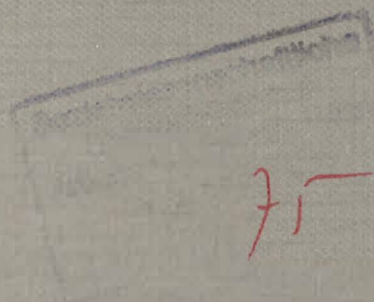




*Editorial:  
Die Konjunktur-  
lokomotive  
beschleunigt*

*A. Streissler  
Einkommens-  
entwicklung*

*B. Roßmann  
Budget-  
ausgliederungen*

*R. Bartel  
Egoismus,  
Altruismus und  
Effizienz*

*E. Tálos, G. Falkner  
Sozialpolitik  
auf dem Rückzug?*

# WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

20. Jahrgang (1994), Heft 2

## *Inhalt*

### *Editorial*

Die Konjunkturlokomotive beschleunigt ..... 161

### *Agnes Streissler*

Die Einkommensentwicklung seit 1973 im Spiegel  
der Einkommensteuerstatistik ..... 169

### *Bruno Roßmann*

Erste Erfahrungen mit Budgetausgliederungen ..... 195

### *Rainer Bartel*

Egoismus, Altruismus und Effizienzgestaltung im  
öffentlichen Bereich: Argumente und Implikationen ..... 231

### *Emmerich Tálos, Gerda Falkner*

Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen  
Sozialstaaten ..... 247

### *Bücher*

Paul Bairoch, Economics and World History. Myth and  
Paradoxes; Aymo Brunetti, Politisches System und  
Wirtschaftswachstum (Felix Butschek) ..... 281

Reinhard Neck, Friedrich Schneider (Hrsg.), Österreich  
und Europa 1993 (Agnes Streissler) ..... 292

Lothar Müller, Christine Mascher, Barbara Prantl, Wieviel  
Europa verträgt Österreich? (Roland Marcon) ..... 298

Helmut Waldert, GRÜNDUNGEN – Starke Projekte in schwachen  
Regionen (Alexander van der Bellen) ..... 300

Emmerich Tálos (Hrsg.), Der geforderte Wohlfahrtsstaat.  
Traditionen – Herausforderungen – Perspektiven (Josef Wöss) ..... 303

Abram de Swaan, Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit  
und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit (Peter Rosner) ..... 306

|                                                                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Udo Beier, Der fehlgeleitete Konsum: Eine ökologische Kritik am Verbraucherverhalten (Herbert Schaaff).....                                                                           | 309 |
| Michael Appel, Werner Sombart, Theoretiker und Historiker des modernen Kapitalismus; Jürgen Backhaus (Hrsg.), Gustav von Schmoller und die Probleme von heute (Günther Chaloupek) ... | 314 |
| Manfried Rauchensteiner, Der Tod des Doppeladlers. Österreich-Ungarn und der Erste Weltkrieg (Michael Mesch) .....                                                                    | 322 |
| Publikationshinweis: Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren .....                                       | 326 |
| Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ .....                                                                                                                                    | 327 |

## *Unsere Autoren:*

Rainer BARTEL ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz.

Gerdä FALKNER ist Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

Bruno ROSSMANN ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Agnes STREISLER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Emmerich TÁLOS ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Wien.

## **Editorial**

# **Die Konjunkturlokomotive beschleunigt**

Zweifellos war die Lage der österreichischen Wirtschaft im Jahre 1993 durch die internationale Wachstumsschwäche geprägt. In Europa stagnierte das Wirtschaftswachstum ebenso wie in Japan, und von den westlichen Industriestaaten konnten nur die USA eine nennenswerte Steigerung des realen BIP verzeichnen. Es ist – auch wenn dies schon fast eine Binsenweisheit ist – evident, daß sich ein kleines, außenhandelsabhängiges Land wie Österreich einer solchen Entwicklung nicht entziehen konnte. Während es im Verlauf des Jahres 1993 immer mehr Verbreitung fand, von der heftigsten und tiefsten Rezession der Nachkriegszeit zu sprechen, zeigen die nun vorliegenden, vorläufigen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ein wesentlich weniger dramatisches Bild: Der Rückgang des realen BIP belief sich bloß auf einen viertel Prozentpunkt, nachdem im vergangenen Herbst noch mit einer Schrumpfung um bis zu einem Prozent gerechnet wurde.

Damit lag die Änderungsrate des österreichischen BIP in diesem Jahr zwar nicht über der OECD-Europas, doch sollte man sich durch die Betrachtung eines einzelnen Jahreswertes nicht irreleiten lassen. Von 1988 bis 1992 lag das Wachstum der österreichischen Wirtschaft teils deutlich über dem Durchschnitt Westeuropas, wo die Wachstumsschwäche schon früher eintrat und sich länger hinzog. Ein Blick auf die Quartalsdaten zeigt, daß in Österreich im vierten Quartal 1992 ein deutlicher Einbruch stattfand, der sich in den beiden nachfolgenden Quartalen fortsetzte. Doch schon im dritten Quartal 1993 verzeichnete die Industrieproduktion eine spürbare Belebung.

Daß die internationale Rezession – ebenso wie schon in den Jahren 1975 und 1981 – in Österreich somit weniger heftig als in vielen vergleichbaren Ländern ausfiel und auch rascher bewältigt werden konnte, ist umso erstaunlicher, da die österreichische Wirtschaft neben der internationalen Nachfrageschwäche in besonderem Maße drei weitere, die Lage verschärfende Effekte zu verkraften hatte: die massive Abwertung einiger europäischer Währungen, den aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung befürchteten Negativsog der deutschen Wirtschaftsentwicklung sowie die Diskriminie-



rung von Exporten in die EU durch deren Freihandelsverträge mit den Oststaaten und mangelnde Kumulierungsregeln.

Natürgemäß schlug sich die internationale Wirtschaftskrise vor allem in der heimischen Exportwirtschaft, im Fremdenverkehr und in der Investitionsbereitschaft der Unternehmen, die auch durch das Abwarten einer Entscheidung bezüglich eines EU-Beitritts gedämpft wurde, nieder. Im Gegensatz zu anderen umliegenden Ländern gelang es in Österreich aber, die Inlandsnachfrage zu stabilisieren, wozu die Entwicklung am Arbeitsmarkt wesentlich beitrug. In den beiden Jahren 1992 und 1993 schrumpfte die Beschäftigung in OECD-Europa um über fünf Millionen, während Österreich 1992 noch einen Zuwachs und 1993 ein Stagnieren der Zahl der unselbstständig Beschäftigten verzeichnete. 1994 rechnet man erneut mit einem – wenn auch bescheidenen – Zuwachs, wogegen in Westeuropa heuer wieder ca. ein Prozent der Beschäftigten ihren Job verlieren dürften. Daneben machte sich die Bereitschaft der Regierung, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und dadurch ein höheres Budgetdefizit hinzunehmen, positiv bemerkbar. Auch öffentliche Aufträge sowie Wohnbauprogramme der Länder, die die Bauwirtschaft stützten, halfen mit, das Vertrauen der Konsumenten zu stabilisieren. Die zweiprozentige Steigerung der realen Netto-Maseneinkommen und die relativ gute Beschäftigungslage konnten tatsächlich das Vertrauen der Verbraucher soweit steigern, daß diese bereit waren, auch über eine Senkung der Sparquote ihre Konsumausgaben auszuweiten.

Diese Bilanz der Krisenbewältigung hat natürlich auch ihre negativen Seiten. Dazu zählt vor allem die Ausweitung des Budgetdefizits, was ein Abweichen vom Konsolidierungsziel bedeutet und – bei Weiterverfolgung dieses Zieles – die Spielräume eng erscheinen läßt. Dazu zählt aber auch das wesentlich durch einen Angebotszuwachs bedingte Ansteigen der Arbeitslosenrate, die zwar in den 24 OECD-Ländern nur von Japan, der Schweiz und Luxemburg unterboten wird, die aber dennoch für die gewohnten österreichischen Standards, insbesondere aus Sicht der Gewerkschaften, unbefriedigend hoch liegt – einmal ganz abgesehen von strukturellen Veränderungen innerhalb der Arbeitslosigkeit, denen auch bei konstant bleibender Zahl Augenmerk geschenkt werden muß.

### **Die internationale Konjunktur bleibt gespalten**

Um diese Probleme nachhaltig zu bekämpfen, ist Österreich auf ein Anspringen der internationalen Konjunktur und somit eine Rückkehr zu höheren Wachstumsraten angewiesen. Die

Aussichten dafür haben sich in den letzten Wochen und Monaten deutlich verbessert. Sowohl nationale (WIFO, IHS) als auch internationale Konjunkturprognosen (OECD, EU, IMF, . . .) wurden in jüngster Vergangenheit deutlich aufwärts-revidiert, und eine allgemeine Verbesserung der Stimmung und der Erwartungen hat um sich gegriffen. Allerdings hat sich diese Stimmungsänderung in Kontinentaleuropa noch nicht unmittelbar in realen Ergebnissen niedergeschlagen.

Die Ursache dafür liegt in der schon seit längerem bestehenden Spaltung der Konjunktur im OECD-Raum. In den USA hat sich der deutliche Aufschwung – ebenso wie in Australien und Neuseeland – gefestigt, und in Kanada, Großbritannien und Skandinavien haben die Aufschwungstendenzen an Kraft gewonnen. Gerade für diese Länder konnten auch die Wachstumsprognosen hinaufrevidiert werden, die Lage am Arbeitsmarkt verbessert sich dort langsam.

Demgegenüber war im Frühjahr in Japan sowie in Mittel- und Südeuropa noch keine wesentliche Belebung der wirtschaftlichen Dynamik beobachtbar. In Europa macht sich, speziell in den Unternehmen, nach einer Periode der Umstrukturierung zur Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, des Lagerabbaus und bei kräftig gesunkenen Zinssätzen jedoch ein Optimismus darüber breit, daß über die steigende Nachfrage in den bereits im Aufschwung befindlichen Ländern die Exporte eine deutliche Belebung erfahren. Wenn auch die Ankoppelung Europas an die Konjunkturlokomotive USA nicht mehr in solch unmittelbarer Art und Weise funktioniert, wie etwa noch bis in die achtziger Jahre, so sollte sich dennoch die Tatsache bemerkbar machen, daß sich – gemessen am Beitrag zum gesamten OECD-BIP – ziemlich genau die Hälfte dieser Länder bereits in einem spürbaren Aufschwung befinden.

Tatsächlich schrumpfte der Intra-OECD-Handel 1993 um gut ein Prozent, und das Wachstum des Welthandels verlangsamte sich auf drei Prozent. Die OECD geht diesbezüglich von einer kräftigen Belebung aus, wobei sich zusätzlich das robuste Wachstum der Nicht-OECD-Welt positiv bemerkbar machen sollte. Die Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz einzelner Länder wird deutlich deren Position im Konjunkturzyklus widerspiegeln. In den USA ist aufgrund der starken Binnennachfrage und des schwachen Wachstums der Exportmärkte eine dramatische Verschlechterung der Zahlungsbilanz zu erwarten. In Europa dagegen lassen die Verbesserung der relativen Wettbewerbsposition durch Wechselkursänderungen (sowohl was einzelne Länder betrifft als auch OECD-Europas insgesamt gegenüber anderen Währungsblöcken) sowie günstige Lohn- und Preisentwicklung gemeinsam mit ei-

ner nach wie vor schwachen Binnennachfrage ein kräftiges Wachstum der Nettoexporte erwarten.

Die Kehrseite dieser schwachen Binnennachfrage besteht allerdings darin, daß dadurch Zweifel daran berechtigt sind, ob eine Belebung, die alleine von den Exporten getragen wird, für einen dauerhaften Aufschwung ausreicht. Zwar ist von den gesunkenen Zinssätzen eine gewisse Stimulierung der Ausgabenbereitschaft der Haushalte zu erwarten, da Verschuldungsprobleme gemildert werden und Sparen als Alternative an Attraktivität verliert. Dennoch ist davon auszugehen, daß die schwache Entwicklung der Realeinkommen und die triste Arbeitsmarktlage in vielen Ländern weiterhin den privaten Konsum von neuen Höhenflügen abhalten.

Insbesondere in unserem Haupthandelspartnerland Deutschland, wo die Arbeitslosenrate weiter – heuer auf über 10 Prozent – ansteigt und die Kosten der Wiedervereinigung noch lange nicht verkraftet sind, kann nicht ganz ausgeschlossen werden, daß die private Konsumnachfrage die Gesamtnachfrage weiterhin dämpft. Ab Beginn nächsten Jahres ist dort noch dazu die Einführung eines Zuschlages zur Einkommensteuer vorgesehen, was eine weitere Verringerung der Massenkaufkraft erwarten läßt. Eine exportinduzierte Konjunkturbelebung in Deutschland müßte daher äußerst kräftig ausfallen, um die Zuversicht der Haushalte soweit zu verbessern und allgemeinen Optimismus zu verbreiten, sodaß diese Kaufkraftdämpfung verkraftet werden kann, ohne die Gesamtnachfrage zu sehr zu beeinflussen.

In Deutschland dürfte man, wie die jüngsten Prognoserevisionen der Mehrzahl der deutschen Konjunkturforscher zeigen, davon ausgehen, daß dies bewältigbar erscheint. Man stützt sich dabei sowohl auf vorauseilende Indikatoren, als auch auf positiv geänderte Ausgangsbedingungen. Der Tiefpunkt der Rezession dürfte im ersten Quartal 1993 gelegen sein, und der durch Abgabenerhöhungen zu Jahresbeginn vielfach befürchtete erneute Einbruch des bescheidenen Aufschwunges im ersten Quartal 1994 blieb aus. Die vorauseilenden Indikatoren, insbesondere für den industriell-gewerblichen Sektor zeigten im Frühjahr die deutlichste Stimmungsbesserung seit 1982. Zu den verbesserten Ausgangsbedingungen zählen die Konsolidierung der weltweiten Nachfrage, die Stabilisierung des DM-Kurses, Kostensenkungen in der Industrie, gesunkene Zinssätze und das Ende der starken Preisauftriebstendenz. Durch die Konsolidierungsbemühungen auf Landes- und Gemeindeebene, aber auch durch Beitragserhöhungen der Sozialversicherung und den Gewinn der Deutschen Bundesbank fiel die Neuverschuldung des gesamten öffentlichen Sektors günstiger aus als erwartet.

Bei einer halben Million zusätzlicher Arbeitsloser in den letzten zwölf Monaten und bei auch 1994 anhaltenden realen Einkommensverlusten werden Beschäftigung und privater Konsum wohl erst mit einiger Verzögerung auf eine Produktionsbelebung reagieren. Hier wird die Verbesserung der Konjunktur kaum vor 1995 spürbar werden, die deutliche Verlangsamung des Preisauftriebes könnte sich dabei positiv auswirken.

### **Relativ günstige Ausgangslage für Österreich**

Trotz der engen Verflechtung mit der deutschen Wirtschaft stehen die Zeichen für die österreichische Konjunkturentwicklung erheblich günstiger. Während in Deutschland wie auch im übrigen OECD-Europa schon 1993 nur die Auslandsnachfrage bei rückläufiger Inlandsnachfrage eine stärkere Rezession verhinderte, so verhielt es sich in Österreich gerade umgekehrt. Wie bereits eingangs erwähnt, war im Vorjahr die Inlandsnachfrage die Stütze der Konjunktur. Auch heuer, wenn sich die Exporttätigkeit wieder belebt, werden der leichte Anstieg der Beschäftigung und die durch die jüngste Etappe der Steuerreform erneut verbesserten realen Masseinkommen eine Nachfrageausweitung bewirken.

Dazu ist auch mit einer vom Ausland ausgehenden Konjunkturbelebung zu rechnen. Die schon im Vorjahr dynamischen Exporte nach Übersee und Osteuropa werden durch die weiterhin positive Wirtschaftsentwicklung in diesen Regionen für Nachfrage sorgen, und in Westeuropa zeichnet sich zumindest eine bescheidene Nachfragesteigerung ab. Dabei werden die österreichischen Exporte nach Deutschland im Falle einer möglichen andauernden Schwäche der dortigen Binnennachfrage nicht allzusehr in Mitleidenschaft gezogen, da sie zum Großteil Zulieferungen für diejenigen Teile der deutschen Industrie darstellen, die eine Belebung ihrer Exporte erwarten.

Das Auslaufen der Effekte der Währungsabwertungen einiger Länder, die im Vorjahr die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Exporte beeinträchtigten, sollte unsere Stellung auf den internationalen Märkten ebenfalls stärken. Dazu rechnet das WIFO damit, daß sich heuer die relativen Arbeitskosten in Österreich gegenüber dem gewichteten Durchschnitt der Handelspartner wieder verbessern. Eine vor kurzem veröffentlichte Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen bestätigt, daß die Lohnneben- bzw. Arbeitskosten keinen negativen Einfluß auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie ausüben.

International dürften die Strukturanpassungen zur Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit schon weit gediehen sein, wie nicht zuletzt die dramatisch angewachsenen Zahlen der Arbeitslosigkeit zeigen. Gegen Jahresende erwartet man den Höhepunkt mit OECD-weit knapp 36 Millionen und in OECD-Europa ca. 23 Millionen Arbeitslosen. Mit einem beachtlichen time-lag hat sich auch in internationalen Organisationen und konservativen Ökonomenkreisen langsam das Bewußtsein verbreitet, daß nicht unbedingt alle dieser 36 Millionen Menschen mitsamt ihren Familienangehörigen freiwillig arbeitslos sind, um großzügige Sozialleistungen auszunutzen und ein selbstbestimmtes Leben zu genießen, sondern daß damit nicht nur millionenweise persönliche Tragödien entstehen, sondern auch ein enormes Potential für wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Probleme entstanden ist, das nach raschen Gegenmaßnahmen ruft.

Daß die dabei vielfach geforderten Maßnahmen zur Dezentralisierung, Deregulierung und Flexibilisierung nicht unbedingt den Stein der Weisen darstellen, zeigt einerseits das Beispiel Großbritannien, wo sich trotz vieler Bemühungen in diese Richtung die Arbeitsmarktlage längerfristig nicht verbesserte. Die Arbeitslosenrate verdoppelte sich zwischen 1990 und 1993 fast (auf ca. 10 Prozent) und lag nach Ende der Rezession nicht merklich unter der Mitte der achtziger Jahre registrierten. Andererseits ist dies durch die Entwicklung in Österreich belegbar, wo die auf gesamtwirtschaftliche Gegebenheiten achtende, koordinierte Lohn- und Einkommenspolitik der Sozialpartner ein wesentlicher Faktor dafür war, daß die internationale Konjunkturschwäche abgefedert werden konnte. Diese Politik machte es möglich, daß unter konsequenter Beibehaltung der Hartwährungspolitik die Realeinkommen und die Beschäftigung ausgeweitet werden konnten, ohne die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu beeinträchtigen. Unter diesen Voraussetzungen ist der österreichischen Wirtschaft nach der kurzen Verschnaufpause im Vorjahr wieder der Sprung zurück auf die Überholspur, auf der sie sich die Jahre davor befand, heuer zuzutrauen, indem die Wirtschaftswachstumsraten von Deutschland und OECD-Europa übertroffen werden.

### **Die Fragezeichen: europäische Nachfrage und Zinsentwicklung**

Natürlich lauern auch Unsicherheiten und Risiken hinter diesem Szenario. Eine wesentliche Unsicherheit wird wenige Tage vor Erscheinen dieses Beitrages schon beseitigt sein, nämlich durch den Ausgang der Volksabstimmung über den

Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Damit wurden die Weichen dafür gestellt, ob Österreich für Investoren und Produzenten in Zukunft ein interessanter Standort ist, oder ein europäischer Außenseiter.

Eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für einen spürbaren Aufschwung der österreichischen Wirtschaft ist eine internationale Nachfragebelebung, insbesondere in Westeuropa. Nur wenn in unseren wichtigsten Handelspartnerländern eine spürbare konjunkturelle Besserung eintritt, wird Österreich wieder Wirtschaftswachstumsraten erzielen können, die es ermöglichen, die Arbeitslosenrate zu senken. Aufgrund des nach wie vor steigenden Angebots am Arbeitsmarkt werden auch zukünftig zumindest reale BIP-Wachstumsraten von um zwei Prozent erforderlich sein, um die Arbeitslosenrate – wenn auch möglicherweise bei steigender Beschäftigung – zu stabilisieren. Eine Verzögerung dieser Nachfragebelebung in Westeuropa, aus welchen Gründen auch immer, die die recht optimistischen Erwartungen der Unternehmen enttäuscht und die ohnedies noch eher skeptischen Erwartungen der Verbraucher weiter einbremst, könnte die Hoffnungen auf eine schon heuer einsetzende nachhaltige Verbesserung der österreichischen Konjunktur vereiteln.

Eine Schlüsselgröße dafür könnte die internationale Zinsentwicklung sein. Die fundamentalen Größen sprechen zumindest in Westeuropa für weitere Zinssenkungsschritte, aber auch in den USA scheint trotz des robusten Aufschwunges der Preisauftrieb unter Kontrolle zu sein. Das große Fragezeichen dabei ist, ob dies auch von den internationalen Finanzmärkten so aufgefaßt wird, und ob diese bereit sind, die relative Position einzelner Ländergruppen im Konjunkturzyklus zu berücksichtigen. Hypersensible Reaktionen könnten aus den unterschiedlichsten Gründen ausgelöst werden. Die Verstärkung realwirtschaftlicher Aktivitäten könnte Inflationserwartungen auslösen oder die bisher erfolgten Zinskorrekturen nach unten als überzogen erscheinen lassen, und in Ländern mit derzeit noch kaum spürbaren Wachstumsimpulsen könnte eine als noch unzureichend erachtete Konsolidierung der öffentlichen Haushalte einen Aufwärtsdruck auf die Zinssätze bewirken. Wenn dies auch – im nicht wahrscheinlichsten aller Fälle – bei einer Inflationsbeschleunigung in den USA dort einen Schritt in Richtung „sustainability“ der Wachstumsentwicklung bedeuten könnte, so würde ein Überschwappen auf diejenigen Länder, die sich erst am Beginn des Aufschwunges befinden, eine enorme Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Erholung bedeuten.

Wohlgemerkt, diese Szenarien stellen nur denkbare Alternativen, also Risiken zu der von internationalen und nationa-

len Prognostikern als am wahrscheinlichsten erachteten Entwicklung dar. Dabei darf nicht vergessen werden, daß die Prognosen allgemein nach oben revidiert, die Stimmung optimistischer und die abwärtsgerichteten Risiken in den letzten Monaten verringert wurden. Ebenso existieren daneben auch upward-risks, die dazu führen können, daß sich diese Vorhersagen als zu pessimistisch erweisen. Die lange Zeit der unerfüllten Erwartung eines internationalen Aufschwungs, die seit dem Ende des Golfkrieges Quartal für Quartal hinausgeschoben werden mußte, hat vielleicht auch dazu geführt, daß den endogenen Kräften nicht mehr ausreichendes Vertrauen entgegengebracht wird, daß man sich zu sehr daran gewöhnte, eine nachhaltigere Stärkung der wirtschaftlichen Aktivitäten als Utopie abzutun.

Unterstellt man zumindest eine Ausgewogenheit zwischen den aufwärts- und abwärtsgerichteten Risiken, so sind die Voraussetzungen für eine Konjunkturbelebung sicher nicht euphorisch, aber deutlich günstiger zu beurteilen als noch vor einigen Monaten. Wachstumsraten in einem Ausmaß, die eine lockere Bewältigung aller Probleme gewährleisten, sind in nächster Zukunft nicht absehbar. Doch sollen die nicht unberechtigten Hoffnungen auf einen, wenn auch im historischen Vergleich bescheidenen, Konjunkturaufschwung nicht den Blick auf wesentlichere Fragen verstellen. Der momentane Konjunkturzyklus wird – vielleicht noch stärker als vorhergehende – von strukturellen Veränderungen überlagert. Die Sicherung des erreichten Wohlstandes, der sozialen Standards in unserem Land ist mittel- und langfristig nicht von konjunkturellen Gegebenheiten abhängig, sondern davon, wie weit gelingt, in der sich rascher denn je verändernden internationalen Arbeitsteilung die notwendige Umstrukturierung zu bewältigen, die Position auszubauen, die die dafür notwendige ökonomische Basis gewährleistet. Ein paar Zehntelprozentpunkte mehr an Wirtschaftswachstum durch einen internationalen Konjunkturaufschwung mögen dabei eine willkommene Erleichterung sein, das größte Potential dafür liegt jedoch in der offensiven Nutzung der Chancen, die sich durch die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft, sowohl nach Westen als auch nach Osten, ergeben.



---

# Die Einkommensentwicklung seit 1973 im Spiegel der Einkommensteuerstatistik

Agnes Streissler

---

## 1. Ziel der Arbeit und Quellenmaterial

Ziel dieser Arbeit ist es, die Bruttoeinkünfte der Einkommensteuerpflichtigen Österreichs von 1973 bis 1990 zu untersuchen. Als Quelle dazu wurden die Einkommensteuerstatistiken seit 1973 verwendet. Der Untersuchungszeitraum beginnt deswegen mit 1973, weil in diesem Jahr die Einkommensbesteuerung von der Haushalts- auf die Individualbesteuerung umgestellt wurde. Die Statistiken wurden auf verschiedene Fragestellungen hin untersucht:

- Inwieweit stimmen die in der Einkommensteuerstatistik angegebenen Einkommen mit den in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Einkunftsarten überein?
- Wie hat sich das Durchschnittseinkommen seit 1973 für verschiedene Einkunftsarten entwickelt?
- Wie hat sich die Einkommensverteilung entwickelt?

Chaloupek hat in zwei Artikeln in „Wirtschaft und Gesellschaft“ ähnliche Fragestellungen für die Zeit bis 1973 untersucht (1). Auf diese beiden Arbeiten wird in den folgenden Abschnitten immer wieder Bezug genommen werden, um Trends und Ergebnisse miteinander zu vergleichen.

Eine große Schwierigkeit der Arbeit ist, daß die Erfassung der Einkünfte von Unselbständigen in der Lohnsteuerstatistik zu finden ist und diese erstens wenig kompatibel mit der Einkommensteuerstatistik ist und zweitens nur in 3- (bis 1982) bzw. in 5-Jahres Abständen erstellt wird. In der Einkommensteuerstatistik sind dann Einkünfte von Unselbständigen ausgewiesen, wenn diese auch andere einkommensteuerpflichtige Einkommen haben und daher eine Einkommensteuererklärung abgeben mußten. Für die Jahre 1973 und 1987 wurden zusätzlich zu den Einkommensteuer-

statistiken auch die in der Lohnsteuerstatistik ausgewiesenen Löhne und Gehälter im Hinblick auf die oben genannten Fragen untersucht.

Die ausgewiesenen Zahlen der Einkommensteuerstatistik sind jeweils der Durchschnitt von zwei aufeinanderfolgenden Jahren, um weitgehend konjunkturbedingte Schwankungen auszuschließen.

Um die Untersuchung vollständig zu machen, soll in einer der nächsten Nummern von „Wirtschaft und Gesellschaft“ ein weiterer Artikel über die Nettoeinkünfte und die Steuerbelastung laut Einkommensteuerstatistik folgen.

## 2. Vergleich der Daten mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Einen Test für die Repräsentativität der Daten der Einkommensteuerstatistik bietet der Vergleich mit der Berechnung des Volkseinkommens. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind die Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit und die Einkünfte aus Besitz und Unternehmung in den Übersichten zur Verteilung des Volkseinkommens ausgewiesen. Es muß hier aber ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß dieses Verfahren nur einen ungenügenden Test darstellt und vor allem hier deswegen angewandt wurde, um die Vergleichbarkeit mit der Studie Chaloupeks zu gewährleisten (2).

Tabelle 1 zeigt einen Vergleich dieser aggregierten Größen mit den in der Einkommen- und Lohnsteuerstatistik ausgewiesenen Aggregaten.

**Tabelle 1**  
**Nachweisquoten der VGR-Aggregate**  
**(Absolutbeträge in Millionen Schilling)**

|                                                                                                   | 1973    | 1987    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| Löhne                                                                                             |         |         |
| 1) laut VGR                                                                                       | 270.380 | 792.730 |
| 2) laut Lohnsteuerstatistik                                                                       | 186.234 | 566.663 |
| 3) Nachweisquote 2) in Prozent von 1)                                                             | 68,88%  | 71,48%  |
| Gewinne                                                                                           |         |         |
| 4) laut VGR                                                                                       | 86.850  | 279.720 |
| 5) laut Einkommensteuerstatistik exklusive vorzeitige Abschreibung                                | 38.288  | 63.455  |
| 6) laut Einkommensteuerstatistik inkl. vorzeitige Abschreibung                                    | 47.994  | 80.926  |
| Nachweisquote                                                                                     |         |         |
| 7) 5) in Prozent von 4)                                                                           | 44,09%  | 22,69%  |
| 8) 6) in Prozent von 4)                                                                           | 55,26%  | 28,93%  |
| Nachweisquote des persönlichen Bruttoeinkommens (Löhne und Gewinne inkl. vorzeitige Abschreibung) | 65,57%  | 60,38%  |

Quelle: Volkseinkommen 1983, 1990.

Einkommensteuerstatistik 2.4.3 plus 4.3 bis 1983; a b 1984 2.5.3 plus 5.5  
Lohnsteuerstatistiken 1973 (2. 1–2. 4) und 1987 (1.2.1).

Deutlich ist zu sehen, daß die Nachweisquote der Löhne weit höher ist als die der Gewinne – die Daten der Lohnsteuerstatistik sind zu rund 70 Prozent repräsentativ. Die Repräsentativität der Gewinne (das sind Einkünfte der Steuerpflichtigen aus Landwirtschaft, aus selbständiger Arbeit, aus Gewerbe und aus Besitz) ist hingegen stark gefallen. War die Nachweisquote 1973 noch bei ca. 50 Prozent, so ist sie 1987 nicht einmal mehr ein Drittel gewesen. Das heißt, daß mehr als zwei Drittel der Gewinneinkünfte gar nicht in der Einkommensteuerstatistik ausgewiesen sind. Während Chaloupek berechnet hat, daß die Nachweisquoten zwischen 1953 und 1970 einigermaßen stabil blieben, zeigt sich also, daß in den letzten zwei Jahrzehnten eine drastische Veränderung stattgefunden hat.

Für ein differenzierteres Bild kann man die einzelnen Einkunftsarten der Gewinneinkommen getrennt mit den in der VGR ausgewiesenen Größen vergleichen (Tabellen 2a und 2b). Tabelle 2a zeigt alle für eine Einkunftsart ausgewiesenen Einkommen der Einkommensteuerstatistik im Vergleich mit den entsprechenden Größen der VGR an und Tabelle 2b gibt die Nachweisquoten dieser Einkunftsarten wieder.

Die in den Tabellen 2a und 2b berechneten Gewinneinkommensarten sind jeweils inklusive vorzeitiger Abschreibung, Investitionsrücklagen etc. berechnet.

**Tabelle 2a**  
**Vergleich der Einkommensteuerstatistik mit der VGR (in Millionen)**

|         | Landwirtschaft |        | selbständig   |        |
|---------|----------------|--------|---------------|--------|
|         | Est-Statistik  | VGR    | Est-Statistik | VGR    |
| 1973/74 | 1.284,65       | 18.545 | 7.916,90      | 9.655  |
| 1978/79 | 1.945,38       | 21.720 | 13.351,68     | 16.985 |
| 1983/84 | 2.031,67       | 24.535 | 20.014,94     | 24.365 |
| 1986/87 | 1.712,75       | 25.970 | 23.890,75     | 29.635 |
| 1989/90 | 2.299,54       | 31.630 | 34.408,25     | 39.095 |

|         | Gewerbe       |         | Kapital       |         |
|---------|---------------|---------|---------------|---------|
|         | Est-Statistik | VGR     | Est-Statistik | VGR     |
| 1973/74 | 35.857,04     | 48.310  | 3.987,29      | 14.280  |
| 1978/79 | 36.795,24     | 64.595  | 6.968,40      | 34.625  |
| 1983/84 | 40.440,01     | 97.930  | 8.626,59      | 72.355  |
| 1986/87 | 43.537,58     | 121.455 | 10.371,87     | 96.215  |
| 1989/90 | 50.851,48     | 151.615 | 18.062,77     | 113.390 |

Quelle: Volkseinkommensrechnung 1973–1990; Einkommensteuerstatistik 2.4.3 plus 4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3 plus 5.1

**Tabelle 2b****Nachweisquoten der VGR-Aggregate (laut Einkommensteuerstatistik)**

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | Kapital, etc. |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|
| 1973/74 | 6,93%          | 82,00%      | 74,22%  | 27,92%        |
| 1978/79 | 8,96%          | 78,61%      | 56,96%  | 20,13%        |
| 1983/84 | 8,28%          | 82,15%      | 41,29%  | 11,92%        |
| 1986/87 | 6,60%          | 80,62%      | 35,85%  | 10,78%        |
| 1989/90 | 7,27%          | 88,01%      | 33,54%  | 15,93%        |

Quelle: Volkseinkommensrechnung 1973-1990; Einkommensteuerstatistik 2.4.3 plus 4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3 plus 5.1

Die Nachweisquoten der einzelnen Einkunftsarten sind sehr unterschiedlich. Während die Nachweisquoten von Landwirtschaft und Selbständigen relativ konstant blieben, sind die Nachweisquote fürs Gewerbe und für Einkünfte aus Kapital etc. sehr stark gefallen. Die hohe Nachweisquote der Freiberufler darf nicht täuschen: Für die Volkseinkommensrechnung ist die Einkommensteuerstatistik die wichtigste Quelle für die Erfassung der Selbständigen-Einkommen. Daher hat diese Quote kaum Aussagekraft, da gerade bei Einkünften aus freiberuflicher Arbeit die Möglichkeiten der Nichtangabe von Einkommensteilen in höherem Maße gegeben sind als beispielsweise bei Unselbständigen. Nicht ganz klar ist, warum die Quote der Gewerbetreibenden so stark zurückgegangen ist. Es scheint, daß im Untersuchungszeitraum etliche Steuerfälle aus der Einkommensteuerstatistik herausgefallen sind – die Zahl der Steuerfälle der haupterwerbstätigen Gewerbetreibenden fiel um ca. 25 Prozent (siehe auch Tabellen 6a und 6b), im Vergleich dazu blieb die Zahl der Pflichtversicherten der gewerblichen Krankenversicherung im Untersuchungszeitraum annähernd gleich (3). Allerdings ist nicht ersichtlich, was der Grund dafür sein könnte (4). Es ist natürlich auch möglich, daß die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eine falsche Schätzung hat. Gerade die Einkünfte aus Gewerbebetrieb sind nämlich anfällig für Fehlschätzungen, da sie eine Residualgröße darstellen: Die statistische Differenz, die sich aus der Entstehungsseite nach der Berechnung der anderen Einkünfte aus Besitz und Unternehmung ergeben, und alle nicht direkt erfaßten Einkünfte werden den Einkünften aus Gewerbebetrieb zugerechnet.

Es wurde darauf hingewiesen, daß es sich bei diesen Berechnungen nur um einen sehr groben Test handelt. Dennoch ändert sich an der Trendentwicklung nichts, wenn man genauere Zahlen verwendet. Farny et al. (1992) haben eine genaue Gegenüberstellung eines aus der VGR gewonnenen Gewinnbegriffs mit einem steuerrechtlichen Gewinnbegriff vorgenommen – zwar sind natürlich die absoluten Zahlen anders, aber auch sie berechnen, daß die Nachweisquote von 1980 (71,70 Prozent) bis 1986 (48,80 Prozent) stark gefallen ist. Auch sie finden aber keine eindeutige Erklärung für dieses Phänomen: „Selbst wenn man einen großen Posten für Forderungsverluste gegenüber dem Ausland und anderen

Forderungsverlusten und Teilwertabschreibungen von Beteiligungen unterstellt, so bleibt eine erhebliche unaufgeklärte Differenz, die unserer Meinung nach schwerpunktmäßig auf steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten [...] zurückgeht. Wir behaupten nicht, daß jede Rückstellung oder Teilwertberichtigung oder außerplanmäßige Abschreibung unsachlich ist, wir wollen nur einen Indikator für ihre Dimension aufzeigen. Es ist klar, daß es bei solchen Dimensionen Spielräume für Gestaltungen gibt, die der Unselbständige nicht hat. Neben der Möglichkeit illegaler Gestaltung [...] sind diese legalen Gestaltungsmöglichkeiten offenkundig sehr groß. Während man noch für den Bereich der Gewinne der Gewerbebetriebe einräumen muß, daß das Ausüben legaler Gestaltungsmöglichkeiten wie Rückstellungen, Teilwertberichtigungen, außerordentliche Abschreibungen usw. eine betriebswirtschaftliche Rechtfertigung hat, so gibt es zwei Bereiche [i. e. Kapitalvermögen und Land- und Forstwirtschaft], in denen die steuerliche Untererfassung so eklatant ist, daß es keine Rechtfertigung dafür mehr gibt.“(5)

Chaloupek zitiert eine OECD-Studie, um die Konsequenzen dieser Unterrepräsentativität darzustellen: „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.“(6)

Auch wenn also von den geringen Nachweisquoten nicht unmittelbar auf das Faktum der Steuerhinterziehung geschlossen werden kann (aufgrund verschiedener Einkommensdefinitionen, Pauschalierungsmöglichkeiten und auch statistischen Mängeln), so sollte doch in Evidenz gehalten werden, daß bei einer Untersuchung der Einkommensverteilung, die im dritten Abschnitt folgen wird, Ungleichmäßigkeiten eher stärker als berechnet sind.

### 3. Entwicklung der Durchschnittseinkommen

Das Durchschnittseinkommen wird aus dem gesamten Einkommen einer Einkunftsart berechnet. Hieraus lassen sich keine Schlüsse auf die Einkommenssituation irgendeiner Bevölkerungsgruppe ziehen, sondern es handelt sich hier um alle Einkünfte, die in den Einkommensteuererklärungen ausgewiesen sind. Weiters muß man bei Vergleichen zwischen den einzelnen Einkunftsarten vorsichtig sein, da bereits bei der Erfassung der Bruttoeinkünfte verschiedene steuerrechtliche Regelungen zum Tragen kommen. Die Tabellen 3a und 3b geben das Bruttodurchschnittseinkommen nach Einkunftsarten absolut und mit 1973 auf 100 indexiert an. Die Tabelle 3c gibt die prozentuellen Anteile der verschiedenen Einkunftsarten am Gesamteinkommen an.

**Tabelle 3a****Durchschnittseinkommen nach Einkunftsarten (brutto)**

|         | Landwirt-<br>schaft | selbständig | Gewerbe    | unselb-<br>ständig | Kapital   | Ver-<br>mietung | sonstige   | insgesamt  |
|---------|---------------------|-------------|------------|--------------------|-----------|-----------------|------------|------------|
| 1973/74 | 25.988,06           | 195.165,02  | 196.914,91 | 90.981,43          | 42.335,00 | 23.870,07       | 37.363,36  | 187.821,36 |
| 1978/79 | 36.023,51           | 289.293,46  | 227.833,53 | 141.992,83         | 51.626,87 | 35.642,22       | 55.512,51  | 249.522,86 |
| 1983/84 | 44.186,98           | 326.753,19  | 246.767,52 | 190.270,26         | 54.731,43 | 37.452,98       | 66.969,19  | 308.155,17 |
| 1986/87 | 44.549,95           | 348.938,17  | 258.817,97 | 216.843,29         | 78.450,19 | 37.597,89       | 72.125,81  | 351.535,75 |
| 1989/90 | 65.810,17           | 417.550,55  | 285.632,75 | 266.135,35         | 57.962,16 | 54.969,43       | 113.358,67 | 441.926,08 |

**Einkommensteuerfälle nach Einkunftsarten**

|         | Landwirt-<br>schaft | selbständig | Gewerbe | unselb-<br>ständig | Kapital | Ver-<br>mietung | sonstige | insgesamt |
|---------|---------------------|-------------|---------|--------------------|---------|-----------------|----------|-----------|
| 1973/74 | 46.415              | 39.467      | 161.452 | 133.039            | 26.740  | 79.002          | 25.947   | 302.375   |
| 1978/79 | 55.297              | 48.041      | 170.256 | 170.192            | 33.289  | 93.642          | 34.446   | 343.914   |
| 1983/84 | 45.979              | 61.254      | 163.879 | 206.367            | 44.997  | 102.543         | 34.692   | 358.192   |
| 1986/87 | 38.109              | 68.467      | 168.217 | 236.682            | 47.133  | 107.634         | 36.429   | 372.141   |
| 1989/90 | 34.942              | 82.405      | 178.031 | 267.457            | 128.911 | 113.334         | 38.470   | 400.071   |

0,2

90078

305888

**Gesamteinkommen nach Einkunftsarten (brutto, in Tausend)**

|         | Landwirt-<br>schaft | selbständig | Gewerbe    | unselb-<br>ständig | Kapital   | Ver-<br>mietung | sonstige  | insgesamt   |
|---------|---------------------|-------------|------------|--------------------|-----------|-----------------|-----------|-------------|
| 1973/74 | 1.206.236           | 7.702.578   | 31.792.306 | 12.104.078         | 1.132.038 | 1.885.783       | 969.467   | 56.792.485  |
| 1978/79 | 1.991.992           | 13.897.947  | 38.790.026 | 24.166.043         | 1.718.607 | 3.337.609       | 1.912.184 | 85.814.405  |
| 1983/84 | 2.031.673           | 20.014.940  | 40.440.015 | 39.265.502         | 2.462.750 | 3.840.541       | 2.323.295 | 110.378.715 |
| 1986/87 | 1.697.754           | 23.890.750  | 43.537.583 | 51.322.903         | 3.697.593 | 4.046.811       | 2.627.471 | 130.820.865 |
| 1989/90 | 2.299.539           | 34.408.253  | 50.851.484 | 71.179.761         | 7.471.960 | 6.229.905       | 4.360.908 | 176.801.808 |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 2.4.3 plus 4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3 plus 5.1

**Tabelle 3b****Durchschnittseinkommen nach Einkunftsarten  
(brutto; indexiert: 1973/74 = 100)**

|         | Landwirt-<br>schaft | selbständig | Gewerbe | unselb-<br>ständig | Kapital | Ver-<br>mietung | sonstige | insgesamt |
|---------|---------------------|-------------|---------|--------------------|---------|-----------------|----------|-----------|
| 1973/74 | 100,00              | 100,00      | 100,00  | 100,00             | 100,00  | 100,00          | 100,00   | 100,00    |
| 1978/79 | 138,62              | 148,23      | 115,70  | 156,07             | 121,95  | 149,32          | 148,58   | 127,86    |
| 1983/84 | 170,03              | 167,42      | 125,32  | 209,13             | 129,28  | 156,90          | 169,47   | 150,40    |
| 1986/87 | 171,42              | 178,79      | 131,44  | 238,34             | 185,31  | 157,51          | 193,04   | 167,86    |
| 1989/90 | 253,23              | 213,95      | 145,05  | 292,52             | 136,91  | 230,29          | 303,40   | 188,98    |

**Einkommensteuerfälle nach Einkunftsarten (indexiert: 1973/74 = 100)**

|         | Landwirt-<br>schaft | selbständig | Gewerbe | unselb-<br>ständig | Kapital | Ver-<br>mietung | sonstige | insgesamt |
|---------|---------------------|-------------|---------|--------------------|---------|-----------------|----------|-----------|
| 1973/74 | 100,00              | 100,00      | 100,00  | 100,00             | 100,00  | 100,00          | 100,00   | 100,00    |
| 1978/79 | 119,14              | 121,72      | 105,45  | 127,93             | 124,49  | 118,53          | 132,76   | 118,18    |
| 1983/84 | 99,06               | 155,20      | 101,50  | 155,12             | 168,28  | 129,80          | 141,41   | 129,22    |
| 1986/87 | 82,10               | 173,48      | 104,19  | 177,90             | 176,27  | 136,24          | 140,40   | 137,22    |
| 1989/90 | 75,28               | 208,79      | 110,27  | 201,04             | 482,09  | 143,46          | 148,26   | 164,74    |

**Gesamteinkommen nach Einkunftsarten  
(brutto; indexiert: 1973/74 = 100)**

|         | Landwirt-<br>schaft | selbständig | Gewerbe | unselb-<br>ständig | Kapital | Ver-<br>mietung | sonstige | insgesamt |
|---------|---------------------|-------------|---------|--------------------|---------|-----------------|----------|-----------|
| 1973/74 | 100,00              | 100,00      | 100,00  | 100,00             | 100,00  | 100,00          | 100,00   | 100,00    |
| 1978/79 | 165,14              | 180,43      | 122,01  | 199,65             | 151,82  | 176,99          | 197,24   | 151,10    |
| 1983/84 | 168,43              | 259,85      | 127,20  | 324,40             | 217,55  | 203,66          | 239,65   | 194,35    |
| 1986/87 | 140,75              | 310,17      | 136,94  | 424,01             | 326,63  | 214,60          | 271,02   | 230,35    |
| 1989/90 | 190,64              | 446,71      | 159,95  | 588,06             | 660,04  | 330,36          | 449,83   | 311,31    |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 2.4.3 plus 4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3 plus 5.1

Im Gegensatz zu anderen Tabellen ist hier die Kategorie „Einkünfte aus Kapital, Vermietung und sonstige Einkünfte“ aufgeschlüsselt. Das ist deswegen interessant, weil deutlich zu erkennen ist, daß die Durchschnittseinkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie die Kategorie „sonstige Einkünfte“ weitaus stärker gestiegen sind als diejenigen aus Kapital (7), wobei aber beim Gesamteinkommen die Kapitaleinkünfte am stärksten gestiegen sind.

Weiters sieht man deutlich, daß immer mehr Unselbständige eine Einkommensteuererklärung abgeben – ihr prozentueller Anteil am Gesamteinkommen hat sich fast verdoppelt im Untersuchungszeitraum. Damit mag es auch zusammenhängen, warum Einkünfte aus selbständiger Arbeit und Kapitaleinkünfte anteilmäßig zugenommen haben, da sie typische Nebenerwerbseinkünfte von Unselbständigen sind, während Einkünfte aus Landwirtschaft und Gewerbe eher abgenommen haben.

**Tabelle 3c****Prozentuelle Anteile der Einkunftsarten am Gesamteinkommen**

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital | Vermietung | sonstige |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|---------|------------|----------|
| 1973/74 | 2,12%          | 13,56%      | 55,98%  | 21,31%        | 1,99%   | 3,32%      | 1,71%    |
| 1978/79 | 2,32%          | 16,20%      | 45,20%  | 28,16%        | 2,00%   | 3,89%      | 2,23%    |
| 1983/84 | 1,84%          | 18,13%      | 36,64%  | 35,57%        | 2,23%   | 3,48%      | 2,10%    |
| 1986/87 | 1,30%          | 18,26%      | 33,28%  | 39,23%        | 2,83%   | 3,09%      | 2,01%    |
| 1989/90 | 1,30%          | 19,46%      | 28,76%  | 40,26%        | 4,23%   | 3,52%      | 2,47%    |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 2.4.3 plus 4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3 plus 5.1

Die folgende Übersicht gibt die Entwicklung des Verbraucherpreisindex seit 1973 an. Die Durchschnittseinkünfte insgesamt sind geringer als dieser Index gestiegen, wobei aber große Unterschiede zwischen den einzelnen Einkunftsarten zu erkennen sind.

**Tabelle 4****Verbraucherpreisindex**

|      |        |      |        |
|------|--------|------|--------|
| 1973 | 100,00 | 1982 | 172,92 |
| 1974 | 109,52 | 1983 | 178,65 |
| 1975 | 118,74 | 1984 | 188,82 |
| 1976 | 127,46 | 1985 | 194,85 |
| 1977 | 134,43 | 1986 | 198,19 |
| 1978 | 139,29 | 1987 | 200,95 |
| 1979 | 144,38 | 1988 | 204,80 |
| 1980 | 153,60 | 1989 | 210,03 |
| 1981 | 163,99 | 1990 | 216,85 |

Das Durchschnittseinkommen aus selbständiger Arbeit, das durchgehend am höchsten von allen Einkunftsarten war, legte noch dazu auch überdurchschnittlich zu. Gewerbe und Kapital haben sehr schwache Zuwachsraten. Im Gewerbe ist die Zahl der Steuerfälle nur wenig angewachsen und auch im Gesamteinkommen ist für Einkünfte aus dem Gewerbe der geringste Anstieg zu verzeichnen. Kapitaleinkünfte hingegen (die hier ja auch Nebeneinkünfte sein können!) sind stark angestiegen und auch die Zahl der Steuerfälle hat sich fast verfünffacht – aus diesem Grund sind wahrscheinlich in den letzten Jahren die Kapitaleinkünfte im Durchschnitt zurückgegangen. Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sind stark gestiegen – den VPI haben sie allerdings erst seit 1987 überholt. Sonstige Einkünfte (das sind hauptsächlich Einkünfte aus wiederkehrenden Bezügen – Renten und ähnliches –, Veräußerungsgeschäfte, Leasing- und Vermittlungseinkünfte, . . .) sind am stärksten gestiegen.

Tabelle 5 stellt noch einmal die Zunahme der in der Einkommensteuerstatistik ausgewiesenen Unselbständigen dar und bestätigt die bereits angesprochene Entwicklung: Die Zahl der Unselbständigen, die ein Nebeneinkommen haben und somit eine Einkommensteuererklärung abgeben müssen, hat seit 1973 stark zugenommen:



**Tabelle 5****Zahl der unselbständigen Steuerfälle und der VGR-Unselbständigen**

|         | 1) laut<br>Einkommen-<br>steuerstatistik | 2) laut<br>Volkseinkommens-<br>rechnung | 1) in Prozent von 2) |
|---------|------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------|
| 1973/74 | 133.039                                  | 2,610.000                               | 5,10%                |
| 1978/79 | 170.192                                  | 2,741.000                               | 6,21%                |
| 1983/84 | 206.367                                  | 2,732.500                               | 7,55%                |
| 1986/87 | 236.682                                  | 2,775.000                               | 8,53%                |
| 1989/90 | 267.457                                  | 2,873.000                               | 9,31%                |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 2.4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3; Volkseinkommensrechnung Übersicht 26

Tabelle 6 zeigt, wie sich die Löhne und Gehälter laut der Lohnsteuerstatistik entwickelt haben (ebenso wie bei den Durchschnittseinkommen sind das nicht die Durchschnittslöhne einzelner unselbständig Beschäftigter, sondern die Durchschnittslöhne pro Lohnsteuerkarte – daraus resultiert der Unterschied zur zweiten Spalte der Tabelle 5). Der Zuwachs seit 1973 liegt zwar über der Entwicklung des VPI und verlief auch rascher als bei den anderen Einkunftsarten, dennoch liegen die Durchschnittslöhne bzw. -gehälter absolut nach wie vor hinter den durchschnittlichen Einkünften aus selbständiger Arbeit und Gewerbebetrieb (8).

**Tabelle 6****Entwicklung der Löhne und Gehälter laut Lohnsteuerstatistik**

|      | Lohnsumme<br>(in Tausend) |        | Zahl der<br>Lohnsteuerkarten |        | Durchschnittslohn |        |
|------|---------------------------|--------|------------------------------|--------|-------------------|--------|
|      | absolut                   | Index  | absolut                      | Index  | absolut           | Index  |
| 1973 | 186,234.115               | 100,00 | 2,150.906                    | 100,00 | 86.584            | 100,00 |
| 1987 | 566,662.960               | 304,27 | 2,525.765                    | 117,43 | 224.353           | 259,12 |

Quelle: Lohnsteuerstatistiken 1973 (2.1–2.4) und 1987 (1.2.1)

**Exkurs: Die Steuerreform 1989**

Die Steuerreform 1989 brachte im Steuerrecht tiefgreifende Änderungen. Wie in allen Tabellen zu sehen ist, gibt es immer einen großen Sprung zwischen 1986/87 und 1989/90. Es wird auch in den Einkommensteuerstatistiken darauf hingewiesen, daß aufgrund der Änderungen die Zahlenreihen nur mehr eingeschränkt vergleichbar sind. Im Anhang sind einige Tabellen zur Steuerreform angeführt. Um die Unregelmäßigkeiten, die in ihnen auftreten, erklären zu können, kann man nur auf Hy-

pothesen zurückgreifen. Es ist nämlich auf den ersten Blick unplausibel, warum bei der Summe der Bruttoeinkünfte die Steuerreform dermaßen ins Gewicht fallen sollte, da die Neuregelungen hauptsächlich erst bei der Berechnung des zu besteuernenden Einkommens greifen. Vor allem die Änderungen bei Gewerbetreibenden und Selbständigen sind nicht sofort einsichtig. Mögliche Faktoren, die für dieses Phänomen verantwortlich sein könnten, wären:

- Da es eine Untererfassung der sogenannten „Sondererhebungsmerkmale“ Investitionsfreibetrag, Investitionsrücklage etc. gibt, muß es bei gleichbleibendem Einkommen bei einer Reduktion dieser Beträge einen Sprung der ausgewiesenen Einkünfte geben. Dies läßt sich dadurch bestätigen, daß der Sprung in Tabelle A2 (Einkünfte exklusive Freibeträge) für Selbständige und Gewerbetreibende größer ist als in Tabelle A1 (Einkünfte inklusive Freibeträge) (9).
- Es ist möglich, daß es in geringem Maß einen Austausch bei den Nullfällen gegeben hat, das sind jene Fälle, bei denen die Veranlagung keine festgesetzte Einkommensteuer erbrachte. Während es bis 1988 theoretisch durch Verlustbeteiligungen möglich war, in die Nullfallstatistik zu kommen, wurde diese Möglichkeit durch die Steuerreform stark eingeschränkt. Andererseits gab es durch die Erhöhung der Einkommensuntergrenzen für die Steuerpflicht eine Reduktion der Steuerpflichtigen. Dies könnte erklären, warum es gerade bei den reicheren Selbständigen und Gewerbetreibenden eine Zunahme gab.

Auf alle Fälle muß es durch die Steuerreform zu einer Zunahme der Zahl der abgegebenen Einkommensteuererklärungen (vor allem von Reichen) gekommen sein. Allerdings ist festzustellen, daß es sich hier um eine Parallelentwicklung mit der Wirtschaftslage handelt: Die Zahl der Steuerfälle nahm von 1988 auf 1989 um 10.000 zu, von 1989 auf 1990 um 15.000 und von 1990 auf 1991 um 16.000 (10). Das bedeutet, daß die Erhöhung an sich mit der Konjunkturlage zusammenhängen könnte, der Sprung von 1989 auf 1990 allerdings wohl doch eher mit der Steuerreform.

#### **4. Schwerpunktmäßige Einkünfte**

In der Einkommensteuerstatistik sind schwerpunktmäßige Einkünfte ausgewiesen, das heißt für jeden Einkommensteuerzahlenden die Einkunftsart mit dem jeweils höchsten Betrag. Die Tabellen 7a bis 7c geben diese schwerpunktmäßigen Einkünfte wieder – sie sind analog den Tabellen 3a bis 3c aufgebaut (mit dem Unterschied, daß hier die Kategorie Kapital, Vermietung und sonstige Einkünfte nicht getrennt ausgewiesen ist).

**Tabelle 7a**

**Durchschnittseinkommen verschiedener schwerpunktmäßiger  
Einkünfte (brutto)**

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe    | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt  |
|---------|----------------|-------------|------------|---------------|--------------|------------|
| 1973/74 | 76.446,97      | 350.011,42  | 222.387,20 | 120.140,34    | 100.534,34   | 177.018,10 |
| 1978/79 | 79.951,18      | 536.741,10  | 268.094,59 | 178.114,64    | 143.114,20   | 226.228,80 |
| 1983/84 | 110.102,67     | 615.573,51  | 327.833,17 | 227.198,62    | 206.081,83   | 281.742,03 |
| 1986/87 | 146.236,54     | 641.584,40  | 384.000,16 | 254.347,34    | 270.459,42   | 319.811,95 |
| 1989/90 | 246.468,97     | 858.632,85  | 505.064,07 | 323.597,56    | 436.814,92   | 424.810,87 |

**Einkommensteuerfälle nach schwerpunktmäßigen Einkünften**

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1973/74 | 14.011         | 20.398      | 134.446 | 101.643       | 31.878       | 302.375   |
| 1978/79 | 20.781         | 22.798      | 129.949 | 133.766       | 36.621       | 343.914   |
| 1983/84 | 15.243         | 27.954      | 110.774 | 171.901       | 32.322       | 358.192   |
| 1986/87 | 9.411          | 29.917      | 102.594 | 199.626       | 30.594       | 372.141   |
| 1989/90 | 6.928          | 35.989      | 101.106 | 225.802       | 30.246       | 400.071   |

**Gesamteinkommen der schwerpunktmäßigen Einkünfte  
(brutto, in Tausend)**

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe    | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt   |
|---------|----------------|-------------|------------|---------------|--------------|-------------|
| 1973/74 | 1,071.099      | 7,139.533   | 29,899.069 | 12,211.365    | 3,204.784    | 53,525.849  |
| 1978/79 | 1,661.426      | 12,236.624  | 34,838.625 | 23,825.594    | 5,240.985    | 77,803.252  |
| 1983/84 | 1,678.240      | 17,207.742  | 36,315.228 | 39,055.556    | 6,660.977    | 100,917.742 |
| 1986/87 | 1,376.159      | 19,194.281  | 39,395.921 | 50,774.342    | 8,274.436    | 119,015.138 |
| 1989/90 | 1,707.537      | 30,901.338  | 51,064.755 | 73,068.977    | 13,211.904   | 169,954.510 |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1.7 bis 1983; 1.4 ab 1984 (schwerpunktmäßige Einkünfte)

**Tabelle 7b**

**Durchschnittseinkommen schwerpunktmäßiger Einkünfte  
(brutto; indexiert: 1973/74 = 100)**

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1973/74 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1978/79 | 104,58         | 153,35      | 120,55  | 148,26        | 142,35       | 127,80    |
| 1983/84 | 144,02         | 175,87      | 147,42  | 189,11        | 204,99       | 159,16    |
| 1986/87 | 191,29         | 183,30      | 172,67  | 211,71        | 269,02       | 180,67    |
| 1989/90 | 322,41         | 245,32      | 227,11  | 269,35        | 434,49       | 239,98    |

### Einkommensteuerfälle nach schwerpunktmäßigen Einkünften (indexiert: 1973/74 = 100)

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1973/74 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1978/79 | 148,32         | 111,77      | 96,66   | 131,60        | 114,88       | 113,74    |
| 1983/84 | 108,79         | 137,04      | 82,39   | 169,12        | 101,39       | 118,46    |
| 1986/87 | 67,17          | 146,67      | 76,31   | 196,40        | 95,97        | 123,07    |
| 1989/90 | 49,45          | 176,43      | 75,20   | 222,15        | 94,88        | 132,31    |

### Gesamteinkommen der schwerpunktmäßigen Einkünfte (brutto, indexiert: 1973/74 = 100)

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1973/74 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1978/79 | 155,11         | 171,39      | 116,52  | 195,11        | 163,54       | 145,36    |
| 1983/84 | 156,68         | 241,02      | 121,46  | 319,83        | 207,84       | 188,54    |
| 1986/87 | 128,48         | 268,85      | 131,76  | 415,80        | 258,19       | 222,35    |
| 1989/90 | 159,42         | 432,82      | 170,79  | 598,37        | 412,26       | 317,52    |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1.7 bis 1983; 1.4 ab 1984 (schwerpunktmäßige Einkünfte)

**Tabelle 7c**

### Prozentuelle Anteile der schwerpunktmäßigen Einkommensteuerfälle

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|
| 1973/74 | 4,63%          | 6,75%       | 44,46%  | 33,61%        | 10,54%       |
| 1978/79 | 6,04%          | 6,63%       | 37,79%  | 38,90%        | 10,65%       |
| 1983/84 | 4,26%          | 7,80%       | 30,93%  | 47,99%        | 9,02%        |
| 1986/87 | 2,53%          | 8,04%       | 27,57%  | 53,64%        | 8,22%        |
| 1989/90 | 1,73%          | 9,00%       | 25,27%  | 56,44%        | 7,56%        |

### Prozentuelle Anteile der schwerpunktmäßigen Einkünfte

|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. |
|---------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|
| 1973/74 | 2,00%          | 13,34%      | 55,86%  | 22,81%        | 5,99%        |
| 1978/79 | 2,14%          | 15,73%      | 44,78%  | 30,62%        | 6,74%        |
| 1983/84 | 1,66%          | 17,05%      | 35,98%  | 38,70%        | 6,60%        |
| 1986/87 | 1,16%          | 16,13%      | 33,10%  | 42,66%        | 6,95%        |
| 1989/90 | 1,00%          | 18,18%      | 30,05%  | 42,99%        | 7,77%        |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1.7 bis 1983; 1.4 ab 1984 (schwerpunktmäßige Einkünfte)

Die Indexzahlen der Durchschnittseinkommen liegen alle über dem VPI, mit Haupterwerbseinkommen wurde also die Inflation mehr als abgegolten. Die absoluten Beträge (Tabelle 7a) liegen weit über den in Tabelle 3a ausgewiesenen Durchschnittseinkommen. Diese Beträge lassen in beschränktem Maß auf die Einkommenssituation verschiedener Berufsgruppen schließen. Die absoluten Spitzenreiter sind die Durchschnittseinkommen der Selbständigen, gefolgt von Gewerbe und mit weitem Abstand Kapital, Unselbständigen-Einkünfte und Landwirtschaft. Bemerkenswert ist, daß die Zahl der Steuerfälle insgesamt relativ wenig zugenommen hat – dies scheint hauptsächlich daran zu liegen, daß als Haupteinkommen sowohl Landwirtschaft als auch Gewerbe stark abgenommen haben (siehe hierzu auch die Bemerkungen im Abschnitt über den Vergleich mit der VGR). Betrachtet man Tabelle 7b, so sieht man das Wachstum der schwerpunktmäßigen Einkünfte. Die Durchschnittseinkünfte aus Kapital haben am stärksten zugenommen, wobei wieder ein großer Sprung seit 1987 geschehen ist, was wahrscheinlich mit der Steuerreform zusammenhängt. Stark angestiegen sind auch die schwerpunktmäßigen Durchschnittseinkünfte aus der Landwirtschaft – dies mag damit zusammenhängen, daß ein landwirtschaftlicher Betrieb als Haupterwerbsquelle nur mehr dann weitergeführt wird, wenn es sich wirklich auszahlt (die typischen Nebenerwerbsquellen wie Fremdenverkehr etc. wurden also bei kleineren landwirtschaftlichen Betrieben zur Haupterwerbsquelle) (11). Das Wachstum aller Durchschnittseinkünfte außer den Unselbständigen ist höher als das in Tabelle 3b ausgewiesene Durchschnittseinkommenswachstum. Im Gesamteinkommen haben allerdings wieder die unselbständigen Einkommen den höchsten Zuwachs erfahren. Bei Vergleichen innerhalb der Einkommensteuerstatistik zwischen Unselbständigen und den anderen Einkunftsarten ist Vorsicht geboten, da die ersteren nur einen Bruchteil der gesamten Lohn- und Gehaltsempfänger darstellen (12) und außerdem auch folgendes vor Augen gehalten werden sollte: „Einerseits gewinnen mit wachsendem Wohlstand auch die Besitzeinkommen der Haushalte von Arbeitnehmern und Pensionisten an Bedeutung; andererseits haben in diesem Jahrzehnt auch die Finanzanlagen der Unternehmen sehr kräftig zugenommen. Aus Veränderung der Lohn- bzw. Gewinnquote kann daher noch nicht unmittelbar auf die Verteilung zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmerhaushalten bzw. auf die Gewinnsituation in der Wirtschaft geschlossen werden. Dazu muß die Änderung der Struktur der Nichtlohneinkommen berücksichtigt werden.“ (13)

Tabelle 7c zeigt die Anteile an Steuerfällen und Einkommen an der jeweiligen Gesamtsumme. Die Einkunftsanteile von Landwirtschaft und Gewerbe sind stark zurückgegangen, die von Kapital und selbständiger Arbeit etwas gestiegen und die der unselbständigen Einkünfte sind stark angestiegen. Bei den Anteilen der Einkommensteuerfälle ist das Bild ähnlich: Landwirtschaft, Gewerbe und Kapital nehmen ab, Selbständige steigen etwas und die Unselbständigen steigen weitaus am stärksten an. Bezüglich der Schwerpunkteinkommen hatte Chaloupek errechnet, daß von 1953 bis 1972 die Selbständigen den stärksten Zuwachs hatten,

dieser Trend setzte sich nicht weiter fort – aber diese Gruppe ist ohnehin, wie gesagt, die reichste.

Es wurde bereits mehrfach erwähnt, daß immer mehr Unselbständige irgendwelche einkommensteuerpflichtigen Nebeneinkünfte haben – dennoch sind hiervon eher die reicheren Gruppen der Unselbständigen betroffen. Dies kann man aus einer Gegenüberstellung der Durchschnittslöhne, wie sie in der VGR ausgewiesen sind, mit den in Einkommensteuer angegebenen schwerpunktmäßigen Durchschnittseinkünften von Unselbständigen ersehen (Tabelle 8): Die Durchschnittseinkommen, die in der Einkommensteuererklärung angegeben sind, sind mehr als ein Viertel höher als die durch die VGR berechneten Durchschnittslöhne der österreichischen Bevölkerung.

**Tabelle 8**

**Schwerpunktmäßiges Durchschnittseinkommen der Unselbständigen  
im Vergleich mit der VGR**

|         | 1) laut<br>Einkommen-<br>steuerstatistik | 2) laut<br>Volkseinkommens-<br>rechnung | 1) in Prozent von 2) |
|---------|------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------|
| 1973/74 | 120.140                                  | 96.360                                  | 124,68%              |
| 1978/79 | 178.115                                  | 148.920                                 | 119,60%              |
| 1983/84 | 227.199                                  | 197.700                                 | 114,92%              |
| 1986/87 | 254.347                                  | 228.840                                 | 111,15%              |
| 1989/90 | 323.598                                  | 258.120                                 | 125,37%              |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1.7 1983; ab 1984 1.4; Volkseinkommensrechnung Tab. 26

Schließlich zeigt Tabelle 9 eine Gegenüberstellung der Durchschnittseinkünfte von Männern und Frauen für das Jahr 1990:

**Tabelle 9**

**Durchschnittseinkünfte 1990**

|                               | 1) Männer | 2) Frauen | %-Anteil 2) von 1) |
|-------------------------------|-----------|-----------|--------------------|
| Landwirtschaft<br>selbständig | 58.510    | 56.070    | 95,84%             |
| Gewerbe                       | 435.690   | 215.400   | 49,44%             |
| nichtselbständig              | 267.640   | 238.200   | 89,00%             |
| Kapital                       | 318.210   | 181.230   | 56,95%             |
| Vermietung                    | 58.000    | 64.100    | 110,52%            |
| sonstige                      | 47.020    | 66.620    | 141,70%            |
| insgesamt                     | 120.010   | 115.090   | 95,90%             |
|                               | 230.480   | 145.810   | 63,27%             |

**Durchschnitt schwerpunktmäßiger Einkünfte 1990**

|                  | 1) Männer | 2) Frauen | %-Anteil 2) von 1) |
|------------------|-----------|-----------|--------------------|
| Landwirtschaft   | 332.650   | 195.650   | 58,82%             |
| selbständig      | 959.580   | 463.540   | 48,31%             |
| Gewerbe          | 561.610   | 390.870   | 69,60%             |
| nichtselbständig | 375.410   | 237.120   | 63,16%             |
| Kapital etc.     | 631.770   | 338.060   | 53,51%             |
| insgesamt        | 495.120   | 299.990   | 60,59%             |

**Durchschnittsbruttobezüge unselbständig Beschäftigter**

|      | 1) Männer | 2) Frauen | %-Anteil 2) von 1) |
|------|-----------|-----------|--------------------|
| 1973 | 101.372   | 61.754    | 60,92%             |
| 1987 | 261.219   | 167.844   | 64,25%             |

Quellen: Einkommensteuerstatistik 1990 (2.1.1.; 1.4.1 und 1.4.2); Lohnsteuerstatistiken 1973 (1.5) 1987 (1.2.2 und 1.2.3)

Im Durchschnitt verdienen Frauen nicht einmal zwei Drittel von den Einkommen der Männer. Auch wenn, wie oben gezeigt wurde, die Selbständigen am reichsten sind, so ist hier die geschlechtsspezifische Verteilung am ungerechtesten: Frauen in selbständigen Berufen verdienen nicht einmal die Hälfte von dem, was Männer verdienen! Als Nebeneinkünfte haben allerdings Frauen mehr Einkünfte aus Kapital und Vermietung als Männer – wir leben also in einem Land von „Nebenerwerbsrentiessen“, auch wenn damit nicht sehr viel Geld zu machen ist. Dort, wo es sich allerdings um Haupteinkünfte aus Kapital und Vermietung handelt, haben die Männer wieder die Nase vorn.

**5. Die Einkommensverteilung**

Eine wichtige Frage dieser Arbeit ist, wie das Einkommen in Österreich verteilt ist und wie sich diese Verteilung seit 1973 entwickelt hat. Das Datenmaterial der Einkommensteuerstatistik erlaubt nur Aussagen über die Verteilung der erfaßten Einkommen insgesamt bzw. der Einkünfte aus den verschiedenen Einkunftsarten (da hier aber nur die sogenannten „Arbeitseinkünfte“ erfaßt sind, sind hier die Einkünfte aus Kapital, Vermietung etc. nicht dabei), nicht jedoch nach schwerpunktmäßigen Einkunftsarten. Die Berechnungen wurden aufgrund folgender Fragestellungen durchgeführt:

Betrachtet man das in der Einkommensteuerstatistik ausgewiesene Einkommen insgesamt, wieviel Prozent des Einkommens erhält das unterste Dezil (bzw. die Gruppe unterhalb des Median, das oberste Dezil, das oberste Prozent) der Steuerpflichtigen? Diese Berechnung wurde für die fünf ausgesuchten „Durchschnittsjahre“ durchgeführt sowie mit Hilfe der Lohnsteuerstatistik für die unselbständig Beschäftigten für 1973 und 1987. Tabellen 10 und 11 zeigen das Ergebnis.

**Tabelle 10**  
**Einkommensverteilung insgesamt**  
**Anteil des/r ... der Steuerpflichtigen am gesamten Einkommen**

|         | unterstes Dezil | untere Hälfte | oberstes Dezil | oberstes Prozent |
|---------|-----------------|---------------|----------------|------------------|
| 1973/74 | 1,38%           | 15,10%        | 48,62%         | 19,69%           |
| 1978/79 | 1,43%           | 15,38%        | 47,35%         | 17,97%           |
| 1983/84 | 1,73%           | 17,40%        | 44,40%         | 15,66%           |
| 1986/87 | 1,92%           | 17,80%        | 44,07%         | 16,67%           |
| 1989/90 | 2,04%           | 17,99%        | 44,36%         | 16,62%           |

Quelle: Einkommensteuerstatistiken 1973 bis 1990; Tabellen 2.4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3

**Tabelle 11**  
**Verteilung der Bruttobezüge der unselbständig Beschäftigten**  
**Anteil des/r ... der Steuerpflichtigen an der Summe der Bezüge**

|      | unterstes Dezil | untere Hälfte | oberstes Dezil | oberstes Prozent |
|------|-----------------|---------------|----------------|------------------|
| 1973 | 1,35%           | 26,27%        | 24,92%         | 4,94%            |
| 1987 | 1,60%           | 26,43%        | 25,79%         | 5,14%            |

Quelle: Lohnsteuerstatistik 1973 (2.1-2.4) und 1987 (1.2.1)

Aus Tabelle 10 sieht man, daß die Einkommensverteilung etwas ausgeglichener geworden ist. Bei einem Test mit Signifikanzniveau 0,05 ergibt sich, daß die Unterschiede der Anteile des reichsten Dezils und des reichsten Prozents signifikant weniger geworden sind. Dennoch sieht man im Vergleich mit Tabelle 11, daß die Einkommen der unselbständig Beschäftigten „gleichmäßiger“ verteilt sind, auch wenn hier die Entwicklung gegenläufig ist in dem Sinn, daß eine Umverteilung im Untersuchungszeitraum eher nach oben stattgefunden hat, und zwar auch wieder signifikant.

Ein anderes Maß für die „Gerechtigkeit“ bzw. „Ausgeglichenheit“ einer Verteilung ist der Ginikoeffizient. Je kleiner er ist, um so ausgeglichener bzw. weniger konzentriert ist die Verteilung. Tabelle 12 zeigt für die Einkunftsarten (mit Ausnahme von Kapital, da dieses nicht ausgewiesen ist) seit 1973/74 die Ginikoeffizienten.

**Tabelle 12**  
**Konzentration der Verteilung der Einkunftsarten (Ginikoeffizienten)**

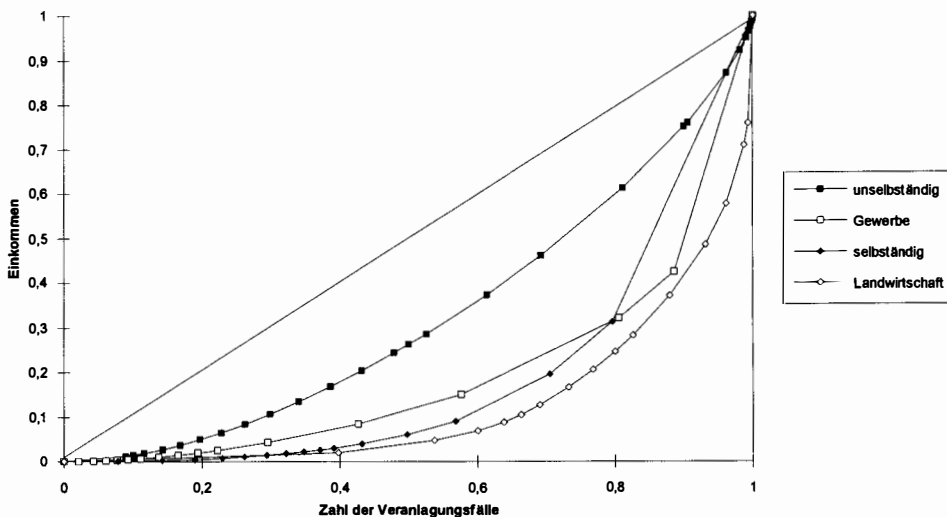
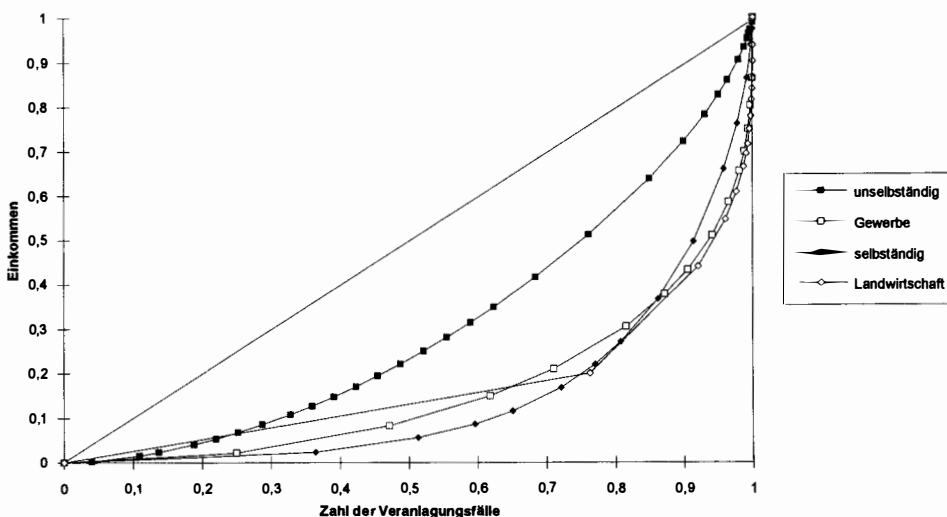
|         | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | nichtselbständig | insgesamt |
|---------|----------------|-------------|---------|------------------|-----------|
| 1973/74 | 0,81           | 0,63        | 0,62    | 0,46 (0,35)      | 0,57      |
| 1978/79 | 0,74           | 0,62        | 0,64    | 0,43             | 0,57      |
| 1983/84 | 0,68           | 0,65        | 0,65    | 0,40             | 0,53      |
| 1986/87 | 0,66           | 0,70        | 0,67    | 0,41 (0,34)      | 0,52      |
| 1989/90 | 0,74           | 0,72        | 0,68    | 0,41             | 0,52      |

Quelle: Einkommensteuerstatistiken 2.4.3 (insgesamt) und 2.6.1. (Rest) bis 1983; dann 2.5.3 und 2.8.1; Lohnsteuerstatistiken für 1973 (2.1-2.4) und 1987 (1.2.1.)

Anmerkung: Die Koeffizienten in Klammer bei den Nichtselbständigen sind die aus der Lohnsteuerstatistik errechneten für 1973 und 1987.



Eine graphische Darstellung der Konzentration der Einkommensverteilung bietet die Lorenzkurve. Für 1973/74 und 1986/87 wurde diese für die einzelnen Einkunftsarten berechnet, um auch den Vergleich mit den Löhnen und Gehältern darstellen zu können. Die Abbildungen 1 und 2 veranschaulichen die Ergebnisse aus Tabelle 12: Die Einkünfte aus der Landwirtschaft sind 1973/74 klar am „ungleichmäßigsten“ verteilt, 1986/87 sind alle einkommensteuerpflichtigen Einkunftsarten eher stark konzentriert. Deutlich sieht man die erheblich geringere Konzentration bei Löhnen und Gehältern, die aus der Lohnsteuerstatistik berechnet wurde.

**Abbildung 1****Konzentration der Verteilung der Arbeitseinkünfte 1973/74****Abbildung 2****Konzentration der Verteilung der Arbeitseinkünfte 1986/87**

Weiters wurden die Einkommensteuerstatistiken nach ihren Einkunftsarten aufgeschlüsselt und untersucht, welcher Anteil im untersten Dezil (untere Hälfte, oberstes Dezil, oberstes Prozent) auf die jeweilige Einkunftsart entfällt. Diese Einkunftsarten sind nicht schwerpunktmäßig, sondern insgesamt tabelliert. Außerdem werden hier auch die unselbständigen Einkommen angegeben, die in den Einkommensteuererklärungen aufscheinen, damit sich die Anteile auf hundert Prozent summieren. Tabelle 13 zeigt die Entwicklung der Einkommensverteilung.

**Tabelle 13**

**Einkommensverteilung 1973/74**  
(im ... der Einkommen entfallen .. % auf ...)

|                  | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | nichtselbständig | Kapital etc. |
|------------------|----------------|-------------|---------|------------------|--------------|
| unterstes Dezil  | 8,56%          | 3,06%       | 40,57%  | 33,22%           | 14,59%       |
| untere Hälfte    | 3,27%          | 7,46%       | 46,18%  | 33,85%           | 9,25%        |
| oberstes Dezil   | 0,98%          | 4,73%       | 85,94%  | 2,08%            | 6,28%        |
| oberstes Prozent | 0,57%          | 2,12%       | 90,21%  | 0,93%            | 6,17%        |

**Einkommensverteilung 1978/79**

|                  | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | nichtselbständig | Kapital etc. |
|------------------|----------------|-------------|---------|------------------|--------------|
| unterstes Dezil  | 11,02%         | 3,23%       | 38,44%  | 32,28%           | 15,03%       |
| untere Hälfte    | 3,72%          | 6,20%       | 36,15%  | 42,84%           | 11,09%       |
| oberstes Dezil   | 1,04%          | 9,49%       | 78,48%  | 3,54%            | 7,45%        |
| oberstes Prozent | 0,58%          | 5,55%       | 84,34%  | 1,64%            | 7,90%        |

**Einkommensverteilung 1983/84**

|                  | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | nichtselbständig | Kapital etc. |
|------------------|----------------|-------------|---------|------------------|--------------|
| unterstes Dezil  | 8,22%          | 4,71%       | 34,47%  | 39,79%           | 12,81%       |
| untere Hälfte    | 2,79%          | 6,74%       | 28,12%  | 52,68%           | 9,67%        |
| oberstes Dezil   | 1,25%          | 15,99%      | 69,56%  | 4,21%            | 8,99%        |
| oberstes Prozent | 1,08%          | 5,10%       | 83,44%  | 1,07%            | 9,31%        |

**Einkommensverteilung 1986/87**

|                  | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | nichtselbständig | Kapital etc. |
|------------------|----------------|-------------|---------|------------------|--------------|
| unterstes Dezil  | 5,15%          | 5,61%       | 31,35%  | 45,82%           | 12,07%       |
| untere Hälfte    | 1,85%          | 7,22%       | 23,96%  | 57,85%           | 9,12%        |
| oberstes Dezil   | 1,42%          | 13,84%      | 68,26%  | 3,96%            | 12,52%       |
| oberstes Prozent | 1,03%          | 3,75%       | 80,35%  | 1,69%            | 13,18%       |

**Einkommensverteilung 1989/90**

|                  | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | nichtselbständig | Kapital etc. |
|------------------|----------------|-------------|---------|------------------|--------------|
| unterstes Dezil  | 3,57%          | 6,33%       | 27,45%  | 50,31%           | 12,34%       |
| untere Hälfte    | 1,41%          | 7,71%       | 22,37%  | 58,54%           | 9,97%        |
| oberstes Dezil   | 1,33%          | 19,22%      | 53,84%  | 4,36%            | 21,24%       |
| oberstes Prozent | 1,26%          | 9,97%       | 58,71%  | 1,71%            | 28,35%       |

Quelle: Einkommensteuerstatistiken (Tabelle 2.4.3 bis 1983; ab 1984 2.5.3)

Tabelle 13 zeigt, daß der Anteil der Einkünfte aus Gewerbe bei den „Reichen und den Superreichen“ stark zurückgegangen ist – hierbei sollte aber die geringe Repräsentativität dieser Einkünfte bei dem Vergleich mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vor Augen bleiben, und außerdem ging dieser Rückgang auf Kosten der Einkünfte aus Kapital etc., die stark angestiegen sind und die ähnlich wie die Landwirtschaft schwer einzuschätzen sind. Allerdings sollte man hierzu bemerken, daß dieser „Abtausch“ auch von Guger festgestellt wurde, der ihn auf folgende Ursachen zurückführt: Einerseits spielen langfristige Strukturfaktoren eine Rolle und andererseits entwickelte sich ein Trend zu relativ sicheren Finanzveranlagungen – Großunternehmen verlagerten zunehmend ihr Interesse von Produktion zum Finanzgeschäft (14). Einkünfte aus selbständiger Arbeit sind stark angestiegen. Auch die Landwirtschaft ist etwas angestiegen.

Chaloupek berechnete folgende Ergebnisse: Von 1956 bis 1972 hat die Ungleichheit der Verteilung der Einkünfte aus den Einkunftsarten Gewerbebetrieb und selbständige Arbeit deutlich zugenommen. In den fünfziger und sechziger Jahren hat die Ungleichheit der Verteilung der von der Einkommensteuerstatistik erfaßten Haushaltseinkommen ebenfalls zugenommen (15). Vergleicht man diese Ergebnisse mit den hier berechneten, so ergibt sich folgendes Bild: Für die einzelnen Einkunftsarten hat sich die Entwicklung fortgesetzt, insgesamt hat sie aber eher abgenommen.

**6. Zusammenfassung**

Läßt man die Steuerreform 1989 außer acht, da durch sie die Datenreihen nicht mehr wirklich vergleichbar sind, so lassen sich folgende Hauptergebnisse der Untersuchung über die Entwicklung der Bruttoeinkünfte in den siebziger und achtziger Jahren finden:

- Die höchsten Einkünfte haben Personen, deren Haupteinkünfte aus selbständiger Arbeit kommen: Während für 1989/90 das Durchschnittseinkommen aller Einkommensteuerverpflichtigen ca. S 460.000,- im Jahr war, betragen die Durchschnittseinkommen der Steuerpflich-

tigen mit Einkommenschwerpunkt „selbständige Arbeit“ (Freie Berufe) ca. S 860.000,- im Jahr (Durchschnittseinkommen aus Gewerbe S 505.000,- und aus unselbständiger Arbeit S 324.000,-).

- Die höchsten Zuwachsraten im Gesamteinkommen nach schwerpunktmäßiger Zuordnung hatten in den siebziger und achtziger Jahren die unselbständigen Einkünfte; bei den schwerpunktmäßigen Durchschnittseinkünften sind die Zuwachsraten der unselbständig Erwerbstätigen mit +169 Prozent nur hinter Kapitaleinkünften (+334 Prozent) und Landwirtschaft (+222 Prozent, wobei diese Zahl nicht relevant ist) – immer mehr unselbständig Beschäftigte (allerdings eher in den oberen Gehaltsklassen) gehen Nebenerwerbstätigkeiten nach bzw. haben Nebeneinkünfte aus Kapitalvermögen, durch die sie zusätzlich zur Lohnsteuerpflicht auch einkommensteuerpflichtig werden: 1973/74 kamen 21 Prozent der in der Einkommensteuerstatistik ausgewiesenen Einkünfte aus unselbständiger Arbeit, 1989/90 waren es 40 Prozent. Anders gesagt: 1973 gaben 5,9 Prozent der Lohnsteuerpflichtigen auch eine Einkommensteuererklärung ab, 1987 waren es bereits 9,45 Prozent.
- Über die Landwirtschaft lassen sich keine relevanten Aussagen treffen, da nur bei ca. fünf Prozent der Bauern überhaupt eine Einkommensteuerzahlung entsteht und damit die Einkommensteuerstatistik in keiner Weise repräsentativ für die Einkommenslage der Bauern ist.
- Die Anzahl der insgesamt in der Einkommensteuerstatistik ausgewiesenen Steuerfälle mit Einkünften aus Gewerbe sind nur wenig angestiegen; als Haupteinkunftsart sind sie stark zurückgegangen (obwohl die Zahl der Gewerbetreibenden laut Krankenversicherungsstatistik im Untersuchungszeitraum gleich geblieben ist) – dieses Phänomen zeigt sich auch in der stark fallenden Nachweisquote der gewerblichen Einkünfte in der VGR durch die Einkommensteuerstatistik.
- Auch noch im Jahr 1990 sind die Bruttoeinkünfte von Frauen wesentlich niedriger als die von Männern. Während in den meisten Einkunftsarten Frauen ungefähr zwei Drittel der Einkünfte der Männer beziehen, ist es für selbständige Einkünfte sogar nur die Hälfte.
- Die Einkommensverteilung ist für Löhne und Gehälter am ausgeglicheneren und ist auch während des Untersuchungszeitraums ausgeglichener geworden, für die anderen Einkunftsarten ist die Verteilung eher unausgeglichener geworden.
- Wichtig ist, daß bei allen diesen Vergleichen bedacht wird, daß es sich bei den verschiedenen Einkunftsarten nicht um soziologische Gruppen oder gar Klassen handelt, da es immer mehr Überschneidungen von Beziehern von Besitzeinkommen und von Lohneinkünften gibt.

Diese Verwischung zwischen den einzelnen Gruppen scheint im Untersuchungszeitraum immer mehr zugenommen zu haben (einerseits werden Unternehmer zu Geschäftsführern und damit zu Unselbständigen, andererseits gibt es immer mehr de facto Abhängigkeitsverhältnisse von de jure Selbständigen in Form von Werkverträgen).

- Schließlich sollte bei der ganzen Arbeit die im ersten Abschnitt erwähnte Unterrepräsentativität der Daten der Einkommensteuerstatistik vor Augen gehalten werden. Es wurde darauf hingewiesen, daß ein Vergleich zwischen VGR und Einkommensteuerstatistik problematisch ist, dennoch zeigen auch genauere Berechnungen, daß der Trend stimmt: Die steuerliche Untererfassung wurde in den letzten Jahren stärker. Daraus ergibt sich ein nicht unwichtiges Problem: Einkommensverteilungsuntersuchungen unterschätzen die Ungleichheit mit abnehmendem Grad der Repräsentativität.

## 7. Anhang

**Tabelle A1**

**Einkommensentwicklung zur Zeit der Steuerreform  
(inklusive Freibeträge)  
Durchschnittseinkommen nach Einkunftsarten (brutto)**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | nichtselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|------------------|--------------|-----------|
| 1987 | 45.615         | 351.407     | 267.799 | 222.940          | 55.570       | 191.965   |
| 1988 | 46.509         | 343.999     | 256.287 | 226.528          | 54.762       | 189.844   |
| 1989 | 62.126         | 423.490     | 287.170 | 260.331          | 62.429       | 208.484   |
| 1990 | 69.543         | 411.884     | 284.107 | 271.624          | 66.136       | 210.653   |

**Index des Durchschnittseinkommens**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1988 | 101,96         | 97,89       | 95,70   | 101,61        | 98,55        | 98,90     |
| 1989 | 136,20         | 120,51      | 107,23  | 116,77        | 112,34       | 108,61    |
| 1990 | 152,46         | 117,21      | 106,09  | 121,84        | 119,02       | 109,74    |

**Einkommensteuerfälle nach Einkunftsart**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 35.890         | 69.273      | 165.956 | 238.974       | 189.009      | 699.102   |
| 1988 | 36.459         | 73.168      | 171.519 | 250.906       | 197.317      | 729.369   |
| 1989 | 35.161         | 80.507      | 177.442 | 259.977       | 271.164      | 824.251   |
| 1990 | 34.722         | 84.302      | 178.619 | 274.937       | 290.265      | 862.845   |

**Index der Einkommensteuerfälle**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1988 | 101,59         | 105,62      | 103,35  | 104,99        | 104,40       | 104,33    |
| 1989 | 97,97          | 116,22      | 106,92  | 108,79        | 143,47       | 117,90    |
| 1990 | 96,75          | 121,70      | 107,63  | 115,05        | 153,57       | 123,42    |

**Gesamteinkommen nach Einkunftsarten (brutto, in Tausend)**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe    | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt   |
|------|----------------|-------------|------------|---------------|--------------|-------------|
| 1987 | 1,637.105      | 24,343.000  | 44,442.816 | 53,276.890    | 10,503.148   | 134,202.959 |
| 1988 | 1,695.682      | 25,169.724  | 43,958.035 | 56,837.347    | 10,805.402   | 138,466.190 |
| 1989 | 2,184.406      | 34,093.888  | 50,956.059 | 67,680.087    | 16,928.525   | 171,842.965 |
| 1990 | 2,414.671      | 34,722.618  | 50,746.908 | 74,679.434    | 19,197.019   | 181,760.650 |

**Index des Gesamteinkommens**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1988 | 103,58         | 103,40      | 98,91   | 106,68        | 102,88       | 103,18    |
| 1989 | 133,43         | 140,06      | 114,66  | 127,03        | 161,18       | 128,05    |
| 1990 | 147,50         | 142,64      | 114,18  | 140,17        | 182,77       | 135,44    |

Quelle: Einkommensteuerstatistiken 1987–1990 2.5.3 plus 5.1.

**Tabelle A2**

**Einkommensentwicklung zur Zeit der Steuerreform  
(exklusive Freibeträge)  
Durchschnittseinkommen nach Einkunftsarten (brutto)**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 41.934         | 301.017     | 224.864 | 222.940       | 55.570       | 176.591   |
| 1988 | 43.020         | 320.280     | 229.537 | 226.528       | 54.762       | 180.999   |
| 1989 | 51.745         | 398.463     | 263.008 | 260.331       | 62.429       | 200.395   |
| 1990 | 57.709         | 386.899     | 259.350 | 271.624       | 66.136       | 202.610   |

**Index des Durchschnittseinkommens**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1988 | 102,59         | 106,40      | 102,08  | 101,61        | 98,55        | 102,50    |
| 1989 | 123,40         | 132,37      | 116,96  | 116,77        | 112,34       | 113,48    |
| 1990 | 137,62         | 128,53      | 115,34  | 121,84        | 119,02       | 114,73    |

**Einkommensteuerfälle nach Einkunftsart**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 35.890         | 69.273      | 165.956 | 238.974       | 189.009      | 699.102   |
| 1988 | 36.459         | 73.168      | 171.519 | 250.906       | 197.317      | 729.369   |
| 1989 | 35.161         | 80.507      | 177.442 | 259.977       | 271.164      | 824.251   |
| 1990 | 34.722         | 84.302      | 178.619 | 274.937       | 290.265      | 862.845   |

**Index der Einkommensteuerfälle**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1988 | 101,59         | 105,62      | 103,35  | 104,99        | 104,40       | 104,33    |
| 1989 | 97,97          | 116,22      | 106,92  | 108,79        | 143,47       | 117,90    |
| 1990 | 96,75          | 121,70      | 107,63  | 115,05        | 153,57       | 123,42    |

**Gesamteinkommen nach Einkunftsarten (brutto, in Tausend)**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe    | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt   |
|------|----------------|-------------|------------|---------------|--------------|-------------|
| 1987 | 1,504.998      | 20,852.348  | 37,317.463 | 53,276.890    | 10,503.148   | 123,454.847 |
| 1988 | 1,568.459      | 23,434.253  | 393,69.912 | 56,837.347    | 10,805.402   | 132,015.373 |
| 1989 | 1,819.416      | 32,079.043  | 46,668.623 | 67,680.087    | 16,928.525   | 165,175.694 |
| 1990 | 2,003.774      | 32,616.365  | 46,324.854 | 74,679.434    | 19,197.019   | 174,821.446 |

**Index des Gesamteinkommens**

|      | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe | unselbständig | Kapital etc. | insgesamt |
|------|----------------|-------------|---------|---------------|--------------|-----------|
| 1987 | 100,00         | 100,00      | 100,00  | 100,00        | 100,00       | 100,00    |
| 1988 | 104,22         | 112,38      | 105,50  | 106,68        | 102,88       | 106,93    |
| 1989 | 120,89         | 153,84      | 125,06  | 127,03        | 161,18       | 133,79    |
| 1990 | 133,14         | 156,42      | 124,14  | 140,17        | 182,77       | 141,61    |

Quelle: Einkommensteuerstatistiken 1987–1990 2.5.3.

**Tabelle A3**

**„Sondererhebungsmerkmale“ laut  
Einkommensteuerstatistik zur Zeit der Steuerreform**

|                            | 1987           |             |           |
|----------------------------|----------------|-------------|-----------|
|                            | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe   |
| vorzeitige Abschreibung    | 29.983         | 188.393     | 1,353.140 |
| Investitionsrücklage       | 59.718         | 3,123.324   | 4,470.348 |
| Investitionsfreibetrag     | 32.875         | 111.213     | 644.860   |
| nichtentnommener Gewinn    | 2.245          | 0           | 236.678   |
| Vorsorge für Abfertigungen | 7.286          | 67.722      | 420.327   |

|                            | 1988           |             |           |
|----------------------------|----------------|-------------|-----------|
|                            | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe   |
| vorzeitige Abschreibung    | 27.504         | 215.187     | 1,332.750 |
| Investitionsrücklage       | 29.805         | 1,264.201   | 1,849.158 |
| Investitionsfreibetrag     | 60.983         | 181.831     | 1,000.561 |
| nichtentnommener Gewinn    | 0              | 0           | 0         |
| Vorsorge für Abfertigungen | 8.931          | 74.252      | 405.654   |

|                            | 1989           |             |           |
|----------------------------|----------------|-------------|-----------|
|                            | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe   |
| Investitionsrücklage       | 42.834         | 1,626.211   | 2,082.005 |
| Investitionsfreibetrag     | 298.877        | 299.661     | 1,750.632 |
| Vorsorge für Abfertigungen | 23.279         | 88.973      | 454.799   |

|                            | 1990           |             |           |
|----------------------------|----------------|-------------|-----------|
|                            | Landwirtschaft | selbständig | Gewerbe   |
| Investitionsrücklage       | 45.395         | 1,624.093   | 2,142.406 |
| Investitionsfreibetrag     | 338.917        | 381.037     | 1,787.916 |
| Vorsorge für Abfertigungen | 26.585         | 101.123     | 491.732   |

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1987–1990 5.1.

**Anmerkungen**

- (1) Chaloupek (1978) 9–22; Chaloupek (1980) 17–28.
- (2) Franz, Teufelsbauer (1979) 16 machen auf folgendes Problem aufmerksam: „Kitzmantel und Chaloupek vergleichen die VGR-Gewinne mit den in der Einkommensteuerstatistik ausgewiesenen Einkünften bzw. Steueraufkommen und finden ‚Steuernachweisquoten‘ von weniger als 50 Prozent [...]. Demgegenüber stehen Klagen der



Wirtschaft über eine kontinuierlich fortschreitende Umverteilung, hohe Durchschnittssteuersätze, geringe Eigenkapitalbildungsmöglichkeiten auf Grund zu geringer Gewinne und über eine Finanzbehörde, deren Rigorosität einen Gedanken an Hinterziehung gar nicht aufkommen läßt. Tatsächlich ändert sich die empirische Beweislage um einiges, wenn berücksichtigt wird, daß für den Unternehmer nicht die in der VGR ausgewiesenen Gewinne, sondern primär jene der Steuerbilanzen von Ausschlag sind. Steuerrechtliche und volkswirtschaftliche Gewinne differieren nämlich beträchtlich bezüglich der zu erfassenden Leistungen sowie deren Bewertung, so daß sich erhebliche quantitative Abweichungen ergeben.“ Siehe zu diesem Problem auch die Studie von Farny et al. (1992), die die Berechnungen von Franz und Teufelsbauer für die Jahre 1980–86 fortsetzt.

- (3) Das Statistische Handbuch der Sozialversicherungsträger gibt folgende Zahlen der Pflichtversicherten der gewerblichen Krankenversicherten an (1973–83 Tabelle 4; 1986 und 1987 Tabelle 8; 1987 bis 1990 Tabelle 2.14):

PflichtversicherteIndex (1973/74 = 100)

|         |         |        |
|---------|---------|--------|
| 1973/74 | 115.475 | 100,00 |
| 1978/79 | 149.729 | 129,66 |
| 1983/84 | 147.303 | 127,56 |
| 1986/87 | 148.359 | 128,48 |
| 1989/90 | 149.260 | 129,26 |

- (4) Farny untersucht derzeit die Steuerhinterziehung im Gewerbe – erste Ergebnisse lassen auf Steuerhinterziehung und -betrug in einem enormen Ausmaß schließen (über 3 Prozent des BIP!).
- (5) Farny et al. (1992) 17.
- (6) Chaloupek (1978) 12.
- (7) Die überdurchschnittliche Steigerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung läßt sich einerseits durch den Boom beim Bauen von Eigenheimen erklären (der durch die Imputationen der fiktiven Eigenheimkosten in diese Größe hineinkommt), andererseits aber auch durch das starke Ansteigen der Mieten im Untersuchungszeitraum (1973 = 100,00; 1990 = 296,47). Außerdem kommt es immer öfter aus Gründen der Gewinnabsicherung zu „Eigenvermietungen“ von Fabriksanlagen: Zunächst trennt der Unternehmer Grundstücke und Gebäude vom Firmenvermögen ab und gliedert sie in sein Privatvermögen ein, um sie dann nachfolgend an die eigene Firma wieder zu vermieten.
- (8) Hier ist im speziellen die problematische Vergleichbarkeit der Daten zu beachten.
- (9) Um diese Ausführung näher zu erläutern, sei ein einfaches Rechenbeispiel angeführt. Es wird angenommen, daß nur die Hälfte der Steuerpflichtigen ihre „Sondererhebungsmerkmale“ (Tabelle 5.1) angeben (da das eine freiwillige Zusatzarbeit des Steuerpflichtigen ist). In Tabelle 2.5.3 (Summe der Einkünfte) sind von den Einkünften bereits die Freibeträge, Abschreibungen etc. abgezogen – daher wurden für die Berechnung der Gesamteinkünfte die Beträge der Tabelle 5.1 dazu addiert. Angenommen, die Bruttoeinkünfte würden sowohl für 1988 als auch für 1989 1000 sein – es gäbe also gar keinen Sprung durch die Steuerreform. Die Freibeträge seien 1988 200 und 1989 100 (da sie ja reduziert wurden). Die statistisch ausgewiesene Summe der Einkünfte (2.5.3) ist daher für 1988 800 und für 1989 900 (ein Wachstum von 12,5%). In Tabelle 5.1 ist jeweils nur die Hälfte der Freibeträge angegeben. Die vorgenommene Addition ergibt also für 1988 900 und für 1989 950 (ein Wachstum von 5,5%). Das bedeutet, daß aufgrund der Untererfassung in der Statistik immer ein Sprung durch die Steuerreform gegeben ist, dieser aber für die Summe der Einkünfte (ohne 5.1) größer ist – was die Tabellen im Anhang bestätigen.
- (10) Information des Österreichischen Statistischen Zentralamtes.
- (11) Bedenkt man, daß von fast 200.000 Bauern nur 35.000 aufgrund der Pauschalierung erfaßt werden, und hiervon wiederum bei nur 10.000 Personen überhaupt eine Einkommensteuerzahlung entsteht, sind allerdings jegliche Rückschlüsse auf das tatsächliche Einkommen problematisch.
- (12) Sinnvoller wäre es, die Durchschnittslöhne laut VGR zum Vergleich heranzuziehen. Doch Tabelle 8 zeigt, daß die Relation von Einkommensteuerstatistik und VGR ziem-

lich gleichbleibend ist, daß also keine allzu große Verzerrung im direkten Vergleich sein dürfte.

(13) Guger (1990) 487.

(14) Guger (1990) 486 f.

(15) Chaloupek (1980) 25.

## Literatur

Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich I, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/1 (1978) 9–22.

Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich III, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 6/1 (1980) 17–28.

Farny, Otto; et al., Die Entwicklung der Steuerbelastung verschiedener Einkunftsarten 1980–1992 (Wien 1992).

Franz, Alfred; Teufelsbauer, Werner, Gewinne im volkswirtschaftlichen und im steuerrechtlichen Rechnungswesen, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 26/6 (1979) 16–40.

Guger, Alois, Die Entwicklung der funktionellen Verteilung und der verfügbaren Einkommen seit 1970, in: *Wifo-Monatsberichte* 8 (1990) 484–491.

Statistisches Handbuch der Sozialversicherungsträger 1973–1990.

---

# Erste Erfahrungen mit Budgetausgliederungen

**Bruno Roßmann**

---

## 1. Vorbemerkung

Der wachsende Kostendruck, der auf den öffentlichen Haushalten - national wie international - lastet, hat dazu geführt, den öffentlichen Sektor als Ort der Unwirtschaftlichkeit anzuprangern. Eine Konsequenz der dadurch ausgelösten Debatte über die Neupositionierung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat bestand darin, daß es zu teilweise massiven Privatisierungen sowie Auslagerungen von Produktionen an private Anbieter kam. Als wichtigste Begründung dafür wurden fiskalische Argumente in den Vordergrund gestellt. Da private Anbieter ihre Leistungen billiger erbringen können, seien Privatisierungen im weitesten Sinne ein Instrument, mit dem Budgetdefizite abgebaut werden können. In vielen Ländern entstand in der Folge eine neue Philosophie für budgetpolitische Reformen, die vor allem auf zwei Grundsätzen beruhen: Mehr Wettbewerb und verbesserte Managementsysteme (OECD, 1993). In Ansätzen findet sich diese Philosophie auch in Österreich. So wurden Ausgliederungen im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung vom Dezember 1990 als eine Maßnahme qualifiziert, die dazu beitragen soll, „die Ausgabendynamik des Staatshaushaltes weiter einzubremsen“ (1). Die vorliegende Arbeit unternimmt einen ersten Versuch, die in dieser Legislaturperiode erfolgten Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt, nicht jedoch auch sonstige Privatisierungsmaßnahmen zu evaluieren. Ausgangspunkt dafür sind jene Ausgliederungen, die im Arbeitsübereinkommen 1990 sowie in der Verordnung zur Veränderung der Planstellenbesetzungs-Verordnung 1984 (2) festgeschrieben sind. Zuvor wird jedoch noch ein kurzer Rückblick auf bisherige Privatisierungen im Bundeshaushalt gemacht.

## 2. Rückblick auf bisherige Privatisierungen im Bundeshaushalt

Im Arbeitsübereinkommen 1987 wurde von der Bundesregierung erstmals offiziell ein Privatisierungsprogramm beschlossen. In der Folge kam es zu relativ umfangreichen Unternehmens- und Beteiligungsveräußerungen, insbesondere auf der Ebene des Bundes (Lehner et al 1991, Schneider/Hofreither 1990). Seit dem Jahr 1987 wurden „Privatisierungen“ im Ausmaß von 24,5 Milliarden Schilling vorgenommen, für 1994 sind Veräußerungen in der Höhe von 7,6 Milliarden Schilling veranschlagt. Die nachstehende Übersicht vermittelt einen Überblick darüber:

### Übersicht 1:

#### Veräußerungen des Bundes seit dem Jahr 1987

| Jahr       | Gesellschaft (Verkauf von)                                                                                                                                                                                                                                                       | Verkaufserlös in Mio. S |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1987       | E-wirtschaftliche Sondergesellschaften (ausgenommen VIAG); Übertragung der Bundesanteile gemäß BGBI. Nr. 321/87 an die Verbundgesellschaft Österreichische Länderbank AG; aus Verkauf von Bezugsrechten                                                                          | 6000,0                  |
|            | Österreichische Länderbank AG; Verkauf von Nominale 100 Mio. öS/420%                                                                                                                                                                                                             | 62,8                    |
|            | Wiener Porzellanmanufaktur Augarten Ges; Einnahme aus Verkauf der Bundesanteile von 1,254 Mio. öS/150% im Oktober 1986                                                                                                                                                           | 420,0                   |
|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1,9                     |
|            | Summe 1987                                                                                                                                                                                                                                                                       | 6.484,7                 |
| 1988       | Verbundgesellschaft; Verkauf von Nominale 1.400 Mio. öS und von Nominale 23,180 Mio. öS zum Kurs von 365% bzw. gemischten Kurs mit Teilzahlung 1988, 1989 und 1990, Teilerlös 1988 (Teilerlöse 1989 und 1990 je öS 1.423,180.000,-)                                              | 2.384,6                 |
|            | Austrian Airlines; Verkauf von Nominale 435 Mio. öS/ Kurs 210% und von Nominale öS 600,-/Kurs 216%                                                                                                                                                                               | 913,5                   |
|            | Axamer Lizum Aufschließung-AG; Verkauf der Bundesanteile von Nominale 84 Mio. öS gemäß BGBI. Nr. 418/88 zum Preis von Außerdem i. V. m. Verkauf der Bundesanteile an der Österreichischen Sprengmittel-VertriebsgmbH.; Kapitalherabsetzung um 20 Mio. öS/Bundesanteil 10 Mio. öS | 113,4                   |
|            | Kapitalherabsetzung beim Exportfonds                                                                                                                                                                                                                                             | 10,0                    |
|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 130,0                   |
| Summe 1988 |                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 3.515,5                 |
| 1989       | Verkauf des Hauptmünzamt an die OeNB gemäß BGBI. Nr. 597/88                                                                                                                                                                                                                      | 8.000,0                 |
|            | Creditanstalt-Bankverein; abgerechneter Veräußerungserlös aus dem Verkauf von Nominale 292,112.500 Stammaktien des Bundes                                                                                                                                                        | 1.208,4                 |
|            | Österreichische Sprengmittel-VertriebsgmbH; Verkauf der Bundesanteile von 12,5                                                                                                                                                                                                   | 30,0                    |

| Jahr        | Gesellschaft (Verkauf von)                                                             | Verkaufserlös in<br>Mio. S |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
|             | Mio. öS (= nach Kapitalherabsetzung 1988) gemäß<br>BGBl. Nr. 574/88 um                 | 198,5                      |
|             | Österreichische Länderbank AG; Verkauf von Nominale<br>öS 41,352.900                   | 54,1                       |
|             | AUA; Bezugsrechterlöse aus unterbliebener Bundesbeteiligung<br>an Kapitalerhöhung V/89 | 1.423,2                    |
|             | Verbund 2. Teilzahlung                                                                 | 210,0                      |
|             | Erste Wiener Hotel AG (1. Jahresrate von insgesamt<br>510 Mio. öS)                     | 12,5                       |
|             | Liquidationserlös Teletheater                                                          |                            |
| Summe 1989  |                                                                                        | 11.136,7                   |
| 1990        | Mühlbacher Fremdenverkehrs GmbH.                                                       | 40,0                       |
|             | Verbundgesellschaft (III. Rate)                                                        | 1.423,2                    |
|             | AUA Bezugsrechterlöse                                                                  | 183,9                      |
|             | Theaterverlag Eirich GmbH                                                              | 4,1                        |
|             | Erste Wiener Hotel AG (II. Rate)                                                       | 150,0                      |
| Summe 1990  |                                                                                        | 1.801,1                    |
| 1991        | Erste Wiener Hotel AG                                                                  | 150,0                      |
|             | Wien Film                                                                              | 9,0                        |
|             | Aktien Creditanstalt-Bankverein                                                        | 354,5                      |
| Summe 1991  |                                                                                        | 513,5                      |
| 1992        | CA-BV (Verkauf von Stammaktien Stk. 274.060 oder<br>Nom. 24,706 Mio. S)                | 145,0                      |
|             | Liqui Erlös Teletheater                                                                | 9,4                        |
| Summe 1992  |                                                                                        | 154,4                      |
| 1993        | CA-BV (Verk. v. Stammaktien Nom. 26,088 Mio. S)                                        | 153,6                      |
|             | Verbund (Verk. d. Bonusaktien Nom. S 23,534.100,-)                                     | 131,3                      |
|             | Verkauf der CASAG                                                                      | 592,0                      |
| Summe 1993  |                                                                                        | 876,9                      |
| Quelle: BMF |                                                                                        |                            |

Die quantitativ bedeutsamsten Verkäufe waren die Übertragung der Bundesanteile der E-wirtschaftlichen Sondergesellschaften an die Verbundgesellschaft, der Verkauf des Hauptmünzamttes an die OeNB und die Veräußerungen von Bankenanteilen (CA-BV, Länderbank). Mit der Privatisierung von kommunalen Aufgaben bzw. mit dem Verkauf von indirekten Bundesanteilen im Bankenkonzernbereich wurde schon viel früher begonnen. Weiters kam es im Bereich der Bundesbetriebe in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu rechtlichen und organisatorischen Veränderungen:

- 1939 Umwandlung der Tabakregie in eine Aktiengesellschaft
- 1969 Ausgliederung der Österreichischen Postsparkasse aus der Bundesverwaltung
- 1977 Ausgliederung der Bundesapotheken
- 1979 Ausgliederung des Salzmonopols (Salinen AG)
- 1979 Umwandlung des Dorotheums von einer Anstalt in eine GmbH
- 1979 Umwandlung des Österreichischen Bundesverlages von einem Fondsbetrieb in eine GmbH
- 1982 Ausgliederung der Österreichischen Staatsdruckerei
- 1991 Ausgliederung des Glücksspielmonopols

Darüber hinaus kam es vornehmlich im Infrastrukturbereich zur Übertragung von staatlichen Aufgaben an Sondergesellschaften. Zweck der Errichtung solcher Sondergesellschaften war ursprünglich neben der Übertragung der Aufgabenträgerfunktion insbesondere die Beschaffung der erforderlichen Finanzierungsmittel am freien Kapitalmarkt, um die Finanzierung wichtiger und dringlicher Bauvorhaben unabhängig von der jeweiligen Budgetsituation zu gewährleisten. 1982 wurde die Finanzierungsfunktion der Autobahnen- und Schnellstraßen-FinanzierungsAG (ASFINAG) übertragen, die nunmehr Investitionen in verschiedensten Bereichen finanziert (Bundeshochbau, Straßenbau, Hochleistungsstrecken der ÖBB).

Zu den erwähnten Ausgliederungen liegen drei empirische Fallstudien vor: zum Salzmonopol, der Österreichischen Staatsdruckerei und der ASFINAG. Obermann et al (1993) untersuchten dabei vor allem die budgetären Auswirkungen vor, bei und nach Ausgliederungen. Durch die Ausgliederungen der Österreichischen Salinen ist es zu erheblichen Budgetentlastungseffekten gekommen, im Jahr 1992 konnte im Zuge der Budgetkonsolidierung sogar eine Sonderdividende in Höhe von 1 Milliarde Schilling an den Bund abgeführt werden. Bei der Österreichischen Staatsdruckerei konnte der Betriebsabgang ebenfalls reduziert werden, in den letzten Jahren wurden sogar geringfügige Einnahmenüberschüsse durch die Tätigkeit der Staatsdruckerei erzielt. Nicht untersucht wurde allerdings die Frage, ob den vom Bund in Anspruch genommenen Leistungen marktkonforme Entgelte gegenüberstehen. Bezüglich der ASFINAG hingegen kommen Obermann et al zu dem Ergebnis, daß diese Form der Finanzierung den Bundeshaushalt vermutlich stärker belastet als eine direkte Kapitalmarktfinanzierung des Bundes, weil durch die Verlagerung der budgetären Belastung in die Zukunft aufgrund der tilgungsfreien Jahre höhere Belastungen zu erwarten sind. Allerdings ist darauf zu verweisen, daß die finanziellen Budgetengpässe der Grund dafür sind, warum bisher keine Tilgungen vorgenommen wurden. Kritisiert wird zurecht die verwaltungs- und kostenintensive Zwischenschaltung. Aus dieser Sicht ist es unverständlich, warum die ASFINAG-Finanzierungen nicht vom ausgegliederten „debt management“ des Bundes, der Bundesfinanzierungsagentur, wahrgenommen werden. Dadurch wird auf mögliche Synergieeffekte verzichtet.

Insgesamt zeigt sich aus der Analyse Obermanns, daß Aussagen über „erfolgreiche“ Ausgliederungen nur durch fundierte Analysen des jeweiligen Projektes gemacht werden können. Er beschränkt sich jedoch in seiner Untersuchung auf ökonomische, insbesondere budgetäre Wirkungszusammenhänge, versucht aber nicht die Bedingungen und das Umfeld zu beschreiben, die die Voraussetzung für eine nachhaltig budgetentlastende Ausgliederung bilden.

Internationale Erfahrungen (3) mit Ausgliederungen und empirische Studien darüber zeigen, daß bei Ausgliederungen zwar ein beträchtliches Potential für Kosteneinsparungen gegeben ist, dessen Realisierung allerdings voraussetzt, daß die Konzeption des Designs und die Umsetzung der Ausgliederung nicht unabhängig voneinander betrachtet werden dürfen. Weiters kommt den ökonomischen Rahmenbedingungen (Wettbewerb, Information) und der Schaffung geeigneter Anreizsysteme zur Überwindung der Widerstände seitens der Bürokratie und der Bediensteten sowie den Formen der Unternehmensführung und Unternehmensorganisation große Bedeutung zu. Mindestens ebenso wichtig für eine erfolgreiche Ausgliederung ist die Einbeziehung von Grundsätzen der Organisationsentwicklung und der Arbeitsorganisation. Durchwegs negative Erfahrungen gibt es mit Auslagerungen von hoheitlichen Aufgaben.

### **3. Analyse von Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt**

Erklärtes Ziel der Budgetausgliederungen ist es, einen nachhaltigen Beitrag zur Entlastung des Bundeshaushalts zu leisten. Vorrangig soll daher hier der Frage nachgegangen werden, ob die in dieser Legislaturperiode erfolgten Budgetausgliederungen dieser Zielsetzung gerecht werden konnten. Darüber hinaus werden – sofern das möglich ist – aber auch Antworten auf andere behauptete Vorteile von Ausgliederungen versucht. Neben der Entlastung des Bundeshaushalts werden den Ausgliederungen häufig noch folgende Vorteile zugeschrieben (4):

- Erhöhung der Flexibilität insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Gebarung (Loslösung von der Einjährigkeit des Budgets) und auf das Personalmanagement (Befreiung vom starren Schema des Dienstrechtes).
- Erhöhung der Transparenz sowie der Effektivität und vor allem der Effizienz.
- Möglichkeit des Managements nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu agieren.

Schließlich soll danach gefragt werden, ob Fehler bei der Umsetzung – wie sie aus internationalen Erfahrungen bekannt sind – gemacht wurden. Vorausgeschickt werden muß allerdings, daß der Zeitpunkt zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen noch früh ist. Das bedeutet, daß eine abschließende Beurteilung nicht erfolgen kann. Andererseits aber bietet eine frühzeitige Diagnose die Möglichkeit, bereits jetzt erkennbare Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Den Ausgangspunkt für die Analyse bilden die Ausgliederungsprogramme der Bundesregierung. Einzelne Bestandteile davon sind in verschiedenen Kapiteln des Arbeitsübereinkommens 1990 enthalten. Einen vollständigen Überblick gibt die Verordnung zur Novellierung der Planstellenbesetzungs-Verordnung. Übersicht 2 zeigt, daß das Ausgliederungsprogramm sehr umfangreich ist. Sie gibt einen Überblick über den gegenwärtigen Stand realisierter bzw. in Realisierung befindlicher Projekte. Das neben der ÖBB bedeutendste Ausgliederungsprojekt, die Post und Telegraphenverwaltung, fehlt jedoch in dieser Zusammenstellung.

### Übersicht 2:

#### Übersicht über das Ausgliederungsprogramm der Bundesregierung Die Ausgaben beziehen sich auf das Jahr 1992, Stand: Dezember 1993

| Verwaltungseinheit                  | Planstellen | Aktivitätsaufwand | Ausgaben | Einnahmen | Stand                          |
|-------------------------------------|-------------|-------------------|----------|-----------|--------------------------------|
| in Mio. S                           |             |                   |          |           |                                |
| Österreichische Bundesbahnen        | 65.676      | 22.771,0          | 41.358,3 | 31.809,4  | Ausgliederung erfolgte 1993/94 |
| Staatsschuldenverwaltung            | 13          |                   |          |           | Ausgliederung erfolgte 1993    |
| Wasserstraßendirektion              | 650         | 176,8             | 249,8    | 76,5      | Ausgliederung erfolgte 1993    |
| Tiergarten Schönbrunn (1)           | 43          | 23,3              | 40,9     | 16,2      | Ausgliederung erfolgte 1992    |
| Bundesgebäudeverwaltung             | 3.112       | 903,0             | 1.481,4  | 418,6     | Ausgliederung erfolgte 1993    |
| Schloß Schönbrunn                   | 105         | 90,0              | 60,0     |           | Ausgliederung erfolgte 1993    |
| Umwelt- u. Wirtschaftsfonds         |             |                   |          |           | Abwicklung über Bank seit 1993 |
| Bundesamt für Zivilluftfahrt        | 1.004       | 825,5             | 1.226,0  | 866,1     | Ausgliederung erfolgt 1994     |
| Arbeitsmarktverwaltung              | 3.398       | 785,5             | 1.392,3  | 5,2       | Ausgliederung erfolgt 1994     |
| Bundesanstalten für Milchwirtschaft | 122         | 41,5              | 215,0    | 176,6     | in Vorbereitung                |



| Verwaltungseinheit                         | Planstellen | Aktivitätsaufwand | Ausgaben | Einnahmen | Stand               |
|--------------------------------------------|-------------|-------------------|----------|-----------|---------------------|
| Bundesanstalten für Tierzucht              | 90          | 30,3              | 44,7     | 17,6      | in Vorbereitung     |
| Wildbach- und Lawinenverbauung             | 1.764       | 122,0             | 142,0    | 0,8       | in Vorbereitung     |
| Bauhöfe                                    | 140         | 54,2              | 106,6    | 108,6     | in Vorbereitung     |
| Österr. Bundesforste                       | 2.490       | 1.073,9           | 1.773,4  | 1.916,2   | in Vorbereitung     |
| Bundeskanzleramt, EDV-Bereich              |             |                   |          |           | Gutachten liegt vor |
| ÖSTAT, EDV-Bereich                         |             |                   |          |           | Gutachten liegt vor |
| Bundesrechenamt                            | 552         | 219,7             | 1.021,3  | 111,2     | Gutachten liegt vor |
| BM für Inneres, EDV-Bereich                |             |                   |          |           |                     |
| Bundespolizei, Werkstätten                 |             |                   |          |           |                     |
| Bundesgendarmerie, Werkstätten             |             |                   |          |           |                     |
| Flüchtlingsbetreuung                       | 191         | 50,3              | 1.059,7  | 20,0      |                     |
| Bundesschullandheime                       | 80          | 21,5              | 45,0     | 18,9      |                     |
| Konvikte und Schülerheime                  | 136         | 70,0              | 94,1     | 25,9      |                     |
| Konvikte, Internate                        | 131         | 58,8              | 101,8    | 60,5      |                     |
| Wissenschaftliche Anstalten, Wetterdienste | 364         | 168,3             | 296,5    | 1,1       |                     |
| Arsenal                                    | 231         | 95,5              | 163,9    | 66,3      |                     |
| Bundesstaatliche Prothesenwerkstätten      | 27          | 8,5               | 10,7     | 11,4      |                     |

| Verwaltungseinheit                                                                      | Planstellen | Aktivitätsaufwand | Ausgaben | Einnahmen | Stand |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------|----------|-----------|-------|
| Lebensmitteluntersuchungsanstalten                                                      | 243         | 89,0              | 150,8    | 25,1      |       |
| Bakt.-serolog. u. sonst. Untersuchungsanst.                                             | 346         | 133,0             | 224,9    | 146,2     |       |
| Bundeshebammenlehranstalten                                                             | 2           | 0,5               | 15,4     | 1,7       |       |
| Veterinärmedizinische Anstalten                                                         | 237         | 78,6              | 124,4    | 43,2      |       |
| Bundessporthelme u. Sporteinrichtungen                                                  | 254         | 80,3              | 216,8    | 79,6      |       |
| Umweltbundesamt                                                                         | 211         | 66,8              | 164,4    | 0,8       |       |
| Diplomatische Akademie                                                                  | 22          | 9,6               | 21,5     | 2,3       |       |
| Bewährungshilfe                                                                         | 234         | 98,7              | 211,9    | 0,1       |       |
| Heeresverwaltung:<br>EDV-Bereich, Werkstätten, Tankstellen, Flugsicherung, Wetterdienst |             |                   |          |           |       |
| Hauptpunzierungsamt                                                                     | 58          | 17,8              | 22,8     | 44,0      |       |
| Pflanzenbauliche Bundesanstalten                                                        | 776         | 266,5             | 345,8    | 46,1      |       |
| Wasserwirtschaftliche Bundesanstalten                                                   | 88          | 34,0              | 45,1     | 4,1       |       |
| Bundesgärten                                                                            | 283         | 88,6              | 109,4    | 23,3      |       |
| Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften                                          | 215         | 59,8              | 107,2    | 70,8      |       |
| Österr. Patentamt                                                                       | 262         | 118,9             | 158,3    | 301,5     |       |
| Kurheime                                                                                | 9           | 2,4               | 4,0      | 2,5       |       |
| Bundesamt f. Eich- u. Vermessungswesen                                                  | 290         | 104,6             | 139,3    | 169,5     |       |

| Verwaltungseinheit                 | Planstellen   | Aktivitätsaufwand | Ausgaben        | Einnahmen       | Stand |
|------------------------------------|---------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------|
| Einrichtungen des Vermessungswesen | 1.453         | 576,5             | 689,3           | 65,6            |       |
| Bundesamt für Schifffahrt          | 110           | 32,3              | 71,8            | 0,8             |       |
| Bundesamt für Kraftfahrzeuge       | 44            | 13,8              | 25,1            | 1,6             |       |
| <b>Insgesamt</b>                   | <b>85.456</b> | <b>29.461,2</b>   | <b>53.731,6</b> | <b>36.755,9</b> |       |
| <b>in % des Bundeshaushaltes</b>   | <b>27,9</b>   | <b>24,1</b>       | <b>8,2</b>      | <b>5,9</b>      |       |

Quelle: Fleischmann (1994)

### 3.1 Die Österreichischen Bundesbahnen

#### 3.1.1 Das neue Bundesbahngesetz - Trennung von Infrastruktur und Betrieb

Die künftige Stellung der ÖBB im gesamten Verkehrsmarkt wird durch das Bundesbahngesetz 1992 (BGBl. 825/1992) grundsätzlich neu geregelt. Mit dem neuen Bundesbahngesetz wurde ein Schritt zu einer Bahnpolitik eingeleitet, die unter der Mitverantwortung des Bundes als Eigentümer in Zukunft eine strategische Führung der ÖBB als ein eigenes Unternehmen - unter Wahrung der Unternehmenseinheit und einer weitgehend unabhängigen Geschäftsführung durch den Vorstand - gewährleisten soll. Zur Verwirklichung dieses Zieles wurde im Gesetz geregelt, daß unter Beachtung des Unternehmensgegenstandes der ÖBB - insbesondere hinsichtlich der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und der gesetzlichen Pflichten des Unternehmens - ein Unternehmen herbeigeführt wird, in dem ein Vorstand und ein Aufsichtsorgan eigenverantwortlich agieren. Gleichzeitig trägt dieses Gesetz den neuentwickelten Regelungsinhalten der Eisenbahnpolitik der EU Rechnung. Sie sind in der Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 (91/440/EWG) enthalten:

- Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen;
- gesunde Infrastruktur der Eisenbahnunternehmen;
- Trennung der Eisenbahninfrastruktur von der Erbringung von Verkehrsleistungen durch die Eisenbahnunternehmen, wobei die Tren-

nung der Rechnungsführung obligatorisch ist, die organisatorische oder institutionelle Trennung hingegen nur fakultativ;

- Regelung bestimmter Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur (gegen Benützungsentgelt).

Auf Basis dieser Intentionen wird erstmals in der Geschichte der ÖBB das Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Der Wirtschaftskörper ÖBB bildet eine Gesellschaft „sui generis“, auf die das Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung anzuwenden ist. Damit erhält die ÖBB als Gesellschaft die rechtliche und wirtschaftliche Autonomie. Es wurde die Möglichkeit geschaffen, die ÖBB in ein nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführtes Großunternehmen überzuführen. Diese Voraussetzung ist auch insofern gegeben, als die bisher sehr starken Einflüsse der Tagespolitik auf die ÖBB deutlich reduziert werden. Das bisher sehr umfangreiche Aufsichtsrecht des Verkehrsministers - als Vertreter des Eigentümers Bund - wird auf einige wenige Fälle verringert. Er hat lediglich das Recht, im Interesse der Durchsetzung verkehrspolitischer Grundsätze allgemeine Weisungen sowie in Fällen höherer Gewalt Anweisungen zu erteilen. Wenngleich es dem Geist des neuen Gesetzes entspricht, so wird es in diesem Zusammenhang dennoch wichtig sein, klarzustellen, daß verkehrspolitische Weisungen einem Bestellvorgang gleichkommen.

Der Infrastrukturbereich, der bisher in der Schienenverkehrswegverordnung geregelt war, erfährt eine völlige Neugestaltung. Die Kosten für die Bereitstellung der Eisenbahninfrastruktur werden in Hinkunft vom Bund getragen. Die Bereitstellung und der Ausbau der Infrastruktur haben dabei nach dem Verkehrswegeplan, der die verkehrspolitischen Interessen widerspiegeln soll, zu erfolgen. Infrastruktur von regionalpolitischem Interesse soll in Zukunft auch von den anderen Gebietskörperschaften, insbesondere den Ländern mitfinanziert werden. Für die Benützung der Infrastruktur wird der ÖBB ein Benützungsentgelt angelastet. Es ist so festzulegen, daß es im Hinblick auf die Kostenwahrheit wenigstens ansatzweise zu einer Gleichstellung zwischen den Verkehrsträgern unter Einbeziehung der externen Kosten kommt (5). Rechnereisch ist - wie bereits erwähnt - der Unternehmensbereich Infrastruktur vom Unternehmensbereich Absatz getrennt zu führen.

Die Neuregelung bringt somit eine strenge Verankerung des Bestellprinzips mit sich. Das bedeutet, daß Leistungen von der Bahn nur noch dann erbracht werden, wenn der jeweilige Besteller bereit ist, der Bahn kostendeckende, marktkonforme Preise dafür zu bezahlen. Mit dieser neuen gesetzlichen Regelung ist eine Entlastung des Managements verbunden. Die leidigen Diskussionen über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die der ÖBB bisher durch Verordnungen aufgetragen wurden, entfallen. Nunmehr werden sie zwischen der ÖBB und dem Besteller (in der Regel der Bund, in Hinkunft wohl auch die Länder) vertraglich vereinbart. Dieser Entlastung steht aber eine stärkere Belastung des Managements insofern gegenüber, als es eine stärkere Verantwortung für das betriebliche Kostenbild hat. Da die ÖBB keine Preisführerschaft auf den

Verkehrsmärkten hat, muß sie von Erlösen ausgehen, deren Höhe von den Konkurrenten mitbestimmt werden. Unter diesen Bedingungen ist ein besseres Ergebnis nur durch Kostensenkungen und/oder Qualitätsverbesserungen möglich. Durch die mit der Ausgliederung verbundene erhöhte Flexibilität wird eine Grundvoraussetzung dafür geschaffen, daß sich die ÖBB auf den hart umkämpften Verkehrsmärkten besser bewegen kann als bisher.

Hinsichtlich der bisherigen Dienstverhältnisse der ÖBB-Bediensteten übernimmt die ÖBB alle Rechte und Pflichten des Bundes. Die Bestimmungen des Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechts bleiben für die Bediensteten unberührt. Für ab Jahresbeginn 1995 neu eintretende Bedienstete muß der Vorstand mit der Arbeitnehmervertretung bis Jahresende ein neues Dienstrecht verhandeln. Die ÖBB wird von der Verpflichtung zur Tragung der Pensionslasten befreit. Den Pensionsaufwand trägt der Bund, an den die ÖBB 26 Prozent der Aktivbezüge als „Pensionsdeckungsbeitrag“ abzuführen hat.

Das nunmehr selbständige Unternehmen ÖBB wird aus der starren Kameralistik des Bundeshaushaltes herausgelöst. Das bisher im Eigentum des Bundes gestandene, dem Wirtschaftskörper ÖBB gewidmete Vermögen einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten geht im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in das Eigentum der Gesellschaft ÖBB über. Unentgeltlich übertragen werden der ÖBB auch bestimmte, im Gesetz aufgezählte Beteiligungen, die sie bisher nur verwaltet haben. Das Gesetz sieht weiters vor, daß der Bund für eine ausreichende Kapitalausstattung der ÖBB Sorge zu tragen hat.

Die Ausgliederung der ÖBB wurde in zwei Schritten vorgenommen. Die organisatorische Umstrukturierung erfolgte bereits im Jahr 1993, die Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt wurde mit dem Budgetjahr 1994 durchgeführt.

### *3.1.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederung*

Folgt man den „Richtlinien für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben und die Gestaltung von Entwürfen zu Bundesgesetzen betreffend die Ausgliederung“ (1992) und dem § 14 BHG, so müßte der Bund eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Ausgliederungen für den Bundeshaushalt erstellen. In Form einer Vorscheurechnung wäre die wahrscheinliche Ausgabensenkung oder -steigerung ziffernmäßig zu dokumentieren. Da solche Vorscheurechnungen zumindest öffentlich nicht vorliegen - das gilt für die meisten bisher erfolgten Ausgliederungen - und die Transparenz im Bundeshaushalt ohnehin gering ist, können die budgetären Effekte einer Ausgliederung nicht oder nur ansatzweise nachvollzogen werden. Es ist unverständlich, warum das Bundesministerium für Finanzen keine Darstellungen über die budgetären Auswirkungen verlangt, weil dadurch die budgetentlastenden Effekte im nachhinein nicht überprüft werden können.

Bei der ÖBB läßt sich jedoch der Ausgliederungsvorgang relativ leicht rekonstruieren. Tabelle 1 zeigt die budgetären Veränderungen vor und nach der Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt. Der negative Saldo für das Jahr 1993 beläuft sich demnach auf 32,6 Milliarden Schilling. Zieht man davon die Abgeltungen für Pensionen und gemeinwirtschaftliche Leistungen ab, dann verbleibt ein Betriebsabgang von 9,6 Milliarden Schilling.

**Tabelle 1:**  
**Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung der ÖBB**

| <b>Ausgaben</b><br>(Mio. S)                                                                        | 1993<br>(BVA)                      | 1993<br>(BVA)    | <b>Einnahmen</b><br>(Mio. S)                         | 1993<br>(BVA) Kap. 79 | 1994<br>(BVA) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------|------------------------------------------------------|-----------------------|---------------|
| 1/5180 Anteilige Pauschalvorsorge f. Gehaltserhöhung                                               | 1.600                              | –                | 2/79604 Pensionsbeiträge                             | 1.855                 | –             |
| 1/55500 Pensionen (Abgeltungsbetrag)                                                               | 13.360                             | 19.045           | 2/792 Betriebs-einnahmen                             | 3.931                 | –             |
| 1/65107 Abgeltungen<br>1/65117 § 8 Straßen-<br>verkehrsbeitrag                                     | 7.960<br>61                        | 8.021<br>–       | 2/79304, 2/79305<br>Verkehrseinnahmen                | 19.110                | –             |
| Personalaufwand<br>1/791 aktiv<br>1/792 Pensionen*)<br>1/793 Sachausgaben<br>(davon Investitionen) | 22.660<br>4.800<br>15.747<br>5.152 | 42.887<br>–<br>– | 2/79036 Abgeltungen<br><br>Sonstige                  | 8.021<br>341          | –<br>–        |
| 1/65148 Kosten für Eisenbahninfrastruktur                                                          | –                                  | 11.550           | 2/5504 Betrag der ÖBB-**)Pensionen                   | –                     | 4.715         |
| 1/65158 gemeinwirtschaftl. Leistungen (§ 3 und 12)                                                 | –                                  | 7.620            | 2/65144 Entgelt f. d. Benützung d. Infrastruktur***) | –                     | 2.500         |
| <b>Gesamt</b>                                                                                      | 65.868                             | 38.215           | <b>Gesamt</b>                                        | 33.258                | 7.215         |
| <b>Saldo 1993</b>                                                                                  | 32.610                             |                  |                                                      |                       |               |
| <b>Saldo 1994</b>                                                                                  | 31.000                             |                  |                                                      |                       |               |

\*) Abzüglich Überweisungen gem. § 17 BB-Gesetz (13.360 Mio. öS).

\*\*) 26% des Aufwandes an Aktivbezügen (gem. § 21 Abs. 2 Bundesbahngesetz 1992).

\*\*\*) Gem. § 2 Abs. 4 Bundesbahngesetz.

Quelle: BVA 1994, eigene Berechnungen

Die für das Jahr 1994 budgetierten Ansätze ergeben eine budgetäre Belastung in Höhe von 31 Milliarden Schilling. Auf der Ausgabenseite schlagen die Pensionslasten (19 Milliarden Schilling), die Kosten für die

Infrastruktur (11,6 Milliarden Schilling) sowie die bestellten gemeinwirtschaftlichen Leistungen (7,6 Milliarden Schilling) zu Buche. In den 7,6 Milliarden Schilling ist eine Leistungsprämie im Ausmaß von 1,1 Milliarden Schilling vorgesehen. 600 Millionen Schilling bekommt die ÖBB fix für die Aufrechterhaltung des Grundangebotes, d. h. wenn sie heuer zumindest so viele Personen transportiert wie im Vorjahr, für erhöhte Beförderungsleistungen gibt es zusätzliche Zahlungen. Zusätzlich ist außerbudgetär ein maximaler Rahmen für Infrastrukturinvestitionen in Höhe von 16 Milliarden Schilling vorgesehen (6), der im Detail noch mit dem BMF auszuverhandeln ist. Weitere 2,5 Milliarden Schilling wird die Hochleistungsstrecken AG für ihre Projekte über die ASFINAG finanzieren.

Noch nicht zur Gänze geklärt ist die Frage der Kapitalausstattung, die nach dem Gesetz so beschaffen sein muß, daß der ÖBB eine Geschäftsführung auf gesunder, finanzieller Basis ermöglicht wird. In den Verhandlungen über die Kapitalausstattung wurde lediglich der finanzielle Rahmen für das Jahr 1994 abgesteckt. Demnach sind Budgethilfen des Bundes nur insofern vorgesehen, als die 16 Milliarden Schilling Fremdfinanzierung Verbindlichkeiten des Bundes sind, für die er Zinsen und Tilgungen übernehmen muß. Die - noch vorläufige - Eröffnungsbilanz basiert auf Bewertungen, die von zwei unabhängigen Wirtschaftsprüfern vorgenommen wurde. Sie errechneten eine Bilanzsumme von 127 Milliarden Schilling, wovon 75 Milliarden Schilling auf den Bereich Absatz und 52 Milliarden Schilling auf die Eisenbahninfrastruktur entfallen. Der Wert des Anlagevermögens liegt bei 116 Milliarden Schilling. Die Eigenkapitalausstattung, die über Sacheinlagen erfolgt, liegt im Absatzbereich bei 26 Milliarden Schilling und im Infrastrukturbereich bei 62 Milliarden Schilling (7).

Eine Beurteilung der Budgetwirkungen in den nächsten Jahren ist aus verschiedenen Gründen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Offen ist zunächst einmal die Frage, ob der Bund in den nächsten Jahren der Bahn noch Barmittel für eine ausreichende Eigenkapitalausstattung zuschießen wird. Die endgültige Eröffnungsbilanz wird erst gegen Jahresmitte 1994 vorliegen. Grundsätzlich ist eine Defizitabdeckung durch die öffentliche Hand nicht vorgesehen, eine nicht ausreichende Kapitalausstattung verlagert aber mit großer Wahrscheinlichkeit notwendige budgetäre Zuschüsse lediglich in die Zukunft, da permanente Verluste rasch zu einer Aufzehrung des Eigenkapitals führen. Dies gilt nur dann nicht, wenn eine Defizitabsicherungsgarantie oder Haftungsübernahmen für ausgegliederte Einheiten ausgeschlossen werden. Ein striktes „bail out“-Verbot, das Gantner (8) als eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Ausgliederungen bezeichnet, ist jedoch bei den derzeit gegebenen ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Schiene und Straße mit dem hohen Risiko verbunden, die Zukunft der Bahn aufs Spiel zu setzen.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist das neue, noch nicht feststehende Dienst- und Pensionsrecht, das nach Ansicht von Experten ein einheitli-

ches Dienstrecht für alle Eisenbahner sein sollte (9). Beim neuen Entlohnungsschema wird angestrebt, daß es nicht mehr kosten soll als das alte (10), gleichzeitig aber sollen die Anfangsbezüge angehoben werden. Das führt dann zu einer mittelfristig höheren Personalkostenbelastung, wenn viele Eisenbahner vom im Gesetz vorgesehenen Optionsrecht für das neue Dienstrecht Gebrauch machen. Geht man davon aus, daß neu eintretende Eisenbahner in Zukunft eine ASVG-Pension erhalten werden, dann ist langfristig mit einem deutlichen Rückgang der Pensionsbelastung im Budget zu rechnen. An Budgetbelastung verbleibt letztlich nur der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung. Mittelfristig allerdings ist mit erheblichen Belastungen zu rechnen, weil das Verhältnis von Beitragszahlern zu Pensionisten deutlich ungünstiger wird. Inwieweit der Einsatz eines modernen Personalmanagements (Personalentwicklung, Weiterbildung, Mitarbeitermotivation etc.) und eine höhere Flexibilität zu Kostensenkungen beitragen können, kann hier nicht beurteilt werden, weil nicht bekannt ist, ob diesbezügliche Schritte eingeleitet wurden.

Entscheidend für die zukünftige Entwicklung der ÖBB ist die Abgrenzung zwischen den Bereichen Absatz und Infrastruktur und dem dafür zu zahlenden Benützungsentgelt. Derzeit wird keine Deckung der Infrastrukturkosten durch Benützungsentgelte angestrebt. Bei der Berechnung handelt es sich nicht um ein möglichst „kostengerechtes“ Kostenumlageverfahren, sondern um ein System von politisch motivierten Preisen mit einer gewissen Marktpreiskomponente. Basis für die Zuordnung sind Verordnungen der EU (EWG 1180/70 bzw. EWG 2598/70). Für das nicht unmittelbar anlagenbezogene Personal sind folgende Funktionszuordnungen vorgesehen:

### Übersicht 3:

|                                                        | Absatz | Infrastruktur |
|--------------------------------------------------------|--------|---------------|
| Bahnbewachung                                          |        | X             |
| Bahnhofsdienst                                         |        |               |
| – Fahrdienstleiter-, Fernschreib- und Stellwerksdienst |        | X             |
| – Transiteure                                          |        | X             |
| – Kassendienst                                         | X      |               |
| – Magazindienst                                        | X      |               |
| Zubegleiterdienst                                      | X      |               |
| Verschubdienst                                         |        | X             |



|                                   | Absatz | Infrastruktur |
|-----------------------------------|--------|---------------|
| Innerer Zugförderungsdienst       | X      |               |
| Sicherheitsüberprüfung            |        | X             |
| Triebzugführer                    | X      |               |
| Betriebswerkstätten               | X      |               |
| Hauptwerkstätten (ohne Baudienst) |        | X             |
| Kraftwagendienst                  | X      |               |
| Schifffahrt                       | X      |               |
| Bergbahn                          | X      |               |

Quelle: ÖBB

Je mehr Dienstzweige der Infrastrukturbereich übernehmen muß, desto höher bleibt künftig die budgetäre Belastung. Bei den Verhandlungen über die Aufteilung zwischen den beiden Bereichen wurde der Verschubdienst, der zunächst für den Absatzbereich vorgesehen war, letztlich doch der Infrastruktur zugerechnet (Kosten etwa 3 Milliarden Schilling). Problematisch im Bereich der Eisenbahninfrastruktur erscheint es jedenfalls zu sein, daß damit quasi ein der Bahn übertragener Bereich entsteht, für den aber der Bund die budgetäre Verantwortung zu tragen hat. Damit entsteht m. E. ein „geschützter“ Bereich, bei dem der eine anschafft und der andere zahlt. Zu welchen Konsequenzen das führt, kann anschaulich am Beispiel der Landeslehrer beobachtet werden. Das Nebeneinander von „geschütztem“ Bereich (Infrastruktur) und in Wettbewerb stehendem Bereich (Absatz) birgt erheblichen Konfliktstoff innerhalb des Personals, der durch zwei verschiedene Dienstrechte weiter vergrößert wird.

Die Verankerung des Bestellerprinzips bringt budgetäre Auswirkungen mit sich, die nur schwer einzuschätzen sind. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß es innerhalb der Gebietskörperschaften zu Verlagerungen kommt: der Bund müßte tendenziell entlastet, die Länder und Gemeinden belastet werden. Entscheidend für den Einsparungseffekt ist es, inwieweit in den auszuverhandelnden Verträgen Anreize für die ÖBB enthalten sind, einerseits Rationalisierungen durchzuführen, andererseits die Attraktivität des Verkehrsangebotes zu erhöhen. Ein solches Gelingen wäre vorteilhaft für Bahn und Bund. Offen ist die Frage, ob Weisungen des Verkehrsministers Bestellungen gleichkommen und daher vom Bund zu finanzieren sind. Je klarer die Verantwortlichkeiten zwischen

dem Ministerium und der ÖBB abgegrenzt sind, umso eher hat die ÖBB die Chance, tatsächlich eigenverantwortlich zu agieren. Der mit der Ausgliederung für den Bund verbundene Verlust an Kontrolle müßte durch neu zu schaffende Kontrollmechanismen – insbesondere für den Fall, daß der Markt als Kontrollmechanismus versagt – ersetzt werden.

Versucht man die Frage nach den budgetären Auswirkungen zusammenzufassen, so läßt sich folgendes sagen: Unter Berücksichtigung der außerbudgetären Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur im Ausmaß von 16 Milliarden Schilling liegen 1994 die Ausgaben für die ÖBB über dem Finanzierungssaldo des Vorjahres. Die Entwicklung der Ausgaben in den nächsten Jahren wird von verschiedensten Faktoren abhängen. Zum einen gibt es noch eine Reihe offener Punkte (Dienstrecht, Kapitalausstattung, Aufteilung zwischen Bereichen Infrastruktur und Absatz, Vertragsgestaltung bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen etc.), die erheblichen Einfluß auf das Budget haben. Zum anderen sind eine Reihe von bisher nicht ergriffenen Maßnahmen notwendig, um das längerfristig angesetzte Ziel „einer Verbesserung der Produktivität der ÖBB (...) und damit einer Entlastung des Bundeshaushaltes“ (11) zu erreichen. Dazu gehören:

- Die Schaffung eines eigenverantwortlichen Unternehmens mit Vorstand und Aufsichtsrat allein genügt nicht, wenn nicht auch der schwerfällige Verwaltungsapparat der ÖBB im Rahmen einer Verwaltungsreform (inklusive des Dienstrechts) organisatorisch verändert wird. Der Verbesserung der materiellen und immateriellen Anreizbedingungen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.
- Einzelne Teilbereiche der ÖBB sollten schrittweise in selbständigere, überschaubarere Einheiten mit eigener Budgetierung und mehr Verantwortlichkeit umgewandelt werden (z. B. eigene Gesellschaften für die Werkstätten). Im Falle einer Auslagerung (Contracting out) solcher Teilbereiche ist vor allem darauf zu achten, ob auf den einzelnen Teilmärkten Wettbewerb gegeben ist. Ist das nicht der Fall, dann wäre davon Abstand zu nehmen.
- Eine der Schwachstellen der ÖBB liegt nach einer Untersuchung von Puwein (1989) in der im Vergleich mit der DB und der SBB geringen Arbeitsproduktivität. Koren (1992) schätzt die langfristigen Einsparungspotentiale auf 6–12 Milliarden Schilling. Produktivitätssteigerungen sind nicht nur durch einen Abbau von Beschäftigten erreichbar, sondern auch durch Produktionsausweitungen. Für beides sind neben Änderungen der Produktionsstruktur und Investitionen in Infrastruktur auch Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation maßgeblich.
- Um die Wettbewerbsnachteile der Bahn zu verringern, bedarf es einer grundlegenden Änderung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen. Eine Berücksichtigung der gesellschaftlichen Kosten des Straßenverkehrs würde der ÖBB mehr Spielraum bei der Tarifgestaltung eröffnen.

### 3.2 Wasserstraßendirektion

#### 3.2.1 Die Neuorganisation

Vor der Ausgliederung war die Wasserstraßendirektion eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, deren wesentliche Aufgabe darin bestand, Erhaltungsarbeiten an den bestehenden Regulierungsbauten, notwendige Maßnahmen zur klaglosen Aufrechterhaltung der Schifffahrt und der unschädlichen Abfuhr der Wässer und des Eises auf der gesamten österreichischen Donau- und Marchstrecke und einem Teil der Thaya durchzuführen. Sie betreute insgesamt über 450 km Wasserstraßen, wofür ihr Bereichsleitungen (Aschach, Linz, Grein, Ybbs, Krems, Greifenstein, Wien, Bad Deutschaltenburg) und die Marchbauleitung sowie die Betriebsleitung zur Verfügung standen. Zu den betrieblichen Aufgaben kamen noch hoheitliche (Liegenschaftsverwaltung, Wasserrechtsverhandlungen, Schadstoffmessungen etc).

Mit dem Bundesgesetz über die Organisationsprivatisierung der Wasserstraßendirektion (BGBl. Nr. 11/1992) werden die betrieblichen Aufgaben ausgegliedert, die hoheitlichen Aufgaben weiterhin von der Wasserstraßendirektion wahrgenommen. Zu den Aufgaben der Wasserstraßendirektion gehören insbesondere die Liegenschaftsverwaltung, Planungsvorgaben und die Kontrolle der Maßnahmen, die an Dritte ausgegliedert werden. Zur Erfüllung der ausgegliederten Aufgaben wurde eine Aktiengesellschaft, die Österreichische Donau-Betriebs-AG (ÖDOBAG) – zu 100 Prozent in Bundesbesitz –, gegründet. Die Kapitalausstattung der ÖDOBAG wurde bei der Gründung der Gesellschaft mit 1 Million Schilling festgelegt und später auf 165 Millionen Schilling – hauptsächlich durch Sacheinlagen – aufgestockt. Um eine bessere Auslastung der ÖDOBAG zu gewährleisten, ist es ihr möglich, ihre Tätigkeit sowohl im Inland als auch im Ausland auszuüben sowie Beteiligungs- und Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Rechtsträgern, die ebenfalls Donau-Aktivitäten entfalten, einzugehen.

Vor der Ausgliederung hatte die Wasserstraßendirektion laut Stellenplan 650 Bedienstete. Nach der Ausgliederung (1993) verringerte sich die Zahl der Bundesbediensteten auf 118. Im Stellenplan 1994 sind dafür nur mehr 107 Planstellen vorgesehen. Bis zum Jahr 1995 ist eine weitere Reduktion auf 70 Planstellen vorgesehen (12). Diese Reduktion des Personalstandes ist möglich, weil ein Großteil des Personals von der ÖDOBAG übernommen wurde. Da voraussichtlich etwa 100 Bedienstete bis 1995 in den Ruhestand treten werden, wird die ÖDOBAG über einen Mitarbeiterstab von rund 470 verfügen. Alle von der Neustrukturierung betroffenen Vertragsbediensteten werden unter Wahrung ihrer Rechte Arbeitnehmer der ÖDOBAG. Die ausgegliederten Beamten (veranschlagte Stände: 1993: 229, 1994: 209) gehören für die Dauer ihres Dienststandes dem eigens dafür errichteten Amt der Wasserstraßendi-

reaktion an (13). Die ÖDOBAG ersetzt dem Bund die Aktivbezüge der Beamten sowie einen Pensionsbeitrag in Höhe von 30% der Aktivbezüge.

### 3.2.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederung

Auch für diese Ausgliederung fehlt eine offizielle Darstellung der budgetären Auswirkungen. Aus obiger Übersicht über das Ausgliederungsprogramm ist ersichtlich, daß vor der Ausgliederung (1992) Ausgaben in Höhe von 249,8 Millionen Schilling Einnahmen von 76,5 Millionen Schilling gegenüberstanden. Der negative Saldo lag somit bei 173,3 Millionen Schilling. Der nach Obermann et al (1993) ermittelte aufgabenspezifische negative Saldo betrug 1992 197,1 Millionen Schilling. Tabelle 2 zeigt die budgetären Ströme und den aufgabenspezifischen Saldo vor und nach der Ausgliederung.

**Tabelle 2:**

**Einnahmen und Ausgaben der Wasserstraßendirektion  
1992–1994 (in Mio. S)**

|                                       | Vor<br>Aus-<br>gliederung<br>1992 | Nach Ausgliederung |        |             |        |        |        |
|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|--------|-------------|--------|--------|--------|
|                                       |                                   | WSD                |        | Amt der WSD |        | Gesamt |        |
|                                       |                                   | 1993               | 1994   | 1993        | 1994   | 1993   | 1994   |
| Personalausgaben                      | -176,8                            | -45,2              | -43,5  | -75,0       | -73,5  | -120,2 | -117,0 |
| Sachausgaben                          | -73,0                             | -234,0             | -166,0 | -4,2        | -4,0   | -238,2 | -170,0 |
| Einnahmen aus<br>Leistungen an Dritte | 8,7                               | 2,4                | 2,7    | –           | –      | 2,4    | 2,7    |
| Kostenersatz der<br>ÖDOBAG            | –                                 | –                  | –      | 100,0       | 100,0  | 100,0  | 100,0  |
| Katastrophenfonds                     | 43,5                              | 60,2               | 60,2   | 16,0        | 16,0   | 76,2   | 76,2   |
| Überweisungen<br>anderer Resorts      | 0,5                               | 4,9                | 0,3    | –           | –      | 4,9    | 0,3    |
| Saldo                                 | -197,1                            | -211,7             | -146,3 | 36,8        | -174,9 | -107,8 |        |

Quellen: Obermann et al (1993), BRA 1992, BVA 1994

Die Tabelle zeigt, daß der aufgabenspezifische Saldo bereits im Jahr nach der Ausgliederung um ca. 22 Millionen Schilling unter dem des Jahres 1992 lag. Bei den Ausgaben kam es schwerpunktmäßig zu einer Verlagerung der Personalausgaben hin zu den Sachausgaben, weil die Durchführung bisher von der WSD erbrachter Leistungen nun über Aufträge an die ÖDOBAG abgewickelt werden. Diesen Mehrausgaben stehen Mehreinnahmen im Ausmaß von 100 Millionen Schilling durch

den Kostenersatz für die Aktivbezüge und die Pensionsbeiträge der dort beschäftigten Beamten gegenüber. 1994 liegt der Budgetsaldo bereits um knapp 70 Millionen Schilling unter dem des Vorjahres, wobei nicht ganz erklärbar ist, warum die Sachausgaben der WSD im Jahr 1994 (166 Millionen Schilling) sehr deutlich unter jenen des Vorjahres (234 Millionen Schilling) liegen. Dabei nicht berücksichtigt ist die Kapitalausstattung im Ausmaß von 165 Millionen Schilling.

Wie bereits oben erwähnt, ist in den nächsten Jahren mit einer weiteren Reduktion des Personalaufwandes zu rechnen. Langfristig gehen die Pensionszahlungen des Bundes, die in der obigen Tabelle nicht enthalten sind, ebenso wie die Pensionsbeiträge an den Bund zurück. Die im Zusammenhang mit der Übernahme des Personals gewählte Lösung (ÖDOBAG, Amt der WSD, WSD) ist insofern problematisch, als damit ein erhöhter Koordinations- und Administrationsaufwand verbunden ist (14).

Entscheidend für die budgetäre Entwicklung wird es aber sein, ob es in Zukunft gelingt, die ausgelagerten betrieblichen Leistungen billiger zu erbringen als zuvor. Obermann et al (1993) sind diesbezüglich skeptisch, weil sie glauben, daß die Kostenstrukturen im Bereich der Wasserstraßenverwaltung auch langfristig keine Budgetentlastung erwarten lassen. Unter Wettbewerbsbedingungen müßte es m. E. nach dem Wegfall des Kontrahierungszwanges mit der ÖDOBAG (Ende 1994) möglich sein, Kostenersparnisse durch Ausschreibungen zu realisieren. Der Spezifizierung der Verträge kommt dabei eine große Bedeutung zu. Eine erfolgreiche Ausgliederung setzt weiters voraus, daß es der ÖDOBAG gelingt, ihre Kapazitäten auszulasten und die Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen. Ferner muß gewährleistet sein, daß hoheitliche und betriebliche Aufgaben klar voneinander getrennt sind und ein unter Risikobedingungen agierendes Management unabhängig von der Zentralstelle agieren kann. Eine wichtige Voraussetzung für einen nachhaltigen Erfolg der Ausgliederung besteht schließlich darin, daß im personellen Bereich Anreizmechanismen gesetzt werden müssen, die geeignet sind, aus einem Amt mit verkrusteten Strukturen ein Unternehmen mit motivierten und kreativen Mitarbeitern zu schaffen. Die bloße Errichtung einer privatrechtlichen Unternehmensform ist nur eine der Erfolgsbedingungen für erfolgreiches Ausgliedern.

### *3.3 Verwaltung der Bundesimmobilien*

#### *3.3.1 Die Neuordnung der Bundesimmobilienverwaltung*

Mit dem BIG-Gesetz (BGBl. 419/1992 und BGBl. 494/1993) wurde die Bundesimmobilienverwaltung völlig neu gestaltet. Das Ziel der organisatorischen Veränderung besteht darin, die Verwaltung und Bewirt-

schaftung bundeseigener Liegenschaften an privatwirtschaftliche Verhältnisse anzupassen. Der Bund besitzt Liegenschaften und Gebäude, deren Wert auf 300-500 Milliarden Schilling geschätzt wird; das entspricht etwa 70 Millionen m<sup>3</sup> umbautem Raum (15). Bis zur Ausgliederung stellte die Bundesgebäudeverwaltung den Ressorts Grundstücke und Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung. Die Ausgaben für Neubauten und Instandhaltungsarbeiten wurden jährlich im Bautenbereich budgetiert. Das bedeutete, daß die Nutzer der Gebäude keine Kosten dafür zu tragen hatten. Das fehlende Kostenbewußtsein führte dazu, daß Liegenschaften vielfach auf Vorrat gekauft wurden oder überhaupt nicht genutzt wurden. Der für Neubauten und Instandhaltungen budgetierte Betrag von etwa 7 Milliarden Schilling reichte zur Neubautätigkeit und zur Erhaltung der Substanz nicht aus, weil dieser Betrag durch Rückzahlungen für Bauträgerfinanzierungen jährlich beträchtlich geschmälert wird. Eine Folge davon war, daß Hochbauten außerbudgetär finanziert wurden. Es fehlten somit jegliche Anreize für eine effiziente Immobilienbewirtschaftung. Gantner (1994) fordert im Zusammenhang mit Ausgliederungen daher ein „wealth-management“ der öffentlichen Hand.

Zur Überwindung der angeführten Probleme wurde 1992 die Bundesimmobilien-Ges. m. b. H. (BIG) gegründet. Aufgabe der BIG ist der Erwerb, die Nutzung, die Verwaltung und die Veräußerung von Liegenschaften sowie die Errichtung und Erhaltung von Bauten. Ressorts können künftig ihren Raumbedarf nur noch durch Anmietungen bei der BIG oder am freien Markt decken. Durch die Möglichkeit der Anmietung am freien Markt soll ein entsprechender Wettbewerbsdruck ausgeübt werden. Damit wird Kostentransparenz geschaffen und Budgetpolitik als Steuerungsinstrument einsetzbar.

Die BIG steht zur Gänze im Eigentum des Bundes, bei Gründung erhielt sie eine Kapitaleinlage von 50 Millionen Schilling. Das Gesetz sieht auch vor, daß die BIG Tochtergesellschaften gründen kann, an deren Kapital sich auch Private beteiligen können. Die BIG soll somit unter Marktbedingungen agieren, das heißt, daß sie die für ihre Tätigkeit erforderlichen Fremdmittel ohne Haftung seitens des Bundes beschaffen muß und für die Bedienung des Kapitals aus Mieten selbst verantwortlich ist.

Aus Gründen der Umsetzbarkeit und wohl auch der Beobachtung wurden der BIG zunächst nur der Universitäts- und Bundesschulbereich im Raum Wien, einige Universitäten in den Bundesländern, drei sonstige Amtsgebäude und ca. 3300 Bundeswohnungen übertragen. Je nach erfolgreichem Fortgang sollen der Gesellschaft weitere Liegenschaften (Justiz- und Finanzressort) übertragen werden.

Zur Abwicklung der Immobilienverwaltung wird mit einer Verordnung (BGBl. Nr. 660/1992) die Baudirektion Wien in eine betriebsähnliche Einrichtung mit 1479 Bundesbediensteten umgewandelt. Gesetzlich vorgesehen ist ein fünfjähriger Kontrahierungszwang. Nach Ablauf dieser „Schonfrist“ besteht eine Verpflichtung der BIG, die Baudirektion zur Anbotslegung aufzufordern.

### 3.3.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederung

In der Budgetrede 1993 wird der Gründung der BIG im Jahr 1993 eine Budgetentlastung von 700 Millionen Schilling zugeschrieben (16). Begründet wird die Ersparnis damit, daß die Bau- und Instandhaltungskosten von der BIG nunmehr auf die tatsächliche Nutzungsdauer aufwandmäßig verteilt und durch den Mietzins getragen werden. Durch diese Streckung kommt es kurzfristig zu einer Entlastung, später jedoch zu erhöhten Mietenzahlungen. Ob dieser Budgetentlastungseffekt, der in einem Konzept der Finanzierungsgarantiegesellschaft errechnet wurde, tatsächlich realisiert wurde, kann nicht nachvollzogen werden. Das Hochbaubudget war jedenfalls 1993 um knapp 600 Millionen Schilling geringer dotiert.

**Tabelle 3:**

#### **Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung der Immobilienverwaltung (in Mio. S)**

|                                                                          | 1993      | 1994   |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| Ausgaben für Mieten (inkl. USt.)                                         | 946,7     | 1699,0 |
| Davon: Schulen (1/12008)                                                 | 598,0     | 1005,5 |
| Universitäten (1/14108)                                                  | 348,7     | 536,3  |
| sonstige Nutzer                                                          | ?)        | 157,2  |
| <b>Einnahmen</b>                                                         |           |        |
| Abfuhr Fruchtgenuß durch die BIG (2/54624)                               | 865,7     | 925,0  |
| Ersätze der BIG für die Inanspruchnahme der Bundesbaudirektion (2/64534) | 454,0     | 15,0   |
| Saldo                                                                    | +373,0**) | -759,0 |

\*) Nicht ermittelbar.

\*\*) Jedoch ohne sonstige Nutzer.

Quelle: Teilhefte und Amtsbehelf zur Bundesfinanzgesetz 1994

Tabelle 3 zeigt die Finanzierungsströme zwischen dem Bund und der BIG. Der Saldo ist zwar 1993 positiv, im zweiten Jahr jedoch negativ. Ursache sind einerseits die höheren Mieten, die der Bund zahlen muß, und andererseits der Rückgang der Ersätze der BIG an die Bundesbaudirektion. Während die BIG 1993 noch die Baudirektion mit der Durchführung von Aufträgen beauftragte, agiert die Baudirektion nunmehr aus steuerlichen Gründen (Umsatzsteuer) im Namen und auf Rechnung der BIG und hat dafür Anspruch auf ein Honorar. Das ist zwar für die BIG sehr günstig, weil der Bund den Personalaufwand selbst trägt. Der Bund er-

bringt mit seinen Bediensteten zwar eine Wertschöpfung, erhält dafür aber lediglich ein Honorar.

Ob es im Zuge der Umgestaltung zu Personaleinsparungen kam, kann aus dem Stellenplan nicht ersehen werden. Die Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung wiesen einschließlich der Bundesbaudirektion Wien im Jahr vor der Ausgliederung 2870 Bedienstete auf, nach der Ausgliederung um 100 weniger. Von den 2770 Bediensteten entfielen 1479 auf die Bundesbaudirektion. Zu Übertritten in die BIG, die derzeit mit etwa 30 Personen arbeitet, kam es nicht.

Von der Idee her ist die Neugestaltung gut, weil der Nutzer für den Raum verantwortlich ist und dafür Mieten zu entrichten hat. Voraussetzung für das Funktionieren des Reformvorhabens ist, daß die jeweiligen Nutzer soviel Autonomie erhalten, daß sie unabhängig von der Zentralverwaltung handeln können. Die Praxis besteht aber darin, daß die Zentralverwaltung bestellt und nicht die Nutzer, während die BIG baut und verwaltet. Ohne Autonomie des Nutzers ist das Vorhaben zum Scheitern verurteilt.

Zu beachten wird in Zukunft auch sein, ob mittelfristig eine Parallelität von Verwaltungsstrukturen vermieden werden kann. Die Folge wären „Leerkosten“ in Form von Planposten, auf denen der Bund sitzenbleibt. Entscheidend dafür wird sein, ob die Bundesbaudirektion Wien nach Ablauf des fünfjährigen Kontrahierungszwanges imstande sein wird, ihre Leistungen am Markt konkurrenzfähig anzubieten. Ohne eine grundlegende Reform des „Amtes“, das vor der Ausgliederung nicht einmal einen vollständigen Überblick über leerstehende Objekte hatte, ist das nicht denkbar.

### *3.4 Bundesamt für Zivilluftfahrt*

#### *3.4.1 Neuordnung der Flugsicherung*

Die Ausgliederung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZ) nimmt eine Sonderstellung ein, da der überwiegende Teil der wahrzunehmenden Aufgaben hoheitlichen Charakter besitzt. Die wichtigste hoheitliche Aufgabe des BAZ ist die Wahrnehmung der Flugsicherung, die eine Reihe von Aufgaben umfaßt:

- die Luftverkehrsregelung einschließlich der Bewegungslenkung auf Flugplätzen;
- die Unterstützung der Luftfahrzeugführung durch Ortungshilfen (Luftnavigationshilfe);
- die Flugberatung;
- der Flugwetterdienst;
- die Überwachung der Einhaltung der im Luftverkehr geltenden Rechts- und Sicherheitsvorschriften;
- die luftfahrtbehördliche Abfertigung der Luftfahrzeuge;
- der Fernmeldeverkehr für Flugsicherungszwecke und;
- die Mitwirkung am Such- und Rettungsdienst, insbesondere am Alarmdienst.



Weitere hoheitliche Agenden, die dem BAZ zukommen, sind etwa die Zulassung von Luftfahrzeugen, die Führung des Luftfahrzeugregisters sowie die Ausstellung und Verlängerung von Pilotenscheinen. Die privatwirtschaftlichen Aufgaben wie die Durchführung von Flugfunkvermessungen von Flugsicherungsanlagen, die Ausbildung für den Flugleitdienst für die Landesverteidigung oder die Bereitstellung von Flugwetterdaten (ORF, AUA etc.) haben nur eine geringe Bedeutung.

An die Stelle des BAZ, das bisher eine betriebsähnliche Einrichtung mit 1030 Bediensteten war, trat mit Jahresbeginn 1994 die Austro Control GmbH (BGBl. Nr. 898/1993), deren Anteile zu 100% dem Bund vorbehalten sind. Mit der Austro Control sollen die Möglichkeiten geschaffen und verbessert werden, durch betriebswirtschaftliche Informationsinstrumente eine zielführende Unternehmenssteuerung zu betreiben, Einsparungspotentiale besser zu erkennen sowie zu realisieren und insbesondere Leistungen entgeltlich an Dritte zu erbringen. In diesem Zusammenhang wird der Gesellschaft auch die Möglichkeit eröffnet, ihre personellen und technischen Ressourcen national wie international einzusetzen und zu verwerten. Gedacht ist dabei an die Ausbildung von Luftfahrtpersonal, Leistungen des Wetterdienstes etc. Da die Gesellschaft als Non-Profit-Organisation konzipiert ist – aus den Flugsicherungstreckengebühren dürfen keine Gewinne erzielt werden –, sollen diese Tätigkeiten vorzugsweise im Rahmen von Tochtergesellschaften oder Beteiligungen erbracht werden (17). In jenen Fällen, wo gebührenpflichtige Tatbestände vorliegen, wird durch die Neuregelung das Kostendeckungsprinzip festgelegt. Die Geschäftsführung der Austro Control wird verpflichtet, ein Unternehmenskonzept zu erstellen und jährlich zu revidieren. Als Leitvorstellung wurde der Austro Control mitgegeben, ihre Geschäfte so zu führen, daß bei normalem Geschäftsverlauf keine Zuführung von Kapital durch den Eigentümer erfolgen soll. An Verlustabdeckungen seitens des Bundes als Eigentümer ist grundsätzlich nicht gedacht.

Hinsichtlich der Zusammenlegung der Flugwetterdienste (BAZ, Landesverteidigung, ZA für Meteorologie und Geodynamik) sieht das Gesetz über die Austro Control GmbH lediglich eine Kooperation bis zu einer endgültigen Entscheidung darüber vor.

Die Austro Control GmbH erfüllt die hoheitlichen Aufgaben als beliehenes Unternehmen. Da der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr die Durchsetzung luftverkehrspolitischer Zielsetzungen und Sicherheitsinteressen zu verfolgen hat, ist er gegenüber der Austro Control weisungsbefugt.

Im Sinne einer Gesamtrechtsnachfolge ist vorgesehen, das bisher vom BAZ wirtschaftlich genutzte Vermögen sowie die Forderungen gegenüber Eurocontrol auf die Austro Control zu übertragen. Zu übernehmen sind aber auch die sich aus dem Kollektivvertrag ergebenden Verpflichtungen (Altersversorgungszuschüsse), wofür entsprechende Rücklagen zu bilden sind. Der Verkauf einer Liegenschaft in Erdberg an die Austro Control wird beim Bund in den nächsten Jahren zu Einnahmen führen.

Alle Bediensteten, für die zum Zeitpunkt des Übertrittes der Kollektivvertrag des BAZ gilt, werden unter Einhaltung der kollektiv- und einzelvertraglichen Rechte und Pflichten Bedienstete der Austro Control. Für neu eintretende Arbeitnehmer ist bis Ende 1995 ein neuer Kollektivvertrag zu erarbeiten. Die öffentlich-rechtlich Bediensteten werden in den Planstellenbereich des Verkehrsministeriums übernommen. Jener Teil der Bediensteten, der für die Flugsicherung unentbehrlich ist, wird der Austro Control zugewiesen. Sie refundiert den dafür erforderlichen Gesamtaufwand an den Bund und leistet einen Deckungsbeitrag zur Pension in Höhe von 30 Prozent des Aufwandes an Aktivbezügen. Ein eigenes Amt für Zivilluftfahrt wurde nicht geschaffen, da nur mehr eine sehr geringe Anzahl von Beamten (zwei) beim BAZ beschäftigt ist.

### 3.4.2 Budgetäre Effekte der Ausgliederungen

Der budgetäre Entlastungseffekt wird in der Budgetrede des Finanzministers zum Bundeshaushalt 1994 mit 300 Millionen Schilling angegeben (18). Diese Berechnung geht auf ein Ausgliederungskonzept der Finanzierungsgarantiesgesellschaft (FGG) zurück. Danach geht die Entlastung des Bundesbudgets vor allem auf eine verursachungsgerechte Verrechnung der erbrachten Leistungen zurück. Vor der Ausgliederung wurden verschiedene Leistungen der Flugsicherung – im besonderen jene, die von Flugsicherungsstreckengebühren erfaßt sind – ebenso wie die erwerbswirtschaftlichen Leistungen der BAZ nicht kostendeckend, teilweise sogar kostenlos erbracht. Das war die Hauptursache für den negativen Saldo der BAZ, der bis 1992 eine steigende Tendenz aufwies. Die Flugsicherungsstreckengebühren bewegten sich bis 1993 nach westeuropäischen Maßstäben auf eher niedrigem Niveau.

**Tabelle 4:**

**Budgetäre Ausgangslage vor der Ausgliederung des BAZ (in Mio. S)**

|                              | 1992   | 1993   |
|------------------------------|--------|--------|
| Einnahmen insgesamt          | 866,1  | 1224,6 |
| Flugsicherungsstreckengebühr | 845,3  | 1100,0 |
| Anfluggebühren               | –      | 100,0  |
| Sonstige Einnahmen           | 20,8   | 24,6   |
| Ausgaben insgesamt           | 1226,0 | 1339,1 |
| Personalaufwand              | 825,5  | 828,5  |
| Sachaufwand                  | 400,5  | 510,6  |
| Saldo                        | –359,9 | –114,5 |

Quelle: BMF

Das bedeutete, daß in- und ausländische Luftbeförderungsunternehmen staatlich subventioniert wurden. Ein folgerichtiger Schritt in Richtung Kostendeckung war daher die Einführung von An- /Abfluggebühren sowie die Anhebung der Flugsicherungsstreckengebühren mit Jahresbeginn 1993. Zur Realisierung des Kostendeckungsprinzips hätte es allerdings nicht der Umwandlung der BAZ in eine Kapitalgesellschaft bedurft. Um die außer Zweifel stehende Belastung der (österreichischen) Luftfahrtgesellschaften, die einem harten Preiskampf ausgesetzt sind, zu mildern, ist eine stufenweise Einhebung der An-/Abfluggebühren vorgesehen. Eine zu starke Erhöhung dieser Gebühren könnte den Flughafen Wien für viele Fluggesellschaften aus Kostengründen unattraktiv machen. Zur Sicherung des Standortes Wien hätte somit die Austro Control auf internationale Entwicklungen und auf die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der österreichischen Luftfahrtunternehmen Rücksicht zu nehmen. Damit aber gerät die Austro Control in eine Position, in der sie nicht mehr nur nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorgehen kann, sondern auch verkehrspolitische Interessen (u. U. per Weisung) berücksichtigen muß. Im Gesetz ist nicht festgehalten, daß anfallende Kosten oder Ertragsminderungen im Zusammenhang mit Weisungen der Austro Control refundiert werden. Eine solche „Zwitterstellung“ muß fast zwangsläufig zu einem Scheitern der Ausgliederung führen. Da zusätzlich im Gesetz Anreize für notwendige strukturelle Veränderungen fehlen, ist mit Verbesserungen in organisatorischer und betrieblicher Hinsicht nicht zu rechnen.

**Tabelle 5:**

**Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung der Austro Control  
(in Mio. S)**

|                                                                 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-----------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Einnahmen aus Liegenschaftsverkauf<br>(Tilgungen u. Verzinsung) | 162  | 155  | 148  | 140  |
| Leistungen an die Landesverteidigung                            | -83  | -83  | -82  | -83  |
| Sonstige f. d. Bund erbrachte Leistungen                        | -74  | -75  | -85  | -76  |
| Saldo                                                           | 6    | -3   | -10  | -18  |

Quelle: FGG

Den Einnahmen aus dem Verkauf der Liegenschaft Erdberg stehen Leistungsentgelte für an den Bund erbrachte Leistungen gegenüber: einmal nimmt der Bund Personal und Einrichtungen der Austro Control für

Zwecke der militärischen Flugsicherung in Anspruch, zum anderen erhält die Austro Control Vergütungen für Leistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden (z. B. Durchführung von Such- und Rettungsdienst sowie die Erbringung hoheitlicher Leistungen). Es verbleibt für den Bund 1994 ein Einnahmenüberschuß von 6 Millionen Schilling, der sich in den Jahren danach wegen des Rückgangs der Zahlungen aus dem Liegenschaftsverkauf in ein Defizit verwandelt. Verglichen mit dem negativen Saldo vor der Ausgliederung (360 Millionen Schilling), ergibt sich somit ein Entlastungseffekt gegenüber 1992 von sogar mehr als 300 Millionen Schilling. Im Vergleich zu 1993 schrumpft der Entlastungseffekt auf etwa 100 Millionen Schilling zusammen. Entscheidend für die Budgetentlastung ist jedoch nicht die Ausgliederung, sondern die Erhöhung der Flugstreckensicherungsgebühren sowie die Einhebung von An-/Abfluggebühren ab 1993.

Durch die Ausgliederung des BAZ entfielen im Stellenplan 1025 Planstellen. Geht man von den Planstellen des Jahres zuvor aus (1030 Planstellen), dann läßt sich darauf schließen, daß „Leerkosten“ im Ausmaß von 5 Planstellen entstanden sind (19).

Ein gravierender Nachteil der Ausgliederung des BAZ ist darin zu sehen, daß es nicht gelungen ist, Synergieeffekte durch die Zusammenlegung der Flugwetterdienste zu realisieren. Dieses Versäumnis sollte möglichst rasch nachgeholt werden. Eine Zusammenlegung wird dadurch erschwert, daß unterschiedliche Gehaltsniveaus bestehen.

### *3.5 Österreichische Bundesfinanzierungsagentur*

#### *3.5.1 Neuordnung der Schuldenverwaltung des Bundes*

Mit Jahresbeginn 1993 wurde das „debt management“ des Bundes ausgegliedert und der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) übertragen (BGBl. Nr. 763/1992 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 185/1993). Sie steht zur Gänze im Eigentum des Bundes. Motiv für die Ausgliederung war, daß bestimmte Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten wie erhöhte Volatilität der Zinsen, fortschreitende Technologie, Internationalisierung und steigende Konkurrenz zur Entstehung von Finanzinnovationen beigetragen haben. Diese Entwicklung hat international dazu geführt, daß viele Länder ihre Schuldenverwaltungen privatwirtschaftlich organisiert haben, weil die Anwendung moderner Finanzierungstechniken im Rahmen der staatlichen Verwaltung nicht mit ausreichender Flexibilität möglich ist. Mit der Ausgliederung vollzieht Österreich diese Entwicklung nach, wodurch nunmehr Finanzinnovationen besser und rascher genutzt und dadurch Kosteneinsparungen erzielt werden können.

Die Hauptaufgabe der ÖBFA besteht in der Verwaltung der Finanzschulden, sie nimmt aber noch eine Reihe weiterer Aufgaben, die damit

im Zusammenhang stehen, wahr. Dazu gehören die Veranlagungen von Fondsmitteln (Nullkuponfonds, Innovations- und Technologiefonds, Katastrophenfonds), die Besorgung der zentralen Kassenverwaltung des Bundes sowie die Erstellung von Gutachten für bestimmte Finanzierungsvorhaben. Nicht verständlich ist, warum nicht auch die Schuldenverwaltung der ASFINAG dem Aufgabenbereich der ÖBFA zugeordnet wurde. Dadurch wäre es möglich gewesen, bestehende Parallelstrukturen abzubauen.

### *3.5.2 Budgetäre Auswirkungen der Ausgliederung*

Die ÖBFA hat 1994 eine Bruttoverschuldung in der Höhe von 149 Milliarden Schilling zu bewältigen. Sie erfüllt ihre Aufgaben derzeit mit 13 Bediensteten. Den mit der Ausgliederung des „debt management“ verbundenen Mehrkosten (insbesondere beim Personal) stehen mittelfristig erheblich höhere Einsparungen bei den Kosten der Bundesschulden gegenüber, so daß insgesamt mit einer budgetären Entlastung gerechnet werden kann.

### *3.6 Schönbrunner Tiergarten*

Mit der Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn wurde die betriebsähnliche Einrichtung im Jahr 1992 in die Schönbrunner Tiergarten GmbH (BGBl. Nr. 420/1991) umgewandelt. Durch die Ausgliederung soll eine flexiblere Führung ermöglicht werden. Legt man internationale Maßstäbe privatwirtschaftlich geführter Tiergärten an, dann müßte eine annähernd ausgeglichene Gebarung möglich sein. Voraussetzung für die Erzielung höherer Einnahmen ist eine Steigerung der Attraktivität des Tiergartens. Zusätzliche Finanzquellen sollen durch private Sponsortätigkeiten sowie Tierpatenschaften erreicht werden.

Der Gesellschaft wurden im Wege eines Pachtvertrages die für die Fortführung des Betriebes notwendigen Nutzungsrechte am Vermögen des Tiergartens sowie an bestimmten Liegenschaften eingeräumt. Die beweglichen Sachen und Tiere können als Sacheinlage des Bundes eingebracht werden. Soweit es erforderlich ist, kann der Bund für eine angemessene Kapitalausstattung auch eine Bareinlage einbringen.

Zum Zeitpunkt der Ausgliederung waren beim Schönbrunner Tiergarten 43 Bedienstete beschäftigt. Der Großteil davon (31 Personen) sind heute beim Schönbrunner Tiergartenamt als Beamte beschäftigt. Die zum Zeitpunkt der Ausgliederung beschäftigten Lehrlinge bzw. Vertragsbediensteten wurden Lehrlinge der Gesellschaft bzw. Arbeitnehmer der Gesellschaft. Für die Beamten ersetzt die Gesellschaft dem Bund den Aufwand und leistet einen Pensionsbeitrag in Höhe von 30% des Aktivitätsaufwandes.

Die budgetären Auswirkungen der Ausgliederung lassen sich praktisch nicht nachvollziehen. Es kann nicht beurteilt werden, ob es bisher

zu Entlastungseffekten gekommen ist. Fraglich ist insbesondere, ob die Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft bei der Ausgliederung in ausreichender Form erfolgte. Eine Beurteilung der Ausgliederung insgesamt ist auch insofern noch nicht möglich, als 1992 ein Rumpfbjahr war und eine Bilanz über das abgelaufene Jahr noch nicht vorliegt.

### *3.7 Schloß Schönbrunn*

Das Schloß Schönbrunn wurde durch das Schönbrunner Schloßgesetz (BGBl. Nr. 208/1992) mit Jahresbeginn 1993 aus dem Budget ausgegliedert. Aufgabe der neugegründeten Schloß Schönbrunn Kultur- und Betriebsgesellschaft m. b. H. ist die Erhaltung, die Verwaltung und der Betrieb des Schlosses Schönbrunn. Das Ziel der Ausgliederung besteht darin, den negativen Saldo (1991: 30 Millionen Schilling) abzubauen, um so die notwendigen Bundeszuschüsse zu reduzieren. Voraussetzung dafür sind Verbesserungen des touristischen Angebotes und der wirtschaftlichen Infrastruktur.

Im Zuge der Ausgliederung wurde die Schloßhauptmannschaft Schönbrunn – eine Dienststelle der Bundesgebäudeverwaltung – aufgelöst. Sämtliche Vertragsbedienstete wurden von der Gesellschaft unter Wahrung ihrer Rechte übernommen. Die zu diesem Zeitpunkt öffentlich-rechtlich Bediensteten wurden der Bundesbaudirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland eingegliedert. Wie groß die Zahl dieser Beamten ist, ist aus dem Stellenplan nicht ersichtlich. Sofern die Gesellschaft einen Personalbedarf hat, können ehemalige Beamte der Schloßhauptmannschaft Schönbrunn für die Dauer ihrer Tätigkeit bei der Gesellschaft karenziert werden. Damit entstehen dem Bund sogenannte „Leerkosten“. Darüber hinaus ist eine Einschätzung der budgetären Auswirkungen ist nicht möglich.

### *3.8 Reorganisation des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds*

Im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung (1990) ist die Ausgliederung von Förderungen aus den einzelnen Ressorts vorgesehen. Im Bereich des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds wurde diesem Programmpunkt durch das Umweltförderungsgesetz 1993 Rechnung getragen. Die Ausgliederungsmotive waren vielfältig, da das alte Förderungssystem eine Reihe von Schwachstellen aufwies (20). Die Neuregelung führte zu einer grundlegenden Änderung der Förderungsphilosophie, sie wird von Darlehen auf Annuitätenzuschüsse umgestellt. Die Verantwortlichkeiten zwischen öffentlicher Verwaltung und der privatwirtschaftlichen Förderungsabwicklung werden klar getrennt. Die Verantwortung für die Förderungsrichtlinien sowie für Schwerpunktsetzungen der Förderungen wurde dem zuständigen Ressort, die Förderungsabwicklung sowie die Kontrolle der Mittelverwendung der Kommunalkre-

dit AG übertragen. Für die korrekte Abwicklung sorgen Kontrollmechanismen, der Leistungsauftrag wurde vertraglich genau spezifiziert. Die Entscheidungen selbst liegen weiterhin beim Minister, die Zusammensetzung der Wasserwirtschaftsfondskommission blieb aber unverändert.

Ein ökonomischer Vergleich des alten und neuen Förderungssystems führt zu dem Ergebnis, daß die Vorteile des neuen Systems wegen der nunmehr besseren Steuerungseffizienz überwiegen. Das Abwicklungssystem bzw. deren Umsetzung weisen jedoch eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf (21):

- Bei der Ausgliederung der Förderungsabwicklung, deren Kosten vertraglich unter denen der bisherigen Verwaltung liegen, ist es nicht gelungen, auch für die Mittelvergabe eine „schlanke“ Organisationsstruktur zu schaffen. Die Förderungskommissionen werden teilweise sogar ausgeweitet. Problematisch wird weiterhin die politisch beeinflusste Zusammensetzung der Kommission sein.
- Vor der Ausgliederung beschäftigte der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds etwa 70 Personen. Bei der Ausgliederung wurde teilweise großer Druck auf die Beamten ausgeübt, dennoch wechselten nur wenige Beamte zur Kommunalkredit AG, der Rest wurde auf die Ressorts, vor allem das Umweltministerium, verteilt. Laut Stellenplan 1994 sind 22 Bedienstete karenziert. Darunter fallen nicht nur die auf drei Jahre befristeten Karenzierungen für Bedienstete, die zum Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds wechselten, sondern auch Karenzierungen aus anderen Gründen. Das bedeutet, daß mit der Auslagerung der Förderungsabwicklung mindestens 50 Bedienstete beim Bund verblieben und durch die damit verursachten „Leerkosten“ das Ziel der Budgetentlastung eindeutig verfehlt wurde. Die Planstellen des Umweltministeriums stiegen von 520 (1993) auf 573 (1994) an. Ein zusätzliches Problem ist darin zu sehen, daß die qualifizierten Bediensteten abwandern und die weniger qualifizierten dem Bund verbleiben.

Erheblich höhere „Leerkosten“ gab es auch im Fall der Verlagerung der Wohnbauförderung, wo mit einem Schlag eine ganze Sektion verwaiste. Das Ausmaß der angefallenen „Leerkosten“ ist in diesem Fall aber nicht zu ermitteln.

- Bedenklich ist weiters, daß die Vergabe der Förderungsabwicklung ohne vorherige Ausschreibung an die Kommunalkredit AG erfolgte. Diese Vorgangsweise kann nicht sicherstellen, daß die Abwicklung effizienter ist als vorher. Auch die Frage der „Angemessenheit“ des Entgelts wäre besser über den Markt als über eine vertragliche Fixierung zu klären gewesen.

### 3.9 Die Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung

Die Post- und Telegraphenverwaltung ist derzeit in die staatliche Verwaltung eingebunden und verfügt über keine eigene Rechtspersönlich-

keit. Die Mittelaufbringung für die notwendigen Infrastrukturinvestitionen im Telekommunikationssektor ist nach dem Fernmeldeinvestitionsgesetz nur teilweise gesichert. Die mehrmalige Kürzung der Zweckbindung durch den Bund und die hohen Investitionserfordernisse drängen die Post zunehmend in die Fremdfinanzierung. Gleichzeitig aber muß sie ihren Reingewinn an den Bund abführen. Das damit verbundene Absinken der Eigenkapitalquote, die zunehmende Konkurrenzsituation auf den Märkten und die von der EU beschlossene Totalliberalisierung der Telephon-Sprechdienste per 1. Jänner 1998 erfordern eine Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Post zu einem weitgehend selbständigen Unternehmen. Ein diesbezüglicher Beamtenentwurf (22) liegt mit dem Poststrukturgesetz vor, über das jedoch noch keine Grundsatzentscheidung gefallen ist. Die Ausgliederung ist für den Jahresbeginn 1995 geplant. Zur Besorgung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens sowie des Omnibusdienstes soll eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Post- und Telekom Austria (PTA), gebildet werden. Im Entwurf vorgesehen ist somit die Ausgliederung des Gesamtunternehmens. In der politischen Diskussion ist jedoch von einer Aufteilung der Post in selbständige Einheiten die Rede. Begründet wird das damit, daß die Synergieeffekte bei der Ausgliederung als Gesamtunternehmen gering sind und daß sich eine private Telekom AG freier und flexibler auf dem Markt bewegen könnte. Unabhängig davon, wie diese Entscheidung ausfällt, wird es für jede Einheit notwendig sein, sich neu zu organisieren.

Die PTA hat im Auftrag des Bundes gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, wobei der Umfang der Leistungen sowie die vom Bund (oder Dritten) zu tragenden Kosten vertraglich zu vereinbaren sind (Bestellprinzip).

Noch keine Einigung besteht in der Frage, wie hoch die Abgeltung der PTA an den Bund für die überlassene Infrastruktur sein soll. Im Entwurf des Verkehrsministeriums wird folgender Vorschlag gemacht:

- Vor Ermittlung des Gewinnes ist eine Konzessionsabgabe im Ausmaß von 10 Prozent des Umsatzes der Sprechtelephondienste an den Bund abzuführen (ca. 3 Milliarden Schilling).
- Von dem daraufhin ermittelten Gewinn des Gesamtunternehmens ist ab 1997 eine Dividende an den Bund abzuführen.
- Weiters sind im Jahr 1995 5 Milliarden Schilling, im Jahr 1996 4 Milliarden Schilling und im Jahr 1997 3 Milliarden Schilling als Abgeltung für vorgenommene Investitionen an den Bund abzuführen.

Das Finanzministerium strebt jährliche Zahlungen im Ausmaß des nach kameralistischen Grundsätzen ermittelten Überschusses an. Dieser lag 1993 bei 7,3 Milliarden Schilling. Die Post argumentiert, daß bei dieser Lösung der Netzausbau in die Substanz geht, weil der Schuldendienst jetzt schon relativ hoch sei.

Unabhängig von diesen noch zu klärenden Fragen spielen die veränderten Rahmenbedingungen (Liberalisierung der Märkte, Änderungen bei den Regulierungen, die technologischen Trends und der internatio-



nale Wettbewerb) bei der Umsetzung der Ausgliederung eine zentrale Rolle.

### 3.10 Arbeitsmarktverwaltung

Im Arbeitsübereinkommen 1990 wurde vereinbart, daß einer aktiven und effizienten Arbeitsmarktpolitik der Vorrang eingeräumt werden soll. In der Folge hat die Bundesregierung eine Strukturreform der Arbeitsmarktverwaltung mit dem Ziel beschlossen, daß die Arbeitsmarktverwaltung zu einem serviceorientierten Dienstleistungsunternehmen umgestaltet werden soll. Im Herbst 1993 kam es im Zuge der Budgetverhandlungen zu einer koalitionsinternen Einigung über die Grundzüge der Umstrukturierung der Arbeitsmarktverwaltung. Anfang Jänner wurde der Entwurf des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG) vom Ministerrat beschlossen. Als Zeitpunkt der (schon mehrmals verschobenen) Ausgliederung ist die Jahresmitte 1994 vorgesehen.

Als Motiv für die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung werden die effizienzhemmenden und die Flexibilität einschränkenden Mehrfachzuständigkeiten in der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Vorhaben genannt. Konkret gemeint sind damit das starre Dienst- und Haushaltsrecht, die auf ein dienstleistungsorientiertes Unternehmen nicht angewendet werden können und die sich für Planung und Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur (EDV-Ausstattung, Kommunikationseinrichtungen etc.) nicht eignen. Das Ziel der Ausgliederung ist eine effiziente Arbeitsmarktpolitik sowie eine Verringerung der Budgetbelastung.

Zu diesem Zweck wird das Dienstleistungsunternehmen Arbeitsmarktservice, eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, geschaffen. Das Arbeitsmarktservice, das nicht zur Bundesverwaltung gehört, soll die Dienstleistungen weitgehend dezentralisiert anbieten. Die Interessenvertretungen sollen auf allen Ebenen in die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik eingebunden werden. Das Arbeitsmarktservice untersteht wie bisher der Rechnungshofkontrolle und der Aufsicht durch den Sozialminister. Um das Ziel einer effizienten Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, ist in der Regierungsvorlage vorgesehen, daß sich das Arbeitsmarktservice auf die arbeitsmarktpolitischen Kernfunktionen konzentriert. Es hat Leistungen zu erbringen, (§ 29 der Regierungsvorlage des Arbeitsmarktförderungsgesetzes) die darauf gerichtet sind,

- auf effiziente Weise die Vermittlung von geeigneten Arbeitskräften auf Arbeitsplätze herbeizuführen, die möglichst eine den Vermittlungswünschen des Arbeitssuchenden entsprechende Beschäftigung bieten,
- Vermittlungsbarrieren zu überwinden,
- der Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken,
- qualitative und quantitative Ungleichgewichte zwischen Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften zu verringern und
- die wirtschaftliche Existenz der Arbeitslosen zu sichern.

Leistungen, die nicht in direktem Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen stehen (Verwaltung des Karenzurlaubsgeldes, der Teilzeitbeihilfe, der Wiedereinstellungsbeihilfe, der Sondernotstandshilfe, der Sonderunterstützung, des Insolvenzausfallgeldes, der Bauarbeiter- Schlechtwetterentschädigung) sollen an die Landesinvalidenämter abgetreten werden.

Ausgelagert werden sollen auch bestimmte Kontrollaufgaben (Kontrolle der privaten Arbeitsvermittlung, der Arbeitskräfteüberlassung und der Ausländerbeschäftigung).

Hauptfinanzierungsquelle für die Aufgaben des Arbeitsmarktservice bleiben wie bisher die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Defizite können in gewissem Umfang durch Kreditaufnahmen des Arbeitsmarktservice ausgeglichen werden. Im Zusammenhang mit der Schaffung des Arbeitsmarktservice wird es zu folgenden budgetären Transaktionen kommen: Bundesvermögen im Wert von etwa 2 Milliarden Schilling geht an das Arbeitsmarktservice über. Weiters tritt eine Verschiebung von Kostentragungspflichten vom Budget zur Gebarung Arbeitsmarktpolitik im Ausmaß von jährlich 220 Millionen Schilling ein (Instandhaltung von Gebäuden 100 Millionen Schilling, zusätzliche Personalkosten für die zentrale Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik und der Schulung des Personals ca. 70 Millionen Schilling, Aufbau einer eigenen Buchhaltung 50 Millionen Schilling). Zusätzliche Mehrkosten im Ausmaß von 117 Millionen Schilling entstehen für die zu schaffenden Organe (7 Millionen Schilling) und die Mehrkosten im Personalbereich (100 Millionen Schilling). Kostenverschiebungen zum Arbeitsmarktservice sind schließlich pro futuro für die Nutzung von Bürogebäuden zu erwarten (160 Millionen Schilling für die BIG).

#### **4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen**

Die vorliegende Analyse über Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt zeigt deutlich, daß der Zeitpunkt für eine abschließende Beurteilung der vorliegenden Ausgliederungsfälle noch zu früh ist, weil sich entweder die Ausgliederung erst in der Anlaufphase befindet und daher verschiedenste Fragen noch nicht geklärt sind (ÖBB, BAZ, BIG) oder die für eine detaillierte Analyse notwendigen Daten noch nicht vorhanden sind (Tiergarten Schönbrunn). Das gilt im besonderen für die budgetären Entlastungen, die – wenn überhaupt – erst mittelfristig zu erwarten sind. Kurzfristig ist in vielen Fällen die Budgetbelastung zwangsläufig höher, weil die ausgegliederten Unternehmen mit einer ausreichenden Kapitalausstattung versehen werden müssen. Das ist eine der Grundvoraussetzungen für ein eigenverantwortliches, an betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtetes Agieren. Eine unzureichende Erstmittelausstattung erzwingt u. U. künftig Zuschüsse aus dem Budget, obwohl grundsätzlich keine Defizitabsicherungsgarantien vorgesehen sind.

Das Aufzeigen der budgetären Entlastungseffekte und damit des Erfolges der Ausgliederungen bleibt daher künftigen Untersuchungen vorbehalten. Zeitmäßig weiter zurückliegende Ausgliederungsbeispiele zeigen, daß eine budgetäre Entlastung nicht immer erreicht werden konnte. Erschwert werden budgetäre Wirkungsanalysen dadurch, daß die Ausgliederungsvorgänge nicht transparent gemacht werden. Vorscheurechnungen sind zumeist nicht vorhanden. Das Versäumnis des Finanzministeriums solche einzufordern, führt dazu, daß die Auswirkungen der Ausgliederungen im nachhinein nicht überprüfbar sind. Budgetausgliederungen tragen insgesamt dazu bei, daß das ausgewiesene administrative Budgetdefizit mehr und mehr zu einer inhaltsleeren Größe wird. Das erfordert, daß andere Fiskalindikatoren zur Beurteilung der Budgetpolitik herangezogen werden müssen.

Mit den vorliegenden Ausgliederungskonzepten wurden jedenfalls die Weichen für eine effizientere Aufgabenerfüllung gestellt. Das Management kann nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen handeln und das starre Korsett des Haushalts- und Dienstrechts wurde – bei letzterem allerdings nur teilweise – abgelegt. Die Ausgliederungskonzepte weisen jedoch eine Reihe von Schwachstellen auf. So wird effizientes Wirtschaften dadurch behindert, daß das ausgegliederte Unternehmen nicht nur privatwirtschaftliche, sondern auch hoheitliche Tätigkeiten erfüllt. Hier wäre eine klare Trennung notwendig. Dort, wo die öffentliche Hand die Möglichkeit hat, Weisungen zu erteilen, wäre klarzustellen, daß das Bestellprinzip zur Anwendung gelangt. In einigen Fällen werden Parallelorganisationen aufgebaut. Das kann dazu führen, daß es zumindest vorübergehend zu Planstellenausweitungen in anderen Bereichen kommt.

Die Schaffung privatrechtlicher Unternehmensformen ist jedoch nur eine der Erfolgsbedingungen für budgetentlastende Ausgliederungen. Eine Reihe von Problemen tritt bei der Umsetzung der Ausgliederungskonzepte auf. Das gravierendste Problem besteht darin, daß die bestehenden, teilweise verkrusteten Strukturen ohne organisatorische Begleitmaßnahmen übernommen werden. Im personellen Bereich fehlen Anreizmechanismen, die geeignet sind, aus einem Amt mit Beamtenmentalität ein Unternehmen mit motivierten und kreativen Mitarbeitern zu schaffen. In manchen Fällen übernehmen Beamte im ausgegliederten Unternehmen die Managementfunktion, ohne dafür ein entsprechendes Risiko tragen zu müssen, weil ihnen der Weg ins Beamtenleben zurück offenbleibt. Zu wenig Rücksicht genommen wird weiters auf die Wettbewerbssituation auf den relevanten Märkten. Schließlich fehlen Kontrollmechanismen, die insbesondere dann an Gewicht gewinnen, wenn der Marktmechanismus versagt. Aus den aufgezeigten Schwachstellen der Ausgliederungskonzepte und den Mängeln bei der organisatorischen Umsetzung folgt, daß Budgetausgliederungen nur dann eine Alternative zu einer Verwaltungsreform im öffentlichen Sektor darstellen und nur dann zu nachhaltigen Budgetentlastungen führen, wenn die aufgezeigten Fehlentwicklungen möglichst rasch korrigiert werden. Insbesondere ist sicherzustellen, daß

- bei der Ausgliederung nicht auf die Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt verzichtet wird;
- Versäumnisse bei der Zusammenlegung verschiedener Einheiten (ASFINAG, Wetterdienste) nachgeholt werden, um Synergieeffekte zu erzielen;
- die ausgegliederten Einheiten eine ausreichende Kapitalaustattung erhalten, um künftige budgetäre Belastungen zu vermeiden;
- das „Hineinregieren“ der öffentlichen Verwaltung in die ausgegliederte Einheit möglichst vermieden wird;
- hoheitliche und privatwirtschaftliche Aufgaben deutlich getrennt werden;
- der Aufbau von Parallelorganisationen vermieden wird;
- privatwirtschaftliche Anreize und Sanktionen für das Management sichergestellt werden;
- Wettbewerb auf den relevanten Märkten gegeben ist
- und daß die „Beamtenmentalität“ der ausgegliederten Einheit durch Anreizmechanismen und ein attraktives Dienstrecht mit Anreizen zum Umstieg abgebaut wird.

## Anmerkungen

- (1) Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats (Wien 17. Dezember 1990) Kapitel 8 Steuerreform und Budgetpolitik.
- (2) Vgl. dazu die Verordnung zur Veränderung der Planstellenbesetzungs-Verordnung 1984, BGBl. Nr.79/1992.
- (3) Vgl. dazu die Ausführungen von Roßmann (1993).
- (4) Vgl. dazu z. B. Fleischmann (1994) oder Obermann et al (1993).
- (5) Vgl. dazu Wotruba (1992).
- (6) Standard, Bilanzkunststück für die eigenständige Bahn, 18./19. Dezember 1993.
- (7) Die Presse, Neue Bahn braucht 26 Milliarden Schilling Eigenkapital, 18. Dezember 1993. Eine endgültige Eröffnungsbilanz wird erst gegen Jahresmitte vorliegen.
- (8) Vgl. dazu Gantner (1994).
- (9) Vgl. dazu Empfehlungen zur Reform der Österreichischen Bundesbahnen (1993).
- (10) Vgl. dazu die Presse vom 4. Februar 1994, Künftig mehr Geld für neue Eisenbahner.
- (11) Regierungsvorlage zum Bundesbahngesetz, Erläuterungen, Allgemeiner Teil.
- (12) Diese Zahl wird im Bericht des Bautenausschusses; 307 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP.
- (13) Die Errichtung dieser Dienststelle ist aus formalen dienstrechtlichen Gründen notwendig. Ähnliche Regelungen gibt es bei der Staatsdruckerei und dem Hauptmünzamt.
- (14) Vgl. dazu Obermann et al (1993).
- (15) Vgl. dazu Engleder, Kippes (1991).
- (16) Vgl. dazu die Budgetrede des BM für Finanzen am 22. Oktober 1992, S.10.
- (17) Vgl. dazu die Ausführungen zur Regierungsvorlage, 1247 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP, S.10.
- (18) Vgl. dazu die Budgetrede des Finanzministers vom 20. Oktober 1993, S.15.
- (19) Angaben laut Stellenplan 1994, S. 57.
- (20) Vgl. dazu im einzelnen die Ausführungen bei Roßmann (1994).
- (21) Vgl. Fußnote 20.
- (22) Vgl. dazu Entwurf für ein Poststrukturgesetz vom 23. Dezember 1993.

## Literatur

- Lehner, G.; Moosburger, R.; Rainer, A.; Zechtl, H., Kapitalbeteiligungen des Bundes (= Schriftenreihe Volkswirtschaft der Österreichischen Postsparkasse 10 [1991]).
- Schneider, F.; Hofreither, M.F. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Unternehmen in west-europäischen Ländern: Erste Erfahrungen und Analysen (Wien 1989).
- Obermann, G.; Scharmer, F.; Soukup, K., Budgetäre Auswirkungen von Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalt, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 3-4 (1993).
- Roßmann, B., Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 19/3 (1993).
- Fleischmann, E., Das Ausgliederungsprogramm der Bundesregierung, erscheint in: Gantner, M. (Hrsg.); Budgetausgliederungen, Fluch(t) oder Segen? (Wien 1994, im Erscheinen).
- Wotruba, R., Teilung der Verantwortlichkeiten für Infrastruktur und Transport bei den Eisenbahnen: Möglichkeiten – Erfahrungen – Konsequenzen, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B: Seminar (Stuttgart 1992).
- Gantner, M. (Hrsg.), Budgetausgliederungen, Fluch(t) oder Segen? (Wien 1994, im Erscheinen).
- Empfehlungen zur Reform der Österreichischen Bundesbahnen, in: Gemeinwirtschaft 3 (1993).
- Richtlinien für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben und die Gestaltung von Entwürfen zu Bundesgesetzen betreffend die Ausgliederung, BKA 1992.
- Puwein, W., Erneuerung der Bahn – Ein Vergleich von ÖBB, DB und SBB, in: WIFO Monatsberichte 2 (1989).
- Koren, S., ÖBB-Reform: Was darf man erwarten?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 (1992).
- Schauer, Reinbert, Zur Instrumentalfunktion öffentlicher Verkehrsunternehmen, in: Gemeinwirtschaft 3 (1993).
- Engleder, Bernhard; Kippes, Wolfgang, Privatisierungen in der öffentlichen Verwaltung, in: Werkstattblätter 3 (1991).
- Roßmann, B., Der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds – Eine ökonomische Analyse des neuen Umweltförderungsgesetzes, in: Gantner, M. (Hrsg.) Budgetausgliederungen, Fluch(t) oder Segen? (Wien 1994, im Erscheinen).
- OECD, Wirtschaftsausblick 54 (Paris 1993).



---

# Egoismus, Altruismus und Effizienzgestaltung im öffentlichen Bereich: Argumente und Implikationen

Rainer Bartel

---

“The positive evils and dangers of the representative, as of every other form of government, may be reduced to two heads: first, general ignorance and incapacity in the controlling body; secondly, the danger of its being under the influence of interests not identical with the general welfare of the community” (John Stuart Mill, 1806-73).

## 1. Problemstellung

Das normative Interventionskriterium für die öffentliche Hand ist die gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung. Anlaßfälle für staatliche Einflußnahmen sind auftretende Phänomene des Marktversagens (1). Marktversagen resultiert letztlich aus der Divergenz zwischen den Ergebnissen wirtschaftsrelevanten Individualverhaltens zum persönlichen Eigennutz und den ökonomischen Erfordernissen einer bestmöglichen Ausgestaltung gemeinschaftlicher wirtschaftlicher Angelegenheiten. Die Ökonomie geht in ihrer Analyse traditionellerweise vom *individualistischen Grundkonzept des (egoistischen) homo oeconomicus* aus. Sie kennt zur Genüge die typischen Problemphänomene des Kollektivs, nämlich die vielfältigen Paradoxa der Optimierung einerseits auf mikroökonomischer und andererseits auf makroökonomischer Ebene: bedingt rationales Verhalten, strategisches Verhalten, Trittbrettfahrerproblematik (2) bzw. aus der Sicht des spieltheoretischen Erklärungsansatzes die zahlreichen Möglichkeiten für Gefangenendilemmasituationen (3).

In entwickelten Wirtschaftsgesellschaften, von denen die meisten einen erheblichen Anteil der Gemeinwirtschaft an der Gesamtwirtschaft sowie einen bestimmenden Einfluß des öffentlichen Sektors auf das Er-

gebnis des Wirtschaftsprozesses aufweisen, werden allerdings zahlreiche gesellschaftlich wichtige Entscheidungen im Kollektiv getroffen. Somit setzen die staatlichen Lösungsansätze für gesamtwirtschaftliche Probleme (genauso wie die privaten Klublösungen) – wenn sie wohlfahrtsfördernd sein sollen und auch, wie in der Praxis, in ihrer Gesamtwirkung nicht offensichtlich kontraproduktiv sind – ein gewisses Maß an *Altruismus* von Individuen in der kollektiven Entscheidungsbildung voraus. Auf der anderen Seite gibt es aber eine ganze Reihe von Phänomenen *individualnutzenorientierten Verhaltens* im politisch-administrativen Bereich. Eine effiziente Organisation der öffentlichen Finanzwirtschaft stellt zwar ein normatives Grundprinzip für jegliches Handeln der öffentlichen Hand dar. Doch aufgrund von Informationsdefiziten und -asymmetrien sowie Anreiz-, Monitoring- und Kontrollproblemen (4), welche zusammen die „tragedy of the commons“ (5) ausmachen, bleibt autonomer Entscheidungsfreiraum für politisch-strategisches, bürokratisches und somit kollektiv-ineffizientes Verhalten zum Individualnutzen der politischen Mandatare, Exekutiv- und Kontrollorgane. Man beobachtet, daß Organschaftsprobleme („agency problems“) systematisch auftreten. So besteht die permanente Herausforderung, die öffentliche Gebarung im umfassenden Sinn (Planung, Management und Kontrolle) im gesellschaftlichen Interesse wegen und trotz der ungünstigen Voraussetzungen möglichst effizient zu gestalten, oder aber man entschließt sich, den Einfluß der öffentlichen Hand zu minimieren und damit die Funktionsprobleme lediglich vom Politikversagensbereich auf den Marktversagensbereich zu verlagern. Die Annahme der Herausforderung zur Überwindung von Markt- und Politikversagen impliziert jedoch bekanntlich eine besonders schwierige und langwierige Aufgabe: „There is a radical distinction between controlling the business of government and actually doing it“ (6).

Im Hinblick auf *begrenzt rationales Verhalten* (7), welches „job shirking“ impliziert, wird im allgemeinen aus theoretischer wie empirischer Sicht festgestellt, daß die in jeder bürokratischen Organisation immanente X-Effizienz – die Differenz zwischen maximaler und der tatsächlichen Produktionseffizienz – im öffentlichen Sektor besonders groß ist (8). Die Nettowirkung der redistributiven X-Effizienz auf die Gesamtwohlfahrt ist schon wegen der Unmöglichkeit exakter wie operationaler Nutzenvergleiche nicht kardinal kalkulierbar. Nach Einschätzung der meisten Autoren beeinträchtigt sie aber die soziale Wohlfahrt (9). Eindeutig konstatierbar ist hingegen, daß die versteckte Umverteilung durch *X-Effizienz* willkürlich und weder demokratisch legitimiert noch wohlfahrtstheoretisch fundierbar ist. Auch steht die vergleichsweise große X-Effizienz im öffentlichen Sektor den finanzwissenschaftlichen Prinzipien der Budgettransparenz und -wahrheit sowie dem aktuellen wirtschaftspolitischen Ziel der Reduzierung der öffentlichen Nettoverschuldung unter der Bedingung einer möglichst geringen Senkung des staatlichen Leistungsangebots entgegen (10). Die Behebung der aufgezeigten Unzulänglichkeiten im kollektiven Handeln erfordert eine



eingehendere Erforschung der Motive der für ein Kollektiv tätigen Organwalter, insbesondere im noch vergleichsweise ungeklärten Bereich des Altruismus und seiner etwaigen institutionellen Nutzbarmachung für die Gesellschaft.

## 2. Altruismusforschung

Konventionelle *Auswege* der Ökonomie aus dem Dilemma zwischen individualnutzenorientierter Entscheidungsmodellierung und unleugbar vorhandenen altruistischen Entscheidungskomponenten werden in folgenden Ansätzen gesehen:

- (1) Altruismus wird als einfach „aufgeklärtes Eigeninteresse“ angesehen. Das ist nichts anderes als der Leibenstein'sche Selbstdisziplinierungsdruck, der die „Über-Ich-Zufriedenheit“ stiftet (11).
- (2) Altruismus erhält aus dem Prinzip der (erhofften) Reziprozität altruistischer Handlungen eine individualistisch-rationale Ausrichtung. Hiermit ist bloß die intertemporale Nutzenmaximierung angesprochen.
- (3) Altruismus wird bloß durch das „good feeling of doing it“ begründet. Dabei wird altruistisches einfach als egoistisches Verhalten definiert, indem die durch den Altruismus geförderten Nutzenkomponenten der anderen Individuen in die Nutzenfunktion des Altruisten eingeführt werden.

Samuelson kritisiert die ersten beiden Ansätze als „face-saving tautologies“ und klassifiziert den dritten Ansatz, ebenso wie Simon, als analytisch unbefriedigend (12). Aus einem Unbehagen, das in der scheinbar geringen Eignung des homo-oeconomicus-Konzepts für kollektive Fragestellungen begründet ist, schrecken Ökonomen vor Analysen des Altruismus-Phänomens vergleichsweise stark zurück. Dies mag auch daran liegen, daß *Altruismus ein sozialwissenschaftliche Disziplinen übergreifender Untersuchungsgegenstand* ist und daß sich Altruismusforschung daher nicht auf das Gebiet der Ökonomie beschränken kann: „Altruism is an elusive concept. To pin it down, I must begin with population genetics, distinguishing altruism's technical meaning there from its everyday meanings in social and economic affairs“ (13).

Ein Reihe von Ökonomen geht daher tendenziell vom Konzept der ökonomischen Analyse zum noch *breiteren, umfassenderen Untersuchungsprinzip der Biologie und Evolutorik* über, um diesen Untersuchungsbereich besser erfassen zu können (14). Nach dem Darwinistischen Verhaltensprinzip im Prozeß der individuellen natürlichen (sexuellen) Selektion kann Altruismus nicht erklärt werden: „Heroes who help others will eliminate themselves in doing so, and their strains will tend to die out in the population“ (15). Gleichsam als Rettung gelingt in der Neo-Darwinistischen Theorie die Synthese zwischen dem Egoismus-Konzept der „*individual fitness*“ für das Überleben des Individuums in der individuellen natürlichen Selektion innerhalb einer Spezies bzw. so-

zialen Gruppe und dem umfassenderen Konzept der „*group fitness*“ („*inclusive fitness*“) für die Weiterentwicklung der betreffenden Spezies bzw. Gesellschaftsgruppe im Konkurrenzkampf mit anderen: „In evolutionary theory, altruism means behavior that reduces the actor's fitness while enhancing the fitness of the others. If the total contribution of the altruist to the fitness of others is greater than the fitness lost by the altruist, altruism will increase the prospects of the group's surviving in competition with other groups. Altruistic genes will only thrive under rather special circumstances. Altruism to close kin (siblings and children) can survive if it makes a sufficient contribution to their fitness, since they share a large fraction of genes of the altruist and will propagate them. However, altruism to others with whom the altruist does not share a large fraction of genes is unlikely to survive, even if it enhances the fitness of the group as a whole – for while the whole group is growing, the altruists in it will gradually vanish, reducing and then eliminating the group's initial advantage“ (16). Man erkennt, daß die strikte Teleologie des Individualverhaltens im originären Darwinismus durch eine „Als-ob-Teleologie“ ersetzt wird. Zwar erklärt die Neo-Darwinistische Synthese aus theoretischer Sicht die Zwecksetzung von Altruismus, aber noch nicht die Verhaltensmotive von Altruisten. Daher ist ein anderer Ansatz zu suchen, um mehr Licht auf altruistische Motive zu werfen.

Der ökonomische *Ansatz eingeschränkt rationalen Verhaltens*, der in seiner theoretischen Ausformulierung durch Leibenstein auf das Jahr 1966 zurückgeht, besagt, daß Individuen ihre „fitness“ (die Zweckrationalität ihres Verhaltens) nicht marginalistisch optimieren können, weil ihnen dazu allein schon die erforderlichen Gegenwartsinformationen und erst recht die nötigen Zukunftsinformationen über die sozialen Umweltbedingungen und daher über die individuellen Handlungskonsequenzen fehlen, weil ihnen nicht alle Alternativen bekannt sind und weil ihnen auch keine exakten Optimierungstechniken zur Verfügung stehen: „Human beings are capable only of very approximate and bounded rationality“ (16). Der Umstand einer solcherart eingeschränkten Rationalität des Individuums ermöglicht es, daß *Gelehrsamkeit* („*docility*“, „*teachability*“) – die Angewiesenheit auf und Akzeptanz von Information durch eine geistige Autorität („*reliable authority*“) – einen bedeutenden positiven Einfluß auf die Zweckrationalität des Verhaltens ausüben kann. Dieses effizienzfördernde Fundament für Entscheidungen wird im wesentlichen über folgende institutionalisierte *gesellschaftliche Informationskanäle* vermittelt: Erziehung, Enkulturation, kategorische Imperative, eingeübte Gebräuche, gute Sitten, gesellschaftliche Tabus, öffentliche Meinung, sozialwissenschaftliche Forschungsergebnisse, fachliche Verhaltensanleitungen, öffentliche Verfahrensvorschriften, staatlich dekretierte Qualifikationserfordernisse für erwerbswirtschaftliche und konsumtive Tätigkeiten sowie strikte hoheitliche Verhaltensnormen: „In large measure, we do what we do because we have learned from those who surround us, not from our own experience, what is good for us and what is not. Behaving in this fashion contributes heavily to our fit-

ess because (a) social influences will generally give us advice that is ‚for our own good‘ and (b) the information on which this advice is based is far better than the information we could gather independently. As a consequence, *people exhibit a very large measure of docility*. On average, it contributes to their fitness and hence drives out nondocility in evolutionary competition“ (17). Doch wie läßt sich diese konzeptionelle Auffassung mit dem Bild des homo oeconomicus vereinbaren?

Simon kritisiert 1993 das Nutzenkonzept der Neoklassik insofern als unzureichend, als es auf materielle Komponenten (Gewinn, Einkommen) beschränkt ist und daher Altruismusphänomene – wie z. B. das Downs'sche „Paradox“ der Wahlbeteiligung (18) – nicht erklären kann, so daß mit diesem Konzept Egoismus nicht von Altruismus zu unterscheiden ist. Konsequenterweise definiert Simon *Altruismus* umfassender als „*sacrifice of fitness*“, wobei die erwarteten „Kosten“ egoistischen Verhaltens in Form von erwartetem Unbehagen über die negativen Egoismuskonsequenzen für andere Personen bzw. die „Erträge“ von Altruismus als erwartete Befriedigung über die Vermeidung dieser externen Kosten erfaßt werden. Damit wird das *gesellschaftliche Verantwortungsbewußtsein kollektiver Entscheidungsträger, Exekutiv- und Kontrollorgane* in die Analyse mit eingeschlossen: „Then one can call behavior altruistic to the extent that it is influenced by expectations of pleasure and pain for other persons. This definition (...) includes economic gain among the selfish motives but does not restrict selfishness to it alone“ (19).

Rothschild legt sehr deutlich die *Mißverständnisse über die Konzeption von Nutzen in der Ökonomie* klar: „In non-economic circles, but occasionally among economists themselves, it is sometimes argued that the ‚type‘ of the homo oeconomicus must be rejected because it is a distortion of the image of man. The homo oeconomicus who is bent on nothing but maximizing satisfactions should be rejected both on factual and ethical grounds: the model idealizes and generalizes, so it is said, the absolute egoist and does not consider the ‚good‘ characteristics of man, his or her capacity for altruistic feelings, for sympathy and empathy. Such moral objections against the homo oeconomicus rest on two misunderstandings. The first concerns the formal character of the underlying hypothesis of satisfaction maximization. This hypothesis does not imply egoistic or hedonistic behaviour. All it means is the assumption that people will try to satisfy their preferences (optimally) without asserting anything about the contents of those preferences. They may be of an egoistic nature but they can just as well be directed at altruistic aims. Maximization of satisfaction will then lead to altruistic behaviour“ (20). Das zweite Mißverständnis betrifft die marginalistische Optimierungstechnik in Entscheidungssituationen und kann dadurch aufgelöst werden, daß das Homo-oeconomicus-Modell kein wahres Abbild einer gesamten Persönlichkeit ist, sondern ein analytisches Konstrukt, das für die Erklärung von Entscheidungen hauptsächlich über wirtschaftliche Transaktionen Verwendung findet.

Aus dem gerade angeführten Grund ist das Konzept des *homo oeconomicus* je nach situativem Bedarf durch jenes des *homo sociologicus* zu ersetzen: „Just as the ‚rational‘ calculations of the *homo oeconomicus* may be relevant in non-economic situations of conflicting preferences (...), other forms of decision-making which are typical in non-economic spheres may play a role in economic circumstances. (...) the sociological perspective looks at the individual as part of society, at his ‚imbeddedness‘ in the social environment and its challenges. In this environment, persons take on certain ‚roles‘ and try to conform to socially determined and sanctioned norms which as a rule they accept and make guide-posts for their actions. While the actions of the *homo oeconomicus* are purposeful and future-oriented (...) the norms of the *homo sociologicus* are not directed at results but – dependent on the situation – are prescriptions for ‚proper‘ action (...). Norm-oriented behaviour also appears in economic relations and is of relevance to our discussion because many – though certainly not all – norms contain moral and ethical elements. As far as norm-oriented behaviour affects economic actions, the assumption of the *homo oeconomicus* leads to a neglect or false interpretation of some behaviour patterns and their consequences“ (21).

Hier schließt sich die *Verbindung zu Leibensteins bedingt rationalem Verhalten*: „Norm-oriented behaviour differs from the target-oriented behaviour of the *homo oeconomicus* in following certain rules rather than looking for the ‚best‘ strategy to arrive at a certain goal. Various motives are at work which secure the application of such rules even if they are not (legally or otherwise) binding, and could include satisfaction, fear, shame, etc. (...) Rule-dominated repetitive behaviour can be involuntary: it can be due to illness (compulsion neurosis) or strictly enforced laws. (...) Another important case of repetitive action is habitual behaviour. This is obviously quite widespread in economic life“ (21). Normenorientiertes Verhalten paßt insofern ins Konzept des *homo oeconomicus*, als laufende Anpassungen an (kleinere, stetige) Änderungen in den Rahmenbedingungen des Verhaltens Kosten in Form von Mühe, Zeit und Ausgaben verursachen und der Grenznutzen der Anpassung nicht exakt vorhergesehen werden kann. Diese theoretischen Überlegungen stützen nicht nur Leibensteins *X-Effizienzphänomene der „social entropy“ und „behavioral inertia“* aus 1976, sondern eröffnen gleichzeitig auch die Möglichkeiten, erstens die anreizunelastischen Verhaltensbereiche durch zweckmäßige Verhaltensregulierungen für Effizienzsteigerungen auszunützen und zweitens diese „inert areas“ durch Rationalitätsfördernde Anreizsysteme in jenen Aktivitätsbereichen auf ein höheres Effizienzniveau anzuheben, wo strikte Verhaltensvorschriften die Effizienz beeinträchtigen (22).

### 3. Aktueller Praxisbezug und Leitlinien für die Praxis

Gerade heutzutage ist *Gelehrsamkeit im internationalen Wettbewerbsprozeß* („in the process of evolution“) – d. h. im „Wettlauf“ um Pro-

duktivitäts- und Innovationsvorsprünge sowie in der Konkurrenz um Produktionsstandorte und Unternehmenszentren – von besonders großer wohlfahrtspolitischer Relevanz. Organisation und Politik des öffentlichen Sektors üben in Anbetracht der Opportunitätskosten öffentlich beanspruchter Mittel und im Wege der staatlich gesetzten Rahmenbedingungen für die private Erwerbswirtschaft einen wesentlichen Einfluß auf die volkswirtschaftliche Effizienz aus: Über die Quantität, Zweckmäßigkeit, Kostenwirtschaftlichkeit und Qualität staatlicher Leistungsbereitstellung, über die Anreiz- bzw. Verzerrungseffekte des Steuersystems sowie über die Möglichkeiten bzw. Restriktionen, die das staatliche Regulierungssystem bietet bzw. auferlegt, werden die Wettbewerbsbedingungen und -ergebnisse in erheblichem Maß mitbestimmt. Die konsequente Berücksichtigung der X-Effizienzfaktoren („unfitness“) im öffentlichen Sektor durch eine möglichst zweckrationale Ausgestaltung der politisch-administrativen Entscheidungsprozesse („fitness“ des öffentlichen und mittelbar des privaten Sektors) erfordert daher ein größtmögliches Maß an *Altruismus in öffentlichen Entscheidungen im institutionellen Bereich* (bei den Verhaltensregulierungen für Organwalter).

Der im ungeschützten erwerbswirtschaftlichen Sektor allgegenwärtige *Wettbewerbsdruck* sollte so rasch wie möglich bzw. wird sich im Prozeß der Evolution letztlich auch auf den „geschützten“ öffentlichen Sektor mit dessen teils politisch-strategischen, teils gewohnheitsmäßigen und daher insgesamt nicht vollständig zweckrationalen Verhaltensweisen auswirken. Unter den bisherigen Voraussetzungen im öffentlichen Sektor hat Altruismus (effizientes Verhalten) geringe Chancen sich durchzusetzen. Dadurch erhält jede Informationstätigkeit zu diesem Problembereich innovativen Charakter. Die innovative Bedeutung rationalitätsbezogener Informationsarbeit liegt nämlich in der *Ausnützung von Gelehrsamkeit* und somit in der *Förderung altruistischen Verhaltens* im kollektiven Entscheidungsbereich. Die Realisierung dieses Vorhabens setzt das initiative Wirken von Altruisten im öffentlichen Bereich als Impuls voraus („Vorzeigeeffekt“). Eine nachhaltige Verankerung von Altruismus erfordert darüber hinaus effizienzfördernde institutionelle Rahmenbedingungen als potentielle Wirkungskanäle für die überzeugende Vermittlung von Altruismus („Überzeugungseffekt“) und geeignete Anreizsysteme für altruistisches Verhalten („Multiplikatoreffekt“). Der letztere Ansatz stellt schließlich sicher, daß auch egoistisches Verhalten eine altruistische Wirkung erzielt. Diese Strategie macht sich das traditionelle ökonomische Konzept zunutze und führt *altruismusfördernd Komponenten in die individuelle Nutzenfunktion egoistischer Organwalter* im öffentlichen Bereich ein. Dadurch werden die individuellen Kosten der Altruisten nutzergerecht auf die Gesellschaft ausgelagert.

Das Erfordernis der anreizkompatiblen Absicherung kollektiv-rationalen Verhaltens ist damit zu begründen, daß man sich bei der gemeinwohlorientierten Ausrichtung kollektiver Handlungsweisen nicht ausschließlich auf den „Automatismus“ der Altruismusverbreitung ver-

lassen kann, zumal den gelehrigen Egoisten und potentiellen Altruisten auch prohibitive individuelle Kosten entstehen können: „Since docile persons depend heavily on socially provided advice and orders, they often make choices that reduce their own fitness under social advice to do so. They are often unable to judge independently that a recommended choice is actually disadvantageous to them as individuals. This inability is a necessary consequence of their bounded rationality, the same bounded rationality that makes docility, on average, enhance their fitness. (...) So long as the cost of altruism to them is less than the gain obtained from improving their other choices, docile individuals will remain fitter than nondocile ones. If the cost to individual fitness is less than the value of these altruistic acts in enhancing the average fitness of members of the society, then the society will gain from the altruism in competing with other societies. It follows that societies that induce altruism in docile individuals will survive in competition with those that do not“ (23). Die Erreichung eines solchen Wettbewerbs- und Entwicklungsvorsprungs setzt daher voraus, daß Arbeit im kollektiven Bereich entsprechend ausgestaltet wird, so daß sie nicht wie in neoklassischer Sicht ein abzugeltes Leid darstellt, sondern daß man sie wie aus post-keynesianischer Perspektive als *kollektiv sinnvolle und individuell nutzbringende Tätigkeit* ansehen können soll (24).

#### 4. Implikationen für die öffentliche Effizienzkontrolle und -gestaltung

##### 4.1 Die Schlüsselfunktion öffentlicher Finanzkontrolle

Aus den bislang angestellten Überlegungen wird der Konnex zur gesellschaftlichen Herausforderung und Chance einer effektiven und initiativen öffentlichen Finanzkontrollenrichtung deutlich (25). Ihre wichtigste Bedeutung liegt in ihrer den Umstand der Gelehrsamkeit ausnützenden Vorzeige- und Überzeugungsfunktion als unabhängige, technokratische Expertenorganisation („reliable authority“): „At the social level, the gradual change and selection of culture traits are producing patterns of information, advice and resulting behavior that enhance the average fitness of members of the society; and because of docility, social evolution often induces altruistic behavior in individuals that has net advantage for average fitness in the society. Altruism includes influencing others to behave altruistically“ (26). Die Aufgabe einer effektiven und damit letztlich auch effizienten öffentlichen Finanzkontrolle besteht darin, diesen mit hohen Lernkosten (Opportunitätskosten) verbundenen *Evolutionsprozeß zu beschleunigen und dadurch abzukürzen*. Gerade weil der öffentliche Sektor noch ein geschützter Bereich ist, in dem die Anpassungskräfte im politischen Wettbewerb nicht so effektiv wirken wie auf Wettbewerbsmärkten, müßte ohne eine wirksame Effizienzkontrolle der Problem- und Rationalitätsdruck noch wesentlich stärker

werden als bislang, so daß es *ceteris paribus* zu einem Anwachsen der gesellschaftlichen Kosten kommt. Dieser volkswirtschaftliche Kostenanstieg könnte durch wirksame öffentliche Finanzkontrolle, durch die Schaffung verbesserter Voraussetzungen für die Gelehrsamkeit, verringert werden. Diese Art von Verbesserung stellt somit den essentiellen Ansatzpunkt für nachhaltige Effizienzsteigerungen dar.

#### 4.2 Erfolgsaussichten

Unter den Aspekten der Gelehrsamkeit und der anreizkompatiblen Regulierbarkeit wird auch die Hoffnung bestärkt, daß die von der *positiven Public Choice Theory* ergründeten egoistischen Verhaltensmuster nicht notwendigerweise dominieren (27) und auch nicht als schicksalhaft gegeben akzeptiert werden müssen. Zum ersten nimmt die Public Choice Theory an, daß Verhalten im öffentlichen Sektor überwiegend durch Einkommens- und Machtmotive bestimmt wird und daß daher altruistische Motive kaum zur Wirkung kommen: „The basic behavioral postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational utility maximizer“ (28). Zum zweiten ist festzustellen, daß viel mehr Vertrauen in die Möglichkeit einer effizienteren Ausgestaltung der Institutionen und Anreizsysteme im Kollektivbereich gesetzt werden sollte, wie dies die *normative Public Choice Theory* nahelegt, obwohl es natürlich keinen deterministischen Mechanismus zur Verbesserung der Effizienzverhältnisse in der Organisation und Politik des öffentlichen Sektors gibt.

Von seiten theoretischer Ergebnisse kann geschlossen werden, daß durchaus Chancen für den Erfolg einer initiativen, effektiven öffentlichen Finanzkontrolle bestehen. So haben etwa Bergstrom und Stark 1993 hinsichtlich der Verbreitung von Altruismus als kooperatives Spiel – zwar im Familien- und Nachbarschaftsbereich, aber doch mit zu verallgemeinernden Ergebnissen – folgendes gezeigt: „(...), paradoxically, evolution can sustain cooperative behavior between relatives or neighbors even in a single-shot prisoner's dilemma model, where cooperation benefits one's opponent at a cost to oneself“ (29). Die beiden Autoren sind dabei in ihren Ergebnissen nicht auf die genetische Weitergabe von Altruismus angewiesen, sondern stützen ihre Argumentation auf einen Individualnutzen steigernde *Imitation altruistischen Verhaltens* im Gefüge sozialer Interaktionen. „The proportion of cooperators will increase or decrease depending on whether the average payoff to cooperators is higher or lower than that of defectors“ (30). Hier stoßen wir abermals auf die *Vorzeige- und Überzeugungsfunktion*, die eine initiativ Finanzkontrollenrichtung mit Aussicht auf Erfolg ausüben kann: „Even in such unpromising soil, cooperation can persist and flourish. The reason is that both genetic and cultural inheritance are blunt instruments that typically do not operate on individuals in isolation. Those who inherit a genetic tendency to cooperate are more likely than others to enjoy

the benefits of cooperative siblings. Similarly with cultural inheritance; altruism can prevail when individuals are likely to interact with others who share the same role model" (31).

#### 4.3 *Collective Voice, Reliable Authority, Gruppenloyalität und Organizational Identification*

Durch ihre Stellung als Expertenorganisation für altruistische Entscheidungsausrichtung und gleichzeitig als Teil des Problembereichs öffentlicher Sektor erhält eine öffentliche Finanzkontrolleinrichtung die Funktion, *Altruisten im kollektiven Entscheidungsbereich zur Kooperation heranzuziehen, d. h. eine „Kontrollpartnerschaft“ zu etablieren*, um die Entscheidungsbedingungen und Entscheidungspraxis in Richtung Altruismus zu verbessern und dadurch auch mittelbar auf die Verbreitung altruistischer Verhaltensweisen, auf die persönliche Internalisierung des Leistungscharakters öffentlicher Aktivitäten, hinzuarbeiten. In dieser Hinsicht würde eine öffentliche Finanzkontrolleinrichtung jene Funktion der „collective voice“ zu übernehmen haben, welche die moderne Gewerkschaftstheorie einer Mitarbeitervertretung im Interesse der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer zuschreibt (32). Simon weist 1991 darauf hin, daß *Gruppenloyalität* den Hauptzusammenhang darstellt, in welchem Altruismus relativ weit verbreitet ist. So wird Gruppenloyalität zur zentralen Effizienzbedingung: „Since organizations are principal players in modern economies, identification of employees and executives with goals of companies and subunits plays a major part in economic motivation“ (33).

Unter diesen Aspekten fällt besonders der *Personalselektion* für eine effektive öffentliche Finanzkontrolle eine Schlüsselrolle zu. Die Gruppenloyalität zwischen den Organwaltern einer initiativen öffentlichen Finanzkontrolleinrichtung verstärkt ihre „reliable authority“ und damit ihre Impulswirkung auf die Verhaltensorientierung ihrer Kontrollsubjekte. Die Gruppenloyalität („organizational identification“) zwischen den Kontrollorganen soll schließlich zu einer Gruppenloyalität der öffentlich Bediensteten führen. Dabei ist Gruppenloyalität in den Kontroll- und Verwaltungsorganen (Leistungscharakter der öffentlichen Dienste) gleichbedeutend mit der Loyalität dieser Gruppen zu den Destinataren und Finanziers staatlicher Leistungen.

Unterstützung kann diese Intention durch die Kontrollsubjekte selbst finden, welchen – nach dem 1985 von Simon erweiterten Nutzenkonzept – *Nutzeneinbußen durch nicht-altruistisches Verhalten* entstehen, indem sie feststellen, daß sie ihre anspruchsvollen Aufgaben nicht erfolgreich erfüllen können, so daß sie *Hilfestellung* zur Überwindung dieser Frustration akzeptieren: „The complexities of modern life increase the rewards for acceptance of social influence and, consequently, altruism“ (33).

Für die Effizienzgestaltung ist zudem von Vorteil, daß auch eine *koognitive Komponente der Gruppenloyalität* identifiziert werden kann:



Die Positionierung auf der hierarchischen Leiter in einer Organisation bestimmt den Informationsstand des Organwalters mit und legt dadurch auch die organisatorische und inhaltliche Reichweite seiner Gruppenloyalität und somit das (potentielle) Ausmaß seiner Altruismuswirkung fest. Dieser Umstand eröffnet *Erfolgchancen für offensive Informationspolitik durch Altruisten* im öffentlichen Sektor – sei es in politischen, administrativen oder kontrollierenden Organen.

Solche Überlegungen unterstreichen die Bedeutung zum einen eines *internen Ausbildungssystems*, das auf die Übersicht über die Gesamtzusammenhänge der einzelnen Leistungsprozesse abstellt, und zum anderen eines für Mitarbeiter und Anwärter transparenten *internen Karrieresystems*, in dem Vorrückungen vom Altruismusgrad (Rationalitätsgrad des Verhaltens) abhängen: „The composite of goals and structured information that surrounds the head and members of an organizational unit produces powerful loyalties and definitions of the situation that are called *organizational identifications*. (...) Regrettably, the ‚new institutional economics‘ mostly ignores organizational identification as a powerful altruistic force conditioning both participants' goals and the cognitive models they form of their situations“ (34). Damit ist der Bereich der Motivationsanreize angesprochen.

#### 4.4 Verbesserung der Anreizbedingungen

Unter den für den öffentlichen Sektor typischen Anreizbedingungen kann es für ein den persönlichen Nutzen maximierendes Wirtschaftssubjekt und somit für die Organisation als Gesamtheit ihrer Organwalter *rational* sein, sich aus dem Blickwinkel des Kollektivs (der Allokationstheorie, des Sozialplaners bzw. der ideellen Institution) ökonomisch „*begrenzt rational*“ zu verhalten. Die Folgen davon sind erstens eine systemimmanente Tendenz zu suboptimaler Leibenstein'scher „Arbeitsintensität“ – d. h. zu einer geringeren Qualität und Quantität der effektiven im Vergleich zur normierten Arbeitsleistung (gemessen als Arbeitsmenge in Effizienzeinheiten) – und zweitens ein Hang zu inputmaximierenden Produktionsweisen. Leibenstein hat schon 1976 gezeigt, daß *bloßen Erhöhungen der Kontrollintensität und der Negativsanktionen ohne Verbesserungen des Anreizsystems nur begrenzte Erfolge beschieden* sind. Die Effektivität strikterer Rationalitätsnormen für Arbeit und strengerer Strafen für „job shirking“ beschränkt sich nämlich nur auf den anreizunelastischen Verhaltensbereich, der aufgrund der subjektiven Ungewißheit über den Nettogrenznutzen einer Verbesserung der Arbeitsleistung entsteht. Daraus ist abzuleiten, daß das bestehende Organisationssystem durch die *Ergänzung deutlich positiv wirkender Motive effizienzrelevanter Individualentscheidungen* zu verändern ist: Die neuen Anreize sollen die bislang dominierenden Motive überkompensieren („Behaglichkeit während der Arbeit“, Gewohnheitstrott, Gleichgültigkeit gegenüber den Organisationszielen, Statussymbole, die

positiv mit dem Budgetvolumen korrelieren). Die positiven Anreize müssen stark genug sein, daß die „Über-Ich-Zufriedenheit“ (die Eigenmotivation zur Selbstdisziplinierung) die immateriellen Kosten der Aufgabe gewohnter Verhaltensmuster und der persönlichen Überwindung zu einer erhöhten Zweckrationalität (insgesamt das Grenzleid der Arbeitsintensität) überwiegen. Die Strategie einer Erhöhung der Arbeitsintensität über den durch Kontrollen und Strafen beeinflussbaren Verhaltensbereich hinaus ist allein über folgende Kausalkette zu erreichen: erhöhte Eigenmotivation, gesteigerte Wertschätzung für kollektiv-rationales Verhalten, Selbstwertgefühl und Arbeitszufriedenheit. Die Verwirklichung dieses Konzepts verlangt *Maßnahmen in verschiedenen Bereichen* (35), nämlich

- (1) Maßnahmen im *technisch-organisatorischen Funktionsbereich* zur Steuerung der Arbeitsintensität innerhalb des anreizunelastischen Verhaltensbereichs: die eindeutige, operationale Festlegung des Ziel- und Produktionssystems der Institution und ihrer organisatorischen Teileinheiten, ergänzt durch eine effektive Kontrolle;
- (2) Maßnahmen im *Führungsbereich* zur Erhöhung der von den Organwaltern öffentlicher Organisationen internalisierten persönlichen Leistungsnormen durch
  - (a) die Vermittlung eines *klaren Rollen- und Aufgabenverständnisses* an die Organwalter,
  - (b) die Vermittlung einer *klaren Vorstellung über das Leistungsniveau*, das die Gesamtheit der Mitarbeiter und die Öffentlichkeit (Eigentümern und Eigentümerversorger) von den Organwaltern erwarten,
  - (c) die *soziale Anerkennung* von Arbeitsintensität (Verleihung von Leistungsprestige),
  - (d) die *materielle Anerkennung* von Arbeitsintensität (Einführung leistungsbezogener Entlohnungselemente) und
  - (e) die Einführung von Wettbewerbselementen in der Optimierung der Leistungserstellung.

*Soziales Prestige* ist ein wesentlicher Faktor der Effizienz des Arbeitsverhaltens. Deshalb darf ein verbessertes System auch *immaterielle Anreize* jeglicher Art nicht außer acht lassen: Bestenlisten, Auszeichnungen, Ehrungen, Publizität der erbrachten Leistungen in jeder Form, wie etwa Leistungsschauen im Rahmen von „public relations“-Veranstaltungen oder standardisierte, zwischen Organwaltern und Organisationseinheiten vergleichbare Leistungsberichte.

Zentrales Element des reformierten Anreizsystems sind jedoch die *materiellen Anreize*. Gratifikationen können erstens für *außerordentlich gute Arbeitsleistungen* vergeben werden, die über dem vorgegebenen Leistungsstandard liegen. Die Prämienvergaben müssen vom jeweiligen Bereichsleiter begründet und von externen Kontrollorganen stichprobenartig überprüft werden. Bei Mißbrauch müßte der Staat Regreß einlegen. Die durch die Prämienvergabe entstehenden Mehrkosten können als Preis für eine erhöhte Quantität und/oder Qualität des staatlichen

Leistungsangebots angesehen werden. Vergünstigungen können zweitens als *Prämien für Vorschläge zur Effizienzsteigerung* vergeben werden, indem zumindest eine einmalige finanzielle Zuwendung in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der daraus jährlich resultierenden Kosteneinsparung gewährt wird, so daß aus dem Anreizsystem keine finanziellen Zusatzbelastungen entstehen. Drittens können Leistungsbelohnungen als *Preise für die beste Leistung* in „Effizienzwettbewerben“ zwischen Verwaltungs- oder Wirtschaftseinheiten vergeben werden, welche die gleiche Art von Aufgaben unter vergleichbaren Bedingungen erfüllen. Die allgemeine Einführung der rationellsten Methode der jeweiligen Aufgabenerfüllung im öffentlichen Bereich bewirkt permanente Kosteneinsparungen, welche die einmaligen Prämien wiederum mehr als wettmachen.

Das generelle Ziel solcher Maßnahmen ist es, im öffentlichen Sektor ein *allgemein akzeptiertes Leistungsklima* zu schaffen und ein stärker output- als inputorientiertes Denken bei den Organwaltern zu verankern, so daß Leistung, Flexibilität und Kreativität als dominierende Elemente in die *persönliche* Nutzenfunktion des öffentlich Bediensteten eingehen. Durch die Substitution von Niskanens bürokratischem Prestige (Inputmaximierung) durch Leistungsprestige (Kostenminimierung bzw. Outputoptimierung) wird die X-Effizienz reduziert: Analytisch gesprochen wird das Verhaltensgleichgewicht der Individuen samt des anreizunelastischen, aber steuerungswirksamen Bereichs auf ein höheres Niveau der Arbeitsintensität gehoben.

## 5. Schlußbemerkungen

Die moderne repräsentative Demokratie stützt sich in der Vollziehung auf Verwaltungsverfahren ab, die meist schon sehr komplex sind und immer komplizierter werden. Dadurch verlagert sich die *Machtverteilung* tendenziell vom politischen Souverän und seinen Mandataren zur Exekutive (Regierung und Verwaltung). Traditionsgemäß fungieren das Parlament und die Gerichtsbarkeit als Kontrolleinrichtungen über die Macht der Exekutive und ihrer politischen Spitze. In der heutigen Gesellschaft haben sich die Massenmedien und die direktdemokratischen Bewegungen zu weiteren politischen Machtkontrolleinrichtungen über die Vollziehung herausgebildet. Doch eine öffentliche Finanzkontrolleinrichtung ist als unparteiische Expertenorganisation sowohl für *ökonomische Effizienzkontrolle des öffentlichen Sektors als auch für politische Machtkontrolle* geradezu prädestiniert (36). Denn erstens beruht Macht im Kollektiv wesentlich auf Informationsvorsprüngen: „Uncertainty creates the potential to exercise power, information provides the capacity to do so“ (37). Zweitens nehmen die öffentlichen Finanzen in entwickelten Wirtschaften eine zentrale Position in der staatlichen Politik ein: „Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des

politischen“ (38). Die besondere Bedeutung einer problemadäquaten, sachlich fundierten öffentlichen Finanzkontrolle liegt genau in dem Umstand, daß sie im Kontext der „principal-agents“-Probleme die Gegenmacht („countervailing power“) des Souveräns („principal“: Steuerzahler, Destinatäre staatlicher Leistungen, Wähler) und seiner Repräsentanten (Parlamentarier) stärken soll, deren Position sowohl durch die Informationsasymmetrie zugunsten der Exekutive („agents“: Regierung, Verwaltung) als auch durch den öffentlichen-Gut-Charakter der effizienten Verwendung der Steuermittel geschwächt wird: „Each official is evidently more active within the body to which he belongs. The government's actions are accordingly influenced by the private will of its members – if only because the official is almost always individually responsible for some specific function of government, while the citizen is not individually responsible for any specific function of sovereignty“ (39). Wenn über dem öffentlichen Sektor nicht das Damoklesschwert der Aufhebung des „soft budget constraint“ (40) schwebt und relativ schwer organisierbare Gruppeninteressen, wie die Interessen der Konsumenten öffentlicher Leistungen und der Steuerzahler, keinen hinreichenden Druck auf die politischen Agenten ausüben, dann gibt es *ohne eine wirk-same öffentliche Finanzkontrolle keinen zuverlässigen, gesellschaftliche Kosten sparenden Ausweg aus der systemimmanenten Effizienzproblematik*. Unbefriedigende Leistungen der Regierung und ihrer Vollziehung werden dann Bestand haben, das Bewußtsein politischer Verantwortung kann verkümmern, Amtsmißbrauch kann sich ausbreiten, die Politikverdrossenheit kann zunehmen, der Grad der demokratischen Legitimität kann abnehmen, und letztlich wird dadurch politischer Radikalismus genährt.

Problemadäquate öffentliche Finanzkontrolle muß allerdings eine *aktivistische*, d. h. konstruktive, initiative, systemreformorientierte und immanent politische Kontrolltätigkeit sein, damit sie die vorhandenen Altruismusansätze im öffentlichen Bereich aufgreifen und verbreiten, also Effizienzverbesserungen einführen und institutionell verankern kann, so daß schließlich unter geeigneten Regulierungsbedingungen selbst egoistische Verhaltensweisen im Bereich rein ausführender Tätigkeiten kollektiv-rational sein können. Der Druck des weltwirtschaftlichen Konkurrenzkampfs auf den unter Einsatz hoher gesellschaftlicher Kosten (noch) geschützten öffentlichen Bereich wird durch aktivistische Finanzkontrolle sinnvoll effektiert. Durch ihren Erfolg trägt effektive öffentliche Finanzkontrolle letztlich zur Bewältigung des internationalen Konkurrenz- und Strukturanpassungsdrucks bei.

## Anmerkungen

- (1) Rothschild (1980) 17 ff.
- (2) „The free-rider problem falls within a class of problems concerned with the question of how individuals can be induced to act in a way which is in some sense collectively optimal.“ In: McMillan (1979) 104.

- (3) Samuelson (1993) 143.
- (4) Alchian, Demsetz (1972) 777 ff.
- (5) Hume (1740), zitiert nach Nowotny (1991) 29.
- (6) Mill, zitiert nach Mueller (1989) 217.
- (7) Leibenstein (1966) 293 ff.
- (8) Z. B. Bös (1978) 287 ff., Borchherding et al. (1982) 127 ff., Boardman, Vining (1989) 1 ff.
- (9) Z. B. Pommerehne, Schneider (1985) 32 ff.
- (10) Bartel (1993) 3 ff.
- (11) Bartel (1989) 30 ff.
- (12) Samuelson (1993) 143.
- (13) Simon (1993) 156.
- (14) Z. B. Hirshleifer (1985) 53 ff.
- (15) Samuelson (1993) 143.
- (16) Simon (1993) 156.
- (17) Simon (1993) 157.
- (18) Downs (1957).
- (19) Simon (1993) 158.
- (20) Rothschild (1993) 30.
- (21) Rothschild (1993) 31 f.
- (22) Bartel (1989) 36 ff.
- (23) Simon (1993) 157.
- (24) Appelbaum (1979) 100 ff.
- (25) Bartel (1993) 52ff., 214 ff.
- (26) Simon (1993) 157.
- (27) Simon (1985) 293 ff.
- (28) Mueller (1989) 2.
- (29) Bergstrom, Stark (1993) 149.
- (30) Bergstrom, Stark (1993) 152.
- (31) Bergstrom, Stark (1993) 154.
- (32) Addison, Barnett (1983) 217 ff.
- (33) Simon (1993) 159.
- (34) Simon (1993) 160.
- (35) Bartel (1989) 38f.
- (36) Bartel (1993) 29 ff.
- (37) Mueller (1989) 248.
- (38) Schumpeter (1918), zitiert nach Nowotny (1991) 8.
- (39) Rousseau, zitiert nach Mueller (1989) 247.
- (40) Kornai (1986) 3 ff.

## Literatur

- Addison, John T.; Gerlach, Knut, Gewerkschaften und Produktivität: Fehlallokation von Ressourcen oder Produktivitätssteigerung?, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139/2 (1983) 215–228.
- Alchian, Armen A.; Demsetz, Harold, Production, Information Costs and Economic Organization, in: The American Economic Review 62/5 (1972) 777–795.
- Appelbaum, Eileen, The Labor Market, in: Eichner, Alfred S. (Hrsg.), A guide to post-Keynesian economics (London/Basingstroke 1979) 100–119.
- Bartel, Rainer, Organisationsgröße und Effizienz. Theoretische Grundlagen und erste empirische Evidenz für die Industriebetriebe Oberösterreichs (Wien 1989).
- Bartel, Rainer, Öffentliche Finanzkontrolle als volkswirtschaftliche Effizienzkontrolle. Eine Analyse ihrer Grundlagen und Herausforderungen unter Berücksichtigung der Situation in Österreich, Mimeo (Universität Linz 1993), erscheint als Öffentliche Finanzkontrolle aus volkswirtschaftlicher Sicht (Wien/New York 1994).

- Bergstrom, Theodore C.; Stark, Oded, How Altruism Can Prevail in an Evolutionary Environment, in: *The American Economic Review* 83/2 (1993) 149–155.
- Boardman, Anthony E.; Vining, Aiden R., Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-owned Enterprises, in: *The Journal of Law and Economics* 32/1 (1989) 1–33.
- Borcherding, Thomas E.; Pommerehne, Werner W.; Schneider, Friedrich, Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: *Journal of Economics* 42/2 (1982) 127–156.
- Bös, Dieter, Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 114/3 (1978) 287–313.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York 1957).
- Hirshleifer, Jack, The Expanding Domain of Economics, in: *The American Economic Review* 75/6 (1985) 53–68.
- Kornai, Janos, The Soft Budget Constraint, in: *Kyklos* 39/1 (1986) 3–30.
- Leibenstein, Harvey, Allocative Efficiency versus X-Efficiency, in: *The American Economic Review* 56/3 (1966) 392–415.
- Leibenstein, Harvey, *Beyond Economic Man* (Cambridge, Mass./London 1976).
- McMillan, John, The Free-Rider Problem: A Survey, in: *The Economic Record* 55/2 (1979) 95–107.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice II* (Cambridge 1989).
- Nowotny, Ewald, *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft* (Berlin u. a. 1991).
- Pommerehne, Werner W.; Schneider, Friedrich, Private or Public Production. A European Perspective, in: *University of Aarhus Mimeo*, 2 (1985).
- Rothschild, Kurt W., Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: Streißler, Erich; Watrin, Christian (Hrsg.), *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnung* (Tübingen 1980) 13–37.
- Rothschild, Kurt W., *Ethics and Economic Theory* (Aldershot/Brookfield 1993).
- Samuelson, Paul A., Altruism as a Problem Involving Group versus Individual Selection in Economics and Biology, in: *The American Economic Review* 83/2 (1993) 143–148.
- Schumpeter, Joseph A., *Die Krise des Steuerstaates* (Graz 1918).
- Simon, Herbert A., Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science, in: *American Political Science Review* 79/June (1985) 293–304.
- Simon, Herbert A., Organizations and Markets, in: *Journal of Economic Perspectives* 5/Spring (1991) 25–44.
- Simon, Herbert A., Altruism and Economics, in: *The American Economic Review* 83/2 (1993) 156–161.

---

# Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Sozialstaaten<sup>(1)</sup>

Emmerich Tálos, Gerda Falkner

---

## 1. Einleitung

Ungeachtet der Tatsache, daß die Prinzipien, Ziele und Ausgestaltung der Sozialstaaten zum Teil nicht unbeträchtliche Unterschiede aufweisen, ist für die Nachkriegsjahrzehnte in den entwickelten kapitalistischen Ländern eine beträchtliche Ausweitung sozialstaatlicher Regulierungen konstatierbar. In der Literatur wurde dabei vor allem auf die expansive Entwicklung im Bereich der sozialen Sicherung – ablesbar an der Ausweitung des Versichertenkreises und am Anstieg der Sozialausgaben – verwiesen: „Die Nachkriegszeit stand . . . im Zeichen eines allgemeinen und kontinuierlichen Siegeszuges der Sozialversicherung. In den drei Jahrzehnten seit Kriegsende wurden die Systeme im Durchschnitt fast ebenso stark erweitert wie in den beiden früheren Perioden (d. h. Konstituierungsphase Ende des 19. Jahrhunderts und Zwischenkriegszeit, ET/GF) zusammen“ (2).

Nicht weniger von Bedeutung waren die Änderungen in der Gestaltung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Dies ist ersichtlich an einer großen Palette von arbeitsrechtlichen Maßnahmen, die substantielle (wie z. B. Arbeitszeitbeschränkungen, Kündigungsschutz) und prozedurale Regulierungen (z. B. betreffend das Kollektivvertragswesen) beinhalten (3). Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen (Ausnahme z. B. Großbritannien) weist ebenso wie jene der sozialen Sicherung in einer Reihe von Ländern eine hohe Regelungsdichte und Regelungsintensität auf.

Insgesamt: Durch sozialstaatliche Regulierungen leistete der Staat einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung und Vereinheitlichung der sozialen Reproduktionsbedingungen der Beschäftigten sowie der Bevölkerung insgesamt.

Diese Expansion und Ausdifferenzierung sozialstaatlicher Maßnahmen fand nach 1945 vor dem Hintergrund einer – aus heutiger Sicht als exzeptionell eingeschätzten – lang anhaltenden wirtschaftlichen Prosperitätsphase statt: Wirtschaftswachstum, Lohnzuwächse, Beschäftigungswachstum, Massenwohlstand (4). Das Verhältnis Ökonomie und Sozialstaat war dabei kein einseitiges, denn der Sozialstaat trug mit all seinen Facetten wesentlich zur sozialen und ökonomischen Stabilisierung bei (5).

Mit dem ökonomischen korrelierte weitgehend das politische Umfeld von Sozialstaatlichkeit. Für die Sozialdemokratie und die Gewerkschaftsbewegungen, die unter unterschiedlichen Kräftekonfigurationen nach 1945 zu wichtigen politischen Bestimmungsfaktoren wurden, bildete die Reform der Lebens- und Arbeitsbedingungen einen zentralen Aspekt ihrer gesellschaftspolitischen Optionen. Der Ausbau des Sozialstaates ist wesentlich, keineswegs aber allein davon geprägt (6). Denn bei allen bestehenden Unterschieden in den sozialpolitischen Profilen und bei Konflikten im einzelnen bildeten die Akzeptanz keynesianischer Politik (7) bzw. der auf dem Hintergrund der angeführten ökonomischen Entwicklung weit verbreitete politische Konsens hinsichtlich eines Ausbaus des Sozialstaates, politische Koalitionen sowie Kompromißstrategien bei der konkreten Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen einen Rahmen, der sozialstaatliche Expansion begünstigte.

Im Vergleich zu den vorausgehenden Jahrzehnten zeichnen sich seit den achtziger Jahren Veränderungen auf mehreren Ebenen ab: Nicht mehr die Prosperität, die die Expansion in den Nachkriegsjahrzehnten abstützte, sondern beträchtliche Probleme und Herausforderungen kennzeichnen das ökonomische und soziale Umfeld des Sozialstaates. Unübersehbare Indikatoren dafür sind neben der Krise von Massenproduktion und Massenkonsum niedrigere wirtschaftliche Wachstumsraten, der verstärkte internationale Wettbewerbsdruck, Strukturprobleme, die Verringerung des budgetären Handlungsspielraums und nicht zuletzt die Andauer und der Anstieg von Arbeitslosigkeit (8). Der ökonomische Problemdruck und die daran anknüpfenden Bemühungen um Umstrukturierung von Produktion und Arbeitsorganisation, um Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen durch Vergrößerung unternehmerischer Handlungsspielräume und Entlastung von Produktions- und Arbeitskosten bilden den Hintergrund nicht nur für das offensive Eintreten für einschneidende Veränderungen in der Wirtschafts- und Budgetpolitik, sondern vor allem auch in der Sozialpolitik.

Dies zeigt sich zum einen an der Auflösung des in vielen Ländern zuvor politisch breit mitgetragenen Grundkonsenses über die Notwendigkeit und Funktionalität des sozialstaatlichen Ausbaus, zum anderen an der Zuspitzung der Kritik an und Infragestellung der überkommenen sozialpolitischen Regulierungen. Hand in Hand damit gewinnen Veränderungsoptionen an Gewicht, die um Schlagworte wie „Mehr Markt – weniger Staat“, „Mehr Markt am Arbeitsmarkt“, „Deregulierung und Flexibilisierung“ kreisen (9).



Dies erfolgt in einer Situation, die weiters dadurch gekennzeichnet ist, daß infolge der Veränderung des ökonomischen und sozialen Umfeldes strukturelle Probleme des Sozialstaates offenkundig werden: Im Bereich der sozialen Sicherung sind dies über die Finanzierungsproblematik hinaus auch Probleme der Reichweite und des Niveaus des Leistungssystems – oder anders gesagt: Probleme der Ausgrenzung und des Verarmungsrisikos. Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen klaffen nicht nur standardisierte – am „Normalarbeitsverhältnis“ (10) orientierte – sozialpolitische Regulierungen und die soziale Realität pluraler Arbeitsformen (Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung usw.) (11) auseinander. Aus der Sicht angebotsorientierter Optionen besteht eine beträchtliche Kluft zwischen traditionellen arbeitsrechtlichen Normierungen und der erforderlichen bzw. gewünschten Flexibilität der Arbeitsbedingungen.

Der gestiegene ökonomische Problemdruck, die Verschärfung sozialer und materieller Problemlagen, strukturelle Probleme im Sozialstaat und der Wandel sozialpolitischer Perspektiven bilden schließlich den Hintergrund für Veränderungen auf der Ebene der verwirklichten Politik.

Letzteres ist Gegenstand unserer Ausführungen. Die seit den achtziger Jahren realisierte Sozialpolitik wird in einem ersten Punkt an acht ausgewählten westeuropäischen Ländern – mit unterschiedlicher Größe und verschiedenen sozialstaatlichen Prinzipien und Strukturen: Großbritannien, Schweden, Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, Niederlande und Österreich – aufgezeigt. Zweitens versuchen wir in vergleichender Perspektive die Entwicklungstrends in den – in die Untersuchung einbezogenen – „Sozialpolitikfeldern“ zu analysieren: Es handelte sich hiebei (A) um den Bereich der Gleichbehandlung von Mann und Frau, (B) um die Regulierung von Arbeitsverhältnissen – am Beispiel der Arbeitszeit, der Arbeitsformen und des Bestandsschutzes, (C) um die soziale Sicherung im Fall der Arbeitslosigkeit und des Alters. Drittens und abschließend gehen wir der Frage nach, ob und inwiefern die Sozialpolitik seit den achtziger Jahren durch Kontinuität und/oder Wandel geprägt ist.

## **2. Sozialpolitische Maßnahmen in den untersuchten Ländern**

### *2.1 Schweden*

Schweden zählte noch jüngst zu den fortgeschrittensten und vergleichsweise stabilsten Sozialstaaten. Wie die aktuelle Entwicklung allerdings zeigt, hat sich nicht nur das Umfeld des schwedischen Sozialstaates verändert. Einschränkungen des Leistungssystems stehen ebenso wie Infragestellungen arbeitsrechtlicher Regulierungen auf der politischen Tagesordnung. Immerhin erst später als in einer Reihe anderer Länder zeichnen sich Modifikationen der Rolle des Staates bei der Sicherung/Steuerung materieller und sozialer Lebensbedingungen in und außerhalb der Arbeitswelt ab. Während der achtziger Jahre sind diesbe-

züglich nur einige wenige Ansätze zu verzeichnen, die zudem durch den Ausbau in anderen Bereichen verdeckt wurden.

### *2.1.1 Politik der Gleichbehandlung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie*

Die gesetzlichen Grundlagen für die Gleichbehandlungspolitik wie auch für Maßnahmen zur Veränderung der traditionellen Aufgaben- und Rollenteilung zwischen den Geschlechtern wurden 1980 bzw. bereits in den siebziger Jahren gelegt. Das „Gesetz über die Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsleben“ (in Kraft seit 1980) verband mit dem Verbot der geschlechtsspezifischen Diskriminierung von Beschäftigten in der Privatwirtschaft zugleich auch Verpflichtungen der Arbeitgeber/innen zu aktiven Gleichstellungsmaßnahmen. Zur Sicherung der Implementation des Gesetzes wurden die Gleichstellungsombudsstelle und der Gleichbehandlungsausschuß eingerichtet. 1991 erfolgte eine Ergänzung der Regelungen dieses Gesetzes dahingehend, daß Unternehmen verpflichtet wurden, die Verbindung von Arbeit und Elternschaft für Frau und Mann zu erleichtern und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz zu verhindern (12). Als Rückschritt ist allerdings die gleichzeitig erfolgte Aufhebung der Verpflichtung zur aktiven Gleichstellungsarbeit zu sehen (13). Neben der Förderung des Abbaus der geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktsegmentation in Schweden umfaßt die Gleichstellungspolitik spezifische gesetzliche Maßnahmen zur Ermöglichung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mit der 1974 eingeführten „Elternversicherung“ wurde der Grundstein für den kontinuierlichen Ausbau des Mutterschutzes zu einem System von Elternurlauben gelegt (14). In den achtziger Jahren kam es zu einer beträchtlichen Ausweitung des Elternurlaubs im Fall der Krankheit der Kinder (von 60 auf 90 Tage/pro Jahr/pro Kind). Pläne zu dessen weiterer Verlängerung im Anschluß an die Mutterschutzfrist von 15 auf 18 Monate bzw. von 18 auf 24 Monate (1990 bzw. 1992) sind allerdings in den letzten Jahren aufgeschoben worden waren.

### *2.1.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen*

An der in den siebziger Jahren ausgebauten Arbeitsschutzgesetzgebung (Kündigungsschutz 1974, Shop-Steward-Gesetz 1974, Arbeitsumweltgesetz 1977, Urlaubsgesetz 1978) (15) hat es in den achtziger Jahren (während der Regierungszeit der Konservativen) einige wenige Veränderungen gegeben: Eine ansatzweise Liberalisierung des strengen Kündigungsschutzgesetzes erfolgte 1982 in Form der Zulassung befristeter (Probe-)Arbeitsverhältnisse. Mit der Vereinheitlichung der bisher verstreuten gesetzlichen Regelungen der Arbeitszeit im Jahr 1982 kam es zugleich zur Regulierung der Überstunden im Fall der Teilzeitarbeit und

zur Eröffnung von Flexibilisierungsmöglichkeiten betreffend die Arbeitszeit. Flexible Arbeitszeiten können im Rahmen eines nationalen Kollektivvertrages zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbart werden. Als Teil des Sparpaketes vom Herbst 1992 kam es zur Kürzung des Urlaubes um zwei Tage. Zugleich wurde eine Überprüfung des Arbeitsrechtes angekündigt (z. B. betreffend Kündigungsschutz) (16).

### *2.1.3 Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung*

An den in den Nachkriegsjahrzehnten getroffenen gesetzlichen Regelungen im Bereich der sozialen Sicherung hat es in den achtziger Jahren keine einschneidenden Veränderungen gegeben. Zu den partiellen Modifikationen zählen Maßnahmen wie die Erhöhung des Selbstbehalts in der Krankenversicherung, die Reduktion des Niveaus der Teilrenten (wieder zurückgenommen durch die sozialdemokratische Regierung Mitte der achtziger Jahre) zum einen, die Reform der Hinterbliebenenversicherung (mit Priorisierung der Unterstützung von Kindern) (17) zum anderen.

Hatte die Sozialdemokratie bereits im Bereich des Krankengeldes 1991 Kürzungen vorgenommen, so betrafen die bisherigen Sparpläne der amtierenden Mitte-Rechts-Koalition (z. T. paktiert mit der oppositionellen Sozialdemokratie) neben der Kranken- auch die Pensions- und Arbeitslosenversicherung. Beträchtliche Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherung würde die geplante Ausgliederung der Krankenversicherung und der Berufsunfallversicherung aus dem Staatshaushalt mit sich bringen. Konkretisiert wurde in diesem Bereich bereits die Einführung eines unbezahlten Karenztages in der Krankenversicherung und die Senkung des Krankengeldes. 1993 traten auch Leistungseinschränkungen in der Arbeitslosenversicherung in Kraft, nämlich die Senkung des Niveaus des Arbeitslosengeldes von 90 Prozent auf 80 Prozent des zuvor bezogenen Einkommens und die Einführung von fünf unbezahlten Karenz- (d. h. Warte)tagen. Von nicht geringerer Bedeutung sind die Pläne für die Pensionsversicherung. Relativ moderate Veränderungsvorstellungen waren Ende 1992 ventiliert (allerdings bisher noch nicht realisiert) worden: Danach sollte das Rentenalter von 65 auf 66 Jahre angehoben und das Leistungsniveau gesenkt werden. Die Altersgrenze für den Anspruch auf Teilpension sollte von 60 auf 62 Jahre im Jahr 1993 und von 62 auf 63 Jahre im Jahr 1995 sowie die Teilrente von 65 Prozent auf 50 Prozent reduziert werden. Jüngste Pläne der Regierungsparteien, die auch von der oppositionellen Sozialdemokratie unterstützt werden, peilen darüber hinaus überhaupt eine einschneidende strukturelle Reform des bestehenden Pensionssystems an: Dessen drei Komponenten (Grundrente, Allgemeine Zusatzrente, Rentenzulagen) sollen durch ein neues System ersetzt werden, das „Old Age Pensions“ genannt wird. Als Basis dafür ist das Lebenseinkommen (und nicht die besten 15 Jahre) vorgesehen. Dieses Prinzip wird ergänzt um Pensions-

rechte, die aus Zeiten der Kinderbetreuung, des Militärdienstes, des Arbeitslosengeldbezuges usw. resultieren. Eine Grundrente soll es nur mehr für jene geben, die nicht beschäftigt waren und deshalb keine Pensionspunkte sammeln konnten (18).

## 2.2 Italien

Nach dem weiteren Ausbau des italienischen Sozialstaates in den siebziger Jahren, wobei insbesondere die über die traditionelle Erwerbsarbeitsorientierung hinausgehende Universalisierung im Gesundheitsdienst (1978) zu erwähnen ist, brachte die Entwicklung in den achtziger Jahren vorerst einige Modifikationen bestehender sozialpolitischer Regelungen. Aktuelle einschneidende Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung, als Teil eines im Jahr 1992 von der Regierung Amato vorgelegten „Notprogramms zur Senkung des Budgetdefizits“, betreffen insbesondere die Pensionsversicherung.

### 2.2.1 Gleichbehandlungspolitik

Im Unterschied zu anderen EG-Mitgliedsländern hat Italien bereits mit dem Gesetz aus 1977 allgemeiner und umfassender die Neuordnung der Stellung von Mann und Frau im Arbeits- und Sozialrecht geregelt (19). Über den damit fixierten Stand geht das 1991 verabschiedete Gesetz insofern hinaus, als es positive Aktionen zur Verwirklichung der Gleichheit vorsieht. Diesbezügliche Initiativen – sei es durch öffentliche Körperschaften, Gewerkschaften und Unternehmen – bekommen finanzielle Unterstützung vom Arbeitsministerium. Gleichzeitig wurde ein nationaler Ausschuß eingerichtet, der die Verwirklichung der Prinzipien der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit vorantreiben soll (20).

### 2.2.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen

Modifikationen sind für die achtziger Jahre sowohl hinsichtlich der Arbeitszeitnormen als auch der Regulierung des Bestandsschutzes konstaterbar. Abgesehen vom nach wie vor bestehenden Verbot der Leiharbeit ist der de facto sich durchsetzenden Pluralisierung von Arbeitsformen gesetzlich Rechnung getragen worden: Mit Gesetz aus 1984 wurde Teilzeitarbeit in jeder beliebigen Form legalisiert (21). Seit 1988 besteht auch für den öffentlichen Dienst die Möglichkeit zu Gleitzeit- und Teilzeitarbeit. Eine Änderung zeichnet sich selbst hinsichtlich der Leiharbeit ab, die seit 1960 untersagt war. Mit einer Verordnung vom Jänner 1993 ist die Gründung von Leiharbeitsfirmen für den Dienstleistungssektor und für spezifische Beschäftigtengruppen ermöglicht worden (22). Als Teil der Zentralvereinbarung zwischen Regierung, Gewerkschaftsverbänden und Arbeitgeberorganisationen vom Juli 1993 und der

Ende Oktober 1993 vom Arbeits- und Sozialminister in das Parlament eingebrachten vier Gesetzesentwürfe besteht Aussicht, daß die gesetzliche Regelung der Leiharbeit noch in der laufenden Legislaturperiode beschlossen wird (23).

Das bestehende Frauennachtarbeitsverbot wurde in seiner Wirksamkeit 1987 beträchtlich reduziert und die Möglichkeit für Lockerungen im Rahmen von Tarifverträgen eingeräumt. Ebenso wie in anderen Ländern spielte darüber hinaus die Ebene der Tarifverhandlungen für die Flexibilisierung der Arbeitszeit eine wesentliche Rolle: Arbeitszeitverkürzung wurde mit vergrößertem Flexibilisierungsspielraum der Unternehmen getauscht (24).

Die bereits in einem Gesetz aus 1977 vorerst nur dem Handel und der Touristik eingeräumte Möglichkeit des Abschlusses „von befristeten Arbeitsverträgen für begrenzte Zeiträume innerhalb eines Jahres, soweit es in ihnen zu einer Ausdehnung der Geschäftstätigkeit kommt“ (25), wurde 1983 auf alle Wirtschaftszweige ausgedehnt. Darüber hinaus erweiterte ein Gesetz aus 1987 die Befristungsmöglichkeit: Per Tarifvertrag können zusätzliche Tatbestände für Befristungen festgelegt werden. Erstmals wurden Ende 1984 befristete Ausbildungsverträge und Arbeitsverträge bis zu maximal zwei Jahren mit Jugendlichen gesetzlich ermöglicht. Ähnlich gestattet ein Gesetz aus 1986 die befristete Einstellung bei Luftverkehrsunternehmen. Nach einem (bisher noch nicht verabschiedeten) Gesetzentwurf von Ende 1992 sollte eine neue Form befristeter Arbeitsverträge („work insertion contract“) eingeführt werden (26). Diese ist vorgesehen für 16- bis 29jährige mit einer Dauer von 6 bis 12 Monaten. Unternehmen werden in diesem Fall durch eine Kürzung des Sozialversicherungsbeitrags um 15 Prozent entlastet (27). Gegenläufig zu diesen Ansätzen einer Lockerung des Kündigungsschutzes ist ein Gesetz aus 1990, das den Kündigungsschutz auf jene Arbeitnehmer/innen ausdehnt, die in Kleinbetrieben beschäftigt sind und für die bisher im wesentlichen der Kündigungsschutz nicht galt (28).

### *2.2.3 Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung*

Trotz steigender Arbeitslosigkeit wurde das staatliche Arbeitslosenunterstützungssystem in Italien mit seinen im internationalen Vergleich extrem niedrigen Lohnersatzleistungen (bis 1988: 800 Lire pro Tag) (29) bisher nur graduell verbessert. In den letzten Jahren betrug das Arbeitslosengeld 20 Prozent des zuletzt bezogenen Einkommens. Als Teil der bereits erwähnten Zentralvereinbarung vom Juli 1993 ist neben der Vereinfachung des Bezugs von Geldern aus dem Lohngarantiefonds eine Anhebung der ordentlichen Arbeitslosenunterstützung auf 40 Prozent des zuletzt bezogenen Einkommens vorgesehen (30).

War es im Bereich der sozialen Sicherung in den achtziger Jahren vorerst in der Invalidenversicherung und bei den Sozial- und Mindestrenten

zu Verbesserungen gekommen, so steht zur Zeit (ähnlich wie in Schweden) ein Abbau der Leistungen auf der Agenda der italienischen Sozialpolitik. Diesbezüglich nähere Bestimmungen sind in dem Ende 1992 verabschiedeten Gesetz enthalten: Die staatlich geregelten Renten wurden im Jahr 1993 eingefroren. Die Privilegierung der öffentlich Bediensteten hinsichtlich der Frühpensionierung wird in einem Übergangszeitraum beseitigt. Schrittweise werden das Pensionsalter angehoben (für Männer von 60 auf 65 Jahre, für Frauen von 55 auf 60 Jahre) und die Anspruchsvoraussetzungen von 15 auf 20 Jahre ausgeweitet. Die Berechnung der Pension erfolgt auf Basis der letzten 10 statt bisher 5 Jahre (31). Für jene, die jetzt neu in die Erwerbstätigkeit einsteigen, wird das ganze Arbeitsleben die Berechnungsbasis sein (32).

Ob es nach dem Wahlsieg der Rechtsparteien von Ende März 1994 zu den angekündigten weiteren Veränderungen im Bereich der Sozialversicherung (z. B. teilweise Wiedereinführung des früheren Krankenkassensystems, Verlängerung der Lebensarbeitszeit) kommen wird, läßt sich zur Zeit noch nicht absehen (33).

### *2.3 Deutschland*

Im Vergleich zu den vorausgehenden Jahrzehnten ist die sozialpolitische Entwicklung Deutschlands in den achtziger Jahren nicht nur durch das Ende der Expansion, sondern durch zum Teil beträchtliche und auf Dauer angelegte Veränderungen der tradierten Regelungen in erster Linie im Arbeitsrecht, zum Teil auch im Sozialrecht, gekennzeichnet (so z. B. Lockerung, Aufweichung von Schutzbestimmungen, Niveauabsenkung im Leistungsbereich). Dazu gegenläufige Ansatzpunkte gibt es im wesentlichen nur im Bereich der Gleichbehandlungspolitik.

#### *2.3.1 Gleichbehandlungspolitik*

Im Vollzug der EG-Richtlinien wurde 1980 in der Bundesrepublik das Gleichbehandlungsgesetz beschlossen. In den letzten Jahren gibt es einige Vorstöße zur Verbesserung der Gleichbehandlung. Hier sei auf den Entwurf der Regierung aus 1990 betreffend Sanktionsregeln für den Fall einer Benachteiligung wegen des Geschlechts bei der Einstellung oder Beförderung und die geschlechtsneutrale Ausschreibung sowie auf den letzten Entwurf der Bundesfrauenministerin betreffend Förderung der Gleichberechtigung der Frauen im öffentlichen Dienst und den Schutz aller Arbeitnehmer/innen vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz verwiesen (34).

#### *2.3.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen*

Obwohl die Flexibilisierungsoptionen der konservativ-liberalen Koalition auch in anderen Gesetzen (wie z. B. Jugendarbeitsschutzgesetz 1984, Hochschulzeitvertragsgesetz 1985) und in weiteren Vorhaben (z. B. betreffend Arbeitszeit) ihren Niederschlag fanden (35), stellt das Be-

schäftigungsförderungsgesetz aus 1985 den bisherigen Höhepunkt diesbezüglicher Bemühungen dar. Vom Normalarbeitsverhältnis abweichende Beschäftigungsformen bzw. Formen des Arbeitskräfteeinsatzes wurden mit diesem Gesetz geregelt – mit dem expliziten Ziel, günstige Rahmenbedingungen für die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse zu schaffen. Dazu zählt insbesondere die Regulierung der Teilzeitarbeit, des Job-Sharing, der befristeten Beschäftigungsverhältnisse und der „Arbeit auf Abruf“. Die Flexibilisierung sei exemplarisch konkretisiert: Waren 1984 noch 4,2 Prozent der Arbeitnehmer/innen befristet beschäftigt, so 1987 bereits 7,2 Prozent (36). Auf der Ebene der Tarifverträge wurde die Arbeitszeitverkürzung mit Flexibilisierungsmöglichkeiten getauscht (37).

In engem Zusammenhang mit der Förderung der Arbeitszeitflexibilisierung steht die gesetzlich erweiterte Möglichkeit der Einschränkung der Kündigungsschutznormen durch Erleichterung des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge. Bei Neueinstellung verlängert sich diese Möglichkeit auf 18 Monate, bei Neugründungen von Kleinunternehmen (unter 21 Beschäftigten) ist eine zweijährige Befristung zulässig. Die Entlastung der Betriebe zeigt sich darüber hinaus in einschränkenden Bestimmungen betreffend die Sozialplanverpflichtung (38) ebenso wie in den Bestimmungen, daß kurzzeitig Beschäftigte (mit weniger als zehnstündiger regelmäßiger Wochenarbeitszeit) in die Ermittlung der für die Anwendbarkeit eines Gesetzes oder einer Einzelbestimmung relevanten Beschäftigtenzahl nicht mehr einbezogen werden (z. B. beim Kündigungsschutz) (39).

Die Vorstöße betreffend Arbeitszeit (Ausweitung der Arbeitszeit von acht auf zehn Stunden, Ausgleich innerhalb von sechs Monaten, Ausweitung der Zulässigkeit von Sonn- und Feiertagsarbeit) (40) und die Förderung von Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst (41) sind aktuelle Konkretisierungen des von der konservativ-liberalen Koalitionsregierung beschrittenen Flexibilisierungspfades.

### *2.3.3 Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung*

Zielten die arbeitsrechtlichen Maßnahmen im Kern darauf, tradierte Standardisierungen aufzulockern und den veränderten Arbeitsmarktbedingungen anzupassen – was zugleich eine reale Einschränkung der Geltungszone arbeitsrechtlicher Schutzmaßnahmen zur Folge hat –, so ging es bei den Maßnahmen im Bereich sozialer Sicherung wesentlich darum, den anstehenden Finanzierungsproblemen (z. B. angesichts steigender Arbeitslosigkeit, des Anstiegs von Frühpensionierungen und demographischer Veränderungen) und geänderten politischen Prioritäten (Budgetkonsolidierung, Vergrößerung der unternehmerischen Spielräume) Rechnung zu tragen. Im Unterschied zu der Ausrichtung der arbeitsrechtlichen Veränderungen wurden die bisherigen „Normalitätsbedingungen“ von Sozialstaatlichkeit (Normalarbeitsverhältnis als Orientie-

rungspunkt für das Ziel der Sicherung des Lebensstandards) nicht nur aufrechterhalten, sondern teilweise noch verstärkt (z. B. längerer Arbeitslosengeldbezug bei längerer Erwerbsbiographie, Verstärkung des Versicherungs- und des Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung).

Hatte bereits die sozial-liberale Koalition zu Beginn der achtziger Jahre die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld verändert und die Sperrfristen bei Ablehnung von „zumutbarer Arbeit“ erhöht, so bestanden die Maßnahmen der konservativ-liberalen Regierung vor allem in Einschnitten in das Niveau der Leistungen: Die Leistungssätze für Arbeitslosengeld und Schlechtwettergeld wurden für Arbeitslose (ohne Kinder) von 68 Prozent auf 63 Prozent, die Arbeitslosenhilfe von 58 Prozent auf 56 Prozent gesenkt (42). Wiederholt stand der Mißbrauch des Arbeitslosengeldes im Blickpunkt des Gesetzgebers (siehe z. B. 8. Novelle des AFG 1987, die Einführung eines Sozialversicherungsausweises 1989).

Neuerliche Kürzungen im Bereich der Sozialleistungen sind Teil des von der deutschen Bundesregierung forcierten und zu Beginn des Jahres 1994 in Kraft getretenen Sparpakets. Dabei geht es neben Einsparungen durch Bekämpfung des „Leistungsmissbrauchs“ um Kürzungen des Arbeitslosengeldes, beim Kurzarbeitergeld, bei der Sozialhilfe und beim Schlechtwettergeld (43). Ende September 1993 war im Bundestag von den Regierungsparteien eine 20prozentige Lohnkürzung an Feiertagen im Zusammenhang mit der geplanten Einführung einer Pflegeversicherung beschlossen worden. Die politischen Auseinandersetzungen um die strittige Frage der Kompensation haben in einem Kompromiß zwischen den Regierungsparteien und der SPD im März 1994 ihren Abschluß gefunden: Im Gegenzug zur (stufenweisen) Einführung der Pflegeversicherung wird Arbeitnehmer/innen ein Feiertag gestrichen (44).

Nach einigen Detailmaßnahmen im Bereich der Rentenversicherung (1983 Gesetz für selbständige Künstler und Publizisten, 1985 Neuregelung der Hinterbliebenenrenten und Anrechnung von Kindererziehungszeiten, 1987 Altersteilzeitgesetz mit Förderung eines gleitenden Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand) wurde mit der 1989 beschlossenen und 1992 in Kraft getretenen Rentenreform (45) der weitreichendste Schritt bezüglich der zukünftigen Entwicklung der materiellen Sicherung im Alter unternommen. Neben der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und der Möglichkeit zur Teilrente zählen zu den zentralen Aspekten dieser Reform ein neuer Anpassungsmodus, nämlich die Anpassung der Renten an die allgemeine Nettolohnentwicklung, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit (Anhebung der Altersgrenzen auf 65 Jahre, schrittweise ab 2001) und die Minderung des Pensionsniveaus bei frühzeitiger Pensionierung und dessen Erhöhung beim Hinausschieben des Pensionsantrittsalters. Mit den dadurch erreichten Leistungseinschränkungen soll die Konsolidierung der Finanzierung angesichts erwarteter demographischer Veränderungen erreicht werden. Der Einbau einer Grundversorgung in das Rentenrecht war von der Regierung deziert abgelehnt worden.



## 2.4 Österreich

Die sozialpolitische Entwicklung Österreichs – wie Deutschland Repräsentant eines dominant erwerbsorientierten Wohlfahrtsstaates (46) – ist seit dem letzten Jahrzehnt durch ambivalente bzw. gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet. Auf der einen Seite fand darin die Option der Anpassung an Maßnahmen in anderen Ländern (wie in der Gleichbehandlungspolitik), insbesondere aber an das veränderte politische (budget- und wirtschaftspolitische Prioritäten) und sozio-ökonomische Umfeld (verstärkter Wettbewerbsdruck, Budgetprobleme, „Alterungsprozeß“, Arbeitslosigkeit) merkbar ihren Niederschlag. Letzteres zeigt sich an Restriktionen und Abbautendenzen im Leistungssystem der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung. Auf der anderen Seite stellt die aktuelle Entwicklung (noch) keine Einbahn dar. Die Gegenläufigkeit zeigt sich an jüngsten Innovationen wie der Pflegesicherung sowie an einzelnen Leistungsverbesserungen wie der Anrechnung der Kinderbetreuungszeiten in der Pensionsversicherung und der Festlegung einer (Mindest-)Nettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung. Die für andere Länder konstatierbare Trendwende ist nicht zuletzt sowohl aufgrund der vergleichsweise relativ günstigen ökonomischen Entwicklung (inklusive des Arbeitsmarktes) und der spezifischen politischen Konstellation (Zusammenarbeit auf Ebene der beiden Großparteien und auf Ebene der Interessenorganisationen) als auch aufgrund der in der österreichischen Arbeitsrechtsordnung angelegten Spielräume zumindest bisher moderater ausgefallen.

### 2.4.1 Gleichbehandlung

Wie schon die erste gesetzliche Regelung aus 1979, das „Gesetz über die Gleichbehandlung von Mann und Frau bei der Festsetzung des Entgelts“, ist die in den achtziger Jahren verfolgte Gleichbehandlungspolitik wesentlich durch Anpassung an fortgeschrittenere Niveaus in der EG und in anderen Ländern geprägt (47). Das Ziel der Gleichbehandlung wurde schrittweise auf verschiedene Aspekte des Arbeitslebens ausgeweitet, so 1985 durch das Verbot der geschlechtsspezifischen Ausschreibung, durch das Gleichbehandlungsgebot für freiwillige Sozialleistungen, für betriebliche Maßnahmen und die Aus- und Weiterbildung. Im Jahr 1990 kam es zur Ausweitung des Gleichbehandlungsgebotes auf die Begründung des Arbeitsverhältnisses, auf den beruflichen Aufstieg und auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, sowie zur Einführung der „Anwältin für Gleichbehandlungsfragen“. Neben den Gleichbehandlungsregelungen im engeren Sinn findet das Bemühen um eine Gleichstellung auch ansatzweise in der Einführung des wahlweisen einjährigen (1989) bzw. zweijährigen Elternkarenzurlaubs (1990) seinen Niederschlag. Das jüngste Paket an gleichstellungspolitischen Maßnahmen von Ende 1992 verdankt seinen Anstoß den Aktivitäten des Ressorts für

Frauenangelegenheiten zum einen, dem sogenannten Pensionsaltersserkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (Aufhebung der geschlechtsspezifischen Regelung des Pensionsanfallsalters) sowie den Anpassungen an das EU-Recht im Zuge der Errichtung des Europäischen Wirtschaftsraumes zum anderen. Das Paket, das nach zum Teil heftig geführten Auseinandersetzungen beschlossen wurde, enthält unter anderem die Ausweitung des Gleichbehandlungsgebotes auf gleichwertige Arbeit, das Verbot mittelbarer Diskriminierung und die Erweiterung der Schadenersatzregelungen. Gleichzeitig wurden auch Bestimmungen des Arbeitsverfassungsgesetzes (z. B. Möglichkeiten für Frauenförderungsprogramme durch Betriebsvereinbarung) und des Mutter-schutzes geändert.

#### *2.4.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen*

Zu den in den achtziger Jahren beschlossenen einschlägigen arbeitsrechtlichen Maßnahmen zählen die Regelung der Nachtschicht-Schwerarbeit (1981), der Leiharbeit (1989) und (als arbeitsrechtliche Begleitmaßnahme zur Pensionsreform) der Teilzeitarbeit (1992) ebenso wie die Erweiterung der Ausnahmen vom Frauen-Nachtarbeitsverbot (1986) und die Ausdehnung der Öffnungszeiten im Handel (1987). Österreich folgte damit erst in Ansätzen (48) dem von einigen westeuropäischen Ländern beschrittenen Pfad der Deregulierung auf dem Weg der Veränderung bestehender arbeitsrechtlicher Normen. Dies bedeutet allerdings nicht, daß an Österreich der international konstatierbare Trend zu Deregulierung und Flexibilisierung in der Arbeitswelt insgesamt spurlos vorbeigegangen wäre.

Hinsichtlich der Arbeitszeit lassen sich folgende Änderungen feststellen: Im Unterschied zur Arbeitszeitpolitik der vorausgehenden Jahrzehnte (auf kollektivvertraglichem und gesetzlichem Wege) gibt es seit den achtziger Jahren – abgesehen von der gesetzlich fixierten Ausweitung des Mindesturlaubs von vier auf fünf Wochen – weitgehend Konsens darüber, daß Arbeitszeitverkürzung in erster Linie nur mehr auf tarifvertraglichem Weg realisiert wird. Ebenso wie in anderen Ländern wurden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Arbeitszeitverkürzungen mit unternehmerischen Flexibilisierungsmöglichkeiten getauscht (49) und die Differenz zwischen gesetzlicher Norm (40 Stunden, in Kraft seit 1975) und tariflicher Arbeitszeitverkürzung als Flexibilisierungspolster wahrgenommen.

Auch in Österreich haben – allerdings in quantitativ noch geringerem Ausmaß als in anderen Ländern – sogenannte atypische Beschäftigungsverhältnisse Verbreitung gefunden (50). In Worten Firleis: Diese Entwicklung spiegelt die „Flucht aus dem Arbeitsrecht“ wider (51) – ohne explizite Änderung der tradierten Normen. Die österreichische Arbeitsrechtsordnung bietet dafür entsprechende Gestaltungsspielräume – sei es im Hinblick auf die Begründung von Arbeitsverhältnissen

(z. B. keinerlei Schranken für erstmalige Begründung befristeter Arbeitsverhältnisse), auf die „Arbeit auf Abruf“ (verstößt weder gegen gesetzliche noch kollektivvertragliche Verbote) oder auch auf die Beendigung von Arbeitsverhältnissen (z. B. Rechtfertigung der Kündigung durch wirtschaftliche Krisen) (52). Die österreichische Situation ist offenkundig noch durch „non-decisions“ im Hinblick auf eine soziale Gestaltung veränderter Arbeitsmarktbedingungen gekennzeichnet.

### *2.4.3 Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung*

Im Kontext der Andauer und der Ausweitung der Arbeitslosigkeit sind unterschiedliche Ausrichtungen der Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung konstatierbar (53). Die diversen Novellen seit 1987 enthalten zum einen Verbesserungen. Dazu zählen Maßnahmen wie die Aufhebung der frauendiskriminierenden sogenannten Vollverdienstklausel 1988 (54), die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs in Krisenregionen (aufgehoben 1993), die Einführung einer einheitlichen Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld, die Verlängerung der Bezugsdauer bei längerdauernder Versicherungszeit gekoppelt mit Lebensalter, sowie jüngst die Anhebung der Freibeträge beim Bezug von Notstandshilfe für ältere Arbeitnehmer/innen. Auf der anderen Seite erfolgten leistungsrelevante Einschränkungen: Während der Dauer der Gewährung einer Urlaubsentschädigung und für die Zeit der Kündigungsentschädigung werden keine Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz gewährt. Das Niveau der Notstandshilfe, der Anschlußleistung an das Arbeitslosengeld, wurde von 95 Prozent auf 92 Prozent des Arbeitslosengeldes reduziert, die Sperrzeit als Sanktion bei Weigerung der Arbeitsaufnahme ausgeweitet (von vier auf sechs bzw. acht Wochen), die erforderliche Anwartschaftszeit für Jugendliche neuerlich von 20 auf 26 Wochen verlängert und jüngst die Zumutbarkeitsbestimmungen beim Bezug von Arbeitslosengeld verschärft.

Im Vergleich dazu war die Entwicklungsrichtung der Maßnahmen im Bereich der Pensionsversicherung eindeutiger: Angeleitet von der Priorität der Budgetkonsolidierung liefen die Novellierungen der Pensionsversicherung in den achtziger Jahren auf eine Verstärkung des Versicherungsprinzips hinaus – erreicht durch einen Abbau der sozialen Komponente (Streichung des Grundbetrags, Streichung der Schul- und Studienzeiten als leistungsrelevante Ersatzzeiten) zum einen, durch Änderungen der Bemessungsgrundlagen für Leistungen (Einführung linearer Steigerungsbeträge, Verlängerung des Bemessungszeitraums) zum anderen (55). Die realen Auswirkungen dieser Maßnahmen zeigen sich am Sinken des Pensionsleistungsniveaus (56).

Die „Reform“ aus 1993 weist eine große Nähe zu den in Deutschland beschlossenen Maßnahmen auf: Anhebung des Frauenpensionsalters (im Zeitraum von 2018 bis 2028), die Pensionserhöhungen auf Basis der so-

genannten Nettoanpassung (anstatt der bisherigen Anpassung an die Bruttolohnentwicklung), die Einführung der Gleitpension, die Reduktion der Leistung im Falle vorzeitiger Pension.

Die jüngste Entwicklung im Bereich der Pensionsversicherung beinhaltet auch Leistungsverbesserungen, wobei neben außerordentlichen Anhebungen des Ausgleichszulagenrichtsatzes und der Berücksichtigung von Kinderbetreuungszeiten vor allem die Einführung der (nicht an Erwerbsarbeit gebundenen) Pflegevorsorge (Gesetz vom Jänner 1993) mit sieben Stufen je nach Grad der Bedürftigkeit zu erwähnen ist (57).

## 2.5 Großbritannien

Für die Entwicklung des britischen Wohlfahrtsstaates unter der Regierung Thatcher ist zu konstatieren, daß trotz aller Angriffe auf erreichte Positionen (Einfluß der Gewerkschaften, Arbeitsrecht, Sozialversicherung) eine totale oder auch nur weitgehende Entstaatlichung der Sozialpolitik – in Ermangelung ausreichender Akzeptanz in der Bevölkerung – zugunsten gradueller Veränderungen aufgegeben werden mußte. Auch ging die Deregulierungsoption nicht mit einem generellen Verzicht auf Regulierung einher, wie vor allem die Bereiche Einkommens-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik (die Steuerlast ist für alle außerhalb der obersten 5 Prozent der Einkommenshierarchie gestiegen [58]) sowie die Gewerkschaftsgesetze zeigen. Der „Rückzug des Staates“ fand also in der Sozialpolitik de facto nur selektiv statt. Alte Formen von staatlicher Regulierung wurden durch neue ersetzt – was im Endeffekt vor allem eine neue Gruppe von „Gewinnern“ (nämlich unter den ohnehin Wohlhabenden) brachte (59).

### 2.5.1 Gleichbehandlung

Mit Gesetzen aus 1983 (gleichwertige Arbeit), 1985 (Gleichbehandlung in der Sozialversicherung), 1986 (Nichtigerklärung diskriminierender Kollektivvereinbarungen, Aufhebung von Ausnahmebestimmungen für Klein- und Mittelbetriebe) und 1989 (betriebliche Sozialsysteme) wurde das geltende EG-Recht in Großbritannien umgesetzt. Waren diesen legislativen Schritten fallweise sogar Verurteilungen durch den Gerichtshof der EG wegen mangelhafter Umsetzung vorangegangen, so unterblieben über die EG-rechtlichen Erfordernisse hinausgehende Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter. In Hinblick auf die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz wurde 1992 lediglich eine Informationsbroschüre herausgegeben, in der überdies zu informellem Vorgehen im Belästigungsfall aufgefordert wird (60).

### 2.5.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen

Das britische Arbeitsrecht, das im internationalen Vergleich ohnehin schon traditionell eine geringe Regelungsdichte aufwies, erfuhr unter der Regierung Thatcher eine weitere Aufweichung. Der Kündigungsschutz wurde in mehreren Anläufen (1980, 1984, 1985 und 1989) zunehmend ausgehöhlt. Eine entsprechende Bewilligungspflicht (wie früher mancherorts und noch heute in Spanien üblich) hatte allerdings in Großbritannien ohnehin niemals bestanden (61). Mittlerweile kann sogar eine schriftliche Begründung der Kündigung überhaupt nur mehr von Arbeitskräften verlangt werden, die mindestens zwei Jahre ohne relevante Unterbrechung im Betrieb beschäftigt waren.

Im Bereich der Arbeitszeit bedurfte es in Großbritannien keiner weiteren, die Flexibilisierung fördernden Gesetzgebungsakte, da z. B. keine gesetzliche Höchstarbeitszeit bestand. Immerhin erfolgte 1985 insofern eine Lockerung der Arbeitszeit für Teilzeitkräfte, als seither über einen 13wöchigen Zeitraum im Schnitt zwischen 16 und 29 Stunden wöchentlich gearbeitet werden kann. Zu Job-Splitting wurden die Unternehmen auch durch finanzielle Anreize angeregt. Für befristete Arbeitsverträge gibt es in Großbritannien keinerlei Einschränkung.

In Hinblick auf die Löhne brachte der Wages Act 1986 eine Einschränkung der Macht der Wages Councils, da vorerst Jugendliche unter 21 Jahren aus dem Geltungsbereich ihrer Mindestlohnregelungen ausgenommen wurden. Die Anstellung Jugendlicher zu sehr niedrigen Löhnen wurde sogar durch Zuschüsse an Arbeitgeber gefördert. 1992 wurden die Wages Councils – außerhalb der Landwirtschaft, wo dies 1993 passierte, schließlich ganz abgeschafft, so daß mittlerweile in Großbritannien weder auf gesetzlicher noch auf untergeordneter Ebene Mindestlöhne bestehen: „The government believes that the decisions on pay are best left to employers and individual employees“ (62). Dementsprechend ist in Großbritannien auch eine zunehmende Tendenz zu Individualvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitskräften festzustellen (63).

Eine Verbesserung der Rechte für Arbeitskräfte erfolgte in der Ära Thatcher fast ausschließlich auf dem Wege der Umsetzung der EG-Richtlinien über die Erhaltung der Rechte bei Betriebsübergang bzw. bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, für den Fall von Massenentlassungen, zum Schutz von Schwangeren und stillenden Müttern am Arbeitsplatz sowie zuletzt über den schriftlichen Arbeitsvertrag (64).

### 2.5.3 Arbeitslosen- und Pensionsversicherung

Im Bereich der Sozialversicherung wurden unter Thatcher pauschalisierte Leistungen für bestimmte Bedarfsgruppen durch einzelfallabhängige Kredite und eine zunehmende soziale Kontrolle der Armen ersetzt (65). Unter denkbar schlechtesten Bedingungen – die offizielle Arbeitslosenrate betrug 1985 trotz aller statistischer Beschönigungen noch 13,5

Prozent – wurde der Zwang zur Aufnahme von Arbeit unter Thatcher verschärft (Streichung der einkommensabhängigen Zusatzleistungen 1982; reale Kürzung der Leistungen sowie der Zulagen u. a. durch Streichung oder Minderung der Indexierung, Einbeziehung in die Steuerpflicht, verlängerte Sperrzeiten, Abschiebung in die Sozialhilfe; Pflicht zu aktiver Arbeitssuche seit 1989). Bei den Beitragsleistungen wurden mehrfach die Arbeitnehmer/innen bzw. die Haushalte verstärkt zur Kasse gebeten, während gleichzeitig die Arbeitgeber und der Staat entlastet wurden.

Im Bereich der Pensionsversicherung konnte die ursprünglich geplante Abschaffung der erst seit den siebziger Jahren bestehenden „staatlichen verdienstabhängigen Rente“ nicht durchgesetzt werden. Anstelle dessen wurde sie Mitte der achtziger Jahre durch Leistungseinschnitte und erschwerte Anwartschaften sowie durch Anreize zum „contracting out“ durch betriebliche Pensionsschemata weniger attraktiv gemacht (66).

## 2.6 Frankreich

Die französische Wirtschafts- und Sozialpolitik des vergangenen Jahrzehnts war von einem „wahren Wechselbad unterschiedlicher Politiken“ (67) geprägt. Während die kurze Anfangsphase nach dem Machtwechsel 1981 (bis etwa Mitte 1982) unter dem Zeichen von Nationalisierungsprogrammen und „sozialem Wachstum“ (Erhöhung der Massennachfrage durch die Steigerung von Löhnen und Sozialeinkommen) stand, folgten dann rigorose Spar- und Stabilisierungsprogramme. So beinhaltete der Delors-Plan eine restriktive Haushalts-, Nachfrage- und Einkommenspolitik. Letzteres wurde etwa über die jährliche Festsetzung des branchenübergreifenden Mindestlohnes bzw. durch die Durchbrechung der bestehenden automatischen Anpassungen der Einkommen an die Preisentwicklung erreicht. Die ab 1984 erfolgte Politik der wirtschaftlichen Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung stand nicht zuletzt im Zeichen der anlässlich des EG-Binnenmarktprogramms antizipierten härteren europäischen Konkurrenzsituation (68). Seit März 1986 zielte die Sozialpolitik v. a. auf die Lockerung zwingender arbeitsrechtlicher Normen ab (69), und jüngst wird zusätzlich die Minderung der Arbeitskosten besonders in den Vordergrund gestellt (70).

### 2.6.1 Gleichbehandlung

In der Gleichbehandlungspolitik ging Frankreich über den Vollzug der EG-Richtlinien (1981, 1983 und 1989) hinaus und zeigte sich auch noch Anfang der neunziger Jahre aktiv, indem es mit einem Gesetz zur sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz eine internationale Vorreiterrolle übernahm (71). Interessant ist zudem, daß in Frankreich neben diskrimi-

nierten Personen auch im Unternehmen vertretene Gewerkschaften klagen können. Arbeitgeber sind zu einem jährlichen Bericht an den Betriebsrat über die Stellung der Frauen bzw. Männer im Betrieb ebenso verpflichtet wie die Sozialpartner seit 1990 zu Verhandlungen über Maßnahmen zur Beilegung festgestellter Unregelmäßigkeiten. 1984 wurde ab einjähriger Betriebszugehörigkeit das Recht auf einen maximal zweijährigen unbezahlten Elternurlaub bzw. auf Teilzeitarbeit aus familiären Gründen eingeführt.

Obwohl in Frankreich das Nachtarbeitsverbot für Frauen im Zuge der Flexibilisierungsbemühungen schon seit 1987 aufgeweicht worden war – nämlich für jene Fälle, wo ein nationales Interesse gegeben ist und Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen dies erlauben (72) –, löste ein französischer Fall jenes Urteil des EuGH aus (73), in dem einseitige Nachtarbeitsverbote als EG-rechtswidrig untersagt wurden.

### *2.6.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen*

1981/82 wurde die Verkürzung auf 35 Wochenstunden proklamiert und die gesetzliche Arbeitszeit (bei gleichzeitiger beträchtlicher Anhebung der Mindestlöhne) auf 39 Wochenstunden verkürzt. In engem Zusammenhang damit stand die Einräumung gewisser Flexibilisierungsspielräume: Überstunden sind seither nicht mehr generell genehmigungspflichtig, sondern innerhalb eines Kontingents von 130 Stunden jährlich im Gegenzug zu Freizeitausgleich frei möglich. Über Tarifverträge kann auch die wöchentliche Arbeitszeit verändert werden. Das Sonntagsarbeitsverbot sowie das Nachtarbeitsverbot für Frauen können in (verbindlich mindestens einmal jährlich über die effektive Dauer und Gestaltung der Arbeitszeit zu führenden) Kollektivverhandlungen aufgehoben werden.

Mit dem Gesetz über Dauer und Neugestaltung der Arbeitszeit, dem sogenannten „Seguin-Gesetz“, erfolgte 1987 eine bedeutende Ausweitung der Flexibilisierung: Über Tarifverhandlungen kann seither die Wochenarbeitszeit auf bis zu 44 Stunden ausgedehnt werden, sofern im Jahresdurchschnitt 39 Wochenstunden nicht überschritten werden. Die Ausnahmemöglichkeiten vom Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot wurden ausgeweitet und zyklische Arbeitszeitmodelle in Schichtbetrieben gestattet (74). Ein „Fünf-Jahres-Gesetz“ über Arbeit, Beschäftigung und Berufsausbildung aus November 1993 sieht weitere Flexibilisierungsmöglichkeiten bei Sonntagsarbeit und Arbeitszeit vor (z. B. wurde die jährliche Durchrechnung der Arbeitszeit aufgrund kollektivvertraglicher oder unter Umständen auch individualvertraglicher Vereinbarung ermöglicht) und ermutigt Arbeitszeitverkürzung mit teilweiser Lohnkompensation (75).

Eine Beschränkung befristeter Arbeitsverhältnisse gibt es in Frankreich seit den siebziger Jahren. Eine Regelung ließ diese 1982 (wie auch die Arbeitnehmerüberlassung) überhaupt nur mehr in geregelten Aus-

nahmefällen bis zu einem Jahr lang zu und stellte sie in Hinblick auf die finanziellen Folgen der Beendigung mit unbefristeten Arbeitsverhältnissen gleich (76). Diese Regelungen wurden 1985 und 1986 allerdings leicht gelockert und auf zwei Jahre ausgedehnt, sie können jedoch durch Kollektivverträge noch weiter aufgeweicht werden. Auf dieser Ebene besteht seit 1986 auch die Möglichkeit, Arbeitsverhältnisse mit diskontinuierlicher Arbeit zu vereinbaren (77). 1990 wurden die Höchstdauer für befristete Verträge analog einem Sozialpartnerabkommen gesetzlich wieder auf 18 Monate beschränkt und Abfindungszahlungen vorgesehen (78). Teilzeitarbeit wird in Frankreich seit Mitte der achtziger Jahre finanziell gefördert und kann seit 1991 von den Arbeitnehmer/innen als Rechtsanspruch eingefordert werden.

Auch im Bereich des Kündigungsschutzrechts wurde in Frankreich beträchtlich flexibilisiert: Seit 1986 ist keine Genehmigungspflicht für Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen mehr vorgesehen, und selbst bei Massenentlassungen werden die angegebenen Gründe nicht mehr überprüft (79). 1987 wurde die Einzelkündigung weiter vereinfacht und beschleunigt (80).

Innovative gesetzliche Schritte erfolgten im Arbeitsrecht vor allem 1984 mit der Einführung eines Urlaubs zur Unternehmensgründung oder zur persönlichen Weiterbildung. Nach zweijähriger Betriebszugehörigkeit steht Arbeitskräften seit diesem Jahr auch eine Entlassungsentschädigung zu. 1987/88 wurde eine 5-Prozent-Quote für die Beschäftigung von Behinderten vorgeschrieben (81). In Europa noch einzigartig ist die regulative Tätigkeit des französischen Staates in Hinblick auf ein Rauchverbot am Arbeitsplatz (82).

Den Plan, die berufliche Eingliederung von Jugendlichen unter 26 Jahren durch den sogenannten „contrat d'insertion professionnelle“ (CIP; dt. Berufseingliederungsvertrag) für eine Laufzeit von bis zu einem Jahr unter dem gesetzlichen Mindestlohn zu ermöglichen, mußte die Regierung Balladur nach anhaltenden Protestkundgebungen mit beträchtlichen Ausschreitungen jüngst wieder aufgeben.

### *2.6.3 Arbeitslosen- und Pensionsversicherung*

Nach signifikanten Anhebungen der Leistungen für Mindestrentner/innen bzw. Behinderte und der Einbeziehung ausgesteuerter Arbeitsloser in die Krankenversicherung durch die neue sozialistische Regierung 1981 war die Situation der französischen Sozialversicherung von einer teils katastrophalen Finanzierungskrise gekennzeichnet. Die Reaktion darauf bestand auch in Frankreich in Leistungsver schlechterungen, Erschwerungen bei der Anwartschaft, Erhöhungen der Beiträge und Eigenbeteiligungen zu Lasten der Versicherten sowie der Haushalte (83). 1992 wurden der Druck zur Arbeitsaufnahme erhöht und die Arbeitslosenstatistik u. a. durch Ausgliederung von Schulungsteilnehmer/innen beschönigt (84).



Teils standen Verschlechterungen neue oder verlängerte Mindestleistungen gegenüber, so etwa 1982 und 1985 in der Arbeitslosenversicherung (85). In diese Richtung zielt auch das 1986 im Rahmen eines Plans zur Bekämpfung der Armut beschlossene und Ende 1988 in Kraft getretene Mindesteinkommensgrenze für Mittellose (RMI) (86).

## 2.7 Niederlande

Über die sogenannten Volksversicherungen, die neben den Arbeitnehmersicherungen und den betrieblichen bzw. privaten Systemen eine dritte Säule bilden, bezieht das niederländische Sozialsystem die gesamte Bevölkerung ein. Seit den siebziger Jahren gibt es insofern ein garantiertes Mindesteinkommen, als alle Mindestleistungen und Beihilfen im Sozialsystem an den Mindestlohn und damit an die allgemeine Lohnentwicklung gekoppelt wurden (87).

Für die achtziger Jahre ist zwar keine systemverändernde Rücknahme dieser Errungenschaften zu verzeichnen, es wurden jedoch die automatische Indexierung der Leistungen sowie des Mindestlohnes revidiert und Anspruchsvoraussetzungen verschärft. Den Weg dafür ebnete auch die anhaltende Diskussion um allfälligen Mißbrauch der Sozialleistungen.

### 2.7.1 Gleichbehandlung

Im Bereich der Geschlechtergleichbehandlung standen die niederländischen Maßnahmen seit den achtziger Jahren im Zeichen der Anpassung an die relevanten EG-Richtlinien. Davon war das bestehende Sozialsystem deswegen besonders berührt, weil es zuvor vielfach am „Familien- bzw. Haushaltsvorstand“ angeknüpft bzw. Leistungen pro Ehepaar an den Mann ausgezahlt und so (mindestens mittelbar) Frauen diskriminiert hatte. Dementsprechend mußten die Frauen bei den Arbeitsbedingungen (1980), in der Alterspension und beim Arbeitslosengeld (88) (1985) sowie bei der Mitversicherung in der Krankenversicherung (1988) gleichgestellt werden. Dem EG-Recht noch nicht voll Genüge getan wurde mit der Aufweichung des Frauennachtarbeitsverbots in der Industrie in Form einer Genehmigungspflicht 1985 (89).

Seit 1987 sind übrigens Lebensgemeinschaften (auch gleichgeschlechtliche) in der Pensionsversicherung Ehen gleichgestellt.

### 2.7.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen

Im niederländischen Arbeitsrecht sind bisher noch vergleichsweise wenige deregulierende Maßnahmen zu verzeichnen. Immerhin brachten die ab Mitte der achtziger Jahre in diese Richtung geführten Debatten

aber eine Einschränkung des Kündigungsschutzes 1989 (90). Und 1993/94 handelten Arbeitgeber und Gewerkschaften unter Drohung der Regierung, bei Nichteinigung ein Einfrieren der Löhne zu verordnen, Flexibilisierungen im Bereich des Kündigungsschutzes, befristeter Arbeitsverhältnisse und einen eingeschränkten Geltungsbereich von Kollektivverträgen aus (91).

Auf der anderen Seite sind im Verlauf der achtziger Jahre neue Schutzvorschriften zugunsten von Arbeitskräften zu verzeichnen: Hier sei exemplarisch auf das Gesetz über die Beschäftigungsbedingungen für nicht von einem Kollektivvertrag erfaßte Arbeitsverträge aus 1980 verwiesen. Leiharbeit bedarf seit 1980 ministerieller Genehmigung (diese darf jedoch seit 1985 nur mehr unter gewissen Bedingungen verweigert werden). 1981 erfolgte eine Neuregelung der Mitbestimmung im Unternehmen, 1985 wurden Zeitarbeitsagenturen an eine ministerielle Genehmigung gebunden. 1986 brachte ein Behinderteneinstellungsgesetz, und 1988 erfolgte eine Verlängerung des gesetzlichen Mindesturlaubs.

Allerdings wurde die Preisindexierung der Löhne mehrfach nicht bzw. nur vermindert vollzogen, 1983 wurde der Mindestlohn für Jugendliche sogar gesenkt. Die Drohung eines Einfrierens der Löhne durch die Regierung hatte schon 1992 ein Zentralabkommen der Sozialpartner zur Lohnzurückhaltung herbeigeführt. Gegenwärtig strebt die niederländische Regierung, der das Lohnbildungsgesetz aus 1970 Eingriffe in Löhne und lohnbezogene Arbeitsbedingungen in Perioden mit sich verschlechternden Wirtschaftsbedingungen erlaubt, sogar einen dreijährigen Lohnstillstand an. Und die christdemokratische Partei tritt mittlerweile überhaupt für die Abschaffung des gesetzlichen Mindestlohns ein (92).

### *2.7.3 Arbeitslosen- und Pensionsversicherung*

Das Programm „Kompas 81“ der Regierung Van Agt leitete gleich zu Beginn der achtziger Jahre eine Reihe von Kürzungen im Sozialbereich ein, die in der Folge auch unter Ruud Lubbers fortgesetzt wurde und wird. Mehrfach geschahen Einsparungen über Reduzierungen bei der Anspruchsberechtigung sowie bei den Mindestleistungen. Konstant wurde die jährliche Indexierung verzögert oder gemindert, bis schließlich im Juli 1991 ein neues flexibleres Indexierungsgesetz überhaupt mehrere Gründe für Nichtanhebungen verankerte (93).

Wie auch in anderen europäischen Ländern wurde die Beitragslast unter Hinweis auf die Wettbewerbsfähigkeit einseitig zu ungunsten der Arbeitnehmer und der Haushalte umverteilt. Verstärkten Druck auf Behinderte in Richtung Arbeitsaufnahme bringt die nur mehr zeitlich befristete Vergabe der zuvor im internationalen Vergleich sehr großzügig gehandhabten Berufsunfähigkeitspensionen für unter 50jährige seit Mitte 1991 (94). Die als zu hoch empfundenen Krankenstände sollen durch den (zwar nicht wie zuvor beabsichtigt gesetzlich geregelt, jedoch auf so-

zialpartnerschaftlicher Ebene zu fixierenden) Abzug eines Tages vom Jahresurlaub vermindert werden (95). Die aktuelle holländische Politik will die Kluft zwischen Sozialleistungen und Löhnen weiter vergrößern, um Arbeit „attraktiver“ zu machen.

## 2.8 Spanien

Spanien nimmt unter den europäischen Ländern insofern eine Sonderposition ein, als die achtziger Jahre erst eine Phase des Ausbaus und der grundlegenden Gestaltung der Sozialversicherung darstellen. Finanzierungsengpässe und – ab Mitte der achtziger Jahre – nicht zuletzt auch die Europäische Integration übten jedoch einen Druck zur Konsolidierung aus, die auf Einsparungen im Sozialbereich und Dämpfung der Arbeitskosten bei erhöhter Flexibilität abzielte.

### 2.8.1 Gleichbehandlung

In der spanischen Verfassung von 1978 wurden die Gleichstellung der Geschlechter vor dem Gesetz und die Gleichbehandlung bei der Arbeit verankert. Im Verlauf der achtziger Jahre übernahm Spanien dann die Details der EG-Gleichbehandlungsrichtlinien. Darüber hinausgehende Vorschriften sind in einem 1987 verabschiedeten Plan für die Chancengleichheit zu finden. 1989 wurden der Elternurlaub auf 16 Wochen verlängert und das Arbeitnehmerstatut aus 1980 dahingehend abgeändert, daß ein Rechtsanspruch auf den Schutz vor verbalen oder tätlichen sexuellen Belästigungen besteht (96).

### 2.8.2 Regulierung von Arbeitsverhältnissen

Die grundlegenden Arbeitsgesetze der vergleichsweise jungen spanischen Demokratie (Workers Statute und Beschäftigungsgesetz 1980) zielten schon früh auf Flexibilisierung ab und wollten „kurz-, mittel- und langfristig durch größere Flexibilität des Arbeitsmarktes . . . ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt“ schaffen (97). Als Hintergrund für diese Option ist u. a. das zuvor unter Franco extrem reglementierte Arbeitsrecht zu sehen.

Im Verlauf der achtziger Jahre wurden dann weitere den Arbeitsmarkt liberalisierende Schritte gesetzt, so die Zulassung befristeter Dienstverhältnisse, die Erweiterung der Weisungsmacht des Arbeitgebers, die Möglichkeit zur flexiblen Verteilung der Jahresarbeitszeit durch Tarifverträge und die Erleichterung der Einstellung von Teilzeitkräften im Jahr 1984. 1986 folgten die Ermöglichung von Überstundenabgeltung durch Freizeit anstelle von Zuschlägen und die Senkung der Höchstgrenze für Überstunden. Das Ergebnis dieser Politik ist ein extremer An-

stieg der atypischen Arbeitsverhältnisse, die z. B. fast die Hälfte aller Arbeitsvermittlungen des zweiten Vierteljahres 1986 ausmachten (98).

Als regulative Besonderheit bestehen in Spanien allerdings bis heute ein Verbot von Leiharbeitsfirmen und eine behördliche Genehmigungspflicht für Kündigungen, welche allerdings mittlerweile höchst umstritten ist und teils aufgeweicht wurde (99).

### *2.8.3 Arbeitslosen- und Pensionsversicherung*

Im Gegensatz zum Arbeitsrecht setzten in Spanien bei der Sozialversicherung im internationalen Trend der achtziger Jahre liegende Maßnahmen erst sehr spät ein. Bis Anfang der neunziger Jahre wurden gegenüber dem Basisgesetz zur öffentlichen Sozialversicherung (aus 1963) noch maßgebliche Ausweitungen des Versichertenkreises (v. a. 1986) sowie neue Leistungen für Langzeitarbeitslose und Ältere sowohl in der Pensions- als auch in der Arbeitslosenversicherung (1987, 1989 und 1990) eingeführt. Mittlerweile wird jedoch unter Hinweis auf die kommende europäische Wirtschafts- und Währungsunion auch in Spanien größerer Druck zur Arbeitsaufnahme ausgeübt, u. a. durch Erschwerung der Zugangsbedingungen und Begrenzung der Dauer bzw. Höhe der Leistungen (100). In der Pensionsversicherung führten schon in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Finanzierungsengpässe zu Einsparungsmaßnahmen, wenngleich etwa erst 1985 eine automatische jährliche Erhöhung der Renten analog v. a. zu den Verbraucherpreisen beschlossen wurde (101). Seit 1987 werden betriebliche bzw. auch private Rentenmodelle gefördert.

Gegenwärtig versuchen die Gewerkschaften im Rahmen eines geplanten Sozialpakts mit mehrjähriger Laufdauer, in dessen Zentrum Lohnzurückhaltung und Arbeitsmarktflexibilisierung stehen, angekündigte Kürzungen bei den Sozialleistungen zu verhindern. Die spanische Regierung will jedoch über diesen Pakt Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung (verschärfte Bezugs- und Zugangsbedingungen, Beitragserhöhungen für Arbeitnehmer/innen, geringeres Mindestarbeitslosengeld, Sozialbeitragspflicht für Arbeitslose) und der Pensionsversicherung (verschärfte Zugangsbedingungen) erreichen (102).

## **3. Sozialstaaten im Vergleich: Entwicklungstrends**

Ebensowenig wie die Entwicklung in der Expansionsphase der Nachkriegsjahrzehnte trotz aller Gemeinsamkeiten die bestehenden Unterschiede in den Entwicklungsprinzipien, im Entwicklungstempo, im Niveau und in der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen aufgehoben hatte, ist die sozialpolitische Entwicklung seit dem letzten Jahrzehnt nur durch konvergente regressive Tendenzen geprägt. Divergenzen zeigen sich nicht nur zwischen Ländern, sondern auch in den Trends in den einzelnen „Sozialpolitikfeldern“.

### 3.1 Politik der Gleichbehandlung

Ein eindeutiger *Trend zur Regulierung* auf dem Weg der Gesetzgebung ist für den Bereich der Gleichbehandlungspolitik konstatierbar. Im Hinblick auf Entgelt, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit hängt dies auch mit den entsprechenden EU-Richtlinien zusammen. Das Gleichbehandlungsgebot wird auf immer mehr Aspekte der Erwerbsarbeit bezogen und sukzessive auf alle Dienstverhältnisse ausgedehnt. Neuere Facetten der Gleichbehandlungspolitik stellen in einigen Ländern vorgesehene positive Aktionen sowie der Schutz vor sexueller Belästigung dar. Von inhaltlichem Interesse sind darüber hinaus verschiedene Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit abzielen (so insbesondere Elternkarenz- bzw. Erziehungsur-laube).

### 3.2 Regulierung – Deregulierung von Arbeitsverhältnissen

Im Bereich der Regulierung der Arbeitszeit und der Formen des Arbeitskräfteeinsatzes wird offenkundig, daß keinesfalls allein an gesetzlichen Normierungen die stattfindenden Veränderungsprozesse abgelesen werden können. Hier zeigt sich, daß das vielfach in der sozialwissenschaftlichen Literatur verwendete alternative Begriffspaar „Regulierung“ und „Deregulierung“ zur Bestimmung divergierender sozialpolitischer Entwicklungen interpretationsbedürftig ist.

Verallgemeinerbar für die Entwicklung in den untersuchten Ländern – aber auch darüber hinaus – ist die beträchtliche *Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen, die vom „Normalarbeitsverhältnis“* abweichen. Dazu zählen neben Teilzeitarbeit im allgemeinen spezifische Facetten wie Job-Sharing, Arbeit auf Abruf, Leiharbeit, sogenannte geringfügige Beschäftigung sowie arbeitnehmerähnliche selbständige Beschäftigung (103).

Wenn auch bei aller Differenzierung der untersuchten Sozialstaaten durchgängig feststellbar ist, daß zugleich mit der Verbreitung dieser atypischen Beschäftigungsformen der Geltungs- und Sicherungsbereich tradierter sozialpolitischer Normen de facto eine Einschränkung erfährt, gibt es durchaus *verschiedene Reaktionsmuster* auf dieses gesellschaftliche Phänomen: reichend von weitgehender Nichtregulierung (z. B. Österreich) über deren Legalisierung mit der Zielsetzung der Förderung (z. B. Deutschland) bis hin zur gezielten Aushöhlung der Vollzeitarbeit (z. B. Großbritannien). Die Verrechtlichung bzw. Regulierung abweichender Beschäftigungsverhältnisse hat insofern allerdings deregulierenden Charakter, als sie den legalen Flankenschutz für die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ abgibt, an das in der bisherigen sozialstaatlichen Tradition vieler Länder die Gewährleistung von sozialem Schutz und materieller Sicherung gebunden war (104).

Während es in einigen Ländern Ansätze in Richtung direkter Liberalisierung des Kündigungsschutzes gibt (siehe z. B. Schweden, Italien),

erfolgte beispielsweise die Aushöhlung dieser Norm in Deutschland über die Neuregelung befristeter Arbeitsverhältnisse, auf die der Kündigungsschutz keine Anwendung findet.

Veränderungen in der Politik der Regelung der Arbeitsbedingungen zeigen sich auch daran, daß in den meisten Ländern die – gesetzlichen Normen nachgeordnete – *Ebene tarifvertraglicher Vereinbarungen* zur zentralen Schaltstelle der Pluralisierung und Flexibilisierung in der Arbeitswelt wurde – sei es, daß der Tarifvertragsstufe zusätzliche Spielräume eingeräumt wurden oder daß solche Spielräume ohne formelle Änderung des kollektiven Arbeitsrechtes (siehe z. B. in Österreich) wahrgenommen werden können.

### 3.3 Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung

Die Veränderungen im Bereich materieller Sicherung bei Arbeitslosigkeit bewegen sich – von „non-decision“ abgesehen – auf der Ebene der Modifikation der bestehenden Normen. Stärker ausgeprägt ist hierbei der Entwicklungstrend in Richtung *Erschwerung des Zugangs zu und Reduktion des Niveaus der Leistungssysteme*. Während diese Ausrichtung in einer Reihe von Ländern bereits während der achtziger Jahre zum Tragen kam, leitet sie jüngst auch in Ländern wie Schweden und Italien die Politik der Leistungseinschränkung an. Insgesamt von geringerem Gewicht sind in den untersuchten Ländern Leistungsverbesserungen. Dazu zählen Maßnahmen wie die Erhöhung der Dauer des Leistungsanspruchs analog der Erwerbsdauer oder die Verankerung einer Grundsicherung in Frankreich (RMI). Nicht eindeutig ist die Entwicklung in Österreich: Zugleich mit Verbesserungen wurden Verschlechterungen im Leistungssystem realisiert.

Durchgängig ist festzustellen, daß trotz der verschlechterten Wirtschaftslage anders als in früheren Perioden eine individuelle *(Mit)Schuld der Betroffenen an der Arbeitslosigkeit thematisiert* wird. Diese werden fallweise auch zur Aufnahme jeglicher Arbeit gedrängt. Für den politischen Umgang mit Arbeitslosigkeit seit den achtziger Jahren ist auch signifikant, daß in mehreren Ländern (z. B. Großbritannien, Frankreich) durch Veränderung der Erhebungs- und Zählmodalitäten das Ausmaß der Arbeitslosigkeit optisch verringert wurde.

Für die Finanzierung der Sozialversicherung ist festzuhalten, daß es mit dem Argument der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der europäischen Integration vielfach zur Verlagerung der *Lasten von den Unternehmen stärker zu Arbeitnehmer/innen bzw. Haushalten* kam. Im Zuge der Sparmaßnahmen wurden in jenen Ländern, in denen gesetzliche Mindestlöhne und Mindestleistungen im Sozialbereich bestehen, diese durch Nichtanpassung an die sonstige Wirtschaftsentwicklung relativ verschlechtert.

In einem durchwegs gleichen Problemkontext (steigende Lebenserwartung, budgetäre Probleme, Arbeitslosigkeit, wachsende Schere zwi-

schen Ausgaben und Einnahmen) wurden in den meisten Ländern ähnliche Maßnahmen betreffend den Zugang zu und die Bemessung der Leistungen, die Regelung des Pensionsalters und der Finanzierung beschlossen. Entsprechend der Option der Entlastung des staatlichen Budgets und der Ablehnung von Beitragserhöhungen ist dabei vielfach der Weg der Begrenzung der Leistungen gegangen worden. Dies gilt jüngst selbst für das reformpolitische „Modell“ Schweden. Hand in Hand mit der Einschränkung des Niveaus der tradierten staatlich geregelten sozialen Sicherung wurde in einigen Ländern die Option verfolgt, andere Formen der Risikoabsicherung – sei es auf betrieblicher, sei es auf versicherungswirtschaftlicher Ebene – zu forcieren. Die teilweise (Re-)Privatisierung der sozialen Sicherung zeigt sich in unterschiedlichen Formen: in der Einführung bzw. staatlichen Förderung von Betriebspensionen (z. B. Österreich), in der Möglichkeit zum contracting-out in Großbritannien und – generell – in der wachsenden Bedeutung des Reproduktionsfaktors „Familie“.

#### 4. Kontinuität und Wandel der Sozialpolitik

Bildlich gesprochen: Seit den achtziger Jahren ist das *„Profil“ des Sozialstaates in den untersuchten Ländern zwar schlanker geworden, seine Rahmenkonturen und wesentlichen Strukturelemente blieben aber zumindest bis heute im wesentlichen erhalten*. Darüber hinaus: ein spezifischer Aspekt sozialpolitischer Regulierung, die Gleichbehandlungspolitik, hat ebenso wie das Profil des sozialstaatlichen Nachzüglers Spanien seine Ausdifferenzierung erst in diesem Zeitraum erfahren. Bei allen konstatierbaren Veränderungen in den verschiedenen Sozialpolitikfeldern gibt es unübersehbar beträchtliche Kontinuitäten im Hinblick auf sozialstaatliche Regulierung. Dies wird durch inhaltliche wie auch durch quantitative Indikatoren untermauert. Keine der sozialpolitischen Regelungen ist durch ausschließlich marktförmige Steuerung ersetzt worden. Das breite Spektrum staatlicher Regulierung der Arbeitsbedingungen (Ausnahme: Arbeitszeit) ist weitgehend aufrecht. Gleiches gilt für die tradierte Struktur der sozialen Sicherungssysteme – wenn es auch vereinzelt Abweichungen davon gibt (z. B. die Einführung einer nicht an Erwerbstätigkeit gebundenen Pflegesicherung in Österreich) oder sich solche aktuell abzeichnen (z. B. die aktuellen Pensions-„Reformvorstellungen“ in Schweden). Im Unterschied dazu bewegt sich eine Reihe der jüngsten Maßnahmen in den tradierten Bahnen (so z. B. die Verbesserung der Hinterbliebenenversorgung in der BRD oder die „Pensionsreformen“ in der BRD und in Österreich). Die andauernde Involvierung des Staates in die Sicherung der sozialen Reproduktion wird auch an den annähernd gleichbleibenden Sozialquoten (Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes) ersichtlich (105).

Trotz dieser Kontinuität ist aber ebenso unübersehbar, daß sich seit den achtziger Jahren ein bemerkenswerter Wandel vollzieht. Dieser be-

steht im einzelnen in zum Teil weitreichenden Veränderungen bei konkreten Regelungen, im allgemeinen in einem tendenziellen Wandel der tradierten Sozialpolitik.

Die Kernpunkte dieses Wandels sind unseres Erachtens:

● Sozialpolitik wird *enger an ökonomische Bedingungen angebunden* und ihre inhaltliche Gestaltung strikter an ökonomischen Erfordernissen/Interessen ausgerichtet. Den Hintergrund dafür bildet u. a. die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft, die den Handlungsspielraum für nationalstaatliche Strategien in der Wirtschafts- und Sozialpolitik einengt. Oder anders gesagt: Ging mit der günstigen ökonomischen Entwicklung in den Nachkriegsjahrzehnten – als materielle Basis für die Expansion sozialstaatlicher Leistungen – auch die (länderspezifisch z. T. unterschiedliche) Nutzung sozialer Gestaltungsspielräume einher (106), so ist die aktuelle Entwicklung durch eine einseitige Unterordnung der Sozialpolitik und durch geänderte Prioritätensetzungen im Bereich der Budget- und Wirtschaftspolitik gekennzeichnet. Auf der Ebene der Maßnahmen spiegelt sich dieser Sachverhalt exemplarisch in Restriktionen bei der Leistungsanspruchnahme, in Leistungskürzungen, im Tausch zwischen Verbesserungen und Kürzungen, in der Vergrößerung des Dispositionsspielraums der Unternehmer wider.

● Ein Teil der jüngsten Maßnahmen läuft ebenso wie der Verzicht auf explizite Regulierung darauf hinaus, die größer gewordene *Heterogenität auf dem Arbeitsmarkt und in den Arbeitsbedingungen sozialstaatlich zu reproduzieren*. Oder anders gesagt: Im Vergleich zur bisherigen Ausrichtung des Ausbaues sozialstaatlicher Regulierungen an generalisierten Standards bzw. generellen Normen – sei es durch Einführung universeller Systeme, sei es durch die sukzessive Ausweitung des Adressatenkreises und der Geltungszone von Normen – kommt seit den achtziger Jahren stärker die Ausrichtung an Differenzierungen sozialpolitischer Regelungen handlungsanleitend zum Tragen. Teilweise ist damit die Einschränkung der Geltungszone sozialstaatlicher Regelungen verbunden. Hand in Hand mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses geht dessen Demontage als Bezugspunkt für die Regulierung der Arbeitsbedingungen. Auf der Ebene der gesetzlichen Maßnahmen spiegelt sich dieser Sachverhalt exemplarisch in der Zulassung (und Förderung) sogenannter atypischer Beschäftigungsformen, in der Ausnahme von der Geltung bestehender Normen oder überhaupt im Verzicht auf sozialpolitische Gestaltung (z. B. bei sogenannter geringfügiger Beschäftigung, Begrenzung der Versicherungspflicht) wider.

● Zumindest ansatzweise fand eine *Gewichtsverschiebung* im Verhältnis der drei wesentlichen Bestimmungsfaktoren sozialer Reproduktion – *Staat, Markt, Familie* – statt. Indikator für diese Verschiebung ist zum einen die sinkende Reichweite sozialstaatlicher Sicherung – ablesbar an der (in einigen Ländern beträchtlich angestiegenen) Ausgrenzung aus der Geltungszone arbeits- und sozialrechtlicher Regulierung. Davon ist insbesondere ein Teil der Arbeitslosen und der atypisch Beschäftigten betroffen. Indikator dafür ist zum anderen das quantitativ beträchtlich



angewachsene Verarmungsrisiko im Sozialstaat. Insbesondere für Länder mit dominant erwerbsarbeitsorientierter Ausrichtung staatlich regulierter sozialer Sicherung ist nicht neu, daß damit auch gesellschaftliche Einkommensungleichheit im Bereich materieller Leistungen (Arbeitslosengeld, Entgelt bei Krankheit und Unfall, Rentenleistungen) reproduziert wird. Was die Situation seit den achtziger Jahren aber von der vorausgehenden Entwicklung unterscheidet, ist, daß der Prozeß der Gewichtsverschiebung in Richtung „mehr privat“ (Markt und Familie) zum Teil durch staatliche Maßnahmen, zum Teil durch Unterlassung staatlicher Regulierung mitbefördert wird. Ersteres findet seinen Niederschlag in Maßnahmen, die den Zugang zum Leistungssystem restringuieren bzw. diesen noch verstärkt an eine gelungene Arbeitsmarktintegration binden, das Niveau der Leistungen reduzieren und andere Formen der Vorsorge (wie betriebliche Sozialleistungen, in vereinzelten Fällen contracting-out) fördern.

Zweiteres wird offenkundig am expliziten Verzicht (Ausnahme z. B. Spanien) auf eine Öffnung des Zugangs zum Leistungssystem (Ausschluß bestimmter Beschäftigtengruppen, Aufrechterhaltung tradierter Zugangsbarrieren bei Zuspitzung sozialer Problemlagen) und auf Einführung von Mindeststandards. Während Frankreich diesbezüglich für den Bereich der Arbeitslosenversicherung eine Ausnahme bildet, ist es Spanien für den Bereich der Pensionsversicherung.

● Beträchtliche Veränderungen sind auch auf der prozeduralen Ebene sozialstaatlicher Regelungen eingeleitet worden, wobei die Essenz in der *Dezentralisierung von Entscheidungsabläufen* liegt. Anders gesagt: Im Vergleich zur intensivierten Anwendung der staatlichen Ressource „Recht“ bei der Steuerung der Reproduktion in der Nachkriegsentwicklung der meisten Länder wurden in der jüngsten Entwicklung die Spielräume dezentraler Institutionen (Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung, Einzelvertrag) beträchtlich ausgeweitet. Auf der Ebene der Maßnahmen findet diese Entwicklung ihren Niederschlag sowohl im Verzicht auf Veränderungen tradierter sozialpolitischer Regelungen (Beispiel: Aufrechterhaltung der gesetzlichen Arbeitszeitnorm mit genügend Spielraum für weitergehende Vereinbarungen der Sozialpartner etwa in Österreich) als auch in der legalisierten Ausweitung der Spielräume dezentraler Institutionen (Beispiel: die Einräumung der Bestimmung flexibler Arbeitszeit durch Tarifverträge bzw. betriebliche Vereinbarungen).

Insgesamt: Wenn auch nach wie vor beträchtliche Kontinuitäten in der Sozialpolitik gegeben sind, so zeichnen sich doch merkbare *Veränderungen innerhalb des bestehenden Rahmens* ab. Die angeführten Maßnahmen lassen sich unseres Erachtens nicht als grundlegende Transformation der tradierten sozialstaatlichen Systeme, sehr wohl aber als Anzeichen eines Wandels des Stellenwerts der Sozialpolitik bzw. sozialer Gestaltung von Arbeits- und Lebensbedingungen im Vergleich zur Expansionsphase der Nachkriegsjahrzehnte interpretieren. Einen wichtigen Anstoß zu dieser Entwicklung stellte und stellt die fortschreitende europäische Integration dar: „Quite apart from its specific social policy

provisions, the European Union Treaty signed in Maastricht . . . is already having an enormous effect on employment and industrial relations in the Member States. This is because of the strict limits on public spending deficits and debt which are prerequisites for entry into the Economic and Monetary Union. For most States, meeting these conditions means a great reduction in public expenditure on social matters and on public sector employment" (107).

Als Hauptproblem innerhalb dieses Wandels präsentiert sich die erhöhte Selektivität des Sozialstaates in Form des Ausschlusses eines Teils der Bevölkerung und des erhöhten Verarmungsrisikos. In der beschriebenen Entwicklung zeichnet sich unseres Erachtens noch keine neue Balance zwischen individueller Freiheit und kollektiver Sicherheit bzw. zwischen Flexibilisierung und staatlicher Regulierung (108) ab. Eine solche erscheint allerdings notwendig angesichts der aktuellen wie absehbaren gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen wie etwa der Pluralisierung von Lebens- und Arbeitsstilen bei zugleich erhöhtem Druck und steigender Unsicherheit (109). Diesbezügliche Schritte könnten etwa in der staatlichen Regulierung von „atypischen“ Arbeitsformen und in der Einführung von Mindeststandards in der Sozialversicherung bestehen.

## Anmerkungen

- (1) Dieser (in aktualisierter Form vorliegende) Beitrag wurde im Rahmen der Tagung „Eine neue Rolle für den Staat?“ des Bundesministeriums für Finanzen und des Instituts für Staats- und Politikwissenschaft der Universität Wien (6.–7. Mai 1993 in Wien) erarbeitet.
- (2) Alber (1982) 151; vgl. auch Flora (1986) XXII; Pierson (1992) 125 ff.; Esping-Andersen (1990) 29–33.
- (3) Mückenberger (1990) 172 f.
- (4) Lutz (1984) 196–228.
- (5) Jessop (1986) 12 f.
- (6) Schmidt (1988) 152 f.
- (7) Müller (1994).
- (8) Flora (1986) XXI–XXVI; Jessop (1986) 13 ff.
- (9) Tálos (1993) 39–42.
- (10) Ein „Normalarbeitsverhältnis“ ist charakterisiert durch unbefristete, permanente und vollzeitliche Beschäftigung sowie Schutz durch Sozialversicherung und Arbeitsrecht: Bosch (1986) 165; Mückenberger (1985) 429.
- (11) OECD (1991); Tálos (1993a).
- (12) European Industrial Relations Review 209 (Juni 1991) 9 – (im folgenden abgekürzt als EIRR).
- (13) Kulawik (1992) 234.
- (14) Tálos, Falkner (1992) 202 f.
- (15) Die Tarifparteien (1988) 109–114.
- (16) EIRR 216 (Jänner 1992).
- (17) Köhler (1991) 167–173.
- (18) Swedish Ministry of Finance, Pressrelease (11. Jänner 1993); Sweden In Focus (1. Februar 1994).
- (19) Simonis (1984) 30–41.
- (20) EIRR 208 (Mai 1991), MISEP Infor 34 (Sommer 1991).

- (21) EG-Kommission (1986, 1987, 1988).
- (22) MISEP Infor 41 (1993) 10.
- (23) EIRR 236 (September 1993) 15–19; 237 (Oktober 1993) 8; 239 (Dezember 1993) 9.
- (24) Pera (1987) 300.
- (25) Kronke (1990) 83.
- (26) Eine diesbezügliche Maßnahme ist auch Gegenstand des Übereinkommens vom Juli 1993: EIRR 236 (September 1993) 15–19.
- (27) EIRR 228 (Januar 1993) 10.
- (28) Abele (1991) 188–196.
- (29) Abweichend davon gibt es für unbefristet Beschäftigte in der Industrie, die wegen Teilstillegung oder wegen lokaler, regionaler Krisen entlassen werden, eine Unterstützung in Höhe von 80 Prozent des Bruttolohnes.
- (30) EIRR 236 (September 1993) 15–19.
- (31) EIRR 223 (August 1992) and 225 (Oktober 1992).
- (32) EIRR 229 (Februar 1993) 8.
- (33) Siehe Presse vom 5. April 1994.
- (34) Frankfurter Rundschau vom 15. Jänner 1993.
- (35) Mückenberger (1985) 255–271.
- (36) Bollinger u. a. (1991) 177–199; Keller/Seifert (1993) 539.
- (37) Chronik (1984); EG-Kommission (1989) V–5.
- (38) Es ist vorgesehen, daß der Arbeitgeber wirtschaftliche Nachteile, die den Arbeitnehmer/innen durch eine geplante Betriebsänderung entstehen, durch einen Sozialplan ausgleicht. Diesbezüglich hat der Betriebsrat ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht. Für Österreich siehe § 97 I Z. 4 des Arbeitsverfassungsgesetzes.
- (39) Chronik 18 (Oktober 1984); Mückenberger (1985a) 258–261.
- (40) Frankfurter Rundschau vom 30. November 1993; siehe Beschluß des deutschen Bundestages vom 10. März 1994 (Frankfurter Rundschau vom 11. März 1994).
- (41) Frankfurter Rundschau vom 19. Jänner 1994.
- (42) Frerich (1987) 508–510.
- (43) Frankfurter Rundschau vom 23. September 1993; Das Parlament 52 (24./31. Dezember 1993).
- (44) Siehe Frankfurter Rundschau vom 11. März 1993; Das Parlament vom 25. März/1. April 1994.
- (45) Rüb; Nullmeier (1991) 437–462.
- (46) Tálos (1991) 528 f.
- (47) Zum folgenden: Tálos, Falkner (1992) 205–214.
- (48) Runggaldier (1991) 21 ist der Meinung, daß es überhaupt keine Deregulierung gegeben habe.
- (49) Schmid (1993) 190 f.
- (50) Tálos (1993a) 15.
- (51) Firlei (1987) 272.
- (52) Runggaldier (1991) 22 ff.
- (53) Tálos, Roßmann (1992) 51 f.
- (54) Danach verloren verheiratete Frauen ihren Anspruch auf Notstandshilfe, falls der Ehemann bzw. Lebensgefährte einem Vollerwerb nachging.
- (55) Tálos, Roßmann (1992) 46 f.
- (56) Wörister (1993) 87–91.
- (57) Pratscher (1992) 91–94.
- (58) Kühnert (1990) 21–22.
- (59) Jessop (1992) 725.
- (60) MISEP Infor 38 (1988) 13.
- (61) Emerson (1988) 789.
- (62) EIRR 228 (Jänner 1993) 25.
- (63) EG-Kommission, Erster Bericht über die Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, KOM (91) 511 vom 5. Dezember 1991, 275.
- (64) Auf diese Regelungen soll im Fall der anderen EG-Mitgliedstaaten nicht mehr eigens eingegangen werden.

- (65) Spicker (1992) 187–190.
- (66) Perry (1986) 229.
- (67) Uterwedde (1991) 16.
- (68) Neben einer beträchtlichen Senkung der Unternehmenssteuer (von 50 auf 42 bzw. 34 Prozent) und der Gewerbesteuer diente der Arbeitgeberseite auch die Stabilisierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Die Arbeitskosten wurden durch selektive finanzielle Anreize wie etwa Befreiung von den Sozialabgaben bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze gesenkt; Uterwedde [1991] 19).
- (69) Reiland (1989) 328.
- (70) EIRR 236 (September 1993) 6, und 237 (Oktober 1993) 21 ff.
- (71) EIRR 226 (November 1992) 6.
- (72) EG-Kommission (1987) V-21; Sonnenberger, Damann (1988) 351.
- (73) Rs C-345/89 vom 25. Juli 1991.
- (74) EG-Kommission (1987) V-7.
- (75) EIRR 239 (Dezember 1993) 16.
- (76) Langer (1983) 102–103; Klima (1982) 411–412.
- (77) Kessler (1991) 396; Hirschberg (1989) 291.
- (78) Kaufmann (1990) 394.
- (79) EG-Kommission (1986) V-23.
- (80) Wie etwa Béraud (1987) 273 betont, erwies sich die Flexibilisierung im Arbeitsrecht nicht als beschäftigungswirksamer Faktor, vielmehr wurden stabile Arbeitsverhältnisse durch instabile ersetzt. Er bezeichnet die französische Flexibilisierung Mitte der achtziger Jahre als Beginn einer grundsätzlichen Wandlung des Arbeitsrechts, das immer weiter abdingbar (v. a. auf kollektiver Ebene verhandelbar) wird.
- (81) EG-Kommission (1984) V-8 und (1988) V-23.
- (82) EIRR 222 (Juli 1992) 7.
- (83) Vgl. zuletzt EIRR 237 (Oktober 1993) 6.
- (84) EIRR 217 (Februar 1992) 4.
- (85) Hanke (1983) 9.
- (86) Internationale Revue für Soziale Sicherheit (1987) 194 und (1989) 243.
- (87) Berben, Roebroek (1987) 125.
- (88) Allerdings wurde bei diesem Anlaß im Gegenzug die Leistungsdauer für alle unter 35 Jahren gekürzt, EG-Kommission (1985) VIII-12.
- (89) EG-Kommission (1985) V-22 und (1986) V-27.
- (90) EIRR Report 1 (1989) 45.
- (91) EIRR 238 (November 1993) 10 und 239 (November 1993) 10.
- (92) EIRR 236 (September 1993) 11.
- (93) EIRR 210 (Juli 1991) 8 und 212 (September 1991).
- (94) Neue Zürcher Zeitung (19. Juli 1991) 7.
- (95) EIRR 215 (Dezember 1991) 7.
- (96) EG-Kommission, Erster Bericht über die Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, KOM (91) 511, 256.
- (97) EG-Kommission, MISEP Basisinformationsbericht spanien (1988) 24.
- (98) EG-Kommission (1986) V-7; Bengoechea (1987) 366.
- (99) EIRR 236 (September 1993) 24–26 und 239 (Dezember 1993) 13.
- (100) EIRR 220 (1992) 12.
- (101) EG-Kommission (1986) VIII-8.
- (102) EIRR 235 (September 1993) 11, 236 (Oktober 1993) 14, 237 (Oktober 1993) 11 und 239 (November 1993) 12.
- (103) Bollinger u. a. (1991).
- (104) Keller (1990) 367.
- (105) Vgl. etwa Eurostat 1992 und für Österreich WIFO-Monatsberichte 8/1992.
- (106) In der Fordismuskussion wird von einem Korrespondenzverhältnis zwischen ökonomischer und sozialstaatlicher Entwicklung gesprochen (Jessop 1986).
- (107) EIRR 220 (Mai 1992) 1.
- (108) Mückenberger, Deakin (1989) 154 und 196–197; Nielsen (1991) 9.
- (109) Zapf u. a. (1987) 138.

## Literatur

- Abele, Roland, Neue Regelung des arbeitsrechtlichen Kündigungsschutzes, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 37/3 (1991) 188–196.
- Alber, Jens, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat* (Frankfurt, New York 1982).
- Bengoechea, Juan Antonio Sagardoy, Flexibilität des Arbeitsrechts, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 1/4 (1987) 354–371.
- Béraud, Jean-Marc, Die Flexibilisierung im französischen Arbeitsrecht, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 3/1 (1987) 258–276.
- Berben, Theo; Roebroek, Joop, Das Stufenparadoxon – Sicherung des Subsistenzminimums und Einführung eines Grundeinkommens in den Niederlanden, in: BMAS (Hrsg.), *Basislohn/Existenzsicherung/Garantiertes Grundeinkommen für alle?*, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 16 (1987) 122–147.
- Bollinger, Doris; Conetz, Wolfgang; Pfau-Effinger, Birgit, *Atypische Beschäftigung*, in: Semlinger, Klaus (Hrsg.), *Flexibilisierung des Arbeitsmarktes* (Frankfurt 1991) 177–189.
- Bosch, Gerhard, Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft?, in: *WSI-Mitteilungen* 39/3 (1986) 163–176.
- Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Berlin.
- Die Tarifparteien auf dem schwedischen Arbeitsmarkt, in: *Recht der Arbeit* 2 (1988) 109–114.
- EG-Kommission, *Berichte über die soziale Entwicklung 1984 ff.*
- Emerson, Michael, Regulation or Deregulation of the Labour Market, in: *European Economic Review* 32 (1988) 775–817.
- Esping-Andersen, Goesta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton 1990).
- European Industrial Relations Review* (abgek. EIRR).
- Firlei, Klaus, Flucht aus dem Arbeitsrecht, in: *Das Recht der Arbeit* 37/4–6 (Wien 1987) 271–289, 411–422.
- Flora, Peter, Introduction, in: Flora, Peter (Hrsg.), *Growth to Limits*, Vol. 1 (Berlin, New York 1986).
- Frerich, Johannes, *Sozialpolitik* (München, Wien 1987).
- Hanke, Rudolf, Französische Kehrtwende, in: *Bundesarbeitsblatt* 10 (1983) 9–12.
- Hirschberg, Lothar, Arbeitszeitrecht in Frankreich, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 3/4 (1989) 289–312.
- Internationale Revue für Soziale Sicherheit* (1987) 194; (1989) 243.
- Jessop, Bob, Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus, in: *Prokla* 16/4 (1986) 4–33.
- Jessop, Bob, Thatcherismus und die Neustrukturierung der Sozialpolitik – Neoliberalismus und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 38/11–12 (1992) 709–734.
- Kaufmann, Otto, *Revenu minimum d'insertion in Frankreich. Wegweiser für neue Formen der sozialen Sicherheit?*, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 8 (1990) 394–406.
- Keller, Bernd, Noch mehr De-Regulierung oder stärkere Re-Regulierung?, in: *WSI-Mitteilungen* 43 (1990) 366–376.
- Keller, Bernd; Seifert, Hartmut, Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, in: *WSI-Mitteilungen* 46/9 (1993) 538–545.
- Kessler, Francis, Kündigungsschutzrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 5/4 (1991) 391–413.
- Klima, Peter, Gesetzliche Neuregelung der Arbeitsverhältnisse auf bestimmte Dauer in Frankreich, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 6 (1982) 411–412.
- Köhler, Peter A., Reform der Hinterbliebenensicherung in Schweden, in: *Deutsche Angestelltenversicherung* 5 (1991) 167–173.
- Kronke, Herbert, *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt* (Baden-Baden 1990).
- Kühnert, Uwe, Soziale Aspekte des Thatcherismus in Großbritannien, in: *IPW Berichte* 5 (1990) 19–25.

- Kulawik, Teresa, Gleichstellungspolitik in Schweden, in: WSI-Mitteilungen 45/4 (1992) 226–234.
- Langer, Jörg, Die neue Arbeitszeitordnung in Frankreich, Recht der internationalen Wirtschaft (1983) 102–103.
- Lutz, Burkart, Der kurze Traum immerwährender Prosperität (Frankfurt, New York 1984).
- MISEP, Berlin.
- Mückenberger, Ulrich, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Zeitschrift für Sozialreform 31 (1985) 415–434, 457–475.
- Mückenberger, Ulrich, Deregulierendes Arbeitsrecht, in: Kritische Justiz 18/3 (1985a) 255–271.
- Mückenberger, Ulrich; Deakin, Simon, From deregulation to a European floor of Rights: Labour Law, flexibilisation and the European single market, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 3 (1989) 153–207.
- Mückenberger, Ulrich, Zur Rolle des Normalarbeitsverhältnisses bei der sozialstaatlichen Umverteilung von Risiken, in: Büchtemann, Christoph F.; Neumann, Helmut (Hrsg.), Mehr Arbeit durch weniger Recht? (Berlin 1990).
- Müller, Wolfgang, Political Traditions and the Role of the State, in: West European Politics 17/2 (1994).
- Neue Zürcher Zeitung (1991).
- Nielsen, Klaus, Towards a Flexible Future – Theories and Politics, in: Jessop, Bob; Kastendiek, Klaus; Nielsen, Klaus; Pedersen, Ove K. (Eds.), The Political of Flexibility (Aldershot 1991) 3–30.
- OECD employment outlook (Paris 1991).
- Pera, G., Der Prozeß der Neuregelung des italienischen Arbeitsrechts, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1/3 (1987) 290–314.
- Perry, Richard, United Kingdom, in: Flora, Peter (Hrsg.), Growth to Limits (Berlin, New York 1986) 155–241.
- Pierson, Christopher, Beyond the Welfare State? (Cambridge 1992).
- Pratscher, Kurt, Sozialhilfe: Staat – Markt – Familie, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), Der geforderte Wohlfahrtsstaat (Wien 1992) 61–95, 243–255.
- Reiland, Christina, Die Neuregelung der Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen im französischen Recht, in: Zeitschrift für internationales und ausländisches Arbeits- und Sozialrecht 3/4 (1989) 327–335.
- Rüb, Friedbert W.; Nullmeier, Frank, Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik, in: Blanke, Bernhard; Wollmann, Helmut (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik, Leviathan-Sonderheft 12 (1991) 437–462.
- Runggaldier, Ulrich, Auswirkungen wirtschaftlicher Schwierigkeiten auf die Arbeitsbedingungen, in: Floretta, Hans (Hrsg.), Österreichische Landesberichte zum XIII. Internationalen Kongreß für das Recht der Arbeit und der sozialen Sicherheit in Athen (Wien 1991) 5–53.
- Schmid, Tom, Arbeitszeitpolitik, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), Sozialpartnerschaft, Kontinuität und Wandel eines Modells (Wien 1993) 187–206.
- Schmidt, Manfred, Sozialpolitik (Opladen 1988).
- Simons, Thomas, Gleichberechtigung von Mann und Frau im italienischen Arbeits- und Sozialrecht, in: Recht der Arbeit 1 (1984) 30–41.
- Sonnenberger, Hans Jürgen; Damann, Reinhard, Die Reformen des französischen Arbeitsvertragsrechts 1986/87, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 5 (1988) 350–357.
- Spicker, Paul, Großbritannien: Armut im Lande des „Welfare State“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32 (1992) 174–194.
- Tálos, Emmerich, Sozialpolitik, in: Dachs, Herbert u. a. (Hrsg.), Handbuch der politischen Systeme Österreichs (Wien 1991) 525–535.
- Tálos, Emmerich, Umbau des Wohlfahrtsstaates, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22/1 (1993) 37–55.
- Tálos, Emmerich, Zukunft der Arbeit und soziale Sicherung, in: politicum 13/60 (1993a) 12–17.

- Tálos, Emmerich; Falkner, Gerda, Politik und Lebensbedingungen von Frauen. Ansätze von „Frauenpolitik in Österreich“, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), Der geforderte Wohlfahrtsstaat (Wien 1992) 195–234, 282–294.
- Tálos, Emmerich; Roßmann, Bruno, Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. Am Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), Der geforderte Wohlfahrtsstaat (Wien 1992) 17–59, 236–242.
- Uterwedde, Henrik, Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterrand 1981–1991, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 47–48 (1991) 16–25.
- Wörster, Karl, Entwicklung der Frauen- und Männerpensionen für Unselbständige 1970 bis 1991, in: Statistische Nachrichten 48/2 (1993) 87–91.
- Zapf, Wolfgang u. a., Individualisierung und Sicherheit (München 1987).





# BÜCHER

---

## DIE REICHEN, DIE ARMEN UND DIE GESCHICHTE\*)

---

### 1. Einleitung

Die Probleme der Dritten Welt bewegen die Öffentlichkeit der entwickelten Industriestaaten seit den fünfziger Jahren. Da war einmal das ins Auge springende Phänomen der ungeheuren Einkommensunterschiede zwischen diesen Regionen. Diese Feststellung drückt keineswegs eine Trivialität aus, sondern eine historische Einmaligkeit. Niemals zuvor traten in der Geschichte derartige Einkommensdifferenzen auf, da bis vor 200 Jahren alle Völker im wesentlichen Agrargesellschaften mit vergleichbarer Produktionstechnik waren (Bairoch S. 101). Und daraus entstanden sozial motivierte Überlegungen, wie man diese Wohlstandsunterschiede verringern könnte.

Diese Intentionen wurden allerdings auf massive Weise durch die politischen Ereignisse beflügelt, weil diese „Dritte Welt“ sich als zwischen der westlich-marktwirtschaftlichen ersten und der kommunistisch-planwirtschaftlichen zweiten Welt stehend empfand. Und tatsächlich konnte man in diesen Ländern lange Zeit selten ein Regime finden, das den westlichen Vorstellungen von Demokratie entsprach, und im wirtschaftlichen Bereich fanden sich alle Variationen ökonomischer Systeme. Sie reichten von orthodoxen Planwirtschaften, wie China, über Mischformen, wie Indien, bis auch zu Marktwirtschaften, wie die meisten südamerikanischen Staaten. Damit kam diesen Ländern aber eine zentrale Position in der globalen Auseinandersetzung zwischen Ost und West zu, beide Blöcke versuchten, diese Staaten an sich zu binden und ließen ihnen beträchtliche Mittel, freilich häufig in Form von Rüstungsgütern, zukommen.

Aber auch in der öffentlichen Diskussion, vor allem Europas, spielten die Entwicklungsländer eine große Rolle, ja, sie erlangten geradezu Symbolcharakter. Sie demonstrierten für große Gruppen von Intellektuellen die zahlreichen Defizienzen des kapitalistischen Systems. Ihre Armut resultierte, nach einer auf Rosa Luxemburg zurückgehenden Tradition, aus dessen Aufstieg, und auch sein gegenwärtiger Wohlstand komme in beträchtlichen Ausmaß durch die Ausbeutung der Dritten Welt zustande. Die politische Entkolonialisierung sei durch den „Neokolonialismus“ der internationalen Konzerne abgelöst worden, wie denn der Kapitalismus diesen Ländern sein System aufzuzwingen versuche und genuine Lösungsversuche im Keim erstickte.

\*) Rezensionenartikel über: Paul Bairoch, *Economics and World History. Myth and Paradoxes*, Simon & Schuster, New York 1993, 184 Seiten; und: Aymo Brunetti, *Politisches System und Wirtschaftswachstum*, Verlag Rüegger, Chur 1992, 209 Seiten, sfr 38,-. Der Autor dankt Univ.-Prof. Dr. Tichy, Univ.-Doz. Dr. Baltzarek sowie den Teilnehmern am Seminar „Industrialisierung und Entwicklungsländer“ im Sommersemester 1993 an der Universität Wien für viele Anregungen.

Nach diesen Gedankengängen fanden sich Ansätze zu adäquaten Entwicklungen nur in jenen Ländern der Dritten Welt, die im sowjetischen oder chinesischen Einflußbereich lagen und den Weg staatlicher Planung zur Lösung ihrer wirtschaftlichen Probleme beschritten. Natürlich ist auch dieses Gedankengebäude seit dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems etwas brüchig geworden, doch erhält man andererseits den Eindruck, daß die Probleme der Dritten Welt den letzten Ansatz zur massiven Kritik des kapitalistischen Systems repräsentieren.

Es stellt sich sofort die Frage, was derartige intellektuelle Moden mit der wissenschaftlichen Erforschung eines Sachbereiches zu tun hätten. Doch scheint es, wenn man die Erklärungsansätze für die Fragen dieses Bereiches prüft, diese seien, wie in keinem anderen Zweig der Nationalökonomie, eben von solchen Strömungen determiniert. „Die programmatische und ideologische Funktion, die Entwicklungstheorien immer auch erfüllen, hat nicht nur den Diskurs zwischen den Theorieschulen außerordentlich erschwert, sondern auch die Selbstkorrektur innerhalb der einzelnen Richtungen“ (1).

## **2. Von der Neoklassik zur „Dipendencia“ – die Schulen der Entwicklungsökonomie**

Allein diese Gegebenheiten ließen eine Vielzahl von Erklärungsansätzen für die Entwicklungsökonomie erwarten, doch geht ihre Menge weit über die grundsätzlichen Positionen hinaus. Von einer auch nur mehrheitlichen akzeptierten Erklärungshypothese kann keine Rede sein. Die Entwicklungstheorie zählt zu jenen Bereichen der Ökonomie, welche die am wenigsten befriedigenden Forschungsergebnisse aufweist.

Allerdings läßt sich die Vielzahl der Ansätze grob in zwei Gruppen zusammenfassen. Da sind einmal die Hypothesen, die man der konventionellen Nationalökonomie zurechnen könnte, die sich ohne sonderlichen moralischen Impetus der nationalökonomischen Analyseinstrumente bedienen – freilich mit durchaus unterschiedlichen Schwerpunkten und Aussagen. Die andere Gruppe verwendet zwar mitunter auch solche Instrumente, überschreitet jedoch häufig die Grenzen der Nationalökonomie und gelangt in der Regel zu einem Ergebnis, daß die deplorable Lage der Entwicklungsländer auf die Existenz oder die Aktivität der – kapitalistischen – Industriestaaten zurückgehe.

Der traditionelle Kern der ökonomischen Theorie, die Neoklassik, welche im Prinzip Veränderungsprozesse zum Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage in einem bestimmten Zeitpunkt analysiert, hat naturgemäß wenig zur speziellen Problematik anzubieten. Sie geht nur davon aus, daß Außenhandel alle Beteiligten besserstelle und erwartet vom möglichst freien Warenverkehr, er werde den Entwicklungsländern so viele Vorteile vermitteln, daß diese sich selbst allmählich aus der Stagnation lösen könnten.

Angesichts der offenkundigen Tatsache, daß langjähriger und recht intensiver Außenhandel gar nichts bewirkte, entwickelte sich jener Komplex, der unter dem Begriff „Modernisierungstheorien“ zusammengefaßt und vor allem an den nordamerikanischen Universitäten beheimatet ist. Diese Überlegungen gehen davon aus, daß die angestrebten Ziele der Entwicklungsländer, wie Beschäftigung, Einkommenssteigerung, soziale Sicherheit und politische Partizipation, nur im Rahmen der modernen Industriegesellschaft – amerikanischer Prägung – gefunden werden können. Alle (wirtschafts)politischen Maßnahmen müßten daher darauf gerichtet sein, die Entwicklungsländer in diese Richtung zu verändern.

Diese Position wurde massiv als Musterbeispiel einer ideologiebehafteten Theorie kritisiert, die einfach den anglo-amerikanischen Kapitalismus als Leitbild für Modernität setze, in keiner Weise auf die jeweiligen Gesellschaften der Dritten Welt eingehe und Abweichungen vom westlichen Modell als Fehl- oder Rückentwicklung betrachte „... wie in der absurden Konsequenz auch der Sozialismus ... als pathologische Fehlentwicklung ...“ eingestuft werde (2). Freilich meinen auch die Kritiker der Modernisierungstheorie, daß die „... Entwicklung ein zielgerichteter Prozeß ...“ und damit „... Entwicklungstheorie also notwendigerweise normativ“ (3) sei.

Ein wesentlicher kritischer Ansatz richtet sich gegen die – teilweise implizite – Annahme der Modernisierungstheorien, daß die Ursachen der Unterentwicklung in der sozialen und ökonomischen Struktur dieser Länder liege, denn „... auch die sogenannten ‚endogenen‘ Faktoren (sind) wesentlich ‚exogen‘ vermittelt und geprägt ...“ (4). Damit ist aber der Grundzug der zweiten Theoriegruppe determiniert. Zwar variieren die Analysen, aber sie führen insofern alle zum gleichen Resultat, daß die Ursachen der Unterentwicklung in den industrialisierten kapitalistischen Ländern liegen.

Unter den nahezu unübersehbaren Ausprägungen dieses Ansatzes finden sich natürlich sehr unterschiedliche. Da sind jene, noch immer der Ökonomie stark verhafteten, wie etwa die Zentrum-Peripherie-Hypothese von Myrdal (1968), welche von regionalwirtschaftlichen Erfahrungen innerhalb von Industriestaaten ausgeht, aber auch die des „ungleichen Tausches“, der strukturell nachteiligen Wechselkursentwicklung von Prebisch (1955).

Doch reichen auch diese Überlegungen schon in den großen Komplex der „Dependencia“-Theorien hinein. Deren Inhalt läßt sich in etwa auf folgende Weise zusammenfassen: „Die Dritte Welt blieb nicht aufgrund von Ressourcen- oder Kapitalknappheit, der ‚Bevölkerungsexplosion‘, klimatischer oder ökologischer Benachteiligung, kultureller Rückständigkeit oder gar von Arbeitsunlust der ‚Primitiven‘ unterentwickelt, sondern wurde vom Imperialismus zur entwicklungsunfähigen ‚Peripherie‘ gemacht. Entwicklungsländer wurden auf diese Weise zu ‚unterentwickelten gehaltenen Ländern‘, zum billigen Rohstoffreservoir und mit Gewalt geöffneten Absatzmarkt für die industrielle Massenproduktion, die auch den ‚industriellen Kindesmord‘ einschloß. Entwicklung und Unterentwicklung seien also Resultate einer gemeinsamen Geschichte: des sich in Europa entfaltenden Kapitalismus und seiner verschiedenen Etappen und Formen des Imperialismus (5).“

Interessanterweise spielen wirtschaftshistorische Ansätze in der Analyse des Entwicklungskonzeptes keine hervorstechende Rolle. Zwar verlängern in den Modernisierungstheorien die Autoren das euro-amerikanische Leitbild nach hinten, indem sie darauf verweisen, daß die Länder der Dritten Welt eben einen ähnlichen Entwicklungsprozeß zu durchlaufen hätten wie Europa und Amerika, doch fehlt solchen Analysen meist die Erklärung dafür, warum dieser Prozeß auch in jener Region unterschiedlich verlaufen sei, oder die noch wesentlichere, warum denn dieser Prozeß gerade in Europa eingesetzt habe.

### 3. Am Anfang stehen die Fakten

Die Nichtbeachtung des wirtschaftshistorischen Aspekts der Entwicklungsproblematik führt jedoch zu weit vordergründigeren Mängeln. Es kann nicht überraschen, daß ein derartig ideologisch geladener Forschungsbereich die Formulierung von Hypothesen kennt, welche – um es vorsichtig auszudrücken – auf einer oberflächlichen Faktenbasis beruht oder – krasser gesagt – die Legendenbildung begünstigt.

Gerade damit hat sich Bairoch jüngst in seinem Buch „Economics and World History – Myth and Paradoxes“ auseinandergesetzt, vor allem mit den Argumenten, daß die Industrialisierung Europas von den Rohstoffen der Entwicklungsländer abhängig war, daß diese einen wichtigen Exportmarkt für die Industriestaaten darstellten und daß der Kolonialismus wichtige Impulse für die Industrialisierung vermittelte (Bairoch S. 57).

Bairoch demonstriert anhand umfangreicher Statistiken, daß diese Rohstoffabhängigkeit des Westens ein relativ junges Phänomen darstellt, das eigentlich erst nach dem Zweiten Weltkrieg auftrat. Bis dahin erzielten die Industriestaaten entweder einen veritablen Handelsbilanzüberschuß – wie mit Energie – oder zeigten eine mehr oder minder ausgeglichene Handelsbilanz – wie für Metalle. Das galt nicht für Wolle und Baumwolle, doch wurden diese aus anderen Regionen importiert, wie etwa den USA. Zwar gab es auch Rohstoffe, die tatsächlich ausschließlich aus der Dritten Welt eingeführt wurden, doch spielten diese keine bedeutende Rolle (Bairoch S. 59).

Überhaupt kam den Entwicklungsländern geringes Gewicht im Außenhandel der Industriestaaten zu. Die auf Rosa Luxemburg zurückgehende Hypothese, daß nur die Exportmöglichkeiten in die Dritte Welt das Überleben des Kapitalismus ermöglicht habe, findet in den Daten überhaupt keine Stütze. Von den gesamten Exporten der Industriestaaten fielen zwischen 1800 und 1938 17 Prozent auf diese Region. Angesichts einer damals relativ niedrigen Exportquote (8 Prozent bis 9 Prozent) entsprach dieser Güterstrom etwa 1,3 Prozent bis 1,7 Prozent des BIP in den Industriestaaten. Eine Ausnahme bildete nur Großbritannien, das 40 Prozent seiner Exporte, also 4 Prozent bis 6 Prozent seines BIP, in die Dritte Welt lieferte.

Dieses Resultat scheint auch deshalb nicht ganz überraschend, wenn man bedenkt, daß nach den Gravitationsansätzen zur Erklärung der Außenhandelsstruktur eines Landes räumliche Nähe, Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und Bevölkerungszahl die maßgeblichen Determinanten sind (6).

Darüber hinaus gelte es, die ökonomischen Folgen des Kolonialismus für die Industrieländer grundsätzlich zu überdenken, da es sich zeige, daß die europäischen Kolonialstaaten im 19. Jahrhundert durchwegs langsamer gewachsen seien als jene ohne ein Kolonialreich. Offenbar hätten die Kolonien eher eine Belastung als einen ökonomischen Vorteil bedeutet (Bairoch S. 77). Ebensov wenig vermittelten die Länder der Dritten Welt oder die Kolonien wesentliche Impulse für die Industrialisierung. Diese habe in England um 1700 eingesetzt und sei gegen Ende des 18. Jahrhunderts im wesentlichen vollzogen gewesen. Aber vor diesem Zeitpunkt hätten die Kolonien praktisch keine Rolle gespielt. Ihre Einwohnerschaft erreichte 1750 nur 20% der englischen Bevölkerung.

Das änderte sich freilich im 19. Jahrhundert, als vor allem durch die Eroberung Indiens diese Quote auf 800% stieg und Indien der wesentlichste Markt für den Export englischer Baumwollstoffe geworden war. Aber darin drückt sich eben die Kausalität des Ablaufes aus. Nicht die Kolonien ermöglichten die Industrialisierung, sondern diese schuf die Voraussetzungen der kolonialen Expansion.

Vermochte also die spätere Dritte Welt nichts Wesentliches zur europäischen Industrialisierung beizutragen, ist damit nach Bairochs Meinung nicht gesagt, daß die Kolonialisierung keine deutlichen Folgen für die Entwicklungsländer zeitigte.

Jener Prozeß, der in Europa zur Verdrängung des Handwerks durch die Industrie führte, vollzog sich auf globaler Ebene zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern. Solches läßt sich an der totalen Zerschlagung des indischen

Textilhandwerks (Bairoch verwendet für diesen Prozeß das mißverständliche Wort „de-industrialization“) demonstrieren. Zum Unterschied zu den Industriestaaten kam es dort eben nicht zur Herausbildung einer nationalen Industrie.

Setzt sich Bairoch zunächst mit den Mythen über die Abhängigkeit der europäischen Industrialisierung von den späteren Ländern der Dritten Welt auseinander, so widmet er sich in der Folge eher den gegenwärtigen Beziehungen. Besonderes Gewicht gewinnt seine Analyse gegenüber einem der Standardargumente in der Entwicklungsdiskussion, nämlich der sekulären Verschlechterung der Terms of Trade für die Entwicklungsländer.

Das von Prebisch popularisierte Argument beruht auf einer Studie der Vereinten Nationen aus 1945, in welcher ein langfristiger Rückgang der Rohstoffpreise im Verhältnis zu jenen der Industrieprodukte festgestellt wird. Ein verblüffendes Resultat, wenn man bedenkt, daß die Industrialisierung durch eine enorme Steigerung der Produktivität charakterisiert ist. Bairoch legt auch dar, daß nur zahlreiche statistische Fehler (fallende Transportkosten, Qualitätsprobleme [7]), zu diesem Ergebnis führten. Einen veritablen Preiszusammenbruch gegenüber der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es nur bei Zucker durch den Übergang zur Rübenzuckerproduktion.

Damit ist gewiß nicht die gesamte Problematik dieses Komplexes geklärt, vor allem nicht für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die langfristige Verschlechterung der Terms of Trade für die Dritte Welt erweist sich jedoch als Mythos.

Ein weiterer Schaden, welcher nach vielfach verbreiteter Meinung den Entwicklungsländern durch ihre Abhängigkeit vom Weltmarkt erwächst, läge in ihrer Spezialisierung auf exportierfähige landwirtschaftliche Produkte, wodurch sie zu Importen gezwungen seien und vielfach die Ernährung der Bevölkerung gefährdet sei.

Nun ist zunächst schwer zu verstehen, warum die Vorteile der Arbeitsteilung den Entwicklungsländern nicht zugute kommen können, denn eine Kaffeeplantage erzielt immerhin den siebenfachen Ertrag des Getreideanbaues. Doch gelangt Bairoch in seiner Untersuchung dieser Änderung der Handelsströme zum Ergebnis, daß selbst eine totale Verwendung der Böden in den Entwicklungsländern für die Getreideproduktion nur einen Teil des Ernährungsdefizits wettmachen könnte, also vermutlich andere Gründe dieses Phänomen erklären müßten. Den Hauptgrund sieht Bairoch in der enormen Bevölkerungsvermehrung dieser Region, aber auch darin, daß die extreme landwirtschaftliche Produktivitätssteigerung in den Industriestaaten das Getreide entsprechend verbilligte (Bairoch S. 119).

Besondere Aufmerksamkeit widmet Bairoch dem Außenhandel. Zunächst stellt er die verbreitete Auffassung in Frage, daß die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts das goldene Zeitalter des Freihandels gewesen sei, dann aber auch die Meinung, Außenhandel habe immer und unter allen Umständen positive Wirkungen für die beteiligten Staaten. Wohl existieren dafür Belege, wie etwa die Entwicklung des Westens nach dem Zweiten Weltkrieg, aber auch für das Gegenteil. Die USA erwiesen sich vor dieser Periode stets als Bollwerk des Protektionismus.

Damit wird aber auch die Annahme über „Modernisierungstheoretiker“ fragwürdig, freier Außenhandel würde die Industrialisierung der Entwicklungsländer fördern. Auch für diese gilt wahrscheinlich das „Erziehungszollargument“ von List. Sowohl Japan wie die „Four Dragons“ betrieben in den frühen Phasen ihrer Industrialisierung eine restriktive Importpolitik.

#### 4. Die Ursachen der Unterentwicklung

Bairoch hat in äußerst verdienstvoller Weise unter Verarbeitung einer Fülle empirischen Materials eine Reihe von Problemen in der Beziehung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern klargestellt (8), es war nicht das Thema seines Buches, die Frage, wie und wann eine industrielle Entwicklung überhaupt in Gang kommt, zu beantworten. Dies jedoch ist das zentrale Problem, um den Komplex der wirtschaftlichen Entwicklung zu klären. Und die Antwort darauf liegt fast ausschließlich bei der Wirtschaftsgeschichte.

Ausgangspunkt ist zunächst die Tatsache, daß auch in Europa die Industrialisierung nicht gleichzeitig erfolgte. Bekanntermaßen setzte sie zunächst in England ein und breitete sich mit deutlichem Zeitabstand nach Westen und Osten aus. Diesen Umstand versuchte erstmals W. Hoffmann in den dreißiger Jahren zu analysieren. Er faßte die Länder, die etwa zur gleichen Zeit in das Industriezeitalter eintraten, zusammen und gelangte zu dem Ergebnis, daß die Industrialisierung mehr als ein Jahrhundert benötigte, um sich von England aus nach Osteuropa auszubreiten (9). Alleine dieser regional-sequentielle Ablauf würde eine erste Erklärung für die unterschiedliche Entwicklung verschiedener Ländergruppen anbieten.

Aber natürlich stellt sich die Frage nach den Ursachen dieser Entwicklungsunterschiede. Die Antwort darauf versuchte Rostow in seiner Arbeit „Stages of Economic Growth“ zu geben. Ohne Hofmann zu kennen oder zu zitieren, demonstrierte er gleichfalls den regional-sequentuellen Industrialisierungsprozeß und erklärte ihn aus dem Zeitpunkt, da die Voraussetzungen für die Industrialisierung eines Landes vorlägen. Die Voraussetzungen hätten sich in einer „Vorbereitungsphase“ herausgebildet und reichten vom Vorhandensein einer Unternehmer- und Arbeiterschaft über Schulen, Universitäten, ein funktionierendes Geldwesen, eine entsprechende Verkehrsinfrastruktur bis zu technischem Fortschritt und Innovationsbereitschaft (10). Durchaus ähnlich beurteilte auch Gerschenkron (1962) die industrielle Entwicklung.

Damit hätte sich zu der mechanischen Erklärung des Entwicklungsproblems eine inhaltliche dahin gesellt, daß in den Ländern der Dritten Welt die Voraussetzungen der Industrialisierung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt als in Europa vorlagen. Und der Charakter dieser Bedingungen zeigt, daß sie größtenteils endogen gegeben sein müssen. Die zahllosen behaupteten Effekte von Interventionen der Industriestaaten mochten die Entwicklung bremsen oder fördern, entscheidend mußte die interne Entwicklung eines Landes oder einer Ländergruppe sein.

#### 5. Warum Europa?

Damit stellt sich aber die weitere Frage: Wie kommen die notwendigen Voraussetzungen zustande? Wieso bildeten sie sich gerade in Europa heraus? Europa ist eine sehr junge Kultur, wenn man sie mit jahrtausendealten, wie etwa China, vergleicht. Und noch im frühen Mittelalter stach es international – zumindest auf den ersten Blick – kaum hervor, schon gar nicht im Vergleich mit der blühenden arabischen Kultur.

In jüngerer Zeit haben sich mehrere Autoren mit den Ursachen für diese exzeptionelle Entwicklung beschäftigt. Jones (1981) präsentiert eine umfassende Geschichtsschau, mit Argumenten, die vom Klima über das Fehlen politischer Katastrophen in Europa, wie die Mongolenstürme in Asien, bis zu geographischen Gegebenheiten (Seehandel) reichen.

Es scheint zwar, daß die meisten dieser Hypothesen noch einer Überprüfung bedürfen, doch fällt ein Argument ins Gewicht. Jones sieht ein zentrales Element der europäischen Entwicklung in der Rechtssicherheit. Sie scheint ihm insofern eine unabdingbare Voraussetzung einer kapitalistischen Wirtschaft zu sein, als sie langfristige Dispositionen, also vor allem Investitionen erlaubt. Alle nichteuropäischen Kulturkreise waren durch irgendeine Form von Despotismus gekennzeichnet, welche durch willkürliche Eingriffe solche Dispositionen nicht erlaubte oder sehr risikoreich machte. Die Abwesenheit despotischer Regierungsformen schreibt Jones den topographischen Gegebenheiten Europas zu, die solche Herrschaftssysteme nicht zuließen (11).

Dieses Argument wird von Rosenberg und Birdzell beträchtlich erweitert. Natürlich sehen auch sie die zentrale Bedeutung der Rechtssicherheit. Wesentlich scheint ihnen jedoch, daß die kommerzielle Sphäre von der Staatsgewalt weitgehend abgetrennt wurde, daß eine Berufsgruppe, eben die Unternehmer, die ökonomischen Dispositionen weitgehend frei von staatlichen oder religiösen Einflüssen treffen konnte, daß hier ein Freiraum für Innovationen entstand, eine Gesellschaftsstruktur aufgebaut wurde, die offen für Veränderungen war.

Als Geburtsstätte dieser Verhaltensweisen erwiesen sich die europäischen Städte des Mittelalters. Die meisten vermochten sich dem politisch ineffizienten System des Feudalismus insofern zu entziehen, als sie fast alle mehr oder minder demokratische Formen der Selbstverwaltung entwickelten, welche es ihnen erlaubte, genau jene Institutionen zu schaffen, welche die Industrialisierung ermöglichten (12).

Daran änderte sich auch nichts, als sich im Absolutismus der Zentralstaat massiv durchsetzte, denn nunmehr hatte die Staatsführung die Bedeutung der Wirtschaft als Einkommensquelle erkannt, aber nicht im klassischen Sinne als Objekt willkürlicher Zugriffe, sondern als Möglichkeit, laufende Erträge zu erzielen. Somit wurde die ökonomische Tätigkeit nicht nur akzeptiert, sondern massiv gefördert, von der Errichtung der materiellen und geistigen Infrastruktur bis zu einer veritablen Industriepolitik.

Damit werden aber zwei Faktoren offensichtlich: zunächst, daß das Zustandekommen der Voraussetzungen für industrielles Wachstum in Europa das Resultat eines sehr langen historischen Prozesses darstellt, der zumindest bis in das Mittelalter zurückreicht. Es liegt damit auf der Hand, daß Länder, die anderen Kulturkreisen angehören, den Prozeß, der in Europa mehrere Jahrhunderte benötigte, nicht in wenigen Jahren nachholen können.

Weiters aber zeigt sich ganz deutlich, daß die herkömmliche ökonomische Theorie zur langfristigen wirtschaftlichen Dynamik nichts beizutragen hat. Doch dokumentiert die national-ökonomische Wissenschaft ihre Vitalität dadurch, daß sie auf Herausforderungen solcher Art reagiert und adäquate Hypothesen formuliert. Die konkreten Antworten versucht die „Neue Institutionentheorie“ zu vermitteln.

## 6. Dritte Welt und Wirtschaftsgeschichte

Diese theoretischen Ansätze beschäftigen sich im wesentlichen mit zwei Aspekten des Wirtschaftsablaufes, die von der neoklassischen Argumentation für den bilateralen Tausch auf dem Markt stillschweigend vorausgesetzt werden.

Das sind zunächst klar definierte Eigentumsrechte, die auf den Erwerber des Guts übergehen müssen. Der Tausch eines Gutes gegen Geld muß nach bekannt-

ten und akzeptierten Spielregeln erfolgen, und schließlich muß die Qualität des Gutes beiden Akteuren bekannt sein. Eine Annahme der Gegebenheit dieser Voraussetzungen mag in einer entwickelten Marktwirtschaft zulässig erscheinen. Weder ist sie es für die wirtschaftshistorische Entwicklung noch für die Entwicklungsländer.

Jedenfalls verursacht die Ausgestaltung derartiger Institutionen Kosten, und damit ist der zweite Schwerpunkt dieser Überlegungen berührt, denn generell verursacht jeder bilaterale Tausch Kosten, welche der Produktion nicht zugerechnet werden können, nämlich Transaktionskosten. Man vergegenwärtige sich, welche umfangreichen Sicherungsmaßnahmen von den Wirtschaftssubjekten für den Tausch getroffen werden müßten, gäbe es kein hochentwickeltes Zivil- und Handelsrecht, keine Gerichte, keine ausreichenden Informationen. Alle diese Institutionen müßten von den Tauschpartnern in irgendeiner Weise substituiert werden.

Und tatsächlich dokumentiert die historische Entwicklung den allmählichen Aufbau solcher Institutionen. Denn der Fernhandel im europäischen Mittelalter konnte nicht oder nur rudimentär mit Sanktionen des Staates durch Durchsetzung von Vereinbarungen rechnen. An seine Stelle traten zunächst nur der persönliche Kontakt und die Gefahr des Ausschlusses aus der Gruppe – und damit das Ende der Berufstätigkeit. Später wurden private Schiedsgerichte mit speziellen Rechtsvorschriften und einem „Strafregister“ geschaffen.

Von dieser historischen Darlegung gelangt man aber schon zu den Problemen der heutigen Entwicklungsländer. Als Beispiel diene Brunettis Studie über die Auswirkungen des politischen Systems auf das Wirtschaftswachstum in Peru. Der Autor geht von den Annahmen der neueren Wachstumstheorie aus, daß nämlich ein *spill over* höherer Technik durch umfangreiche ökonomische Transaktionen Wachstumsimpulse vermittelt. Ausgedehnte Transaktionen können aber nur erfolgen, wenn der Staat Institutionen geschaffen hat, welche Transaktionen zu niedrigen Kosten ermöglichen.

Die Einschränkung dieser allgemeinen Überlegungen erfolgt über die Analyse der Rolle des Staates. Dieser hat nicht notwendigerweise das Allgemeinwohl im Auge, sondern verfolgt auch spezifische Interessen. Eine solche Position kann aber wieder Unsicherheit schaffen, Risiken erhöhen und damit Transaktionskosten steigern. Dazu genügt es, wenn die wirtschaftsrelevanten Vorschriften häufig und unvorhergesehen geändert werden.

Eine derartige Situation sei in Peru gegeben: eine Demokratie, deren Präsident alle fünf Jahre vom Volk gewählt wird. Für die Legislaturperiode verfügt er praktisch über diktatorische Kompetenzen, was zu einer übermächtigen Exekutive führt, die per Dekret regiert und deren Ministerien sich überdies noch damit Kämpfe liefern (Brunetti, S. 71).

Die Folgen dieser bürokratischen Verdichtung ließen sich experimentell damit dokumentieren, daß die Erledigung der administrativen Voraussetzungen für die Gründung eines Textilbetriebes in den USA 3,5 Arbeitsstunden in Anspruch nimmt, in Peru 289 Arbeitstage (Brunetti S. 76). Andererseits versucht man durch diskretionäre Vorschriften auch in der Wirtschaft den Zustrom der Landbevölkerung in die Städte zu bremsen, was wieder zur Herausbildung einer Parallelwirtschaft mit beschränkten Märkten und präindustriellen Sanktionsmechanismen, wie persönliche Kontakte und Verlust des guten Rufes, führt (Brunetti S. 89).

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt eine Untersuchung über die Effizienz des Kreditwesens in den Entwicklungsländern (13). Das Nichtfunktionieren des öf-



fentlichen Kreditwesens führt auch hier zum Entstehen privater Substitute, die aber eben unter den Restriktionen dieser Kategorie leiden, sich also auf einen beschränkten Personenkreis und Markt beschränken.

Die dargelegten Untersuchungen dokumentieren somit die Bedeutung der Institutionen für das Wirtschaftswachstum, die negativen Effekte unzulänglicher solcher. Nur ansatzweise beantwortet bleibt in diesen, im Rahmen der Institutionentheorie rein neoklassisch argumentierenden Studien die für die industrielle Entwicklung maßgebende Frage: Wie kommt es zum Entstehen ökonomisch ineffizienter Institutionen und wieso verharren sie in diesem Zustand?

Brunetti sieht die notwendigen Veränderungen von Institutionen durch die potentiellen „Verlierer“, die in effizienten Verbänden organisiert sind, behindert. Als besonders beschwerlich erweist sich in diesem Zusammenhang die schweizerische direkte Demokratie (Brunetti S. 155).

Die umfassende Antwort darauf gibt der Nobelpreisträger D. C. North in seiner letzten Studie (14), und seine persönliche Entwicklung kann man als exemplarisch für jene der Institutionenökonomie betrachten. Auch er ging in seinen frühen Arbeiten davon aus, daß die Veränderungen der relativen Preise solche der Institutionen bewirkten, aber bereits 1981 erklärte er die Existenz ineffizienter Institutionen aus dem Interesse der Herrscher (15).

In seiner jüngsten Arbeit erweitert er diesen Ansatz zu einer allgemeinen Theorie der Entstehung und Veränderung von Institutionen. Diese Beschränkungen menschlicher Interaktion werden im wesentlichen durch soziale Gruppen geschaffen. Ihr Charakter entspricht deren Interessen und Präferenzen, welche der neoklassischen Analyse zugänglich sind, aber auch dem Informationsstand. Zumeist schlagen sie sich in Sitten, Gebräuchen und Überlieferungen nieder, welche sich naturgemäß sehr schwer wandeln. Aber selbst judizielle Regeln sind nicht ohne weiteres zu verändern. Institutionen sind daher durch den historischen Ablauf determiniert und in der Regel nur allmählich zu verändern. Diese Stabilität der Institutionen erleichtert die Aktivität der Wirtschaftssubjekte und führt unter bestimmten Konstellationen zu ökonomisch optimalen Ergebnissen.

Ändern sich die relativen Preise, sollte es auch zu einem Wandel der Institutionen kommen. Solches wird auch häufig im formellen und informellen Bereich geschehen. Allerdings dann nicht, wenn die „Modellvorstellung“ der letztlich maßgeblichen Gruppen der Realität nicht gerecht werden. Wesentlich für jeden Institutionenwandel bleibt immer der bisherige Verlauf, weil er in hohem Maße die künftige Entwicklung determiniert (16).

North illustriert das an dem Umstand, daß die meisten südamerikanischen Staaten eine der US-amerikanischen ähnliche Verfassung übernommen haben. Dennoch bleibt ein himmelweiter Unterschied zwischen Süd- und Nordamerika, weil die gesamte Institutionenstruktur durch Einflüsse determiniert ist, die noch auf die politische Struktur der ursprünglichen Kolonialmächte zurückgeht (17).

Damit ist man aber am Ende dieser skizzenhaften Überlegungen zu den Ursachen des Entwicklungsrückstandes der Dritten Welt angelangt. Die Industrialisierung erweist sich als Resultat einer bestimmten Institutionenkonstellation, wie sie sich in Europa seit der Antike herausgebildet hatte. Auch dort wurde eine zureichende zu unterschiedlichen Zeitpunkten erreicht, was das West-Ost-Gefälle der Industrialisierung erklärt.

Es liegt auf der Hand, daß Gesellschaften, welche eine ganz anders geartete Institutionenstruktur aufweisen, als die europäischen, angesichts deren Behar-

rungsvermögens beträchtlich Zeit benötigen, um die für die Industrialisierung erforderliche Struktur zu entwickeln – auch wenn Modell-Lernen diesen Prozeß beträchtlich abkürzt.

Damit sind freilich nur die Grundlinien der Entwicklung gezeichnet, auch methodologisch. Denn natürlich werden andere analytische Ansätze gleichfalls wichtige Aspekte dieses Problems zutage fördern können. Aber die notwendigen Studien würden damit von einer sinnvollen Basis ausgehen.

Und noch einen Schluß kann man aus den angestellten Überlegungen ziehen: Wirtschaftsgeschichte ist kein Zierat am Gebäude der Nationalökonomie, eine Angelegenheit für Liebhaber oder zum ästhetischen Genuß, ja nicht einmal – was schon realistischer wäre – das Material, an dem die Relevanz von Hypothesen getestet werden kann, sondern sie erweist sich als unerlässlich, um hochaktuelle ökonomische Probleme zu erforschen und auch adäquate wirtschaftspolitische Konzepte zu entwickeln. Das gilt gegenwärtig für den gesamten Komplex der östlichen Volkswirtschaften und vor allem aber für jenen der Dritten Welt.

Felix Butschek

### Anmerkungen

- (1) Boekh (1992) 116.
- (2) Nuscheler (1974) 197.
- (3) Ebd. 201.
- (4) Ebd. 203.
- (5) Nohlen, Nuscheler (Hrsg.) (1974) 46.
- (6) Linnemann (1966) 34.
- (7) Nohlen, Nuscheler (Hrsg.) (1974) 47.
- (8) Seine Arbeit enthält noch ein Kapitel, das sich mit der Weltwirtschaftskrise befaßt, wo man Mythen eigentlich weder sucht noch findet.
- (9) Hoffmann (1931) 70.
- (10) Rostow (1960).
- (11) Jones (1987) 104.
- (12) Rosenberg, Birdzell (1986) 49; siehe auch Crone (1992) 173.
- (13) Weder (1993).
- (14) North (1990).
- (15) North (1981).
- (16) North (1992) 109.
- (17) Ebd. 134.

### Literatur

- Boekh, A., Entwicklungstheorien: Eine Rückschau, in: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.), Handbuch der 3. Welt, Band 1 (Bonn 1992).
- Crone, P., Die vorindustrielle Gesellschaft (München 1992).
- Gerschenkron, A., Economic Backwardness in Historical Perspective (Cambridge/Mass. 1962, 3. Auflage 1976).
- Hoffmann, W., Studien und Typen der Industrialisierung (Jena 1931).
- Jones, E. L., The European Miracle (Cambridge 1981, 2. Auflage 1987).
- Linnemann, H., An Econometric Study of International Trade Flows (Amsterdam 1966).
- Myrdal, Gunnar, The Asian Drama (New York 1968, deutsch: Asiatisches Drama, Frankfurt/Main 1973).
- Nohlen, D.; Nuscheler, F., Was heißt Unterentwicklung, in: dies. (Hrsg.) Handbuch der 3. Welt, Band 1 (Bonn 1992).
- North, Douglass C., Structure and Change in Economic History (New York 1981, deutsch: Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988).

- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge/Mass. 1990; deutsch: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992).
- Nuscheler, F., Bankrott der Modernisierungstheorien, in: Nohlen, D.; Nuscheler, F., (Hrsg.), *Handbuch der 3. Welt*, Band 1 (Bonn 1974).
- Prebisch, Paul, *The Economic Development of Latin American and Its Principal Problems* (United Nations, New York 1955).
- Rostow, W. W., *The Stages of Economic Growth* (Cambridge/Mass. 1960).
- Rosenberg, Nathan; Birdzell Jr., L. E., *How the West Grew Rich* (New York 1986).
- Weder, B., *Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat* (Chur 1993).

---

## DIE EU-PROBLEMATIK ALS FORTGESCHRITTENEN-SEMINAR AUS VOLKSWIRTSCHAFTSTHEORIE

---

Rezension von: Reinhard Neck und Friedrich Schneider (Hrsg.), Österreich und Europa 1993, Manz-Verlag, Wien 1993, 272 Seiten, öS 345,-.

---

Dieses Buch kann man eigentlich nur sehr vielseitig ausgebildeten Ökonomen empfehlen, da es angefangen von Außenhandels- und Geldtheorie über höhere Ökonometrie und Spieltheorie bis hin zum Steuerrecht ein ziemlich hohes Wissen vom Leser abverlangt, will dieser nicht nur die Zusammenfassung der Ergebnisse verstehen. Damit ist es ein Buch nur für Theoretiker bzw. für solche Praktiker, die die Volkswirtschaftspolitik nicht als eigenständigen Zweig, sondern als unmündiges Kind der Volkswirtschaftstheorie sehen.

Aufgrund dessen, daß es einigen – intellektuellen wie zeitlichen – Aufwand kostete, dieses Buch zu rezensieren, sind einige Artikel nicht mehr von allzu großer politischer Aktualität. Da durch den Endspurt der Beitrittsverhandlungen sich sehr rasch verschiedene Prämissen änderten, stellt dieses Buch zwar eine Zusammenfassung einiger wirtschaftlicher Probleme von Österreich und Europa 1993 dar, ist aber nicht mehr unbedingt für eine Diskussion Österreich und Europa 1994 geeignet. Dies trifft im speziellen den (aus akademischer Sicht hochinteressanten) Beitrag von Winkler, der die Auswirkungen des Abstimmungsmechanismus bei qualifizierter Mehrheitserfordernis behandelt – Simulationsstudien sind ohnehin immer mit denselben Problemen der Nicht-Aktualität behaftet.

Sämtliche Beiträge dieses Buches haben eine Grundtendenz: Eine EU-Mitgliedschaft Österreichs ist unbedingt anzustreben: „Höheres Wirtschaftswachstum und geringeres Preisniveau sind die wichtigsten Konsequenzen des Binnenmarktes, die seine Einführung gesamtwirtschaftlich als positiven Angebotsschock [...] erscheinen lassen. [...] Sicher wird ein EG-Beitritt für Österreich immer mit Kompromissen verbunden sein, aber die Einflußmöglichkeiten Österreichs sind sowohl bei den Beitrittsverhandlungen wie bei einer EG-Mitgliedschaft größer, als es der Größe des Landes entspricht“ (S. 23 f.)

Es würde den Rahmen einer Rezension überschreiten (ebenso wie die wirtschaftstheoretischen Kenntnisse der Rezensentin), würden die einzelnen Modelle in ihrem Aufbau und ihren Annahmen kritisiert werden. So beschränkt sich diese Rezension auf eine Zusammenfassung der Artikel mit einer Überprüfung ihres Aktualitätsgrades und ihrer wirtschaftspolitischen Auswirkung.

### Optimales Währungsgebiet

Gunther Tichy untersucht in einem aufwendigen Aufsatz „Österreich und das optimale europäische Integrationsgebiet“ und kommt zu dem weder neuen noch überraschenden Ergebnis, daß die Europäische Union kein optimales Währungsgebiet darstellt. Als wichtigste Kriterien für eine Sinnhaftigkeit einer Währungsunion nennt er: ein hoher Grad an Faktormobilität, ein hoher Grad an Offenheit, Produktdiversifikation, finanzielle Integration, Ähnlichkeit der Inflationsraten, Integration der Wirtschaftspolitik und gleiches Ausgesetztsein gegenüber denselben Typen von Schocks und gleiche Folgen derselben Schocks. Jeder, der sich etwas mit der EU-Problematik befaßt hat, weiß, daß diese Faktoren nicht für Europa zutreffen.

Tichy betont daher auch das Problem unterschiedlicher Schocks bzw. unterschiedlicher Wirkung gleicher Schocks auf die Mitglieder infolge unterschiedlicher Struktur:

„Fehlen [...] automatische Stabilisatoren in Währungsunionen (was normalerweise der Fall ist, wenn es kein einheitliches Steuersystem gibt), können diese zwar durch diskretionäre Maßnahmen des regionalen Ausgleichs ersetzt werden, doch erweisen sich solche Verfahren in einer Staatengemeinschaft üblicherweise als langsam, schwerfällig und vielfach nicht durchsetzbar.“ (S. 41)

Betrachtet man die weltweiten Handelsverflechtungen der einzelnen EU-Länder, so zeigt sich, daß es relativ einheitliche Blöcke gibt, die von den institutionalisierten Handelsblöcken EG und EFTA erheblich abweichen: ein pazifischer Block, ein skandinavischer Block und ein kontinentaleuropäischer Block, der sich wiederum in einen Südblock, einen Westblock und einen zentraleuropäischen Block unterteilt. Ähnliches gilt, wenn man Ähnlichkeiten der Produktionsstruktur und des Entwicklungsstandes untersucht: Die EU-Länder und ihre Beitrittswerber sind heterogene Staaten und, „je mehr die europäischen Staaten [...] versuchen, von einer Freihandelszone zu einer Wirtschaftsunion fortzuschreiten, je intensiver also die Integration, desto unangenehmer werden sich die Probleme bemerkbar machen, die die Heterogenität mit sich bringt.“ (S. 55) Tichy kommt aufgrund dieser Überlegungen zu dem Schluß, daß weniger die Integration der Wirtschaftspolitik den Vorrang haben sollte (Weg zur Währungsunion), sondern die Integration der Märkte durch ein Binnenmarktprogramm und die Intensivierung des EWR. Dennoch besteht für Österreich kein Grund, diesem Binnenmarkt nicht beizutreten: „Österreich ist aus neutralitätspolitischen Gründen nicht Mitglied der EG; die nach wie vor bestehende erhebli-

che Heterogenität der EG bedingt, daß es je nach Kriterium unterschiedlichen Gruppierungen angehört. Dennoch paßt es nach so gut wie allen Kriterien besser in ein optimales Europäisches Integrationsgebiet als so manche – nicht bloß der neueren – EG-Mitglieder.“ (S. 66)

### Simulationsstudien

Die beiden nächsten Abschnitte sind zwei Simulationsstudien: Breuss schreibt über die „EG-Integration und GATT-Liberalisierung: Einige Ergebnisse mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell für Österreich“, und Dockner betrachtet „Österreich und den EG-Binnenmarkt: Eine Simulationsstudie“. Ohne die Modelle selbst kritisieren zu wollen (bzw. zu können), sind sie dennoch mit gewisser Vorsicht zu betrachten, da die verwendeten Daten nicht mehr unbedingt aktuell sind.

Breuss baut ein aufwendiges numerisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (NAG-Modell). Er beschreibt genau die Gleichungen, das Schließen des Modells und die verwendeten Verfahren, allerdings gibt er zu, daß die verwendeten Daten etwas veraltet sind – sie stammen aus 1976! Bei seinen Politiksimulationen kommt er zu folgenden Ergebnissen: Die GATT-Verträge (Kürzung der Subventionen im Agrarbereich) führen zu geringen gesamtwirtschaftlichen, aber recht hohen sektoralen Effekten. Bei der Untersuchung einer EG-Mitgliedschaft ist noch nicht die Agrarreform 1992 berücksichtigt, was dazu führt, daß wahrscheinlich der Importschutz nicht so gegeben ist, wie Breuss ihn berechnet. Bei einer Nicht-Mitgliedschaft kommt es zu indirekten Integrationseffekten, da durch die Vollendung des Binnenmarktes eine allgemeine Reduktion des Preisniveaus der EG zu erwarten ist, was sich auch in den Außenhandelspreisen niederschlägt. Das heißt, auch in diesem Fall

kommt es zu Wohlfahrtsgewinnen, allerdings aber zu einer Verschlechterung der Leistungsbilanz (der aber durch eine Abwertung begegnet werden könnte). Die geringen Wohlfahrtseffekte, die Breuss berechnet, hängen wahrscheinlich vor allem damit zusammen, daß Breuss vollständige Konkurrenz unterstellt und damit keine Auswirkung von Skalenerträgen bei einer verstärkten Integration zum Tragen kommt.

Anders ist da die Studie von Dockner. Er unterscheidet drei Spezialfälle: ein klassisches Außenhandelsmodell mit vollständiger Konkurrenz, konstanten Skalenerträgen und freiem Markteintritt, ein Modell mit monopolistischer Konkurrenz, steigenden Skalenerträgen und freiem Marktzutritt und ein Modell mit oligopolistischer Preisbildung und fallenden Durchschnittskosten (= steigenden Skalenerträgen). Der für Österreich relevanteste Modellfall dürfte jener mit Produktdifferenzierung, monopolistischer Konkurrenz und steigenden Skalenerträgen sein. Da Dockner hierfür ein Lehrbuchmodell der neoklassischen Theorie baut, ist es nicht weiter überraschend, daß es zu Wohlfahrtseffekten kommt. Rein ökonomisch muß ja unter der Annahme niedriger Eintrittsbarrieren und steigender Skalenerträge eine Integration zu Wohlfahrtseffekten führen.

### **Abstimmungsmacht im Europäischen Rat**

Der folgende Beitrag von Winkler, „Die Verteilung der Abstimmungsmacht im Rat der Europäischen Gemeinschaften“, ist, wie einleitend bereits erwähnt, sehr interessant aus dem Gesichtspunkt, wie spieltheoretische Modelle in der Praxis eingesetzt werden können. Ausgehend von der Theorie kooperativer Spiele betrachtet Winkler „pivotal games“ – er berech-

net für die einzelnen Mitglieder die Shapley-Werte und die Banzhaf-Indizes. Diese Zahlen sind Wahrscheinlichkeiten dafür, daß bei zufälliger Koalitionsbildung eine bestimmte Partei der sich bildenden Koalition durch den Beitritt zur Mehrheit verhilft. Winkler beschreibt genau das Verfahren und die Erfordernisse der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat – einem Abstimmungsverfahren, das durch die Maastrichter Verträge ungemein an Bedeutung gewonnen hat. Die errechneten Indizes messen gleichzeitig die relative Durchsetzungsmacht und die relative Blockierungsmacht der Parteien. Winkler berechnet die Indizes für Österreich bei einem allfälligen Beitritt. Das Ergebnis ist folgendes: Würde Österreich als einziges Land der Zwölfergemeinschaft beitreten, so hinge seine Abstimmungsmacht in einer besonderen Weise von seiner Stimmenstärke ab: Sie wäre bei vier Stimmen wesentlich größer als bei drei Stimmen und fast gleich groß wie bei fünf Stimmen. Anders, wenn mehr Länder beiträten – dann wüchse die Abstimmungsmacht recht gleichmäßig mit der Stimmenstärke. In einem Kommentar zu Winklers Artikel betont Griller einige Überlegungen, die von Winkler vernachlässigt wurden: Koalitionen in der EU geschehen nicht rein zufällig – es sind nicht alle Koalitionen gleichwahrscheinlich. Innerhalb der EU gibt es Koalitionen, die häufiger auftreten als andere. Außerdem ist das Verfahren der qualifizierten Mehrheit nicht ein rein objektives Abstimmungsverfahren, sondern sehr oft hängen Entscheidungen von Kompromissen ab. Außerdem sind natürlich auch noch andere Gremien der EU einflußreich – wobei aber wohl Winkler recht zu geben ist, wenn er den Europäischen Rat zumindest für die nächste Zeit als das wichtigste Gremium ansieht, und daher die anderen entscheidenden Institutionen außer acht läßt.

### Steuerrechtliche Auswirkungen

Moser schreibt über „Die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf Steuern und Steuerpolitik“. Zunächst bespricht er einige Probleme der Steuerharmonisierung. Diese ist notwendig, damit es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt, eine vollständige Harmonisierung wird aber nicht als notwendig erachtet. Auch innerhalb der EG bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede in den Steuersystemen. Bei den Mehrwertsteuern stellt sich vor allem mit dem Wegfall von Grenzen das Problem des Besteuerungsortes und der Besteuerungskontrolle. Bei den Verbrauchsteuern dürfen zusätzlich zu allgemeinen EG-Steuern auch nationale Steuern eingehoben werden. Bei den direkten Steuern ist der Anpassungsbedarf nicht so groß, da aber in Hinkunft zusätzlich zu der Mehrwertsteuer auch einzelne direkte Steuern zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes herangezogen werden sollen, wird auch hier noch weiter harmonisiert werden müssen. Schließlich behandelt Moser die steuerrechtlichen Änderungen im Falle eines EG-Beitritts und ihre Auswirkungen auf Budget und Gesamtwirtschaft. Da allerdings die Steuerreform 1993 nicht berücksichtigt ist, mangelt es auch hier an Aktualität. Im internationalen Vergleich ist die österreichische Steuerquote jedenfalls relativ hoch (was vor allem an den hohen Sozialversicherungsbeiträgen liegt). Wichtig erscheint, daß die Abschaffung der Gewerbesteuer in keiner Weise für eine EU-Anpassung notwendig gewesen wäre. Rein nach EG-Recht könnte es bei einer Anpassung sogar zu Mehreinnahmen kommen, wenn aber gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte (Wirtschaftsstandort!) berücksichtigt werden, kann es zu bedeutenden Einnahmenseinbußen kommen. Zu diesen gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten gehört auch, daß Österreich als Nettozahler mit sei-

nem Budgetkonsolidierungskurs in ein Dilemma geraten könnte:

„Insgesamt könnte die Budgetpolitik im Falle eines EG-Beitritts damit letztlich sogar nachfragedämpfend wirken, wenn sie darauf ausgerichtet ist, einen Anstieg der jährlichen Nettodefizite zu vermeiden. Damit würden auch die Wachstumsimpulse, wie sie aus einer Beteiligung am Integrationsprozeß im allgemeinen erwartet werden, vorübergehend verringert. Gleichzeitig könnte durch eine restriktive Budgetpolitik allerdings auch eine weitere Verschlechterung der Leistungsbilanz, wie sie im Zuge der Integration in der Übergangsphase ohnedies zu erwarten wäre, vermieden werden.“ (S. 177) Weiters betont Moser, daß durch einen EU-Beitritt die ohnehin bereits eingeschränkten Spielräume von Steuer- und Budgetpolitik noch weiter eingeschränkt werden.

### Das Europäische Währungssystem

Neck schreibt über „Österreich und das Europäische Währungssystem“. Zunächst gibt er einen guten Überblick über die Geschichte und den Sinn der Hartwährungspolitik in Österreich und ihre ökonomischen Auswirkungen. Außerdem begründet er sie sowohl theoretisch als auch in der realpolitischen Landschaft Österreichs: „Ein institutioneller Mechanismus, der die Wirtschafts- und Sozialpartner und auch die Regierung zu stabilitätskonformem Verhalten veranlaßt, sollte zur Absicherung eines nichtinflationären Ergebnisses des österreichischen wirtschaftspolitischen Spiels eingeführt werden.“ (S. 189). In einem zweiten Abschnitt beschreibt Neck das Europäische Währungssystem, wobei er es als Gebilde mit Deutschland als Stackelberg-Führer, dem die anderen aufgrund der Reputationsimporte der Deutschen Bundesbank folgen, inter-

pretiert. Die Peripherie bindet sich also am Zentrum an und kann damit gegenüber ihren eigenen Bürgern in geldpolitischen Fragen hart bleiben. Das Spiel funktioniert natürlich nur so lange, so lange die Deutsche Bundesbank mehr Glaubwürdigkeit besitzt als die nationalen Währungsbehörden. Beim Übergang zu einer Währungsunion wird Deutschland zunächst noch dominant bleiben, bis die neue Europäische Zentralbank genügend Glaubwürdigkeit aufgebaut hat. Dann kommt es schließlich auch zur Inflationskonvergenz. Zwar erscheinen Neck dieser Prozeß und in weiterer Folge die Stabilhaltung der Preise sehr schwierig, aber theoretisch gesehen dominiert eine kooperative Strategie im allgemeinen die nichtkooperativen.

Für Österreich betont Neck, daß die Eingliederung in ein EWS oder eine Währungsunion de facto durch die Hartwährungspolitik bereits vorweggenommen wurde, daß aber „die fixierte Regel der Hartwährungspolitik, die bisher im Prinzip jederzeit aufgegeben hätte werden können, eine bindende Beschränkung für die österreichische Wirtschaftspolitik [darstellt], was durchaus als qualitative Veränderung interpretiert werden kann.“ (S. 197) Andererseits sieht er durch eine Mitgliedschaft beim EWS zusätzliche Reputationsgewinne für Österreich.

Fuhrmann gibt in seinem Kommentar zu Necks Artikel etliche interessante Hinweise (allerdings geht er im Gegensatz zu Neck, der mehr auf die Konsequenzen einer Eingliederung in das EWS spricht, mehr auf die Problematik einer Währungsunion ein): So betont er, daß ein System der Ankerwährung nur so lange funktioniert, als sich nicht mehrere stärkere Länder gegen Deutschland stellen – er plädiert daher für eine verfassungsmäßige Verankerung der Zentralbank, ihrer Unabhängigkeit und ihrer Aufgaben in einem Währungsverbund. Weiters

sieht er es nicht als unbedingt wünschenswert an, den Schritt vom EWS zur Währungsunion zu vollziehen, da zwar in einer Währungsunion die Risikoprämien wegfallen, gleichzeitig durch das Verschwinden nationaler Währungen und ihrem Kurs auch Informationen über Teile der Zahlungsbilanz und der Länderstruktur der Zinssätze verlorengehen. Weiters sieht Fuhrmann im Gegensatz zu Neck nicht mangelnde Kooperation als das Problem der Währungsunion (da diese ja nicht nur ein System der internationalen Politik-Koordination ist), sondern die bestehenden Asymmetrien der Mitgliedsländer der Europäischen Union.

Sollte es zu einem Beitritt Österreichs zur EU kommen, so glaubt Fuhrmann, daß das System der Sozialpartnerschaft überholt wäre: „Dieses österreichische Modell der Sozialpartnerschaft aber wird weder das Referenzsystem für die EG oder den EWR werden, noch in Österreich als „regionale“ Eigenart bestehen bleiben. Einerseits steht der vollkommen liberalisierte Kapitalverkehr in allen seinen Formen in Europa vor der Tür, und alle Investitionsentscheidungen werden verstärkt deregionalisiert erfolgen. Andererseits wird die Rolle der Sozialpolitik und der gesamteuropäischen sozialen Kohäsion, selbst in den Dokumenten der EWU hervorgehoben, verstärkt werden und bei steigenden Sozial- und Regionalfonds in den EG sowie im EWR Tribut fordern.“ (S. 213) Auch wenn zu bezweifeln ist, ob die Sozialpartnerschaft wirklich so schnell obsolet wird, so zielt diese Bemerkung doch in eine Richtung, die in Österreich nach wie vor viel zu wenig beachtet wird: Durch die zunehmende Internationalisierung wird es notwendig, sich eine neue Rolle für den Staat zu überlegen, da nationale Wirtschaftspolitik weitgehend ausgedient hat. Gerade Vertreter einer im marktwirtschaftlichen Rahmen gehaltenen Interventionspolitik müßten sich in



dieser Hinsicht verstärkt Gedanken machen.

### Weiters liefern ...

Die letzten beiden Arbeiten dieses Buches sollen hier nur eher kurz zusammengefaßt werden. Bauer et. al. behandeln die „Ökonomischen Effekte einer Anpassung des öffentlichen Auftragswesens an die EG-Bestimmungen“. Die EG-Regelungen bedeuten Liberalisierung und verstärkte Konkurrenz bei den öffentlichen Aufträgen. Für ein konkretes Projekt wird es voraussichtlich zu einem Qualitätswettbewerb kommen, da es meist ein fixes Budget gibt. Wenn es auch wünschenswert ist, daß die Aufträge möglichst genau spezifiziert werden, ist darauf zu achten, daß den Anbietern auch noch genügend Spielraum für Innovation bleibt. Für die österreichische Wirtschaft wird die Übernahme von EU-Recht vor allem bedeuten, daß sie ihre Preise dem EG-Niveau anpassen muß (was nicht immer eine Verbilligung sein wird – beispielsweise geht aus einer EFTA-Studie hervor, daß österreichische Baupreise deutlich unter denen anderer Länder liegen). Die Autoren sehen aber keine zu große Gefahr für die österreichische Wirtschaft, da es einerseits auch natürliche Marktbarrieren gibt, so daß nach wie vor die österreichischen Anbieter den Markt dominieren werden, und es andererseits in gewissen Sparten (es wird der Tunnelbau genannt) für Österreich Exportchancen gibt.

Hofreither und Weiß schreiben über die „Makroökonomischen Integrationseinflüsse auf den agrarischen Arbeitsmarkt“. Auch in ihrem Artikel ist noch nicht die neue Agrarpolitik der

EG berücksichtigt. Da ihre Ergebnisse aber nichts sehr Überraschendes bieten, dürften sie auch unter der veränderten Situation gelten: Es wird zu einer weiteren Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Agrarsektor kommen. Durch eine Senkung des Zinsniveaus wird das Kapital billiger werden und daher Arbeit substituieren – dem gegenüber steht eine Erhöhung der Abschreibungsrate durch Rationalisierungsinvestitionen, was das Kapital wieder verteuert. Die Autoren nehmen an, daß die Aufnahmefähigkeit der nicht-agrarischen Bereiche ausreichen, um eine zusätzliche Arbeitslosigkeit zu vermeiden – eine Hypothese, die wohl noch nicht das Arbeitslosenproblem Anfang der neunziger Jahre einberechnet hat.

Typisch für dieses Buch ist es, daß zwar innerhalb der Artikel etliche Bemerkungen gemacht werden, die als EU-kritisch bis EU-ablehnend bezeichnet werden könnten, daß aber alle Autoren zu dem Ergebnis kommen, daß ein Beitritt Österreichs zur EU ein großer Vorteil wäre.

Die vorangegangenen Ausführungen, die die Theorie auf ein Minimum beschränkten, haben gezeigt, daß etliche Artikel in diesem Band recht interessante Ergebnisse haben, daß aber aufgrund der mangelnden Aktualität, der großteils zu theoretisch orientierten Artikel und der fehlenden Implikationen für die Wirtschaftspolitik (die nicht nur Modellergebnisse sein sollten, sondern auch das institutionelle und politische Umfeld berücksichtigen sollten), dieses Buch eines der vielen Europa-Bücher ist, die man einmal kurz durchblättert und dann wieder in den Schrank zurückstellt.

Agnes Streissler

---

## FOLGEN DES EU-BEITRITTS

---

Rezension von: Lothar Müller,  
Christine Mascher, Barbara Prantl  
(Hrsg.), *Wieviel Europa verträgt  
Österreich?*, Österreichischer Studien-  
verlag, Innsbruck 1993, 176 Seiten.

---

Schon dem Vorwort ist zu entnehmen, daß dieses Buch das publizistische Ergebnis einer „Intersession“ vom August 1992 der „EWR-Arbeitsgemeinschaft“ an der Innsbrucker Universität ist. Dadurch ist auch die Themen- und Autorenviefalt verständlich. Zwölf Autoren versuchen auf knapp 180 Seiten, Antworten auf offene Fragen des Transits, der Umwelt, der Währung, des Tourismus, des Grundverkehrs, des Verbraucherschutzes und des Versicherungsrechts im Zusammenhang mit dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der Europäischen Union (EU) zu geben. „Rechtliche und politische Integrationsfolgen“ lautet der Untertitel des Buches, und es bleibt zu bemerken, daß sich die meisten Beiträge mit den rechtlichen Aspekten der Integration beschäftigen.

Politische, manchmal beinahe philosophische Fragen wirft Lothar Müller in seinem Beitrag auf. In der Einleitung stellt er vier Grundthesen vor. Auf diese bauen seine Ausführungen auf. Speziell die dritte und vierte These, die da lauten: „Die Phase großflächiger, globaler Argumentation für einen EU-Beitritt Österreichs ist vorbei. Gefragt sind Informationen und glaubwürdiges Verhandlungseingagement bei sektoralen und regionalen Themen“ und „Der postmaterialistische Wertewandel“ – vor allem bei der Jugend –, müssen besonders berücksichtigt werden. Eine Konsequenz dieses Wertewandels ist die zunehmende

Bedeutung der „zielgerichteten, möglichst konkreten Aktion“ (S. 14), und die damit verbundenen Ausführungen verdienen besondere Aufmerksamkeit. Denn der Grad der Zustimmung zu den angestellten Überlegungen hängt sicher vom Grad der Zustimmung zu den Grundannahmen ab.

Stephan Walder setzt sich im zweiten Beitrag mit den institutionellen Aspekten des EWR auseinander. Er bietet einen kurzen und guten Überblick über die verschiedenen Einrichtungen des EWR, soweit dies auf knapp zehn Seiten möglich ist. Trotzdem können bei seinen Ausführungen Mißverständnisse entstehen. Schreibt er doch: „Österreich kann daher nicht einseitig z. B. Umweltschutzgesetze erlassen.“ (S. 30) Wenngleich in der Folge dieser Satz wieder relativiert wird, könnte diese Formulierung doch zu Fehleinschätzungen führen.

Theresia Theurl schreibt über die Währungsintegration und deren Folgen für Europa und Österreich. Neben den Vorteilen einer gemeinsamen Währung führt sie auch zwei Risikofaktoren an: erstens die bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die trotz Konvergenzprogrammen und Kohäsionsfonds so schnell nicht überwindbar sind und daher gegen die Einführung einer gemeinsamen Währung sprechen. Und zweitens verhindern zur Zeit noch immer bestehende Defizite der politischen Integration eine „europäische Wirtschaftspolitik“. Dieser Umstand erhöht die Wahrscheinlichkeit des Auftretens ökonomischer Fehlentwicklungen. Obwohl nicht alle Annahmen der Autorin auf den ersten Blick schlüssig scheinen, kann man der Grundaussage ihrer Ausführungen zustimmen. Speziell die Konsequenzen für Österreich sind knapp, aber verständlich skizziert und finden mit dem Satz: „Der passive Nachvollzug (der OeNB) würde sich dadurch in ein Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht wandeln“ (S. 49) die Kernaussage.

Christina Haslwanter betrachtet die Entwicklungen der EU in bezug auf das Recht auf Umweltinformation. Sie beschreibt die komplexe Situation in der Gemeinschaft und den Weg, den die EU eingeschlagen hat, sowie die momentane Rechtslage in Österreich, was den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt in unserem Land betrifft.

Ingrid Wörgötter vergleicht das Abfallrecht in der EU und Österreich und kommt zu dem Schluß, daß die Unterschiede auf diesem Gebiet innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedstaaten noch sehr groß sind; nicht nur, was die gesetzlichen Regelungen betrifft, sondern auch das Bewußtsein der Bevölkerung ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Da Österreich auf diesem Gebiet teilweise strengere Regelungen aufweist, geht die Autorin davon aus, daß im Zuge der Umsetzung die jeweiligen Vorschriften genau zu prüfen und gegebenenfalls die österreichischen Regelungen beizubehalten wären.

Christine Mascher hat den ersten von drei Beiträgen, welche sich mit Verkehrsfragen beschäftigen, verfaßt. Sie bietet einen allgemeinen Überblick zum Thema Verkehrspolitik und EU, betrachtet die Entwicklungen in Österreich und ruft verschiedene Entwicklungsszenarien in Erinnerung.

Die Regelung des EU-Straßengütertransits durch Österreich lautet die Überschrift des Artikels von Hubert Sickinger. Er bietet nicht nur einen sehr guten Überblick über den sogenannten „Tansitvertrag“, sondern stellt auch die übrigen verkehrspolitisch relevanten Regelungen dar.

Im letzten Verkehrsbeitrag beleuchtet Hermann Grassl die besondere Rolle der Bahn. Er beschreibt in kurzen Worten die künftigen Aus- und Neubauvorhaben der ÖBB im Rahmen des Programmes „Neue Bahn“ und gibt einen Überblick zu den Themen „kombinierter Verkehr“, „Lärmschutz“ und „Alpentransit“.

Den Verbraucherschutz in der EG und im EWR betrachtet Hans Lechleitner. Er stellt die Regelungen in der Gemeinschaft und deren Instrumente der gemeinschaftlichen Verbraucherpolitik dar. Darüber hinaus geht er auch noch kurz auf die unterschiedlichen Regelungen im Lebensmittelrecht ein.

Bernhard Rudisch setzt sich mit dem Änderungsbedarf für die österreichische Versicherungswirtschaft auseinander. Er stellt das bisherige Versicherungsregime Österreichs dem Versicherungsrecht der EG gegenüber. Er kann in den bevorstehenden Änderungen durchaus Chancen für die Versicherungsnehmer erkennen.

Obwohl der Titel „Die europäische Herausforderung für Tirols Tourismuswirtschaft“ eine starke räumliche Beschränkung erwarten läßt, sind die Ausführungen von Robert Trasser sicherlich nicht nur für das Bundesland Tirol von Relevanz.

Barbara Prantl beschäftigt sich mit dem Thema „Grundverkehr“. Die Autorin informiert über die einzelnen Problempunkte. Nachdem sie die österreichische Situation darstellt, geht sie auf die Frage des Ausländergrundverkehrs ein, die ja in diesem Zusammenhang im Vordergrund steht.

Abschließend sei nochmals daran erinnert, daß die Beiträge dieses Buches selten mehr als fünfzehn Seiten umfassen. Dieser Umstand muß nicht negativ sein, kann er doch auch auf leichte Lesbarkeit hindeuten. Vielleicht ist es aber dieser Kürze zuzuschreiben, daß sich die Beiträge meist nur mit den rechtlichen Integrationsfolgen beschäftigen und die angekündigten politischen Fragen eher in den Hintergrund treten. Natürlich sind nicht immer alle Details auf dem letzten Stand der Dinge, aber dieser Umstand ist mit der behandelten Thematik untrennbar verbunden.

Roland Marcon

---

## KRISE ALS CHANCE ZUM NEUBEGINN

---

Rezension von: Helmut Waldert,  
GRÜNDUNGEN – Starke Projekte in  
schwachen Regionen, Falter Verlag,  
Wien 1992, 400 Seiten, öS 348,-.

---

Lohnt es sich, jetzt ein Buch zu rezensieren, das Ende 1992 erschienen ist? Wichtiger noch, lohnt es sich, dieses Buch zu lesen? Um es gleich vorwegzunehmen: ja, das lohnt sich absolut; nämlich für Ökonomen, für Regional- und Sozialpolitiker, für Techniker, die an regionalen/lokalen Energiekonzepten interessiert sind, für gefährdete Bauern und frustrierte Arbeitslose, für Handwerker, die am Buy-Out einer bankrotten Werkstatt feilen – kurz für alle, die entweder als professionelle Berater in wirtschaftlich gefährdeten Regionen ihren Expertensenf abzugeben haben oder die als unmittelbar Betroffene sich selbst aus dem Schlamassel ziehen wollen.

Müssen bäuerliche Felder immer rechteckig sein? Sie müssen nicht: Kreisrunde Felder lassen sich mittels einer in ihrer Einfachheit verblüffenden Maschine, erfunden von zwei Tüftlern aus den Eisenwurzten, unter Umständen besser bewirtschaften. Von der Idee bis zur Marktreife des Produkts braucht es Zeit und Geld und vor allem Informationsunterstützung vom Regionalberater.

Müssen Osttiroler Bergbauern, die von der traditionellen Landwirtschaft nicht leben können, Alm und Wald der TIWAG verkaufen oder in einem mit regionsfremdem Kapital erbauten 5-Sterne-Hotel kellnern? Sie müssen nicht, wenn sie ihre ökonomischen Rückständigkeit zu Marktnischen

im sanften Tourismus verwandeln: mit Sturheit und Phantasie, aber auch mit der Annahme von professioneller Hilfe der „Herren aus Wien“.

Wenn ein Betrieb in Mürzzuschlag zusperrt, sind dann Arbeitslosigkeit, Frühpension oder Wegziehen die einzigen Optionen für die betroffenen Arbeitnehmer? Aus einem Gutachten der ÖAR-Regionalberatung: „Die Gründung der Firma . . . stellt ein regional innovatives Pilotprojekt dar. Es zeigt, wie aus der Schließung eines Finalstandortes eines verstaatlichten Konzerns, in einer Situation der Resignation und des Wartens auf Hilfe von außen, ein junges, dynamisches Unternehmen entstehen kann, das sich am Markt erfolgreich etablieren kann.“ Einige Ex-Angestellte machten sich selbständig, steckten ihre Abfertigungen in die neue Firma, der Rest kam von den Banken. Rückblickend klingt das einfach, aber: trotz Gutachten durch das WIFI der steirischen Handelskammer über die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit des geplanten Unternehmens, trotz ÖAR-Beratung blieb in jener Krisen- und Gründungsphase ein offener Rest: „ . . . trotz zeitfressender Diskussionen sind wir einfach nicht mehr schlauer geworden. Das war der Punkt wo wir erkannt haben, daß wir es probieren müssen oder eben nicht, daß wir das Risiko eingehen oder eben nicht.“ Sie haben es probiert. Aus arbeitslosen Angestellten wurden Unternehmer.

Helmut Walderts Buch beschreibt und analysiert rund vierzig solcher Fallstudien aus verschiedensten – und nach den diversen statistisch-ökonomischen Kriterien: benachteiligten – Regionen Österreichs. Im einzelnen: Villgraten in Osttirol, Lesachtal und Hüttenberg in Kärnten, Mühlviertel und Innviertel, obersteirisches Industriegebiet und steirisches Grenzland, Eisenwurzten und Waldviertel. Teils handelt es sich um touristische Projekte (Stalleralm), teils um Neuorientierung landwirtschaftlicher Produk-

tion, teils um Energieprojekte (Biomasse/Dorfzentralheizung), teils um innovative Produktions- oder Dienstleistungsfirmen, die aus der Asche bankrotter Altbetriebe wachsen.

Gemeinsam ist diesen Initiativen, daß die Krise als Chance zum Neubeginn, als Chance der produktiven Veränderung begriffen wurde. Am Anfang stand nicht überschüssiges Finanzkapital und das Problem seiner Veranlagung in einem optimalen Portefeuille; am Anfang standen die später handelnden Personen den Optionen der Arbeitslosigkeit, der schleichenden Verarmung, der Verabschiedung von dem, was sie für Heimat halten, gegenüber.

Dieser Prozeß der Ablösung vom Gewohnten und Hergebrachten ist schmerzhaft und passiert nicht über Nacht. Seine Analyse entzieht sich rein ökonomischen Kriterien; ohne Verständnis der soziologischen Situation und der psychologischen Entwicklung der Betroffenen wird auch der Experte/Berater nicht viel ausrichten, wie Waldert an vielen Beispielen zeigt. Soll die Krise letztlich produktiv genutzt werden, muß sie von Veränderungen in den Köpfen der Betroffenen begleitet sein; Resignation und Passivität müssen durch risikobereites Handeln abgelöst werden. Nicht zu Unrecht meint Helmut Waldert, daß „soziale Innovationen“ der Schlüssel zur Bewältigung von Krisen in der wirtschaftlichen Peripherie sind.

Selten gelingen diese sozialen Innovationen ganz ohne Hilfe und Unterstützung von außen. Technisches Know-how, Finanzierungsideen, Marketing-Konzepte fallen nicht vom Himmel, wenn man arbeitslos wird oder Gefahr läuft, den Bauernhof zu überschulden. In Walderts Buch werden Projekte beschrieben, die nach dem Konzept der „eigenständigen Regionalentwicklung“ (Problemlösungen sollen nicht bloß für die Menschen, gewissermaßen als Objekt der Regional-

politik, sondern gemeinsam mit den Betroffenen gefunden und entwickelt werden) von Mitarbeitern der ÖAR, der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung, begleitet wurden. Die ÖAR ist auch Herausgeber des Buches. Im letzten Kapitel wird die Arbeitsweise des Regionalberaters – im Idealfall eine Mischung aus Experte, Diplomat, Gruppendynamiker, Promotor, Analytiker und, fast möchte man sagen: Seelsorger, wenn dieser Begriff nicht schon besetzt wäre, beschrieben.

Helmut Waldert ist im Hauptberuf Journalist, nicht Wissenschaftler. Der Lesbarkeit des Buches kommt das außerordentlich zugute. Es ist nie fad, stellenweise sogar spannend. Vorkenntnisse in Regionalpolitik werden nicht vorausgesetzt, das Interesse an der Dynamik peripherer Regionen stellt sich beim Lesen von selbst ein. Der Text ist aufgelockert durch Fotos und Dokumente und enthält ausführliche Projektangaben mit Adressen sowie Preis- und Produktinformationen. Ein Register erleichtert das Auffinden der Projekt- bzw. Firmenberichte.

Freilich, irgendein Haar findet man in jeder Suppe. Waldert hat sein Buch mit Engagement geschrieben. Sein Wohlwollen, um nicht zu sagen seine Begeisterung sind ansteckend. Nach der Lektüre ist man geneigt, beim Hören von Jimmy Cliffs Reggae „You can get it if you really want“ an das Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung und das segensreiche Wirken der ÖAR zu denken. Ganz unproblematisch ist das nicht. Denn bei aller Sympathie für dieses Konzept und die ÖAR: gab es keine Fehlschläge? Auch aus jenen Um- und Neugründungen, die trotz hoher Anfangsmotivation und trotz professioneller Beratung letztlich schief gegangen sind, kann man eine Menge lernen. In der nächsten Auflage der „Gründungen“ würde ich mir auch ein Kapitel über solche Fehlschläge wünschen.

Aber mehr Suppenhaare finde ich nicht. Insgesamt ein hochinteressantes, engagiertes, gegen die Arroganz der Städter und für die Zukunft

schwacher Regionen geschriebenes Buch. Lesenswert.

Alexander van der Bellen

---

## ÖSTERREICHS SOZIALPOLITIK IN DEN ACHTZIGER JAHREN

Rezension von: E. Tálos (Hrsg.),  
Der geforderte Wohlfahrtsstaat.  
Traditionen – Herausforderungen –  
Perspektiven, Löcker-Verlag,  
Wien 1992, 298 Seiten, öS 278,-.

---

Wenngleich „der aktuelle sozialpolitische Entwicklungsprozeß noch keine ‚Einbahn‘ darstellt, (ist) die in den vergangenen Jahrzehnten ausschließlich am Ausbau des Wohlfahrtsstaates orientierte Politik . . . in den achtziger Jahren unübersehbar auch in Österreich zu einem Ende gekommen.“ Die bestimmende Entwicklungsrichtung heißt seither nicht mehr Ausbau, sondern „Anpassung“ des Wohlfahrtsstaates (Anpassung insbesondere an geänderte budgetäre und wirtschaftspolitische Prioritäten). Aus den von den einzelnen Autoren durchgeführten Analysen werde weiters ersichtlich, daß der österreichische Wohlfahrtsstaat seit Beginn der achtziger Jahre „nicht nur mit sozialem Problemdruck konfrontiert ist, (sondern) daß im Gefolge von Veränderungen des ökonomischen und sozialen Umfeldes strukturelle Probleme offenkundig werden“.

So lauten die von E. Tálos in der Einleitung zusammengefaßten, zentralen Schlußfolgerungen aus den Beiträgen, die unter dem Titel „Der geforderte Wohlfahrtsstaat“ im Rahmen der Sozialistischen Bibliothek im Löcker-Verlag erschienen sind. Bevor auf diese Aussagen etwas näher eingegangen wird, vorweg ein kurzer Überblick über die einzelnen Aufsätze des Sammelbandes.

Im ersten Beitrag, der vom Herausgeber E. Tálos gemeinsam mit B. Rossmann verfaßt wurde, wird die Entwicklung der Pensionsversicherung

und der Arbeitslosenversicherung seit Beginn der achtziger Jahre im Kontext der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen nachgezeichnet. Hierbei werden auch Strukturfragen der Ausgestaltung von Sozialsystemen (insbesondere das Prinzip der Erwerbstätigenversicherung in Abgrenzung vom Prinzip der Staatsbürgerversicherung) thematisiert. Weiters werden Perspektiven der Altersversorgung und der Arbeitslosenversicherung erörtert.

Der Beitrag von K. Pratscher ist der zweiten Ebene der sozialen Sicherung, der Sozialhilfe der Länder und Gemeinden gewidmet. K. Leichsenring/E. Zeiner schreiben über „Regulierung und Deregulierung“ (Deregulierung verstanden als „ordnungspolitische Flankierung unternehmerischer Flexibilisierungsstrategien“) im Arbeitsrecht seit Beginn der achtziger Jahre. O. Meggeneder skizziert die Entwicklung des Arbeitnehmerschutzes und diverse Aktivitäten bzw. Programme zur Humanisierung der Arbeitswelt. G. Falkner stellt die EU-Politik im Bereich soziale Sicherheit dar, weiters werden aktuelle sozialpolitische Probleme im EU-Raum und die Herausforderungen an die österreichische Sozialpolitik im Falle eines Beitrittes aufgezeigt. Der abschließende Beitrag von E. Tálos/G. Falkner ist dem Thema Frauenpolitik gewidmet.

Die Beiträge sind informativ gestaltet und bieten im wesentlichen einen guten Überblick über die neuere sozialpolitische Entwicklung in den untersuchten Themenfeldern.

Zu hinterfragen wären allerdings einige im Umfeld bzw. zur Untermauerung der eingangs zitierten Thesen getroffene Aussagen.

So ist es z. B. sicherlich richtig, daß der die vorhergehenden Jahrzehnte prägende kontinuierliche Ausbau des Wohlfahrtsstaates seit Mitte der achtziger Jahre in dieser Form nicht mehr gegeben ist. Vor allem im Bereich der Pensionsversicherung wurden einige

nicht unwesentliche leistungsdämpfende Maßnahmen gesetzt. Wird die These vom „Ende des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates“ als Ende des ungebrochenen Ausbaus verstanden, so ist ihr sicherlich nichts entgegenzuhalten.

Der Grundtenor mancher Beiträge vermittelt dem Leser aber ein etwas anderes, teils verzerrtes Bild in Richtung allgemeinem Sozialabbau. Dies gilt vor allem für den Beitrag zum Thema Arbeitsrecht. Dort werden diverse Deregulierungstendenzen (insbesondere in kollektivrechtlichen Regelungen über die Arbeitszeit) stark betont, unerwähnt bleibt demgegenüber aber, daß es seit Beginn der achtziger Jahre im Bereich des Arbeitsrechts auch eine Ausweitung des Urlaubsanspruches auf 5 bzw. 6 Wochen pro Jahr, die Schaffung gesetzlicher Vorgaben für die Arbeitskräfteüberlassung, die Schaffung des Bauarbeiter-Abfertigungsrechts, des Betriebspensionsrechts etc. gegeben hat.

Es drängt sich die Frage auf, ob hier eine Gesamteinschätzung der arbeitsrechtlichen Entwicklung erfolgte (wie es die Konzeption des Sammelbandes erwarten ließe), oder ob in erster Linie eine Untersuchung über Deregulierungstendenzen (die – weniger auf rechtlicher, als auf faktischer Ebene – zweifelsohne gegeben sind) durchgeführt wurde.

Ähnliches wäre auch zu den in mehreren Beiträgen des Buches betonten strukturellen Problemen des österreichischen Sozialsystems anzumerken. Das zentrale Strukturproblem wird darin gesehen, daß das bestehende System nach dem Prinzip der Erwerbstätigenversicherung ausgerichtet ist. Ohne hier näher auf die Frage, ob dies tatsächlich ein zentrales Problem ist bzw. auf die Vor- und Nachteile eines derartigen Systems gegenüber einer Staatsbürgerversicherung eingehen zu können, muß zumindest angemerkt werden, daß manche sehr pauschale Aussagen zu Lasten des bestehenden Systems kaum haltbar sind.

So mag es richtig sein, daß eine Staatsbürgerversicherung der Altersarmut eher entgegenwirkt als das erwerbsarbeitsorientierte österreichische System in seiner derzeitigen Ausgestaltung. Dies schlicht und einfach deswegen, weil unter jenen Personen, die infolge fehlender Versicherungszeiten derzeit keinen Pensionsanspruch erwerben, sicherlich ein nicht unwesentlicher Anteil an armutsgefährdeten Personen zu finden ist. Ob allerdings durch eine Staatsbürgerversicherung notwendigerweise „eine Verallgemeinerung der sozialen Komponente (im Unterschied zur Ausgleichszulage)“ eintreten würde, wie es im Beitrag von Tálos/Rossmann (S. 56) heißt, ist keinesfalls so klar, wie die Autoren dies suggerieren. So scheint beispielsweise nicht unbedingt schlüssig, daß der Wegfall jeglicher Einkommensanrechnung (wie sie etwa dem österreichischen Ausgleichszulagenrecht vom Prinzip her zugrunde liegt) jedenfalls als „Verallgemeinerung der sozialen Komponente“ zu qualifizieren wäre.

Die eher undifferenzierte Art der Infragestellung des erwerbsarbeitsorientierten Sozialsystems wird auch an anderen Stellen deutlich. So schreiben Tálos/Rossmann (S. 29): „Viele Menschen gehen davon aus, daß in Ländern wie Österreich oder Deutschland durch ein breit ausgebautes wohlfahrtsstaatliches Sicherungssystem gesellschaftlichen Spaltungstendenzen gegengesteuert wird. Dies trifft nicht zu: Der Grund dafür liegt in der Struktur und in den Gestaltungsprinzipien des Wohlfahrtsstaates dieser Länder. Diese sind so konstruiert, daß sie weder Ausgrenzung noch das Verarmungsrisiko ausschließen.“ Hier wird die Tatsache, daß ein bestimmtes Sozialsystem Ausgrenzung und Verarmungsrisiko nicht „ausschließt“ (eine Vorgabe, die wahrscheinlich kein Sozialsystem erfüllen wird können), als Beleg dafür herangezogen, daß durch dieses System gesellschaftlichen Spal-



tungstendenzen nicht „gegengesteuert“ wird. Eine logisch gewagte Argumentation!

Daß unser erwerbsarbeitsorientiertes Sozialsystem sehr wohl Gegensteuerungen gegen gesellschaftliche Spaltungstendenzen beinhaltet, wird sich kaum bestreiten lassen (in diesem Sinne heißt es z. B. in der Einleitung des Sammelbandes, daß „wohlfahrtsstaatliche Politik vor allem nach 1945 zu einem bedeutenden Faktor für die Sicherung sozialer und materieller Teilhabechancen geworden“ ist). Das Problem liegt nicht darin, daß unser Sozialsystem derartige Elemente nicht beinhalten würde, sondern daß die Gegensteuerung oftmals nicht in ausreichendem Maße und teils mit unzulänglichen Mitteln erfolgt.

Um gegen Defizite anzukämpfen, wird es einerseits erforderlich sein, die bestehenden und die sich in der Zukunft abzeichnenden Probleme konkret herauszuarbeiten, die richtigen

Lösungen zu benennen und diese letztlich politisch umzusetzen. Das Grobraster Erwerbsarbeitsorientierung versus Staatsbürgerversicherung kann Orientierungspunkte für diese Aufgaben bieten, bisherige Erfahrungen sprechen aber dafür, daß nur eine Zusammenführung von Elementen aus beiden Ansätzen zielführend ist und daß letztlich weniger die gewählte Grundstruktur, sondern die konkrete Ausformung der jeweils gewählten Variante entscheidend ist. Damit verliert aber die im vorliegenden Sammelband sehr stark betonte strukturelle Gegenüberstellung zwischen diesen Systemen im Bereich der Perspektivendiskussion wieder an Gewicht, da nicht pauschal, sondern in den einzelnen Teilbereichen (Alterssicherung, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen etc.) nach der adäquaten Form und der optimalen Gestaltung zu fragen ist.

Josef Wöss

---

## DIE ENTWICKLUNG DER WOHLFAHRTSPOLITIK

---

Rezension von: Abram de Swaan, *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Campus, Frankfurt am Main 1993, 345 Seiten, öS 609,-.

---

Wenn Ökonomen den modernen Sozialstaat untersuchen, so fragen sie nach Marktversagen, wenn es Politikwissenschaftler tun, dann stellen sie politische Auseinandersetzungen in das Zentrum der Überlegungen. Abram de Swaan versucht es mit einem fundamental anderen Ansatz: Die Lösung sozialpolitischer Aufgaben war wichtig für die Etablierung moderner, vernetzter Gesellschaften und ihrer politischen Organisierung in Form von Staaten auf beiden Seiten des Atlantiks.

Der Autor ist in seiner Analyse der Theorie von Norbert Elias über die Herausbildung der Zivilisation verpflichtet. Gegenstand der Untersuchung ist daher nicht nur der moderne Sozialversicherungs- und Wohlfahrtsstaat, sondern die Entwicklung der Wohlfahrtspolitik seit der frühen Neuzeit. Es geht um soziale Probleme, die die Stabilität der Gesellschaft gefährden, und um die Versuche des politischen Systems, die sozialen Probleme zu entschärfen, ohne das politische System zu zerschlagen. Die Bedeutung dieses Prozesses für die Formierung moderner Staaten wird dargelegt. Auch wird immer wieder das zentrale Thema von Elias, nämlich das der Zivilisierung der Menschen zu langfristigen planenden Individuen, im Zusammenhang mit sozialstaatlichen Einrichtungen angeschnitten.

Im ersten Kapitel werden die Versuche der Städte und Regionen behan-

delt, die Probleme, die vagabundierende Arme für sie aufwarfen, zu lösen. Wenn eine Stadt sich gegenüber den Armen abschloß, lief sie in Gefahr, daß ihre Umgebung und ihre Zufahrtswege geplündert wurden; wenn sie aber bereit war, für die Armen zu sorgen, so zog sie Arme aus den weiteren Regionen an. De Swaan analysiert das Problem der Städte und Regionen im Rahmen eines Gefangenen-Dilemmas-Spieles. Der kooperativen Lösung entspricht eine Kontrolle der Armen, begleitet von einer Vorsorge für sie im Rahmen größerer politischer Einheiten. Die nicht kooperativen Strategien entsprechen den Realitäten der frühen Neuzeit, nämlich den vagabundierenden Bettlerheeren, die für jede Region große Sicherheitsprobleme brachten. Die Versuche, die Armen ihren Geburtsregionen zuzuweisen, wie etwa in den Elisabethanischen Armengesetzen, oder ihnen durch Arbeitshäuser ihre Gefährlichkeit zu nehmen, scheiterten.

Im zweiten Kapitel wird die Bedeutung nationaler Curricula für die Grundschulen zur Etablierung einer nationalen Sprache herausgearbeitet. Anhand eines einfachen Modelles über Kommunikation von Gruppen mit mehreren Sprachen wird gezeigt, daß es bei der Etablierung überregionaler Sprachen unterschiedliche Interessen gibt. Regionale Eliten können durchaus ein Interesse daran haben, auf den regionalen Dialekten zu beharren. Da ihnen nämlich dadurch das Monopol der Vermittlung der Kommunikation zwischen ihrer Region und dem Rest des Landes, insbesondere dem Zentrum, zufällt, können sowohl das politische Zentrum als auch die lokalen Unterschichten Gewinner der Etablierung eines allgemeinen Kommunikationsmediums sein.

Im dritten Kapitel wird die Entstehung einer Gesundheitspolizei und kommunaler Infrastruktur – vor allem Kanalisation und Wasserversorgung – dargestellt. Auch hierbei war die Not-

wendigkeit von Reformen durch die Gefährdung der Oberschicht bedingt. Sie hätte allein durch kleinräumige Mobilität nicht den Gefährdungen der Gesundheit ausweichen können.

Im vierten und fünften Kapitel werden die Themen des modernen Sozialstaates behandelt: Krankheits- und Invaliditätsversicherung, Vorsorge für das Alter und Arbeitslosenversicherung. Im ersten der beiden Kapitel werden die Vereine auf Gegenseitigkeit und ihr Scheitern dargestellt, im zweiten die Etablierung des modernen Wohlfahrtsstaates. Dieser kann nämlich jene Probleme, an denen die selbstverwalteten Vereine auf Gegenseitigkeit scheiterten – nämlich mangelnde Professionalisierung, adverse Selektion und moralischer Hazard –, besser lösen.

Herausgearbeitet wird der Doppelcharakter des Wohlfahrtsstaates, nämlich die Entwicklung vergleichsweise effizienter Absicherungen für individuelle Risiken und der Ausbau des Verwaltungsstaates. Die dadurch bedingt unterschiedlichen Interessenlagen verschiedener Gruppen und die damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen bei der Einführung sozialstaatlicher Regelungen werden analysiert. Im sechsten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefaßt und erneut in eine theoretische Perspektive gestellt.

Die Arbeit ist interessant und bietet viele Anregungen. Sie wird aber ihren eigenen Ansprüchen, nämlich die Entwicklung des sorgenden Staates im Rahmen einer Theorie darzustellen, nicht gerecht. Die Kapitel sind zu heterogen, das einheitliche theoretische Konzept wird nicht durchgehalten. Das ist kein Fehler des Autors, sondern wahrscheinlich Folge des Umstandes, daß die in den jeweiligen Kapiteln behandelten Themen zu verschieden voneinander sind, als daß sie in einem einheitlichen theoretischen Rahmen behandelt werden können.

So wird etwa im zweiten Kapitel über nationale Curricula ausführlich auf die Bedeutung der Religion und der Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Religionsgemeinschaften bei der Durchsetzung der Curricula eingegangen, ohne daß klar wird, was das mit den Problemen des sorgenden Staates zu tun hat. Oder wird vom Autor unterstellt, daß die Auseinandersetzungen um Glaubensfragen auf Probleme effizienten staatlichen Handelns reduziert werden können? Im fünften Kapitel wird die Professionalisierung mancher Berufe zu einem wichtigen Thema. Was hat das mit der Entwicklung der Staaten zu tun?

Es wird kaum der Versuch unternommen, die hier vorgebrachte Deutung gegen andere abzuwägen, sieht man von den gelegentlichen Hinweisen auf marxistisch-funktionale Erklärungen ab. Im Kapitel über die Sozialversicherung werden immer wieder Fragen der Bürokratisierung und der Professionalisierung angeschnitten. Ist das alles im Rahmen der von Elias dargestellten Theorie möglich? Vielleicht könnte man dazu Max Weber heranziehen, der im Literaturverzeichnis nicht einmal erwähnt wird.

Es scheint aber auch fraglich, ob die Entwicklung des modernen Sozialstaats nur unter der Perspektive des Marktversagens, der Herausbildung von Bürokratien und der Professionalisierung gesehen werden kann. Fragen der Gerechtigkeit werden von de Swaan nicht einmal erwähnt. Sie sind aber nicht nur deshalb von Bedeutung, weil sie in den politisch-ideologischen Auseinandersetzungen um den Sozialstaat eine große Rolle spielten und auch heute noch eine große Bedeutung haben, sondern weil die Dynamik mancher Aspekte des Sozialstaates besser unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit zu verstehen ist. Der Ausbau der öffentlichen Krankenversicherung und/oder des Gesundheitsdienstes wird wesentlich davon getragen, daß auf diesem Gebiet Ungleich-

heiten nicht legitimierbar sind. Ähnliches gilt für den gesamten Bildungsbe-  
reich: Es ist ein weithin anerkanntes  
Ziel, daß niemand von einer Bildungs-  
einrichtung ausgeschlossen werden  
soll, weil er/sie den Besuch nicht fi-  
nanzieren kann. Derartige Aspekte  
werden vom Autor nicht erwähnt.

Das Thema war wahrscheinlich zu  
groß. Das Buch ist dafür zu dürrftig  
und zu umfangreich zugleich. Es ist zu  
dürrftig, weil zu viele Themen ange-  
schnitten werden, zu wenig systemati-  
sche Arbeit auf die einzelnen Themen  
verwandt wurde. Jedes der Kapitel  
wäre wohl eine eingehende Monogra-  
phie wert. Es ist gleichzeitig zu um-  
fangreich, weil die in dem Buch ent-  
haltenen interessanten Thesen für den  
Leser nicht leicht zu finden sind. Das  
Buch präsentiert sich als eine abge-  
schlossene Darstellung eines Themas.  
Das ist schade, denn als Ausgangs-  
punkt für Forschungen über den So-  
zialstaat in einer theoretisch neuen  
Sicht wäre es durchaus wichtig.

Zum Schluß sei auf zwei Fehler hin-  
gewiesen. Es geht mir dabei nicht um  
Fehler des Autors, denn es handelt

sich um in diesem theoretischen Rah-  
men unwesentliche Fehler, sondern  
darum, daß es sich um einen Mangel  
der Profession der Sozialwissenschaft-  
ler – insbesondere der Ökonomen –  
handelt. Das Buch erscheint nämlich  
zum dritten Mal (1988 Englisch, 1989  
Niederländisch), und niemand hat sich  
bemüßt gefühlt, auf diese Fehler  
hinzuweisen – oder lesen sozialpoli-  
tisch interessierte Ökonomen keine hi-  
storisch orientierten Bücher über ihr  
Fach? 1. Die Auszahlungsmatrix auf  
Seite 53 ist eindeutig kein Abbild einer  
Gefangenendilemmasituation; sie  
weist nämlich eine dominante Strate-  
gie auf. 2. Das im fünften Kapitel oft  
erwähnte Transferkapitel ist im allge-  
meinen kein Kapitel im Sinne von ak-  
kumuliertem Kapital, da die meisten  
Pensionssysteme auf einem Umlage-  
verfahren beruhen. Keiner der beiden  
Fehler hat für die zugrunde liegende  
Argumentation Bedeutung, aber wenn  
sie zum dritten Mal erscheinen, läßt  
das auf erhebliche Kommunikations-  
probleme der Wissenschaft schließen.

Peter Rosner

---

## GIBT ES EINEN VERNÜNFTIGEN KONSUMENTEN?

---

Rezension von: Udo Beier, *Der fehlgeleitete Konsum: Eine ökologische Kritik am Verbraucherverhalten*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt/M. 1993, 176 Seiten, DM 16,90/öS 132,-.

---

Auf die akademische Frage, ob der Konsument in der Marktwirtschaft souverän und insofern der Lenker der Wirtschaft ist, oder ob nicht vielfältige, andere, von interessierten Unternehmen geprägte Einflüsse für das Konsumverhalten bestimmend sind, kann nach der Lektüre des Buches „Der fehlgeleitete Konsum“ von Udo Beier keine abschließende Antwort gegeben werden. Allerdings läßt sich unsere Ausgangsfrage „Gibt es einen vernünftigen Konsumenten“ – fast unabhängig davon, was unter Vernunft verstanden wird – mit einem eindeutigen „nein“ beantworten. Alle Umweltgefahren sind auf den Konsum zurückzuführen, und das ursprünglich mit jeder Konsumhandlung verfolgte Ziel der Befriedigung von Bedürfnissen wird nur bedingt erreicht. Dies sind die Kernaussagen des schmalen Buches von Beier. Ausgehend von der Überlegung, daß es nicht einfach (bis unmöglich) ist, sich in einer pluralistischen Gesellschaft über die Zielrichtung (und vielleicht Grenze) der Entwicklung der Konsumbedarfe zu einigen, wird der umgekehrte Weg eingeschlagen, indem mögliche Fehlentwicklungen des Konsums analysiert werden. Damit soll nicht einer (ohnehin unmöglichen) vollständigen Konsumentensagung das Wort geredet werden, sondern die Konsumenten sollen zu einem verantwortlichen und sinnvollen Verhalten angehalten werden. Der individuelle und kollektive

Verzicht auf die im einzelnen beschriebenen Fehlentwicklungen hat positive ökologische Wirkungen und übt einen günstigen Einfluß auf das menschliche Wohlbefinden aus (1). Fehlentwicklungen haben „... mit Überflüssigem, Ungesundem, Umweltgefährlichem, Unsozialem, Nicht-Finanzierbarem zu tun, also mit etwas, was man bislang gar nicht wollte. Die Vermeidung von Fehlentwicklungen hat nicht unbedingt den Verzicht auf die Befriedigung einzelner Bedürfnisse, seien sie noch so eigenartig, sondern nur die maßvolle Beschränkung eines Bedürfnisses zur Folge.“ (S. 9) Der Verbraucher soll zur „Bedarfsreflexion“ angeregt werden, dabei lassen sich zunächst folgende grobe Erkenntnisse vermitteln (S. 11 ff.):

- Bedürfnisse werden immer mehr zu Konsumbedürfnissen,
- jedes über Konsumleistungen befriedigte Bedürfnis trägt unter Umständen zur Beeinträchtigung unserer Umwelt und Gesundheit bei,
- Bedürfnisse werden immer mehr fremdbestimmt,
- die Ausweitung unseres Konsums stößt immer häufiger an individuelle, gesellschaftliche, ökologische und soziale Grenzen.

Würde dieses Ergebnis handlungsanleitend, so müßte daraus ein weniger materiell orientiertes Konsumverhalten folgen. Beier stellt allerdings in seinem Buch nur auf die derzeitigen negativen Tendenzen im Verbraucherverhalten ab und arbeitet damit diejenigen Kaufentscheidungen heraus, die zu einer Verminderung der Lebensqualität beim einzelnen Verbraucher oder bei anderen führen. Es geht also um Konsumformen, die als gesundheits-, umwelt- und sozialunverträglich anzusehen sind. An der einen oder anderen Stelle werden Hinweise auf ein möglicherweise angepaßteres Verhalten gegeben. Die Vermeidung von Fehlverhalten durch Konsumeinschränkung oder gar -verzicht, Alternativkonsum oder Eigenproduktion

(S. 150) wäre insofern ein Schritt in die richtige Richtung, zum einen für die bedrohte Umwelt, zum anderen für die bessere Bedürfnisbefriedigung der Konsumenten. Natürlich hätte dies – unterstellt, eine größere Zahl von Konsumenten würde so handeln – für die bisher auf Massenkonsum ausgerichtete Ökonomie recht fundamentale Konsequenzen. Grundsätzliche Überlegungen, wie eine entsprechend anders funktionierende Ökonomie auszusehen hätte, liegen bisher nicht vor.

Bevor er die Ursachen für ein fehlentwickeltes Konsumverhalten untersucht, beschreibt Beier die mannigfaltigen Beeinflussungsgrößen des Kauf- und Konsumverhaltens (S. 23 ff.). Die wichtigsten dieser Größen sind die *Bedürfnisse* des Menschen. Diese sind zurückzuführen auf den Körper, die natürliche Umwelt, die soziale Umwelt und die „Seele“ des Menschen. Aus den Bedürfnissen entwickelt sich unter anderem der *Bedarf* nach spezifischen Marktleistungen. Allerdings lassen sich die Käufe nicht ausschließlich mit den konkreten Bedürfnissen erklären. Mitentscheidend sind die Kaufkraft des Konsumenten, das Konsummilieu, die Entscheidungsfähigkeit des Verbrauchers, die Kaufmöglichkeiten, die Konsummöglichkeiten, das Vorhandensein von (Frei-)Zeit. Damit sind jedoch noch nicht mögliche Fehlentwicklungen begründet. Diese haben spezifischere Ursachen, beispielsweise liegen sie in der *Persönlichkeitsstruktur* und der *Sozialisation* des Verbrauchers.

In den entwickelten Industriegesellschaften prägt nicht mehr vornehmlich das Gefühl eines Mangels die Bedürfnisbefriedigung, „... vielmehr treten immer häufiger die Suche nach Anregungen, um ‚Langeweile‘ zu vertreiben, und das Bestreben, ‚Lustgefühle‘, die im Rahmen der Bedürfnisbefriedigung auftreten, zu verstärken, in den Vordergrund ... (der) Kaufentscheidungen. ... Die Steigerung von Sinneslust, Genuß und Glück heute

und jetzt wird zu einer zentralen Antriebskraft ihrer Bedürfnisse und zum nahezu allein herrschenden Ziel ihres Lebens.“ (S. 28 f.) Der in breiten Bevölkerungsschichten zunehmende materielle Wohlstand deutet darauf hin, daß der eigentliche Bedarf gedeckt ist und nur noch durch eine ergänzende Bedarfsweckung eine Konsumsteigerung stimuliert werden kann. Die in einer geschichteten Gesellschaft bestehenden Unterschiede führen zudem zu einem steten Streben nach oben (2). Der die Gesellschaft der letzten beiden Jahrhunderte prägende Wandel der Werte und Lebensweisen basierte dabei nicht allein auf dem Freiheitsstreben der Menschen, sondern wurde durch die anbietende Wirtschaft gefördert. „Die sich abzeichnende Massenproduktion konnte sich nur dann rentieren, wenn ihr ein entsprechender Massenkonsum gegenüberstand.“ (S. 33)

Es lassen sich vielfältige Formen der Fehlentwicklung im Verbraucherverhalten ausmachen. Beier differenziert in einem vielleicht etwas überzogenen Klassifizierungsansatz nach *einundfünfzig* verschiedenen Typen möglicher Fehlentwicklungen, die er *sechs* grundlegenden Kategorien zuordnet. Aufgrund dieser Vielfalt kann hier nicht auf alle Einzelheiten eingegangen werden. Vielmehr werden zu jeder Kategorie besonders interessante und relevante Aspekte exemplarisch herausgegriffen. Die Lektüre dieser Kapitel ist deshalb besonders anregend, weil sich wohl jeder Leser bei dem einen oder anderen „Fehlverhalten“ ertappt findet. Zudem helfen die Ausführungen ganz konkret bei dem eigenen Bemühen, das individuelle Konsumverhalten kritisch zu hinterfragen. Viele der beschriebenen Phänomene sind bekannt und einleuchtend, trotzdem bieten sie in der Dichte der Darstellung ein sehr komplettes und lehrreiches Bild.

Zunächst wird der „Kauf als solcher“ als Ursache für Fehlentwicklungen

gen beschrieben (S. 47 ff.). Dazu zählt der „Konsumpassivismus“, d. h., daß wegen des ausgeweiteten, allgegenwärtigen Marktleistungsangebotes die Fähigkeit und Bereitschaft zur Befriedigung der Bedürfnisse ohne bzw. mit geringerer materielle(r) Konsumtion (beispielsweise durch Eigenleistung) immer mehr verloren gegangen ist. Darüber hinaus spielt die „Erreichbarkeitstäuschung“ eine bedeutende Rolle. Hier geht es darum, daß die Befriedigung der Bedürfnisse auch finanziell, zeitlich und räumlich realisierbar bleiben muß.

Besonders relevant für Fehlentwicklungen sind die Bedürfnisse, ihre Entstehung bzw. Konkretisierung (S. 57 ff.). Schon eine Auswahl der hier verwendeten Begrifflichkeit beleuchtet das Phänomen: „Kauflustbefriedigung“, „Gewohnheitskonsum“, „Konsumlustbefriedigung“, „Konsumsucht“, „Über-Sättigungs-Konsum“, „Haben-Wollen-Effekt“, „Impuls-Effekt“, „Angebotseffekt“ und „Ersatzkonsum“. Offensichtlich handelt es sich deshalb um Fehlentwicklungen, weil der eigentlich intendierte Vorgang – das Befriedigen von Bedürfnissen – aus verschiedenen Gründen und in verschiedensten Ausprägungen übersteigert und damit fehlgeleitet wird. Vielfach ist nicht mehr das ursprüngliche Bedürfnis die Grundlage des Konsums, sondern die Konsumhandlung an sich stellt die immer weiter ausdehnbare, vielleicht nicht sättigbare Grundlage dar, der „... einzelne Verbraucher konsumiert nur noch um des Konsumierens willen.“ (S. 62)

Die meisten „Kaufsüchtigen“ kaufen interessanterweise nicht irgendeine Ware, sondern häufig spezialisiert sich der Käufer auf bestimmte Waren, so vor allen auf Kleidung, Schuhe, Bücher, Lebensmittel, Kunstgegenstände, Antiquitäten, Schmuck, technische Geräte oder Sportartikel. Die Ursache für das Entstehen eines Mangelgefühls – selbst wenn der Verbraucher mit einem Gut schon „hinrei-

chend“ ausgestattet ist – liegt in der Umwelt des Verbrauchers, d. h. in dem von den Unternehmen gestalteten Warenangebot und den tatsächlichen oder scheinbaren gesellschaftlichen Zwängen. Besonders interessant und relevant erscheint das Phänomen des „Ersatzkonsums“, der eine Form von Ersatzhandlung darstellt. Der Verbraucher kauft etwas, um etwas zu erreichen, das eigentlich nicht käuflich ist. Die Konsumtion als individueller und sozialer Problemlöser und -verdränger stellt insofern eine „kompensatorische Nachfrage“ dar. Der Konsum dient dann „... lediglich dazu, Probleme zu vergessen, zu überdecken und zu kompensieren. Es handelt sich im allgemeinen um sehr persönliche Probleme, die z. B. Langeweile, Mißbehagen, Unzufriedenheit, Streß, ... Alleinsein, Angst, fehlende Anerkennung ... , Minderwertigkeitsgefühle ... , aber auch Lebensunlust zum Ausdruck bringen. Der Lösungsversuch besteht darin, durch Konsum ... abgelenkt und getröstet zu werden.“ (S. 79) Die Befriedigung eines ursprünglichen Bedürfnisses wird durch den Kauf einer Ware nur verdrängt.

Darüber lassen sich Fehlentwicklungen an den „Wareneigenschaften“ festmachen (S. 82 ff.). Die Bedarfsanreicherung ist ein klassisches Instrument der Anbieter, um die ansonsten natürlicherweise einsetzende Tendenz zur Sättigung und Stagnation des Bedarfs immer wieder zu dynamisieren, d. h. aufzuheben. Durch laufende Veränderungen und (oftmals nur scheinbare) Verbesserungen der Produktpalette wird die Sättigungsgrenze weiter hinausgeschoben, ein ursprünglich „einfaches“ Bedürfnis wird immer mehr „verfeinert“, es entwickelt sich so etwas wie „Anspruchsdynamik“ und „Luxus- und Perfektionsstreben“. Viele Verbraucher zeigen sich besonders empfänglich für neu auf den Markt kommende Waren. Dieses „Aktualitätsstreben“ liegt im Wunsch nach Veränderung, im Neugierde-Be-

dürfnis, in der Neuigkeitsvorliebe, in der Fortschrittsgläubigkeit (etwas Neues ist stets besser als das Alte), im Prestigedenken begründet. Das „Schönheitsstreben“ hängt unmittelbar mit dem „Modekonsum“ zusammen, während der „Kostspieligkeitsbedarf“ eng mit dem „Image-Kauf“ und dem „Prestige-Kauf“ verknüpft ist. Der Prestige-Kauf deutet auf einen verbreiteten Wunsch hin, sich mit dem Kauf einer bestimmten (teuren, seltenen, modernen) Ware besonders herauszustellen, von anderen abzuheben oder sich zu einer gewissen Gruppe zugehörig zu fühlen. Zweifellos sind all diese Formen für sich gesehen nicht ungeheuer problematisch, als Fehlentwicklungen sind sie jedenfalls dann zu kennzeichnen, wenn der Verbraucher versucht, über den Konsum von Waren seine eigene Selbstachtung und die der Umwelt zu gewinnen oder zu stärken bzw. wenn der eigentliche Gebrauchswert der Waren hinter diesem Zusatznutzen mehr oder weniger unwichtig wird.

Weiterhin lassen sich in der Außenwirkung des Kaufs bzw. Konsums von Waren Ursachen für Fehlentwicklungen erkennen (S. 114 ff.). Hier finden Ausprägungen wie „Aufwandskonkurrenz“ – bei einem von der Gruppe bestimmten Kaufverhalten – und „Aufwandsdynamik“ – bei der Ausrichtung des Kaufverhaltens an einer anderen, zumeist höheren Gesellschaftsschicht, die beide zu stets ansteigenden Geldausgaben führen können. Andere Formen sind der „Bandwagon-(Mitläufer-)Effekt“ und der „Snob-Effekt“.

Zuletzt diskutiert Beier die im Kaufentscheidungsprozeß liegenden Ursachen für Fehlentwicklungen“ (S. 126 ff.) und die „Probleme der Intransparenz als Ursache für Fehlentwicklungen“ (S. 136 ff.). Hier geht es um die Frage, wie es dem Konsumenten gelingt, seine Käufe für sich selbst zu rechtfertigen bzw. welchen Schwierigkeiten er sich bei jedem Konsumakt

gegenübersieht (z. B. mangelnde bzw. einseitige Informationen; Zeitmangel). Letzteren versuchen die meisten Verbraucher durch sogenannte „Gewohnheitskäufe“ zu entgehen, die einerseits durchaus vernünftig sind, andererseits aber auch problematisch sein können. Besonders wichtig ist der Folgekostenaspekt. Kaum ein Kauf ist für den Konsumenten folgenlos. Die Entscheidung für eine Ware bedeutet zumeist den Verzicht auf eine andere Ware. „Die gekauften Waren befriedigen nicht nur Bedürfnisse, sondern prägen zugleich den einzelnen Menschen und seine Beziehung zur Umwelt. Eine Überbetonung des Konsums kann zu einer Vernachlässigung oder Verkümmern anderer nicht-konsumtiver Fähigkeiten führen. . . . Neben diesen die Bedarfs-, Persönlichkeits- und Kommunikationsentwicklung beschränkenden Folgen sind aber auch andere Folgen zu beobachten, die sich mehr oder weniger bewußt für den Verbraucher individuell oder kollektiv, kurz- oder langfristig bzw. ökonomisch oder ökologisch auswirken.“ (S. 146) Besonders wichtig sind finanzielle, zeitliche und gesundheitliche Folgen, Umweltfolgen und soziale Folgen. Alle diese Folgen bzw. Kosten müssen beim jeweiligen Konsumakt mit einbezogen werden. Ein entsprechendes Bewußtsein und die konkreten Möglichkeiten vieler Verbraucher sind noch wenig ausgeprägt. Die Gesellschaft muß „ . . . helfend eingreifen und ein solches Bewußtsein durch Aufklärung, Informationen und Sanktionen fördern.“ (S. 151)

Abschließend folgen kurze Ausführungen zur Verbreitung des fehlentwickelten Verbraucherverhaltens (S. 155 ff.). Beier referiert hier verschiedene repräsentative Untersuchungen und kommt – unabhängig von diesen mehr oder weniger empirisch gehaltvollen Studien – zu dem Ergebnis, daß der Anteil der Verbraucher, die fehlentwickelte Kauf- bzw. Konsumentscheidungen treffen, wohl weit



über fünfzig Prozent liegt. (S. 162) Betrachtet man die ungemeine Vielzahl der geschilderten möglichen Fehlentwicklungen, so wird man sogar weitergehend argumentieren können, daß in diesem Sinne (fast) *jeder* Konsument Fehler macht und insoweit für sich selbst, aber auch für die Gesellschaft Besserung versprechen müßte.

Bei der Lektüre dieses uneingeschränkt empfehlenswerten, zudem gut lesbaren und preisgünstigen Buches wird die dominierende Rolle jedes einzelnen Konsumenten für die weitere Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft und deren Verhältnis zur Natur überdeutlich. Darüber hinaus wird gezeigt, wie sehr die Konsumenten in ein differenziertes und zum Teil widersprüchliches Geflecht von individuellen, sozialen und ökonomischen Einflußfaktoren eingebunden sind, womit einfache und klare Antworten oder Alternativen unmöglich gemacht werden. Die persönliche Betroffenheit ist garantiert. Konsum ist nichts Verdammenswertes, sondern ein bedeutender Teil der gesellschaftlichen und ökonomischen Realität. Sollen allerdings in der Zukunft wieder vermehrt die tatsächlichen Bedürfnisse der Menschen befriedigt werden und soll die Natur eine wirkliche Überlebenschance haben, so müssen *alle* Konsumenten ihr Verhalten überdenken und in vielerlei Hinsicht verändern (3). Das Buch von Beier bietet zumindest für

den ersten gedanklichen Schritt eine sehr wertvolle Vorarbeit.

Herbert Schaaff

#### Anmerkungen

- (1) Vgl. so auch: Kösters, W., Ökologische Zivilisierung: Verhalten in der Umweltkrise (Darmstadt 1993) 82; Immler, H., Welche Wirtschaft braucht die Natur? Mit Ökonomie die Ökokrise lösen (Frankfurt/M. 1993) 90; Schmidbauer, W., Weniger ist manchmal mehr: Zur Psychologie des Konsumverzichts (Reinbeck 1992) 131 ff.
- (2) Daß Bedürfnisse auch geschaffen werden können, ist zweifellos keine neue Erkenntnis. Schon Karl Marx wußte: „Die Produktion produziert die Konsumtion daher . . ., indem sie die erst von ihr als Gegenstand gesetzten Produkte als Bedürfnis im Konsumenten erzeugt.“ (Marx, K., Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie [Orig. 1857/58; Berlin 1974] 14). Die häufig zu beobachtende Orientierung des Konsumverhaltens an der nächsthöheren Gesellschaftsschicht diskutieren schon früh Thorstein Veblen (1899) und Werner Sombart (1922).
- (3) Die Ergebnisse der aktuellen Trendforschung zum zukünftig zu erwartenden Konsumverhalten bieten in diesem Zusammenhang eine eher diffuses, jedenfalls kein uneingeschränkt positives Bild (vgl. z. B. Horx, M.; Trendbüro, Trendbuch 1 [Düsseldorf, Wien, New York, Moskau 1993]).

---

## VON SOMBART ZU SCHMOLLER?

Rezension von: Michael Appel,  
Werner Sombart, Theoretiker und Historiker des modernen Kapitalismus,  
Metropolis Verlag, Marburg 1992,  
339 Seiten, DM 48,-; Jürgen Backhaus  
(Hrsg.), Gustav von Schmoller und die  
Probleme von heute. Verlag Duncker  
& Humblot, Berlin 1993, 296 Seiten,  
DM 168,-.

---

Die deutsche „Historische Schule der Nationalökonomie“ galt lange Zeit den Dogmenhistorikern gleichsam als Prototyp eines Irrwegs in der Entwicklung dieser Wissenschaft. Schmoller findet als im „Methodenstreit“ unterlegener Vertreter eines induktivistischen Empirismus Erwähnung, Sombart wenn überhaupt als Verfasser dickleibiger Bücher zur Wirtschaftsgeschichte. Aber seit einigen Jahren gibt es Anzeichen dafür, daß die Verbannung der Vertreter dieser Schule in den Orkus der Nationalökonomie wieder aufgehoben werden könnte. Einige von Sombarts Werken wurden neu aufgelegt, Schmoller wurde als Theoretiker eines marktwirtschaftlichen Interventionismus wiederentdeckt.

Ähnlich wie die österreichische Schule pflegte man die Historische Schule in drei Generationen einzuteilen, wobei Roscher als Hauptvertreter der ersten und Schmoller als Leitfigur der zweiten Generation unangefochten sind. Für die dritte Generation, die gleichzeitig das Ende der Schule markiert, steht die Triade Max Weber/Sombart/Spiethoff. Während Webers Werke zum Grundbestand des sozialwissenschaftlichen Schrifttums zählen, ist der zu Lebzeiten bekanntere Werner Sombart heute den meisten Sozialwissenschaftlern nur noch dem

Namen nach bekannt. Paradoxerweise war lange Zeit ein in der DDR erschienenes Buch von W. Krause (1962) die einzige – allerdings durch Polemik arg verzerrte – Monographie über diesen Autor, und erst über fünfzig Jahre nach Sombarts Tod ist mit dem Buch von Michael Appel die erste umfassende Würdigung seines Lebenswerkes erschienen (1).

Im Mittelpunkt von Appels Darstellung steht Sombarts fraglos bedeutendstes Werk „Der moderne Kapitalismus“, an welchem sich die intellektuelle Entwicklung seines Verfassers ebenso wie die Besonderheiten der deutschen Nationalökonomie bis zum Zweiten Weltkrieg vorzüglich demonstrieren lassen. Als Sombart 1902 die erste Auflage seines magnum opus veröffentlichte, war er bereits ein berühmter Mann, nicht nur in der nationalökonomischen Fachwelt, sondern einem weit über deren Kreis hinausgehenden Intellektuellenpublikum bekannt als Verfasser des vielgelesenen Buches „Sozialismus und soziale Bewegung im 19. Jahrhundert“ (1896), von dem unter diesem Titel bis 1919 nicht weniger als sieben Auflagen erschienen sind und das viele Sozialisten und Sozialdemokraten erstmals mit dem theoretischen Hintergrund ihrer Bewegung vertraut machte. Wenn sich Sombart mit diesem Buch als kritischer Sympathisant der Sozialdemokratie und vor allem der Gewerkschaftsbewegung deklariert hatte, so erregte er damit als „Verräter“ an der Klasse seiner Abstammung beträchtliches Aufsehen, galt in der konservativ-bürgerlich dominierten Welt der deutschen Universitäten vorerst als politisch unzuverlässig und mußte bis zu seiner 1918 erfolgten Berufung als Nachfolger Adolph Wagners an die Berliner Universität manche Zurücksetzung hinnehmen. Wenn sich Sombart später zunehmend vom Sozialismus als politische Bewegung distanzierte, so nicht von Marx als Theoretiker – wie das Vorwort zum 3. Band des

„Modernen Kapitalismus“ bezeugt, fühlte er sich zeitlebens in gewissem Sinne als „Marxist“. Wenn er solcherart längere Zeit politisch „zwischen den Stühlen“ saß, beklagte Sombart ein ähnliches Schicksal als Sozialwissenschaftler: die Ökonomen ließen ihn nur als Wirtschaftshistoriker gelten, die Historiker wiederum sahen ihn als Ökonomen und nicht als einen der ihren an (2).

Welchem Fach immer man Sombart zuordnet, er war es, der das früher sporadisch verwendete Wort „Kapitalismus“ als Begriff für ein bestimmtes Wirtschaftssystem einführte und darüber auch zum allgemeineren Begriff des „Wirtschaftssystems“ vorstieß. Während Sombart in der Version von 1902 den Inhalt des Begriffs „Kapitalismus“ noch stark marxistisch gefaßt hatte (die kapitalistische Unternehmung als sich verwertendes, d. h. mit Aufschlag reproduzierendes Kapital), war er in der späteren, ab 1916 erscheinenden und wesentlich erweiterten Auflage bemüht, das subjektive Element in Form der zu unternehmerisch-kapitalistischem Verhalten motivierenden Einstellungen und Gesinnungen sowie den „objektiven Geist“ des Kapitalismus, d. h. die verselbstständigt vom einzelnen Handelnden existierenden Denkschemata und Sinnzusammenhänge, in ihrer Bedeutung für das System stärker zu gewichten. Was die wissenschaftliche Seite von Sombarts Werk betrifft, ist es dieser kapitalismustheoretische Aspekt, dem Appels Interesse hauptsächlich gilt. Ausführlich wird auf die Rezeptionsgeschichte anhand der zahlreichen Rezensionenliteratur bzw. der Bezugnahme auf Sombarts Werk zu dessen Lebzeiten eingegangen. Weniger beschäftigt sich Appel mit anderen inhaltlichen Aspekten des „Modernen Kapitalismus“ – z. B. mit Sombarts Unterscheidung zwischen Früh-, Hoch- und Spätkapitalismus. Die industrielle Revolution beschleunigte die Dynamik einer Wirtschafts- und

Gesellschaftsformation, die zumindest in ihrem nichtlandwirtschaftlichen Segment in einigen Ländern bereits im 18. Jahrhundert oder noch früher die Stufe einer marktvermittelten Verkehrswirtschaft erreicht hatte (sog. „Kommerzielle Revolution“). Während Sombarts Darstellung des Frühkapitalismus vielfach heute noch unübertroffen ist, sind seine Erkenntnisse bezüglich des Hochkapitalismus von geringerem Tiefgang. Vor allem aber hat sich seine These, daß die entwickelten Länder zu einem Zeitpunkt, der etwa durch den Ersten Weltkrieg markiert wird, in die Phase des „Spätkapitalismus“ eingetreten seien, durch die spätere Entwicklung nicht bewahrheitet.

Die Spätkapitalismustheorie Sombarts hat – obwohl er nachdrücklich immer für die Wertfreiheit der Wissenschaft eingetreten ist (3) – entscheidend mit seiner etwa 1907 erfolgten Wendung zum Kulturpessimismus zu tun. Während Sombart bis dahin die Fähigkeit des Kapitalismus, den materiellen Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten allmählich zu verbessern, positiv bewertet hatte und im Verein für Socialpolitik zur progressiven Gruppe zählte, wurde mit zunehmendem Lebensalter seine Einstellung zu den Errungenschaften der „Zivilisation“ immer verächtlicher. Seine Geringschätzung allen industriellen Fortschritts ließ Sombart zu krassen Fehleinschätzungen des Potentials der modernen Technik gelangen – Flugzeuge erschienen ihm als bloße Spielereien, alle Massenproduktion war „Schund“ – und sogar für eine „Reagrarisierung“ Deutschlands eintreten (4).

Große Teile von Appels Buch beschäftigen sich letztlich mit der Frage, worin die gedanklichen Wurzeln des „Sonderweges“ liegen, den die deutsche Nationalökonomie in der Zwischenkriegszeit einschlug. Die Ablehnung des Marktmechanismus als Vergesellschaftungszusammenhang und

seine tendenzielle Ersetzung durch eine organismusanaloge Gemeinschaft ist für viele Autoren dieser Zeit charakteristisch. Die Wirtschaft sollte – einem Körper ähnlich – „über den Willen, in diesem Fall über die Politik, so gestaltet werden, daß nicht die anonym wirkenden Marktkräfte, sondern die Wertvorstellungen des Menschen ihn in Bewegung setzen konnten.“ (S. 277)

Auch Sombart war von einer solchen anti-marktwirtschaftlichen Haltung geprägt. Appels Buch zeigt in eindrucksvoller Weise die geistesgeschichtlichen Zusammenhänge dieser Orientierung auf. Mehr oder weniger ausgeblendet bei dieser Art der Betrachtung bleibt die ökonomisch fundierte Kritik an Sombarts Werk, wie sie z. B. von Schumpeter in seiner prinzipiell positiven Rezension „Sombarts Dritter Band“ vorgebracht wurde; nämlich, daß Sombarts analytisches Werkzeug nicht gerade auf der Höhe seiner Zeit war. „Soweit Sombart ein solches überhaupt hat, stammt es durchaus von Marx oder aus seiner eigenen Kritik von Marx, und was auf diesem Gebiet . . . die letzten sechzig Jahre getan haben, hat er mit der gesunden Verachtung des Schaffenden für alles das, was ihm nicht kongenial ist, beiseite gelassen“ (5). Dieser Aspekt von Sombarts Werk harrt also nach wie vor der Aufarbeitung. Hoffentlich wird die intensivere Beschäftigung mit Sombart einmal auch mehr Klarheit darüber schaffen, was seine eigentliche Faszination ausmacht – denn es bleibt das Paradoxon, daß eine umfassende Würdigung wie diejenige Appels die Schwachstellen klar identifizieren kann, während die Antwort auf die Frage, worin die bleibenden Erkenntnisse Sombarts bestehen, vergleichsweise vage bleibt.

„Von Schmoller zu Sombart“ lautet der Titel eines Beitrages von Horst Betz zu dem von Jürgen Backhaus herausgegebenen Buch „Gustav von

Schmoller und die Probleme von heute“, der zeigen will, „daß Sombart mit Erfolg auf den Schultern Schmollers stand“. (S. 222, diese und die folgenden Seitenangaben im Text beziehen sich auf den von Backhaus herausgegebenen Band). Sombart hat zwar Schmollers Kritik an der ersten Auflage seines „Modernen Kapitalismus“ sehr ernst genommen, daß seine Kapitalismusanalyse letztlich rein materialistisch sei, weil sie in der dem Kapital immanenten Verwertungstendenz das *primum movens* erblicke. Aber er folgte nicht Schmollers Rat, in dieser Hinsicht den „psychischen Niederschlägen der Seelenkräfte“ (6) den Vorrang einzuräumen. Sombarts Hauptinteresse „richtet sich auf ein Verstehen der kulturellen Objektivierung des menschlichen Geistes. Deswegen ist er wenig an der Motivationsstruktur von Individuen interessiert und richtet vielmehr sein Augenmerk auf die Massenerscheinungen der Kulturzusammenhänge, denn so wie sich subjektiver Geist objektiviert, beeinflusst und motiviert er auch die Handlungen des Einzelmenschen“. (S. 232 f.) Wahrscheinlich liegt in diesem Bereich die beste Leistung Sombarts, die Appel ganz erkennt, wenn er solche Objektivierungen als „Geistmetaphysik“ abtut. Auch hat Sombart im Vergleich zu Schmoller seine jeweils verwendeten theoretischen Ansätze, wie unzureichend sie in mancher Hinsicht auch sein mögen, deutlicher explizit gemacht und zumindest vom Anspruch her wertende Urteile von wissenschaftlichen Aussagen getrennt. Aber das alles hat ihn nicht vor haarsträubenden wirtschaftlichen (und auch politischen) Fehlprognosen und Fehleinschätzungen bewahrt, und von dieser Seite betrachtet erscheint Schmoller als der wesentlich moderner denkende Ökonom, der auch heute noch viel zu sagen hat, wenn man seine Schriften im Original liest und nicht die gängigen Vorurteile der Dogmengeschichten übernimmt.

Zumindest in zweierlei Hinsicht muß das negative Urteil über Schmoller revidiert werden: Zum einen redete Schmoller im Methodenstreit keineswegs einer geistlos-bornierten Faktensamlerei das Wort, sondern ist als Begründer der empirisch-ökonomischen Forschung anzusehen, zum zweiten darf er auch die theoretische Ahnherrschaft des modernen Wohlfahrtsstaates für sich beanspruchen.

Ad 1. Was Schmoller im Methodenstreit für ein Anliegen eigentlich verfolgte, hat bereits Schumpeter in seinem berühmten Aufsatz „Gustav v. Schmoller und die Probleme von heute“ mit bewundernswerter Klarheit herausgearbeitet, als wahre Absicht Schmollers gegen manche seiner irreführenden Formulierungen, zu denen sich dieser in der Hitze der Auseinandersetzung hinreißen ließ. Schumpeter definierte das „Schmollerprogramm“ so: „Mit einer Minimalbelastung an Apriori an das Material heranzutreten, damit Zusammenhänge zu erfassen suchen, dabei das Apriori für die Zukunft vermehren und neue Auffassungsweisen erarbeiten, die weiterem Material gegenüber als (provisorisch) vorhandenes Rüstzeug dienen und so weiter in steter Wechselwirkung und gedanklicher Verarbeitung. Daß dieses Programm einmal als Spezifikum einer besonderen Schule betrachtet werden konnte, kennzeichnet die Aufgabe, die er vorfand, daß es das heute nicht mehr ist, seinen Erfolg“ (7). In seinem Beitrag zum Backhaus'schen Sammelband verfolgt Peter R. Senn Schmollers Spuren in der angelsächsischen Welt. Indem die Kenntnis der deutschen Sprache bei den englischen und amerikanischen Ökonomen nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend verlorengegangen ist, war die Möglichkeit, die ältere deutsche Literatur kennenzulernen, auf Übersetzungen beschränkt, und solche gibt es von Schmollers Schriften kaum. Über Wesley C. Mitchell, den Pionier der empirischen Konjunkturforschung,

übte Schmoller einen nicht unwesentlichen Einfluß auf die Entwicklung der Nationalökonomie hin zu einer empirischen Wissenschaft aus, und auch als Theoretiker der „Socialpolitik“ – heute würden wir sagen: „wohlfahrtsstaatlichen Wirtschaftspolitik“ – waren Schmoller und der von ihm gegründete Verein für Socialpolitik auch in Großbritannien und in den USA wohlbekannt (8).

Ad 2. Der längste Abschnitt des Sammelbandes befaßt sich mit Schmoller und der heutigen Sozialpolitik, verfaßt von R. Hansen. Trotz seiner Länge bleibt dieser Beitrag sehr im Allgemeinen, zeigt jedoch in überzeugender Weise die zukunftsweisende Orientierung von Schmollers Konzeption wohlfahrtsstaatlicher Interventionen im marktwirtschaftlich-kapitalistischen System auf. Schmoller war – ganz im Gegensatz zu Sombart – wirtschafts- und sozialpolitischer Optimist, d. h. er schrieb dem industriellen Kapitalismus und namentlich dem technischen Fortschritt (9) die Fähigkeit zu, das Lebensniveau der Massen allmählich, aber nachhaltig zu heben. Er hat „nie einen Zweifel daran gelassen, daß er in der Regel eine marktwirtschaftliche Steuerung aller wirtschaftlichen Vorgänge für unerlässlich hielt“. (S. 138 f.) Im Gegensatz zum „Manchesterliberalismus“ insistierte er jedoch darauf, daß die Besserstellung der Arbeiter nicht selbsttätig durch den Marktmechanismus eintritt, sondern auch „socialpolitischer“ Maßnahmen bedarf. Darunter verstand Schmoller nicht nur die Schaffung von Sozialversicherungen und arbeitsrechtliche Besserstellungen, sondern auch die Freiheit des gewerkschaftlichen Zusammenschlusses, kollektivvertragliche Lohnpolitik, Steuerpolitik, Förderung der Ersparnisbildung, Wettbewerbspolitik u. a. m. (10). Im einzelnen lag er mit seinen Forderungen oft auf einer Linie mit den Gewerkschaften und mit der Sozialdemokratie, die Schmoller jedoch wegen

seiner deklariert anti-revolutionären Zielsetzung als Gegner betrachtete. Aber Hansen hat völlig recht, wenn er feststellt, daß „die angestrebte und vorausgesagte versöhnende Wirkung der von Schmoller geforderten institutionellen Regelungen längst eingetreten (ist) und die ursprünglich unüberbrückbar erscheinende Klassenspaltung zwischen Eigentümern und Nichteigentümern von Produktionsmitteln beseitigt (hat)“. (S. 199)

Der Beitrag von Dieter Schneider über „Schmoller und die Lehre von der Unternehmensverfassung“ zeigt einerseits die zukunftsweisenden Vorschläge Schmollers hinsichtlich der von ihm geforderten Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer: „Arbeitersausschüsse“ sollten nicht nur die Interessen der Arbeitnehmer im Unternehmen mitberaten, sondern auch Entscheidungsbefugnisse in Personalangelegenheiten erhalten. Diese sollten allerdings auch – und hier kommt ein konservativer Zug zum Vorschein – z. B. den jungen Arbeitern den Heiratskonsens erteilen. Schneiders Beitrag zeigt aber auch die Schwäche Schmollers im theoretischen Bereich auf, wo er zum Kernproblem der marktwirtschaftlichen Ordnung, dem Auseinanderfallen von Eigentum und Verfügungsmacht, wenig Originelles zu sagen hat und hinter die englischen Klassiker von Smith bis J. St. Mill zurückfällt. Für Schmoller handelt es sich „um das sittliche und pädagogische Problem, ob es möglich ist, Leute zu finden und zu erziehen, welche Ehrlichkeit und Uneigennützigkeit mit Energie, Geschäftsklugheit, Organisations- und Spekulationstalent verbinden“. (S. 258)

Als einziger Autor gibt Manfred Prisching einen Gesamtüberblick über Schmollers theoretische Konzeption mit seinem Beitrag „Schmollers Gesellschaftstheorie“. Schmollers Ziel war es, „die Sozialwissenschaft zu integrieren, d. h. eigentlich eher: ihren Zerfall in arbeitsteilige Spezialdiszi-

plinen zu verhindern, ohne Zuflucht zu der Herstellung einer spekulativen Einheitlichkeit zu nehmen, wie dies in manchem bei Spengler, Toynbee, Sorokin oder Alfred Weber der Fall war“. (S. 188) An Schmollers historisch-evolutionärem Denken hebt Prisching u. a. folgende Grundzüge hervor: Parallel zum Fortschritt in der technisch-materiellen Dimension sieht Schmoller einen Fortschritt im Sittlichen – durchaus ähnlich wie Hegel –, indem die rohe Gewalt durch Sitte und Zucht zunehmend zurückgedrängt wird. Aus dem Umstand, daß es keinen Fortschritt ohne soziale Auseinandersetzungen und Kämpfe gibt, leitet er die politische Notwendigkeit ab, „durch vernünftige institutionelle Maßnahmen und soziale Reformen die Zuspitzung des Konflikts (zu) verhindern und dem Protest die Spitze ab(zu)sehen“. (S. 205) Dem evolutionären Denken entspringt auch die Ablehnung eines v. a. von den Engländern propagierten laissez faire-Modells als quasi-natürlichem (End-)Zustand, der „Idee einer konstanten, über Raum und Zeit erhabenen Normalform der volkswirtschaftlichen Organisation, die in Freihandel, Gewerbefreiheit, freiem Grundeigentumsverkehr kulminierend nur durch falsche Einmischungen des Staats und der Gesetzgebung gestört werden könne, über die hinaus es dann keinen Fortschritt gebe“. (Originalzitat Schmoller, S. 191) Für Schmoller war mit der Gesellschaft und Wirtschaft des „Manchesterliberalismus“ die Entwicklung nicht zu Ende. Freilich wird bei ihm dieser Gegenpol seines Denkens nicht selten zum Zerrbild, das eine ins Detail gehende Analyse der Funktionsweise der Marktwirtschaft als überflüssig erscheinen läßt – aber dieses Zerrbild ist eben ein falscher Schein, hinter dem ähnlich wie bei Sombart eine theoretische Schwachstelle erkennbar wird.

Die Tendenz Schmollers, in der „ahistorischen“, „deduktiven“ Ökono-

mie der englischen Klassiker allzu rasch Apologetik des „Manchester-tums“ zu erkennen, entspringt einem etatistischen Grundzug in seinem Denken, das den Staat als „das großartigste sittliche Institut zur Erziehung des Menschengeschlechts“ (Originalzitat, S. 210) betrachtet. Eine solche Haltung ist wegen ihres hohen Anspruchs an die Politik im weitesten Sinn zwar achtenswert, andererseits aber (über-)idealistisch und zu wenig realistisch, „und in seinem enormen Vertrauen in die Sittlichkeit der Herrschenden übersieht er (Schmoller) klassische Probleme der Herrschaftskontrolle völlig“. (S. 192)

Ein Vergleich von Schmoller und Sombart zeigt, daß Sombart als Theoretiker des „Modernen Kapitalismus“ die methodischen und – trotz aller Mängel – auch die inhaltlichen Grundlagen seiner Analyse klarer und systematischer dargestellt hat als Schmoller, dessen Selbstbeschränkung auf ein „Minimum an Apriori“ ihn vor theoretischen Generalisierungen zurück-scheuen lassen hat. Sombart ist andererseits nicht das einzige Beispiel dafür, daß auch die schärfste Analyse kein Garant für eine überlegene Einschätzung von Gegenwart und Zukunft ist (11). Seine Diagnose einer Systemtransformation zum „Spätkapitalismus“ sollte sich als voreilig erweisen, während Schmoller mit seinem Modellansatz einer staatsinterventionistischen Marktwirtschaft, der zum Zeitpunkt, als Schmoller ihn entwickelte, ohne starke normative Komponenten nicht auskommen konnte, durch die spätere Entwicklung eindrucksvoll bestätigt wurde und auch aus heutiger Sicht noch einiges zu bieten hat.

Die moderne Makroökonomie hat allzulange den Staat auf die Symbole „G“ und „T“ in den Gleichungen reduziert bzw. seine Wirkungen in den quantitativen Dimensionen von Allokation, Distribution und Stabilisierung zu erfassen gesucht. In letzter

Zeit haben Forschungsrichtungen an Einfluß und Bedeutung gewonnen, die, eher von Nebengeleisen her kommend, das Verhältnis Staat und Wirtschaft unter alternativen Gesichtspunkten betrachten (z. B. economics of regulation, „law and economics“, Theorie des Staatsversagens) und dabei vor allem institutionelle Arrangements in den Mittelpunkt stellen. Daraus ergeben sich – wie Backhaus in seiner Einleitung feststellt – Anknüpfungspunkte zur Historischen Schule. „Die Analyse der Institutionen lebt aus dem Vergleich der verschiedenen Strukturen im Hinblick auf ähnliche Funktionen, einem Vergleich, der sowohl gegenwärtig im Sinne eines Wirtschaftssystemvergleichs durchgeführt werden kann, als eben auch historisch, wobei dann noch die Entwicklung der betreffenden Institutionen bis auf den heutigen Tage miterforscht werden kann“. (S. 11)

Es spricht also einiges dafür, daß hinter der vermehrten Beschäftigung mit „alten Schmökern“ im Fall der hier behandelten Autoren mehr steckt als der Umstand, daß für eine wachsende Zahl von Dissertationen und Habilitationen Themenstellungen erfunden werden müssen. Es könnte vielmehr bald zu einer Teilrevision der dogmengeschichtlichen Bewertung einer bisher hauptsächlich als Irrweg betrachteten Richtung kommen.

Günther Chaloupek

#### Anmerkungen

- (1) Besonders verdienstvoll ist Appels fast 60 Seiten umfassende Bibliographie; was Sombarts Schriften betrifft, dürfte sie weitgehend vollständig sein. Weitere Publikationen über Sombart sind in Vorbereitung, darunter die Herausgabe der Referate einer 1991 in Heilbronn stattgefundenen Tagung (Backhaus 1994).
- (2) Sombart (1930) 317.
- (3) Appel behandelt in einem eigenen Kapitel auch Sombarts wissenschaftstheoretisches Werk „Die drei Natio-

- nalökonomien“. Dieses Buch hat allerdings viel mehr zu bieten als eine Diskussion der Wertfreiheitsproblematik.
- (4) Diese rückwärtsgewandte Einstellung war auch der Grund, warum sein Anbieterungsversuch an die nationalsozialistische Herrschaft mit dem Buch „Deutscher Sozialismus“ mißlang – es war den Nationalsozialisten zu „reaktionär“. Seine konservative Grundeinstellung bewahrte Sombart allerdings davor, sich dem Nationalsozialismus anzuschließen – er ging in seinen letzten Lebensjahren zunehmend auf Distanz und lehnte z. B. eine Neuauflage seiner 1915 erschienenen Englandfeindlichen Polemik „Händler und Helden“ ab.
  - (5) Schumpeter (1927) 227.
  - (6) Zitat bei Appel, S. 40.
  - (7) Schumpeter (1926) 192 f.
  - (8) Weitere Beiträge beschäftigen sich generell mit dem Einfluß Schmollers auf die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaft (N. Balabkins) und seiner Rezeption in Italien (R. Faucci).
  - (9) Mit Schmollers Aussagen zur Technik befaßt sich der Beitrag von K.-H. Schmidt.
  - (10) Folgende zwei Zitate zu den Arbeitsbeziehungen bzw. zur Funktion der Verbände in der Wirtschaftspolitik weisen Schmoller als frühen Theoretiker einer Sozialpartnerschaft aus: Der Sozialdemokrat, der organisierte Arbeitnehmer sei zu versöhnen, wenn man ihm „seine Arbeitsverfassung, seine tägliche Arbeitszeit, die Frauen- und Kinderarbeit, die Lohnzahlungsmethoden, die Erziehung seiner Kinder zu verbessern sucht; wenn man ihm seine Arbeiterberufsvereine, sein Kollisionsrecht anerkennt, aber zugleich durch Ausbildung von Schiedsgerichten, durch Tarifverträge, durch ein gerechtes Gesetz über die Arbeiterberufsvereine die Schattenseiten des Kollisionsrechtes einschränkt. Nur langsam, Schritt für Schritt, kann man wieder zu normalen Arbeitsverhältnissen kommen. Aber es ist doch nicht so schwer und es ist die Bedingung, unter der wir allein den Sieg auf dem Weltmarkt erringen können. Wenn wir den Engländern und Amerikanern den Vorsprung in der sozialen Versöhnung überlassen, so werden wir von ihnen geschlagen werden“. (Schmoller 1903, S. 27 f.). Und in seiner Charakterisierung der liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre: „Es siegten Staat und Idealismus über die gesellschaftliche Klassenorganisation (des Feudalsystems, G. Chaloupek) und ihren Egoismus, indem die großen Grundsätze der Rechts- und Steuergleichheit, der Gewerbe- und Ehefreiheit proklamiert, ein fast fanatischer Kampf gegen alle gesellschaftlich bündischen Organisationen, Korporationen, Bünde, Zünfte, Genossenschaften, Städte über hundert Jahre geführt wurde. So sehr damit eine neue Epoche der Weltgeschichte in Rechts- und Wirtschaftsorganisation sowie der nationalen Einheit der Kulturvölker begründet wurde, der Wahn, von dem die Theorien der Zeit dabei geleitet waren, daß nur der Staat und das Individuum bei diesem großen Umbildungsprozeß zuletzt übrigbleiben dürfen, ist heute bereits wieder verschwunden“. (Schmoller 1890) Über hundert Jahre später, und siebzig Jahre nach Keyners' Ankündigung des Endes des laissez-faire hat es nicht den Anschein, als gehörten diese Theorien der Vergangenheit an.
  - (11) Das beste Beispiel dafür ist wohl Schumpeters Fehlprognose vom Ende des Kapitalismus und vom Sieg des Sozialismus in „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“.

### Literatur

- Backhaus, Jürgen (Hrsg.), Werner Sombart (1863–1941), Social Scientist, 3 Bände (Marburg 1994).
- Krause, Werner, Werner Sombarts Weg vom Kathedersozialismus zum Faschismus (Berlin-Ost 1962).
- Schmoller, Gustav, Das Wesen der Arbeitsteilung, in: Schmollers Jahrbuch 14 (1890), wiederabgedruckt in: Seidel, B.; Jenkner, S., (Hrsg.), Klassenbildung und Sozialschichtung (Darmstadt 1968) 1–69.
- Schmoller, Gustav, Über das Maschinenzeitalter in seinem Zusammenhang mit dem Volkswohlstand und der sozialen Verfassung der Volkswirtschaft (Berlin 1903).
- Schumpeter, Joseph A., Gustav v. Schmoller und die Probleme von heute, in: Schmollers Jahrbuch 50 (1926), wieder-



- abgedruckt in: ders., Dogmenhistorische und biographische Aufsätze (Tübingen 1954) 148–199.
- Schumpeter, Joseph A., Sombarts Dritter Band, in: Schmollers Jahrbuch 51 (1927), wiederabgedruckt in: ders., Dogmenhistorische und biographische Aufsätze (Tübingen 1954) 220–240.
- Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (München 1950).
- Sombart, Werner, Der moderne Kapitalismus. (Taschenbuchausgabe dtv, München 1987).
- Sombart, Werner, Die drei Nationalökonomien (München, Leipzig 1930).

---

## ENDE MIT SCHRECKEN

Rezension von: Manfred Rauchensteiner, *Der Tod des Doppeladlers. Österreich-Ungarn und der Erste Weltkrieg*, Verlag Styria, Graz, Wien, Köln 1993, 719 Seiten, öS 690,-.

---

Nach siebenjähriger Arbeit, während der er die bisherige Quellengrundlage vor allem in osteuropäischen Archiven erheblich erweiterte, legte Rauchensteiner, Direktor des Heeresgeschichtlichen Museums in Wien, sein großes Werk über den Untergang der Doppelmonarchie im Ersten Weltkrieg vor. Im Vordergrund der Darstellung stehen die außen- und innenpolitischen sowie die militärgeschichtlichen Aspekte, auch der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte wird einiger Raum zugestanden. Themen wie Kriegspropaganda, Massenmedien, Verarbeiten des Geschehens in der zeitgenössischen Kunst etc. kommen hingegen nicht vor. Von einer historischen Gesamtschau kann somit nicht gesprochen werden.

Eine weitere Einschränkung betrifft die Behandlung der beiden Reichsteile. Bei der Darstellung und der Analyse der innenpolitischen Entwicklungen liegt der Schwerpunkt eindeutig auf der österreichischen Reichshälfte, während Ungarn nur am Rande behandelt wird. Wer somit den Titel des Buches ernst nimmt und eine ausführliche Darlegung und Würdigung der ungarischen Innenpolitik erwartet, erlebt eine Enttäuschung.

Eingehend befaßt sich Rauchensteiner mit der Juli-Krise 1914 und der Kriegsschuldfrage. Mit vielen neuen Einzelheiten bestätigt er, was Fritz Fischer (1) und andere Historiker in den vergangenen Jahrzehnten ermit-

telten: In Wien gewannen nach dem Attentat vom 28. Juni die Befürworter einer militärischen Lösung des Problems Serbien rasch die Oberhand. „Der Krieg wurde herbeigeführt. Mehr noch: Er wurde entfesselt. Und Österreich-Ungarn war es, das die Fesseln löste. Das Deutsche Reich aber führte ihm immer dann die Hand, wenn diese zitterig zu werden drohte. Es trug aber auch Rußland sein gerütteltes Maß zur Entfesselung bei, und auch alle anderen Staaten setzten Handlungen oder unterließen solche, die dann nachträglich zur Feststellung führten: Hätte ....!“ (S. 67)

Die deutsche Rolle in der Juli-Krise bestand zunächst darin, Österreich-Ungarn Rückendeckung für den ins Auge gefaßten militärischen Schlag zu geben: Kaiser Wilhelm und Reichskanzler Bethmann Hollweg stellten mit dieser Zusage den sog. „Blankoscheck“ aus. In der Folge handelten die Entscheidungsträger in Wien stets im Bewußtsein desselben. Der Unterschied zwischen Wien und Berlin war, daß die politische und die militärstrategische Sicht in Wien weitestgehend auf das Problem Serbien beschränkt blieb – eine allerdings völlig unrealistische Sicht, wie sich rasch herausstellen sollte. Was die österreichisch-ungarischen Verantwortlichen führen wollten, war ein isolierter „Dritter Balkankrieg.“ In „Berlin hingegen wurde über den großen Krieg nachgedacht“ (S. 72), dort war man durchaus bereit, das Risiko eines europäischen Krieges einzugehen.

Die operative Planung des deutschen Generalstabs ließ der eigenen Außenpolitik keinen Spielraum: Im Falle eines Krieges mit Rußland, welches Serbien gegen die österreichisch-ungarische Drohung unterstützte, sollte gemäß Schlieffen-Plan zuerst Frankreich mit Macht – durch das neutrale Belgien – angegriffen und gegenüber Rußland nur hinhaltend gekämpft werden. Infolgedessen bekam die Entwicklung eine Eigendyna-

mik und geriet schließlich vollends außer Kontrolle.

Die mit schweren Verlusten verbundenen Niederlagen in Serbien und Galizien machten der Euphorie der ersten Kriegswochen rasch ein Ende. Österreich-Ungarn mußte um seine Selbstbehauptung ringen, nicht nur gegenüber den feindlichen Alliierten, sondern in zunehmendem Maße auch gegenüber dem Deutschen Reich. Die von Anfang an gegebene Abhängigkeit in der Außenpolitik erstreckte sich bald auch auf den militärischen Bereich: Im September 1916 wurde auf deutsches Drängen hin die „Gemeinsame Oberste Kriegsleitung“ eingerichtet, womit der deutsche Kaiser das letzte Wort erhielt.

In die rüstungswirtschaftliche Abhängigkeit vom Deutschen Reich geriet Österreich-Ungarn mit der Einbeziehung in das sog. „Hindenburg-Programm“ ab November 1916. Letzteres strebte auch in Österreich die Errichtung zusätzlicher Rüstungsfabriken an, obwohl die 1916 bestehenden Kapazitäten zur Deckung des Bedarfs des k. u. k.-Heeres ausreichten. Die gesteckten Produktionsziele waren vielfach unrealistisch. Der Mangel an seltenen Metallen und anderen Rohstoffen sowie die fehlenden Transportkapazitäten begrenzten den Produktionsanstieg. Die ehrgeizigen Anstrengungen führten zur rapiden Erschöpfung von knappen Rohmaterialreserven und trugen zur Verschlechterung der Versorgungslage der Bevölkerung bei. Letztlich endete das „Hindenburg-Programm“ sowohl in Österreich als auch in Deutschland im Chaos.

In ein Satellitenverhältnis herabgedrückt wurde Österreich-Ungarn schließlich im Gefolge der sog. „Sixtus-Affäre“. Das Bündnis in der bisherigen Form war tot, aus der „Gemeinsamen Obersten Kriegsleitung“ wurde im Mai 1918 die „Oberste Kriegsleitung.“ Kaiser Karl begab sich damit in volle Abhängigkeit gegenüber dem Deutschen Reich, die Vereinbarungen

von Spa und Berlin bildeten eine Art Kapitulation einer selbständigen Außen- und Militärpolitik. Zugleich erlosch damit jede Hoffnung auf weitere Friedensgespräche der Alliierten mit Österreich-Ungarn.

Eine der großen Stärken Rauchensteiners liegt in der Darlegung übergreifender Zusammenhänge zwischen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Entwicklungen. An der Frage der Nahrungsmittelversorgung der österreichischen Bevölkerung wird dies besonders deutlich. Trotz frühzeitiger Bewirtschaftungsschritte wurde die Ernährungssituation in Österreich bereits im Herbst 1916 kritisch: Die Importe aus Rumänien sanken drastisch, die Kornkammer Galizien fiel aus, insgesamt war der Ertrag an Getreide in Cisleithanien 1916 gegenüber 1913 auf weniger als die Hälfte gefallen! Entscheidend aber war die kompromißlose Haltung der ungarischen Regierung in bezug auf die geforderten Nahrungsmittellieferungen: Die ungarischen Getreideexporte nach Cisleithanien erreichten trotz der verzweifelte Lage in weiten Teilen der österreichischen Reichshälfte 1916 nur noch rund drei Prozent des Vorkriegsvolumens. Die Getreidevorräte dienten der ungarischen Regierung als politisches Druckmittel in den Verhandlungen über einen neuen Ausgleich mit Österreich.

Die vom rein militärischen Standpunkt aus so erfolgreiche Offensive in Oberitalien im Herbst 1917 (Durchbruch bei Flitsch und Tolmein, Vorstoß bis an den Piave) erwies sich unter den Aspekten der Gesamtkriegsführung als Pyrrhussieg, als Offensive auf Kosten des Hinterlandes. Während ein Großteil der Eisenbahnwaggons der Monarchie dem Transport von Truppen und Kriegsmaterial diente, war in den Lagerhäusern der Städte kaum noch Kohle zu finden und konnte das Anlegen von Nahrungsmittelreserven für den Winter nicht bewerkstelligt werden. 300.000 italienische

Kriegsgefangene mußten zusätzlich versorgt werden. Der Hungerwinter 1917/18 in den österreichischen Städten zeichnete sich ab. Offensive und ausreichende Versorgung des Hinterlandes schlossen einander bereits aus! Und Ungarn war – schon aus innenpolitischen Gründen – weniger denn je zum Nachgeben bereit. Der ungarische Ernährungsminister erklärte: „Wenn Österreich nichts zu essen hat, soll es keinen Krieg führen“. (S. 526)

Auch der „Brotfrieden“ mit der Ukraine vom 9. Februar 1918 brachte nicht die erhoffte Verbesserung der Versorgungssituation. Der Aufmarsch für die letzte Offensive der Monarchie an der Piavefront im Frühjahr 1918 erfolgte erneut zwangsläufig zu Lasten des Hinterlands, wo zur gleichen Zeit die Versorgung bereits kollabierte. Die Unterversorgung hatte auch schon auf die Fronttruppen übergegriffen. Mit Recht bezeichneten die Alliierten den österreichisch-ungarischen Angriffsversuch als „Hungeroffensive“: Die k. u. k.-Truppen sollten im eroberten italienischen Hinterland ihre Versorgung mit Nahrungs- und Kriegsmitteln sicherstellen. Würden diese Ziele aber verfehlt, dann wäre der Krieg nicht mehr imstande, den Krieg zu nähren. Und so kam es dann auch; die Offensive mußte nach wenigen Tagen abgebrochen werden. „Am Vorabend der Piaveoffensive hatte Österreich noch 430 Waggons Getreide zur Verfügung gehabt. Ab dem 17. Juni war für Wien kein Mehl mehr vorhanden“. (S. 576) Anfang Juli 1918 war Österreich-Ungarn konkursreif.

Die materielle, gesellschaftliche und politische Lage der österreichischen Industriearbeiterschaft, die Sozialpolitik und die Entwicklung der Gewerkschaften in den Kriegsjahren werden von Rauchensteiner nur am Rande verfolgt. Wie in anderen kriegsführenden Staaten zwangen die wachsenden ökonomischen und sozialen Probleme die Staatsführung im Laufe des Krieges in immer stärkerem Maße,

entgegen ihren auf Unterdrückung gerichteten Plänen, die Kooperation mit den einflußreichen Arbeiterorganisationen zu suchen (2). Trotz der widrigen Umstände waren die freien Gewerkschaften zur Zusammenarbeit bereit. Die Verhältnisse während des Krieges ermöglichten somit die Einbindung der Arbeiterbewegung in den Staat und schufen auf diese Weise die Voraussetzungen für den zeitweiligen Übergang der politischen Macht auf die Sozialdemokraten in der Anfangsphase der Ersten Republik. Vier Phasen sind in dieser Entwicklung auszumachen:

Das bereits Ende 1912 beschlossene Kriegsleistungsgesetz stellte alle Männer unter 50 Jahren unter Arbeitszwang, unterwarf die Verpflichteten militärischer Disziplin, ordnete zahlreiche Betriebe der Militärverwaltung zu und beseitigte das Koalitionsrecht der Arbeiter. Die Strategie der Gewerkschaften in dieser Ausnahmesituation zu Beginn des Krieges war es, die Organisationen unbeschädigt zu erhalten und keinen Anlaß für noch schärfere Unterdrückungsmaßnahmen der Behörden zu bieten.

Während der zweiten Phase 1915/16 suchten die Gewerkschaften mit Lohnbewegungen gegen die massiven Kaufkrafteinbußen der Arbeitereinkommen anzukämpfen. Bei den gegebenen Machtverhältnissen waren allerdings lediglich Teuerungszulagen zu den Vorkriegslöhnen zu erreichen, welche die Inflationsverluste der Reallöhne jeweils nur nachträglich und unvollständig abdeckten. Diese Mißerfolge schlugen sich in erheblichen Mitgliederverlusten bei den freien Gewerkschaften nieder.

Die Ermordung des autoritären Ministerpräsidenten Stürgkh im Oktober 1916 bildete einen Wendepunkt. Die folgenden Regierungen wichen von der repressiven Vorgangsweise ab und versuchten dem drohenden gesellschaftlichen Zerfall mit der Einbeziehung von Vertretern der Arbeiter-

schaft in die Entscheidungsprozesse zu begegnen. Im März 1917 wurden für alle militärischen Zwecken dienenden Betriebe mit weitreichenden Kompetenzen und Exekutivgewalt ausgestattete Beschwerdekommmissionen eingerichtet, die für ruhige Arbeitsverhältnisse sorgen sollten. Aufgrund der paritätischen Besetzung kam den Vertretern der Arbeiterschaft dort große Bedeutung zu. Nun konnten auf Druck dieser Beschwerdekommmissionen für viele Bereiche der Metallindustrie kollektivvertragsähnliche Abmachungen durchgesetzt werden. Die entschiedener Politik der Gewerkschaften brachte diesen einen starken Zulauf neuer Mitglieder. Die großen Streiks im Mai 1917, Jänner und Juni 1918, welche das Scheitern der staatlichen Bemühungen um erträgliche Lebens- und Arbeitsverhältnisse widerspiegeln, taten dem Aufschwung der Gewerkschaft keinen Abbruch mehr.

Im Sommer 1918 begann mit dem fortschreitenden wirtschaftlichen Zusammenbruch die vierte und letzte Phase. Um den Arbeitern das Existenzminimum zu sichern, kehrten die Gewerkschaften zu direkten Auseinandersetzungen mit den Unternehmern zurück.

Im Herbst dieses Jahres übernahm schließlich ein von der sich auflösenden staatlichen Verwaltung abgekoppeltes, paritätisches Industriekomitee die Kontrolle über den Arbeitsmarkt bei Kriegsende. In dieser bereits in die Entstehungsphase der Ersten Republik hinüberreichenden Entwicklung kam die kurzfristige Machtverschiebung zugunsten der Arbeiterschaft und ihrer Organisationen zum Ausdruck.

Rauchensteiner ist es zweifellos gelungen, ein Standardwerk über Österreich (nicht Österreich-Ungarn!) im Ersten Weltkrieg zu verfassen. Überdies ist das Buch flüssig, teilweise sogar spannend geschrieben, der Autor vermied jedes Pathos und auch – was ihm besonders anzurechnen ist – jegliche Nostalgie.

Michael Mesch

#### Anmerkungen

- (1) Vgl. die jüngere Aufsatzsammlung: Fischer, Fritz, Hitler war kein Betriebsunfall (München 1992).
- (2) Die folgende Darstellung basiert auf der Monographie: Grandner, Margarete, Kooperative Gewerkschaftspolitik in der Kriegswirtschaft (Wien 1992).

# **Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren**

**Hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch**

Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer  
Wien, Band 1, 188 Seiten.

## **Inhalt**

### **Vorwort**

Peter Sturm, Die Wirtschaftsentwicklung in den OECD-Staaten und der  
Einfluß der Wirtschaftspolitik

Hans Seidel, Kommentar

Helmut Frisch, Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik – Konse-  
quenzen und Ergebnisse

Gunther Tichy, Kommentar

G. Zalm, Wirtschaftliches Leitbild und die langfristige wirtschaftliche  
Entwicklung

Gösta Dahlström, Stabilisierung und Konvergenz – aktuelle schwedi-  
sche Erfahrungen

Silvio Borner, Der Fall (der) Schweiz

Andreas Wörgötter, Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes in  
Österreich seit den siebziger Jahren

Wolfgang Franz, Vollbeschäftigungsziel und Arbeitsmarktpolitik unter  
geänderten Bedingungen

Peter Rosner, Kommentar

Manfred Prisching, Neue Tendenzen im Bereich von Interessenvertre-  
tung und Sozialpartnerschaft: Auswirkungen auf Arbeitsmarkt-, Lohn-  
und Einkommenspolitik

Werner Meißner, Kommentar

Günther Chaloupek, Überlegungen zur Rekonstruktion des wirtschafts-  
politischen Leitbildes, Versuch eines Resümees

Auslieferung: Verlag ORAC, 1050 Wien, Schönbrunner Straße 59–61

Preis: öS 298,–

**„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“** sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

- 
- Heft 1–5: vergriffen
  - Heft 6: Pharma in Österreich; Mai 1979
  - Heft 7–30: vergriffen
  - Heft 31: Arbeitszeitverkürzung: Eine Dokumentation der Entwicklung seit 1982; Jänner 1985
  - Heft 32: Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985
  - Heft 33: Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986
  - Heft 34: Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik (1); Dezember 1986
  - Heft 35: Öffentliche Unternehmungen und die Frage der Privatisierung; September 1987
  - Heft 36–41: vergriffen
  - Heft 42: Der Finanzausgleich in Österreich. Ökonomische Analyse und Reformideen; Jänner 1990
  - Heft 43: Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa: Österreichische Erfahrungen aus der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit; Juni 1990
  - Heft 44: Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,–)
  - Heft 45: Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–1991; Dezember 1991
  - Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992
  - Heft 47: vergriffen
  - Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908–1987); März 1992
  - Heft 49: Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in Österreich während der Hochkonjunktur 1987–1990; März 1992
  - Heft 50: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften; April 1993
  - Heft 51: Österreichische Regionalpolitik im Verhältnis zur regionalen Struktur- und Wettbewerbspolitik der EG; Oktober 1993