

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Angebotsschock am Arbeitsmarkt

Jürgen Kromphardt Weshalb wir eine eigenständige
Makroökonomie brauchen

Bruno Roßmann Die Haushaltsentwicklung der Stadt Wien
1980–1989. Eine Strukturanalyse

Thomas Schwedler Abbau institutioneller Machtfaktoren auf
Arbeitsmärkten als Mittel gegen die
Arbeitslosigkeit?

Rainer Bartel Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft –
Eine Rückbesinnung auf die Grundlagen
aus aktuellen Anlässen

Berichte und Dokumente

Bücher

2/91

17. Jahrgang
Heft 2

ORAC

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte

Inhalt

Editorial

Angebotsschock am Arbeitsmarkt 131

Jürgen Kromphardt

Weshalb wir eine eigenständige Makroökonomie brauchen 141

Bruno Roßmann

Die Haushaltsentwicklung der Stadt Wien 1980–1989. Eine Strukturanalyse 157

Thomas Schwedler

Abbau institutioneller Machtfaktoren auf Arbeitsmärkten als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit? Einige mikro- und makroökonomische Aspekte der Deregulierungsdiskussion 199

Rainer Bartel

Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft – Eine Rückbesinnung auf die Grundlagen aus aktuellen Anlässen 229

Berichte und Dokumente

Richard Ruziczka
Die österreichische Verkehrspolitik im Integrationsprozeß 251

Bücher

Stefan Karner/Gerald Schöpfer (Hrsg.), Als Mitteleuropa zerbrach; und Jürgen Nautz (Hrsg.), Unterhändler des Vertrauens. Aus den nachgelassenen Schriften von Sektionschef Dr. Richard Schüller (Felix Butschek) 261

Adolph Lowe, Hat Freiheit eine Zukunft? (Kurt W. Rothschild) 265

Joachim Weimann, Umweltökonomie: Eine theorieorientierte Einführung (Richard Sturn)	267
Christian Suter, Schuldenzyklen in der Dritten Welt, Kreditaufnahme, Zahlungskrisen und Schuldenregelungen peripherer Länder im Welt-system von 1820 bis 1986 (Kunibert Raffer).....	270
Manfred H. Bobke/Wolfgang Lecher, Arbeitsstaat Japan (Thomas Murakami)	273
Reinhard Christl, Sozialpartnerschaft und Beschäftigungspolitik in Österreich (Felix Butschek)	275

**Unsere
Autoren**

Rainer Bartel ist am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz tätig

Jürgen Kromphardt ist Universitätsprofessor an der Technischen Universität Berlin

Bruno Roßmann ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Richard Ruziczka ist Mitarbeiter in der Abteilung Verkehr und Fremdenverkehr der Arbeiterkammer Wien

Thomas Schwedler ist Diplomökonom am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Duisburg

Editorial

Angebotsschock am Arbeitsmarkt

Wer Arbeitslosigkeit bekämpfen oder ihren Anstieg verhindern will, muß zuerst die Frage nach den Ursachen beantworten. So kann die Gesamtnachfrage zu gering sein, das Arbeitskräfteangebot wachsen oder Angebot und Nachfrage strukturell nicht zueinanderpassen. In der Realität segmentierter Arbeitsmärkte treten Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel gleichzeitig auf und überlagern zusätzlich Strukturdiskrepanzen. Daneben spielen auch das Arbeitsmarktverhalten von Arbeitnehmern und das Einstellungsverhalten von Unternehmen eine Rolle, Verhaltensweisen, die ganz entscheidend von den herrschenden Machtverhältnissen bestimmt werden. Der Ausgleich von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt ist Aufgabe von Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik. Eine effiziente Arbeitsvermittlung kann vor allem friktionelle Arbeitslosigkeit verkürzen. Wird Arbeitsmarktflexibilität durch kürzere Arbeitsverhältnisse, durch häufigere Kündigungen und Neueinstellungen erhöht, so steigen die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung. Das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik wird dann nicht mehr befriedigend funktionieren, wenn neue Probleme am Arbeitsmarkt entstehen. Es hängt von gesellschaftlichen Wertvorstellungen ab, was als Problem gesehen wird und als problemgerechte arbeitsmarktpolitische Maßnahme.

Am Arbeitsmarkt wird über Lebenschancen von Menschen entschieden. Daher müssen neben wirtschaftlichen auch soziale und gesellschaftliche Überlegungen eine Rolle spielen. Es müssen anfallende Kosten und erzielter Nutzen auf einzel- und gesamtwirtschaftlicher Ebene gegeneinander abgewogen werden.

Für solch eine ausgewogene Betrachtungsweise hat die tagesspolitische Diskussion keine Zeit. Komplexe Sachverhalte werden auf ein für sich sprechendes Schlagwort wie z. B. Mißbrauch oder Sozialschmarotzer reduziert. Überlebenswichtige Fragen wie zukunftssträchtige Berufsqualifikationen oder eine wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur im nächsten Jahrtausend finden vergleichsweise wenig Interesse.

Im folgenden soll nicht nur erörtert werden, worüber man spricht, sondern auch, worüber man sprechen sollte. Steigende Arbeitslosigkeit als Folge eines Angebotsschocks und die Auswirkungen dieser Entwicklung in vielen Arbeitsmarktbereichen, jetzt und in Zukunft. Weiters die Folgen für Strukturveränderung und Wirtschaftsentwicklung insgesamt und letztlich die Voraussetzungen und notwendigen Maßnahmen,

um nicht nur diesen Schock bewältigen, sondern auch strukturelle Arbeitsmarktp Probleme lösen zu können. Vor allem sollen die Wechselwirkungen sichtbar werden, das Netzwerk von Beziehungen, die isolierte Problemlösungen erschweren, letztlich verhindern. Bedauerlicherweise kommt es immer wieder vor, daß Entwicklungen sich auf kurze Sicht sehr positiv darstellen, längerfristig aber höchst Unerwünschtes nach sich ziehen.

Zwei Jahrzehnte lang – bis 1981 – wurde in Österreich durch das Zusammenspiel von Beschäftigungs(Konjunktur)- und Arbeitsmarkt(Struktur)politik Vollbeschäftigung gesichert, wobei bis 1975 die Schubkraft der Phase des starken Wachstums noch voll wirksam war. In den achtziger Jahren ist, später als in anderen Ländern, dieses Gleichgewicht nachhaltig gestört und bislang nicht wiederhergestellt worden. In Jahren mit niedrigen Wachstumsraten gelang es den Arbeitsmarkt gegen Arbeitslosigkeit abzuschirmen, vom Wachstum abzukoppeln. Strukturverbesserungen durch die Wegrationalisierung unrentabler Arbeitsplätze wurden über Frühpensionierungen und Reduktion der Ausländerbeschäftigung bewältigt. Seit 1987 bewirken hohe Wachstumsraten ein kräftiges Beschäftigungswachstum. Gleichzeitig steigt aber durch den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte die Arbeitslosigkeit.

Zustrom an ausländischen Arbeitskräften

Elementarereignisse bewegen sich nicht in geplanten Bahnen und verändern Machtverhältnisse. Der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte hat sich seit 1987 beschleunigt. Zu einem schockartigen Ereignis wurde dieser Zustrom 1990, wo im Laufe des Jahres das ausländische Arbeitskräftepotential um 93.000 wuchs. Die – geschätzte – Zuwanderung von über 150.000 Ausländern hat Begleiterscheinungen und Folgewirkungen, die uns noch lange zu schaffen machen werden. Vor allem, weil der Zustrom vermutlich auch 1991 unvermindert anhalten wird. Eine trotz Hochkonjunktur steigende Arbeitslosigkeit ist eine der Konsequenzen dieses Angebotsschocks, eine deutliche Machtverschiebung am Arbeitsmarkt eine andere.

Ein großes, für wenig qualifizierte Arbeit fast unbegrenztes Arbeitskräfteangebot ist jene Marktkonstellation, unter der die Arbeitsmarktp Probleme kurz- und mittelfristig zu betrachten sind. Eine Konstellation, die zu einem Käufermarkt geführt hat auf dem Unternehmer als die Käufer von Arbeitskraft ihre Vorstellungen über Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen erfolgreich durchsetzen können. Was Unternehmer auf diese Weise allerdings nicht finden, sind Arbeitskräfte mit

Qualifikationen für betriebspezifische, für höhere und höchste Anforderungen. Hier gibt es Arbeitskräfteknappheit, zu deren Beseitigung man leider nicht Qualifizierungsmaßnahmen und berufliche Weiterbildung ins Auge faßt. Man glaubt offenbar, durch zusätzliche Ausländer oder Privatisierung der Arbeitsvermittlung einen Ausweg finden zu können.

Bis 1974 gab es einen regen Zustrom ausländischer Arbeitskräfte aus den wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten im Süden Europas in den industrialisierten Norden. Demographische Entwicklung und eine große Arbeitskräftenachfrage resultierten in einem Arbeitskräftemangel, der in Österreich vor allem durch Jugoslawen und Türken ausgeglichen wurde. Im Konjunkturrückschlag danach ging die Ausländerbeschäftigung zurück und stagnierte anschließend, da das inländische Arbeitskräftepotential nunmehr wuchs und die – schwache – Arbeitskräftenachfrage gedeckt werden konnte.

Erst in den letzten Jahren des vergangenen Jahrzehnts hat durch die günstige Konjunktorentwicklung in den westeuropäischen Industrieländern die Arbeitsmigration wieder an Dynamik gewonnen. Diese Wanderung aus den traditionellen Herkunftsländern – einige, wie z. B. Italien, sind inzwischen selbst das Ziel von Arbeitssuchenden aus der dritten Welt geworden – wird nunmehr verstärkt von Wanderungen im Gefolge der Ostöffnung. Inwieweit der starke Zustrom an ausländischen Arbeitskräften und deren Familien längerfristig geeignet ist Probleme, die sich aus der Veränderung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung ergeben, zu verringern, wird Gegenstand eingehender Analysen sein müssen. Bisherige Untersuchungen zeigen, daß Zuwanderung den Bevölkerungsaufbau nicht grundsätzlich ändert. Sei es, weil die Zuwanderung vorwiegend aus kulturell benachbarten Ländern mit vergleichbarer Bevölkerungsstruktur erfolgt, sei es, weil die Neuankömmlinge das generative Verhalten der schon Ansässigen übernehmen. Allerdings werden die ökonomischen Konsequenzen einer alternden Bevölkerung zeitlich hinausgeschoben. Den möglichen Vorteilen einer wachsenden Bevölkerung wären die sozialen Kosten der Integration gegenüberzustellen.

Die gegenwärtige Diskussion um die Bundeshöchstzahl für die Ausländerbeschäftigung ist ein Lehrbeispiel dafür, wie langfristige, gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, planmäßiges Vorgehen, soziale Verantwortung und Logik auf der Strecke bleiben, wenn einzelne Gruppen uneingeschränkt ihre Interessen verfolgen können. Bei der Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes schien ein Ausländeranteil von 10 Prozent des Arbeitskräftepotentials eine Grenze im Einklang mit der demographischen Entwicklung; eine Annäherung war auf mittlere Frist vorstellbar. Nach nur einem Jahr

haben heute diese 10 Prozent die Funktion eines letzten Bollwerks, unter Beschuß, aber auch in Gefahr, unterminiert zu werden. Das Bedenkliche an diesem Prozeß ist ausschließlich die Geschwindigkeit, mit der er abläuft. Eine Zuwanderung, die in 10 Jahren bewältigbare Probleme aufwirft, muß in einem Jahr die Infrastruktur restlos überfordern und dadurch die schon ansässigen In- und Ausländer in Mitleidenschaft ziehen. Das wieder beeinträchtigt die soziale Akzeptanz und verstärkt Fremdenfeindlichkeit. Dem könnte eine langfristig konzipierte Einwanderungspolitik vorbeugen. Dazu müßte allerdings die Frage geklärt werden, wie Ausländerbeschäftigungs- und Einwanderungspolitik zu integrieren, zumindest widerspruchsfrei zu gestalten sind. Auch Arbeitspendler über Österreichs Ostgrenze sind im Grenzbereich vorstellbar. Wobei allerdings nach international gepflegtem Brauch ein Grenzgebiet 10 km links und rechts der Grenze liegen würde.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Lohnvorstellungen von Arbeitskräften aus dem benachbarten Ausland orientieren sich an dortigen Lebenshaltungskosten und Wechselkursen, die die Kaufkraftparitäten nicht widerspiegeln. Arbeitsplätze mit sehr niedrigen Löhnen können nur akzeptiert werden, solange das erzielbare Einkommen den Lebensunterhalt deckt. Solche Arbeitsplätze werden nicht erhalten bleiben, wenn die Lebensführung in Österreich oder Preiserhöhungen und Wechselkursveränderung im Herkunftsland ein höheres Einkommen erfordern, um die Lebenshaltungskosten decken zu können. Sind Arbeitslose nicht bereit, solche Arbeitsplätze anzunehmen, weil das gebotene Einkommen unter ihrem Arbeitslosengeld liegt, sollen sie dann dazu gezwungen werden? Ist es ökonomisch sinnvoll, die Einkommenszuwächse vieler Jahre rückgängig zu machen, die Gesamtnachfrage abzusenken? Durch die Schaffung von nur wenig produktiven Arbeitsplätzen wird eine veraltete Wirtschaftsstruktur konserviert, ein Handicap für Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft in Zukunft.

Zu Ende der achtziger Jahre schien es noch, als ob das kommende Jahrzehnt im Zeichen beruflicher Weiterbildung stehen würde. Die Sorge um die rasche Durchsetzbarkeit moderner Technologien und der absehbare Mangel an Berufsanfängern, ließ das Konzept der kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung der schon Berufstätigen nicht nur plausibel, sondern auch gesellschaftlich wünschenswert erscheinen. Angesichts des nunmehr großen Angebotes an ausländischen Berufsanfängern wollen Unternehmer sich nicht nur die berufliche Weiterbildung, sondern Berufsbildung überhaupt erspa-

ren. Sie wollen kurzfristige Arbeitsmarktchancen nützen, ohne zu bedenken, daß das, was heute in der Berufsbildung versäumt wird, den Mangel an bestimmten Qualifikationen in Zukunft vorprogrammiert. Ebenso wie die konjunkturell bedingten Versäumnisse zu Beginn der achtziger Jahre in der Berufsbildung von geburtenstarken Jahrgängen schon wenige Jahre danach zum laut beklagten Facharbeitermangel geführt haben. Der Markt kann dort eine Steuerungsfunktion erfüllen, wo kurzfristige Anpassung möglich ist. Für langfristige Berufsbildungsprozesse ist trotz großer Unsicherheit planende Voraussicht notwendig. Bildungsprozesse können nicht nach konjunkturellen Überlegungen gesteuert werden.

Bedauerlicherweise reicht in vielen Unternehmen die Personalplanung nicht allzuweit in die Zukunft, und das Qualifikationspotential ihrer Beschäftigten ist für viele Unternehmer eine völlig unbekannte Größe.

Schuldzuweisung statt Problemanalyse

Die tagespolitische Diskussion um den mißbräuchlichen Bezug von Arbeitslosengeld, um Vermittelbarkeit oder nicht, um weitere ungebremste Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, um die Vorzüge privater Arbeitsvermittlung, bleibt zu meist an der Oberfläche. Sie verstellt die Sicht auf strukturelle Schwächen des Arbeitsmarktes und langfristige Entwicklungstendenzen, die eine Neukonzeption von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik notwendig machen, um veränderten Anforderungen gerecht werden zu können. Was in dieser Diskussion fast immer unter den Tisch fällt, sind die Konsequenzen, die sich aus der geforderten Veränderung eines kritisierten Sachverhaltes ergeben.

Also, um bei der Vermittelbarkeit zu bleiben, von 186.000 Arbeitslosen waren im April 1991 53.000 schwer vermittelbar, in der Hauptsache durch Körperbehinderung und Mobilitätseinschränkungen. Es ist erwiesen, daß bei Arbeitskräftemangel auch Arbeitskräfte mit persönlichen Behinderungen und familiären Verpflichtungen in den Arbeitsprozeß integriert wurde, weil man ihnen entsprechende Arbeitsbedingungen bot oder Arbeitsplätze adaptierte. Soll man also bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen besondere Vermittlungsbemühungen setzen oder soll man sie nicht länger als arbeitsfähig betrachten? Und wenn wir sie nicht länger in den Arbeitsmarkt integrieren wollen, wie soll ihre Existenz gesichert werden? Alles Fragen, die jene beantworten müßten, die schwer vermittelbare Arbeitslose nicht länger als arbeitslos werten wollen.

Auch ältere Arbeitslose haben in der gegenwärtigen Ar-

beitsmarktlage Schwierigkeiten, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Sind sie deswegen generell schwer vermittelbar? Können und wollen wir es uns leisten, daß Unternehmer sagen, wir beschäftigen keinen über 55 (50, 45 ...)? Welches Bild vom Menschen steht hinter einem solchen Einstellungsverhalten? Und auch hier die Frage, wie die Existenz älterer Menschen gesichert werden soll, wenn man ihnen keine Gelegenheit gibt, ihren Unterhalt zu verdienen? Gar nicht zu sprechen von der Unmöglichkeit, gleichzeitig das effektive Pensionsalter zu erhöhen und einen Notausstieg aus Langzeitarbeitslosigkeit durch Frühpension in immer jüngeren Jahren offenzuhalten.

Es soll nicht bestritten werden, daß es den mißbräuchlichen Bezug von Arbeitslosengeld gibt. In fast 2000 Fällen wurde 1990 das Arbeitslosengeld gesperrt, weil ein vermittelter Arbeitsplatz nicht angenommen wurde. Es spricht nichts dagegen, durch verschärfte Kontrollen mehr schwarze Schafe ans Tageslicht zu bringen. Nur für die Annahme, daß die steigende Arbeitslosigkeit in zunehmender Arbeitsunwilligkeit begründet ist, spricht gar nichts. Der eindeutigste Test, ob jemand arbeitswillig ist oder nicht, ist wohl, ihm (ihr) einen Arbeitsplatz anzubieten. Aber so lange sich statistisch um eine offene Stelle mehr als drei Arbeitslose bewerben, ist dieser Test nicht durchführbar. Ganz abgesehen davon, daß viele Unternehmer eine Abneigung gegen Leute haben, die schon längere Zeit arbeitslos waren. Es ist nicht die einzige Stelle, an der der Konflikt zwischen betrieblicher Rationalität und gesamtgesellschaftlichem Optimum sichtbar wird. Die schwere psychische Belastung durch Arbeitslosigkeit, das Bedürfnis von Menschen nach gesellschaftlicher Anerkennung bleiben jedoch auch in solchen Interessensabwägungen unberücksichtigt. Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl gehen bei Arbeitslosigkeit häufig verloren. Mit diesen Belastungen müssen Betroffene ohne viel Hilfe allein zu Rande kommen. Es wird ihnen höchstens vorgeworfen, nicht wirklich Arbeit zu suchen, wenn sie sich letztendlich mit ihrer Arbeitslosigkeit abfinden und versuchen, das Beste aus einer von ihnen nicht veränderbaren Situation zu machen.

Wenn sich Unternehmer und Arbeitnehmer auf eine Vorgangsweise einigen, die zwar den Buchstaben, aber nicht den Intentionen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes entspricht, dann handelt es sich unbestritten um Mißbrauch. Der Nachweis ist allerdings im Einzelfall schwer zu führen, wenn einem Arbeitslosen kein Arbeitsplatz angeboten werden kann. Auch ist die Arbeitsmarktverwaltung erpreßbar, wenn die behauptete Gefährdung von Arbeitsplätzen durchaus plausibel scheint und man es nicht darauf ankommen lassen kann, ob Betriebe tatsächlich zu Grunde gehen oder sich vielleicht doch ohne finanzielle Hilfe als lebensfähig erweisen.

In Österreich ist die Saisonarbeitslosigkeit vergleichsweise hoch. Einigen Unternehmern gelingt es, sich ihre Stammbeslegschaften durch Einstellungszusagen über Arbeitslosenperioden hinweg zu sichern, weil trotz Arbeitslosengeldbezug keine Vermittlung erfolgt. Wahrscheinlich wäre in so manchen Saisonbetrieben eine ganzjährige Beschäftigung möglich, hier werden durch das Einvernehmen von Unternehmern und Arbeitnehmern durch das Arbeitslosengeld Lohnkosten subventioniert.

Es mag auch sein, daß ein niedriges effektives Pensionsalter mit ein Grund ist, daß Unternehmer ältere Arbeitskräfte nicht beschäftigen wollen. Wenn Unternehmer tatsächlich annehmen, daß ältere Arbeitnehmer jede Gelegenheit nützen, um selbst um den Preis längerer Arbeitslosigkeit vorzeitig in Pension gehen zu können, dann muß diesen Vorwürfen nachgegangen werden. Um entweder unbegründetes Mißtrauen oder tatsächlichen Mißbrauch festzustellen, der verhindert werden muß. Es kann aber auch sein, daß Unternehmer ihren älteren Mitarbeitern diesen vorzeitigen Weg in die Pension mit finanziellen Zuwendungen schmackhaft machen, um die Chance zu nützen, Arbeitskräfte zu wesentlich niedrigeren Löhnen einzustellen. Auch dieser Mißbrauch öffentlicher Mittel muß unterbunden werden.

Arbeitsvermittlung, Arbeitsmarktpolitik und Ausländerpolitik

Der sozio-ökonomische Wandel erfordert Politikinnovation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Der Handlungsbedarf führt weit aus dem traditionellen Bereich der Arbeitsmarktpolitik hinaus und wird Sozial- und Bildungspolitik einbeziehen müssen. Die OECD spricht von der aktiven Gesellschaft, der es gelingen soll, jedem den Zugang zur Beschäftigung zu eröffnen und selbst bei Arbeitslosigkeit die Integration in den Arbeitsprozeß aufrechtzuerhalten. Das bedeutet eine intensive Unterstützung von Personen und Personengruppen, die besondere Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Und gezielte Anstrengungen, um die Ausgrenzung dieser Gruppen oder der Arbeitslosen insgesamt zu verhindern.

In vielen Ländern, so auch in Österreich, stehen bei steigender Arbeitslosigkeit für gezielte Maßnahmen dieser Art immer weniger Geld zur Verfügung. Die passiven Maßnahmen – die Sicherung des Lebensunterhaltes bei Arbeitslosigkeit – beanspruchen einen immer größeren Teil der vorhandenen Mittel und Mitarbeiter der Arbeitsmarktverwaltung. Weniger gefördert kann dann die Beschäftigung von Behinderten, sozial schlecht Angepaßten oder Älteren, Menschen mit zu geringen

oder veralteten Qualifikationen oder einfach aller jener, die ein bestimmtes – nie hinterfragtes – Selektionskriterium nicht erfüllen, werden. In den letzten Jahren wurde von der Arbeitsmarktverwaltung die Sorge um „schwierige“ Arbeitslose oder Arbeitslose in Problemgebieten in vielen Fällen an gemeinnützige oder karitative Vereine delegiert. Hier haben sich dann Betreuer mit speziellen Qualifikationen der Probleme angenommen und beträchtliche Erfolge in der Arbeitsvermittlung erzielt. Oft ist es allerdings nicht möglich, direkt einen Arbeitsplatz ohne zusätzliche Hilfestellung zu vermitteln. Auf sogenannten Transferarbeitsplätzen können fehlende Qualifikationen nachgeholt oder das von Unternehmern vorausgesetzte Arbeitsverhalten trainiert werden. Waren es vor einigen Jahren vor allem Jugendliche, die Schwierigkeiten hatten, ihren ersten Arbeitsplatz zu finden, so ergibt sich in letzter Zeit immer mehr die Notwendigkeit, Arbeitsplätze für jene ältere Arbeitskräfte zu schaffen, die die Privatwirtschaft nicht mehr beschäftigen will. Was als experimentelle Arbeitsmarktpolitik begonnen hat, wird in Beschäftigungsinitiativen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen seine Fortsetzung finden müssen. Die Neuorganisation der Arbeitsmarktverwaltung und deren Ausgliederung aus der Staatsbürokratie wird es sicher erleichtern, neuen Aufgaben auf unkonventionelle Weise gerecht zu werden. Die Nutzung der von den verschiedenen Betreuungseinrichtungen und Beschäftigungsinitiativen geschaffenen Strukturen und die Einbindung der jetzt tätigen Betreuer mit ihren einschlägigen Erfahrungen, sollten Zielsetzungen der Umorganisation sein.

Ein weiterer Schwerpunkt der Umorganisation wird die Intensivierung der Kenntnis regionaler Arbeitsmärkte durch die Arbeitsvermittler sein müssen. Der Vermittler muß den Arbeitskräftebedarf eines regionalen Arbeitsmarktes aus eigener Anschauung kennen, gleichzeitig aber auch durch die Möglichkeiten moderner Datenerfassung dem Arbeitssuchenden überregionale Arbeitsmöglichkeiten präsentieren können. Besonders kleinere und mittlere Betriebe werden von gut informierten Arbeitsvermittlern profitieren, da sie zumeist nicht über Mitarbeiter mit solchen speziellen Kenntnissen des Arbeitsmarktes und der Möglichkeiten der Arbeitsmarktförderung verfügen. Hilfestellung in der längerfristigen Personalplanung könnte künftigen Engpässen vorbeugen. Ebenso sind gute Kontakte zwischen den Arbeitsvermittlern und den Betrieben eine tragfähige Basis für die Vermittlung auch „schwieriger“ Arbeitsloser.

Wo und wie immer eine Zusammenarbeit der öffentlichen Arbeitsvermittler mit anderen Institutionen (karitativ, gemeinnützig oder gewerbsmäßig) ins Auge gefaßt wird, je größer die Markttransparenz desto friktionsfreier wird die

Vermittlungstätigkeit sein. Ohne entsprechendes Stellenangebot kann aber auch die effizienteste Stellenvermittlung die Arbeitslosigkeit nicht senken!

Die steigende Arbeitslosigkeit 1990 und 1991 ist nicht in Arbeitsunwilligkeit, Mißbrauch oder in einem Versagen der Arbeitsmarktverwaltung begründet, sondern im immensen Zustrom an ausländischen Arbeitskräften. Eine Atempause in der Zuwanderung ist dringend geboten. Denn es wächst das schon in Österreich ansässige ausländische Arbeitskräftepotential auf jeden Fall, und auch Familienzusammenführung wird es geben müssen. Als nächster Schritt muß der überwiegende Teil der Ausländerbeschäftigung als de facto-Einwanderung gesehen und eine Einwanderungspolitik formuliert werden. Jährliche Einwanderungszahlen müssen humanitären Anliegen gerecht werden und einen sozial akzeptablen Ausgleich zwischen den Wünschen der Unternehmer, gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen, der Infrastrukturkapazität und berechtigten Anliegen der schon ansässigen Wohnbevölkerung sichern.

Weiters muß, um den Sockel der „hausgemachten“ Arbeitslosigkeit zu senken, die Behebung der schon seit einiger Zeit diagnostizierten Strukturschwächen im Bildungs- und Beschäftigungssystem endlich in Angriff genommen werden. Ebenso muß das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium weiter entwickelt werden, um für sich schon abzeichnende künftige Probleme am Arbeitsmarkt gewappnet zu sein. Eine effiziente, auf die neuen Erfordernisse ausgerichtete Organisation der Arbeitsmarktverwaltung ist eine wichtige Voraussetzung. Unverzichtbar dafür ist aber auch eine ausreichende Zahl gut geschulter Mitarbeiter und die entsprechende finanzielle Dotierung dieser öffentlichen Aufgabe.

Weshalb wir eine eigenständige Makroökonomie brauchen*)

Jürgen Kromphardt

I. Kriterien einer eigenständigen Makroökonomie

Stanley Fischer (1988) kennzeichnet in seinem Survey „Recent Developments in Macroeconomics“ die makroökonomische Theorie oder (kurz) die Makroökonomie von ihrem Untersuchungsobjekt her, indem er eingangs schreibt: „The focus in this survey is on the core issue of the reasons for macroeconomic fluctuations and sometimes persistent unemployment.“

Solange diese Phänomene als wirtschaftspolitisches Problem angesehen werden, wird es eine so definierte Makroökonomie geben, und es wird in ihr auch weiteres Fortschreiten der Erkenntnisse geben, wie sie Fischer (1988, S. 331) für die achtziger Jahre konstatiert („there has been remarkable progress in understanding many theoretical issues“).

In diesem Text geht es mir aber nicht um die Makroökonomie in diesem weiten Sinn, sondern um eine eigenständige Makroökonomie, die ich ausgehend von der Methode so charakterisieren möchte: Kennzeichnend für die Makroökonomie ist, daß sie die *Interdependenz* aller ökonomischen Phänomene durch die Analyse der *beobachtbaren* Wechselwirkungen zwischen gesamtwirtschaftlichen Aggregaten und der Reaktion der Aggregate auf wichtige Schlüsselgrößen (wie Zinssatz, Renditeerwartungen) zu erfassen versucht und *nicht* durch die Postulierung fiktiver, nicht existierender Koordinationsmechanismen zwischen den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen. Der Einstieg über die Aggregate wird für notwendig gehalten, weil nur so die kreislaufmäßigen Interdep-

* Erweiterte Fassung eines Vortrages, gehalten am 2. Jänner 1991 vor dem Arbeitskreis Dr.-Benedikt-Kautsky.

endenzen zu erkennen und zu analysieren sind. Definiert man auf diese Weise eine *eigenständige* Makroökonomie, so wird ein Teil der Theoriegebäude, die sich mit den von Fischer genannten gesamtwirtschaftlichen Problemen beschäftigt, nicht erfaßt bzw. ausgeschlossen, nämlich diejenigen Systeme gesamtwirtschaftlicher Aussagen, die aus der Mikroökonomie mit Hilfe von Verallgemeinerungen von der einzel- auf die gesamtwirtschaftliche Ebene gewonnen werden.

Mit dieser Ausklammerung von gesamtwirtschaftlichen Aussagen, die aus der Mikroökonomie gewonnen werden, soll selbstverständlich nicht die Notwendigkeit und Bedeutung der mikroökonomischen Analyse selbst angezweifelt werden. Diese ist vor allem aus zwei Gründen notwendig und vorteilhaft: *Erstens* handeln in einer Wirtschaft stets die Individuen und nicht die Aggregate, die von der Makroökonomie betrachtet werden; also braucht man die Mikroökonomie, um wirtschaftliches Handeln zu erklären. *Zweitens* kann die Mikroökonomie das Verhalten des einzelnen in einer gegebenen Umwelt betrachten; die Auswirkungen seines Handelns auf die Umwelt kann sie vernachlässigen – sie kann, mit anderen Worten, partialanalytisch sein und sich für jedes zu behandelnde Problem jeweils auf einen überschaubaren Bereich beschränken. Dadurch kommt die Mikroökonomie häufig zu eindeutigen Ergebnissen.

Der erste Grund für die ungefährdete Existenz der Mikroökonomie bringt nun viele Autoren zu der Meinung, jede ökonomische Theorie müsse notwendigerweise mikroökonomischer Natur sein. Ekkehard Schlichts Referat mit dem Thema „Die Wachstumstheorien im Widerspruch von Mikro- und Makroansatz“ auf dem letzten Ottoburger Seminar verdanke ich den Hinweis, daß man eine solche Sicht schon bei Carl Menger findet:

„Die Phänomene der ‚Volkswirtschaft‘ sind ...keineswegs unmittelbare Lebensäußerungen eines Volkes als solchen, unmittelbare Ergebnisse eines ‚wirtschaftenden Volkes‘, sondern Resultate all der unzähligen einzelwirtschaftlichen Bestrebungen im Volke, und sie vermögen demnach auch nicht unter dem Gesichtspunkte der obigen Fiktion uns zum theoretischen Verständnis gebracht werden. Die Phänomene der ‚Volkswirtschaft‘ müssen vielmehr, gleich wie sie sich uns in Wirklichkeit als Resultate einzelwirtschaftlicher Bestrebungen darstellen, auch unter diesem Gesichtspunkte theoretisch interpretiert werden.“ (Menger, 1883, S. 87 f, zitiert nach Schlicht, 1991).

Schlicht folgert daraus, daß nach dieser Überlegung eine makroökonomische Theorie keine Berechtigung habe; sie wäre „Fiktion“.

Wenn man aber dieser Auffassung folgt und mikrotheoretisch an die Lösung ökonomischer Fragen herangeht, dann stellt sich das Problem der Verallgemeinerung: Unter welchen Voraussetzungen kann eine gefundene mikroökonomische Aussage zu einer gesamtwirtschaftlichen Aussage verallgemeinert werden, mit anderen Worten auf die Ebene einer makroökonomischen Aussage gehoben werden?

Die Mikroökonomien, die einer solchen Verallgemeinerung nicht widerstehen können, gehen zwei Wege: Sie bezeichnen den individuellen Akteur als repräsentativen Haushalt bzw. als repräsentatives Unterneh-

men *oder* sie modellieren explizit den Preismechanismus des Marktsystems und schreiben ihm eine Perfektion zu (Stichwort: vollständiges System kontingenter Zukunftsmärkte), die in der Realität nicht zu finden ist.

Auf diese Weise kommt es zu einer erstaunlichen Asymmetrie: Viele Mikroökonomien bestreiten die Existenzberechtigung einer eigenständigen *Makroökonomie*, kein Makroökonom aber bestreitet die Notwendigkeit einer eigenständigen Mikroökonomie! Vielmehr betonen die Makroökonomien zweierlei:

- a) Man kann makroökonomische Fragen nicht mit mikroökonomischer Theorie beantworten.
- b) Die Makroökonomie kann nicht auf einer Mikroökonomie aufgebaut werden, die aufgrund ihrer Annahmen keinen Platz für gesamtwirtschaftliche Entwicklungen läßt, die sich aus den Kreislaufzusammenhängen und den Unvollkommenheiten der Koordination der Märkte ergeben.

Vor allem hierin liegen die Schwierigkeiten, die die keynesianische Makroökonomik mit der Mikrofundierung hat. Howitt (1987) charakterisiert diese im „New Palgrave Dictionary“ in seinem Beitrag „Macroeconomics: Relations with Microeconomics“ so:

„The story of the development of macroeconomic theory beginning with the Keynesian Revolution is largely a story of the struggle between these opposing forces: the quest for a microformulation and the recognition that existing micro theory is inadequate for dealing with macro problems“ (1987, S. 274).

Definiert man Makroökonomie von der Methode her, so gibt es – abgesehen von der klassischen Nationalökonomie – vor allem *zwei* eigenständige makroökonomische Theoriegebäude, die in der Nachkriegszeit eine große Rolle in der theoretischen und wirtschaftspolitischen Diskussion gespielt haben:

1. die keynesianische Theorie bzw. die Theorie von Keynes und
2. die monetaristische Theorie, also die von Friedman wiederbelebte und neuformulierte Quantitätstheorie.

Beide Theorien untersuchen die Zusammenhänge zwischen den wichtigsten gesamtwirtschaftlichen Größen, wie Produktion und Beschäftigung, Einkommen und Preisniveau. Dabei ist es der Keynes'schen Theorie besonders wichtig, Höhe und Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumens zu erklären (dies Ziel entspricht der Fischer'schen Zielbestimmung für die Makroökonomie); die zweite hingegen verfolgt vorrangig das Ziel, Höhe und Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus zu erklären.

Die *neue* klassische Makroökonomie ist dagegen – methodologisch gesehen – keine eigenständige makroökonomische Theorie; sie ist vielmehr ein System von Aussagen über gesamtwirtschaftliche Größen, das aus einem mikroökonomischen Totalmodell unter den Annahmen vollständiger Konkurrenz und stets preisgeräumter Märkte gewonnen worden ist. Sie ist daher als konkurrierendes Theoriegebäude zur eigenständigen Makroökonomie anzusehen.

Mit dem Monetarismus werde ich mich im folgenden nicht beschäftigen; denn wenn über die Existenzberechtigung und die Zukunft einer eigenständigen Makroökonomie diskutiert wird, dann geht es eigentlich stets um die keynesianische Makroökonomie. Der Grund dafür ist darin zu sehen, daß die monetaristische Theorie nur eine Lücke füllt, die von der neoklassischen Mikroökonomie gelassen wird, nämlich die Bestimmung des Preisniveaus. Sie ergänzt daher die Mikroökonomie, aber sie widerspricht ihr nicht.

Anders ist es mit der keynesianischen Makroökonomie, die vielen *Verallgemeinerungen* der Mikroökonomie auf der Makroebene widerspricht. Daher ist die Frage von zentralem Interesse: Was wird von der keynesianischen Makroökonomie bleiben? Der Antwort auf diese Frage sind die folgenden Abschnitte gewidmet.

II. Kriterien für die Akzeptanz makroökonomischer Theorien

Zur Beantwortung der gestellten Frage möchte ich von der These ausgehen, daß die Bedeutung, die einer Theorie in der „wissenschaftlichen Gemeinschaft“ zuerkannt wird, von zwei Faktoren abhängt:

1. Auf der *theoretischen* Ebene zählt ihr Beitrag zur Erklärung von in der Realität zu beobachtenden Phänomenen. Nach Ansicht von Popper ist dieses Erkenntnisinteresse sogar das Entscheidende! So schreibt er in der „Logik der Forschung“ (8. Auflage 1984, S. 31): „...vor allem ist schließlich festzuhalten, daß dem Theoretiker an der Erklärung als solcher gelegen ist, d. h. an nachprüfbaren erklärenden Theorien, und daß ihn Anwendungen und Prognosen nur aus theoretischen Gründen interessieren – weil sie zur *Prüfung* von Theorien verwendbar sind.“
2. Auf der wirtschaftspolitischen Ebene hängt ihre Akzeptanz von ihrer Fähigkeit ab, für die als vordringlich anerkannten aktuellen wirtschaftspolitischen Probleme Lösungsvorschläge anzubieten; dabei hängt die Anerkennung von Problemen als „vordringlich“ auch von den dominierenden Werturteilen ab.

Wenn dies so ist, so stellt sich die nächste Frage: Nach welchen Kriterien bewerten Theoretiker alternative, vorliegende Theorien? Das wichtigste Kriterium scheint mir die *logische Konsistenz* zu sein, die sich heutzutage in formaler Konsistenz ausdrückt. Mit diesem Aspekt beschäftigt sich Abschnitt III, mit der wirtschaftspolitischen Ebene Abschnitt IV.

III. Inkonsistenz in der keynesianischen Theorie und der Ansatzpunkt zu ihrer Überwindung

Mißt man die Erklärungskraft einer Theorie an ihrer logischen und formalen Konsistenz, so schneidet die keynesianische Theorie schlecht ab! Das liegt meines Erachtens an zwei Dingen: *Erstens* haben die Key-

nesianer in Lehrbüchern und Artikeln die Theorie von Keynes häufig auf ein recht simples Schema reduziert, nämlich das IS/LM-Diagramm von Hicks, das vor allem folgende Schwachpunkte aufweist (vgl. im einzelnen meinen Artikel „Die Zukunft der Globalsteuerung“, 1986).

- a) Im IS/LM-Diagramm können nicht gleichzeitig Mengen und Preise variiert werden. Es lassen sich nur nominale oder reale Größen betrachten.
- b) Es fehlt die Angebotsseite.
- c) Es fehlen Aussagen über Marktstruktur und Marktverhalten; die Beziehungen zur mikroökonomischen Theorie bleiben ungeklärt.
- d) Die Verteilungsproblematik wird ausgeblendet.
- e) Der Arbeitsmarkt bleibt außer Betracht.
- f) Die Geldmenge ist exogen; der Bankensektor wird vernachlässigt.
- g) Die Unsicherheit der Erwartungen bleibt draußen vor.

Zweitens haben viele Keynesianer sich auf die „Neoklassische Synthese“ im eigentlichen Sinn eingelassen, bei der – beginnend mit Modigliani (1944) – durch Kombination des IS/LM-Diagramms mit einem neoklassischen Arbeitsmarkt das keynesianische Instrumentarium mißbraucht werden kann (und wurde), um neoklassische Ergebnisse zu produzieren. Ich spreche hier nicht von der These, die auch Keynes selbst vertreten hat, daß bei erfolgreicher Vollbeschäftigungspolitik „viele der alten klassischen Prinzipien der Mikroökonomie wieder Geltung erlangen“ (Samuelson, 1975, S. 442), sondern von jener neoklassischen Synthese, die den Geltungsbereich der mikroökonomischen Verallgemeinerungen nicht auf den Fall der Vollbeschäftigung beschränkt.

Um aus deren Umklammerung herauszukommen, war dann später eine Neubesinnung erforderlich bzw. eine Rückbesinnung auf den eigentlichen Kern der Theorie von Keynes. Diese Rückbesinnung eingeleitet zu haben, ist das große Verdienst von Clower (1963) und von Leijonhufvud (1968), der den Unterschied zwischen den „Economics of Keynes“ und den „Keynesian Economics“ herausarbeitete. In dieser Phase einer Rückbesinnung, deren Ausmaß und Notwendigkeit sehr unterschiedlich eingeschätzt wird, bietet die keynesianische Theorie kein Bild der Konsistenz und Geschlossenheit; ganz im Gegenteil bieten die unterschiedlichen Interpretationen zahlreiche Angriffsflächen. Daher hat die keynesianische Theorie auf Dauer nur Chancen, wenn sie voll aus der neoklassischen Umklammerung gelöst und dann konsequent und eigenständig aufgebaut wird.

Für ihren konsistenten Neuaufbau muß die keynesianische Theorie von folgender *Grundfrage* her konzipiert werden: Warum funktioniert die Gesamtwirtschaft nicht so, daß auf allen Märkten, einschließlich der Faktormärkte, Angebot und Nachfrage in Übereinstimmung gebracht werden, obwohl doch die Mikroökonomie zeigt, daß auf jedem einzelnen Markt, für sich betrachtet, ein solches Gleichgewicht erreichbar ist? Die Antwort kann nur sein: Das Ergebnis ist anders, wenn man das Zusammenwirken zwischen den Märkten (die spillovers) berücksichtigt, also die Koordination von Entscheidungen auf verschiedenen Märkten. Dann zeigt sich: Was nicht so gut funktioniert, wie man es für die Vollbeschäf-

tigung aller Produktionsfaktoren bräuchte, ist die Koordination der Märkte. Hier gibt es *Koordinationsversagen*. Dieses Versagen resultiert im Grundsatz nicht daraus, daß die Preise nicht genügend flexibel sind, sondern daraus, daß bei Berücksichtigung der Spillover-Effekte die Preise und insbesondere die Faktorpreise mehrere Koordinationsaufgaben gleichzeitig übernehmen müssen, die sie nur ausnahmsweise gleichzeitig erfüllen können.

Dies möchte ich kurz für den Gütermarkt, den Geldmarkt und den Arbeitsmarkt aufzeigen: Auf dem *Gütermarkt* sind Angebot und Nachfrage nach Gütern so zu koordinieren, daß beide sich bei einem Produktionsniveau treffen, bei dem alle Erwerbspersonen, die arbeiten wollen, Arbeit in gewünschtem Umfang haben. Liegt die Nachfrage niedriger, so müßten Löhne und Zinsen so verändert werden, daß die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage steigt. Für eine höhere Konsumgüternachfrage wäre dafür ein höherer Lohnsatz hilfreich, für höhere Investitionen dagegen ein niedriger Lohnsatz – zwecks Verbesserung der Gewinnerwartungen – und außerdem niedrigere Zinsen und höhere Preise; für die aktuellen Absatzmöglichkeiten wären aber eher niedrigere Preise vorteilhaft. Auf dem *Geldmarkt* werden Angebot und Nachfrage nach Geld zum Ausgleich gebracht. Eine durch die eben genannte Zinssenkung hervorbrachte Erhöhung der Gesamtnachfrage erhöht jedoch die Nachfrage nach Geld. Bei gegebener Geldmenge braucht man daher einen höheren – und nicht einen niedrigeren – Zins, um den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Geldmarkt zu erreichen. Auf dem *Arbeitsmarkt* würde ein höherer Lohnsatz zu einer verstärkten Substitution von Arbeit durch Kapital führen, also die Nachfrage nach Arbeit verringern; diese würde außerdem weiter angetrieben durch niedrigere Zinsen zwecks Steigerung der Investitionen. Andererseits aber würde verstärkte Substitution von Arbeit durch Kapital mehr Rationalisierungsinvestitionen und damit kurzfristig mehr Nachfrage nach Arbeit bedeuten, aber eben nur solange, bis die neuen Maschinen installiert sind und die Arbeitskräfte freigesetzt werden.

E. Schlicht hat in seinem Ottobreuer Referat diese Koordinationsprobleme in zwei Gruppen geteilt: Die erste bezeichnet er als „keynesianische Koordinationsproblem, das sich auf die Räumung des Gütermarktes bezieht: Wie kann erreicht werden, daß die aggregierte Nachfrage nach Gütern und Diensten gerade der Höhe der Vollbeschäftigungsproduktion entspricht, wo doch die aggregierte Nachfrage Resultante vieler unabhängig voneinander getroffener einzelwirtschaftlicher Entscheidungen ist?“ Das zweite „makroökonomische Koordinationsproblem bezieht sich auf die Wahl der Produktionsverfahren: Wie kann erreicht werden, daß die Wahl der Produktionsverfahren, die in den einzelnen Unternehmungen unabhängig voneinander erfolgt, auf eine gesamtwirtschaftliche Kapitalintensität führt, die der angebotsseitig vorgegebenen Faktorausstattung entspricht? Dies ist das neoklassische Koordinationsproblem.“

Ich hoffe, gezeigt zu haben, daß diese beiden Koordinationsprobleme nicht unabhängig voneinander bestehen. Selbstverständlich befaßt sich

die keynesianische Makroökonomie vorrangig mit dem keynesianischen Koordinationsproblem und mit den Konsequenzen, die aus entsprechendem Koordinationsversagen zu ziehen sind. Dabei sollte klar geworden sein, daß dieses Problem nicht durch flexible Preise und Löhne gelöst werden kann. Flexible Preise und Löhne können sogar problemverschärfend sein, d. h. destabilisierend wirken, wie De Long und Summers (1986) gezeigt haben. Insofern ist es falsch, der neoklassischen Betonung des Problemlösers „Preismechanismus“ dadurch entgegenzukommen, daß man sich nur noch mit der Flexibilität bzw. Inflexibilität der Preise und Löhne beschäftigt. Genau das aber tut die „New Keynesian Economics“, die Robert Gordon (1990) in einem Survey des „Journal of Economic Literature“ vorstellt. Gordon schreibt dort zunächst zustimmend, es sei der „traditional view, that Keynesian economics is fundamentally about the macroeconomic externalities of individual decisions and the coordination failure inherent in a free-market economy“ (S. 1117).

In der Gegenüberstellung mit den „New-classical Macroeconomics“ schreibt er des weiteren zutreffend: „The essential feature of Keynesian macroeconomics is the absence of continuous market clearing“ (S. 1135), um dann eben doch in neoklassisches Fahrwasser zu geraten: „Each agent faces a constraint that is indirectly a result of his own failure to reduce sufficiently its price and this points to a coordination failure ...“.

Hier schimmert wieder die neoklassische Vorstellung durch, jeder „Agent“ könne durch Preissenkung seinen Absatz erhöhen. Das gilt aber nur bei *gegebener* Gesamtnachfrage, und genau dies darf in der Makroökonomie *nicht* angenommen werden.

Der schwedische Nationalökonom Leijonhufvud hat diese Verschiebung in der Argumentation mehrfach mit Hilfe einer Darstellung kritisiert, die sich an der schwedischen Flagge orientiert (zuletzt 1987). Ich reduziere diese hier auf das folgende Matrixschema:

Absorptionsmechanismus Schocks	nominal	real
nominal	Friedmans Hubschrauber	Insel- parabel
real	Neoklassische Synthese	Keynes

Als rein nominale Schocks bezeichnet Leijonhufvud solche, die durch rein nominale Änderungen ausgeglichen werden können; z. B. kann eine Erhöhung der Geldmenge durch Abwurf von Geldscheinen aus einem

Hubschrauber durch eine Steigerung des allgemeinen Preisniveaus ausgeglichen werden. Es handelt sich offenbar um Schocks, die alle gleichmäßig betreffen und daher durch entsprechende allgemeine Reaktionen ausgeglichen werden können. Reale Schocks dagegen erfordern Änderungen relativer Preise, soweit nicht die notwendigen Mengenreaktionen bereits bei gegebenen Preisrelationen erfolgen. Sind bei den betroffenen Gütergruppen die Stückkosten konstant und freie Produktionskapazitäten vorhanden, so kann ein realer Schock (z. B. Verschiebung der Nachfrage) auch bei unveränderten relativen Preisen durch eine entsprechende Verschiebung der Produktionsstruktur aufgefangen werden. Häufig aber werden Änderungen relativer Preise erforderlich sein.

Der typische reale Schock in der keynesianischen Welt ist eine Veränderung der Renditeerwartungen (der berühmte „sudden collapse of the marginal efficiency of capital“). Die einzige Chance, mit einem solchen Schock fertigzuwerden, besteht in der Änderung des entsprechenden relativen Preises, hier des Zinssatzes, der wie die Renditeerwartungen eine Beziehung *zwischen* mehreren Perioden darstellt. Häufig aber reicht nicht einmal eine solche reale Reaktion aus, um das Vollbeschäftigungsgleichgewicht wiederherzustellen.

Diese Überlegung entsprach Keynes' Erklärung von Arbeitslosigkeit und Konjunkturschwankungen: Der Zinssatz kann die plötzlichen Änderungen in den Renditeerwartungen nicht auffangen, und das liegt vor allem daran, daß der Zins auch vom Geldmarkt bestimmt wird.

Für wenig sinnvoll hält Leijonhufvud Theorien, die sich auf die beiden „hybriden“ Fälle beziehen. Dies gilt einmal für die Inselparabel von Phelps (1969), wo nominale Schocks (Erhöhung der Geldmenge) deswegen zu realen Reaktionen führen, weil die Inselbewohner diese Schocks irrtümlich für reale Schocks halten. Vor allem aber hat Leijonhufvud die Uminterpretation oder Verbiegung der Keynesianischen Theorie kritisiert, in der unter dem Einfluß der neoklassischen Denkweise die Fragestellung umformuliert wurde: Warum wird ein realer Schock nicht durch eine *nominale* Reaktion (des Preis- und des Lohnniveaus) aufgefangen? Mit anderen Worten wurde so getan, als ob flexible Löhne und Preise einen Rückgang der Renditeerwartungen kompensieren könnten, und es wurde dann nur noch festgestellt, daß die Löhne und Preise relativ starr sind.

Es ist jedoch eher umgekehrt: Weil flexible Preise und Löhne kein Allheilmittel für gesamtwirtschaftliche Koordinationsprobleme sind, haben sich Verhaltensweisen durchgesetzt, die zu starren Preisen und Löhnen führen. Die aus keynesianischer Sicht richtige Fragestellung lautet: Welche Vor- und Nachteile sehen die Wirtschaftssubjekte bei der Starrheit bzw. Flexibilität von Preisen und Löhnen, und auf welchen Wegen kommt das mit diesen Interessen und Einsichten mehr oder weniger vereinbarte Maß an Starrheit zustande, das wir in der Realität beobachten?

Zur Beantwortung dieser Frage ist die traditionelle neoklassische Mikroökonomie *nicht* in der Lage, da sie von flexiblen Preisen ausgeht – oder sogar von stets markträumenden Preisen, wie die „new classical macroeconomics“. Vielmehr wird eine Mikroökonomie mit preissetzen-

den Unternehmen benötigt, die in monopolistischer Konkurrenz zueinander stehen:

„New-Keynesian economics is about the choices of monopolistically competitive firms that set their individual prices and accept the level of sales as a constraint, in contrast to new-classical economics, in which competitive price-taking firms make choices about output.“ (R. Gordon, 1990, S. 1116)

Mit der entsprechenden Literatur, in der die Effizienzlohntheorie, die Kontraktlohntheorie, die Insider-Outsider-Theorie, der Menue-Kosten-Ansatz und andere Überlegungen behandelt werden (für einen kurzen Überblick s. Gordon, 1990, Abschnitt VII, oder Fischer, 1988, Abschnitt IV) entwickelt sich in neuerer Zeit ein *mikroökonomisches* Fundament für die keynesianische makroökonomische Theorie. Wenn es gelingt, sie anhand der aufgezeigten keynesianischen Fragestellung weiterzuentwickeln und sie vor erneuter neoklassischer Vereinnahmung zu bewahren, so wäre für die logische Konsistenz der keynesianischen Theorie viel gewonnen, und es gäbe gute Aussichten für ihre theoretische Anerkennung durch die wissenschaftliche Gemeinschaft der Wirtschaftstheoretiker.

Sie kann sich dann auch gegenüber der Neuen Klassischen Makroökonomie behaupten, die sich für ihre Aussagen über die Koordinationsleistungen des Marktes auf das stützt,

“what is generally regarded as the weakest point of microtheory – the *tâtonnement* mechanism” (Howitt, 1987, S. 274).

Damit wende ich mich dem zweiten Kriterium für die Akzeptanz einer Theorie zu.

IV. Wirtschaftspolitische Relevanz

Wie wichtig die wirtschaftspolitische Relevanz für aktuelle und als dringlich erachtete Probleme für die Akzeptanz einer Theorie ist, zeigt sich daran, daß die Theorie von Keynes nach der Weltwirtschaftskrise und damit in einer Zeit, in der die Massenarbeitslosigkeit nur durch Kriegsvorbereitung und Rüstungsproduktion überwunden werden konnte, sehr rasch und weitgehend akzeptiert wurde. Dies wurde dadurch erleichtert, daß ihre wirtschaftspolitischen Lösungsvorschläge schon vorher von vielen Ökonomen vertreten wurden, obwohl sie mit deren theoretischer Analyse nicht vereinbar waren.

Ein ebenso deutliches Zeichen für diesen Zusammenhang ist darin zu sehen, daß die monetaristische Theorie nach dem 1. Ölpreisschock im Herbst 1973 und dem ihm folgenden Inflationsschub ihre dominierende Position erlangte; denn sie lieferte Lösungsvorschläge für dieses für die großen westlichen Industriestaaten nun wieder aktuelle Problem der hohen und sich evtl. beschleunigenden Inflationsraten.

Die Tatsache, daß die monetaristischen Lösungsvorschläge auf das Problem der Beschäftigung keine Rücksicht nahmen und trotzdem rasch akzeptiert wurden, hängt mit den Werturteilen darüber zusammen, wel-

che Probleme vordringlich seien. Daß das Ziel „hohe Beschäftigung“ so rasch seinen Vorrang verlor, führt Rothschild (1986) auf zunehmende objektive Schwierigkeiten und auf veränderte gesellschaftliche Konstellationen zurück.

Vor allem zwei objektive Schwierigkeiten stellten sich in der Vollbeschäftigungspolitik mehr und mehr in den Weg:

- a) Das Auslaufen der wachstumsbegünstigenden Faktoren der fünfziger und sechziger Jahre, nämlich Wiederaufbau und Nachholbedarf, technische Nachholprozesse und Liberalisierung des Außenhandels.
- b) Die verschärfte Inflationsproblematik, die sich gerade wegen der Erfolge der Vollbeschäftigungspolitik ergab. Diesen Zusammenhang hatten die Keynesianer (im Gegensatz zu Keynes) vernachlässigt: „Was aber viele Keynesianer nicht rechtzeitig erkannten, war, daß die erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik zu veränderten Verhaltensweisen führte, welche die Inflationsproblematik verschärften: Das Vertrauen in anhaltend gute Beschäftigungs- und Absatzmöglichkeiten verstärkte die Bereitschaft von Arbeitnehmern und Unternehmungen, ihre Positionen im Verteilungskampf durch wachsende und künftige Inflationsraten vorwegnehmende Lohnforderungen und Preissteigerungen zu verbessern. Die Tendenz inflationssteigernder Lohn-Preis-Spiralen wurde damit gegen Ende der sechziger Jahre immer akuter.“ (Rothschild, 1986, S. 119)

Zu den veränderten gesellschaftlichen Konstellationen schreibt Rothschild (1986, S. 120):

„Mit der Beendigung der Wiederaufbautätigkeiten der fünfziger Jahre und der Wiederherstellung eines funktionsfähigen internationalen Handels- und Währungssystems hatte sich die Wirtschaft in allen Ländern im Laufe der sechziger Jahre – bei hoher Beschäftigung – voll konsolidiert.

Die unruhigen Jahre der Nachkriegszeit, in der utopische und realistische Reformideen herumschwirrten und die politischen Gemüter bewegten, waren vorbei. Es kam – wenn auch unter geänderten Verhältnissen – zu einer Restauration der alten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Das mußte sich auch in den ideologischen Tendenzen niederschlagen. Die konservativen Kräfte, welche in der labilen Nachkriegszeit und unter dem Eindruck der Depression der Zwischenkriegsjahre eher defensiv und konzessionsbereit agiert hatten, konnten nun wieder selbstbewußter und aggressiver auftreten.“

Dabei zeigt sich nach Rothschilds Meinung:

„Das alte Vorurteil gegen die Zulässigkeit staatlicher Eingriffe, welches das Unternehmerdenken seit jeher beherrscht hatte und in der früheren traditionellen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik seinen Niederschlag und seine Legimitation fand, war nicht ausgestorben. Staatliche Einflüsse konnten in den Händen mancher Regierungen nicht nur zur Erhaltung erwünschter Prosperität und Absatzchancen, sondern auch für kostspielige Wohlfahrts- und Umverteilungszwecke eingesetzt werden, welche in diesen Kreisen weit weniger willkommen waren. Auch unabhängig davon bedeutete die stärkere und häufig schwerfälli-

ge staatliche Aktivität eine Behinderung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit. Und schließlich verlor in diesen Kreisen auch die Vollbeschäftigung ihre hohe Priorität, als man erkennen mußte, daß sich mit andauernder hoher Beschäftigung und schwindender Angst vor Arbeitslosigkeit das Kräfteverhältnis am Arbeitsmarkt und die Entscheidungssituation in den Betrieben zugunsten der Arbeitnehmer verschieben könnte. Daß diese Elemente früher oder später in Geschäftskreisen wieder die Oberhand gewinnen würden und eine Rückkehr zur (alten) neoklassischen Orthodoxie begünstigen würden, hatte übrigens der bedeutende Ökonom Michal Kalecki, der schon vor Keynes ein keynesianisches Modell entworfen hatte, bereits 1943 in einem wahrhaft prophetischen Artikel vorhergesagt" (Kalecki, 1943).

Die abnehmende Bedeutung, die der keynesianischen Makroökonomik zuerkannt wird, ist aber nicht nur auf die veränderte Gewichtung oder Akzeptanz der Ziele zurückzuführen, sondern auch auf zunehmende Skepsis gegenüber ihren Lösungsvorschlägen für das Problem der konjunkturellen Schwankungen der Gesamtnachfrage und für das Problem dauerhafter Unterbeschäftigung.

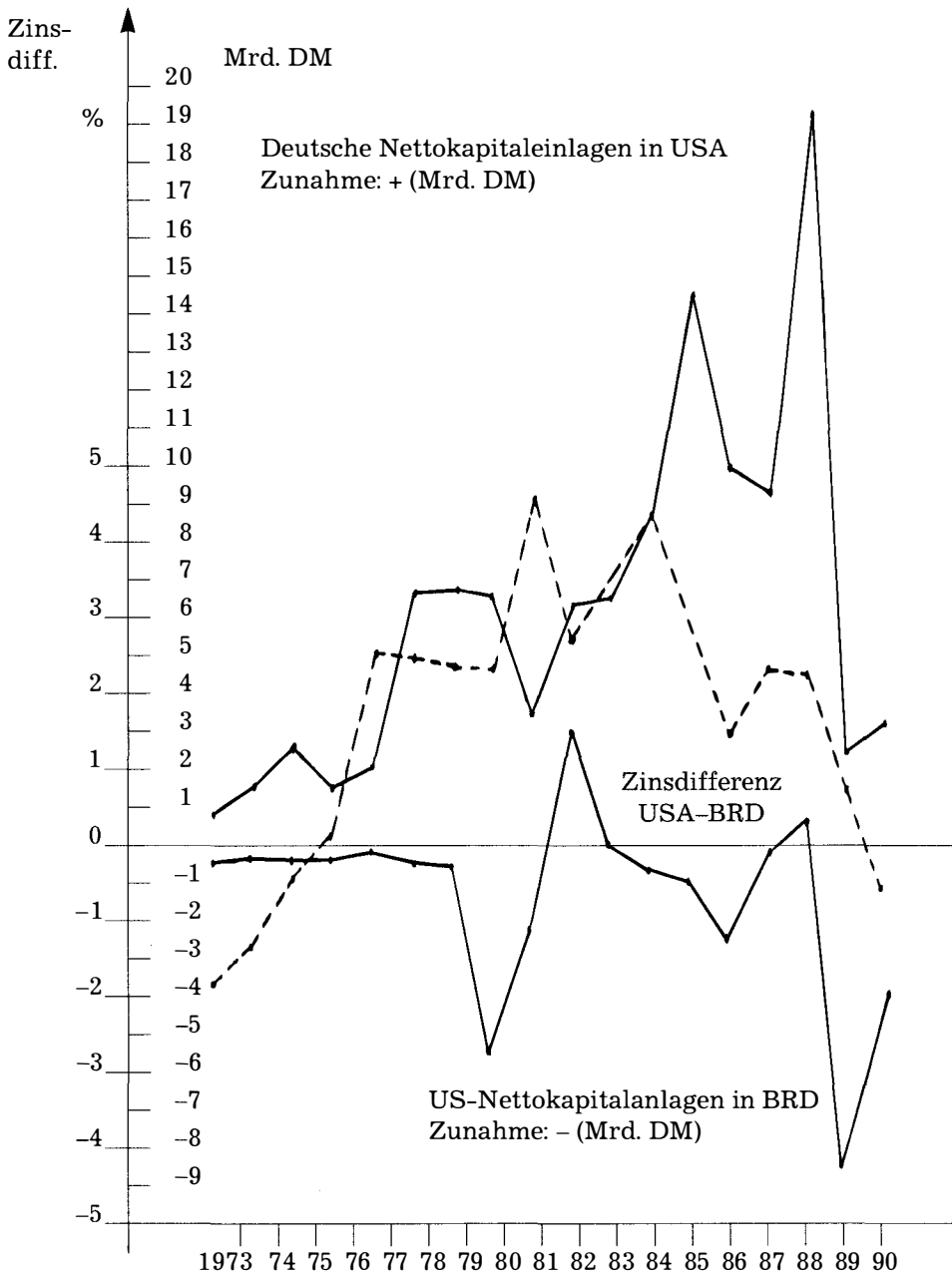
Diese Skepsis beruht vor allem auf den Konsequenzen, die sich aus der Internationalisierung der Wirtschaft ergeben, d. h. aus der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung der Gütermärkte und der Kapitalmärkte. Diese Internationalisierung führt dazu, daß die Wirkungen von Steuerungsmaßnahmen, die auf die jeweilige nationale Volkswirtschaft zielen, an deren Grenzen nicht haltmachen. Auf den Gütermärkten stellt die internationale Verflechtung gegenüber früheren Zeiten nur einen graduellen Unterschied dar: Die Import- und Exportquoten sind größer geworden. Daher kommt eine Erhöhung der Gesamtnachfrage zu einem größeren Teil als früher nicht der inländischen Produktion zugute, sondern der ausländischen. Dies hat die neugewählte französische Regierung unter Mitterand 1981 bei ihrer isolierten Expansionspolitik schmerzlich erleben müssen.

Die internationale Verflechtung der Kapitalmärkte, die sich aus der weltweiten Abschaffung fast aller Kapitalverkehrskontrollen ergibt, stellt dagegen einen mehr als nur graduellen Unterschied dar. Sie führt zwar nicht dazu – wie Schaubild 1 beispielhaft für die Zinsdifferenzen zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland zeigt – daß die Zinssätze sich einander angleichen oder gar übereinstimmen. Daher können zumindest die Notenbanken, die Schlüsselwährungen emittieren, auch weiterhin Einfluß auf das Zinsniveau nehmen; sie müssen bei entsprechenden Maßnahmen aber berücksichtigen, inwieweit sie dadurch Kapitalbewegungen auslösen.

Zu dieser Frage gibt Schaubild 1 keine klare Auskunft; denn es zeigt, daß kein klarer Zusammenhang zwischen Zinsdifferenzen und Kapitalbewegungen besteht. Dies ist nicht erstaunlich, weil die Kapitalanleger ihren Entscheidungen bestimmte Wechselkurserwartungen zugrunde legen. Außerdem gehören auch Direktinvestitionen zu den langfristigen Kapitalanlagen, und diese werden nach Renditeerwartungen getroffen und nicht nach durchschnittlichen Marktzinssätzen. Für die Devisen-

Schaubild 1

Langfristige Kapitalbewegungen (Laufzeit über 1 Jahr und langfristige Zinsdifferenzen) USA-BRD



1) Long term Government Bond Yields (FRG > 7 years; USA: > 10 years)

Quelle: Kapitalbewegungen: Stat. Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3, diverse Hefte, 1975-1991

Zinsdifferenz: World Financial Markets, J. P. Morgan (Hrsg.), diverse Hefte, 1977-1991

bilanz und die Wechselkursentwicklung ist außerdem wichtig, in welchem Umfang die Geldvermögensbesitzer zwischen lang- und kurzfristigen Kapitalanlagen wechseln und wie lange sie langfristige Wertpapiere halten.

Ein geldpolitischer Spielraum ist für Notenbanken daher gegeben, für die Deutsche Bundesbank auch deswegen, weil für die DM Aufwertungserwartungen bestehen, wozu die niedrige Inflationsrate und die hohen Leistungsbilanzüberschüsse beitragen.

V. Konsequenzen für die Ausgestaltung keynesianischer Globalsteuerung

Wenn es gelingen soll, die aus der keynesianischen Makroökonomie abzuleitenden Maßnahmen der Globalsteuerung wieder glaubwürdig zu machen, dann müssen die Folgen der Internationalisierung der Wirtschaft bei der Formulierung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen berücksichtigt werden. Außerdem ist eine antizyklische Ausrichtung der Globalsteuerung wegen der mit ihrer Unstetigkeit verbundenen Probleme und wegen der Verschiebung der Probleme von der konjunkturellen zur dauerhaften Unterbeschäftigung nicht mehr aktuell, wie schon Krupp (1983) betont hat. Daher möchte ich auf die aktuellere Frage eingehen, welche Konsequenzen die Internationalisierung der Wirtschaft für eine Globalsteuerung haben muß, die in einer Situation andauernder Unterbeschäftigung, wie sie in den meisten westeuropäischen Industriestaaten zu beobachten ist, das Beschäftigungsniveau erhöhen will.

In einer solchen Situation sind expansive, beschäftigungsfördernde Maßnahmen nur sinnvoll, wenn sie mittelfristig angelegt sind. Das aber hieße andererseits: Die Fiskalpolitik müßte für eine expansive Politik viele Jahre lang entsprechende Budgetdefizite in Kauf nehmen. Bedenkt man die ökonomischen und politischen Probleme, die mit dauerhaften Budgetdefiziten verbunden sind, so wird man eine solche expansive Fiskalpolitik kaum empfehlen können. Dies gilt umso mehr, je mehr die positiven Effekte anderen Staaten zugute kommen, diese aber nicht bereit sind, ihrerseits – sofern sie ebenfalls unter dauerhafter Unterbeschäftigung leiden – expansive Maßnahmen zu ergreifen.

Bei der Geldpolitik ist die Abkehr von einer antizyklischen Ausrichtung selbst dann nicht vollständig, wenn auf das monetaristische Rezept einer stetigen Expansion der Geldmenge übergegangen wird: Wenn nämlich durch Ursachen im privaten Sektor eine konjunkturelle Abschwächung erfolgt, so bedarf es einer leicht expansiven Geldpolitik, damit die Geldmenge dennoch mit der vorgesehenen Rate steigt. Entscheidend aber bleibt in einer Situation andauernder Unterbeschäftigung die Höhe der angestrebten durchschnittlichen Wachstumsrate der Geldmenge. Hier sollte eine beschäftigungsorientierte keynesianische Geldpolitik die Spielräume ausnutzen, die ihr trotz der internationalen Kapitalverflechtung verbleiben; denn sie muß – wegen der eingeschränkten Bedeutung der Fiskalpolitik – die Hauptlast der Global-

steuerung tragen. Wird eine entsprechende Geldpolitik mit Augenmaß und im Konsens mit den Tarifparteien betrieben, so bestehen gute Aussichten, daß einer eventuell von einer leicht über dem Wachstum des Produktionspotentials liegenden Geldmengenexpansion ausgehende Inflationsgefahr durch eine Einkommenspolitik, die Lohn- und Preispolitik umfaßt, entgegengesteuert werden kann. Wenn mit Hilfe einer solchen Einkommenspolitik, die sich – bedingt durch günstige Faktoren – gerade in Österreich sehr bewährt hat (Scharpf, 1985), für die wirtschaftspolitische Konzeption, die aus der keynesianischen Makroökonomie abzuleiten ist, wieder Glaubwürdigkeit gewonnen werden kann, so stehen einer Akzeptanz dieser Makroökonomie auch auf der wirtschaftspolitischen Ebene keine unüberwindlichen Hindernisse im Wege. Voraussetzung dafür ist die Einsicht der Tarifparteien, daß es zwecklos und sogar kontraproduktiv ist, Verbesserungen der Beschäftigungssituation für Lohn- und Preissteigerungen auszunutzen, die real nichts bewirken, aber eine restriktive Geldpolitik provozieren.

Literatur

- Clower, Robert, 1963, Die keynesianische Gegenrevolution. Eine theoretische Kritik, „Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Band 99, S. 8–31, Wiederabgedruckt in: H. Hagemann u. a., Hrsg., Die Neue Makroökonomik. Frankfurt/New York (Campus) 1981
- De Long, J. Bradford und Summers, Lawrence, 1986, Is Increased Price Flexibility Destabilizing, *The American Economic Review*, Vol. 76, S. 1031–1044
- Fischer, Stanley, 1988, Recent Developments in Macroeconomics *Economic Journal*, Vol. 98, S. 294–339
- Gordon, Robert, 1990, What is New-Keynesian Economics?, *Journal of Economics Literature*, Vol. 28, S. 1115–1171
- Howitt, Peter, 1987, Macroeconomics: Relations with Microeconomics, in: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Band 3, London & Basingstoke (Macmillan)
- Krupp, Hans-Jürgen, 1983, Perspektiven der Konjunkturpolitik, in: G. Kurlbaum u. Uwe Jens (Hrsg.), Beiträge zur sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik, Bonn (Neue Gesellschaft)
- Kromphardt, Jürgen, 1986, Die Zukunft der Globalsteuerung. Theoretische Perspektiven, in: H. Körner/Chr. Uhlig (Hrsg.), Die Zukunft der Globalsteuerung. Bern und Stuttgart (P. Haupt)
- Leijonhufvud, Axel, 1968, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, New York, Oxford (Oxford U. P.)
- Modigliani, Franco, 1944, Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money, *Econometrica*, Vol. 12, wiederabgedruckt in: F. Lutz/L. Mintz (Hrsg.), *Readings in Monetary Theory*, London (Allen & Unwin) 1942
- Menger, Carl, 1883, *Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der politischen Ökonomie insbesondere*, Leipzig (Mohr)
- Leijonhufvud, Axel, 1987, Whatever happened to Keynesian Economics?, in: David Reese (Hrsg.), *The Legacy of Keynes*, San Francisco (Harper & Row)
- Samuelson, Paul, 1975, *Volkswirtschaftslehre*, Band 1, 6. Auflage, Köln (Bund-Verlag).
- Scharpf, Fritz, 1985, Neue Arbeitsmarktpolitik in einem wirtschaftspolitischen Gesamtkonzept, in: M. Dierkes und B. Strümpel (Hrsg.), *Wenig Arbeit, aber viel zu tun. Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik*, Opladen (Westdeutscher Verlag)
- Schlicht, Ekkehard, 1991, Die Wachstumstheorie im Widerspiel von Mikro- und Makroansatz. Vortrag im Ottobeurer Seminar, erscheint 1991 in: B. Gahlen u. a. (Hrsg.), *Wachstumstheorie und Wachstumspolitik. Ein neuer Anlauf*, Tübingen (Mohr)

Die Haushaltsentwicklung der Stadt Wien 1980–1989

Eine Strukturanalyse

Bruno Roßmann

1. Einleitung

Analysen über die finanzielle Situation öffentlicher Rechtsträger in Österreich stellen sehr stark auf den Bundeshaushalt ab, obwohl den Ländern und Gemeinden aufgrund der föderalen Struktur sehr große Bedeutung zukommt. Zwar gibt es regelmäßig vor dem Abschluß eines „neuen“ Finanzausgleiches Diskussionen über die Mittelaufteilung, das Wissen über die Mittelverwendung von Landes- und Gemeindehaushalten beschränkt sich jedoch auf einige wenige Insider. Die Stadt Wien, die im Jahr 1989 immerhin ein Budgetvolumen von etwa 93 Milliarden Schilling (etwa 5 Prozent des BIP) hatte, bildet dabei keine Ausnahme. Ziel dieser Arbeit ist es daher, einen Überblick über die finanzielle Gebarung des Wiener Haushaltes zu geben.

Langfristige Haushaltsanalysen stoßen in aller Regel aufgrund von Änderungen der Verbuchungspraxis bzw. von gesetzlichen Änderungen auf gravierende statistische Probleme. Das gilt auch für die Stadt Wien, die im Jahre 1980 die Voranschlags- und Rechnungsabschlußverordnung (VRV)¹ als verbindliche Richtschnur zur Darstellung des Voranschlages bzw. des Rechnungsabschlusses übernahm. Eine bis dahin grundsätzlich andere Gliederung erschwert einen Vergleich mit den Jahren zuvor. Die hier durchgeführte Haushaltsanalyse beschränkt sich daher auf den Zeitraum 1980–1989. Eine weitere Einschränkung der Aussagekraft dieser Untersuchung ergibt sich daraus, daß die Fonds (Wirtschaftsförderungsfonds, Stadterneuerungsfonds) keinen Eingang in die Analyse finden. Auch die Wiener Stadtwerke bleiben weitgehend unberücksichtigt.

Tabelle 1

Gebarungsabgang auf administrativer und auf Kassenbasis 1980–1989
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Einnahmen	52.513	57.044	62.065	63.454	67.303	70.192	76.286	79.881	84.499	90.018	+6,2
Ausgaben	54.068	60.334	65.568	66.966	70.276	73.072	82.033	83.534	88.053	93.021	+6,2
Gebarungsabgang auf administrativer Basis	1.555	3.290	3.504	3.512	2.973	2.879	5.748	3.653	3.554	3.003	
hievon:											
gedeckt durch Fremdmittelaufnahme	1.549	3.185	3.372	1.810	1.301	–	4.015	1.896	1.781	1.257	
+ Vortrag auf neue Rechnung	5	105	132	1.701	1.672	2.879 ¹	1.732	1.757	1.773	1.746	
– Abwicklung der Vorjahre	–	–	5	105	132	1.701	2.672	1.879	1.732	1.757	
+ Rücklagenentnahmen	291	507	435	1.678 ³	1.261	2.137	392	619	362	844	
– Rücklagenzuführungen	770	1.494	1.416	1.759	2.245	1.864	2.331	1.410	4.824	1.842	
Gebarungsabgang auf Kassenbasis (brutto)	1.075	2.303	2.518	3.325	1.857	1.451	1.137	983	–2.640 ²	248	

1 Hievon 1 Milliarde Schilling auf das Jahr 1986

2 Ohne vorgezogene Fremdmittelaufnahmen zur Deckung künftiger Abgänge ergibt sich ein Überschuß von 140 Millionen Schilling

3 1983 erfolgte eine Rücklagenentnahme in Höhe von 800 Millionen Schilling zur Wertpapierveranlagung von Wohnbauförderungsgeldern. Sie bleibt hier unberücksichtigt.

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

2. Die Entwicklung der Globaldaten 1980–1989

Die Einnahmen und Ausgaben von öffentlichen Haushalten können zumindest nach drei verschiedenen Budgetkonzepten erfaßt werden. Im Zentrum der öffentlichen Diskussion steht dabei üblicherweise die *Haushaltsentwicklung auf administrativer Basis*, wie sie in den Rechnungsabschlüssen zu finden ist. International werden der besseren Vergleichbarkeit wegen die öffentlichen Haushalte nach dem *Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* dargestellt. Ein Vorteil der VGR-Konzeption liegt aus ökonomischer Sicht darin, daß die Daten mit anderen volkswirtschaftlichen Aggregaten (etwa den Spar- und Investitionsströmen) in konsistenter Weise verknüpft sind. Die wesentlichen Unterschiede bestehen darin, daß in letzterem Konzept Einnahmen und Ausgaben unterschiedlich zugeordnet werden, die Betriebe und die Rücklagegebarung nicht erfaßt werden. Ein drittes Konzept stellt auf Kassenbewegungen ab. Der *Haushalt auf Kassenbasis* unterscheidet sich von dem auf administrativer Basis durch die Nichteinbeziehung der Rücklagegebarung und gibt daher den Liquiditätsbedarf an.

Der Gebarungsabgang in den Rechnungsabschlüssen (Gebarungsabgang auf administrativer Basis) stellt eine Saldogröße dar, die nur eine geringe Aussagekraft besitzt. Rein formal wird nämlich der Rechnungsabschluß in der Art einer Gewinn-und-Verlust-Rechnung stets ausgeglichen dargestellt. Der Gebarungsabgang ist, soweit er nicht durch Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben ausgeglichen werden kann, durch einen Vortrag auf neue Rechnung auszugleichen. Dieser „Verlustvortrag“, der durch die VRV ermöglicht wird, verringert zwar die Fremdmittelaufnahmen des laufenden Jahres, findet jedoch im Rechnungsabschluß des übernächsten Jahres seinen Niederschlag. Wesentlich aussagekräftiger ist demgegenüber der auf den Liquiditätsbedarf abstellende Gebarungsabgang auf Kassenbasis. Man kann ihn ermitteln, indem man den Gebarungsabgang auf administrativer Basis um die Abwicklung der Vorjahre sowie um den Rücklagensaldo bereinigt. Tabelle 1 stellt beide Salden dar.

Tabelle 2 geht noch einen Schritt weiter. Einerseits werden die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben um saldenneutrale Positionen bereinigt, andererseits wird der Gebarungsabgang auf Kassenbasis als Nettogröße – also unter Abzug der Tilgungen – hergeleitet. Dabei zeigt sich, daß die bereinigten Einnahmen und Ausgaben im Betrachtungszeitraum 1980–1989 durchschnittlich pro Jahr gleich stark (+ 6,6 Prozent) gestiegen sind. Ihre Entwicklung war dynamischer als jene der Bruttowertschöpfung Wiens (+ 6,0 Prozent). Setzt man den kassenmäßigen Nettogebarungsabgang in Beziehung zur Bruttowertschöpfung, so zeigt sich in den Jahren 1981 und 1983 ein Anstieg dieser Quote gegenüber dem Vorjahr. Berücksichtigt man im Jahre 1983 die Entnahme von Wohnbauförderungsgeldern zur Wertpapierveranlagung im Ausmaß von 800 Millionen Schilling, so betrug die Nettodefizitquote lediglich 0,2 Prozent. Sieht man von dem geringfügigen Anstieg der Nettodefizitquote von 1982 bis 1983 ab, so wird praktisch 1982 ein Konsolidierungspro-

Tabelle 2

Wichtige Kennzahlen der Budgetentwicklung 1980–1989
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Gesamtausgaben	54.068	60.334	65.568	66.966	70.276	73.072	82.033	83.534	88.053	93.021	+6,2
– Rücklagenzuführung	770	1.494	1.416	1.759	2.245	1.864	2.331	1.410	4.824	1.842	
– Umschuldungen	–	–	1.298	–	722	–	–	2.843	1.026	3.621	
– Durchlaufer	6.614	7.899	8.626	7.222	6.924	5.311	7.968	5.500	7.464	6.291	
– zweckgebundene Investitionsdarlehen	1.934	1.999	2.322	2.762	2.348	1.121	2.429	1.891	1.824	1.518	
Bereinigte Gesamtausgaben	44.750	48.942	51.906	55.223	58.037	64.776	69.305	71.890	72.915	79.749	+6,6
Gesamteinnahmen	52.513	57.044	62.064	63.454	67.303	70.192	76.286	79.881	84.499	90.018	+6,2
– Rücklagenentnahme	291	507	435	1.678 ¹	1.261	2.137	392	619	362	844	
– Fremdmittelaufnahmen	1.934	1.998	3.620	2.761	3.070	1.121	2.430	4.735	5.350	5.139	
– Durchlaufer	6.614	7.899	8.626	7.222	6.924	5.311	7.968	5.500	7.464	6.291	
Bereinigte Gesamteinnahmen	43.674	46.640	49.383	51.793	56.048	61.623	65.496	69.027	71.323	77.744	+6,6
Saldo	1.076	2.302	2.523	3.430	1.989	3.153	3.809	2.863	1.592	2.005	
+ Abwicklung Vorjahre	–	–	5	105	132	1.701	2.672	1.879	1.732	1.757	
Gebärungsabgang auf Kassenbasis brutto	1.076	2.302	2.518	3.325	1.857	1.452	1.137	984	–140	248	
Gebärungsabgang auf Kassenbasis netto	461	1.596	373	1.369	–358	–484	–1.089	–3.112	–2.805	–3.517	
Kassenmäßiger Gebärungsabgang (netto) in % der Bruttowertschöpfung	0,2	0,6	0,1	0,4	–0,1	–0,1	–0,3	–0,8	–0,7	–0,8	
Bruttowertschöpfung (oLuf) in Mio. S	263,6	280,2	300,2	318,1	335,7	356,8	378,5	398,4	422,3	444,5	+6,0
Wirksamer Ausgabenüberschuß in Mio. S ²	–356	497	–1.062	–81	–1.900	–1.996	–2.475	–4.533	–4.335	–5.140	

1 Unberücksichtigt bleibt hier die Entnahme zur Wertpapierveranlagung von Wohnbauförderungsgeldern, die während des Jahres getätigt wurde.

2 Wirksamer Ausgabenüberschuß + Zinsenaufwand = Gebärungsabgang

Quelle: Rechnungsabschlüsse, WIFO, eigene Berechnungen

zeß eingeleitet, der dazu führt, daß seit dem Jahr 1984 auf Kassenbasis laufend Haushaltsüberschüsse erzielt wurden, die in den Jahren 1987 bis 1989 ein beachtliches Ausmaß erreichten. Gemessen an der gesamtösterreichischen Konjunkturentwicklung (Abschwung 1981/82 im Anschluß an die zweite Ölpreiskrise) zeigt die Wiener Budgetpolitik damit lediglich im Jahre 1981 ein antizyklisches Verhalten. Die Konsolidierung des Haushaltes 1982 paßt jedoch im Gegensatz zur Konsolidierung danach weder zur gesamtösterreichischen noch zur Wiener Konjunkturentwicklung, die in der Richtung stets mit der gesamtösterreichischen Entwicklung mitgeht.

Wie jeder Konsolidierungsprozeß, so war auch dieser von einer Einengung des Haushaltsspielraumes begleitet. Das zeigt sich an der Entwicklung des wirksamen Ausgabenüberschusses² sehr deutlich. Dieser Indikator bringt zum Ausdruck, in welchem Ausmaß Stabilitätspolitik betrieben werden kann, da er durch die zugrundeliegenden Ausgaben für Investitionen den Wirtschaftsablauf beeinflussen kann. Der Ausgabenüberschuß im Jahre 1981 deutet auf ein konjunkturpolitisches Gegensteuern hin. In allen anderen Jahren ist der Ausgabenüberschuß negativ. Das ist eine Begleiterscheinung jeder Budgetkonsolidierung, die allerdings nur in einer Phase der Unterbeschäftigung – wie etwa 1982 – schwer wiegt.

3. Kennzahlen der Verschuldung

Die finanzielle Situation eines Haushaltes muß auch an der Entwicklung der Finanzschuld sowie der Nettoneuverschuldung beurteilt werden. Tabelle 3 zeigt eine Gliederung der Schulden in Analogie zur Darstellung in den Rechnungsabschlüssen. Die Zu- und Abgänge an Fremdmitteln werden dabei danach gegliedert, in welcher Art für den Schuldendienst allgemeine Deckungsmittel heranzuziehen sind. Als Saldo ergibt sich daraus jeweils die jährliche Nettoneuverschuldung. Diese Finanzschuldzunahme ist nicht identisch mit dem Gebarungsabgang, sie unterscheidet sich vor allem durch Bewertungsdifferenzen bei Fremdwährungsschuld, Veränderungen der Kassenbestände, Rücklagengebarung und durch aktive und passive Rechnungsabgrenzungen.

Der Verlauf der Nettoneuverschuldung bei den Fremdmitteln zur Abgangsdeckung (Gruppe I in Tabelle 3) zeigt ein sehr uneinheitliches Bild. Die Neuverschuldung stieg 1980/81 stark an. Danach konnte sie bis 1985 erheblich reduziert werden – bedingt vor allem durch die Möglichkeit des Verlustvortrages. In den Jahren zwischen 1985 und 1989 stieg die Neuverschuldung trotz Budgetkonsolidierung wieder kräftig an. Diese Entwicklung ist auf eine geänderte Debt-Management-Strategie zurückzuführen. Die Bruttoschuldaufnahmen wurden von den Abgangserfordernissen abgekoppelt und orientierten sich vor allem an den Kapitalmarktverhältnissen. Der kurzfristige Mittelbedarf wurde über den Geldmarkt gedeckt³. Das Debt Management versuchte also, günstige Ka-

Tabelle 3

**Entwicklung der Nettoverschuldung und des Schuldenstandes
in Mio. öS**

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. Schulden, deren Schuldendienst überwiegend aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen wird	Aufnahme ¹	1.694	3.607	4.823	2.239	2.258	48	4.101	5.003	6.396	1.257
	Abnahme ²	450	495	2.102	1.679	2.068	2.286	2.248	4.125	2.667	4.275
		1.244	3.112	2.721	560	190	-2.238	1.853	878	3.729	-3.018
II. Schulden, deren Schuldendienst überwiegend durch Gebühren usw. abgedeckt wird											
a) Hoheitsverwaltung	Aufnahme ¹	940	938	961	1.479	1.303	394	1.573	1.151	1.290	1.047
	Abnahme ²	133	178	186	229	254	260	310	350	398	452
		807	760	775	1.250	1.049	134	1.263	801	892	595
b) Wiener Stadtwerke	Aufnahme ¹	2.364	2.751	3.023	980	1.437	1.372	2.118	9	1.385	2.851
	Abnahme ²	1.517	2.170	2.491	2.511	2.110	1.431	3.182	2.467	2.980	4.287
		847	581	532	-1.531	-673	-59	-1.064	-2.458	-1.595	-1.436
III. Für andere Gebietskörperschaften und Rechtsträger aufgenommene Schulden	Aufnahme ¹	71	59	26	28	34	33	20	101	78	34
	Abnahme ²	46	48	41	43	48	44	47	66	52	45
		25	11	-15	-15	-15	-11	-27	35	26	-10
Nettoneuverschuldung		2.923	4.464	4.013	264	551	-2.174	2.025	-744	3.052	-3.869
Schuldenstand zum 31. 12.		31.613	36.077	40.090	40.353	40.907	38.732	40.755	40.013	43.064	39.196
Schulden in % der Bruttowertschöpfung		12,0	12,9	13,4	12,7	12,2	10,9	10,8	10,0	10,2	8,8
Rücklagenstand zum 31. 12.		1.906	2.893	3.874	3.955	4.939	4.666	6.604	7.396	11.858	12.856

1 Aufnahmen und Konversionen, Kursverluste bei Fremdwährung

2 Tilgungen und Konversionen, Kursgewinne bei Fremdwährung

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

pitalmarktkonditionen für langfristige Kapitalaufnahmen zu nutzen. Seit 1982 wurden nahezu ausschließlich Anleihen in Schweizer Franken bzw. in Swaps – die nunmehr in Schweizer Franken bedient werden – begeben.

Durch Ausnützung der Zinsarbitrage gelang es, die Durchschnittszinsung niedrig zu halten. Sie lag im Jahr 1989 bei 5,4 Prozent (Inlandsanleihen: 8,7 Prozent, Fremdwährungsanleihen: 4,8 Prozent).

Diese Debt-Management-Politik hat dazu geführt, daß bei den Fremdmitteln zur Abgangsdeckung vom Schuldenstand des Jahres 1989 in Höhe von ca. 15 Milliarden Schilling knapp 14 Milliarden Schilling – also über 90 Prozent – auf den Schweizer Franken entfallen. Eine Beurteilung der Finanzierungsstruktur kann nicht vorgenommen werden, da Daten über die Fälligkeitsstruktur (durchschnittliche Laufzeiten) der Finanzschulden nicht vorliegen.

Die oben beschriebene Debt-Management-Politik sowie die Konsolidierungsstrategie finden ihren Niederschlag auch in der Schulden- und Zinsendienstquote. Die Entwicklung dieser Quoten zeigt Tabelle 4. Die für die Budgetpolitik relevante Größe – die Zinsendienstquote für den eigenen Schuldendienst – ist zu Ende des Jahrzehnts deutlich geringer als in den Phasen der expansiven Budgetpolitik. Es darf dennoch nicht übersehen werden, daß der Zinsendienst eine Größe ist, die eine höhere Dynamik aufweist als die Bruttowertschöpfung (1980/89: + 6,9 Prozent).

In der Gruppe IIa (Wohnbaurdarlehen, Darlehen des Wasserwirtschaftsfonds) zeigt sich bis 1983 ein kontinuierlicher Anstieg der Neuverschuldung, danach kehrt sich jedoch der Trend um. Bei den für die Wiener Stadtwerke aufgenommenen Fremdmitteln (Gruppe IIb) übersteigen seit 1983 die Tilgungen die Aufnahmen, es wird somit kontinuierlich entschuldet.

Der Schuldenstand, gemessen an der Bruttowertschöpfung, entspricht der Entwicklung der Budgetpolitik. Er erreicht 1982 etwa 13 Prozent der Bruttowertschöpfung und sinkt danach kontinuierlich auf unter 9 Prozentpunkte.

Für die Beurteilung der finanziellen Situation eines öffentlichen Haushaltes wird jedoch die alleinige Betrachtung der Finanzschuld als nicht ausreichend betrachtet. Es empfiehlt sich daher zusätzlich eine Analyse verschiedener Finanzierungssalden, wobei üblicherweise von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgegangen wird (Tabelle 5). Der Saldo der laufenden Gebärung ist dabei der wichtigste Indikator für den Grad der Knappheit der finanziellen Mittel. Er sagt aus, wieviel von den im Deckungsjahr erfolgenden Vermögenszuflüssen nach Durchführung der vermögensverbrauchenden Ausgaben der Gemeinde Wien für den Zweck der Tilgung von Schulden oder der Bildung von Sach- und Finanzanlagevermögen verbleiben. Er wird oft auch als Manövriermasse bezeichnet. Dabei zeigt sich, daß sich Wiens relativer Saldo von 1980 bis 1982 drastisch verschlechterte (von 25,8 Prozent auf 18,4 Prozent der laufenden Einnahmen, 1977 betrug er sogar noch 30,7 Prozent), danach wieder leicht anstieg und auf hohem positiven Niveau etwa konstant blieb (1988: 21,9 Prozent). Während Wien ebenso wie die

anderen Länder und Gemeinden im allgemeinen Überschüsse akkumulierten, mußte der Bund laufend Defizite finanzieren (Schönböck 1988, Lehner 1989). Dabei ist zum einen die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen den beiden Rechtsträgern, zum anderen beim Finanzierungssaldo die zunehmende Konzentration der Aufbringung öffentlicher Finanzierungsmittel beim Bund zu berücksichtigen.

Zieht man vom Saldo der laufenden Gebarung die Tilgung von Darlehen ab, erhält man die sogenannte freie Finanzspitze (Gantner/Palm 1987), die zur Nettodarlehensgewährung und zur Finanzierung von Nettoinvestitionen verwendet werden kann. Sie war im Betrachtungszeitraum durchwegs positiv, unterlag jedoch ähnlichen Schwankungen wie der Saldo der laufenden Gebarung. Daneben können Investitionen freilich auch aus Einnahmen der Vermögensgebarung finanziert werden.

Da sowohl der Saldo der laufenden Gebarung also auch die freie Finanzspitze von der Art der Finanzierung der Wohnbauförderung abhängig sind, soll – als weiterer Maßstab zur Beurteilung der Budgetpolitik – der Saldo des Vermögensveränderungskontos herangezogen werden. Dieser Saldo, der auch als „Net-lending“ bezeichnet wird, setzt sich aus verschiedenen Teilsalden zusammen, einerseits den Netto-Kreditaufnahmen (Verschuldung) und andererseits dem Saldo aus Finanzanlagen (Beteiligungen, Wertpapiere, Darlehen). Diese beiden Salden haben zu meist – so auch bei Wien – entgegengesetzte Vorzeichen. Daneben wirkt sich der Saldo der Rücklagegebarung auf das Net-lending aus (Tabelle 6). Die zum Teil gegenläufige Entwicklung einzelner Komponenten schränkt aber die Aussagekraft des Saldos der Netto-Vermögensveränderung im Hinblick auf die Nachfrageeffekte der Budgetpolitik ein, weil die indirekten Wirkungen aus Finanztransaktionen nicht berücksichtigt werden (Lehner 1989). Gerade aber bei den Ländern spielen die Darlehen eine wichtige Rolle. Das Net-lending ist mit Ausnahme des Jahres 1982 negativ, d. h. die Zugänge im Finanzvermögen übersteigen die Kreditaufnahmen. Das läßt restriktive Einflüsse des Wiener Budgets vermuten. Eine Ausnahme bildet die Periode 1980/82, in der der Saldo des Vermögensveränderungskontos positiv war. Der Finanzanlagensaldo (größtenteils Darlehensgewährungen im Wohnbau) weist ebenso wie die Verschuldung eine sinkende Tendenz auf. Die Entwicklung der Teilsalden bestätigt die globale Entwicklung. Die restriktiven Wirkungen werden jedoch durch das hohe Gewicht der Wohnbaudarlehen abgeschwächt. Von ihnen können erhebliche (indirekte) Nachfrageeffekte ausgelöst werden. Das legt den Schluß nahe, daß die restriktiven Wirkungen des Wiener Budgets schwächer waren, als es das Net-lending vermuten läßt. Vor allem in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hat der Rücklagensaldo erheblich zum Nettovermögensaufbau beigetragen.

Vergleicht man den gesamten Vermögenszuwachs (d. h. Finanzanlagen, Sachanlagen sowie Rücklagen) mit den Nettokreditaufnahmen, so kann man unschwer erkennen, daß der Schuldenzuwachs durch Vermögenszuwächse gedeckt ist. Der Aufbau eines beträchtlichen Nettovermögens, der im übrigen in allen Länderhaushalten zu beobachten ist, relativiert die Beurteilung der Finanzschuldenentwicklung. Die starke

Tabelle 4

**Entwicklung des eigenen Schuldendienstes
in Mio. öS**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Tilgungen	615	706	2.145	1.956	2.215	1.936	2.226	4.096	2.665	3.765	+22,3
Zinsaufwand	817	1.099	1.435	1.450	1.542	1.512	1.386	1.421	1.530	1.623	+ 7,9
Schuldendienst	1.432	1.806	3.627	3.407	3.756	3.448	3.612	5.517	4.195	5.388	+15,9

Kennzahlen zur Verschuldung

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Zinsdienstquote ¹	3,8	4,9	6,4	6,1	6,0	5,5	4,7	4,7	4,9	4,8
Schuldendienstquote ²	6,6	8,0	16,2	14,4	14,7	12,6	12,2	18,1	13,5	16,0

1 Anteil des Zinsaufwandes an den eigenen Steuern und Ertragsanteilen

2 Anteil des Schuldendienstes an den eigenen Steuern und Ertragsanteilen

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 5

Finanzierungssalden Wiens 1980–1986

	1980		1982		1984		1986		1988	
	Mio. öS	% ³	Mio. öS	% ³	Mio. S	% ³	Mio. öS	% ³	Mio. öS	% ³
+ laufende Einnahmen für Güter und Dienstleistungen	6.622		8.441		9.222		9.550		12.575	
– Personalaufwand	–10.920		–13.031		–14.495		–16.488		–17.505	
– Intermediärverbrauch	– 7.602		–10.106		–11.090		–12.801		–14.480	
= Saldo des Produktionskontos	–11.900	–64,2	–14.696	–63,5	–16.363	–52,2	–19.729	–67,4	–19.410	–60,7
+ sonstige Einkommen aus Besitz und Unternehmung	4.230		5.500		6.200		6.874		6.955	
+ Steuern i. w. S.	24.857		26.079		29.309		34.042		35.221	
+ laufende Transfereinnahmen	5.544		6.384		7.370		8.776		9.095	
– Zinsen	– 2.077		– 2.950		– 2.843		– 2.600		– 2.342	
– laufende Transferausgaben	–10.019		–11.794		–13.099		–15.154		–15.506	
= Saldo des Einkommenskontos	22.535	65,1	23.219	61,2	26.937	62,8	31.938	64,3	33.423	65,2
+ Verkäufe von bestimmten Sachanlagevermögen	677		220		445		256		331	
+ Kapitaltransfereinnahmen	851		1.304		1.126		2.734		3.521	
– Bruttokapitalbildung	– 8.840		– 9.008		– 8.617		–10.784		–11.601	
– Kapitaltransferausgaben	– 2.275		– 2.117		– 2.399		– 2.453		– 2.457	
= Saldo des Sachvermögenskontos	– 9.587	–86,3	– 9.601	–86,3	– 9.445	–85,7	–10.247	–77,4	–10.206	–68,8

Tabelle 5 (Fortsetzung)

	1980		1982		1984		1986		1988	
	Mio. öS	% ³	Mio. öS	% ³	Mio. S	% ³	Mio. öS	% ³	Mio. öS	% ³
+ Darlehensrückzahlungen	2.011		3.171		2.643		3.780		3.954	
+ Schuldenaufnahme	5.905		10.029		4.812		7.761		8.057	
+ Verkauf von Wertpapieren und Beteiligungen	35		159		65		256		16	
+ Entnahme aus Rücklagen	291		435		1.261		392		362	
- Darlehensgewährung	- 5.537		- 6.527		- 5.265		- 5.557		- 4.945	
- Schuldentilgung	- 2.168		- 4.676		- 4.287		- 5.361		- 5.567	
- Erwerb von Wertpapieren und Beteiligungen	- 490		- 236		- 722		- 626		- 1.295	
- Zuführung von Rücklagen	- 771		- 1.416		- 2.245		- 2.331		- 4.824	
= Saldo des Finanzvermögenskontos	- 724	- 8,1	939	6,8	- 3.738	-29,9	- 1.686	-12,2	- 4.242	-25,5
Veränderung des kurzfristigen Geldvermögensbestandes	324		- 139		- 2.609		266		- 436	
Saldo der laufenden Gebarung ¹	10.635	25,8	8.523	18,4	10.574	20,3	12.199	20,6	14.013	21,9
Saldo der Vermögensgebarung ²	-10.311	-51,3	- 8.662	-36,1	-13.183	-56,0	-11.933	-44,0	-14.448	-47,1

1 Produktions- und Einkommenskonto

2 Sach- und Finanzvermögenskonto

3 Bei Einnahmenüberschuß: % der Einnahmensumme des betreffenden Kontos;
bei Ausgabenüberschuß: % der Ausgabensumme des betreffenden Kontos.

Quelle: ÖStZ, eigene Berechnungen, Schönböck (1988)

Gläubigerposition rührt daher, daß die Länder wichtige Finanzierungsfunktionen, vor allem im Wohnbau, erfüllen.

Tabelle 6

Komponenten des Net-lending
in Mio. öS

	1980	1982	1984	1986	1988
Nettokreditaufnahme	3.737	5.353	525	2.400	2.490
Rücklagensaldo	-480	-981	-984	-1.939	-4.462
Finanzanlagensaldo (Beteiligungen, Wert- papiere, Darlehen)	-3.981	-3.433	-3.279	-2.147	-2.270
Net-lending (= Saldo des Finanzvermögenskontos)	-724	+939	-3.738	-1.686	-4.242

Quelle: Eigene Berechnungen aus Tabelle 5

Wie die anderen Länder, so hat auch Wien eine sehr umfangreiche Rücklagegebarung. Zwischen 1980 und 1989 stiegen die Rücklagen um 11,4 Milliarden Schilling. Durch die Rücklagenaufstockung erreicht Wien eine beträchtliche Liquidität. Der Rücklagenaufbau kann aus zwei Quellen gespeist werden: aus nicht verbrauchten Krediten bzw. aus Zweckbindungen gesetzlicher oder in der Haushaltsordnung festgelegter Art. Vom Rücklagenstand zu Jahresende 1989 (ca. 13 Milliarden Schilling) sind etwa 49 Prozent (= 6,3 Milliarden Schilling) auf Zweckbindungen zurückzuführen. Davon entfällt der überwiegende Teil, nämlich 4,9 Milliarden Schilling, auf die Wohnbauförderung. Die freie Rücklage in Höhe von 6,6 Milliarden Schilling (= 51 Prozent) verteilt sich grob wie folgt:

498 Millionen Schilling: AKH bzw. SMZ Ost

2500 Millionen Schilling: vorzeitige Fremdmittelaufnahmen
infolge günstiger Konditionen

1600 Millionen Schilling: Rücklage zur Tilgung von endfälligen Anleihen

1596 Millionen Schilling: sogenannte „Rathausmilliarde“

Das wirft – insbesondere im Fall der freien Rücklagen – die Frage auf, ob eine solche Liquiditätssituation mit der Budgetfinanzierung in Einklang steht oder ob nicht – angesichts beachtlicher Gebarungsüberschüsse – mit wesentlich geringeren Rücklagen das Auslangen gefunden werden kann.

4. Die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenseite

Die Entwicklung der laufenden Gebarung hat gezeigt, daß die Überschüsse starken Schwankungen ausgesetzt waren. Um den Ursachen dieser Entwicklung auf den Grund zu gehen, ist eine detailliertere Analyse der Einnahmen- und Ausgabenströme notwendig.

4.1. Die Entwicklung der Einnahmenseite – Aufkommen und Struktur

Betrachtet man die verschiedenen Einnahmenströme der Stadt Wien (Tabelle 7), so fällt auf, daß ein erheblicher Teil der Mittel aus nicht unmittelbar beeinflussbaren Einnahmequellen stammt. Dies entspricht freilich der föderalen Struktur Österreichs. Die Mittelzuteilung über den Finanzausgleich bestimmt demnach sehr wesentlich den finanziellen Spielraum einer Gemeinde.

1989 stammten etwa 28 Prozent der Gesamteinnahmen aus den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Rechnet man hiezu noch die Zweckzuschüsse zur Wohnbauförderung, so erhöht sich dieser Anteil auf etwa 33 Prozent. Daraus resultiert eine gewisse Manövrierunfähigkeit.

Über den Untersuchungszeitraum weist die Entwicklung der Ertragsanteile eine unterdurchschnittliche Aufkommensdynamik auf, die Elastizität liegt nur bei 0,9 Prozent. Die abnehmende Ergiebigkeit des österreichischen Steuersystems ist die wohl wichtigste Ursache dafür. Darüber hinaus schlugen sich die Einkommensteuerreform 1981 und die Auswirkungen der Volkszählung 1981 dämpfend nieder. Zwischen 1981 und 1982 gingen die Ertragsanteile relativ stark zurück. 1989 konnte Wien trotz der Einkommensteuerreform 1988 kräftig an Ertragsanteilen zulegen. Die Verluste an Lohn- und Einkommensteuer wurden durch Gewinne bei der Kapitalertragsteuer I und II teilweise kompensiert. Die Länder und Gemeinden – insbesondere aber Wien – haben sich bei den letzten Finanzausgleichsverhandlungen (FAG 1989) einen hohen Anteil an der neu eingeführten Kapitalertragsteuer II sichern können.

Insgesamt ist der Anteil der Ertragsanteile an den Gesamteinnahmen zurückgegangen (1980: 28,6 Prozent, 1989: 27,9 Prozent).

Ohne auf die Finanzausgleichsproblematik im einzelnen einzugehen, läßt sich aber dennoch festhalten, daß Wien in den Finanzausgleichsverhandlungen der Vergangenheit nicht schlecht abgeschnitten hat (Farny/Kratena/Roßmann 1990). Bei der Frage nach der „Gerechtigkeit“ der Mittelaufteilung im Finanzausgleich muß berücksichtigt werden, daß Wien nicht nur wegen seiner verfassungsrechtlichen Stellung, sondern auch wegen der komplexer werdenden ökologischen, verkehrstechnischen sowie sozialen und demographischen Probleme in großen Ballungsräumen einen Sonderstatus hat. Daneben muß auch berücksichtigt werden, daß sich die Bedarfsadäquatheit der Mittel nur schwer anhand objektiver Indikatoren ermitteln läßt.

Tabelle 7

Einnahmenentwicklung 1980–1990

in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %	Aufkommens- elastizitäten 1980–1989
Landes- und Gemeindeabgaben	5.764	6.474	6.462	6.809	7.043	7.449	7.898	8.244	8.617	9.526	5,7	0,95
Gebühren	1.804	2.088	2.541	2.893	3.140	3.100	3.141	3.411	3.749	3.797	8,6	1,43
Ertragsanteile aus gemein- schaftlichen Bundesabgaben	15.868	16.159	15.988	16.906	18.489	19.985	21.667	22.264	22.384	24.132	4,8 (5,4) ¹	0,8 (0,9) ¹
Einnahmen aus Leistungen	5.312	5.747	6.598	6.836	7.463	7.685	8.016	8.486	9.264	10.003	7,3	1,22
Einnahmen aus Vermietung/ Verpachtung	2.257	2.488	3.414	3.947	4.296	4.679	4.991	5.034	5.089	5.655	10,7	1,78
Transferleistungen des Bundes	7.334	7.920	8.561	8.555	9.019	10.553	11.913	12.314	12.858	12.997	6,6	1,1
Eigene Fremdmittelaufnahmen	1.934	1.998	3.620	2.761	3.070	1.121	2.430	4.735	5.350	1.518 ²	–	–
Durchlaufende Gebarung	6.614	7.899	8.626	7.222	6.924	5.311	7.968	5.500	7.464	6.291	–	–
Sonstige Einnahmen	5.626	6.271	6.254	7.525	7.859	10.309	8.262	9.893	9.724	12.478	9,3	1,55
Gesamteinnahmen	52.513	57.044	62.064	63.454	67.303	70.192	76.286	79.881	84.499	86.397 ²	5,7	0,9

Anteile in %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Landes- und Gemeindeabgaben	11,0	11,3	10,4	10,7	10,5	10,6	10,4	10,3	10,2	11,0
Gebühren	3,4	3,7	4,1	4,6	4,7	4,4	4,1	4,2	4,4	4,4
Ertragsanteile aus gemein- schaftlichen Bundesabgaben	30,2 (28,6)	28,3	25,8	26,6	27,5	28,5	28,4	27,9	26,5	27,9
Einnahmen aus Leistungen	10,1	10,1	10,6	10,8	11,1	10,9	10,5	10,6	11,0	11,6
Einnahmen aus Vermietung/Verpachtung	4,3	4,4	5,5	6,2	6,4	6,7	6,5	6,3	6,0	6,5
Transferleistungen des Bundes	14,0	13,9	13,8	13,5	13,4	15,0	15,6	15,4	15,2	15,0
Eigene Fremdmittelaufnahmen	3,7	3,5	5,8	4,4	4,6	1,6	3,2	5,9	6,3	1,8
Durchlaufende Gebarung	12,6	13,8	13,9	11,4	10,3	7,6	10,4	6,9	8,8	7,3
Sonstige Einnahmen	10,7	11,0	10,1	11,9	11,7	14,7	10,8	12,4	11,5	14,4
Gesamteinnahmen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Darin enthalten sind auch die Nachzahlungen von Ertragsanteilen aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes in Höhe von 864 Mio. S. Klammerwerte ohne Berücksichtigung der Nachzahlungen.

2 Ohne Umschuldung für die Stadtwerke im Ausmaß von 3.621 Mio. S.

Quelle: Rechnungsabschlüsse der Gemeinde Wien, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

Auch die Dynamik der Landes- und Gemeindeabgaben konnte mit der Wertschöpfungsentwicklung nicht Schritt halten. Unter den größeren Abgaben verzeichnete nur die Gebrauchsabgabe – sie besteuert den Gebrauch von öffentlichem Gemeindegrund – aufgrund von Tarifierhebungen (1982 und insbesondere 1988) einen deutlichen Zuwachs. Trotz einer linearen Anhebung der Einheitswerte um 12,5 Prozent (1983) wuchsen die Grundsteuereinnahmen deutlich unterdurchschnittlich. Das gilt auch für die Gewerbe- und Lohnsummensteuer, deren unterdurchschnittliche Entwicklung teilweise mit dem Wegfall der Gewerbesteuer sowie mit der Verlagerung von Einkaufszentren an die Peripherie Wiens erklärt werden kann. Die sonstigen Abgaben hingegen stiegen überdurchschnittlich (Tabelle 8), was insbesondere auf die Anzeigen-, Ankündigungsabgabe sowie auf die Vergnügungssteuer (Anhebung der Besteuerung von Glücksspielautomaten) zurückgeführt werden kann⁴. Die Landes- und Gemeindeabgaben trugen mit 11 Prozentpunkten zu den Gesamteinnahmen bei. Verglichen mit 1980 konnte ihr Anteil an den Gesamteinnahmen bis 1989 nur aufgrund von Steuererhöhungen konstant (bei 11,0 Prozent) gehalten werden.

Ganz anders verlief die Entwicklung bei den Gebühren (vgl. Tabelle 7 und 8). Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen stieg in der Untersuchungsperiode von 3,4 Prozent (1980) auf 4,4 Prozent (1989). Dementsprechend hoch war die Aufkommenselastizität dieser Einnahmenkategorie (1980/89: 1,43). Diese dynamische Entwicklung ist auf starke Gebührenerhebungen in der Periode 1980/84 zurückzuführen, im Zeitraum danach wuchsen die Gebühren schwächer als die Gesamteinnahmen. Seit der Beseitigung der Kostenunterdeckung bei den Gebühren für (Ab-)Wasser und Müllabfuhr steht „das Bemühen im Vordergrund, die Kostendeckung zu erhalten, die Regulierung jedoch häufiger als früher und damit auch in kleineren Schritten durchzuführen“⁵.

Anteilsgewinne waren auch bei den Einnahmen aus Leistungen (Tabelle 7 und 9) zu beobachten (1980: 10,1 Prozent, 1989: 11,6 Prozent). Während die Pflegegebühren für die Krankenanstalten nur knapp überdurchschnittlich expandierten, nahmen die Pflegegebühren der Pflegeheime um jährlich durchschnittlich 11,6 Prozent zu. Dabei ist anzumerken, daß diese zu einem beträchtlichen Teil vom eigenen Fürsorgeträger zu erbringen sind. 1989 betrug dieser Anteil 46 Prozent. Auch die Kostenbeiträge(-ersätze) sowie die sonstigen Erlöse und Gebühren stiegen im Zeitraum 1980/89 stärker als die Bruttowertschöpfung Wiens.

Sehr starke Anteilsgewinne (1980: 4,3 Prozent, 1989: 6,5 Prozent) und eine dementsprechend hohe Aufkommensdynamik verzeichneten die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung. Die hohen Zuwächse 1981/82 – und in abgeschwächter Form 1982/83 – bei den städtischen Wohnhäusern waren eine Folge des Mietrechtsgesetzes 1982. In der Periode nach 1983 ließ die Dynamik der Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung wieder deutlich nach (1983/89: + 6,2 Prozent).

Die Transferleistungen des Bundes (Tabelle 7 und 10) expandierten insgesamt deutlich stärker als die Gesamteinnahmen, sodaß auch ihr Anteil an den Einnahmen einen Anstieg zu verzeichnen hatte (1980: 14,0

Tabelle 8

Landes- und Gemeindeabgaben
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Gewerbesteuer	1.534	1.540	1.533	1.554	1.626	1.821	2.012	2.160	1.913	2.206	+ 4,1
Grundsteuer	537	541	557	629	646	656	665	685	655	700	+ 3,0
Lohnsummensteuer	1.622	1.715	1.766	1.801	1.866	1.955	2.115	2.171	2.285	2.500	+ 4,9
Getränkesteuer	521	558	603	633	659	686	750	769	815	829	+ 5,3
Gebrauchsabgabe	355	771	478	556	572	614	625	606	935	1.084	+13,2
Sonstige	1.195	1.349	1.525	1.636	1.675	1.718	1.731	1.853	2.014	2.207	+ 7,1
Gesamt	5.764	6.474	6.462	6.809	7.044	7.450	7.898	8.244	8.617	9.526	+ 5,7

Gebühren
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Wasser	913	1.023	1.127	1.244	1.251	1.186	1.213	1.292	1.355	1.359	+ 4,5
Abwasser	317	351	559	779	1.011	1.018	1.014	1.047	1.131	1.143	+15,3
Müllabfuhr	574	713	855	870	878	896	914	1.072	1.264	1.295	+ 9,5
Gesamt	1.804	2.087	2.541	2.893	3.140	3.100	3.141	3.411	3.750	3.797	+ 8,6

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Rechnungsabschlüsse

Tabelle 9

Einnahmen aus Leistungen
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Pflegegebühren											
Pflegeheime	435	491	618	687	729	788	871	930	1.079	1.169	+11,6
Pflegegebühren											
Krankenanstalten	2.937	3.128	3.692	3.706	4.225	4.210	4.445	4.669	4.945	5.179	+ 6,5
Kostenbeiträge											
und Kostenersätze	735	772	778	830	881	942	917	999	1.226	1.473	+ 8,0
sonstige Erlöse											
und Gebühren	1.205	1.356	1.510	1.613	1.628	1.745	1.783	1.888	2.014	2.182	+ 6,8
Summe	5.312	5.747	6.598	6.836	7.463	7.685	8.016	8.486	9.264	10.003	+ 7,3

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 10

Transferleistungen des Bundes
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Ersätze für Landeslehrer	2.628	2.823	3.009	3.161	3.285	3.472	3.700	3.891	3.977	4.139	+ 5,2
Beiträge zum U-Bahnbau	589	656	974	546	822	1.299	1.827	1.859	1.708	2.370	+16,7
Wohnbauförderung ¹	3.325	3.649	3.713	3.929	3.926	4.304	4.611	4.730	4.398 ¹	4.509	+ 3,4
Sonstige Zuweisungen											
und Zuschüsse	792	792	865	919	986	1.478	1.775	1.834	2.775 ²	1.979 ²	+10,7
Gesamt	7.334	7.920	8.561	8.555	9.019	10.553	11.913	12.314	12.858	12.997	+ 6,6

1 Zweckzuschüsse ab 1988

2 Mittel aus Bundeswohnbaufonds: 1.124 Mio. S (1988), 163 Mio. S (1989)

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Prozent, 1989: 15,0 Prozent). Innerhalb der Transferleistungen stiegen sowohl die Ersätze für die Landeslehrer als auch die Wohnbauförderungsmittel nur unterdurchschnittlich an. Der geringe Anstieg der Leistungen für die Wohnbauförderung ist ähnlich zu erklären wie jener der Ertragsanteile: Auswirkungen der Volkszählung 1981 (wirkt sich mit Verzögerung erst 1983/84 aus), geringe Ergiebigkeit des Steuersystems inklusive der Steuerreformen. Die Verländerung der Wohnbauförderung (1988), die eine Umwandlung der Mittel auf Zweckzuschüsse und eine 10prozentige Kürzung mit sich brachte, wirkte sich bis 1989 erst zu einem geringen Teil aus. Eine außerordentlich starke Expansion zeigt sich bei den Beiträgen zum U-Bahnbau, wobei die anteiligen Abgeltungen für die Linien U3 und U6 offensichtlich in unregelmäßigen Tranchen erfolgen.

Tabelle 11 stellt die Entwicklung der eigenen Fremdmittelaufnahmen dar. Mit diesen Fremdmitteln werden einerseits Umschuldungstransaktionen durchgeführt. Mit den anderen nicht der Abgangsdeckung dienenden Fremdmitteln werden Darlehen für den Wohnbau bzw. vom Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds aufgenommen. Sie dienen somit der Finanzierung von Investitionen.

Tabelle 12 zeigt die Fremdmittelaufnahmen für Dritte und die Beiträge Dritter zum Schuldendienst. Diese beiden Positionen betreffen in erster Linie Darlehen und Anleihen für die Wiener Stadtwerke. Die interne Fremdmittelverrechnung beinhaltet die Weiterverrechnung von Investitionsdarlehen und die Rücklagenverrechnung des daraus resultierenden Schuldendienstes. Diese Position ist praktisch saldenneutral und hat daher keine Auswirkung auf den Budgetsaldo.

Der hohe durchschnittliche Zuwachs bei den sonstigen Einnahmen von jährlich 9,3 Prozent ist insofern überzeichnet, als diese von 1988 auf 1989 von gewissen Sondereffekten beeinflusst waren: starke Mehreinnahmen gab es bei den Leistungen des KRAZAF, stark gestiegene Umsatzsteuervergütungen, höhere Rücklagenentnahmen sowie Einnahmen aus Verkäufen der Wiener Holding (ca. 1 Milliarde Schilling). Aber auch im Zeitraum 1980/88 unterlag diese heterogene Größe relativ starken Schwankungen. Anteilsmäßig an den Gesamteinnahmen hat diese Größe jedenfalls eine stark steigende Tendenz.

4.2. Die Entwicklung der Ausgabenseite

4.2.1. Ausgaben in ökonomischer Gliederung

Tabelle 13 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und deren Struktur in ökonomischer Gliederung^e. Von den um die Abwicklung der Vorjahre und die 1989 erfolgte Umschuldung für die Wiener Stadtwerke bereinigten Gesamtausgaben entfielen 1989 etwa 28 Prozent auf den Personalaufwand und knapp 72 Prozent auf den Sachaufwand. Diese Relation zeigt gegenüber dem Beginn der achtziger Jahre eine Verschiebung zu

Tabelle 11

Eigene Fremdmittelaufnahmen
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Umschuldungsmaßnahmen	–	–	1.298	–	722	–	–	2.843	3.526 ²	–
Wohnbau- bzw. Wohnungsverbesserungsdarlehen	1.670	1.672	2.085	2.532	2.178	1.000	2.210 ¹	1.388	1.303	1.166
Sonstige Darlehen (insbesondere WWF)	264	357	237	230	170	121	219	503	521	352
Gesamt	1.934	1.998	3.620	2.761	3.070	1.121	2.430	4.735	5.350	1.518

1 darin sind WSG-Mittel in Höhe von 1 Mrd. S enthalten, die einer Sonderrücklage zugeführt werden

2 davon vorgezogene Fremdmittelaufnahmen zur künftigen Abgangsdeckung in Höhe von 2.500 Mio. S

Quelle: Rechnungsabschlüsse

Tabelle 12

Durchlaufende Gebarung
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Fremdmittelaufnahme für Dritte ¹	2.427	2.799	3.037	996	1.461	1.405	2.136	111	1.463	1.075
Fremdmittelgebarung interne Verrechnung ²	1.396	1.464	1.612	2.190	1.953	1.118	1.343	1.812	2.132	1.972
Beiträge Dritter zum Schuldendienst	2.791	3.636	3.977	4.036	3.510	2.788	4.489	3.577	3.869	3.244
Gesamt	6.614	7.899	8.626	7.222	6.924	5.311	7.968	5.500	7.464	6.291

1 betreffen in erster Linie Anleihen und Darlehen für die Wiener Stadtwerke

2 Weiterentwicklung von Investitionsdarlehen sowie die Rückverrechnung des daraus resultierenden Schuldendienstes

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 13

Ausgabenentwicklung 1980–1989 in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zu- wachs 1980/89 in %
Personalaufwand											
Aktive Bedienstete	11.046	12.103	13.173	13.933	14.658	15.662	16.673	17.436	17.694	18.690	+ 6,0
Pensionisten	3.429	3.724	4.040	4.273	4.526	4.828	5.100	5.354	5.566	5.885	+ 6,2
Sachaufwand											
Investitionen	8.928	9.092	9.087	8.692	8.774	9.198	10.831	11.576	11.651	13.760	+ 4,9
Instandhaltungs- aufwand	2.248	2.374	2.681	2.797	2.794	3.081	3.323	3.457	3.674	3.807	+ 6,0
Soziale Wohlfahrt ¹	2.574	2.773	3.415	3.670	4.190	4.402	4.766	4.888	5.433	5.826	+ 9,5
Wohnbauförderung inkl. Rücklagen- zuführung	4.970	5.468	5.758	6.926	6.401	6.793	8.043	7.662	6.474	5.829	+ 1,8
Schuldendienst	1.432	1.806	3.627	3.407	3.756	3.448	3.612	5.517	4.195	5.338	+15,9
Durchlaufer	6.614	7.899	8.626	7.222	6.924	5.311	7.968	5.500	7.464	6.291	– 0,5
Sonstige Ausgaben ²	12.827	15.095	15.156	15.941	18.121	18.688	19.045	20.265	24.170	22.167	+ 6,3
Gesamtausgaben³	54.068	60.334	65.563	66.861	70.144	71.371	79.361	81.655	86.321	87.643²	+ 5,5

1 Zweckzuschüsse ab 1988

2 Mittel aus Bundeswohnbaufonds: 1.124 Mio. S (1988), 163 Mio. S (1989)

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 13 (Fortsetzung)

Ausgabenentwicklung 1980–1989
Anteile in %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Personalaufwand										
Aktive Bedienstete	20,4	20,1	20,1	20,8	20,9	21,9	21,0	21,4	20,5	21,3
Pensionisten	6,3	6,2	6,2	6,4	6,5	6,8	6,4	6,6	6,4	6,7
Sachaufwand										
Investitionen	16,5	15,1	13,9	13,0	12,5	12,9	13,6	14,2	13,5	15,7
Instandhaltungsaufwand	4,2	3,9	4,1	4,2	4,0	4,3	4,2	4,2	4,3	4,3
Soziale Wohlfahrt ¹	4,8	4,6	5,2	5,5	6,0	6,2	6,0	6,0	6,3	6,6
Wohnbauförderung	9,2	9,1	8,9	10,4	9,1	9,5	10,1	9,4	7,5	6,7
Schuldendienst	2,6	3,0	5,5	5,1	5,4	4,8	4,6	6,8	4,9	6,1
Durchlaufer	12,2	13,1	13,2	10,8	9,9	7,4	10,0	6,7	8,6	7,2
Sonstige Ausgaben	23,7	25,0	23,1	23,8	25,8	26,2	24,0	24,8	28,0	25,3
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Ohne Personalaufwand bzw. ohne Investitionen und Instandhaltung bei den Ansätzen 4210, 4220, 4291, 4350

2 ohne Umschuldung für WStW (3.621 Mio. S);

3 ohne Abwicklung der Vorjahre

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

den Personalausgaben (Personalaufwand: 1980: 26,8 Prozent, 1989: 28,0 Prozent). Innerhalb des Betrachtungszeitraumes war zunächst bis 1985 ein deutlicher Anstieg der Personaltangente festzustellen (28,7 Prozent), danach ging ihr Anteil wieder leicht zurück.

4.2.1.1. Personalstand und Personalaufwand

Die Gemeinde Wien ist mit ca. 59.000 Beschäftigten ein überaus wichtiger Dienstgeber. Unter Berücksichtigung des Personals der Wiener Stadtwerke erhöht sich diese Zahl 1989 um 15.531 Beschäftigte. Dabei ist festzuhalten, daß der damit verbundene Personalaufwand nicht zur Gänze von der Stadt Wien getragen wird. Sowohl der Aktivitäts- als auch der Pensionsaufwand für die Landeslehrer wird zum größten Teil vom Bund übernommen. Tabelle 14 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Personalstandes der Stadt Wien einschließlich der Landeslehrer, jeweils getrennt für Aktive und Pensionisten.

Während beim Personalstand für den Magistratsbereich im Zeitraum 1980/89 eine Zunahme von durchschnittlich + 1,3 Prozent pro Jahr zu beobachten ist, nahm der Personalstand der Landeslehrer um durchschnittlich 0,4 Prozent pro Jahr – mit Schwankungen innerhalb dieser Periode – ab. Im gleichen Zeitraum ist die Schülerzahl an Volks-, Haupt- und Sonderschulen jedoch von 129.036 auf 97.670 – also jährlich durchschnittlich um 3,0 Prozent – zurückgegangen⁷.

Anders verlief die Entwicklung bei den Pensionisten. Die Zahl der Pensionen im Magistratsbereich und bei den Landeslehrern nahm über den gesamten Zeitraum geringfügig zu (Tabelle 14). Die Pensionsbelastungsquote ist in beiden Fällen günstig, obwohl sie sich bei den Landeslehrern verschlechtert hat.

Differenziert man den Personalstand Wiens nach Beamten und Vertragsbediensteten (Tabelle 15), so zeigt sich, daß die Zahl der pragmatisierten Bediensteten im Magistratsbereich zugenommen und jene der Vertragsbediensteten abgenommen hat. Umgekehrt – und in der Tendenz wesentlich deutlicher ausgeprägt – ist die Situation bei den Landeslehrern. Dementsprechend stieg der Anteil der pragmatisierten Bediensteten im Magistrat von 53 auf 59 Prozent, während er bei den Landeslehrern von 92 auf 83 Prozent zurückging.

Tabelle 16 zeigt die Entwicklung des Personalaufwandes seit 1980 getrennt nach Aktivitäts- sowie Pensionsaufwand. Die durchschnittliche Zuwachsrate beträgt 6,1 Prozent, wobei die Dynamik beim Pensionsaufwand etwas stärker war. Innerhalb des Aktivitätsaufwands war der Zuwachs bei den Landeslehrern deutlich geringer. Umgekehrt war die Entwicklung bei den Pensionen. Die Relation zu den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit zeigt, daß der Personalaufwand Wiens einen gegenüber den Bruttoentgelten leicht steigenden Trend aufweist⁸. Im Vergleich zum Bund war sowohl im Ausgangs- wie auch im Endjahr der Pro-Kopf-Aufwand in Wien geringer (Wien: 1980: ca. S 206.000,-, 1989: S 317.000,-, Bund: 1980: S 214.000,-, 1989: S 335.000,-).

Tabelle 14

Personalstand

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Aktive											
Krankenanstalten	16.845	17.314	17.633	17.798	18.107	18.540	18.797	18.792	18.474	19.520	+ 1,7
Ver- und Entsorgung	3.688	3.697	3.687	3.698	3.700	3.671	3.751	3.791	3.759	3.784	+ 0,3
Pflegeheime	3.073	3.114	3.087	3.047	3.071	3.161	3.161	3.167	3.759	3.986	+ 2,9
Kindertagesheime	3.458	3.561	3.608	3.761	3.854	4.016	4.133	4.222	4.265	3.970	+ 1,5
Feuerwehr	1.529	1.570	1.575	1.582	1.620	1.604	1.641	1.636	1.644	1.634	+ 0,7
Stadtgartenamt	825	842	830	856	855	849	846	856	852	854	+ 0,4
Sonstige Magistratsdienststellen	14.470	14.675	14.646	15.073	15.204	15.419	15.695	15.777	15.732	15.746	+ 0,9
Landeslehrer	9.825	9.317	9.322	9.580	8.903	9.418	9.582	9.679	9.660	9.470	- 0,4
Summe	53.713	54.090	54.388	55.395	55.314	56.678	57.606	57.920	58.145	58.964	+ 1,0
Pensionen											
Magistrat	18.562	18.601	18.538	18.538	18.593	18.541	18.483	18.590	18.829	18.774	+ 0,1
Landeslehrer	4.013	4.040	4.086	4.060	4.131	4.113	4.243	4.330	4.391	4.385	+ 0,1
Summe	22.575	22.641	22.624	22.598	22.724	22.654	22.726	22.920	23.220	23.159	+ 0,3
Gesamt	76.288	76.731	77.012	77.993	78.038	79.332	80.332	80.840	81.365	82.123	+ 0,8

Quelle: Rechnungsabschlüsse, Gebärungsübersichten, eigene Berechnungen

Tabelle 15

Personalstand – Aktive

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Aktive											
1. Magistrat	43.888	44.773	45.066	45.815	46.411	47.260	48.024	48.241	48.485	49.494	+ 1,3
Pragmatisierte											
Bedienstete	23.429	23.664	24.307	25.124	26.469	27.799	29.098	29.366	29.571	29.350	+ 2,5
Vertragsbedienstete	20.459	21.109	20.759	20.691	19.942	19.461	18.926	18.875	18.914	20.144	- 0,2
2. Landeslehrer	9.825	9.317	9.322	9.580	8.903	9.418	9.582	9.679	9.660	9.470	- 0,4
Pragmatisierte											
Bedienstete	9.010	7.763	7.801	8.115	7.632	7.987	8.125	8.262	8.029	7.863	- 1,5
Vertragsbedienstete	815	1.554	1.521	1.465	1.271	1.431	1.457	1.417	1.631	1.607	+ 7,8
Summe	53.713	54.090	54.388	55.395	55.314	56.678	57.606	57.920	58.145	58.964	+ 1,0
Anteil der Pragmatisierten Bediensteten in %											
Magistrat	53	53	54	55	57	59	61	61	61	59	
Landeslehrer	92	83	84	85	86	85	85	85	83	83	

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 16

Personalaufwand
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zu- wachs 1980/89 in %
1. Aktivitätsaufwand											
Krankenanstalten	3.355	3.710	4.115	4.403	4.663	5.014	5.330	5.531	5.477	5.900	+6,5
Ver- und Entsorgung	814	907	968	1.000	1.043	1.099	1.171	1.259	1.265	1.311	+5,4
Pflegeheime	577	639	689	720	748	800	848	873	1.038	1.104	+7,5
Kindertagesheime	454	506	550	587	633	588	746	791	806	862	+7,4
Feuerwehr	351	399	438	465	496	530	568	595	605	631	+6,7
Städtgartenamt	224	247	272	288	308	321	330	331	326	347	+5,0
Sonstige Magistrats- dienststellen	3.523	3.547	3.863	4.086	4.304	4.609	4.895	5.125	5.213	5.441	+4,9
Landeslehrer	2.019	2.148	2.278	2.384	2.462	2.601	2.785	2.931	2.964	3.094	+4,9
Summe	11.046	12.103	13.173	13.933	14.657	15.662	16.673	17.436	17.694	18.690	+6,0
2. Pensionsaufwand											
Magistrat	2.583	2.798	3.037	3.215	3.409	3.632	3.828	4.016	4.167	4.419	+6,1
Landeslehrer	846	926	1.003	1.058	1.118	1.196	1.272	1.339	1.399	1.466	+6,3
Summe	3.429	3.724	4.040	4.273	4.526	4.828	5.100	5.354	5.566	5.885	+6,2
Gesamt	14.475	15.827	17.213	18.206	19.183	20.490	21.773	22.790	23.260	24.575	+6,1

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Nicht im Personalstand bzw. Personalaufwand enthalten sind die Beschäftigten und Pensionisten der Wiener Stadtwerke, deren Vermögen vom übrigen Vermögen der Gemeinde Wien gesondert verwaltet wird. Der aktive Personalstand der Wiener Stadtwerke hat sich weniger dynamisch (+ 0,6 Prozent) entwickelt als jener der Gemeinde Wien, der Stand der Pensionisten hat sich um durchschnittlich 1,5 Prozent pro Jahr verringert:

Personalstand der Wiener Stadtwerke

	1980	1985	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Aktive	14.699	15.376	15.531	+0,6
Pensionisten	15.409	14.454	13.474	-1,5

Quelle: Geschäftsberichte der Wiener Stadtwerke

Der in den Geschäftsberichten der Wiener Stadtwerke ausgewiesene Personalaufwand (1989: 7391 Millionen Schilling) ist insofern zu niedrig, als der Personalaufwand für die Pensionisten der Wiener Stadtwerke Verkehrsbetriebe zu einem Teil aus Mitteln der Hoheitsverwaltung der Gemeinde Wien getragen wird.

4.2.1.2. Der Sachaufwand und seine Komponenten

Investitionen und Instandhaltungsaufwand

Die Ausweitung der Investitionen war im Betrachtungszeitraum 1980/89 unterdurchschnittlich (+ 4,9 Prozent); der Investitionsanteil an den Gesamtausgaben ging von 16,5 Prozent auf 15,7 Prozent zurück (Tabelle 13). Ein etwas differenzierterer Blick auf die Investitionen läßt erkennen, daß es deutliche Schwerpunktverlagerungen gegeben hat (Tabelle 17). Wurden 1980 für den U-Bahn-Bau und den Neubau des AKH knapp ein Drittel der Investitionsausgaben beansprucht, so waren es 1989 bereits mehr als die Hälfte (54 Prozent). Diese Schwerpunktverlagerung ging vor allem zu Lasten des Gemeindewohnbaus, des Straßen- und Brückenbaus sowie des verbesserten Hochwasserschutzes. Mit der Konzentration von Investitionen auf Großprojekte wie den U-Bahn-Bau und den Krankenhausbau erfolgte eine Verlagerung zu Investitionen, für die Bund und Länder hohe Zuschüsse leisten.

Tabelle 17**Investitionen
in Mio. öS**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zu- wachs 1980/89 in %
Grunderwerb	563	447	807	316	493	306	426	219	264	511	- 1,1
Wohnhausbau	2.082	2.625	2.885	3.308	2.663	1.732	1.390	1.387	1.371	1.084	- 7,0
Straßen- und Brückenbau	419	336	375	339	311	338	347	408	308	371	- 1,3
U-Bahn-Bau	2.194	1.995	1.380	1.127	1.463	2.667	3.379	3.981	4.058	5.729	+11,3
Verbesserter Hochwasserschutz	559	484	386	350	240	327	398	424	404	215	-10,0
Neubau AKH	625	950	1.000	1.085	1.500	1.496	1.750	1.345	1.405	1.650	+11,4
Sonstiges	2.486	2.255	2.254	2.167	2.104	2.332	3.141	3.812	3.841	4.200	+ 6,0
Gesamt	8.928	9.092	9.087	8.692	8.774	9.198	10.831	11.576	11.651	13.760	+ 4,9

**Nettoerfordernis für Investitionen
in Mio. öS**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Investitionsaufwand ¹	8.928	9.092	9.087	8.692	8.774	9.198	10.831	11.576	11.651	13.760
abzüglich zweckgebundene Investitionsdarlehen	1.934	1.999	2.322	2.762	2.348	1.121	1.429	1.891	1.824	1.518
abzüglich Kostenbeiträge des Bundes ²	689	756	1.074	646	922	1.299	2.327	2.159	2.008	2.670
abzüglich Beiträge aus dem KRAZAF	78	167	138	135	117	135	167	169	278	305
Nettoerfordernis	6.383	6.504	5.829	5.419	5.621	6.913	5.242	7.695	8.097	9.877
Deckung des Investitionsaufwandes durch den Bund in %	8	8	12	7	11	14	22	19	17	19
Nettoerfordernis in % der Gesamtinvestitionen	71	72	64	62	64	75	48	66	69	72

1 Ohne Vorsteuerbeträge für Umsatzsteuer

2 Hochwasserschutz, U-Bahn-Bau

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 18

Instandhaltungsaufwand
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Instandhaltung von:											
1. Gebäuden	1.136	1.214	1.452	1.562	1.529	1.769	2.046	2.109	2.215	2.339	+ 8,4
hievon:											
Wohnhaus-											
instandhaltung	650	721	976	1.119	1.098	1.359	1.611	1.655	1.733	1.746	+11,6
2. Wasser- und											
Kanalisationsanlagen	290	291	287	280	270	272	266	327	359	335	+ 1,6
3. Straßenbauten	167	168	167	153	149	139	139	149	145	144	- 1,6
4. Sonstiges	655	701	775	802	846	901	872	872	955	989	+ 4,7
Gesamt	2.248	2.374	2.681	2.797	2.794	3.081	3.323	3.457	3.674	3.807	+ 6,0

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 19

Wohnbauförderung (inkl. Sanierung)
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zuwachs 1980/89 in %
Darlehensgewährung	2.960	3.080	3.341	3.215	3.291	3.098	3.250	3.620	3.339	2.461	-2,0
Zinsen- und Annuitäten-zuschüsse	1.138	1.295	1.537	1.592	1.700	1.745	1.770	1.744	1.973	2.049	+6,8
Wohnbeihilfen	291	350	406	422	452	468	453	440	452	420	+4,2
Sonstige	581	743	474	1.697	958	1.482	2.570	1.858	80	898	+5,0
hievon:											
Rücklagenzuführung	551	711	438	644	659	1.129	1.821 ¹	957	630	315	-
Summe	4.970	5.468	5.758	6.926	6.401	6.793	8.043 ²	7.662 ²	6.474	5.829	+1,8

1 hievon 1 Mrd. S aus dem Kapitalversicherungsförderungsgesetz

2 inklusive Übertrag von Wohnbauförderungsmitteln gemäß Wohnhaussanierungsgesetz (1986: 678 Mio. S, 1987: 770 Mio. S)

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Gleichzeitig kam es bei den Investitionen zu einer Verschiebung der Finanzierungsstruktur. Das Nettoerfordernis für Investitionen lag 1980 ebenso wie 1989 etwas über 70 Prozent der Investitionen. Innerhalb der Periode gab es jedoch erhebliche Schwankungen. Zu Beginn der achtziger Jahre, als die Überschüsse aus der laufenden Gebarung sanken, sank auch das Nettoerfordernis. Mit steigenden Überschüssen der laufenden Gebarung in den Jahren danach stieg auch der Rückgriff auf allgemeine Budgetmittel für die Investitionsfinanzierung. Die Kostenbeiträge des Bundes haben im Rahmen der Investitionsfinanzierung gegenüber der zweckgebundenen Finanzierung an Bedeutung gewonnen (Tabelle 17).

Der Anteil der Instandhaltungsaufwendungen an den Gesamtausgaben hat sich im Zeitablauf praktisch nicht verändert (1980: 4,2 Prozent, 1989: 4,3 Prozent). Für die Instandhaltung von Gebäuden wurden 1980 51 Prozent der Mittel aufgewendet, 1989 waren es 61 Prozent. Davon entfielen zuletzt rund drei Viertel auf die Wohnungsinstandhaltung, 1980 waren es 57 Prozent (Tabelle 18). Die Aufwendungen für andere Verwendungsbereiche wie Wasser und Kanalisation sowie Straßenbauten expandierten eher schwach oder waren sogar rückläufig. Die Konzentration von Instandhaltungsaufwendungen auf den Gebäudebereich war eine Folge der Novellierung des Mietrechtsgesetzes zu Beginn der achtziger Jahre. Die Besserdotierung für diese Instandhaltungsaufwendungen erfolgte durch zweckgebundene Einnahmen, was gleichzeitig zu einer Budgetentlastung führte. In anderen Bereichen dürfte es jedoch zu einem Nachholbedarf gekommen sein. Das gilt etwa für die Kanalisationsanlagen, wo zweifelsohne ein Sanierungsbedarf gegeben ist.

Wohnbauförderung

Die Ausgaben für Wohnbauförderung (inkl. Sanierung) zeigen in der Periode 1980/89 den geringsten Zuwachs (+ 1,8 Prozent) sowie den größten Anteilsverlust an den Gesamtausgaben (– 2,5 Prozentpunkte) (Tabelle 13). Mit der Verlängerung der Wohnbauförderung (1988) ist ein deutlicher Bruch in der Entwicklung gegeben. Die Ursache für den Rückgang der Ausgaben ab diesem Zeitpunkt ist einerseits auf die Kürzung der Wohnbauförderungsmittel im Zuge der Verlängerung der Wohnbauförderung zurückzuführen – hier gibt es eine Wirkungsverzögerung – sowie andererseits auf die Steuerreform und der Wegfall des Landesesechstels. Aus Tabelle 19 ist ersichtlich, daß es innerhalb der Förderungsinstrumente zu einer Verschiebung von der Darlehensgewährung zu Zinsen- und Annuitätzuschüssen gekommen ist. Das schwache Wachstum bei den Wohnbauförderungsausgaben erklärt sich durch eine rückläufige Gewährung von Landesdarlehen sowie dadurch, daß die übrigen Förderungsinstrumente noch nicht voll budgetwirksam geworden sind. Auffallend ist bei den Wohnbauförderungsausgaben ein massiver Aufbau von Rücklagen, die zu Jahresende 1989 einen Stand von 4,9 Milliarden Schilling erreicht haben.

Ausgaben für soziale Wohlfahrt

Ein weit überdurchschnittlicher Ausgabenzuwachs war bei den Ausgaben für soziale Wohlfahrt zu verzeichnen (+ 9,5 Prozent), ihr Anteil an den Gesamtausgaben stieg von 4,8 Prozent 1980 auf 6,6 Prozent 1989 (Tabelle 13). Der quantitativ größte Teil des Sozialaufwands (vgl. Tabelle 20) entfällt auf die allgemeine Sozialhilfe (1980: 40 Prozent, 1989: 45 Prozent). Der weitaus größere Teil davon entfällt auf Ausgaben zur Abdeckung von Kosten infolge von Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit. Für Geldleistungen – darunter auch die sogenannten Dauerleistungen – wird nur etwas mehr als ein Viertel aufgewendet. Trotz der Expansion der Mittel für allgemeine Sozialhilfe in den achtziger Jahren entspricht das Sozialhilfesystem in seiner derzeitigen Form nicht den gestiegenen Anforderungen. Es ist insbesondere nicht geeignet, die Aufgabe der materiellen Grundsicherung und der Pflegebetreuung zu übernehmen (Köppel/Steiner 1989).

Die stärksten Zuwächse zeigen sich in der Behindertenhilfe bei der Ausfallhaftung für die Pensionistenheime sowie bei der quantitativ kaum ins Gewicht fallenden Flüchtlingshilfe. Überdurchschnittlich expandierten auch die Leistungen für Pflegeheime und die Heimhilfe. Die damit verbundene Strukturverschiebung ging zwar zu Lasten des Pflegekinderwesens (Anteil 1980: 13,7 Prozent, 1989: 8,5 Prozent), wobei sich dieser Anteilsverlust jedoch durch eine hohe Nachfrage nach Adoptivkindern und einer damit geringeren Anzahl zu betreuender Kinder erklären läßt. Anteilsverluste mußten weiters die Blindenhilfe, die Erziehungsheime, Essen auf Rädern, die Erholungsfürsorge und die Pensionistenklubs hinnehmen. Trotzdem kam es in vielen Bereichen (etwa in der Blindenhilfe) zu qualitativen Verbesserungen. Eine Beurteilung dieser Strukturverschiebungen bedarf einer Vertiefung in Details und kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden.

Sonstige Ausgaben

Aus Tabelle 13 ist ersichtlich, daß die sonstigen Ausgaben Anteilsgewinne an den Gesamtausgaben zu verzeichnen haben (1980: 23,7 Prozent, 1989: 25,3 Prozent). Diese quantitativ bedeutsame „Restgröße“ ist überaus heterogen zusammengesetzt. Die wichtigsten Komponenten sind die Mittel zur ärztlichen Betreuung, öffentliche Abgaben, Leistungsentgelte, Energiebezüge, Beiträge im Rahmen der Sozialhilfe sowie die Leistungen für die Verkehrsbetriebe, auf die noch etwas detaillierter eingegangen werden soll.

Die Wiener Stadtwerke als Sondervermögen der Stadt Wien sind zwar mit einer erhöhten wirtschaftlichen Selbständigkeit ausgestattet, können aber nicht selbständig Anleihen aufnehmen. Die Fremdmittelaufnahme wird brutto über den Wiener Haushalt abgewickelt, der Schuldendienst betrifft somit sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgaben-seite. In den Jahren vor 1979 war bei den Wiener Verkehrsbetrieben das

Kosten-Erlös-Verhältnis so ungünstig, daß Fremdkapital nicht nur für Investitionen, sondern auch zur Bestreitung des laufenden Betriebs aufgenommen werden mußte. Zu Jahresende 1978 hatten die Wiener Verkehrsbetriebe einen Schuldenstand von mehr als 11 Milliarden Schilling, der Zinsenaufwand allein betrug jährlich eine halbe Milliarde Schilling, sodaß Tilgungs- und Zinsenverpflichtungen mangels ausreichender Erträge nur durch erneute Fremdkapitalaufnahme nachgekommen werden konnte. Mit 1. Jänner 1979 wurden daher Sanierungsmaßnahmen in Kraft gesetzt. Die Tilgungen der bis dahin aufgelaufenen Schulden der Verkehrsbetriebe aus Anleihen und Krediten sollten die E-Werke und die Gaswerke übernehmen, während die Hoheitsverwaltung ab dem gleichen Zeitpunkt den Zinsendienst für diese Schulden und darüber hinaus die Finanzierung des verbleibenden jährlichen Geldbedarfes der Verkehrsbetriebe durch Kapitalzufuhr des Eigentümers und durch erfolgswirksame Betriebskostenzuschüsse übernehmen sollte, so daß sich eine erneute Schuldenaufnahme erübrigen sollte. Neben diesen Unterstützungen wird durch die Hoheitsverwaltung auch ein erheblicher Teil der Pensionslasten der Verkehrsbetriebe getragen. Die Entwicklung der Leistungen seitens der Hoheitsverwaltung für die Wiener Verkehrsbetriebe werden in Tabelle 21 dargestellt. Durch diese Neuregelung erfolgte eine „finanzielle Sanierung“ der bislang notleidenden Verkehrsbetriebe – der Nettozuschußbedarf an die Verkehrsbetriebe stieg zwischen 1980 und 1989 um jährlich durchschnittlich um 1,9 Prozent an – und damit auch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung der Wiener Stadtwerke als Gesamtunternehmung. Es wurde bereits erwähnt, daß bei den Wiener Stadtwerken seit 1983 eine kontinuierliche Entschuldung stattfindet (Tabelle 3).

Im Zusammenhang mit den Wiener Stadtwerken erscheint noch erwähnenswert, daß die Baukosten des U-Bahn-Netzes nicht durch die Wiener Stadtwerke selbst, sondern die Finanzierung über das Budget der Hoheitsverwaltung erfolgt, wobei der Bund erhebliche Zuschüsse zur Finanzierung des U-Bahn-Netzes leistet. Die U-Bahn-Anlagen sind nicht im Vermögen der Wiener Verkehrsbetriebe, sondern werden diesen gegen ein Benützungsentgelt zur Betriebsführung überlassen. Lediglich die Betriebskosten belasten nunmehr die Verkehrsbetriebe, während die laufenden Infrastrukturkosten abgegolten werden.

Unterteilt man die Ausgaben auf VGR-Basis nach ökonomischen Kriterien in die Bereiche Erstellung von öffentlichen Leistungen, Umverteilung und Finanzierung, so zeigt sich folgendes Bild:

Die Ausgabenanteile für die Erstellung öffentlicher Leistungen sind trotz eines Rückgangs der Investitionen und des Personalaufwandes 1988 gleich hoch wie 1980. Von den Ausgaben zur Umverteilung gab es eine Verschiebung hin zu den Finanzierungsausgaben. Zu diesem Anstieg hat vor allem der Finanzschuldenaufwand beigetragen. Von der Entwicklung der Ausgaben für Wohnbau- und Wirtschaftsförderung ging ein dämpfender Effekt auf die Finanzierungsausgaben aus.

Tabelle 20

Ausgaben für soziale Wohlfahrt
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zu- wachs 1980/89 in %
Allgemeine Sozialhilfe	1.024	1.028	1.422	1.542	1.846	1.885	2.111	2.080	2.327	2.602	+10,9
Behindertenhilfe	171	217	250	281	312	344	384	423	498	564	+14,2
Blindenhilfe	127	139	149	160	166	175	179	188	193	195	+ 4,9
Pensionistenheime (Ausfallhaftung)	89	104	131	142	166	215	235	278	285	294	+14,2
Pflegeheime ¹	210	240	282	290	320	343	341	361	528	533	+10,9
Pensionistenklubs ²	26	27	26	27	28	28	30	28	29	30	+ 1,6
Essen auf Rädern	40	42	43	42	49	57	62	65	67	68	+ 6,1
Heimhilfe	308	364	451	459	515	564	611	655	682	733	+10,1
Flüchtlingshilfe	10	13	27	57	70	64	56	50	48	45	+18,2
Herbergen für Obdachlose ¹	3	5	4	5	5	6	5	5	7	6	+ 8,0
Erziehungsheime ¹	66	73	75	73	82	80	74	71	69	65	- 0,2
Pflegekinderwesen	353	372	384	404	435	450	491	493	497	496	+ 3,9
Erholungsfürsorge	40	41	44	50	54	57	57	55	56	54	+ 3,4
Mietbeihilfen	15	13	30	44	46	41	38	37	38	42	+12,1
Sonstige	92	95	97	94	96	93	92	99	109	99	+ 0,8
Summe	2.574	2.773	4.415	3.670	4.190	4.402	4.766	4.888	5.433	5.826	+ 9,5

1 Ohne Personalaufwand sowie ohne Investitionen und Instandhaltungsaufwand

2 Ohne Instandhaltung

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 21

Leistungen für die Verkehrsbetriebe
in Mio. öS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Einnahmen										
Zuschüsse des Bundes	172	178	181	195	201	229	237	243	157	214
Beiträge zu den Pensionslasten	738	791	841	838	869	996	1.067	1.143	691	703
Summe Einnahmen	910	969	1.022	1.033	1.070	1.225	1.304	1.386	848	917
Ausgaben										
Übernahme der Pensionslasten	1.833	1.968	2.001	2.128	2.259	2.401	2.488	2.569	1.671	1.724
Kapital- und Betriebskostenzuschüsse	1.739	1.830	1.772	1.771	1.675	1.757	1.802	1.905	2.496	2.467
Sonstige Beiträge und Zuschüsse	138	140	146	160	169	180	181	190	102	32
Summe Ausgaben	3.710	3.938	3.919	4.059	4.103	4.338	4.471	4.664	4.269	4.223
Nettozuschußbedarf	2.800	2.969	2.897	3.026	3.033	3.114	3.167	3.278	3.421	3.306

Quelle: Finanz- und Investitionsplan 1986–1990, Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 22**Ausgaben in ökonomischer Gliederung auf VGR-Basis**

Anteile in %

	1980	1984	1988
Erstellung von Leistungen	54,0	52,6	54,1
Umverteilung	12,2	12,9	11,1
Finanzierung	33,8	34,5	34,8
Gesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: Gebarungsübersichten, ÖStZ, eigene Berechnungen

4.2.2. Ausgaben in funktioneller Gliederung

Aus der Gliederung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen (Tabelle 23 und 23a⁹) läßt sich entnehmen, daß in den achtziger Jahren nicht unbedeutende Strukturverschiebungen stattgefunden haben. Auffallend ist zunächst der starke Zuwachs der Gesundheitsausgaben von 15,5 Prozent 1980 auf 19,0 Prozent 1989 sowie der Ausgaben für soziale Wohlfahrt (1980: 6,9 Prozent, 1989: 8,5 Prozent). Diesem Zuwachs steht ein Rückgang der Ausgaben bei der Wohnbauförderung gegenüber, der – wie bereits oben erwähnt wurde – auf die Kürzung der Wohnbauförderungsmittel, die Steuerreform sowie den Wegfall des Landessechstels zurückzuführen ist.

Auffallend hoch ist der Anteilsrückgang bei den Dienstleistungen zwischen 1982 und 1989 (1982: 35,8 Prozent, 1989: 26,9 Prozent). Neben den Ausgaben für die Ver- und Entsorgung und den sonstigen Dienstleistungen wie Bädern, Friedhöfen, Märkten usw. sind darin die Ausgaben für die Verkehrsbetriebe enthalten. Darauf entfielen 1980 knapp 48 Prozent dieses Aufgabenbereichs, 1989 waren es hingegen nur mehr knapp 36 Prozent. Das erklärt einen beträchtlichen Teil des Anteilsrückgangs. Mit Ausnahme der Ausgaben für Ver- und Entsorgung entwickelten sich jedoch auch alle anderen Dienstleistungen unterdurchschnittlich.

Der Bereich Erziehung, Unterricht und Sport nahm ebenso wie die Wirtschaftsförderung an Bedeutung ab. Letztere unterlag allerdings starken Schwankungen. Die Ausgaben für Straßen, Wasserbau und Verkehr entwickelten sich bis 1982 unterproportional und gewannen danach zunehmend an Dynamik. Das führte – aufgrund des U-Bahn-Baus, auf den über 80 Prozent der Ausgaben entfallen – dazu, daß dieser Aufgabenbereich seinen Anteil gegenüber 1980 konstant halten konnte. Unverändert blieben auch die Ausgabenanteile der Bereiche Allgemeine Verwaltung sowie öffentliche Ordnung und Sicherheit. Leichte Anteilsgewinne verzeichnete der Bereich Kunst und Kultur.

Ein deutlich steigender Ausgabentrend ist schließlich in der Gruppe Finanzwirtschaft zu beobachten. Dieser Anteil stieg von 5 Prozent 1980 auf 10,2 Prozent 1989.

5. Zusammenfassung

Ziel der Analyse war es, die finanzielle Position des Wiener Haushaltes näher zu untersuchen. In einer Globalanalyse des Gebarungsabganges auf Kassenbasis zeigte sich, daß beginnend mit dem Jahr 1982 ein Konsolidierungsprozeß eingeleitet wurde, bei dem ab 1984 laufend Haushaltsüberschüsse erzielt wurden, die insbesondere in den Jahren 1987–89 ein beachtliches Ausmaß erreichten. Gemessen an der Konjunkturentwicklung zeigt die Wiener Budgetpolitik lediglich im Jahr 1981 ein antizyklisches Verhalten. Die Konsolidierung 1982 paßt jedoch im Gegensatz zur Zeit danach weder zur gesamtösterreichischen noch zur Wiener Konjunkturentwicklung.

Die finanzielle Situation eines Haushaltes wird häufig ausschließlich an der Entwicklung der Finanzschuld beurteilt. Dieser Ansatz wurde jedoch im Rahmen der Untersuchung als zu eng angesehen, weshalb zusätzliche Finanzierungssalden einer Analyse unterzogen wurden. So zeigt der Saldo der laufenden Gebarung, daß sich Wiens relativer Saldo von 1980 bis 1982 drastisch verschlechterte, danach wieder leicht anstieg und auf hohem positiven Niveau etwa konstant blieb. Während Wien ebenso wie die anderen Länder und Gemeinden im allgemeinen Überschüsse akkumulierten, mußte in dieser Phase der Bund laufend Defizite finanzieren. Als weiterer Maßstab zur Beurteilung der Budgetpolitik wurde der Saldo des Vermögensänderungskontos, das sogenannte Net-lending, herangezogen. Die Entwicklung dieses Saldos zeigte, daß mit Ausnahme des Jahres 1982 die Zugänge im Finanzvermögen die Kreditaufnahmen übersteigen. Das deutet auf restriktive Einflüsse des Wiener Budgets hin, wobei die Periode 1980–82 eine Ausnahme bildete. Die Entwicklung einzelner Teilsalden des Net-lending bestätigte die globale Entwicklung, wobei jedoch die restriktiven Wirkungen durch das hohe Gewicht der Wohnbaudarlehen abgeschwächt werden, da von ihnen erhebliche indirekte Nachfrageeffekte ausgelöst werden. Es zeigt sich auch, daß vor allem in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre der Rücklagensaldo erheblich zum Nettovermögensaufbau beigetragen hat. Ein Vergleich des gesamten Vermögenszuwachses mit den Nettokreditaufnahmen ergab, daß der Schuldenzuwachs gedeckt ist. Der Aufbau eines beträchtlichen Nettovermögens und die damit zusammenhängende starke Gläubigerposition rührt daher, daß den Ländern vor allem im Wohnbau eine wichtige Finanzierungsfunktion zukommt.

Eine etwas detailliertere Untersuchung der Einnahmenströme im Wiener Haushalt hat gezeigt, daß Wien bei den Ertragsanteilen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben Anteilsverluste an den Gesamteinnahmen hinnehmen mußte. Die eigenen Landes- und Gemeindeabgaben konnten ihren Anteil nur durch Steuererhöhungen konstant halten. Dem standen

Tabelle 23

**Ausgaben in funktioneller Gliederung
in Mio. öS**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	durchschnittl. Zu- wachs 1980/89 in %
0 Vertretungskörper und Allgem. Verwaltung	3.963	4.430	4.700	5.135	5.264	5.600	6.411	6.203	6.183	6.326	5,3
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	630	700	760	810	865	947	1.006	1.039	1.064	1.095	6,3
2 Unterricht, Erziehung, Sport, Wissenschaft	5.305	5.637	5.859	6.067	6.383	6.826	7.321	7.606	7.543	7.935	4,6
3 Kunst, Kultur, Kultus	670	752	810	884	895	1.102	1.055	1.117	1.315	1.298	7,6
4 Soziale Wohlfahrt	3.733	4.002	4.734	5.051	5.619	5.914	6.375	6.531	6.633	7.493	8,0
Wohnbauförderung	4.970	5.468	5.758	6.926	6.401	6.793	8.043	7.662	6.474	5.829	1,8
5 Gesundheit	8.394	9.481	10.075	10.716	12.051	13.103	14.084	14.753	15.592	16.631	7,9
6 Straßen, Wasserbau, Verkehr	4.541	4.082	2.981	3.196	3.735	4.418	5.210	6.060	6.036	7.331	5,5
7 Wirtschaftsförderung	675	1.231	853	1.019	1.043	611	623	914	862	881	3,0
8 Dienstleistungen	18.492	21.194	23.490	21.889	22.263	21.139	24.615	22.767	24.767	23.588	2,7
9 Finanzwirtschaft ¹	2.693	3.356	5.543	5.167	5.625	4.918	4.619	7.002	6.722	8.922	14,2
Gesamt	54.068	60.334	65.563	66.861	70.144	71.371	79.361	81.655	83.821 ²	87.643 ³	5,5

1 ohne Abwicklung der Vorjahre

2 ohne Rücklagenzuführung in Höhe von 2.500 Mio. S

3 ohne Umschuldung für die Wiener Stadtwerke in Höhe von 3.621 Mio. S

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Tabelle 23a

Ausgaben in funktionseller Gliederung
Anteile in %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0 Vertretungskörper und Allgem. Verwaltung	7,3	7,3	7,2	7,7	7,5	7,8	8,1	7,6	7,4	7,2
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
2 Unterricht, Erziehung, Sport, Wissenschaft	9,8	9,3	8,9	9,1	9,1	9,6	9,2	9,3	9,0	9,1
3 Kunst, Kultur, Kultus	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,3	1,4	1,6	1,5
4 Soziale Wohlfahrt	6,9	6,6	7,2	7,6	8,0	8,3	8,0	8,0	7,9	8,5
5 Wohnbauförderung	9,2	9,1	8,8	10,4	9,1	9,5	10,1	9,4	7,7	6,7
6 Gesundheit	15,5	15,7	15,4	16,0	17,2	18,4	17,7	18,1	18,6	19,0
7 Straße, Wasserbau, Verkehr	8,4	6,8	4,5	4,8	5,3	6,2	6,6	7,4	7,2	8,4
8 Wirtschaftsförderung	1,2	2,0	1,3	1,5	1,5	0,9	0,8	1,1	1,0	1,0
9 Dienstleistungen	34,2	35,1	35,8	32,7	31,7	29,6	31,0	27,9	29,5	26,9
10 Finanzwirtschaft	5,0	5,6	8,5	7,7	8,0	6,9	5,8	8,6	8,0	10,2
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Rechnungsabschlüsse, eigene Berechnungen

Anteilsgewinne vor allem bei den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sowie den sonstigen Einnahmen, aber auch bei den Gebühren und Leistungseinnahmen gegenüber. Sieht man von den eigenen Abgaben sowie von den Ertragsanteilen – letztere als zwar wichtige, aber gleichsam unbeeinflussbare Einnahmenkategorie – ab, so kann festgehalten werden, daß vor allem die Gebühren sowie die Kostenbeiträge und Entgelte Gegenstand der Einnahmenpolitik gewesen sind. Eine solche Strategie stößt langfristig – nicht zuletzt auch aus verteilungspolitischer Sicht – an Grenzen, sodaß zukünftig nur mehr geringe Spielräume ausgeschöpft werden können.

Auf der Ausgabenseite hat sich gezeigt, daß es zu Strukturverschiebungen vom Investitionsaufwand sowie von der Wohnbauförderung zu den Ausgaben für soziale Wohlfahrt, den Personalaufwand, den Schuldendienst und den sonstigen Ausgaben gekommen ist. Der Anteilsverlust der Wohnbauförderung an den Gesamtausgaben ist einerseits auf die Kürzung der Wohnbauförderungsmittel sowie andererseits auf die Auswirkungen der Steuerreform und den Wegfall des Landessechstels zurückzuführen.

Aus der Analyse der funktionellen Ausgabengliederung läßt sich die Schlußfolgerung ableiten, daß die stark steigenden Anteile in den Bereichen Gesundheit, soziale Wohlfahrt und Finanzwirtschaft den künftigen Spielraum für Zukunftsausgaben im Wiener Haushalt stark einengen, wenn es nicht gelingt, diese steigenden Anteile zu bremsen. Für die künftige Entwicklung stellt sich die wichtige Frage, ob jene Bereiche, die sich im vergangenen Jahrzehnt unterproportional entwickelten (wie etwa bestimmte Dienstleistungen oder die Bereiche Unterricht und Wissenschaft), nicht schon eine Untergrenze erreicht haben, sodaß dort nur noch ein geringes Einsparungspotential gegeben ist. Ferner ist die Frage zu stellen, ob die heutigen Budgetstrukturen mit den künftigen Problemen und Bedürfnissen korrespondieren. Mit der künftig zu erwartenden demographischen Entwicklung sowie mit der Öffnung des Ostens und den damit verbundenen Umwälzungen kommen neue Fragestellungen hinzu, die zum Anlaß genommen werden sollen, Bausteine für ein zukunftsorientiertes regionalpolitisches Stadtkonzept zu entwerfen, das möglichst alle Politikbereiche umfassen müßte. Von einer Gesamtschau ausgehend, könnte der Handlungsbedarf ermittelt werden, um so zu ballungsgebietsspezifischen Lösungen zu gelangen. In einem solchen Zusammenhang kann es nützlich und zielführend sein, Wien mit anderen Metropolen zu vergleichen.

Auf der Einnahmenseite kommt als weiteres Problem hinzu, daß bei der Volkszählung 1991 mit einer gegenüber 1981 relativ geringeren Bevölkerungszahl zu rechnen ist, was sich über den Finanzausgleich negativ auf der Einnahmenseite des Wiener Haushaltes niederschlagen wird. Wenn somit schon gegenwärtig sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite die Spielräume als eng eingeschätzt werden müssen, erscheint es nicht zuletzt aufgrund neu zu setzender Schwerpunkte in der Zukunft unumgänglich, neue „Rationalisierungsreserven“ zu erschließen. Dabei bietet sich eine Reorganisation der Aufgaben, vor allem

aber der traditionellen Verwaltung an. Nicht nur für Wien, sondern für alle öffentlichen und paraöffentlichen Organisationen in Österreich hat bisher keine ausreichende Anpassung an die geänderten gesellschaftspolitischen Anforderungen und Bedingungen stattgefunden. Die Modernisierung der Verwaltung kann und muß somit als eine Herausforderung für die neunziger Jahre gesehen werden.

Anmerkungen

- 1 Das ist ein Übereinkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse einvernehmlich zu gestalten.
- 2 Berechnet man den Saldo zwischen Ausgaben ohne Zinsendienst und Einnahmen als wirksamen Ausgabenüberschuß, so gilt:
wirksamer Ausgabenüberschuß + Zinsendienst = Gebarungsabgang auf Kassenbasis
- 3 Vgl. dazu Finanz- und Investitionsplan 1991–1995
- 4 Vgl. dazu Finanz- und Investitionsplan 1991–1995, S. 8 f.
- 5 Vgl. dazu Finanz- und Investitionsplan 1991–1995, S. 9
- 6 Diese Gliederung entspricht nicht jener, wie sie etwa in der VGR zu finden ist.
- 7 Vgl. dazu Finanz- und Investitionsplan 1991–1995, S. 12
- 8 Bei diesem Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich Erhöhungen von Dienstgeberbeiträgen bei den Bruttoentgelten voll niederschlagen, beim öffentlichen Personalaufwand diese hingegen nur bei den Vertragsbediensteten wirksam werden.
- 9 Um eine bessere Vergleichbarkeit mit den Vorjahren herzustellen, wurden einige Bereinigungen durchgeführt. So wurden die Ausgaben einerseits um die Abwicklung der Vorjahre und andererseits um die Umschuldungstransaktionen für die Wiener Stadtwerke bereinigt. Herausgerechnet werden dabei weiters die vorzeitigen Fremdmittelaufnahmen im Jahr 1988 in Höhe von 2500 Millionen Schilling.

Literatur

- Burmeister, K., Canzler, W., Zukunftsmetropole Berlin. Kritik und Perspektiven wirtschaftspolitischer Leitbilder, Berlin 1988
- Farny, O./Kratena, K./Roßmann, B., Der Finanzausgleich in Österreich, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 42, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 1990
- Gantner, M./Palm, E., Budgetanalyse und Finanzplanung der Stadt Bregenz für die Jahre 1976 bis 1989, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 3–4/1987
- Köppl, F. et al, Arbeiten in Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 1986
- Köppl, F./Steiner, H., Sozialhilfe – ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung sozialer Not?, Kmmmer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 1989
- Lehner, G., Vermögenstransaktionen im öffentlichen Sektor, in: WIFO-Monatsberichte 9/1989
- Magistrat der Stadt Wien, Finanz- und Investitionsplan (div. Jg.)
- Magistrat der Stadt Wien, Rechnungsabschlüsse (div. Jg.)
- Markl, A., Finanzierung kommunaler Unternehmungen am Beispiel der Wiener Stadtwerke, in: Österreichische Gemeindezeitung, 51. Jg., 6/1985
- Rainer, A./Roßmann, B., Das öffentliche Personalwesen und Personalinformationssysteme am Beispiel des Bundes, im Erscheinen
- Schönböck, W., Die finanzielle Situation der öffentlichen Rechtsträger in Österreich und deren finanzielle Beziehungen zueinander, Vorstudie im Auftrag des BMfF, Wien 1988

Schönbäck, W., et al., Kommunale Gebührenpolitik am Beispiel österreichischer Landeshauptstädte, in: Schriftenreihe Kommunale Forschungen in Österreich, Bd. 82, Wien-Linz 1989

Statistisches Zentralamt, Gebärungsübersichten (div. Jg.)

Swoboda, H., Tendenzen und Probleme der Wiener Budgetpolitik, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 27, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 1983

Abbau institutioneller Machtfaktoren auf Arbeitsmärkten als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit?

**Einige mikro- und makroökonomische Aspekte
der Deregulierungsdiskussion**

Thomas Schwedler

1. Problemstellung

Im Zuge der Deregulierungsdiskussion in den westlichen Industrieländern wird zunehmend auch der Abbau von Wettbewerbshemmnissen auf dem Arbeitsmarkt gefordert. Den theoretischen Hintergrund bilden die neoliberale Ordnungstheorie und insbesondere der Rent-Seeking-Ansatz innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie. Vor allem den Gewerkschaften wird vorgeworfen, lediglich ökonomische Renten für ihre arbeitsplatzbesitzenden Mitglieder abzusichern und so die Interessen der Arbeitslosen durch zu hohe und nicht marktgerechte Tarifabschlüsse zu schädigen. Die Kritik richtet sich gegen diejenigen Rechtsvorschriften, die eine Sonderstellung des Arbeitsmarktes begründen, wobei in Deutschland als zentrale Norm die Tarifaufonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG anzusehen ist, die eine staatsfreie Bildung und Koordination von Vereinigungen der Arbeitsanbieter und -nachfrager garantiert und damit im Gegensatz zu anderen Märkten die Bildung von Kartellen auf dem Arbeitsmarkt ohne wettbewerbspolitische Kontrolle zuläßt (vgl. Meyer, D., 1988, S. 149). Konkrete Änderungsvorschläge beziehen sich bislang hauptsächlich auf jene Elemente des Ausnahmebereichs, die die ökonomische Machtposition der Arbeitsplatzbesitzer gegenüber Arbeitslosen rechtlich absichern, indem sie den Mindestlohncharakter der Tariflöhne festigen und so die Außenseiterkonkurrenz durch Arbeitsuchende erschweren. Zu nennen sind hier in erster Linie das Günstigkeitsprinzip (§ 4 Abs. 3 TVG), die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen (§ 5 TVG) sowie die geltenden Kündigungsschutzvorschriften (vgl. Dichmann, W., 1988, S. 49 f.).

Anhand der genannten Kritikpunkte wird schon ersichtlich, daß die Befürworter einer Deregulierung des Arbeitsmarktes eine stärkere marktwirtschaftliche Konkurrenz auch auf diesem, lange Zeit nahezu widerspruchsfrei als Ausnahmehereich deklarierten Markt anstreben. Insbesondere den unmittelbar dem Neoliberalismus zurechenbaren Autoren geht es nicht lediglich um eine „gemäßigte Lohnpolitik“ der Gewerkschaften, sondern um wirksame, marktendogene „Rückkopplungsmechanismen“ (Eisold, H., 1989b, S. 97, Fußnote 9), die es den Gewerkschaften unmöglich machen, überhaupt bestimmte Mindestlöhne festzulegen, solange ein Überangebot an Arbeitskräften besteht. Der Wettbewerb soll auch auf dem Arbeitsmarkt wieder als Entdeckungsverfahren fungieren, in dessen Verlauf es erst zur Herausbildung jener Löhne und weiterer Arbeitsbedingungen kommt, die ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt garantieren. In der sich an den Theorien F. A. v. Hayeks orientierenden Sichtweise des *individualistischen Neoliberalismus* (zum Begriff des individualistischen Neoliberalismus s. Eisold, H., 1989a, S. 41 ff.) führt jede Festlegung von Arbeitsbedingungen durch gesonderte Institutionen zu Fehlsteuerungen als Folge einer „Anmaßung von Wissen“ und lädt zudem zur Ausnutzung von Machtspielräumen zugunsten von Interessengruppen ein (s. dazu die Ausführungen v. Hayeks, in: v. Hayek, F. A., 1975 sowie 1969, S. 261 ff.). Idealerweise wären deshalb die Arbeitsmärkte denselben wettbewerblichen Spielregeln zu unterwerfen, die auch für Angebot und Nachfrage auf den Gütermärkten gelten. Entsprechend gehen die Forderungen bis hin zur Einbeziehung des Arbeitsmarktes in die Regelungen des GWB (s. Woll, A., 1988, S. 191).

Gegen diese Argumentation, die die Existenz von anhaltender Massenarbeitslosigkeit in Marktwirtschaften letztlich allein mit dem Vorhandensein organisierter und rechtlich abgesicherter Marktmacht des Arbeitsangebots erklärt, werden Einwände vielfältiger Art vorgebracht. Diese beziehen sich z. B. auf die ökonomischen Besonderheiten des Faktors Arbeit und daraus ableitbare Vorteile einer Regulierung durch Marktverbände (vgl. Walwei, U., 1990, S. 396) sowie auf den von der Neoklassik unterstellten negativen Zusammenhang zwischen Reallohn und Beschäftigung (s. z. B. den Überblick bei Rothschild, K. W., 1988, S. 41 ff.). Um die Konzentration auf bestimmte Fragestellungen zu ermöglichen, wird im folgenden Beitrag von der *Hypothese* ausgegangen, daß Reallohnsenkungen ein wirksames Mittel zur Beschäftigungssteigerung darstellen. In einer komparativ-statischen Betrachtungsweise könnten folglich Gewerkschaften – nach Art der Rent-Seeking-Theorie – für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden, insofern sie im Interesse ihrer Mitglieder ein Absinken der Reallöhne auf das markträumende Niveau verhindern. Es wird aber gezeigt, daß die Diskussion des Problems der Lohnstarrheit allein unter diesem statischen Aspekt nicht ausreichend ist, um als Argument für die Deregulierung des Arbeitsmarktes zu dienen. Anhand zweier Ansätze der neueren Arbeitsmarkttheorie (Insider-Outsider- und Effizienzloohnhypothese) wird dargelegt, daß starre Löhne oberhalb des Gleichgewichtsniveaus zumindest auf bestimmten Teilarbeitsmärkten auch auf einem völlig freien Arbeitsmarkt

ohne jegliche Marktverbände möglich wären. Außerdem wird der enorme Anstieg der Arbeitslosigkeit erst verständlich, wenn der dynamische Aspekt einbezogen wird, d. h. wenn unter Lohnstarrheit die verzögerte Anpassung der Löhne an Datenänderungen verstanden wird. Solche zeitlichen Anpassungsverzögerungen führen zu Produktions- und Beschäftigungsschwankungen, die über ihre Wirkungen auf die Kapitalbildung und die Qualifikation des Arbeitsangebotes dauerhafte Angebots-effekte, sog. Hysteresis- bzw. Persistenzeffekte, hervorrufen. Es käme also darauf an, die Fähigkeit der Arbeitsmärkte zur positiven Verarbeitung exogener Störungen zu erhöhen. Daß die Deregulierung des Arbeitsmarktes hierzu einen Beitrag leisten kann, muß bezweifelt werden, da zum einen völlig unklar ist, inwieweit auf einem dem freien Wettbewerb unterworfenen Arbeitsmarkt solche zeitlichen Verzögerungen der Lohnanpassung geringer wären und zum anderen nicht gesagt werden kann, ob eine im Vergleich zum regulierten Markt etwas größere Lohnflexibilität stabilisierend oder eher destabilisierend wirken würde.

2. Gewerkschaftlich verursachte Lohnrigidität und die Wirkung exogener Schocks

Aus der Perspektive der Deregulierungsbefürworter sind institutionell bedingte Machtfaktoren hauptverantwortlich für die Existenz der Massenarbeitslosigkeit. Nur durch rechtlich abgesicherte Kartelle, die im Interesse ihrer Mitglieder den Lohn oberhalb des markträumenden Niveaus festlegen, kann die Gleichgewichtstendenz dauerhaft außer Kraft gesetzt werden.

Der bloße Verweis auf die Existenz eines von der Marktmacht großer Anbietergruppen gekennzeichneten Arbeitsmarktes reicht jedoch keineswegs zur Erklärung der gegenwärtigen Massenarbeitslosigkeit aus. Die in der Ökonomie bislang gebräuchlichen Modelle gewerkschaftlichen Verhaltens tun sich zum großen Teil schwer, überzeugend abzuleiten, daß Gewerkschaften überhaupt ihre Marktmacht dazu gebrauchen, Lohnerhöhungen auf Kosten der Beschäftigung zu erkämpfen. So zeigt z. B. das Modell der effizienten Verhandlungen, daß die Gewerkschaft bei entsprechender Marktmacht in der Lage und willens ist, eine Kombination von Lohnhöhe und Beschäftigung zu realisieren, bei der gegenüber der Konkurrenzlösung sowohl der Lohn als auch die Beschäftigung höher sind (vgl. Schneider, J., 1987, S. 222 f.). Von diesen Problemen einer theoretischen Erklärung beschäftigungsfeindlichen Verhaltens von Gewerkschaften abgesehen, hat es in allen westlichen Industrieländern Perioden der wirtschaftlichen Entwicklung gegeben, die man zu Recht als Perioden der Vollbeschäftigung bezeichnen kann, und zumindest für die Bundesrepublik Deutschland kann gesagt werden, daß Macht und Einfluß der Gewerkschaften in dieser Zeit nicht wesentlich geringer waren als heute. Olsons Theorie, nach welcher die *Zunahme* gewerkschaftlicher Interessenvertretung und damit die Zurückdrängung des wettbewerblichen Elements auf dem Arbeitsmarkt zu einer schritt-

weisen Erhöhung der natürlichen Arbeitslosigkeit führt, dürfte deshalb kaum Erklärungskraft für den drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den siebziger und achtziger Jahren haben. Auch Olson selbst vertritt die Auffassung, daß seine Theorie des kollektiven Handelns, angewendet auf die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, in unmodifizierter Form lediglich eine mäßige Zunahme der Beschäftigungslosigkeit über recht lange Zeiträume nachvollziehbar macht (vgl. Olson, M., 1988, S. 61). Zur Erklärung der jüngeren Entwicklung ergänzt er sie deshalb um die These, daß hochgradig von kollektiver Interessenvertretung auf zahlreichen Märkten (von denen einer der Arbeitsmarkt ist) gekennzeichnete Volkswirtschaften schwerer unter den Folgen unerwarteter realer oder nominaler Störungen des Wirtschaftsablaufs zu leiden haben als sog. „koalitionsfreie Gesellschaften“ (vgl. Olson, M., 1988, S. 64). Die Zunahme der natürlichen Rate der Arbeitslosigkeit kann dann auf die kumulative Wirkung derartiger exogener Schocks zurückgeführt werden, wobei der Grad der Vermachtung von Märkten konstant bleiben kann.

Als wesentlicher Unterschied im Anpassungsverhalten zwischen vermachteten und kompetitiven Arbeitsmärkten gilt dabei die langsame, verzögerte Reaktion des erstgenannten. Interessenkonflikte innerhalb der Organisationen beider Arbeitsmarktparteien und daraus resultierende zeitraubende Abstimmungserfordernisse tragen dazu bei, daß es zu *überladenen Verhandlungstischen* kommt und die Reaktion auf Datenänderungen unter einer *bürokratischen Verkrustung* des Arbeitsmarktes leidet (s. dazu Soltwedel, R., 1984, S. 15 ff.). Spontane, von Marktkräften diktierte Anpassungen sind ausgeschlossen. Die verzögerte Reaktion kann so zu *temporären* Beschäftigungseffekten realer oder nominaler Störungen führen. Handelt es sich um negative Störungen, kann ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf diese Weise erklärt werden. Es bleibt allerdings weiterhin zu klären, weshalb diese Beschäftigungseffekte selbst nach geraumer Zeit noch nachwirken und zu einer dauerhaft höheren Beschäftigungslosigkeit führen. Dieses Problem soll zunächst am Beispiel der Auswirkungen eines einmaligen, negativen realen Schocks, der auf eine nicht wachsende Volkswirtschaft trifft, diskutiert werden.

Reale Störungen können als strukturelle Änderungen der Angebotsbedingungen bezeichnet werden. Sofern es sich dabei um negative Effekte handelt (etwa einen negativen Produktivitätsschock hervorgerufen durch eine Ölpreiskrise), kann das alte Beschäftigungsniveau nur aufrechterhalten werden, wenn die Arbeitsanbieter bereit sind, kompensierende Reallohnverluste hinzunehmen (das gilt bei komparativ-statischer Betrachtungsweise). Wird der Arbeitsmarkt von einer Anbieterkoalition beherrscht, so ist zu fragen, ob ihre Mitglieder dazu bereit sein werden.

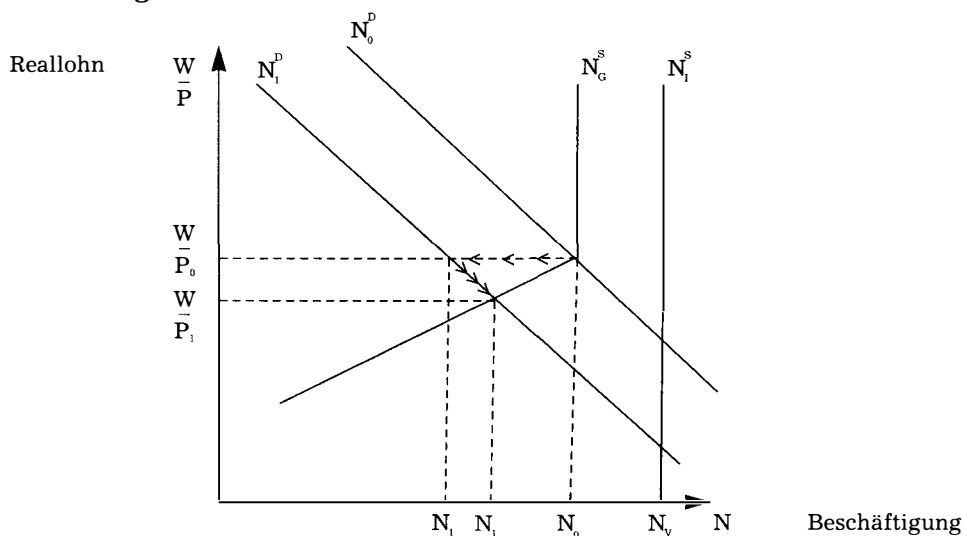
Begründungen gewerkschaftlich verursachter Lohnrigiditäten setzen in jüngerer Zeit vornehmlich an der Analyse politischer Entscheidungsprozesse innerhalb der Arbeitnehmerorganisationen an. Die dabei zur Anwendung kommenden *Medianwählermodelle* sind im Vergleich zu dem bereits erwähnten Modell der effizienten Verhandlungen und ähnlichen Modellen, die die Interessenheterogenität innerhalb der gewerk-

schaftlichen Organisation außer acht lassen, eher in der Lage, ein gewisses Ausmaß an unfreiwilliger Arbeitslosigkeit als Folge gewerkschaftlicher Lohnpolitik zu erklären, wenn die Gewerkschaftsführung sich – um wiedergewählt zu werden – an den Wünschen des Medianmitgliedes orientiert und dieses einen Lohnsatz präferiert, der nicht vollbeschäftigungskonform ist. Erfolgt die Auswahl der in diesem Fall zu entlassenden Arbeitnehmer nach dem Zufallsprinzip, ist damit zu rechnen, daß knapp die Hälfte der Arbeitslosen zu denjenigen zählt, die eine maßvollere Lohnforderung befürwortet hätten. Zumindest diese wären als unfreiwillig arbeitslos zu bezeichnen. Medianwählermodelle können aber nicht ohne weiteres die Frage beantworten, wie es zu dem drastischen und dauerhaften *Anstieg* der Arbeitslosigkeit gekommen ist, denn sie begründen zunächst lediglich, daß bei gegebenen Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses (vor allem hinsichtlich von Präferenzstruktur und Risikoaversion der Gewerkschaftsmitglieder, der Arbeitsnachfrage und der Höhe der Unterstützungszahlungen im Falle von Arbeitslosigkeit) ein bestimmtes Ausmaß an Unterbeschäftigung als Folge gewerkschaftlicher Lohnpolitik beobachtet werden kann (vgl. Külp, B., 1987, S. 104 ff.). Sie sagen damit noch nichts darüber aus, wie sich das aus der Sicht des Medianmitgliedes optimale Niveau der Unterbeschäftigung ändert, wenn bestimmte der genannten Rahmenbedingungen (z. B. die Lage der Arbeitsnachfragekurve als Folge eines makroökonomischen Schocks) sich ändern. Es erscheint kaum plausibel, von vornherein anzunehmen, daß der Medianwähler bei einem Rückgang der Arbeitsnachfrage die Anpassungslast hauptsächlich dem Beschäftigungsparameter aufbürden möchte, um dafür möglichst geringe Reallohnneinbußen hinnehmen zu müssen. Ebenso könnte man vermuten, daß die als Folge einer unerwarteten realen Störung steigende Arbeitslosigkeit auch die Bereitschaft des Medianwählers zu Lohnkonzessionen nicht unerheblich beeinflusst, wenn man davon ausgeht, daß eine höhere Unterbeschäftigung auch ein höheres Arbeitsplatzrisiko für das Medianmitglied beinhaltet. Selbst wenn man unterstellt, daß das Medianmitglied aufgrund von Senioritätsregelungen weitgehend vor einer Entlassung geschützt ist, wäre zu fragen, weshalb es diesen Vorteil nicht bereits vor Eintritt der realen Störung zur Erhöhung des Reallohnniveaus genutzt hat. Auch die Annahme von Senioritätsregelungen kann somit nur zur Erklärung eines bestimmten Niveaus an natürlicher Arbeitslosigkeit beitragen, nicht aber zur Erklärung des Anstiegs desselben. Darüber hinaus wird für die Bundesrepublik Deutschland bestritten, daß diejenigen Arbeitnehmer, die durch das Senioritätsprinzip bevorzugt sind, den entscheidenden Einfluß auf die innergewerkschaftlichen Entscheidungsprozesse besitzen (vgl. Külp, B., 1987, S. 107 f.).

Medianwählermodelle bieten folglich als solche keine einleuchtende Erklärung dafür, weshalb es in der Folge eines realen Schocks über den temporären, durch die bürokratische Verkrustung bewirkten Beschäftigungsrückgang hinaus zur dauerhaften Erhöhung des Unterbeschäftigungsniveaus kommen sollte. In Abbildung 1 bewirkt der Produktivitätsschock die Verlagerung der Arbeitsnachfragekurve von N^0 nach N^1 ,

wodurch sich bei aufgrund der zeitlichen Anpassungsverzögerung zunächst starrem Lohn ein temporärer Beschäftigungsrückgang von N_0 nach N_1 ergibt. Soll es zu keiner *dauerhaften* Erhöhung des Unterbeschäftigungsniveaus kommen, müßte N_0^s einen völlig reallohnunelastischen Verlauf aufweisen. N_0^s stellt nicht die allgemeine Arbeitsangebotskurve dar, sondern spiegelt das Lohnsetzungsverhalten der diesen Markt als Angebotsmonopolist beherrschenden Gewerkschaft wider. Die Angebotskurve der individuellen Arbeitsanbieter ist durch N_1^s gegeben (für diese Funktion wird vereinfachend ein reallohnunelastischer Verlauf unterstellt). Das jeweilige gleichgewichtige Unterbeschäftigungsniveau ist also stets durch die Differenz zwischen dem Schnittpunkt von N^D mit N_0^s und N_1^s gegeben. Die bisherigen Überlegungen zum Gewerkschaftsverhalten auf der Grundlage von Medianwählermodellen verdeutlichen lediglich, weshalb in der Ausgangsposition eine Unterbeschäftigung in Höhe von N_0 besteht. Setzt man die Stichhaltigkeit dieser Überlegungen voraus, ist auch erklärt, weshalb N_0^s rechts bzw. oberhalb von N_0 vertikal verläuft: Ein gewisses Ausmaß an Arbeitslosigkeit ist aus der Sicht des Medianmitgliedes stets optimal.

Abbildung 1



In der neueren arbeitsmarkttheoretischen Diskussion werden verschiedene Wege aufgezeigt, die plausibel machen können, weshalb die von der Gewerkschaft determinierte Angebotskurve links von N_0 nicht etwa reallohnunelastisch, sondern im Gegenteil recht elastisch verläuft, so daß negative Störungen nicht nur temporär (aufgrund von Erwartungsirrtümern und zeitraubenden Anpassungsvorgängen), sondern dauerhaft die Beschäftigung reduzieren. Diese Argumentationsweisen können die schon angesprochene Analyse innergewerkschaftlicher Entscheidungsprozesse insofern ergänzen, als sie erst verständlich machen,

weshalb der Medianwähler nach Eintritt des realen Schocks möglicherweise ein Interesse daran hat, die Folgen dieses Ereignisses ganz oder zu einem Großteil dem Beschäftigungsparameter aufzubürden.

Layard/Bean unterscheiden zwischen einem *Insider*- und einem *Outsider-Effekt* (vgl. Layard, R./Bean, C., 1989, S. 376 ff.). Der Insider-Effekt entsteht, weil es nach Eintritt der Störung aufgrund der nur langsamen Reaktion der Tarifparteien zuerst zu einer Beschäftigungsreduktion (von N_1 nach N_2) kommt. Ist diese jedoch erst einmal erfolgt, so sehen sich die verbliebenen Insider vor eine gänzlich veränderte Entscheidungssituation gestellt. Weitere Entlassungen als Folge der negativen Produktivitätsentwicklung sind kaum mehr zu befürchten, so daß ihr persönliches Entlassungsrisiko dem vor Eintritt der realen Störung entspricht und somit aus ihrer Sicht kein Anlaß zur Lohnanpassung mehr besteht. Derartige Überlegungen sind dann relevant, wenn aus Sicht der Arbeitgeber kaum Chancen bestehen, das entstandene Überangebot an Arbeit im Sinne eines Lohnunterbietungswettbewerbs auszunutzen. Bei starken Gewerkschaften und Rechtsvorschriften, die die Außenseiterkonkurrenz behindern, dürfte das der Fall sein. Wie später zu zeigen sein wird, existieren aber auch ohne die Bezugnahme auf Gewerkschaften ökonomische Gründe dafür, daß Arbeitgeber in der beschriebenen Situation darauf verzichten, einen Lohnunterbietungswettbewerb in Gang zu setzen. Bestimmen nur die Insider – also die beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder – über die Höhe der Lohnforderungen, entsteht ein „Sperrklinikum-Effekt“, der die Wiedereingliederung der Entlassenen verhindert.

Wenn die Lohnbildung nach diesem Schema abläuft, gibt es „*Hysteresis-Effekte*“, d. h. das „natürliche“, gleichgewichtige Beschäftigungsniveau der folgenden Periode ist wesentlich bestimmt durch das aktuelle Beschäftigungsniveau. Kümmern sich die Insider bei ihren Lohnforderungen überhaupt nicht um das Ausmaß der Unterbeschäftigung und besitzen die Gewerkschaften genügend Macht, diese Forderungen durchzusetzen, so entsteht *völlige Hysteresis*: Ein einmal erfolgter Rückgang der Beschäftigung wird überhaupt nicht durch Lohnkonzessionen bei den nächsten Tarifverhandlungen wieder wettgemacht, weil die aktuell Beschäftigten die Löhne so festlegen, daß lediglich ihre eigene Weiterbeschäftigung gesichert ist (vgl. Layard, R./Bean, C., 1989, S. 376). In diesem Fall würde die Lohnsetzungskurve der Gewerkschaft links vom Schnittpunkt (N_1^* , N_2^*) völlig reallohnelastisch, also waagerecht, verlaufen.

Zu Hysteresis-Effekten kommt es, wenn Arbeitslose keinen Konkurrenzdruck auf die Beschäftigten ausüben und diese zu Lohnkonzessionen bewegen können. Dieser Sachverhalt wiederum kann zum einen mit der Macht der Insider und ihrer Gewerkschaften begründet werden, zum anderen existiert aber auch die Hypothese der „*Outsider-Ineffectiveness*“. Während der zugrunde liegende Wirkungsmechanismus beim Insider-Effekt durch die Veränderung der Anzahl der über Lohnsetzungsmacht verfügenden Insider gegeben ist, beruht er beim Outsider-Effekt auf der Entwertung des Humankapitals bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit, so daß die Arbeitsuchenden weniger konkurrenzfähig werden und von

daher der Lohnsenkungsdruck auf die Insider abnimmt. Layard/Bean verweisen zur empirischen Stützung des Outsider-Effekts darauf, daß in nahezu allen westlichen Industrieländern das Verhältnis der Arbeitslosenzahl zur Zahl der offenen Stellen – die sog. Beveridge-Kurve – stark angestiegen ist (vgl. Layard, R./Bean, C., 1989, S. 378), eine Entwicklung, die darauf hindeutet, daß mit einem Anstieg der Zahl der Arbeitslosen nicht unbedingt ein höheres effektives Überschußangebot an Arbeitskräften verbunden ist. Abbildung 2 zeigt dies für Großbritannien.

Abbildung 2



Quelle: Layard, R./Bean, C., 1989. S. 378

Im Jahre 1958 war die Quote der offenen Stellen nahezu genau so hoch wie 1985, die Arbeitslosenquote war 1985 jedoch ca. achtmal so hoch wie 1958. Im Kern beruht der Outsider-Effekt auf der Hypothese, daß adverse Störungen den *Anteil der Langzeitarbeitslosen* an der Gesamtzahl der Arbeitsuchenden erhöhen. Ein höherer Anteil der Langzeitarbeitslosen verringert den von einer gegebenen Arbeitslosenquote ausgehenden Lohnsenkungsdruck. Diese Vorstellung wird auch durch die Tatsache unterstützt, daß die Einstellungswahrscheinlichkeit für Langzeitarbeitslose in allen Ländern weit geringer ist als für erst kurze Zeit Beschäftigungslose, wobei Untersuchungen zu dem Schluß kommen, daß dies eben auf den Zeitfaktor selbst und nicht etwa auf andere Faktoren wie die persönliche Qualifikation der Arbeitslosen zurückzuführen sei (vgl. Budd, A./Levine, P./Smith, P., 1988, S. 1085 ff.).

Solange man nicht unterstellt, daß Insider- und Outsider-Effekt zusammengekommen zu völliger Hysteresis führen, wird der durch den unerwartet aufgetretenen realen Schock verursachte Beschäftigungsrückgang (von N_0 nach N_1) durch den von der steigenden Arbeitslosigkeit ausgehenden Lohnsenkungsdruck zum Teil wieder rückgängig gemacht (von N_1 nach N_2). Es kommt allerdings in dem hier dargestellten Fall zu

einem Rückgang des natürlichen Beschäftigungsniveaus von N_0 nach N_1 .

Hinzu gesellt sich ein dritter Effekt, der ebenfalls unter dem Verdacht steht, für die nachhaltigen Wirkungen einer einmaligen Störung mit verantwortlich zu sein. Es handelt sich um die These der „*Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit*“, zuweilen auch als „klassische Arbeitslosigkeit zweiten Grades“ (Giersch, H., 1983, S. 10) bezeichnet. Danach führt der ursprüngliche Rückgang der Beschäftigung (von N_0 nach N_1 und schließlich nach N_2) zur Senkung der Grenzproduktivität des Kapitals (bei unterstellter substitutionaler neoklassischer Produktionsfunktion) und damit in der Folge zur Reduzierung des Kapitalbestands durch nachlassende Investitionstätigkeit (zur Bedeutung des Kapitalmangel-Aspekts für die Erklärung der Persistenz hoher Arbeitslosenraten s. ausführlich Blanchard, O. J., 1988, S. 13 ff.). Im Rahmen der Abbildung 1 wäre dieser Effekt als weitere Verschiebung der Arbeitsnachfragekurve über N^0 hinaus darzustellen.

Die geschilderten Auswirkungen realer Störungen führen zu persistenten Änderungen des Unterbeschäftigungsniveaus. Eine einmalige Abnahme der Beschäftigung wird zu einem Großteil nicht durch Lohnanpassungen rückgängig gemacht, so daß es zu dauerhaften Beschäftigungseffekten kommt. Die grundlegende Aussage des Hysteresis-Ansatzes lautet, daß die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit nicht allein durch Angebotsfaktoren vorgegeben ist, sondern durch temporäre Abweichungen vom Gleichgewicht beeinflusst wird und somit *zeitpfadabhängig* (vgl. Kösters, W./Belke, A., 1990, S. 278) ist. Bezogen auf Abbildung 1 bedeutet dies, daß der Verlauf der gewerkschaftlichen Angebotskurve N_2^s und damit das letztlich nach Eintritt des Angebotsschocks erreichte Gleichgewicht wesentlich von der zeitlichen Verzögerung in der Lohnanpassung mitbestimmt wird. Würde der Lohn sofort nach Eintritt der Störung angepaßt, noch bevor Hysteresis-Effekte auftreten und das Entscheidungskalkül des Medianmitglieds beeinflussen können, würde N_2^s weniger reallohnelastisch oder sogar völlig reallohnunelastisch verlaufen.

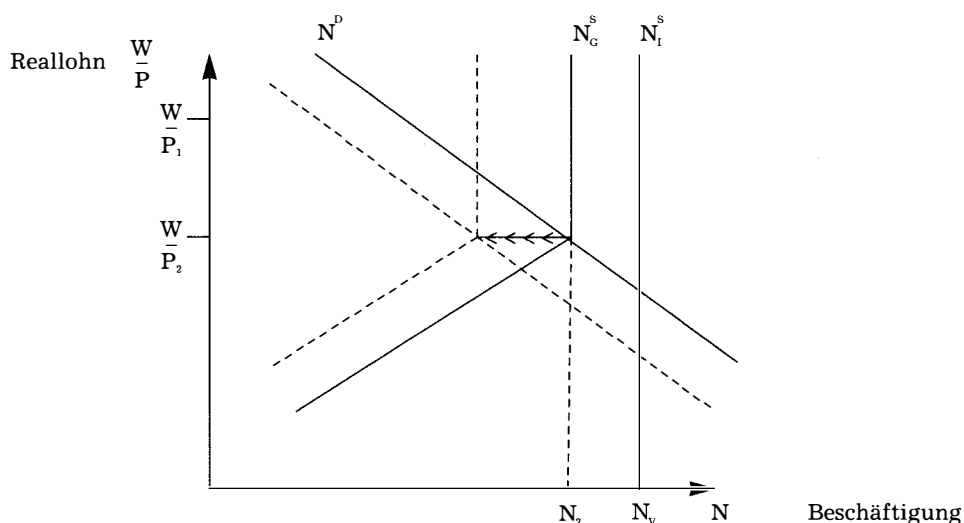
Derartige Hysteresis-Wirkungen können dann aber auch im Fall rein nominaler Störungen vermutet werden. Nominale Schocks werden als rein konjunkturelle Erscheinungen definiert, etwa ausgelöst durch plötzliche Änderungen der Kassenhaltungsgewohnheiten der Wirtschaftssubjekte, wodurch bei gegebener Entwicklung des nominalen Geldbestandes Steigerungen bzw. Senkungen der Geldausgaben und somit Änderungen der Gesamtnachfrage hervorgerufen werden. Der reale Gleichgewichtspfad der Wirtschaft wird durch nominale Störungen bei komparativ-statischer Betrachtungsweise nicht beeinflusst. Notwendig wäre lediglich eine Anpassung der nominalen Größen. Geschieht dies jedoch nicht im Rahmen eines spontanen Marktprozesses, durch individuelle Vereinbarungen zwischen einzelnen Anbietern und Nachfragern (wobei der Marktmechanismus ständig für alle zwingende Orientierungsdaten vorgibt), sondern durch die Vermittlung großer Organisationen auf beiden Marktseiten, dann – so die Kritiker der „bürokratischen Verkrustung“ auf dem kartellierten Arbeitsmarkt – ist mit einem erheb-

lich längeren Zeitbedarf für die notwendigen Anpassungen zu rechnen. Im Falle eines negativen nominalen Schocks treten deshalb längere Zeiträume mit Unterbeschäftigung und unausgelasteten Kapazitäten auf, und es ist damit zu rechnen, daß, anders als bei der rein statischen Betrachtungsweise, die reale Gleichgewichtsposition der Ökonomie davon nicht unbeeinflußt bleibt. Die Aussage der angebotsorientierten Wirtschaftstheorie und insbesondere der neoklassischen Wachstumstheorie, daß das reale Wirtschaftswachstum letztlich einzig und allein vom Angebotsverhalten auf den Faktormärkten abhängt, gilt zunächst nur für den Fall unendlich schneller Anpassungsreaktionen im Falle von Gleichgewichtsstörungen. Sobald Trägheiten in der Reaktion nominaler Größen wie Löhne und Preise auftreten, ist dieses Ergebnis nicht mehr ohne weiteres gewährleistet. Die von der Neuen Klassischen Makroökonomie behauptete Neutralität des Geldes ist dann in Frage gestellt (vgl. Kösters, W., 1989, S. 9). Längere Abweichungen vom angebotsbestimmten Gravitationszentrum beeinflussen ihrerseits die Angebotsmöglichkeiten, indem sie Tempo und Ausmaß der Investitionstätigkeit bestimmen, auf die Qualität des Arbeitsangebots über Qualifizierungs- bzw. Dequalifizierungsprozesse zurückwirken oder – wie von der Insider-Outsider-Theorie behauptet – die Lohnforderungen der Insider steuern (s. dazu auch Solow, R. M., 1988, S. 311 f.). Konjunkturschwankungen sind nicht notwendigerweise als Bewegungen um einen vorherbestimmten, trendmäßigen Verlauf des Potentialwachstums zu verstehen, ebenso ist eine gegenseitige Beeinflussung von Trend und Zyklus vorstellbar. Eine solche gegenseitige Abhängigkeit wäre nur dann auszuschließen, wenn sich positive und negative konjunkturelle Einflüsse gegenseitig kompensierten (vgl. Kromphardt, J., 1989, S. 179), was eine schwer zu entscheidende empirische Fragestellung ist, die zudem möglicherweise für unterschiedliche Zeiträume verschieden beantwortet werden muß.

Je länger eine Volkswirtschaft braucht, um über Lohnreaktionen wieder zu einem Gleichgewicht zu gelangen, um so eher ist davon auszugehen, daß rein nachfragebedingte negative Störungen nachhaltige Wirkungen auf die Lage des letztlich erreichten Gleichgewichtspunktes selbst haben. Im Rahmen der Abbildung 3 würde das bedeuten, daß eine langwierige Anpassung vom zu hohen Reallohn w/p_1 zum Gleichgewichtslohn w/p_2 über eine Beeinflussung der Lage der gewerkschaftlichen Lohnsetzungskurve (Linksverlagerung durch Dequalifizierung, Abnahme der Anzahl der über Lohnforderungen entscheidenden Insider) und Arbeitsnachfragekurve (Linksverlagerung durch geringere Investitionstätigkeit, Kapazitätsabbau) die Position des Gleichgewichtspunktes (w/p_2 , N_2) verändern könnte.

Die Analyse von Hysteresis- bzw. Persistenzeffekten zeigt, daß ein nominaler Schock zur Erhöhung der natürlichen Arbeitslosigkeit führen kann, zumal einer schnellen Anpassung durch Indexierung Grenzen gesetzt sind (vgl. Schultze, C. L., 1985, S. 8 ff.). Nicht zu Unrecht wird deshalb in der neueren Arbeitsmarkttheorie auch von einer „false dichotomy between equilibrium and actual unemployment“ (Blanchard, O. J., 1988, S. 10) gesprochen. Aus dem engen Zusammenhang, den die Hyste-

Abbildung 3



resis-Hypothese zwischen der aktuellen Beschäftigungslage und der natürlichen, auf absehbare Zeit nicht durch marktendogene Kräfte veränderbaren Arbeitslosigkeit herstellt, ergeben sich andere wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen, als sie im Rahmen der Angebotsökonomie gezogen werden. Die Effektivität des prozeßpolitischen Instrumentariums der Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik ist vor diesem Hintergrund deutlich höher einzuschätzen als bei einer starr vorgegebenen, kurzfristig gar nicht beeinflussbaren natürlichen Arbeitslosenrate (vgl. Layard, R./Bean, C., 1989, S. 395). Das heißt nicht, daß jede Arbeitslosigkeit einfach durch expansive Politik beseitigt werden könnte. Sofern die Wirtschaftssubjekte derartige Interventionen antizipieren, ist auch hier hauptsächlich mit inflationären Wirkungen zu rechnen. Die Stabilisierungspolitik kann aber dann das natürliche Beschäftigungsniveau positiv beeinflussen, wenn es gelingt, die aufgrund der Anpassungsverzögerung im privaten Sektor auftretenden Mengeneffekte nominaler und realer Schocks zu begrenzen.

Akzeptiert man die oben beschriebenen Anpassungsmuster auf einem von Marktverbänden beherrschten Arbeitsmarkt, so wird offensichtlich, daß das gleichgewichtige, „natürliche“ Beschäftigungsniveau nicht ausschließlich von den Wettbewerbsverhältnissen auf diesem Markt bestimmt wird, sondern auch von Häufigkeit, Ausmaß und Richtung der auftretenden angebotsseitigen oder konjunkturellen Störungen. Aus der Tatsache, daß eine Gewerkschaft zu einem gegebenen Zeitpunkt die Marktmacht besitzt, hohe Löhne festzulegen, die zu erheblicher Arbeitslosigkeit führen, folgt nicht, daß sie sich auch so verhalten wird. Solange eine aggressive Lohnpolitik zu hohen Entlassungsrisiken für alle Arbeitnehmer und Gewerkschaftsmitglieder führt, ist eine derartige Ausnutzung von Machtspielräumen eher unwahrscheinlich. Die Situation ändert sich aber, wenn wirtschaftliche Störungen über die geschilderten

Prozesse dazu führen, daß beschäftigte Arbeitnehmer die Konkurrenz der Arbeitslosen kaum zu fürchten brauchen.

Die wesentliche Frage ist nun, ob durch den Abbau gewerkschaftlicher Macht über eine entsprechende Änderung der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen die Konkurrenzfähigkeit der Arbeitsuchenden gesteigert werden kann. Im Kontext des hier vorgestellten Ansatzes, der den Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht auf die Wettbewerbsverhältnisse als solche, sondern auf die Angebotswirkungen einer verzögerten Anpassung an Datenänderungen zurückführt, wäre diese positive Wirkung dann zu erwarten, wenn davon auszugehen wäre, daß auf einem freien, wettbewerblich organisierten Arbeitsmarkt die ursächlichen Verzögerungen in der Lohnanpassung deutlich geringer wären, im Idealfall so gering, daß es als Folge realer oder nominaler Störungen überhaupt nicht zu Mengenreaktionen (sprich Entlassungen oder Verminderung der Zahl der Neueinstellungen) kommen muß. Die Befürworter einer Deregulierung des Arbeitsmarktes scheinen vorauszusetzen, daß Arbeitsanbieter und Arbeitsnachfrager sich bei Fehlen organisierter Marktmacht wie Preisnehmer und Mengenanpasser auf einem vollkommenen Markt verhalten. Jedes Überangebot würde dann umgehend einen Druck auf Löhne und Preise auslösen und die durch die „Sklerose“ europäischer Arbeitsmärkte bedingten Verzögerungen vermeiden. Die ökonomische Theorie kennt jedoch eine Reihe gewichtiger Einwände gegen diese Vorstellung vom friktionslosen wettbewerblichen Marktprozeß, die es fraglich erscheinen lassen, ob negative Angebotswirkungen und die Ausgrenzung ganzer Arbeitnehmergruppen auf diese Weise wirklich verhindert werden können. Es besteht Anlaß zu der Vermutung, daß auch auf Konkurrenzmärkten Marktmacht besteht und sich im Zeitablauf verstärken kann. Zwei Theorien, die dies nachzuweisen versuchen, sind die *Insider-Outsider-Theorie* (welche sich eben nicht nur auf gewerkschaftlich organisierte Märkte anwenden läßt) und der *Effizienzlohnansatz*. Beide sollen im folgenden dargestellt werden, insbesondere im Hinblick auf ihre Aussagen zur Anpassungsflexibilität von Arbeitsmärkten.

3. Lohnrigidität auch auf „freien“, nicht regulierten Arbeitsmärkten? Zu den Aussagen der Insider-Outsider-Theorie und der Effizienzlohnhypothese

Erklärungen von Lohn- und Preisstarrheiten – verstanden als zeitliche Anpassungsverzögerungen und als Barrieren einer vollständigen Anpassung in Richtung auf ein neues Marktgleichgewicht bei Vollbeschäftigung – sind notwendigerweise mit einem Abrücken von zentralen Grundannahmen des neoklassischen Modells verbunden. Zugleich wird auf diese Weise ein Schritt hin zur stärkeren Realitätsnähe vollzogen, denn in der Wirklichkeit marktwirtschaftlicher Prozesse kann weder von vollkommener Information der Marktteilnehmer, Homogenität der gehandelten Güter und Faktoren, fehlenden Transaktionskosten noch von einer unendlich schnellen Anpassungsreaktion ausgegangen werden.

Die hier behandelten Ansätze zur Erklärung von Lohnstarrheiten auch auf solchen Arbeitsmärkten, auf welchen nicht aufgrund einer speziellen staatlichen Regulierung organisierte Marktmacht auf der Angebots- und/oder Nachfrageseite existiert, befassen sich hauptsächlich mit der Inhomogenität des Arbeitsangebots sowie mit dem Tatbestand der unvollkommenen Information auf seiten der Unternehmen bezüglich der Produktivität der beschäftigten Arbeitnehmer.

Der erstgenannte Aspekt bildet den Schwerpunkt des *Insider-Outsider-Ansatzes*, der mit Insidern und Outsidern vereinfachend zwei Gruppen von Arbeitsanbietern unterscheidet, die aus der Sicht eines Unternehmens jeweils homogene Eigenschaften aufweisen. Insider sind dadurch gekennzeichnet, daß sie bereits über längere Zeit im Unternehmen beschäftigt sind und deshalb über Erfahrungen und Kenntnisse der Produktionsabläufe verfügen, die zum Teil betriebsspezifischer Natur sind. Der Ersatz eines Insiders durch einen Outsider ist nur unter Inkaufnahme erheblicher „labour turnover costs“ möglich, die vor allem im Verlust der betriebsspezifischen Qualifikation des Insiders bestehen, aber auch Kosten der Einstellung und Entlassung enthalten. Daneben haben die Insider die Möglichkeit, selbst die Kosten eines Lohnunterbietungswettbewerbs zu beeinflussen, indem sie mit Outsidern schlechter kooperieren als mit Insidern und so die Effektivität des Produktionsprozesses mindern. Dadurch entstehen weitere Fluktuationskosten, deren Höhe im vorhinein für das Unternehmen kaum kalkulierbar ist. Hinzu kommen sog. „effort related turnover costs“, die entstehen, wenn Insider als Reaktion auf einen von der Unternehmensführung initiierten Verdrängungswettbewerb und einem so bewirkten Anstieg der Fluktuationsrate ihre aktuelle Arbeitsintensität verringern, da die Wahrscheinlichkeit, in der Zukunft für gegenwärtige Anstrengungen durch Zahlung des hohen Insider-Lohns und Karriere im Betrieb belohnt zu werden, sinkt (zu diesem und den vorher genannten Punkten vgl. Lindbeck, A./Snower, D. J., 1986, S. 5).

Kernstück der Insider-Outsider-Theorie ist also die These, daß die Stammebelegschaft über genügend Marktmacht verfügt, um einen Teil der aus einer fortdauernden Einbindung von Arbeitnehmern in betriebliche Abläufe resultierenden „Kooperationsrente“ (zum Begriff der „Kooperationsrente“ vgl. Hardes, H. D., 1989, S. 545 f.) für sich zu verbuchen und nicht vollbeschäftigungskonforme Lohnhöhen durchzusetzen. Die Unternehmen haben solange keinen Anreiz, Insider durch arbeitslose Outsider zu ersetzen, wie die Differenz zwischen dem Insiderlohn und dem Akzeptanzlohn der Outsider die zu erwartenden Fluktuationskosten nicht übersteigt. Sind die Insider gewerkschaftlich organisiert, gibt ihnen das die Möglichkeit, die labor turnover costs durch gemeinsame Aktionen (Streik, mangelnde Kooperation mit neu eingestellten Outsidern) weiter zu erhöhen. Grundsätzlich besteht die Machtposition der Stammebelegschaft jedoch auch ohne Gewerkschaften.

Die Insider-Outsider-Theorie ist somit in der Lage, unfreiwillige Arbeitslosigkeit in dem Sinne zu modellieren, als unter den geschilderten Umständen eine Situation vorstellbar ist, in welcher Arbeitsanbieter be-

reit sind, zu einem ihrem Wertgrenzprodukt entsprechenden Lohnsatz zu arbeiten (selbst wenn dieser aufgrund von Produktivitätsunterschieden deutlich geringer sein sollte als der herrschende Insider-Lohnsatz), aber dennoch nicht in der Lage sind, die Löhne der bereits Beschäftigten auf diese Weise wirksam zu unterbieten und auf ein vollbeschäftigungskonformes Maß herunter zu konkurrieren (s. dazu die Definition unfreiwilliger Arbeitslosigkeit bei Lindbeck, A./Snower, D. J., 1986, S. 8). Die das Verhältnis von Insidern und Unternehmen kennzeichnende „Kooperationsrente“ hebt die im neoklassischen Modell bestehende strikte Beziehung zwischen Wertgrenzproduktivität und Entlohnung auf. In Höhe der Kooperationsrente existiert ein Intervall, in welchem der Lohn unbestimmt und Gegenstand eines Verteilungskampfes zwischen dem einzelnen Arbeitsanbieter und dem einzelnen Arbeitsnachfrager ist. Arbeitsbeziehungen tragen häufig den Charakter eines bilateralen Monopols, auch wenn sich nicht Gewerkschaft und Arbeitgeberverband gegenüberstehen (s. dazu auch Pissarides, C. A., 1989, S. 5 f.).

Bewegt sich der Akzeptanzlohn der Outsider in einer Höhe, in welcher aus der Sicht der Unternehmen kein Anreiz besteht, die Insider-Löhne zu senken, bleibt die Möglichkeit, daß Arbeitsuchende zu diesem Lohn Arbeit auf den Märkten finden, die wegen des weitgehenden Fehlens von Transaktionskosten und Kooperationsrenten deutlich neoklassische Eigenschaften aufweisen. In Anlehnung an die *Theorie des dualen Arbeitsmarktes* können diese als Märkte des „sekundären Segments“ bezeichnet werden. Tritt jedoch die Situation ein, daß „neoklassische“ Märkte in einer Ökonomie nur in relativ geringem Ausmaß vorhanden sind und der Lohnwettbewerb sich deshalb auf einen kleinen Ausschnitt beschränkt, so erscheint es plausibel, daß bei einem entsprechenden Anstieg des Arbeitsangebotes (z. B. wegen geburtenstarker Jahrgänge oder aktuellerweise: Einwanderung) auch ein Vorbehaltslohn in Höhe des Existenzminimums nicht ausreicht, um allen Arbeitswilligen ausreichend bezahlte Beschäftigung zu verschaffen. Inwieweit die Insider-Outsider-Theorie in der Lage ist, gesamtwirtschaftliche Unterbeschäftigung zu erklären, hängt somit auch von der relativen Größe des primären und sekundären Segments ab.

Als Fazit ist festzuhalten, daß die Insider-Outsider-Theorie Marktmacht und faktische Wettbewerbsbeschränkungen auch auf nicht durch Marktverbände organisierten Arbeitsmärkten feststellt. Das kann unter geeigneten Bedingungen zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führen. Zählt man die Wettbewerbsstrukturen auf Arbeitsmärkten zu den Faktoren, die die Höhe der natürlichen Arbeitslosigkeit bestimmen, so kann der natürliche Sockel der Arbeitslosigkeit durch die Marktmacht von Insidern ohne gewerkschaftliche Organisation erhöht werden. Lindbeck/Snower kommen allerdings zu dem Ergebnis, daß Gewerkschaften die Insider-Macht stärken können. Dieser Umstand wird von ihnen jedoch als „not crucial“ (Lindbeck, A./Snower, D. J., 1989, S. 370) für die Erklärungskraft des Ansatzes bezeichnet.

Die verschiedenen Versionen der *Effizienzlohntheorie* sind ebenfalls darum bemüht, die Existenz eines Niveaus an unfreiwilliger Arbeitslo-

sigkeit aus dem Rationalkalkül und der Interaktion der einzelnen Marktteilnehmer, also ohne Rückgriff auf Kartellierungen oder gesetzliche Vorschriften, abzuleiten. Im Gegensatz zur Insider-Outsider-Theorie liegt der Schwerpunkt der Analyse hier jedoch auf den Konsequenzen unvollkommener und kostspieliger Informationsbeschaffung über den Arbeitseinsatz der beschäftigten Arbeitnehmer. Diese gleichfalls im neoklassischen Modelldenken nicht vorgesehene Problematik resultiert zum einen aus der Tatsache, daß in Arbeitsverträgen nicht alle relevanten Arbeitsleistungen genau spezifiziert und in Beziehung zur Entlohnung gesetzt werden können. Zum anderen ist die Überwachung der Arbeitsleistung in vielen Fällen sehr kostenaufwendig. Es mag deshalb gerade in modernen, hochkomplexen Produktionsprozessen im Extremfall so sein, daß Arbeitnehmer schon für die bloße Anwesenheit bezahlt werden. Ob der Betreffende darüber hinaus auch zu arbeiten „geruht“, entzieht sich weitgehend der Kenntnis des Arbeitgebers. Man kann diese Problematik weiter auf die Besonderheiten des Faktors Arbeit zurückführen: Es ist eben meist nicht möglich, nur eine bestimmte Arbeitsleistung zu einem bestimmten Preis zu erwerben. Stets ist der Verkäufer der Ware „Arbeitskraft“ untrennbar mit seinem Produkt verbunden und kann Spielräume, die durch mangelnde Überwachung entstehen, in seinem eigenen Interesse ausnutzen.

In einer einfachen formalen Darstellung präsentiert sich das Problem folgendermaßen: Im Gegensatz zur üblichen Produktionsfunktion, in der bei gegebenem Kapitalbestand der Output vom mengemäßigen Einsatz an Einheiten des Faktors Arbeit abhängt, berücksichtigt die Effizienzlohntheorie zusätzlich, mit welcher *Arbeitsintensität* diese ausgeführt werden. Bezeichnet man den Output mit y , die eingesetzte Menge an Arbeitseinheiten mit n und die Arbeitsintensität mit e , ergibt sich eine leicht veränderte Produktionsfunktion:

$$y = y(e * n) \quad (1)$$

Die Arbeitsintensität ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, unter denen sich auch der vom jeweiligen Unternehmen gezahlte Lohn (w) befindet. Die anderen Einflußfaktoren sind der durchschnittlich bei anderen Firmen erzielbare Lohn (w^*), das von der Überwachungsintensität abhängige Entlassungsrisiko (m), die wesentlich von der Arbeitslosenquote abhängige Wahrscheinlichkeit, innerhalb einer bestimmten Zeitspanne erneut Beschäftigung zu finden (k) sowie die Höhe des Einkommens bei Arbeitslosigkeit (w'). Es ergibt sich dann die folgende Effort-Funktion (vgl. Licht, G., 1988, S. 134):

$$e = e(w, w^*, m, k, w') \quad (2)$$

Die Leistungsintensität steigt c. p. mit einem höheren Lohnsatz des Unternehmens, da die Kosten des „Faulenzens“, nämlich eine drohende Entlassung, anschließende Arbeitslosigkeit und bei Wiederbeschäftigung u. U. eine niedrigere Entlohnung, durch die Lohnerhöhung ebenfalls zunehmen. Dies gilt zumindest dann, wenn der Substitutionseffekt (höherer relativer Preis des Faulenzens) den Einkommenseffekt der Lohnsteigerung (höheres Gesamteinkommen) überwiegt, was bei einer

entsprechenden Nutzenfunktion der Fall ist. Eine höhere Entlohnung bewirkt, daß die gegenwärtige Arbeitsstelle aus der Sicht des Arbeitnehmers wertvoller wird und bewirkt so eine höhere durchschnittliche Produktivität, um die Gefahr einer Entlassung zu vermindern. Ob das zu einer Gewinnsteigerung für das Unternehmen führt, hängt davon ab, ob der Produktivitätseffekt die Kostensteigerung durch höhere Entlohnung überkompensiert. Die Auswirkung einer Lohnsteigerung auf den Unternehmensgewinn ist deshalb ambivalent, was bei der Betrachtung der vereinfachten Gewinnfunktion (ohne Fixkosten) deutlich wird:

$$G = E - K = \underset{+}{y(e(w, \dots) * n)} - \underset{-}{w * n} \quad (3)$$

Der Absatzpreis auf dem Gütermarkt sei mit $p = 1$ gegeben. Ein hohes Lohnniveau bewirkt eine hohe Arbeitsintensität, steigert so Output und Erlös, erhöht aber auch die variablen Kosten. Ein gewinnmaximierendes Unternehmen wird das Lohnniveau nur senken, wenn die Kostenentlastung die mit der Lohnreduktion verbundene Produktivitätseinbuße übertrifft. Die mathematische Lösung des durch (3) gegebenen Gewinnmaximierungsproblems führt zu dem Ergebnis, daß der optimale Reallohnsatz dann erreicht ist, wenn die *Lohnelastizität der Arbeitsintensität gleich 1* ist (vgl. Licht, G., 1988, S. 135). Es ist also nicht auszuschließen, daß rational handelnde, gewinnmaximierende Unternehmungen ein Lohnniveau beibehalten, obwohl gleich qualifizierte Arbeitssuchende anbieten, die geforderte Tätigkeit zu einem geringeren Lohn zu verrichten. Die resultierende Arbeitslosigkeit ist nach den üblichen Maßstäben als unfreiwillig zu bezeichnen, weil die Arbeitslosen bereit sind, zu einem niedrigeren als dem herrschenden Lohnsatz zu arbeiten, aber keinen Lohnunterbietungswettbewerb in Richtung auf den markträumenden Gleichgewichtslohn in Gang setzen können. Zuweilen wird die entstehende Arbeitslosigkeit mit dem Hinweis als freiwillig bezeichnet, daß die Ursache schließlich im *Drückeberger-(shirking-)Verhalten* der Arbeitnehmer selbst zu suchen sei (vgl. Spahn, H. P., 1987, S. 241). Diese Argumentation ist nicht einsichtig, da der einzelne Arbeitslose ja durchaus die Absicht haben mag, zu dem niedrigeren Lohn „ehrliche“ Leistung zu erbringen. Darüber hinaus kann man den einzelnen wohl kaum für ein gesellschaftliches Phänomen verantwortlich machen, auf dessen Wirkungsmechanismen er allein keinerlei Einfluß hat.

Die als „shirking-Modell“ bezeichnete Grundversion der Effizienzlohntheorie ist damit in der Lage, die dauerhafte Existenz unfreiwilliger Arbeitslosigkeit aus dem Rationalverhalten der einzelnen Marktteilnehmer heraus zu begründen. Gegen dieses Modell wird allerdings eingewendet, es biete keine ausreichende Rechtfertigung für die Zahlung hoher, nicht markträumender Löhne. Das Anreizproblem könne durch alternative Vertragskonstruktionen, sog. „anreizkompatible Kontrakte“, gelöst werden. Solche Verträge würden z. B. vorsehen, daß der Arbeitnehmer zu Beginn seiner Tätigkeit einen bestimmten Geldbetrag als Pfand hinterlegt, den er verliert, wenn man ihn beim „Faulenzen“ erwischt und entläßt. Bei einem Überangebot an homogenen Arbeitskräften sollte es für die Unternehmer möglich sein, solche anreizkompa-

tiblen Kontrakte am Markt durchzusetzen. Der Lohnsatz könnte auf diese Weise trotz des Kontrollproblems auf ein markträumendes Niveau sinken.

Diese Konstruktion der „anreizkompatiblen Kontrakte“ sieht sich wiederum selbst einer Reihe von Einwänden ausgesetzt (z. B. tritt ein moral-hazard-Problem auf: Für Unternehmer entsteht ein Anreiz, den Arbeitnehmer fälschlicherweise zu beschuldigen), die hier nicht im einzelnen diskutiert werden sollen (s. dazu Spahn, H. P., 1987, S. 239 f.). Die Argumentation läßt aber darauf schließen, daß es auch im Rahmen der Effizienzlohntheorie lohnend ist, die Aspekte der Heterogenität des Faktors Arbeit und des Vorhandenseins weiterer Arten von Transaktionskosten (neben den von der Effizienzlohntheorie thematisierten Überwachungskosten) zu berücksichtigen. Die Insider-Outsider-Theorie zeigt, daß schon diese Gesichtspunkte ein ausreichendes Hindernis für Lohnsenkungen darstellen können. Die Möglichkeit der Unternehmen, aus der Sicht der Beschäftigten ungünstige Regelungen durchzusetzen, ist trotz eines globalen Überangebots beschränkt, wenn Transaktionskosten begrenzt werden sollen. In diesem Zusammenhang erscheint es für die Arbeitsnachfrager in jeder Hinsicht vorteilhafter, auch das Kontrollproblem über hohe Löhne zu regeln. Effizienzlohnansatz und Insider-Outsider-Theorie ergänzen sich in diesem Sinne und führen interdependente, aber zu unterscheidende Argumente für die Vermeidung von Lohnsenkungen angesichts unfreiwilliger Arbeitslosigkeit an. Selbst wenn also die Effizienzlohntheorie sowie die Insider-Outsider-Theorie (welche oft auch als *rent-sharing-Theorie* bezeichnet wird) für sich genommen nicht ausreichend sein sollten, um bedeutende Lohnstarrheiten zu rechtfertigen, muß die Möglichkeit geprüft werden, ob sie sich nicht gegenseitig so ergänzen, wie Lang und Kahn es vermuten: „the shirking deterrence and/or selection effects of efficiency wage models make it cheaper and therefore more plausible that managers share some of the rents with workers“ (Lang, K./Kahn, S., 1990, S. 304 f.).

Es ist zu beachten, daß die Argumentation der Effizienzlohntheorie ebenso wie die der Insider-Outsider-Theorie auf solche Teilbereiche des Arbeitsmarktes beschränkt ist, auf denen die notwendigen produktions-technischen und qualifikationsbezogenen Voraussetzungen herrschen. Hohe, nicht markträumende Löhne, die zu hoher Arbeitsintensität anreizen sollen oder die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte verhindern sollen, werden nur dort gezahlt werden, wo sie anderen Maßnahmen (z. B. der direkten Überwachung der Arbeitsleistung) kostenmäßig überlegen sind. Dies ist wohl nicht in allen Wirtschaftsbereichen der Fall. Inzwischen liegen allerdings zahlreiche empirische Untersuchungen vor, die die Bedeutung sowohl der Effizienzlohntheorie als auch der Insider-Outsider-Theorie zumindest nicht zurückweisen. Hier sei nur auf zwei neuere Untersuchungen hingewiesen. Krueger und Summers stellen erhebliche Lohndifferentiale für gleich qualifizierte Arbeitnehmer in unterschiedlichen Industriesektoren fest. Nach ihren Ergebnissen deuten diese Lohnunterschiede auf die Zahlung von Effizienzlöhnen in den Hochlohnindustrien hin, da andere Faktoren wie z. B. unterschiedli-

che Arbeitsbedingungen die Unterschiede nicht völlig erklären. Weiterhin wird eine starke Beziehung zwischen Lohndifferentialen und der Fluktuationsrate festgestellt. Hierin kann eine Bestätigung der rent-sharing(bzw. Insider-Outsider-)Theorie gesehen werden, denn die Zahlung von nicht kompetitiven Renten in Hochlohnindustrien reduziert die Lukrativität eines Arbeitsplatzwechsels (vgl. Krueger, A. B./Summers, L. H., 1988, S. 278 ff.). H. J. Holzer kommt in einer Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Fluktuationskosten sowie Produktivität der Beschäftigten in amerikanischen Firmen zu dem Ergebnis, daß "high wage firms have lower hiring and training costs as well as better employee performance" (Holzer, H. J., 1990, S. 162).

4. Lohn- und Beschäftigungswirkungen exogener Störungen auf nicht regulierten Arbeitsmärkten

Wie bisher zu zeigen versucht wurde, liefern die Insider-Outsider-Theorie und der Effizienzlohnansatz plausible Begründungen für Lohnstarrheiten, die zu einem stabilen, gleichgewichtigen Unterbeschäftigungsniveau führen. Gegen diese Erklärungsversuche des gravierenden Arbeitslosenproblems in vielen westlichen Industrienationen lassen sich jedoch nahezu dieselben Einwände vorbringen wie gegen die These gewerkschaftlich verursachter Arbeitslosigkeit. So erklärt die Effizienzlohntheorie ebenfalls nicht, weshalb in früheren Phasen Vollbeschäftigung herrschte, obwohl doch anzunehmen ist, daß die produktivitätssteigernde Wirkung nicht markträumender Löhne auch in diesen Zeiträumen vorhanden war. Die Insider-Outsider-Theorie erklärt für sich genommen genauso wenig, weshalb es zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschieden hohe, stabile Unterbeschäftigungsniveaus geben kann. Dazu ist wie im Fall des gewerkschaftlich organisierten Arbeitsmarktes eine Betrachtung der Entstehungsgeschichte von Arbeitsmarktproblemen notwendig, d. h. es ist zu untersuchen, wie auch unter den institutionellen Gegebenheiten eines wettbewerblichen Arbeitsmarktes temporäre Störungen des Wirtschaftsablaufs zu dauerhaften, persistenten Veränderungen der Arbeitslosigkeit führen können.

Die Fragestellung lautet im folgenden also nicht mehr, wie im Rahmen der Insider-Outsider-Theorie und der Effizienzlohnhypothese erklärt wird, daß überhaupt unfreiwillige Arbeitslosigkeit besteht, sondern wie sich aus der Sicht dieser Theorien Anpassungen an Schwankungen der Arbeitsnachfrage vollziehen und welche längerfristigen Konsequenzen sich hieraus ergeben. Ein negativer realer Schock, der das Wertgrenzprodukt der Arbeit für jede gegebene Beschäftigungsmenge reduziert, wird aus der Perspektive der Insider-Outsider-Theorie kaum zu sofortigen kompensierenden Lohnanpassungen führen. Unternehmen, für die Fluktuationskosten und Kooperationsrenten im Verhältnis mit ihrer Stammbesellschaft erhebliches Gewicht haben, werden stattdessen versuchen, die erforderlichen Lohn- und Personalanpassungen vorrangig durch Ausnutzen der natürlichen Fluktuation (weniger Neueinstellun-

gen als Pensionierungen) voranzubringen. Auch wenn die Auswirkungen des negativen Schocks so stark sein sollten, daß massivere Anpassungsmaßnahmen notwendig erscheinen (dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn das aktuelle Wertgrenzprodukt unter den Lohnsatz zurückfällt, so daß die Kooperationsrente aus der Sicht des Unternehmens für den marginalen Insider negativ wird), kann es sich als vorteilhaft erweisen, zwecks Einsparung von labor-turnover-Kosten einige Insider zu entlassen und erst dann in Verhandlungen mit den verbliebenen Insidern auf Lohnanpassungen zu drängen, wenn über eine Zunahme der Arbeitslosigkeit die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage für alle Beteiligten offenbar geworden ist. Bei einer Lohnsenkungsstrategie, die auf die Konkurrenz zwischen den Insidern setzt, wäre dagegen mit Gegenreaktionen der Beschäftigten zu rechnen, die hauptsächlich in einer mangelnden Kooperationsbereitschaft mit denjenigen, die ihren Arbeitsplatz durch Lohnunterbietung „grettet“ haben, sowie in vermehrtem „on-the-job-search“ mit der Folge einer erhöhten Personalfluktuations bestehen würden. Es hängt von der im vorhinein unbekannten Höhe der so entstehenden Kosten ab, ob sich eine Lohnsenkung per saldo lohnt. Im Vergleich dazu sind die Auswirkungen einer begrenzten Anpassung der Beschäftigungsmenge leichter abschätzbar (vgl. Greenwald, B./Stiglitz, J. B. E., 1989, S. 367 f.), während das Unternehmensziel der Profitsicherung in einer Welt unvollkommener Konkurrenz auf Güter- und Faktormärkten auf diese Weise ebenso erreicht werden kann. Sind die Mengenreaktionen jedoch erst einmal erfolgt, so wird es für das Unternehmen schwierig sein, mäßige Lohnabschlüsse, die eine Wiederherstellung des alten Beschäftigungsniveaus ermöglichen, durchzusetzen. Denn für die verbliebenen Insider stellt die Ausweitung der Beschäftigung kaum ein erstrebenswertes Ziel dar. Carruth und Oswald zeigen in ökonometrischen Untersuchungen für Großbritannien, daß eine entscheidende Einflußgröße auf die Reallohnentwicklung das Niveau der vergangenen Unternehmensgewinne ist. Wenn sich also in der Folge des ökonomischen Schocks die Unternehmensgewinne relativ schnell erholen, während die Beschäftigung schrumpft, kommt es auch auf nicht gewerkschaftlich organisierten Märkten zu Hysteresis-Effekten: Die gesunkene Beschäftigung ist eher Anlaß für höhere Lohnforderungen pro Kopf der verbliebenen Insider (vgl. Carruth, A. A./Oswald, A. J., 1989, S. 4 u. 151 ff.). Im Gegensatz zu rein kompetitiven, dem neoklassischen Idealmodell entsprechenden Märkten besitzen sie die dazu notwendige Verhandlungsmacht aufgrund der Existenz betriebsspezifischen Humankapitals und hoher Transaktionskosten (vgl. Pissarides, C. A., 1989, S. 5 f. u. 11).

Auch auf der Grundlage der Effizienzlohntheorie läßt sich begründen, daß im Falle eines negativen Produktivitätsschocks zunächst mit Mengenreaktionen (sprich Entlassungen) und erst allmählich auch mit Lohnanpassungen zu rechnen ist, die u. U. aber den ursprünglichen Beschäftigungsrückgang nicht völlig kompensieren können. Vor dem Hintergrund des shirking-Modells lohnt es sich für kein Unternehmen, auf den Rückgang des Wertgrenzprodukts mit Lohnkürzungen zu reagieren,

da eine solche Maßnahme einen weiteren Produktivitätsrückgang zur Folge hätte, der die positiven Wirkungen der Lohnkostenreduktion übertreffen würde. Ein Absinken der Arbeitsproduktivität hat keinerlei Einfluß auf die Lohnelastizität der Arbeitsintensität (welche im Gewinnmaximum gleich eins ist) und damit auf den gewinnmaximierenden Effizienzlohn, weil die Produktivität nicht Bestandteil der Effort-Funktion ist (s. S. Fahren). Erst nachdem durch Entlassungen die Arbeitslosenquote angestiegen ist und dadurch das „Drückebergerverhalten“ aus der Sicht der Beschäftigten (aufgrund der geringeren Wahrscheinlichkeit, im Falle einer Entlassung schnell wieder Arbeit zu finden) bei jedem gegebenen Lohnniveau weniger attraktiv geworden ist, lohnt sich aus der Sicht des einzelnen Unternehmens eine Lohnreduktion. Ob am Ende dieses Prozesses das Unterbeschäftigungsgleichgewicht vor Eintritt der negativen Störung wieder erreicht wird oder ob sich die Unterbeschäftigung dauerhaft erhöht, hängt zum einen von der genauen Gestalt der Effort-Funktion ab. Zum anderen wirken die schon beschriebenen Persistenzeffekte, wobei in diesem Fall der Outsider-Effekt hervorzuheben ist. Steigt nämlich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an, so verringert sich der von den Beschäftigten bei jedem gegebenen Arbeitslosigkeitsniveau empfundene Konkurrenzdruck, wodurch die Arbeitsintensität sinkt (vgl. Layard, R./Bean, C., 1989, S. 383 f.).

Damit ergeben sich für das primäre Segment auf dem von Marktverbänden und Kollektivverhandlungen freien Arbeitsmarkt, in welchem Transaktionskosten und Anreizwirkungen des Lohnes eine wichtige Rolle spielen, ähnliche Anpassungsmuster wie auf einem von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beherrschten Markt. Als Reaktion auf negative „Überraschungen“ gehen Mengenreaktionen Lohnsenkungen voraus. Die mit zeitlicher Verzögerung folgenden Lohnanpassungen reichen nicht aus, um mittelfristig das alte Beschäftigungsniveau wiederherzustellen. Allerdings ist das nicht ausreichend, um für einen dualisierten Arbeitsmarkt eine Erhöhung der Unterbeschäftigung abzuleiten. Die im primären Segment freigesetzten und aufgrund der geringeren Zahl von Neueinstellungen in diesem Bereich verstärkt auf den Arbeitsmarkt des sekundären Segments drängenden Arbeitnehmer können dort prinzipiell einen Lohnsenkungswettbewerb in Gang setzen und Beschäftigung finden. Gesamtwirtschaftlich betrachtet muß sich dann nicht unbedingt eine Lohnstarrheit ergeben, die zu einem Zeitraum mit vermehrter Arbeitslosigkeit und unterausgelasteten Kapazitäten führt. Gegen dieses insgesamt wieder recht harmonische und von hoher Anpassungsflexibilität gekennzeichnete Bild des dualen Arbeitsmarktes gibt es jedoch schwerwiegende Einwände, von denen hier zwei von besonderem Interesse sind.

Erstens kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß das sekundäre Segment in der Lage ist, das gesamte zusätzliche Arbeitsangebot zu sinkenden Löhnen aufzunehmen. Eine Grenze zeichnet sich spätestens dann ab, wenn der Lohnsatz sich dem Existenzminimum annähert, in modernen Industriegesellschaften mit entsprechenden sozialen Sicherungen (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe) wird dieses

Limit früher erreicht. Es ist bestritten worden, daß ein solch starker Lohnverfall heute eine realistische Möglichkeit darstelle. Zu bedenken ist aber, daß die Lohnsenkungen sich zunächst eben nicht auf den gesamten Arbeitsmarkt, sondern nur auf Teilbereiche erstrecken, wo sie damit um so heftiger zu Buche schlagen. Für die USA, deren Arbeitsmarkt in groben Zügen (Teilung in ein flexibles und ein inflexibles Segment) dem hier beschriebenen dualen Arbeitsmarkt entspricht, wird in Untersuchungen der Wirtschaftsentwicklung in den siebziger und achtziger Jahren festgestellt, daß beschäftigungspolitische Erfolge mit „einem relativ großen in Armut lebenden Bevölkerungsanteil“ (Ochel, W./Schreyer, P., 1988, S. 21) einhergegangen seien. Außerdem wird berichtet, daß ca. 15 Prozent aller Haushalte oder 33 Millionen Menschen mit einem Einkommen unterhalb der von der US-Regierung festgelegten Armutsgrenze auskommen müssen, was einer Steigerung um ein Drittel gegenüber 1979 entspricht (vgl. Bluestone, I., 1989, S. 69). Es zeichnen sich also durchaus Grenzen der Lohnflexibilität nach unten ab, so daß die Starrheit im primären Segment nicht ohne weiters ausgeglichen werden kann.

Zweitens resultiert aus der flexiblen Reaktion der Löhne im sekundären Segment eine Ausweitung des Lohndifferentials zwischen den Sektoren. Die Theorie der Sucharbeitslosigkeit sagt für diesen Fall einen Anstieg der friktionellen Arbeitslosigkeit voraus, da es sich nun eher lohnt, lange Suchzeiten in Kauf zu nehmen, um eine der begehrten Einstiegspositionen für den Insider-Bereich zu „ergattern“. Man mag dies als freiwillige Arbeitslosigkeit bezeichnen, sie ist aber wesentlich bedingt durch die Machtposition der Beschäftigten des primären Segments und die so entstehende Lohnstarrheit.

Es kann also die Möglichkeit keineswegs ausgeschlossen werden, daß negative Produktivitätsschocks auch auf dem von sozialen Rigiditäten freien Arbeitsmarkt Phasen der Unterbeschäftigung auslösen, die sowohl über den Insider- als auch über den Outsider-Effekt sowie über Wirkungen auf die Kapitalbildung die reale Gleichgewichtsposition der Volkswirtschaft nachhaltig beeinflussen und zu einer schrittweisen Erhöhung der sog. „natürlichen Rate der Unterbeschäftigung“ führen. Unterschiede zwischen der Reaktionsweise des von Marktverbänden beherrschten und des „nur“ von ökonomischen Rigiditäten gekennzeichneten Arbeitsmarktes beziehen sich auf das Ausmaß von Lohnstarrheit und die relative Bedeutung der genannten Faktoren, die die Persistenz einmal eingetretener Veränderungen der Arbeitslosigkeit bewirken. So ist vor dem Hintergrund der Insider-Outsider-Theorie davon auszugehen, daß der Insider-Effekt durch den Einfluß von Gewerkschaften verstärkt wird, weil durch koordiniertes Handeln die Kosten beabsichtigter Lohnsenkungen weiter gesteigert werden können. Inwieweit dadurch die Persistenzwirkungen auf dem freien Arbeitsmarkt relativ geringer ausfallen, hängt von der Bedeutung des Insider-Effekts ab. Nickell-/Wadhvani kommen in einer empirischen Untersuchung über die Bestimmungsgründe von Lohnanpassungen auf Firmenebene, die sich auf Daten aus 219 britischen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes

stützt, zu dem Ergebnis, daß auch in gewerkschaftlich organisierten Unternehmen der Insider-Effekt im Vergleich zur allgemeinen Arbeitsmarktsituation nur eine geringe Rolle spielt (vgl. Nickell, S./Wadhvani, S., 1990, S. 505 ff.). Dominierend ist der Outsider-Effekt, der seine Hauptursache in der Entwertung des Humankapitals bei fortdauernder Arbeitslosigkeit hat. Auch eine hohe Zahl von Arbeitssuchenden wird dann von den Beschäftigten nicht als Bedrohung ihrer Position und als Anlaß zur Lohnzurückhaltung betrachtet, wenn der Anteil der Langzeitarbeitslosen – wie mittlerweile in den Industrieländern zu beobachten – hoch ist. Darauf deuten auch empirische Untersuchungsergebnisse hin, wie etwa die Tatsache, daß 1985 45 Prozent der britischen Beschäftigten der Ansicht waren, im Falle einer Entlassung schnell wieder Arbeit finden zu können, verglichen mit 40 Prozent im Jahre 1977, als die Arbeitslosigkeit nur halb so hoch war (Blanchard, O. J., 1988, S. 28).

Geht man davon aus, daß in bedeutenden Bereichen des nicht von institutionellen Machtfaktoren durchsetzten Arbeitsmarktes längerfristige Arbeitsverhältnisse vorherrschen, deren Aufrechterhaltung es erforderlich macht, daß Änderungen der vertraglichen Parameter (Lohn, weitere Arbeitsbedingungen) in Verhandlungen zwischen den beteiligten Parteien festgelegt werden müssen, so ist eine umgehende Anpassung auch an rein nominale Störungen nicht mehr gewährleistet, womit auch hier kein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem freien und dem regulierten Arbeitsmarkt besteht. Sofortige Anpassungen an nominale Störungen wären nur gewährleistet, wenn entweder ein anonymer Marktmechanismus, dem sich alle Marktteilnehmer als Preisnehmer und Mengenanpasser jederzeit anpassen, vorherrscht, oder wenn in längerfristigen Arbeitsbeziehungen automatische Anpassungsmechanismen gegen derartige nominale Überraschungen vereinbart werden. Zumindest für den dem primären Segment zuzurechnenden Bereich der Volkswirtschaft kann gesagt werden, daß Arbeitsverhältnisse kaum anonymen Marktbeziehungen gemäß dem reinen Konkurrenzmodell des Arbeitsmarktes ähneln, sondern von Monopolelementen durchsetzt sind, die Verhandlungen zwischen jeweils bestimmten Arbeitnehmern und Arbeitgebern für die Beteiligten als vorteilhaft erscheinen lassen. Einer Berücksichtigung nominaler Störungen durch Lohnindexierung stellen sich dort dieselben Hindernisse in den Weg wie bei entsprechenden Kontrakten zwischen einer Gewerkschaft und der Arbeitgeberseite. Ein freier Arbeitsmarkt ohne Beteiligung von Marktverbänden verspricht deshalb nicht schon von vornherein einen besseren Schutz gegen die Auswirkungen nachfragebedingter Schocks, die bei verzögerter Anpassung zu den geschilderten Persistenzeffekten führen können.

Verlässliche empirische Informationen über das relative Ausmaß der Lohnstarrheit auf wettbewerblichen Arbeitsmärkten im Vergleich mit in hohem Maße durch Kollektivverhandlungen gekennzeichneten Märkten liegen zur Zeit nach Kenntnis des Verfassers nicht vor. Man mag deshalb zunächst von der intuitiv einleuchtenden Vermutung ausgehen, daß Rigiditäten durch Kollektivvereinbarungen eher verstärkt werden. Wesentlich ist jedoch das Ergebnis, daß beträchtliche Starrheiten in beiden

Fällen zu erwarten sind, so daß es nicht angebracht ist, einfach dem deregulierten, flexiblen Arbeitsmarkt – wie es in der arbeitsmarkttheoretischen Literatur zuweilen geschieht – den inflexiblen, „bürokratisch verkrusteten“ Arbeitsmarkt gegenüberzustellen. Selbst die Vermutung, der weniger durch die Vorherrschaft von Verbänden gekennzeichnete Markt sei flexibler, kann lediglich vorläufigen Charakter haben. C. Campbell stellt beispielsweise in einer Untersuchung der sektoralen Lohnrigidität in der kanadischen und französischen Industrie für die kanadische Industrie fest, daß ein höherer Grad gewerkschaftlicher Organisation die Lohnstarrheit vermindert (vgl. Campbell, C., 1989, S. 1736). Newell und Symons leugnen ebenfalls die Relevanz der Stärke von Gewerkschaftsbewegungen für die Erklärung der Lohnstarrheit. Nach ihren Ergebnissen weist gerade der relativ wenig von Gewerkschaftsmacht und institutionellen Hemmnissen gekennzeichnete amerikanische Arbeitsmarkt eine sehr langsame Lohnanpassung als Reaktion auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf (vgl. Newell, A./Symons, J. S. V., 1987, S. 570 u. 577 f.).

5. Lohnflexibilität und Gleichgewichtstendenz

Bisher wurde unterstellt, daß eine höhere nominale Lohnflexibilität gesamtwirtschaftliche Vorteile aufweist. Dies ist zunächst einleuchtend, da eine schnellere Anpassung der Nominallöhne c. p. auch ein schnelleres Erreichen des von den Marktteilnehmern angestrebten realen Gleichgewichts ermöglicht. Diese Schlußfolgerung kann sich jedoch leicht als Fehlschluß erweisen, da die *ceteris-paribus*-Annahme in der Realität nicht erfüllt ist. Welches Maß an Lohnflexibilität am besten geeignet ist, um die negativen Auswirkungen adverser realer und nominaler Störungen auf das natürliche Niveau der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, ist ebenso umstritten wie die zuvor behandelte Frage nach dem zu erwartenden Ausmaß an Lohnflexibilität bei alternativen institutionellen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt. Es gilt vor allem, den Irrtum zu vermeiden, daß aus einzelwirtschaftlicher Sicht vorteilhafte flexible Lohnanpassungen automatisch auch makroökonomisch positiv zu beurteilen seien.

Es ist deshalb zu fragen, ob nicht gerade die mit Hilfe institutioneller Regulierungen und der auf ihnen beruhenden Machtstellung der Arbeitsanbieter bewirkte langsame und vorsichtige Nominallohnflexibilität unter stabilitätspolitischem Aspekt Vorzüge aufweist. Daß eine Anpassung der Nominallöhne notwendig erscheint, um eine Tendenz zum Gleichgewicht ohne Einwirken geld- und fiskalpolitischer Instrumente des Staates zu ermöglichen, bedeutet noch nicht, daß eine solche Anpassung idealerweise möglichst schnell und unkontrolliert vor sich gehen sollte. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man das neoklassische Ideal der sofortigen und völlig friktionslosen Anpassung an einen neuen Gleichgewichtspreisvektor außer Betracht läßt. In der wirklichen Welt benötigen flexible Reaktionen stets Zeit, die Alternative zur langsamen Anpassung ist nicht die sofortige, sondern die etwas schnellere Anpassung. Das

walrasianische Gleichgewichtsmodell schließt die Analyse von Anpassungsprozessen von vornherein aus. Die Zeit erscheint lediglich als logisches Konstrukt, daß den statischen Vergleich verschiedener Gleichgewichtspunkte ermöglicht (vgl. Herr, H., 1987, S. 4). Jedes Abweichen von diesem idealen, neoklassischen Standard erfordert jedoch den Einbezug der realen, historischen Zeit und macht damit die Analyse von Anpassungsprozessen erst sinnvoll. Sobald die Anpassung an ein neues Gleichgewicht einen realen Zeitbedarf aufweist, wird es erforderlich, nicht nur die positive Wirkung eines niedrigeren Preisniveaus auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu betrachten, sondern auch die Wirkung fallender Preise und der entsprechenden Erwartungen der Wirtschaftssubjekte (vgl. Hahn, F. H./Solow, R. M., 1986, S. 6). Die Erwartung eines fallenden Preisniveaus (bzw. einer geringer werdenden Inflationsrate) läßt die Kassenhaltung gegenüber anderen Formen der Wertaufbewahrung attraktiver erscheinen und bewirkt auf diese Weise, daß die Nominalzinsen aufgrund einer starken Geldnachfrage nicht in demselben Ausmaß sinken wie das Preisniveau (s. dazu auch Spahn, H. P., 1986, S. 202 f.). Daraus resultiert ein Anstieg der Realzinsen, welcher zinsabhängige Nachfragekomponenten wie die Investitionsnachfrage negativ beeinflußt. De Long und Summers zeigen in einem makroökonomischen Modell, welches die Abhängigkeit der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vom Realzinsniveau berücksichtigt, daß dieser gegenläufige, sog. „Mundell-Effekt“ für plausible Parameterwerte (z. B. bezüglich der Zinselastizität der Geldnachfrage) dazu führt, daß eine Steigerung der Nominallohnflexibilität, definiert als a) Verkürzung der Vertragsperioden und/oder b) eine verstärkte Reaktion der ausgehandelten Löhne auf Arbeitsmarktungleichgewichte, die negativen Outputeffekte eines adversen nominalen Schocks verstärkt. Das gilt zwar zunächst nur für Nachfrageschocks, also rein nominale Störungen. Im Falle reiner Angebotsstörungen würde eine Steigerung der Lohn- und Preisflexibilität nach wie vor stabilisierend wirken. In der Realität ist aber das nahezu gleichzeitige Auftreten beider Arten gesamtwirtschaftlicher Störungen wahrscheinlich. Für diesen Fall sagen De Long/Summers voraus, daß eine verstärkte Lohn- und Preisflexibilität per saldo eine zusätzliche Destabilisierung zur Folge hätte, da sie einerseits nur relativ wenig zur Dämpfung der Angebotsstörung beiträgt, andererseits jedoch die Effekte der Nachfragekomponente des Schocks erheblich vergrößert (vgl. De Long, J. B./Summers, L. H., 1986, S. 1039 f.). So intuitiv einleuchtend die Forderung also erscheinen mag, daß, wenn schon eine Anpassung der Nominallöhne und Preise hin zu einem neuen, gleichgewichtigen Preisvektor erforderlich ist, diese so schnell wie möglich vor sich gehen sollte, so wenig läßt sich auf der Grundlage des gegenwärtigen Kenntnisstandes ausschließen, daß gerade eine solche größere Flexibilität die Anpassung eher erschwert. De Long und Summers kommen in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, daß eine Zunahme der Nominallohnflexibilität erst dann stabilisierend wirkt, wenn die Verhältnisse sich der „walrasianischen Grenze“ nähern, d. h. wenn von sehr kurzen Kontraktperioden und von sehr heftigen Lohnreaktionen im Falle von Ungleichgewichten ausgegangen wird. Solange es

sich jedoch nur um marginale Änderungen der Lohnreagibilität gegenüber der jetzigen Situation in den westlichen Industrieländern handelt, halten De Long und Summers destabilisierende Wirkungen für wahrscheinlicher (vgl. De Long, J. B./Summers, L. H., 1986, S. 1038). Vor dem Hintergrund der obigen Erörterungen über die Ursachen von Lohnstarrheiten auf Arbeitsmärkten ist zu bezweifeln, daß eine Politik der Deregulierung jene beinahe „walrasianische Flexibilität“ herstellen kann, denn auch auf einem völlig deregulierten, von jeglichen politisch-institutionellen Hemmnissen befreiten Arbeitsmarkt sprechen gewichtige ökonomische Faktoren dafür, daß das Rationalverhalten von Anbietern und Nachfragern zu einer behutsamen und vorsichtigen Anpassung führt. „The stability of an economy without institutional impediments to price flexibility in the face of demand shocks is an assumption, not a conclusion of economic analysis“ (De Long, J. B./Summers, L. H., 1986, S. 1043).

Bemerkenswert ist, daß die genannten Resultate hinsichtlich der Stabilisierungswirkung schnellerer und kräftigerer Nominallohnänderungen unter der Annahme vollkommener Voraussicht auf seiten der Marktteilnehmer erzielt wurde. Die zusätzlichen Vorteile einer institutionellen Regulierung der Lohnbildung, wenn von echter Unsicherheit im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen ausgegangen wird, sind deshalb noch gar nicht berücksichtigt. Hohe Unsicherheit, hervorgerufen durch eine vorausgegangene Enttäuschung von Erwartungen, erhöht die „Liquiditätsprämie“ des Geldes und führt so ebenfalls zu einer verstärkten Kassenhaltung mit entsprechenden Zinswirkungen auf die Investitionstätigkeit (vgl. Riese, H., 1986, S. 54 f.). Sofern eine Regulierung die Lohnbildung kalkulierbarer macht, ist mit einer Reduzierung von Unsicherheit und auch von daher mit positiven Nachfragewirkungen zu rechnen.

Als Fazit dieses Abschnitts ist damit festzuhalten, daß von einer Beschleunigung der Gleichgewichtstendenz und von einer besseren Verarbeitung exogener Störungen durch eine höhere Lohnflexibilität nicht unbedingt auszugehen ist. Diese Schlußfolgerung bedeutet nicht, daß etwa von einer völligen Lohnstarrheit positive Wirkungen zu erwarten wären. Völlig starre Löhne sind aber auch in Kollektivverhandlungssystemen, wie dem der Bundesrepublik Deutschland, nicht zu erwarten und auch nicht zu beobachten. Eine langsamere und kalkulierbarere Lohnanpassung als Reaktion auf Ungleichgewichte kann sogar stabilisierend wirken und so Phasen der Unterbeschäftigung verkürzen. Vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Abschnitten geführten Diskussion über die Persistenzeffekte länger anhaltender Unterbeschäftigung würde dies bedeuten, daß der „bürokratisch verkrustete“ Arbeitsmarkt gerade durch sein langsames Anpassungstempo den negativen Angebotseffekten von Konjunkturschwankungen entgegenwirkt.

6. Schlußfolgerungen

Der Hysteresis-Ansatz führt den enormen Anstieg und die Stabilität der Arbeitslosigkeit auf die kumulative Wirkung aufeinanderfolgender negativer Schocks auf einem von zeitlichen Anpassungsverzögerungen des Lohnniveaus gekennzeichneten Arbeitsmarkt zurück. Verschiedene Ansätze der neueren Arbeitsmarkttheorie zeigen, daß Lohnstarrheiten zumindest auf den Teilarbeitsmärkten des primären Segments selbst ohne jegliche Tätigkeit von Marktverbänden zu erwarten wären. Damit rückt statt der institutionellen Rahmenbedingungen die Häufung adverser Störungen des Wirtschaftsablaufs in den siebziger und achtziger Jahren als Erklärung der Zunahme der Arbeitslosigkeit in den Mittelpunkt, womit nicht gesagt ist, daß die institutionellen Gegebenheiten ohne Bedeutung sind. Festzustellen ist aber, daß zeitliche Anpassungsverzögerungen über mehrere Wirkungskanäle (sog. Hysteresis- oder Persistenzeffekte), nämlich das Verhalten der Insider in Lohnverhandlungen (Insider-Effekt), die zunehmende Dequalifizierung der Beschäftigungslosen (Outsider-Effekt) und über Wirkungen auf Investitionen und Kapitalbildung (Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit) zu dauerhaften Änderungen des Unterbeschäftigungsniveaus führen können. Die Macht von Gewerkschaften kann hierbei über das Ausmaß des Insider-Effekts die Persistenzwirkung exogener Störungen verstärken. Bisher vorliegende Untersuchungen deuten allerdings mehr darauf hin, daß dem Insider-Effekt im Vergleich zu den anderen Einflußfaktoren eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

Die Befürworter der Deregulierung vergleichen unzulässigerweise den von Marktmacht, Interessengruppen und Verteilungskonflikten gekennzeichneten regulierten Arbeitsmarkt mit der Idealwelt des machtfreien und völlig flexiblen Marktes (vgl. Rosner, P., 1989, S. 40). Dem liegt die Vorstellung zugrunde, lediglich politisch-institutionelle Machtfaktoren könnten die Tendenz zur Markträumung aufhalten, d. h. es wird letztlich von der Herstellbarkeit des dem neoklassischen Modell weitgehend entsprechenden Marktes durch Deregulierung ausgegangen. Der Verweis auf den Machtfaktor allein kann jedoch schon deshalb keine ausreichende Erklärung für das Zustandekommen der Massenarbeitslosigkeit bieten, weil dieselben institutionellen Bedingungen in früheren Phasen der Wirtschaftsentwicklung eine wachsende Beschäftigung bis hin zur Voll- und Überbeschäftigung ermöglicht haben.

Der Vergleich von Arbeitsmärkten mit verschiedenen institutionellen Arrangements muß deshalb den dynamischen Aspekt einbeziehen, wie es der Hysteresis-Ansatz anstrebt. Für einen deregulierten Arbeitsmarkt kann dabei abgeleitet werden, daß die genannten Hysteresis-Effekte sich zunächst nicht in einer wesentlich höheren natürlichen Unterbeschäftigungsrate niederschlagen, solange – wie in den USA offenbar geschehen – Lohnsenkungen im wettbewerblichen sekundären Segment möglich sind. Neben der sozialpolitischen Fragwürdigkeit einer verstärkten Dualisierung der Ökonomie in ein relativ sicheres primäres und ein sekundäres Segment ist aber keineswegs garantiert, daß die Lohnflexibi-

lität im sekundären Segment stets ausreicht, um einen Anstieg der natürlichen Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Grenze wäre spätestens dann erreicht, wenn die Löhne sich dem Existenzminimum annähern. Außerdem weitet sich das Lohndifferential zwischen primärem und sekundärem Segment infolge eines adversen Schocks aus, so daß es zu Phasen der Unterbeschäftigung aufgrund vermehrter Sucharbeitslosigkeit und letztlich zur Erhöhung der natürlichen Unterbeschäftigung durch Persistenzeffekte kommen kann.

Die Hysteresis-Diskussion führt zwar zu dem Schluß, daß makroökonomische Schocks zu einem höheren natürlichen Unterbeschäftigungsniveau geführt haben, was jedoch nicht gleichzusetzen ist mit der Auffassung der Supply-Side-Policy, es handele sich um langfristig stabile Gleichgewichte, die nur durch eine langfristig wirkende, angebotsorientierte Gestaltung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu beeinflussen seien. Statt dessen sind die jeweils erreichten Gleichgewichte als „fragile equilibria“ (Blanchard, O. J./Summers, L. H., 1988, S. 186) zu kennzeichnen, denn ihre Lage wird bereits durch vorübergehende Abweichungen nachhaltig beeinflußt. Damit erhalten Maßnahmen der Konjunktursteuerung größeres Gewicht, da bereits kurzfristige Erfolge dauerhafte positive Angebotseffekte zur Folge haben. Der relative Erfolg des amerikanischen Arbeitsmarktes ist also nicht unbedingt auf den geringeren Einfluß der Gewerkschaften und die größere Flexibilität im sekundären Segment zurückzuführen, sondern muß auch vor dem Hintergrund der expansiveren amerikanischen Stabilitätspolitik gesehen werden. In diesem Zusammenhang wird oft auf die Erfahrungen mit der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik in Großbritannien hingewiesen, die durch eine radikale Antiinflationspolitik das Unterbeschäftigungsniveau nicht nur bis zur Anpassung der Inflationserwartungen, sondern dauerhaft erhöht habe (so z. B. Pissarides, C., 1989, S. 11 sowie Blanchard, O. J./Summers, L. H., 1988, S. 182). Nicht umsonst wird in der stabilitätspolitischen Diskussion seit längerem ein Abgehen von der strikten Regelbindung, wie sie das monetaristische Konzept der potentialorientierten Geld- und Fiskalpolitik vorsieht, zugunsten einer flexibleren Reaktionsweise gefordert. Auch von einer ordnungspolitischen Umgestaltung des Arbeitsmarktes in Richtung auf die reine Marktlösung wäre nicht zu erwarten, daß zeitliche Anpassungsverzögerungen hinreichend reduziert werden können, um die nachhaltigen negativen Konsequenzen ökonomischer Schocks für das Beschäftigungsniveau zu vermeiden. Wahrscheinlicher wäre schon, daß diese negativen Folgen durch eine verstärkte Dualisierung der Ökonomie verdeckt würden, statt ihnen über die Förderung der Qualifikation des Arbeitsangebots und der Kapitalbildung offensiv zu begegnen. Folglich liegt der Schluß nahe, daß eine Politik der grundlegenden institutionellen Neuordnung des Arbeitsmarktes ein größeres „Sozialexperiment“ mit zudem völlig ungewissem Ausgang darstellen würde im Vergleich zu einer Vorgehensweise, die an den Erfahrungen keynesianischer Beschäftigungspolitik anknüpft und diese schrittweise so ergänzt, daß negative Neben- und Folgewirkungen vermieden werden. Mögliche Elemente einer solchen modi-

fizierten prozeßpolitischen Lösung, die zum Teil bereits praktiziert werden, sind geld- und fiskalpolitische Strategien, die den stabilitätspolitischen Handlungsspielraum erhalten, aber auf eine „Vollbeschäftigungsgarantie“ (verstanden als bedingungslose Hinnahme von Inflation) verzichten, Konzepte der Einkommens- und Vermögenspolitik sowie eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die die Konkurrenzfähigkeit der Beschäftigungslosen erhält bzw. verbessert und so ihre Wiedereingliederung erleichtert.

Literatur

- Blanchard, O. J., 1988, Unemployment: Getting The Questions Right – And Some Of The Answers, NBER working paper No. 2698, Cambridge MA 1988
- Blanchard, O. J./Summers, L. H., 1988, Beyond the Natural Rate Hypothesis, in: American Economic Review, 1988, S. 182 ff.
- Bluestone, I., 1989, The Grand Illusion?, in: OECD, Mechanisms For Job Creation. Lessons From The United States, Paris 1989
- Budd, A./Levine, P./Smith, P., 1988, Unemployment, Vacancies and the Long-Term Unemployd, in: The Economic Journal, 1988, S. 1071 ff.
- Burda, M. C./Sachs, J. D., 1987, Institutional Aspects Of High Unemployment In The Federal Republic Of Germany, NBER working paper No. 2241, Cambridge MA 1987
- Campbell, C., 1989, Sectoral Wage Rigidity In The Canadian And French Economies, in: European Economic Review, S. 1727–1749
- Carruth, A. A./Oswald, A. J., 1989, Pay Determination and Industrial Prosperity, Oxford 1989
- De Long, J. B./Summers, L. H., 1986, Is Increased Price Flexibility Stabilizing?, in: American Economic Review, 1986, S. 1031 ff.
- Dichmann, W., 1988, Arbeitsmarktverfassung und Arbeitsmarktflexibilität, Köln 1988
- Eisold, H., 1989a, Tarifpolitik bei Arbeitslosigkeit in der Sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt am Main u. a. 1989
- Eisold, H., 1989b, Gründe und Scheingründe gegen eine Flexibilisierung des Tarifvertragssystems, in: Wirtschaftsdienst, 1989/II, S. 94–101
- Giersch, H., 1983, Arbeit, Lohn und Produktivität, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1983, S. 1 ff.
- Greenwald, B./Stiglitz, J. E., 1989, Toward a Theory of Rigidities, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 1989; S. 364 ff.
- Hahn, F. H./Solow, R. M., 1986, Is Wage Flexibility a Good Thing?, in: Beckerman, W. (Hg.), Wage rigidity & unemployment, Oxford 1986, S. 1–20
- Hardes, H. D., 1989, Zur Bedeutung längerfristiger Arbeitsbeziehungen und betriebsinterner Teilarbeitsmärkte – Vertragstheoretische Überlegungen und arbeitsmarktpolitische Implikationen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/89, S. 540 ff.
- Herr, H., 1987, Zur Stabilisierung ökonomischer Prozesse durch institutionelle Regulierungen, WZB discussion paper IIM/LMP 87 – 13, Berlin 1987
- Hickel, R., 1989, Deregulierung der Arbeitsmärkte: Grundlagen, Wirkungen und Kritik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2/89, S. 85 ff.
- Holzer, H. J., 1990, Wages, Employer Costs, And Employee Performance In The Firm, in: Industrial and Labor Relations Review, 1990, S. 147 ff.
- Kösters, W., 1989, Neuere Entwicklungen in der monetären Makroökonomik, in: RWI-Mitteilungen, 1989, S. 1–22
- Kösters, W./Belke, A., 1990, Arbeitslosigkeit als Hysteresis-Phänomen, in: WISU 5/90, S. 227–279
- Kromphardt, J., 1989, Konjunkturtheorie heute: Ein Überblick, in: Zeitschrift für Sozialwissenschaften, 1989, S. 173–231

- Krueger, A. B./Summers, L. H., 1988, Efficiency Wages And The Inter-Industry Wage Structure, in: *Econometrica*, 1988, S. 259–293
- Külp, B., 1987, Public Choice, Externe Effekte Und Expansive Lohnpolitik Der Gewerkschaften, in: Bombach, G./Gahlen, B./Ott, A. E. (Hg.). *Arbeitsmärkte und Beschäftigung – Fakten, Analysen, Perspektiven* –, Tübingen 1987
- Lang, K./Kahn, S., 1990, Efficiency Wage Models Of Unemployment: A Second View, in: *Economic Inquiry*, 1990, S. 296–306
- Layard, R./Bean, C., 1989, Why Does Unemployment Persist?, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 1989, S. 371–396
- Licht, G., 1988, Die Effizienzloohnhypothese, in: *WiSt* 3/88, S. 132–136
- Lindbeck, A./Snower, D. J., 1986, Efficiency Wages Versus Insiders And Outsiders, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 360, Stockholm 1986
- Lindbeck, A./Snower, D. J., 1988, The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge MA 1988
- Lindbeck, A./Snower, D. J., 1989, Macroeconomic Policy and Insider Power, in: *American Economic Review*, 1989, S. 370 ff.
- Meyer, D., 1988, Die bundesrepublikanische Arbeitsmarktverfassung, in: *WiSt*, 3/88, S. 147–150
- Newell, A./Symons, J. S. V., 1987, Corporatism, Laissez-Faire And The Rise In Unemployment, in: *European Economic Review*, 1987, S. 567–614
- Nickell, S./Wadhvani, S., 1990, Insider Forces And Wage Determination, in: *The Economic Journal*, June 1990, S. 496–509
- Ochel, W./Schreyer, P., 1988, Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ – ein Vorbild für die Bundesrepublik?, in: *info-schnelldienst* 30/88, S. 9–22
- Olson, M., 1988, The Productivity Slowdown, The Oil Shocks, and the Real Cycle, in: *Journal of Economic Perspectives*, Fall 1988, S. 43–69
- Pissarides, C. A., 1989, Unemployment and Macroeconomics, in: *Economica*, 1989, S. 1–14
- Riese, H., 1986, *Theorie der Inflation*, Tübingen 1986
- Rosner, P., 1989, *Verteilungskonflikte in Marktwirtschaften. Über Funktionen von Marktverbänden*, Berlin u. a. 1989
- Rothschild, K. W., 1988, *Theorien der Arbeitslosigkeit*, München Wien 1988
- Rürup, B., 1989, Lohnpolitische Flexibilisierungserfordernisse im Lichte der Effizienzloohnhypothese, WZB discussion paper FS I 89 – 10, Berlin 1989
- Schneider, J., 1987, *Marktfehler und Arbeitslosigkeit*, Regensburg 1987
- Solow, R. M., 1988, Growth Theory and After, in: *American Economic Review*, 1988, S. 307–317
- Soltwedel, R., 1984, *Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt – Eine Kritik* –, Kiel 1984
- Spahn, H. P., 1986, *Stagnation in der Geldwirtschaft*, Frankfurt/New York 1986
- Spahn, H. P., 1987, Sind „effiziente“ Löhne zu hoch für die Vollbeschäftigung?, in: *Jahrb. f. Nationalök. u. Stat.*, 1987, S. 225–243
- v. Hayek, F. A., 1969, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *ders., Freiburger Studien*, Tübingen 1969, S. 249–265
- v. Hayek, F. A., 1975, Die Anmaßung von Wissen, in: *Ordo*, 1975, S. 12–21
- Walwei, U., 1990, Ökonomische Analyse arbeitsrechtlicher Regelungen am Beispiel des Kündigungsschutzes, in: *WSI-Mitteilungen*, 6/1990, S. 392 ff.
- Woll, A., 1988, Deregulating the Labour Market: The West German Case, in: *Ordo-Jahrbuch*, 1988, S. 183–193

Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft –

**Eine Rückbesinnung auf die Grundlagen
aus aktuellen Anlässen**

Rainer Bartel

1. Dilemma und Verantwortung der Sozialwissenschaften

Die 80er Jahre brachten in den westlichen Industriestaaten einen tiefgreifenden Wandel in den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen „Philosophien“¹. In den 90er Jahren wird ein solcher Wandel die früheren osteuropäischen Planwirtschaften noch viel stärker betreffen². Hervorstechendste Merkmale der diesbezüglichen Entwicklung in den vergangenen Monaten sind sowohl die hastige Eile als auch die schlagende Konzeptlosigkeit und gutgläubige Hoffnung, mit der man im Osten in das (selbst?) verheißene Paradies der Marktwirtschaft strebt. Die Entwicklungen in West und Ost zeigen im Grunde den fast schon charakteristischen Ablauf, wie sich eine (wirtschafts-/gesellschafts-)politische Grundauffassung aus Anlaß hartnäckiger Probleme und auf der Suche nach dem neuen Heil radikal, aber wenig reflektiert und nahezu blindgläubig in eine völlig andere Richtung entwickelt (Kuhn 1970, S. 66 ff.). In so manchem Fall mündet dies in ein langfristiges Hin- und Herschwanke zwischen Extremen (Cohen 1988) mit all ihren Auswirkungen auf die Theorie, Ideologie, politische Praxis und gesellschaftlichen Verhältnisse. Das soll nicht heißen, daß ökonomische Veränderungen im Hinblick auf sozialen Fortschritt zugunsten des Status quo verhindert werden sollen, zumal stets Anlaß zu Verbesserungen besteht. Vielmehr sollten in einer soliden Problemanalyse die Ursachen für den Mißerfolg geklärt und alle realisierbaren Alternativen für Systemverbesserung oder Systemwandel transparent gemacht, in ihren wichtigsten Konse-

quenzen so genau wie möglich abgeschätzt und gegeneinander abgewogen werden.

Gerade heutzutage, wo konstitutive wirtschaftspolitische Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen sind (Allokationssysteme, optimale Wirtschaftsräume, Umwelterhaltung), werden Ziel-Mittel-Überlegungen in der wirtschaftspolitischen Praxis leichtfertig beiseitegeschoben. Unter politischem Erfolgsdruck geben die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen gern dem legitimen Wunsch der Öffentlichkeit nach substantieller Wohlstandsverbesserung nach. Allerdings wird die Erfüllung dieses Wunsches in Planwirtschaften in extremen Systemveränderungen und in westlichen Demokratien häufig in kurzsichtigen Lösungen mit langfristigen Folgekosten gesucht. Dabei wird im ersten Fall das Marktversagen und im zweiten Fall das Politikversagen unterschätzt. In beiden Fällen muß staatspolitische Verantwortung zum Tragen kommen und das Risiko von Wirtschaftspolitik, die quasi sozial-experimentellen Charakter trägt, möglichst gering halten. In ihrer gesellschaftspolitischen Mitverantwortung soll die Wirtschaftswissenschaft mit Hilfe ihrer theoretischen und empirischen Modelle die sozialökonomische Entwicklung möglichst objektiv analysieren und sie durch politische Beratung in möglichst vorteilhafte Bahnen lenken. Es liegt jedoch in der Natur der Sozialwissenschaften, daß zum einen das jeweils beste wirtschaftspolitische Konzept nicht eindeutig bestimmt und zum anderen die modelltheoretisch beste aller Welten nicht realisiert werden kann³. In diesem Beitrag geht es darum, die Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik zu beleuchten und ihren möglichen Einfluß auf die praktische Wirtschaftspolitik anzudeuten.

Was ist eigentlich die Charakteristik ökonomischer Theorien, an die landläufig so hohe Ansprüche gestellt werden? Es gibt weder eine ökonomische Aussage noch eine wirtschaftsempirische Untersuchung ohne ein gedankliches Modell von der Wirtschaft. Selbst wenn Wirtschaftspolitik ohne wissenschaftliche Fundierung betrieben würde, wäre sie auf laienhafte „Theorien“ zurückzuführen. Jede Abstraktion von der Realität (also Modell-/Theoriebildung) erfordert grundsätzlich Annahmen (Prämissen) zur Vereinfachung der in ihrer Komplexität bei weitem nicht zur Gänze erfaßbaren Realität. Die notwendigerweise vorweggesetzten Prämissen prägen den Charakter der Analyse, indem sie ihre Denkrichtung vorzeichnen, die zu untersuchenden Probleme und Lösungsalternativen selektieren und dadurch das Ergebnis zum Teil schon vorherbestimmen. Dieser Umstand verleiht dem Analytiker die Macht, durch Werturteile, die mit dem Setzen von Prämissen zwangsläufig verbunden sind, die wissenschaftliche Analyse subjektiv zu beeinflussen, die in den Augen der Gesellschaft ein Garant für Objektivität in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion ist. Gerade bei wirtschaftspolitischen Konzepten, die sich auf eine wissenschaftliche Fundierung berufen, ist es erforderlich, die analytischen Grundlagen transparent zu machen, damit der Mantel der Wissenschaftlichkeit die so wichtige kritische Hinterfragung nicht ausschließt. Die aus einem Konzept und letztlich aus einer Theorie abgeleiteten Maßnahmen sollen

nicht nur auf ihre Eignung zur Zielerreichung überprüft werden (Frage des teleologischen Werturteils). Vielmehr sollen auch die zugrundeliegenden Annahmen indentifiziert werden, so daß festgestellt werden kann, inwieweit diese Prämissen in bezug auf die Realität haltbar sind, d. h. ob die daraus abgeleiteten Handlungsanweisungen überhaupt als sozialwissenschaftlich legitimiert angesehen werden können (Frage des ontologischen Werturteils)⁴. Denn logische Konsistenz und methodische Brillanz allein sind keine hinreichenden Bedingungen für den Erfolg sozialwissenschaftlicher Beratung; die wissenschaftlichen Bemühungen können an der Anwendungsproblematik der Theorie auf die Realität scheitern (Chase 1979, S 71f., Eichner 1979, S. 3).

Für die Wirtschaftswissenschaft ergeben sich daraus zwei Fragen, die jeweils ein Dilemma aufwerfen. Erstens die methodische Frage: Wie stark deduktiv bzw. formalwissenschaftlich muß der Charakter der Analyse sein, um zu allgemein gültigen Ergebnissen zu gelangen, und wie stark induktiv bzw. sozialwissenschaftlich muß der Charakter der Analyse sein, damit sie der Eigentümlichkeit ihres Untersuchungsgegenstandes, der sozialen Realität, gerecht wird? Zweitens baut darauf die politische Frage auf: Soll die Realität durch tiefgreifende wirtschaftspolitische Eingriffe dem modelltheoretischen Idealbild vom Funktionieren der Wirtschaft (also dem formal-logischen Konstrukt) gleichsam sozialtechnisch angepaßt werden oder soll sich ein wirtschaftspolitisches Beratungsmodell nach den grundlegenden Gegebenheiten der Umwelt und der menschlichen Verhaltensmuster ausrichten? Diese Fragen können wiederum aus wissenschaftsmethodischen Gründen nur näherungsweise beantwortet werden, obwohl sie für die praktische Wirtschaftspolitik von richtunggebender Bedeutung sind. Zumindest ist es eine verantwortungsvolle Aufgabe der Sozialwissenschaften, dieser Problematik bei normativen Aussagen relativierend Rechnung zu tragen.

Zu den Grundlagen einer verantwortungsvollen Wirtschaftspolitik gehört neben der Transparentmachung ihrer Fundierung in Theorien und Werturteilen – letztere finden ihren Ausdruck in den Prämissen und Analysemethoden – auch die realistische Einschätzung der Leistungsfähigkeit der verwendeten Theorien und Konzepte und somit des verwirklichten bzw. angestrebten Wirtschaftssystems. Es liegt in der Natur des Wirtschaftens, daß kein wirtschaftspolitisches Konzept erstens infolge der Begrenztheit der Ressourcen alle Probleme lösen könnte und zweitens aufgrund von nicht harmonisierbaren Interessen- und Zielkonflikten alle Probleme besser lösen könnte als konkurrierende Alternativen. Darin liegt der Sinn der Comparative Economics (Rothschild 1980). Die landläufige Meinung, daß Wirtschaftssysteme, die nicht den Marktwirtschaften westlicher Prägung entsprechen, generell unterlegen wären, hat besonders in der vergangenen Dekade in Ost und West zu einem Forschungsdefizit an Systemvergleichen geführt – ein Rückstand, der in der aktuellen Lage kurzfristig (rechtzeitig) nicht aufgeholt werden kann. Natürlich kennt die westliche Ökonomie die marktwirtschaftlichen Systeme viel genauer. Gleichwohl werden die theoretische Wirtschaftspolitik zu dogmatisch und die praktische Wirtschaftspolitik zu

populistisch betrieben, als daß nicht auch hier noch ein Forschungsdefizit in Problem-Ziel-Mittel-Beziehungen festzustellen wäre. Der Zweck dieser Arbeit ist es, durch die Transparentmachung wichtiger wirtschaftspolitischer Grundlagen der liberalen Marktwirtschaft das Bewußtsein über die Prämissen der verwendeten Modelle zu stärken, um dadurch auf das nötige Realitätsbewußtsein in der Wirtschaftstheorie und auf die soziale Verantwortung in der Theorieanwendung (Wirtschaftspolitik) hinzuweisen.

2. Optimale Allokation zwecks Wohlfahrtsmaximierung

2.1 Zweck und Problematik des (allgemeinen) Gleichgewichtsmodells

Der Mathematiker und Ökonom Leon Walras hat die theoretische Möglichkeit der Existenz eines allgemeinen Gleichgewichts nachgewiesen. Allerdings ist damit noch keine Aussage über das Zustandekommen bzw. über die Realisierbarkeit dieses Zustandes getroffen. Das allgemeine Gleichgewicht besitzt in der Volkswirtschaftslehre große Normativität, reflektiert es doch jene heile Welt, in der alle Pläne jedes Wirtschaftsteilnehmers in Erfüllung gehen, ohne Planrevisionen vornehmen zu müssen. Dieser idealtypische Zustand ist zwar schwer vorstellbar, seine Analyse ist aber immerhin von dem Standpunkt aus verständlich, daß die Wirtschaftstheorie den besten aller Weltzustände erforschen will. Deshalb und wegen der analytischen Vorteilhaftigkeit nimmt die Gleichgewichtsanalyse einen hohen Stellenwert in der Ökonomie ein. Wir gehen an dieser Stelle deswegen auf den (allgemeinen) Gleichgewichtsansatz ein, weil viele in der praktischen Wirtschaftspolitik ausgestellten Vorschläge und Forderungen implizit auf diese Modellvorstellung zurückzuführen sind. Der normative Charakter von Gleichgewicht besteht trotz der großen Stringenz der Bedingungen, die dieses Modell voraussetzt, fort⁵.

Der Zweck der geforderten Prämissen ist verlockenderweise die Vermeidung von Marktmacht über jene Art von „Marktmacht“ hinaus, welche Marktteilnehmer besitzen, die sich auf der kürzeren Seite des Marktes befinden (vgl. Arndt 1977). Unter den geforderten Voraussetzungen stellt der Markt nämlich einen objektiven, weil anonymen und unparteiischen Mechanismus zur Regelung der Produktionsentscheidungen (Ressourcenallokation) und Einkommensverteilung (Distribution) dar. Das Ergebnis der dezentralen Allokation soll zweierlei Vorteile bieten: zum einen das bereits von Adam Smith (1776) skizzierte *gesellschaftliche Produktivitäts- und Wohlstandsmaximum*, das sich aus der Gesamtheit der individuellen Nutzenmaximierung ergibt, die von der „unsichtbaren Hand“ (d. h. vom Wettbewerb unter den genannten Idealbedingungen) koordiniert werden; zum anderen ein *leistungsäquivalentes Verteilungsergebnis*, das seine Normativität aus der Entlohnung der Produktionsfaktoren mit ihrem Grenzprodukt erhält. Dieses Bild mag man im Auge

haben, wenn man möglichst rasch und radikal eine liberale Marktwirtschaft anstrebt (z. B. Lipton und Sachs 1990). Daran ändert im Bereich der Allokation auch nichts, wenn als Zielsetzung das System der Sozialen Marktwirtschaft genannt wird. Denn der soziale Ausgleich erfolgt *nach* dem Zustandekommen des Marktergebnisses, das wiederum aus Effizienzgründen (d. h. aus Gründen des Preisinformationsgehalts und des Leistungsanreizes) so liberal wie möglich gestaltet werden soll. Insofern ist der soziale Ausgleich innerhalb der Konzeption zweitrangig (vgl. die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik).

2.2 Status quo und Chancen im Wettbewerb

Die Problematik dieses der Marktwirtschaft zugrundeliegenden Allokationsmodells besteht nicht nur in der Abhängigkeit von den stringenten Modellprämissen, sondern von der Unbestimmtheit der Ausgangssituation, d. h. den „Startbedingungen“ für den Wettbewerb, der zu optimaler Allokation im oben genannten Sinn führen soll. Voraussetzung für die *soziale* Optimalität der Marktergebnisse ist natürlich die „Fairness“ (?) des Wettbewerbs. Die Herbeiführung dieses Zustandes wird in wirtschaftspolitischen Aussagen immer wieder ganz allgemein als „Vermeidung struktureller und vertraglicher Wettbewerbsverzerrungen“ bezeichnet. Diese Aufgabe ist allerdings nicht so unproblematisch, wie es die Formulierung vertrauensenerkennend suggeriert. Das zugrundeliegende Allokationsmodell des allgemeinen Gleichgewichts muß von einer exogenen, also willkürlich vorgegebenen Anfangsverteilung von Ressourcen ausgehen, bevor noch der marktliche Allokationsprozeß einsetzt, der dann in jedem Fall zu einem pareto-optimalen, aber nicht unbedingt sozial erwünschten Ergebnis führt. Eine „gerechte“ Anfangsverteilung als faire Ausgangsposition für den Wettbewerb auf den Märkten kann jedoch objektiv nicht gefunden werden (Bartel 1990a). So gesehen wird die Legitimität des Modells nicht in Frage gestellt, obwohl die Fairness-Frage in der Praxis kaum mit diesem Argument beiseitegeschoben werden kann. Immerhin lassen sich auch objektivierbare Argumente finden, die für eine politische Veränderung des „historischen“ Status quo der Vermögensverteilung zwar nicht in einem objektiv bestimmbar Ausmaß, wohl aber in eine bestimmte Richtung sprechen (z. B. Blümle 1975, S. 69 ff.). Diesbezügliche Bemühungen greifen aber in der politischen Praxis erfahrungsgemäß zu kurz (vgl. z. B. Guger 1989).

Vielmehr fällt die Resistenz des Status quo in den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf, die die Wettbewerbschancen der einzelnen Wirtschaftssubjekte beeinflussen. Dieses Phänomen findet in der wirtschaftspolitischen Diskussion allerdings wenig Beachtung. Der Grund dafür liegt darin, daß die Bedingungen für den geforderten „machtfreien“ Wettbewerb auf den Märkten ihrerseits von Machteinflüssen verzerrt werden.

Hier eröffnet sich ein Dilemma. Einerseits besteht die Notwendigkeit staatlicher Wirtschaftspolitik im Vorstellungsrahmen des allgemeinen

Gleichgewichtsmodells darin, die Bedingungen für einen produktivitätsmaximierenden und gleichzeitig fairen Wettbewerb bestmöglich zu garantieren. Diese Aufgabe ist durch folgende Formen der Wettbewerbspolitik zu erfüllen:

1. Regelung der Anfangsausstattung an Ressourcen (Erbrecht, Steuer-Subventions- und Transferpolitik, Bildungs- und Infrastrukturpolitik),
2. Regelung der Ablaufsbedingungen des Wettbewerbs (Produktionsvorschriften, Marktformenpolitik),
3. Kontrolle und Steuerung des Wettbewerbsgeschehens (Mißbrauchsaufsicht).

Allerdings können die konkreten Maßnahmen nicht objektiv dimensioniert werden. Andererseits besteht nun ein Problem darin, daß die Festlegung der Wettbewerbsregeln sinnvollerweise nicht dem Marktprozeß überlassen werden kann, weil derartige Verhandlungen wie jeder andere kommerzielle Vorgang einen Wettbewerb in der Durchsetzung individueller Interessen darstellen. Die Regelungen wären ein Produkt eines Interessenwettbewerbs, der ohne faire Ausgangsbedingungen und ohne Regeln ablaufen müßte. Die Machtverhältnisse und -entwicklungen während des Normerzeugungsprozesses würden das Normergebnis bestimmen. Somit wäre die Chancenverteilung für den künftigen Wettbewerb auf den Märkten machterverzerrt und daher wohlfahrtspolitisch suboptimal. Die Voraussetzung für einen weitestgehend objektiven Normerzeugungsprozeß (d. h. für eine optimale Wettbewerbsordnung) ist der „veil of ignorance“, der Schleier der Ungewißheit aller Verhandlungsteilnehmer über ihre Nettonutzenposition unter dem festzulegenden Normenregime (Rawls 1972). Ein solcher oder zumindest ähnlicher Unsicherheitszustand kommt jedoch in der Realität sehr selten vor⁶. Wenn sich schon kein solcher Unsicherheitsschleier über die Konsequenzen staatlicher Regulierungspläne breitet, wäre es die Aufgabe der theoretischen und praktischen Wirtschaftspolitik, Informationsdefizite aufzuarbeiten und das Informationsgefälle zwischen den Interessengruppen auszugleichen, bevor übereilte und schwer reversible Schritte getan werden. Denn gerade bei langfristig wirksamen Entscheidungen gilt es, allgemein akzeptable Lösungen zu finden und keine „stop-and-go policy“ zu betreiben.

2.3 Zwingende Gründe für allokatiospolitische Interventionen

Liberalität als Wert an sich wird u. a. ins Treffen geführt, wenn über staatliche Eingriffe in die Marktbeziehungen und in die Verteilungsverhältnisse diskutiert wird. In der Tat stellt staatliche Wirtschaftspolitik hoheitliche Eingriffe in die individuellen Entscheidungsfreiheiten der Wirtschaftsteilnehmer dar. Aus dieser fundamentalen Sicht sind wirtschaftspolitische Eingriffe ökonomisch nur durch Marktversagen zu legitimieren. Gehen wir davon aus, daß die eingangs genannten Bedingungen des (allgemeinen) Gleichgewichtsmodells erfüllbar sind und dieses

Modell als Realtypus verwirklicht wird. In diesem Fall können immer noch Phänomene *zwangsläufigen* Marktversagens identifiziert werden, die sich nicht aus der Anwendungsproblematik des Modells auf die Realität, sondern aus der Logik des Modells selbst ergeben. Die Bereiche, in denen die Marktwirtschaft zwangsläufig zu Marktversagen in Form von suboptimaler Allokation (Allokationsineffizienz) führt, sind folgende (Rothschild 1980):

1. langfristig steigende Skalenerträge,
2. öffentliche Güter,
3. externe Effekte.

Zu 1. Wenn das Minimum der Funktion der langfristigen Durchschnittskosten (m. a. W. die optimale Betriebsgröße) in der Nähe der Gesamtkapazität des Marktes liegt, kann man von natürlichen Monopolen sprechen. Hier sieht sich die Wirtschaftspolitik dem Dilemma gegenüber, zwischen der technischen Effizienz durch Betriebsgrößenvorteile auf der einen Seite und der monopolistischen Marktmacht durch die Unternehmensgröße auf der anderen Seite abzuwägen (Bartel 1990b). Diese Situation eines trade-off verlangt in jedem Fall eine sorgfältige Wettbewerbspolitik, sei es in Form einer Regierungspolitik gegenüber dem Monopolisten oder einer Strukturpolitik zur Erhaltung der polypolistischen Marktform (Frey 1981, S.70ff.). Im Zuge der allgemeinen Liberalisierungs- bzw. Deregulierungstendenz wird beim Abbau der Bürokratie jedoch mitunter auch die staatliche Wettbewerbsbehörde dezimiert, wie z. B. in den USA der 80er Jahre (Hotz 1982). Dadurch werden Kosten aus dem öffentlichen Sektor ausgelagert. Aber in Abwesenheit funktionsfähigen Wettbewerbs entstehen gesellschaftliche Kosten (öffentliche Übel wie z. B. Übervorteilung oder Angebotsverknappung), die als Umwegkosten (Alternativkosten der Deregulierungspolitik) wieder in den öffentlichen Budgets ihren Niederschlag finden (Steuerausfall, Transfers zum Ausgleich sozialer Härten, etc.). Hofft man dabei auf das (wie oben angedeutet) so problematische Konzept des freien Wettbewerbs oder ist eine solche Vorgangsweise eher interessenpolitisch zu verstehen? Schon Adam Smith (1776, S. 112) erkannte, daß es in der Natur des Menschen und der freien Marktwirtschaft liegt, den persönlichen Eigennutzen zu maximieren und daher zu versuchen, das bestehende System etwa für wettbewerbshemmende Maßnahmen auszunützen bzw. zu beeinflussen und dadurch in Summe (ungewollt) auszuhöhlen.

Zu 2. Öffentliche Güter sind nicht unbedingt ident mit den vom Staat angebotenen Kollektivgütern, sondern sie sind entscheidend durch ihre Gütereigenschaften – Nichtrivalität im Konsum und Nichtausschließbarkeit vom Konsum – bestimmt. Da es nur wenige reine öffentliche Güter gibt, kann die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse teilweise durch private Substitutionsgüter erreicht werden (Pommerehne 1988). Dies kann zu Problemen führen. Wenn etwa in einer politischen Phase „gesunde Staatsfinanzen“ (ausgeglichene Budgets) nicht den Rang eines ökonomischen Ziels (Zwischenziels), sondern eines gesellschaftlichen Ziels (Oberziels) haben, ist aus dieser Perspektive Galbraiths Vision von „privatem Reichtum und öffentlicher Armut“ verständlich. Aus einer

Verlagerung von öffentlichen zu privaten Gütern ergeben sich ungünstige Auswirkungen auf die Versorgungs- und Verteilungssituation, die dann stärker durch die marktlichen Wettbewerbsergebnisse bestimmt werden als durch wohlfahrtspolitische Überlegungen. Darunter kann auch die Allokationseffizienz leiden. Eine solche Situation erscheint besonders problematisch, wenn das Modell des Marktes für private Güter - mit normativem Charakter versehen - grundsätzlich auf Angebot an und Nachfrage nach öffentlichen Gütern übertragen wird. In diesem Fall wird das Prinzip der Konsumentensouveränität sowohl unter dem Angebots- als auch unter dem Finanzierungsaspekt realisiert: zum einen durch die Nachfragebestimmtheit des Kollektivgüterangebots und zum anderen durch das Äquivalenzprinzip der Besteuerung. Im Grunde genommen wird dadurch die Entscheidung über die Allokation öffentlicher Güter durch analoge Anwendung der individuellen Entscheidungsmechanismen für die Allokation privater Güter (also durch Mehrheitsentscheidungen) gelöst. Ganz abgesehen von den dabei möglicherweise auftretenden kollektiven Entscheidungsparadoxa (Arrow 1963) wird gerade dem besonderen Charakter öffentlicher Güter - dem „Allmendeproblem“⁷ - nicht Rechnung getragen. Wähler, die im Sinne des homo oeconomicus rational handeln, werden ihre Entscheidung jeweils zugunsten jener Angebots- und Finanzierungsprogramme kollektiver Güter treffen, die ihnen die größten Nettonutzen stiften. Gesamtwirtschaftliche Überlegungen und Entscheidungsmotive im Sinne des Modells vom „wohlwollenden Diktator“ werden dabei kaum (nur in klar evidenten Negativsummenspielen) zum Tragen kommen (Fehr 1986). Darüber hinaus werden die eigennutzorientierten Abstimmungsergebnisse v. a. jene sozialen Gruppen systematisch benachteiligen, die ihre spezifischen Interessen aus Gründen des geringen Anteils an der Wahlbevölkerung und/oder der geringen Einflußmöglichkeiten auf die öffentliche Meinung nicht durchsetzen können (vgl. Renaud 1989, S. 42 ff.)⁸.

Zu 3. Es gibt eine Vielzahl von privaten Gütern, wo grundsätzlich Rivalität im und Ausschließbarkeit vom Konsum gilt, die jedoch positive oder negative externe Effekte (Nutzen- bzw. Kosten-spill-overs) in der Produktion wie im Konsum aufweisen. Die unvollständige Begrenzbarkeit von Kosten und Nutzen auf die jeweiligen Verursacher führt zu marktlichen Anreizproblemen bei der Erstellung und Konsumierung jener Güter, die mit Externalitäten behaftet sind. Die Aufgabe und das Problem der Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft ist daher die verursachergemäße Internalisierung der positiven und negativen Externalitäten. Dies kann auf zwei Arten erfolgen: entweder durch indirekte Lenkungsmaßnahmen (Subventionen, indirekte Steuern) oder durch unmittelbare Internalisierung (Auflagen in Gestalt von Ge- und Verboten, „verdienstvolle“ Bereitstellung dieser Güter durch den Staat als meritokratische Güter). Wie die Realität zeigt, gehören die staatlichen Eingriffe in den Marktmechanismus allerdings zu den heiklen Bereichen der Wirtschaftspolitik, insbesondere unter dem Aspekt wirtschaftlicher Partikularinteressen. Das hartnäckige Auftreten von Politikversagen im Bereich von Regulierungspolitik und Kollektivgüterbereitstellung führt immer

wieder zu Programmen der Deregulierung und der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Dabei wird leicht übersehen, daß es ursprünglich legitime ökonomische Gründe waren, die zu den Interventionen geführt haben. Vielfach war nicht die Intervention im grundsätzlichen unangebracht, sondern waren die Durchführungsbedingungen und Ausführungsmethoden ungeeignet.

2.4 Allokationspolitische Strategien und Ursachen für Politikversagen

Es kommt bisweilen vor, daß angesichts von Politikversagen das Bewußtsein um das Marktversagen völlig in den Hintergrund gedrängt wird. Dies gilt in analoger Weise auch umgekehrt. Vor allem in Bereichen wie den drei oben genannten Bereichen zwingenden Marktversagens wird das Marktversagen schwerer wiegen als das Politikversagen. In einem solchen Fall sollte nicht überlegt werden sollte, *ob*, sondern *vielmehr wie* und *wie weit* der Staat am besten wirtschaftspolitisch eingreifen sollte. Für die Erfüllung seiner Allokationsfunktion, d. h. für die Überwindung von Allokationseffizienzen, stehen dem Staat verschiedene wirtschaftspolitische Strategien offen:

1. Regulierungspolitik (in Gestalt von Wirtschaftsordnungs- und Marktinterventionspolitik),
2. selektive Staatsnachfragepolitik (in Form von „contracting out“ oder „franchising“⁹ und
3. öffentliche Produktion.

Wichtig ist, daß man sich bei der allokationspolitischen Ausgestaltung bewußt ist, welche typischen Phänomene als Probleme der Regulierungspolitik jeweils auftreten (können) und wie man mit ihnen durch das „policy design“ bereits im voraus begegnen kann. Diese Probleme stellen sich wie folgt dar:

1. Die Informationsasymmetrie zugunsten des Regulierten führt zu einem Kontrollproblem für den Regulierer, denn gemäß den marktwirtschaftlichen Verhaltensanreizen versucht der Regulierte legitimerweise, das Regulierungssystem und seine Freiräume zu seinem individuellen Vorteil bestmöglich auszunutzen; darunter kann schließlich die Regulierungseffizienz leiden: Das Rentabilitätsmaximum weicht vom Wohlfahrtsmaximum ab (Kaufer 1980, S. 375 ff.).
2. Mit den Mitteln des Lobbyismus versuchen Interessengruppen, sowohl bei als auch nach der Festlegung der Regulierungsnormen die Umverteilung von Nettonutzen zugunsten ihrer Mitglieder und auf Kosten der Allgemeinheit durchzusetzen (prä- und post-konstitutionelles „rent seeking“). Durch dieses Abschöpfen von Renten wird zumeist von der Konsumentenrente auf die Produzentenrente umverteilt und so die Gesamtwohlfahrt reduziert (Weizsäcker 1982).
3. Die Persistenz des Status quo der Regulierung verringert unter veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Regulierungseffizienz; vor allem bei wenig merklicher Umverteilung von einer Großgruppe auf eine Kleingruppe verhindert der öffentliche-Gut-

Charakter von Regulierungseffizienz Verbesserungen der Allokationseffizienz¹⁰.

Bei der staatlichen Produktion von öffentlichen und meritorischen Gütern treten ebenfalls typische Phänomene auf, welche die Allokationseffizienz verringern (Schneider und Bartel 1989):

1. Im öffentlichen Sektor fehlt der erwerbswirtschaftliche Kontrolldruck seitens eines Marktes im Hinblick auf ökonomisch rationales Verhalten.
2. In einem derart geschützten Sektor kommt es zu einer starken bürokratischen Eigendynamik. Unter bürokratischen Bedingungen entsteht selbst in einem marktwirtschaftlichen System sogenannte X-Effizienz als eine spezielle Form der Allokationseffizienz¹¹. Das Anreizsystem im öffentlichen Sektor führt schließlich dazu, daß das Verhalten eines rational den Eigennutzen maximierenden Individuums systematisch auf Maximierung der Inputs ausgerichtet ist.
3. Der öffentliche Sektor stellt das vorteilhafteste Instrumentarium für die unmittelbare Beeinflussung der Wirtschaft durch die Regierung zur Erzielung/Vermeidung externer Effekte bzw. zur Erreichung kurzfristiger wirtschafts-/wahlpolitischer Erfolge.
4. Die Effizienz der öffentlichen Mittelverwendung stellt ein öffentliches Gut dar, dessen optimale Realisierung unter dem Trittbrettfahrer-Verhalten der Steuerzahler leidet.

Im Bereich der selektiven Staatsnachfragepolitik finden sich die allokatonspolitischen Probleme, die sowohl in der Regulierungspolitik als auch bei der öffentlichen Produktion vorkommen.

3. Distribution, Effizienz und soziale „Gerechtigkeit“

Das marktwirtschaftliche Konzept beruht in seiner Normativität sehr stark auf den Aussagen Adam Smiths (1776) über die Interessensharmonie der Wirtschaftssubjekte und die Maximierung der „Wohlfahrt der Nationen“. Über die Gerechtigkeit der Verteilung des Wohlstandes wird jedoch außer dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Einrichtung sozialer Dienste keine Aussage getroffen. Die spätere Einbeziehung der Grenzproduktivitätstheorie als normative Basis für die Einkommensverteilung ist in zweierlei Hinsicht unbefriedigend: Zum einen hängt die Grenzproduktentlohnung der Produktionsfaktoren strikt von der Verwirklichung aller Prämissen des Modells der vollständigen Konkurrenz ab; jede Einflußmöglichkeit einer einzelnen Wirtschaftseinheit auf den Faktor- oder Produktpreis führt zu einer Minderentlohnung bzw. Monopolrente (Stobbe 1983, S. 243 ff.). Zum anderen bleibt die Anfangsausstattung als Präjudiz für das Verteilungsergebnis ungeregelt; letzteres führte auch dazu, daß die Notwendigkeit der Korrektur der marktlichen Primärverteilung der Einkommen durch staatliche Umverteilung zumindest prinzipiell akzeptiert wurde. Neben der grundsätzlichen Frage nach der Legimität der Umverteilung stellt sich die viel heiklere und stark kontroverse Frage des Ausmaßes der Umverteilung. Das Haupt-

problem in dieser Frage ergibt sich bereits, bevor entschieden werden kann, was als gerecht angesehen wird: Es besteht in der Unmöglichkeit der kardinalen Nutzenerfassung und infolgedessen in der Unmöglichkeit interpersoneller Nutzenvergleiche. Daher ist auch realistischerweise keine personelle Einkommensverteilung eruierbar, welche die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert. Als Ausweg aus der methodischen Sackgasse wurde das Pinzip von Vilfredo Pareto als Effizienzprinzip der Verteilung gewählt. Durch diese Norm wird jedoch der Umverteilungsspielraum durch die relative Anfangsausstattung an Ressourcen eng begrenzt. Erstens macht der Status quo der Verteilung substantielle Umverteilungen unmöglich. Zweitens entscheiden das Verhandlungsgeschick, die Verhandlungsmacht und die Normen in der Ausgangssituation darüber, welches Individuum bessergestellt wird¹². Dennoch ist das Pareto-Kriterium in der heutigen Wirtschaftstheorie das dominante Effizienzkriterium. Die Wissenschaft (genauer: die normative Ökonomie) enthält sich bzw. muß sich einer exakten und gleichzeitig operationalen Analyse der Verteilung enthalten, welche über die Ökonomie der Grenzproduktivität und der Pareto-Effizienz hinausgeht. Im Fall der gesellschaftlichen Akzeptanz des Pareto-Prinzips überläßt die theoretische der praktischen Wirtschaftspolitik einen kleinen, in der Verteilungsrichtung nicht festgelegten Spielraum in der *mittelbaren* Umverteilung durch die Regelung der rechtlichen und materiellen Anfangsausstattung; im Bereich der *unmittelbaren* Umverteilung der Markteinkommen verbleibt aus Gründen des Theoriedefizits notgedrungen ein großer willkürlicher Spielraum, der durch Werturteile jeglicher Art ausgefüllt wird (vgl. die wenig operationale Argumentation mit den „Opferprinzipien“)¹³. Die praktische Konsequenz dessen liegt darin, daß das wirtschaftspolitische Oberziel in marktwirtschaftlichen Systemen die Knappheitsreduktion und nicht notwendigerweise die (auch qualitative) Wohlfahrtsmaximierung ist, die auch von Verteilungsfaktoren determiniert wird. Das begründet die grundsätzliche Priorität des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit (des Anreizaspekts) vor dem Prinzip der Bedürfnisgerechtigkeit (dem sozialen Aspekt) in der normativen Wirtschaftspolitik in marktwirtschaftlichen Systemen. In der marktwirtschaftlichen Sicht steht Umverteilungspolitik einem trade-off zwischen ökonomischer Effizienz und sozialem Ausgleich gegenüber. In der Einschätzung dieses trade-offs ist das Kriterium der ökonomischen Effizienz relativ leicht erfaßbar. Sozialer Ausgleich ist hingegen eine hauptsächlich subjektive Kategorie (z. B. die Festlegung des kulturellen bzw. zumutbaren Existenzminimums). Allein dadurch ergibt sich schon eine Akzentverschiebung in Richtung des Leistungsprinzips. Außerdem wird der Mißbrauch öffentlicher Sozialleistungen – dieser ist gerade in einem auf Individualinteressen ausgerichteten Gesellschaftssystem klarerweise besonders naheliegend – aus der im Marktwirtschaftskonzept dominierenden Effizienzperspektive in erster Linie als Ressourcenverschwendung interpretiert und viel weniger als (systembedingter) „Preis“, der für ein Klima der sozialen Sicherheit und Menschenwürde als einer Komponente der Gesamtwohlfahrt bezahlt werden muß. Darüber hinaus

ist die Umverteilung in der wirtschaftspolitischen Praxis stark interessen- bzw. machtbestimmt, indem die Nettozahler der Umverteilung im wesentlichen die Art und das Ausmaß der Umverteilung bestimmen. Daraus werden Phänomene verständlich, wie etwa die Mangelhaftigkeit von Verteilungsstatistiken und die langfristige Konstanz der bereinigten Lohnquote (vgl. Guger 1989).

Verteilungsgerechtigkeit ist als öffentliches Gut anzusehen. Gerade in einem marktwirtschaftlichen System, wo Wettbewerb ohne Berücksichtigung sozialer/altruistischer Entscheidungsmotive die Norm ist, weil Eigennutzmaximierung die notwendige und legitime Handlungsmaxime ist, muß der Markt im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit versagen. Auf dieser Ebene ist die radikale Kritik an der marktwirtschaftlichen Konzeption angesiedelt, welche aus ethischen Gründen die Substitution des Wettbewerbsprinzips durch das Solidarprinzip als gesellschaftliches Gestaltungsprinzip fordert (Rothschild 1980).

4. Stabilisierung

4.1 Modellanalysen und stabilisierungspolitische Intervention

Unterauslastung der Ressourcen stellt Einbußen gegenüber dem potentiellen Wohlstandsmaximum dar und bietet, falls die Theorie der Wirtschaftspolitik Erfolgchancen in der Verstetigung des Niveaus der wirtschaftlichen Aktivität verheißt, einen Grund für eine entsprechende wirtschaftspolitische Intervention. Aussagen über stabilisierungspolitische Zielerreichung (teleologisches Werturteil) werden bereits durch die Sichtweise der Wirtschaft und daher durch die Auswahl des Erklärungs- bzw. wirtschaftspolitischen Modells (ontologisches Werturteil) vorbestimmt. Das marktwirtschaftliche Allokationsmodell neoklassischen, marginalistischen Typs entstand als Theorie des nutzenmaximierenden Haushalts. Dieselbe marginalistische Methodik wurde später für eine Theorie der gewinnmaximierenden Unternehmung angewandt. Schließlich wurde der Analysebereich auf die gesamtwirtschaftliche Produktion ausgeweitet. Das Resultat ist eine makroökonomische Theorie mit grundsätzlich mikroökonomischem Charakter. Sie zeichnet sich daher durch ihre primäre Ausrichtung auf Probleme aus, die mit analogen mikroökonomischen Fragestellungen kompatibel sind. Die besondere Leistungsfähigkeit der neoklassischen Makroökonomie besteht in der Beantwortung der Fragen nach dem optimalen Ressourceneinsatz unter echten Knappheitsbedingungen. Ihr Ziel besteht daher hauptsächlich in der Erklärung der Produktivitätsmaximierung bei Vollauslastung der Ressourcen: Sie zeigt die logischen Bedingungen auf, unter denen die Struktur der relativen Preise dazu führt, daß bei Einsatz aller Produktionsfaktoren der potentielle Output erreicht wird. Das einzige Zielkriterium ist folglich die ökonomische Effizienz (maximale Knappheitsreduktion). Aus dem skizzierten Entstehungszusammenhang ergeben sich

charakteristische Probleme für die plausible Erklärung typisch makroökonomischer Phänomene. Dies sind zum einen das Inflationsproblem (die Erklärung absoluter Preise und des allgemeinen Preisniveaus) und zum anderen Kreislaufprobleme (Absatzprobleme, Unterauslastung und Massenarbeitslosigkeit). Werden diese Probleme nicht bloß als außergewöhnliche, vorübergehende Phänomene angesehen (ontologisches Werturteil), so ändert sich klarerweise die problembezogene Fragestellung der angewandten Wirtschaftsforschung und -politik (etwa kurzfristige Krisenpolitik neben langfristiger Wachstumspolitik). Konkurrierende Wirtschaftstheorien, welche in Unterauslastungsfragen komparative Erklärungsvorteile besitzen, werden unter den entsprechenden Rahmenbedingungen (v. a. längerfristige Massenarbeitslosigkeit) „aufgewertet“ (Kuhn 1970).

Naheliegenderweise wurden angesichts endemischer, typisch makroökonomischer Probleme Ergänzungen zur Vervollkommnung der neoklassischen Theorie als eine makroökonomische Theorie mit universellem Geltungsanspruch (allgemeine Theorie) vorgenommen. Im Hinblick auf das Inflationsproblem ging man von der Quantitätsgleichung des Geldes als einer Definitionsgleichung bzw. Gleichgewichtsbedingung aus. Durch die Setzung von Prämissen konnte eine Hypothese über die (von den Post-Keynesianern bestrittene) Kausalrichtung zwischen Geldmenge und Preisniveau aufgestellt werden (Jarchow 1976, S. 188 ff.)¹⁴. Ein Problem, nämlich die exakte Erklärung der Aufteilung von Geldmengenänderungen auf Output- und Preiseffekte, ist als das „Friedman Puzzle“ bekannt geworden (Weintraub 1978).

Das zweite typisch makroökonomische Problem ist das Paradoxon der Unterauslastung der Ressourcen bei gleichzeitiger Ressourcenknappheit und schier unbegrenzten Bedürfnissen der Konsumenten. Aus der Sicht der Neoklassik stellt denn auch Unterbeschäftigung den Ausnahmefall zum Normalfall des Vollbeschäftigungsgleichgewichts dar. Der Normalitätscharakter der Vollauslastung ergibt sich aus der Postulierung des Gesetzes von Jean Baptiste Say (1803), wonach keine Gesamtnachfrage-defizite auftreten könnten. Dieses gilt uneingeschränkt für eine Tauschwirtschaft, wo jede Produktion über den Eigenbedarf (inklusive Lagerung) hinaus sinnvollerweise nur Tauschmittel für und somit Nachfrage nach anderen Gütern darstellt. Im Rahmen einer Geldwirtschaft kann das Saysche Gesetz als Identität zwischen den spiegelbildlich korrespondierenden Ausgaben und Einnahmen bei der Abwicklung jeglicher Transaktionen interpretiert werden. Dies löst jedoch nicht das Problem der Wertaufbewahrung (Ersparnis als Nichtkonsum). Eine Auslegungsvariante ist der Pigou-Effekt, daß nämlich ein Nachfragerückgang nach Gütern einen Nachfrageanstieg nach Realkassa bedeutet, eine relative Preissenkung der Güter bewirkt und das Finanzvermögen aufwertet, so daß die zusätzliche Güternachfrage der Finanzvermögensbesitzer das Güternachfragedefizit schließlich kompensiert. Eine weitere Interpretation des Sayschen Gesetzes ist der Zinsenausgleichsautomatismus. Auf dem Finanzmarkt werden über den Zinssatz als Ausgleichsvariable die Entscheidungen über die Zukunftsnachfrage nach Konsumgütern (der

gegenwärtigen Ersparnis als Nicht-Konsum) und dem zukünftigen Angebot an Konsumgütern (der gegenwärtigen Nachfrage nach Investitionsgütern) koordiniert (Blaug 1972). Allerdings gibt es gegen diese Interpretationsvarianten einige gewichtige Einwände¹⁵. Diese dienen schließlich z. T. auch der Ungleichgewichtstheorie als Ansatzpunkte, um im Rahmen marginalistischer Modelle selbst bei flexiblen Preisen Unter- auslastungsgleichgewichte zu erklären¹⁶. Als Konsequenz des Sayschen Gesetzes in jeglicher Form ergibt sich, daß entstehende Ungleichgewichte nur struktureller und vorübergehender Art sind, da sie durch Anpassung der relativen Preise bzw. des Zinssatzes ausgeglichen werden. Dies stellt jedoch nicht das Ergebnis einer Kreislauf- oder dynamischen Analyse dar, sondern beruht auf Prämissen über Anpassungsvorgänge innerhalb komparativ-statischer Modelle, welche den die Realität stark prägenden historischen Zeitablauf nicht abbilden können (Bartel 1990c).

Die Betrachtung der Realität läßt es plausibel erscheinen, daß Unter- auslastung eher den Normalfall als den Ausnahmefall darstellt (Rothschild 1983). Dieses empirische Bild wird von neoklassischen Ökonomen im allgemeinen dadurch erklärt, daß die Prämissen für einen funktionsfähigen Wettbewerb, insbesondere vollkommen flexible Preise, in Wirklichkeit nicht erfüllt sind. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Frage, ob es sinnvoll ist, die Verwirklichung des Modells vollständigen Wettbewerbs als Realtypus anzustreben, wenn die Realisierung aller dafür notwendigen Bedingungen zwangsläufig an den Eigentümlichkeiten der Wirtschaftspraxis scheitert (etwa Unternehmensgröße oder Güterinhomogenität). Denn falls auch nur eine der Prämissen nicht erfüllt ist, muß das erzielte Ergebnis nicht unbedingt die „second-best“-Lösung darstellen (z. B. Rothschild 1981, S.13).

4.2 Pro und kontra Nachfragesteuerung

Seit der Weltwirtschaftskrise ist die Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung allmählich als dritte der wirtschaftspolitischen Staatsfunktionen hinzugekommen und wird von der Mehrheit der Ökonomen zumindest grundsätzlich akzeptiert (Cairncross 1976). Denn Stabilität der Wirtschaftsentwicklung kann ebenso wie Allokationseffizienz bei Marktversagen und Verteilungs„gerechtigkeit“ als typisches öffentliches Gut angesehen werden (z. B. Nowotny 1987, S. 29 f.). Im Hinblick auf wirtschaftliche Stabilität entsteht Marktversagen ebenfalls durch die schon öfters angedeutete Gegensätzlichkeit einzelwirtschaftlich rationalen und gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Verhaltens (Mikro-Makro-Paradoxa)¹⁷. In Situationen typischer Mikro-Makro-Probleme ist eine wirtschaftspolitische Instanz erforderlich, welche sich nicht individuell nutzenmaximierend verhält, sondern nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien handelt.

Die Bedeutung dieses Erkenntnisstandes der theoretischen Wirtschaftspolitik ist jedoch für die Periode etwa seit den 80er Jahren zu relativieren. Auf seiten der Praxis ist dazu folgendes zu bemerken: Seit-

dem in der weltweiten Krisenperiode (etwa 1974–83) die Politik der Nachfragesteuerung alleine nicht den (illusionärerweise) erwarteten langfristigen Erfolg bei der Bekämpfung angebotsseitiger Probleme hatte, die natürlich auch Probleme der effektiven Nachfrage verursachten, seit der merklichen Zunahme der Schuldendienstquoten an den öffentlichen Budgets und den dadurch induzierten Budgetkonsolidierungsbestrebungen und schließlich seit der abermaligen Phase starker Wachstumszyklen ab Mitte der 80er Jahre ist es um nachfrageseitige Wirtschaftspolitik sehr still geworden. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik steht (ähnlich wie zuvor die Nachfragepolitik ziemlich isoliert von begleitenden Politiken) zumindest in den bekundeten Konzepten an der vordersten Front der Wirtschaftspolitik. Daran sind nicht zuletzt auch die altbekannten Probleme schuld, mit denen eine Politik der antizyklischen Nachfragesteuerung verbunden ist¹⁸. Immerhin Nachfragesteuerung wird von liberalen und gemäßigt-konservativen Ökonomen als kreislaufpolitische Absicherung angebotsorientierter Wirtschaftspolitik durchaus befürwortet (z. B. Issing 1982).

Auf seiten der Theorie muß die Akzeptanz der staatlichen Stabilisierungsfunktion nicht unwesentlich relativiert werden: Selbst wenn konjunkturelle Unterauslastung als kreislaufökonomisches Problem zur Kenntnis genommen wird, muß dies noch immer nicht bedeuten, daß es auch als Problem (d. h. als Aufgabe) der Wirtschaftspolitik akzeptiert wird. Damit ist die Frage der Effektivität der Stabilisierungspolitik angesprochen. Die so populäre wie umstrittene „policy ineffectiveness proposition“ (PIP, die Hypothese von der gänzlichen Unwirksamkeit von Nachfragepolitik) von Thomas J. Sargent und Neil Wallace (1975) geht noch über Milton Friedman's „fooling model“ (1968) hinaus. Die PIP beruht existentiell auf der Annahme der rationalen Erwartungen (Muth 1961), die voraussetzt, daß alle Wirtschaftsteilnehmer aufgrund ihrer Erfahrung über ein ökonomisches Wissen wie aus einem Lehrbuch im Sinne von Lucas-Sargent-Wallace verfügen. Daher wissen sie bereits im voraus, daß staatliche Nachfragestützung nur zu inflatorischen, letztlich aber nicht zu realwirtschaftlichen Effekten führt, und dehnen daher ihre ökonomische Aktivität angesichts einer wirtschaftspolitischen Expansion sinnvollerweise gar nicht aus, sondern erhöhen nur die Preise. Diese Theorie ist allerdings nicht unwidersprochen geblieben (z. B. Buitter 1980). Die Fragen nach der Kausalrichtung zwischen Angebot und Nachfrage, nach dem Verhältnis zwischen Geldmenge und Inflation sowie nach der Effektivität von Stabilisierungspolitik sind zentrale Punkte, an denen sich die wirtschaftswissenschaftlichen Anschauungen scheiden, sich zu gegensätzlichen „-ismen“ formieren, unbeschadet der Beantwortung konkreter Sachfragen wohl noch lange bestehen bleiben und einen universellen Geltungsanspruch erheben werden. Dabei sind diese Schulen der Nationalökonomie in sich sehr heterogen, und es bereitet bisweilen große Schwierigkeiten, Überschneidungen abzuklären und genauere Zuordnungen zu treffen. Gerade auch in der wirtschaftspolitischen Praxis, wo die Dogmen der Nationalökonomie in konkreten Wirtschaftsprogrammen zum Ausdruck kommen und rivalisieren, ist die

Konsistenz der angewandten wirtschaftspolitischen Konzepte nicht immer gegeben (Schneider 1989 und Hotz 1982).

5. Schlußbemerkungen

Die Entscheidung für eine bestimmte wirtschaftspolitische Konzeption bzw. konkrete Maßnahme stellt eine Positionierung der wirtschaftspolitischen Auffassung von den dominierenden Problemen der sozialen Realität dar. Das ist eine Positionierung gegenüber den beiden Extremfällen vollkommenen Marktversagens auf der einen und völligen Politikversagen auf der anderen Seite.

Aufgabe der Wissenschaft und Politik wäre es, in Situationen des Systemwandels wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Betroffenen die relevanten, typisch ökonomischen Überlegungen und Entscheidungen nahezubringen:

- a) Auf welchen ideologischen, ontologischen und teleologischen Werturteilen sowie auf welchen wissenschaftlichen Argumenten und empirischen Befunden beruhen zum einen die Ziel- bzw. Systemvorstellungen und zum anderen die Maßnahmen zur Zielerreichung? (Aufgabe der Transparentmachung der politischen Entscheidungen)
- b) Welche Vorteile müssen bei der betreffenden Politik durch welche Nachteile erkaufte werden? (Problem der trade-offs)
- c) Wie sieht die personale und regionale Verteilung dieser Vor- und Nachteile aus? (Frage der Politikinzidenz)
- d) Welche flankierenden (meist schwierigen, wirtschaftspolitisches Fingerspitzengefühl erfordernden) Maßnahmenpakete sind erforderlich, die zwangsläufig auftretenden nachteiligen Nebeneffekte der betreffenden Politik in bezug auf Gesamtwohlfahrt und Verteilung möglichst gering zu halten? (Aufgabe der Minimierung der negativen Nebeneffekte)

Im Hinblick auf die Verteilungswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist es zu beachten, daß in der Wirtschaftspolitik die formelle Verfolgung des Gleichheitsgrundsatzes zugunsten einer inhaltlichen Gleichstellung zu relativieren ist. Eine Gleichbehandlung aller Wirtschaftssubjekte macht aufgrund faktischer Ungleichheiten in der Ausgangsposition des Wettbewerbs der Interessen eine diskriminierende Ausgestaltung der Politik geradezu erforderlich. Die sachliche Rechtfertigung von differenzierenden Ausgestaltungen der Wirtschaftspolitik nach Interessengruppen eröffnet jedenfalls einen beträchtlichen diskretionären Auslegungsspielraum. Es ist in diesem Zusammenhang eine subtile Aufgabe der Wirtschaftsordnungspolitik, permanent eine gesellschaftspolitisch angemessene Abgrenzung zwischen dem Schutz sozial-ökonomisch benachteiligter Gruppen und der Erhaltung bestehender wirtschaftlicher Machtpositionen und ungerechtfertigter Privilegien zu suchen (Nowotny 1989, S. 126).

Zumal hinter jeder wissenschaftlichen und politischen Position zwangsläufig Werthaltungen stehen, ist es ausgesprochen wichtig, diese

mit Hilfe der Empirie bestmöglich zurechtzurücken. Dabei ist jedoch zuzugeben, daß selbst der Empirie trotz ihrer streng formalen Ausrichtung nicht zu unterschätzende Werturteile zugrunde liegen (Bartel 1991).

Bei der Gestaltung der institutionellen (verfassungsmäßigen) Rahmenbedingungen für die staatliche Wirtschaftspolitik sollte die unter repräsentativ-demokratischen Bedingungen auftretende Anreiz- und Verhaltensproblematik des Politikers als „politischer Unternehmer“ Berücksichtigung finden. Dabei sollte die Regulierung des politischen Bereichs sorgfältig gegen die Dezimierung der wirtschaftspolitischen Kompetenz abgewogen werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. für Österreich Neck (1990), Winckler (1988), Hawlik und Schüssel (1985) sowie Platzer (1987), für die USA Blanchard (1987) und Hotz (1983), für GB Matthews und Minford (1987) sowie für die BRD Hellwig und Neumann (1987).
- 2 Für die osteuropäischen Staaten vgl. Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (1990), Kramer und Stankovsky (1990) sowie speziell für Polen Lipton und Sachs (1990). Aber auch in Westeuropa werden sich in diesem Jahrzehnt die sozialen Konsequenzen der Einigung Westeuropas im allgemeinen und Deutschlands im besonderen erst deutlich abzeichnen. Vgl. dazu Mosley (1990).
- 3 Die Frage nach den Ursachen dieser wissenschaftsmethodischen Problematik kann aus Platzgründen hier nicht beantwortet werden. Vgl. dazu Bartel 1990a.
- 4 Zur Werturteilungsproblematik vgl. Bartel (1990a).
- 5 Die Modellvoraussetzungen für allgemeines Gleichgewicht sind polypolitische Marktform, vollständige Transparenz und Information auf den Märkten, Homogenität der Güter, Produktionsfunktionen mit abnehmenden Grenzprodukten, völlige Flexibilität der Preise und unendlich rasche Anpassungsreaktionen.
- 6 Ein Unsicherheitszustand über die individuelle Nettonutzenposition kann vielleicht für die österreichische Steuerreform 1989 angenommen werden, aber wohl kaum für eine Situation, in der ein kleiner neuer Teilnehmer in ein vorgefestigtes, funktionierendes System integriert wird, wo die Erwartungsunsicherheit nur marginal ist und v. a. aus Gründen der Informationsasymmetrie hauptsächlich auf seiten des Beitretenden und dort besonders bei den schlechter organisierten Interessengruppen liegt. Dies bezieht sich etwa auf den Beitritt der DDR-Länder zur BRD oder jenen Österreichs zur EG.
- 7 Die Allmende (Gemeindewiese) ist das klassische finanzwissenschaftliche Beispiel für Gemeineigentum, bei dem die Besitzverhältnisse (Rechte und Pflichten) nicht exakt geregelt sind. Daraus ergeben sich typischerweise Effizienzprobleme, da die Allmende durch das Eigennutzverhalten der Miteigenümer zuwenig gepflegt und zu intensiv genutzt wird.
- 8 Demgegenüber wird das Prinzip der Konsumentensouveränität bei öffentlichen Gütern mit zwei Argumenten propagiert: Erstens ist das Modellbild des „wohlwollenden Diktators“ aus analytischen wie aus politisch-ökonomischen Gründen nicht realisierbar, und zweitens bezieht der Souverän gesamtwirtschaftliche Überlegungen bei hinreichendem, kostenniedrigem Informationsangebot durchaus in seine Abstimmungsentscheidungen ein.
- 9 Das bedeutet staatliche Auftragsvergabe unter speziellen allokativen Kriterien bezüglich Mengen, Qualität und Produzentenpreisen, so daß der alloktionseffiziente Output vom Staat bestimmt, von Privatunternehmen produziert und wiederum vom Staat nach gesamtgesellschaftlichen Zielen (Konsumentenpreise, soziale Aspekte, Versorgungsstandards) als Kollektivgut abgegeben wird.
- 10 Öffentlicher-Gut-Charakter bedeutet in diesem Zusammenhang, daß der Nutzen aus der Regulierungsreform nicht auf ihren Betreiber begrenzt ist, sondern allen Betroffen-

nen zugute kommt. Einem etwaigen Betreiber der Reform erwachsen auf alle Fälle aus seinen Bemühungen Kosten, der Erfolg kann ihm als Einzelperson jedoch nicht sicher sein. Deswegen und weil im Erfolgsfall der Nutzenzuwachs auch die übrigen Nutznießer begünstigt, unterläßt ein Homo oeconomicus die Initiative zur Reform und hofft, daß andere das öffentliche Gut Regulierungseffizienz bereitstellen.

- 11 Harvey Leibenstein bezeichnet als X-Effizienz jene Produktionsineffizienz, die durch die Differenz zwischen maximal möglicher und tatsächlicher Effizienz entsteht, weil die Funktionsausübenden („agents“) von den Managern bzw. Eigentümern der Organisation („principals“) in ihrem Verhalten nicht genau festgelegt, kontrolliert und gesteuert werden können und weil die „agents“ primär persönliche Ziele verfolgen (z. B. „Behaglichkeit während der Arbeit“), die von den effizienzfördernden Zielen der Organisation als juristische Person abweichen, wie sie durch die Eigentümer und – unter Einschränkungen – auch durch die Manager vertreten werden. Vgl. dazu den Überblicksartikel von Reding und Dogs (1986).
- 12 In einem Box-Diagramm wird der Möglichkeitsraum der Umverteilung durch die Indifferenzkurven der Individuen, die sich im Punkt der Anfangsausstattung an Gütern schneiden, und der Kontraktkurve begrenzt. Bildlich gesprochen entscheidet bei Pareto-effizienten Umverteilungen das Verhandlungsgeschick, über welche (d. h. wessen) Indifferenzkurve die Kontraktkurve erreicht wird, also wer bessergestellt und wer gleichbelassen wird. Ein zusätzlicher, politischer Einfluß auf den Ausgang solcher Umverteilungsverhandlungen kann natürlich durch Normsetzungen (z. B. Umweltrecht oder Erbrecht) ausgeübt werden, so daß die innerhalb der Pareto-optimalen Lösungen möglichen Verhandlungsergebnisse in bestimmte Bahnen gelenkt werden.
- 13 Vgl. dazu die wenig operationale Argumentation mit den „Opferprinzipien“ (z. B. Nowotny 1987, S. 139 ff.).
- 14 Für die postkeynesianische Position vgl. Moore (1979).
- 15 Vgl. z. B. Landmann (1976), S.158, 166 ff., 171 f., 175 ff.). Gegen die Wirksamkeit des Pigou-Effektes zur Sicherstellung der den Vollbeschäftigungsausgang absorbierenden Nachfrage werden folgende Einwände angeführt:
 - a) Die allgemeine Preissenkung begünstigt die Gläubiger und beeinflusst über deren höhere Sparneigung die Gesamtnachfrage negativ.
 - b) Durch Neufestsetzung der in nominellen Einheiten festgelegten Kontrakte („recontracting“) werden stabilisierende Vermögens- und Nachfrageeffekte vermieden.
 - c) Ein sinkendes Preisniveau führt auf den Märkten für langlebige Konsumgüter über die Baissespekulation der Nachfrager und auf den Investitionsgütermärkten über die Preiserwartungen der Realkapitalinvestoren („marginal efficiency of investment“) zu Nachfrageeinschränkungen.
- 16 Als Überblick über die Ansätze der Ungleichgewichtstheorie vgl. Rothschild (1981). Die Ungleichgewichtstheorie arbeitet v. a. mit Rationierungsansätzen, welche die mangelnde Marktausgleichstendenz der Preise in Richtung Vollbeschäftigungsgleichgewicht erklären: Durch Gütermarkttransaktionen im Ungleichgewicht („false trading“), d. h. zu Preisen, die gegenüber den Gleichgewichtspreisen überhöht sind, kommt es nicht nur zu Einkommensumschichtungen zwischen Käufern und Verkäufern, sondern auch zu (kumulativen) Einkommenseffekten. Aufgrund der strengen Sequenz erstens der Angebotsentscheidungen der Haushalte und Realisierung von Einkommen als Haushaltsbudgets und zweitens der Verausgabungsentscheidungen nach Maßgabe eben dieser Budgets dominieren im Ungleichgewicht die destabilisierenden Mengeneffekte über die stabilisierenden Preiseffekte. Die Neue Mikroökonomik (Landmann 1976, S. 165 ff.) berücksichtigt zudem die Auswirkungen von Informationsdefiziten auf den Märkten, die dazu führen, daß die Preisanpassungen im Ungleichgewicht erst verzögert erfolgen und dadurch die Möglichkeiten für false trading und kumulative Mengen- und Einkommenseffekte steigen.
 Gegen den Zinsausgleichsmechanismus, der Sparen und Investieren bzw. Gesamtangebot und -nachfrage koordinieren soll, wird das Argument der fehlenden Koordination der konkreten einzelnen Spar-/Finanzanlageentscheidungen und Investitions-/Sachanlageentscheidungen durch den Finanzmarkt vorgebracht. Sparen ist keine bindende Nachfrageentscheidung für ein bestimmtes Gut zu einem bestimmten künftigen Zeitpunkt; das Finanzkapitalangebot bietet daher keine brauchbare Informati-

on für Realkapitalinvestoren über detaillierte Nachfrageausprägungen in der Zukunft, und Güterterminmärkte bestehen im wesentlichen nur für Rohstoffe. Erschwert wird diese Problematik noch dadurch, daß die Bindungsdauer des Kapitals in Produktivvermögen im Vergleich zum Finanzvermögen, das einfach zu handeln ist, länger, sein Liquiditätsgrad geringer und sein Einsatz daher weniger flexibel ist. Also können Angebotsentscheidungen an Nachfrageänderungen nicht rasch genug angepaßt werden, so daß wiederum Ungleichgewichte und false trading entstehen, deren Konsequenzen nicht so rasch zu überwinden sind.

- 17 In Situationen von allgemeinem Wirtschaftspessimismus wird durch unbeeinflusste dezentrale Allokation das Problem der unzureichenden Gesamtnachfrage nicht nur nicht gelöst, sondern sogar verschärft. In Rezessionsphasen ist es rational, wenn der private Haushalt sein Vorsichtssparen ausdehnt und die Unternehmung ihre Produktions- und Investitionspläne nach unten korrigiert, wodurch die Gesamtnachfrage noch weiter zurückgeht. Analog verhält es sich mit dem öffentlichen Gut Preisniveaustabilität. Für die einzelne Unternehmung ist es vorteilhaft, den Produktpreis ceteris paribus möglichst hoch anzusetzen, aber die Vorleistungspreise (Outputpreise anderer Unternehmen) und Faktorpreise möglichst niedrig zu halten. Durch diese in der Gesamtwirtschaft systematische Tendenz zu hohen Preisen wird Inflation in Gang gehalten.
- 18 Folgenden Problemen sieht man sich in der Stabilisierungspolitik gegenüber:
 - a) Das strategische Verhalten von Unternehmen in Form von Absprachen zur faktischen Ausschaltung des Wettbewerbs um die vom Staat ausgeschriebenen Aufträge führt zu einem teilweisen Verpuffen der realen Nachfrageimpulse in Preiserhöhungen.
 - b) Der politische Erfolgsdruck der Wirtschaftspolitiker zusammen mit dem hohen Organisationsgrad der gruppenspezifischen Interessen in einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft resultieren in einer asymmetrischen zyklischen Entwicklung in Richtung langfristig steigender Staatsausgaben und zunehmender öffentlicher Verschuldung, welche in der Öffentlichkeit (paradoxe Weise) den Wunsch nach einer „Gesundung der Staatsfinanzen“ immer größer werden läßt.
 - c) Die unzureichende Selektivität der globalen Nachfragesteuerung und ihre fehlende Eignung zur Lösung angebotsseitiger Probleme (nicht aber für die kreislaufpolitische Absicherung angebotsseitiger Politikmaßnahmen) reduziert die Effektivität einer isolierten und undifferenzierten Nachfragepolitik.
 - d) Die fehlende internationale Akkordierung der expansiven Stabilisierungspolitik verursacht dem stabilisierungspolitischen Vorreiter Leistungs- und Devisenbilanzprobleme.

Literatur

- Arndt, Helmut, 1977, *Wirtschaftliche Macht. Tatsachen und Theorien*, 2. Auflage, München, Beck
- Arrow, Kenneth J., 1963, *Social Choice and individual values*. 2nd ed., New York, Wiley.
- Bartel, Rainer, 1991, Zur Methodenfrage in der empirischen Ökonomie, in: *Quartalshefte der Girozentrale* (26)
- Bartel, Rainer, 1990a, Charakteristik, Methodik und wissenschaftsmethodische Probleme der Wirtschaftswissenschaften, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (19), 2, 54–59
- Bartel, Rainer, 1990b, Organisationsgrößenvor- und -nachteile: Eine strukturierte Auswertung theoretischer und empirischer Literatur in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* (41), 2, 135–159
- Bartel, Rainer, 1990c, *Rivalisierende Konzepte der Wirtschaftspolitik und ihre Grundlagen*, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Mimeo, Universität Linz
- Blanchard, Oliver J., 1987, Reaganomics, in: *Economic Policy*, 5, October, 15–56
- Blaug, Mark, 1972, *Systematische Theoriegeschichte der Ökonomie*. Band 2, München, Nymphenburg.
- Blümle, Gerold, 1975, *Theorie der Einkommensverteilung*, Berlin u. a., Springer

- Buiter, Willem, 1980, The Macroeconomics of Dr. Pangloss. A Critical Survey of the New Classical Macroeconomics, in: *The Economic Journal* (90), March, 34–50
- Cairncross, Alexander, 1976, The Market and the State, in: *The Market and the State*, ed. by A. Cairncross, Oxford, Clarendon Press, 113–134
- Chase, Richard X., 1979, Production Theory, in: *A Guide to Post-Keynesian Economics*, ed. by A. S. Eichner, London and Basingstroke, MacMillan, 71–86
- Cohen, Daniel, 1988, What caused the rise of conservatism: a French view, in: *Economic Policy*, 6, April, 195–219
- Eichner, Alfred S., 1979, Introduction in: *A Guide to Post-Keynesian Economics* ed. by A. S. Eichner, London und Basingstroke, MacMillan, 3–18
- Frey, Bruno S., 1981, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik* München, Vahlen
- Friedman, Milton, 1968, The Role of Monetary Policy in: *The American Economic Review* (58), March, 1–17
- Guger, Alois, 1989, Einkommensverteilung und Verteilungspolitik in Österreich in: *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, hrsg. von H. Abele u. a., 3. Auflage, Wien, Manz, 183–202
- Hawlik, Johannes und Schüssel, Wolfgang, 1985, Staat laß nach. Vorschläge zur Begrenzung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Wien – München, Herold
- Hellwig, Martin und Neumann, Manfred J. M., 1987, Economic policy in Germany: was there a turnaround?, in: *Economic Policy*, 5, October, 103–145
- Hotz, Beat, 1982, Konservative Wirtschaftspolitik aus neokeynesscher Sicht. Zur Debatte über Reaganomics, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* (8), 3, 579–606,
- Issing, Otmar, 1982, Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (11), 10, 463–468
- Jarchow, Hans-Jürgen, 1976, *Theorie und Politik des Geld. I. Geldtheorie*, 3. Auflage, Göttingen, Vandenhoeck (UTB)
- Kaufer, Erich, 1980, *Industrieökonomik*, München, Vahlen
- Kramer, Helmut und Stankovsky, Jan, 1990, Deutsch-deutsche Währungs- und Wirtschaftsunion. Bestandsaufnahme und mögliche Auswirkungen auf Österreich, in: *WIFO-Monatsberichte* (63), 3, 115–125
- Kuhn, Thomas S., 1970, *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd Ed., Chicago and London, Chicago University Press
- Landmann, Oliver, 1976, Keynes in der heutigen Wirtschaftstheorie, in: *Der Keynesianismus*, hrsg. von G. Bombach, Band 1, Berlin u. a., Springer, 133–210
- Lipton, David, and Sachs, Jeffrey, 1990, Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 75–133
- Matthews, Kent und Minford, Patrick, 1987, Mrs. Thatcher's Economic Policies 1979–87, in: *Economic Policy*, 5, October, 57–101
- Moore, Basil J., 1979, Monetary Factors, in: *A Guide to Post-Keynesian Economics*, ed. by A. S. Eichner, London und Basingstroke, MacMillan, 120–138
- Morgan, Brian, 1978, *Monetarists and Keynesians. Their Contributions to Monetary Theory*, London und Basingstroke, MacMillan.
- Mosley, Hugh G., 1990, The social dimension of European integration, in: *International Labour Review* (129), 2, 147–164
- Muth, John, 1961, Rational Expectations and the Theory of Price Movements in: *Econometrica* (29), July, 315–335
- Neck, Reinhard, 1990, Was bleibt vom Austrokeynesianismus?, in: *Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik*, hrsg. vom Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen und von der Memorandumsguppe, Wien und Bremen, 159–181
- Nowotny, Ewald, 1989, Institutionelle Grundlagen, Akteure und Entscheidungsverhältnisse in der österreichischen Wirtschaftspolitik, in: *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, hrsg. von H. Abele u. a., 3. Auflage, Manz, Wien, 125–148
- Nowotny, Ewald, 1987, *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft*, Berlin u. a., Springer
- Platzer, Renate, 1987, Das Privatisierungspaket der Bundesregierung, In: *WISO* (10), 4, 25–43
- Pommerehne, Werner W., 1988, *Präferenzen für öffentliche Güter*, Tübingen, Mohr (Siebeck)

- Rawls, John, 1972, *A Theory of Justice*, London, Clarendon Press
- Reding, Kurt und Dogs, Ernst, 1986, Die Theorie der "X-Effizienz" – Ein neues Paradigma der Wirtschaftswissenschaften?, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* (37), 1, 19–39
- Renaud, Paul S. A., 1989, *Applied Political Economic Modelling*, Berlin u. a., Springer
- Rothschild, Kurt W., 1980, Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*, hrsg. von C. Watrin und E. Streißler, Tübingen, Mohr (Siebeck), 13–37
- Rothschild, Kurt W., 1981, *Einführung in die Ungleichgewichtstheorie*, Berlin u. a., Springer
- Rothschild, Kurt W., 1983, Arbeitslosigkeit – eine Ausnahmesituation?, in: *Das Parlament*, 6. August, 25–31
- Sargent, Thomas J. und Wallace, Neil, 1975, „Rational“ Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule, in: *Journal of Political Economy* (83), April, 241–254
- Say, Jean B., 1803, *Of the Demand or Market for Products*, in: *The Critics of Keynesian Economics*, ed. by H. Hazlitt, Rochelle, New York 1977, Arlington House Publishers, 12–22
- Schneider, Friedrich, 1989, Wirtschaftspolitische Tendenzen der achtziger Jahre in einigen OECD-Staaten, in: *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, hrsg. von H. Abele u. a., 3. Auflage, Wien, Manz, 43–56
- Schneider, Friedrich und Bartel, Rainer, 1989, *Privatwirtschaft versus Gemeinwirtschaft. Ein Effizienzvergleich*, Wien, Manz
- Smith, Adam, 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* München (1983), dtv
- Stobbe, Alfred, 1983, *Volkswirtschaftslehre II. Mikroökonomik*, Berlin u. a., Springer.
- Weintraub, Sidney, 1978, *Keynes, Keynesians and Monetarists*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press
- Weizsäcker, Carl C. von, 1982, Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (118), 3, 325–343
- Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Autorenkollektiv, 1990, *Schmerzhafter Übergang zur Marktwirtschaft. Die Wirtschaft der RGW-Länder und Jugoslawiens 1989/90*, in: *WIFO-Monatsberichte* (63), 5, 294–310
- Winckler, Georg, 1988, Der Austrokeynesianismus und sein Ende, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3, 221–230

Die österreichische Verkehrspolitik im Integrationsprozeß

RICHARD RUZICZKA

Was bedeutet Integration?

Seit Mitte der 80er Jahre läuft in Österreich eine Integrationsdiskussion in verschiedenen Gremien. International spielt hier das GATT (Allgemeines Abkommen über Handel und Zölle), innerhalb Europas die EG und die EFTA eine große Rolle. Es geht um die Neuordnung der Weltwirtschaft; das europäische Interesse daran liegt in der die Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Vorrangige Bedeutung für die österreichischen Integrationsbestrebungen haben die Verhandlungen über einen Beitritt zur EG: Die Probleme, die Ziele und die einzelnen Themenbereiche stehen im GATT und im Bereich der EFTA in ähnlicher Weise auf der Tagesordnung.

Binnenmarktkonzept

Die Ziele der EG wurden bereits in den Verträgen von Rom 1957 („Römer Verträge“) festgehalten:

- a) Schaffung einer Zollunion – weitgehend verwirklicht
- b) Schaffung einer Wirtschaftsunion
Sie beruht auf vier Grundpfeilern:
 - Freiheit des Personenverkehrs
 - Freiheit des Warenverkehrs
 - Freiheit des Dienstleistungsverkehrs
 - Freiheit des Kapitalverkehrs
- c) Schaffung einer politischen/militärischen Einheit

Das Binnenmarktkonzept ist auf die Schaffung einer Wirtschaftsunion ausgerichtet. Im „Weißbuch“ der EG aus dem Jahre 1985 wurde festgehalten, daß der gemeinsame Markt bzw. das „Binnenmarktkonzept“ bis 1992 verwirklicht werden soll. Damit eng verbunden ist eine Neuordnung der Verkehrsmärkte, die auf den Abbau der Marktzugangsbeschränkung hinausläuft. Diese Neuordnung der Verkehrsmärkte wird als wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Binnenmarktkonzepts der EG angesehen. Schon in den Römer Verträgen wurden die Grundprinzipien formuliert:

- Freie Wahl der Verkehrsmittel und der Verkehrswege
- Gleichbehandlung der einzelnen verkehrsträger sowie
- Koordination der Verkehrsinfrastruktur

Die geschichtliche Entwicklung der EG-Verkehrspolitik vollzog sich in drei Phasen: In der ersten Phase wurden die allgemeinen Grundsätze formuliert, der Harmonisierungsbedarf bezüglich technischer und fiskalischer Normen sowie der Sozialvorschriften festgelegt. Die zweite Phase (1973 bis 1981) fällt zusammen mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Großbritannien, Dänemark, Irland), deren geographische Lage und deren verkehrspolitische Haltung sich erheblich von

der Sechsergemeinschaft unterschied. Daraus ergab sich ein neuer Schwerpunkt der verkehrspolitischen Auseinandersetzungen, nämlich die Konzentration auf die Infrastrukturpolitik, um bessere Bedingungen für das Zusammenwachsen zu einem gemeinsamen System zu schaffen.

Innerhalb der Zehnergemeinschaft (+ Griechenland) führten die unterschiedlichen geographischen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu unterschiedlichen Verkehrsstrategien. Die Randstaaten konzentrierten sich eher auf den Straßenverkehr und drängten darauf, das System des innerstaatlichen Straßentransports zügig weiterzuentwickeln. Die Mittelstaaten sind im Gegensatz dazu auch an einer Weiterentwicklung der Eisenbahnen interessiert. (Dieser Konflikt wird spiegelbildlich auch innerhalb der EFTA-Staaten geführt.)

Es wurde daher als Aufgabe der Gemeinschaft definiert, einen allgemeinen Rahmen für verkehrspolitisches Handeln zu schaffen und die Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften herbeizuführen. Die nationalstaatlichen Instanzen erhielten die Kompetenz, die von der EG aufgestellten Grundsätze entsprechend ihrem Hintergrund durchzuführen.

In der Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik waren bis Mitte der 80er Jahre kaum Fortschritte zu erkennen. Als Hauptgründe dafür werden von seiten der EG die unterschiedlichen Strategien der Mitgliedstaaten, die sich aus der Konzentration der Verkehrspolitik entweder auf die Straße oder auf die Schiene und die zu allgemein gehaltene Formulierung der Zielsetzungen ergeben, angeführt. Dadurch kam es in vielen Fällen zu Abstimmungsverzögerungen.

Als Folge davon wurde eine „Untätigkeitsklage“ des Europäischen Parlaments gegen den Rat der EG auf dem Gebiet der Verkehrspolitik erhoben. In seinem Urteil stellte der Europäische Gerichtshof daraufhin die Unterlassung der Sicherstellung der

Dienstleistungsfreiheit im internationalen Verkehr sowie der Kabotage fest. In diesem Urteil wurde dem Ministerrat die Verpflichtung auferlegt, innerhalb einer Frist (bis 1992) die Dienstleistungsfreiheit herzustellen. Obwohl dieses Urteil alle Verkehrsträger miteinschließt, wirkt es sich hauptsächlich auf die Gestaltung des Straßengüterverkehrs aus:

Es wurden Beschlüsse gefaßt, die auf eine Liberalisierung des Marktzuganges hinauslaufen, das heißt den Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr vorsehen. Eine Neuordnung des Kontingentsystems wurde geschaffen. Eine jährliche Aufstockung des Gemeinschaftskontingents soll die bilateralen Kontingente ablösen und bis 1992 zum gänzlichen Abbau dieser geführt haben. Weiters wurden Harmonisierungsrichtlinien erlassen: Sie laufen im technischen Bereich auf eine Vereinheitlichung der Maße, Gewichte und Abmessungen hinaus, im steuerlichen Bereich beziehen sie sich auf die Gleichbehandlung der straßenverkehrlichen Abgaben, und im sozialen Bereich sind die Lenk- und Ruhezeiten der Berufskraftfahrer betroffen.

Die Verkehrspolitik der Gemeinschaft wird, wie oben gesagt, als wesentlicher Bestandteil des wirtschaftlichen Integrationsprozesses angesehen. Das Ziel besteht darin, Menschen und Güter nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu befördern. Es wird angenommen, daß eine Aufsplitterung in vielleicht oft nicht übereinstimmende nationale Verkehrspolitiken zu Reibungsverlusten an Effizienz, Kostenwirksamkeit und Produktivität führen kann. Deshalb wird die Notwendigkeit einer gemeinsamen, das heißt einer zentralen europäischen Verkehrspolitik hervorgehoben.

Auch wenn die EG in erster Linie den Rahmen und die Leitlinien für verkehrspolitisches Handeln festsetzt, so wird doch die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich un-

tergraben. Nationale Projekte und Maßnahmen müssen diesen Rahmenbedingungen angepaßt werden¹.

Die Lösung des Transitproblems ist sicherlich das zentrale Anliegen der österreichischen Verkehrspolitik. Inwieweit ist aber eine Lösung des Transitproblems vor dem Hintergrund der Entwicklung innerhalb der EG möglich?

Mandate

Für die Verhandlungen zu einem Transitabkommen zwischen der EG und Österreich waren 1986 und 1987 ausführliche Gespräche zwischen EG-Beamten und -Experten und den österreichischen Vertretern notwendig, um die österreichischen Verkehrsprobleme zu durchleuchten. Ausreichendes Material bzw. Untersuchungen lagen von den seit 1977 geführten IKPA-Verhandlungen (Innkreis-Pyhrn-Autobahn), die später noch näher behandelt werden, vor.

Mitte 1987 wurde an den Rat der EG ein Vorschlag für die Verhandlungen mit der Schweiz, Österreich und Jugoslawien unterbreitet. Hintergrund war, Erleichterungen des EG-Verkehrs zu finden.

a) Am 7. Dezember 1987 wurde schließlich vom Ministerrat der EG an die Kommission ein Transitverhandlungsmandat erteilt, das in einer ersten Phase bis 30. 9. 1988 einer Bestandsaufnahme und der Problemformulierung dienen sollte.

Zielrichtung:

- Beseitigung von administrativen und technischen Hindernissen
- Freie Wahl des Verkehrsmittels
- Verkehrsauffächerung und Verteilung auf verschiedene Verkehrsmittel
- Garantie einer Steigerung der Transitentwicklung; langfristig, ohne Diskriminierung, zu den geringstmöglichen Kosten und unter Berücksichtigung der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes.

Dieses Verhandlungsmandat war sehr allgemein formuliert, das heißt, es war beabsichtigt, alle Verkehrsprobleme (Straße und Schiene) zu durchleuchten. Die Schwierigkeiten der Verhandlungen zeigten sich bereits in der ersten multilateralen Gesprächsrunde zwischen EG, Österreich, der Schweiz und Jugoslawien: Die Schweiz brachte klar zum Ausdruck, daß sie nicht bereit sei, mehr Straßen transit auf sich zu nehmen.

Österreich legte schon damals seinen Schwerpunkt, die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene, fest und fand auch innerhalb der EG Unterstützung^{2,3}.

Der geringe Einfluß des Europäischen Parlaments zeigt sich jedoch deutlich daran, daß diese Berichte sowohl vom Ministerrat als auch von der Kommission ignoriert wurden.

b) Am 8. Dezember 1988 wurde mit der Erteilung eines zweiten Transitverhandlungsmandates die zweite Phase, die bis zum Abschluß eines Transitverkehrsübereinkommens bis Ende 1989 vorgesehen war, eingeleitet.

Dieses Mandat löste heftige Diskussionen in Österreich aus, denn der Inhalt zielt in erster Linie auf Erleichterungen im alpenquerenden Straßengüterverkehr ab; nur mehr der Straßen transitverkehr soll erleichtert werden. Außerdem enthält das Mandat einen Passus, der die Möglichkeit einer Junktimierung mit den jeweiligen Annäherungsbestrebungen der Verhandlungspartner vorsieht, sollten nicht die von den EG gewünschten Ergebnisse zustande kommen. Obwohl in der Zwischenzeit von seiten der EG des öfteren darauf hingewiesen wurde, daß dieser Entwurf nicht so eng zu interpretieren sei, und obwohl seitens der EG eine Erweiterung des Mandats in Aussicht gestellt wurde, liegt bis heute keine geänderte Fassung vor.

Wie bereits oben erwähnt, sind für den Integrationsprozeß bzw. für die Verhandlungen mit der EG die IKPA-Verhandlungen von großer Bedeutung. Im März 1977 erhob Österreich die

Forderung nach einer finanziellen Beteiligung der EG am Ausbau bzw. an der Errichtung der Innkreis-Pyhrn-Autobahn. Mit Beschluß des Rates vom 15. Dezember 1981 wurden daraufhin Gespräche zwischen Österreich und der EG geführt, die sich auf einen umfassenden Bereich von Verkehrsfragen, die im Interesse beider Parteien lagen, erstrecken sollten. Es wurde allerdings von EG-Seite deziidiert erklärt, daß spezifische Finanzierungsfragen nicht im Rahmen dieser Verhandlungen erörtert werden sollten.

Österreich drückte wiederholt seine Enttäuschung über dieses Verhandlungsmandat aus, dennoch erklärte es sich bereit, mit der EG diese Besprechungen abzuhalten.

Die Themen:

- Infrastrukturen
- Abgaben auf Beförderungen
- Beförderungskapazitäten
- Zusammenarbeit im Bereich des Eisenbahnverkehrs
- Kombiniertes Verkehr

Zur Behandlung der Themen wurden drei Körbe gebildet: Infrastruktur, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr.

Trotz aller Anstrengungen konnte in allen Verhandlungsrunden kein Ergebnis erzielt werden bzw. waren Stöße von Untersuchungen die einzigen Resultate. 1985 beschloß Österreich den Ausstieg aus diesen Verhandlungen, um allgemeine Verkehrsverhandlungen mit der EG anzustreben.

Der Beamtenentwurf zu einem Gesamtverkehrskonzept Österreichs, der Ende 1987 vom Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr vorgestellt wurde, befaßte sich nur marginal mit der EG-Verkehrsproblematik.

Die wesentlichsten Aussagen betrafen die Forderung nach einer Mitgestaltung der europäischen Verkehrspolitik, die gesamt- und einzelwirtschaftlichen Aufgabenstellungen Rechnung tragen soll. Österreich sollte eine aktive Rolle bei der zukunftsorientierten Neuordnung des alpenque-

renden Verkehrs und die Ausübung einer Bindegliedfunktion für die Verkehrsbeziehungen zwischen Ost und West wahrnehmen.

Regierungserklärungen und Ministerratsvorträge

Österreich hat sich erstmals mit der Regierungserklärung von 1979, danach auch in der Regierungserklärung von 1986 und 1987 grundsätzlich zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene bekannt. Unter anderem hieß es bereits 1979: „Die Verkehrspolitik hat neue Zielsetzungen erfahren. Die Bundesregierung erachtet es daher als Verpflichtung, unter den Gesichtspunkten der Sicherheit, der Umweltverträglichkeit, aber auch der gesamtwirtschaftlichen Wirksamkeit, die verkehrspolitischen Initiativen zu verstärken.“

Die Regierungserklärung 1987 setzt diesen Weg fort: „Ein weiterer wichtiger Punkt der Verkehrspolitik ist die Reduktion der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen. . . die Bekämpfung von Verkehrslärm. . . in besonders belasteten Gebieten wird eine schrittweise Beschränkung des Verkehrs auf lärm- und schadstoffarme Fahrzeuge geprüft werden. Schließlich wird das Problem des Transitverkehrs bei allem Bekenntnis zur internationalen Verpflichtung, die Österreich in Europa zu tragen hat, eine deutliche Akzentsetzung erforderlich machen . . . mittelfristig ist eine Reduktion des Straßengütertransits durch Verlagerung auf die Schiene herbeizuführen. Dies bedingt allerdings den Ausbau der Schienentransitstrecken . . . die Vorzüge der Bahn als umweltfreundliches, sicheres und energiesparendes Verkehrsmittel sollen zum Nutzen der Allgemeinheit voll wirksam werden.“

Dieses Bekenntnis hat auch in die Koalitionsvereinbarung vom Jänner 1987 Eingang gefunden. In einem weiteren wichtigen Schritt hat sich die

Republik Österreich mit einem Bundesverfassungsgesetz zum umfassenden Umweltschutz bekannt. Durch den Beschluß der Bundesregierung, mit den Europäischen Gemeinschaften Verhandlungen über den Bereich der Transitproblematik aufzunehmen, wurde diesem staatspolitischen Bekenntnis Rechnung getragen. Österreich hat in diesem Zusammenhang stets betont, daß diese Verhandlungen getrennt von den österreichischen Integrationsbestrebungen gesehen werden und jegliches Junktim kategorisch abgelehnt wird. Der Ministerratsbeschluß vom 1. März 1988 ist Zeugnis hierfür.

Im Vortrag an den Ministerrat im Jänner 1989 zu weiteren Phase der Transitverkehrsverhandlungen zwischen der EG und Österreich wurde festgehalten: „Österreich bekennt sich zwar zu seiner geographischen transitfunktion, entsprechend dem Souveränitätsgrundsatz hat Österreich aber auch jedenfalls auf seine nationale staats- und verfassungsrechtliche Lage Bedacht zu nehmen.

Die österreichische Verhandlungsposition muß daher in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Prinzipien von den Bemühungen und dem Geist getragen sein, zur Lösung der transitproblematik einen gerechten Interessenausgleich anzustreben. Dies bedeutet, im Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften die Wahrung folgender österreichischer Grundsätze:

- Der alpenquerende Transitverkehr (durch Österreich) ist ein gesamteuropäisches Problem. Daher muß seitens der EG die Bereitschaft bestehen, gemeinsam eine auch für Österreich zufriedenstellende Lösung des Problems zu finden und zu realisieren.
- Berücksichtigung der besonderen Situation Österreichs (geographische, topographische und geopolitische Lage Österreichs) sowie der besonderen ökologischen Sensibilität des Alpenraums. Eine Transitver-

kehrslösung muß der Tatsache Rechnung tragen, daß sich in den Alpentälern Schadstoff- und Lärmemissionen besonders nachteilig auswirken.

- Die Umweltverträglichkeit, die Verkehrssicherheit und die Bevölkerungsakzeptanz sind Voraussetzungen für Maßnahmen in allen Verkehrsbereichen. Hieraus ergibt sich auch die Forderung, den Leerfahrtenanteil im Transit zu reduzieren.
- Die von Österreich bereits erbrachten finanziellen und infrastrukturellen Vorleistungen (sowohl auf dem Straßensektor als auch auf dem Bahnsektor) müssen mit den EG-Forderungen nach weiteren Liberalisierungsmaßnahmen aufgerechnet werden.
- Anerkennung und Berücksichtigung der Tatsache, daß infolge der restriktiven Verkehrspolitik der Schweiz Österreich zu seinem ökonomischen und ökologischen Nachteil ein 40%iger Umwegtransit aufgelastet wurde. Hieraus ergibt sich der berechnete Anspruch Österreichs auf Rückverlagerung des Umwegtransits nach dem anerkannten Prinzip der kürzesten Wege.

Österreich hat, diesen Grundsätzen Rechnung tragend, ein multikonzeptionelles Lösungspaket zur Transitproblematik erarbeitet.“

Drei Verhandlungsebenen

Österreich führt derzeit Verkehrsverhandlungen auf drei verschiedenen Ebenen:

a) GATT: Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen trat mit 1. Jänner 1948 in Kraft. Die Weiterentwicklung und Verwirklichung der darin enthaltenen Ziele erfolgte in Handelsverhandlungen bzw. Handelsrunden (z. B.: Kennedy-Runde, Tokio-Runde, Uruguay-Runde). Hauptziel war die Durchsetzung des Prinzips des Freihandels, das durch den Abbau der Zöl-

le und durch die Beseitigung der nichttarifarischen Handelshemmnisse verwirklicht werden sollte. Unter nichttarifarischen Handelshemmnissen versteht man alle Maßnahmen außer Zöllen, die geeignet sind, den freien Warenverkehr zu behindern (z. B.: technische Normen, Steuern, Einfuhrmengenbeschränkungen und -kontingente; Ausfuhrmengenbeschränkungen und -kontingente).

Für die österreichische Verkehrspolitik ist die Bestimmung des Artikels V Abs. 2 von besonderer Bedeutung, die die Transitfreiheit regelt: „Für den Verkehr durch das Gebiet jeder Vertragspartei nach und aus dem Gebiet der anderen Vertragsparteien besteht Durchfuhrfreiheit bei Benutzung der für den internationalen Durchfuhrverkehr am besten geeigneten Verkehrswege.“ Daneben legt Artikel V Abs. 5 fest: „Eine Vertragspartei darf den Durchfuhrverkehr aus und nach dem Gebiet einer anderen Vertragspartei nicht weniger günstig behandeln, als den Durchfuhrverkehr nach oder aus einem dritten Land.“

Praktische Bedeutung gewann das GATT im Zuge der Einführung des Nachtfahrverbotes auf den Transitstrecken durch Österreich mit 1. Dezember 1989. Durch Verordnung des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr wurde eine Nachtfahrbeschränkung für LKW über 7,5 t in der Zeit zwischen 22 Uhr und 5 Uhr auf bestimmten Transitrouten durch Österreich festgelegt. Als Gegenmaßnahme erklärte die BRD mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1990 ein Nachtfahrverbot auf allen bundesdeutschen Straßen ausschließlich für österreichische LKW. Per Stempelaufdruck wurde bei 212.000 Kontingentkarten für österreichische LKW die zeitliche Geltungsdauer eingeschränkt. Darauf strebte Österreich Konsultationen im Rahmen des GATT an, da sich diese deutsche Maßnahme einseitig nur gegenüber österreichischen Fahrzeugen auswirkt. Nach mehrwöchigen Beratungen wurde dieser Streit beigelegt,

da Deutschland den österreichischen Frächtern eine ausreichende Anzahl an Genehmigungen für die Nachtstunden zur Verfügung stellte.

In der Folge wurden Verhandlungen im Rahmen der Gruppe „Landtransport“ geführt. Im Rahmen des GATT wurde auf der Uruguay-Runde beschlossen, auch Dienstleistungen zu liberalisieren. Darunter fallen auch Transportdienstleistungen. Die Themen dieser Verkehrsverhandlungen sind im Grunde identisch mit den Verhandlungen im Bereich des EWR bzw. mit der EG.

b) EWR: Im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) werden von Österreich zusammen mit den übrigen EFTA-Staaten Verhandlungen mit der EG über die Übernahme von EG-Recht geführt. Dazu legte die EG eine Liste ihrer Richtlinien, Erkenntnisse und Entscheidungen vor. In den Verhandlungen geht es um die Prüfung, inwieweit die EFTA-Staaten bereit sind, diese Rechtsgrundlagen zu übernehmen. Im Bereich des Verkehrs handelt es sich um Bestimmungen, betreffend Infrastruktur, Inlandtransport, Wettbewerbsregeln, Grenzerleichterungen, staatliche Hilfen, kombinierten Verkehr, Straßentransport, Steuern, Sozialbestimmungen, Gütertransport auf der Straße, Personenverkehr auf der Straße, Eisenbahnverkehr, Binnenschifffahrt, Seeschifffahrt und Zivilluftfahrt.

Die österreichische Verhandlungsposition geht davon aus, daß grundsätzlich sämtliche Regelungen, die den Transitverkehr betreffen, nicht innerhalb der Verhandlungen zum EWR besprochen werden, sondern ausschließlich bilateral zwischen Österreich und der EG verhandelt werden sollen. Diese Regelungen, die grundsätzlich mit den Inhalten des EG-Transitverhandlungsmandates mit Österreich übereinstimmen, beziehen sich im wesentlichen auf folgende Bereiche: Kombinierte Verkehr, Maße und Gewichte, Kontingente und die

Kabotage im Straßengüterverkehr. Hinsichtlich dieser Regelungen wurde daher im Rahmen der EWR-Verhandlungen ein genereller Vorbehalt angemeldet. Einen weiteren Vorbehalt brachte Österreich zur EG-Regelung bezüglich der Grenzkontrollen ein, in denen nur mehr eine stichprobenartige Kontrolle des grenzüberschreitenden Güterverkehrs an den Grenzen vorgesehen ist.

Exkurs:

Aus Arbeitnehmersicht von großer Bedeutung sind die sozialrechtlichen Bestimmungen.

Österreich hat im Jahre 1975 das Europäische Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) ratifiziert. Anlaßlich der Genehmigung dieses Übereinkommens hat der Nationalrat beschlossen, daß dieser Staatsvertrag durch die Erlassung von Gesetzen innerstaatlich durchgeführt werden soll. Dem Auftrag zur Schaffung derartiger Gesetze wurde bisher erst teilweise entsprochen. Wesentliche Teile des Übereinkommens blieben unausgeführt.

Im Jahre 1989 wurde im Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Arbeitsgruppe installiert, die die Erarbeitung gesetzlicher Bestimmungen zur Durchführung des AETR zum Ziele hat. In einer ersten Arbeitsphase wurden die Bestimmungen des AETR mit den innerstaatlichen Normen verglichen und herausgearbeitet, wo es Vorbehalte gegenüber der Übernahme bestimmter Regelungen gibt.

Von Arbeitnehmerseite wurde bei diesen Verhandlungen vor allem betont, daß jegliche Neuregelung der Bestimmungen über Lenk- und Ruhezeiten für Lenker von Kraftfahrzeugen nur in Verbindung mit einer wesentlichen Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten denkbar ist.

Es ist aber vorerst kaum damit zu rechnen, daß die Bestrebungen zur Schaffung eines Durchführungsgesetzes eine unmittelbare Fortsetzung finden. Dies deshalb, weil es in absehbarer Zeit zu einer Angleichung des AETR mit den Bestimmungen der EG-Verordnung 3820/85 und 3821/85 kommen wird.

Über Vorschlag von Norwegen werden derzeit Verhandlungen über diese Angleichung von AETR und den oben genannten EG-Verordnungen geführt. Die erste diesbezügliche Sitzung der ECE (Economic Commission for Europe of the United Nations) fand im Juli 1990 in Genf statt.

Die Forderung nach Angleichung der Bestimmungen des AETR und der EG-Verordnungen ist grundsätzlich sinnvoll. Das gleichzeitige Bestehen mehrerer unterschiedlicher Normensysteme bezüglich Lenk- und Ruhezeiten für Lenker im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr (AETR, EG-Verordnung und Arbeitszeitgesetz) führt unter anderem dazu, daß wirksame Kontrollen nur sehr schwer möglich sind.

Allerdings wäre eine Angleichung, die lediglich auf Übernahme der Regelungen der EG-Verordnungen durch die AETR-Vertragsstaaten hinausläuft, keine zufriedenstellende Lösung. Demgegenüber sollte aus Sicht der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer die Gelegenheit genutzt werden, um gewisse, sachlich nicht begründbare oder aus Verkehrssicherheits- oder Arbeitnehmerschutzgründen abzulehnende Regelungen der EG-Verordnungen ebenfalls abzuändern. Dies betrifft vor allem die Tageslenkzeiten, die wöchentlichen Lenkzeiten sowie der täglichen Ruhezeit. Eine Gegenüberstellung der Bestimmungen von Arbeitszeitgesetz – AETR – EG-Verordnungen zeigt, daß bei der Tageslenkzeit eine gravierende Verschlechterung für österreichische Arbeitnehmer zu erwarten ist, wenn auch in Österreich die EG-Verordnungen zur Anwendung kommen. Während

nach Arbeitszeitgesetz und AETR die Tageslenkzeit 8 Stunden bzw. zweimal wöchentlich 9 Stunden betragen darf, läßt die EG-Verordnung 9 Stunden und zweimal wöchentlich 10 Stunden zu.

Dasselbe gilt für die wöchentliche Lenkzeit. Diese beträgt nach Arbeitszeitgesetz und AETR maximal 48 Stunden; die EG-Verordnung erklärt 56 Stunden für zulässig.

Da bisher noch nicht absehbar ist, in welche Richtung die Verhandlungen innerhalb der ECE über die Angleichung von AETR und EG-Verordnungen gehen, wurde von Österreich bei den EWR-Verhandlungen vorläufig ein Vorbehalt angemeldet.

Generell sind die Verhandlungen im EWR bereits sehr weit fortgeschritten; zu einem Vertrag soll es Mitte 1991 kommen.

c) EG: Die wohl wichtigste Verhandlungsebene für Österreich ist zur Zeit jene zwischen Österreich und der EG über einen dauerhaften Transitvertrag. Dieser soll noch vor den Beitrittsverhandlungen Österreichs zur EG abgeschlossen werden.

Wie bereits oben erwähnt, waren die Verhandlungen zwischen der EG und Österreich über die Lösung des österreichischen Transitproblems bis Anfang 1990 nicht von großen Fortschritten gekennzeichnet. Dennoch konnte 1990 in mehreren Verhandlungsrunden eine Einigung über die Erstellung eines Vertragsentwurfes erzielt werden.

Aus österreichischer Sicht soll dieser Vertrag größtmöglichen Schutz für die Lebensqualität der Bevölkerung und für die Umwelt gewährleisten und die bestehenden quantitativen Belastungen durch den Transitverkehr der Gemeinschaft über österreichisches Hoheitsgebiet abbauen helfen. Im Transitverkehr müssen die neuesten umweltschonenden Technologien (bezüglich des Lärm- und Schadstoffausstoßes) zur Anwendung kommen. Es sind eine größtmögliche Verlagerung des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene anzustreben und die Tech-

niken des Kombinierten Verkehrs verstärkt zu fördern. Im Bereich der relevanten Sozialvorschriften ist ein möglichst hoher Standard zu schaffen.

Um diese Prinzipien zu erfüllen, verpflichten sich die Vertragsparteien, daß die Zusammenarbeit der Eisenbahnen und die verstärkte Förderung des Kombinierten Verkehrs nach folgenden Grundsätzen zu erfolgen hat: Maximale Nutzung der Bahnkapazitäten im konventionellen Eisenbahnverkehr und im Kombinierten Verkehr, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen, Zusammenarbeit der Bahnverwaltungen und der im Kombinierten Verkehr tätigen Unternehmen in den Bereichen Infrastruktur, Terminals, rollendes Material, Preispolitik, administrative Angelegenheiten, Leistungspolitik, Absatzpolitik, Maße, Betriebstechnik, Informationsfluß, Transport gefährlicher Güter. Hiezu werden eine Reihe von Maßnahmen aufgezählt, die von beiden Vertragsparteien durchzuführen sind.

Weiters werden die Zusammenarbeit im Bereich umweltfreundlicher Kraftfahrzeugtechnologien verstärkt und auch Maßnahmen für den grenzüberschreitenden Güterverkehr auf der Straße getroffen.

Im Zuge der Verhandlungen mit der EG versuchte man aus verkehrspolitischer Sicht faire Rahmenbedingungen zu schaffen, die auf die besondere Situation des Alpenraumes Rücksicht nimmt.

Dazu gab es zwei Überlegungen:

- entweder sollte die Zahl der Straßenfahrzeuge durch eine Plafonierung begrenzt oder
- die Verminderung der Belastungen durch eine Öko-Punktekarte herbeigeführt werden.

Auf jeden Fall sollte in beiden Varianten die folgenden fünf Grundsätze beachtet werden:

1. 40 Prozent des Straßengütertransitverkehrs auf der Brennerroute ist Umwegverkehr, der der Schweiz wegen ihres 28-Tonnen-Limits ausweicht. Deshalb muß der die

Schweiz vermeidende Umwegtransit schrittweise rückverlagert werden.

2. Die vorhandene Kapazität der Bahn muß voll genutzt werden, um den Straßenverkehr auf die Schiene zu verlagern und den Güter austauschverkehr zwischen den EG-Ländern (vor allem BRD, Italien) nicht zu behindern.
3. Der verbleibende Straßentransit muß sukzessive auf lärm- und schadstoffarme Kraftfahrzeuge umgestellt werden.
4. Der Leerfahrtenanteil muß schrittweise reduziert werden.
5. Die Verringerung der Belastungen durch den Straßentransitverkehr hat auf allen Routen Österreichs und nicht nur auf der Brenner-Route zu erfolgen.

Zu dieser Reduktion der Umweltbelastungen und zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung soll ein Öko-Punktesystem verwirklicht werden. Die Öko-Punktekarte soll vor allem einen Anreiz schaffen, möglichst rasch umweltverträglichere Fahrzeuge einzusetzen. Für jeden Lkw soll an den österreichischen Grenzen eine gewisse Anzahl von Punkten in Abzug von einem bestimmten Ausgangskontingent gebracht werden, wobei die jeweiligen Emissionen des Fahrzeuges für die abzuziehenden Punkte ausschlaggebend sind. Die österreichische Verhandlungsposition sieht eine Reduktion der derzeit bestehenden Emissionen um 65% bis zum Jahr 2001 vor. Darüber hinaus schlägt Österreich eine Liste bahnaffiner Güter vor, deren Transport auf der Straße mit dem Abzug zusätzlicher Öko-Punkte pönalisiert werden soll.

Auch die Verhandlungen zwischen Österreich und der EG über einen Transitvertrag befinden sich im Endstadium.

Dies ist nur ein kurzer Überblick über die Verkehrspolitik, die Österreich in den verschiedenen internationalen Gremien vertritt. Die wenigen noch ausstehenden Verhandlungsrun-

den werden zeigen, ob es Österreich gelingt, einen langfristigen Transitvertrag mit der EG abzuschließen. Diese Frage ist deshalb von besonderer Bedeutung, da auf Regierungsebene immer wieder darauf hingewiesen wurde, daß vor Abschluß eines Transitvertrages keine Verhandlungen über einen EG-Beitritt Österreichs geführt werden.

Anmerkungen

1 Peter Cervenka (Prognos Institut, Schweiz): „Österreich muß bei seinem Wunsch nach EG-Mitgliedschaft eine völlig gewandelte EG, nämlich den europäischen Binnenmarkt als vollendete Tatsache ins Kalkül ziehen. Österreich wird daher kaum verkehrspolitische Bedingungen stellen können, sondern die ohnehin mit viel Mühe innerhalb der EG gemeinschaftlich errungenen Bedingungen akzeptieren müssen.“ (Verkehrsannalen 4/88)

2 Schlußbericht im Namen des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zu bestimmten Drittländern im Verkehrsbereich (Berichterstatter: Günter Topmann):

„ . . . Der Vertreter der Kommission sollte sich gründlich über die innenpolitische Situation in Österreich informieren. Er wird die Entschlossenheit aller politischer Instanzen feststellen, bis 1992 eine spürbare Verlagerung des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene zu erreichen, und zwar notfalls, wenn kommerzielle Reize nicht ausreichen, durch dirigistische Maßnahmen. Der Verhandlungsführer der Gemeinschaft muß sich im klaren darüber sein, daß der Umstieg auf den Kombinierten Verkehr die einzige Möglichkeit für die Gemeinschaft ist, die für sie lebenswichtigen Transitachsen durch Österreich offenzuhalten . . .“

3 Protokoll der Sitzung des Europäischen Parlaments vom 16. November 1988:

„ . . . Eine Antwort auf die Probleme des Transitverkehrs ist nur in der Weise möglich, daß die Europäische Gemeinschaft durch eine Reihe von Maßnah-

men, die mit den benachbarten Drittländern abgestimmt sein müssen, dafür sorgt, daß die gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Vorteile des Kombinierten Verkehrs im Wettbewerb zur Geltung kommen. Der Kombinierte Verkehr ist nicht nur zweckdienlich, sondern auch kostengünstig, wenn er nicht nur auf Kurzstrecken – wie die Transitstrecken durch die Alpentäler –

beschränkt ist, sondern auch größere Strecken umfaßt; daher sind für eine größere Anzahl von Ländern gemeinsame Systeme für den Kombinierten Verkehr und zeitgemäße Entscheidungen erforderlich. Die EG-Länder und insbesondere einige nördliche Mitgliedstaaten haben bisher nicht genügend politischen Willen gezeigt, die Transitprobleme angemessen zu regeln . . .“

BÜCHER

HISTORISCHE BRÜCHE

Rezension von: Stefan Karner/Gerald Schöpfer (Hrsg.), *Als Mitteleuropa zerbrach*, Leykam, Graz 1990, öS 240,-; Jürgen Nautz (Hrsg.), *Unterhändler des Vertrauens. Aus den nachgelassenen Schriften von Sektionschef Dr. Richard Schüller*, Verlag für Geschichte und Politik Wien, R. Oldenbourg Verlag München, 1990, 326 S., öS 420,-

Die europäische Gegenwart wird durch einen jener gewaltigen Umbrüche bestimmt, welche der geschichtlichen Entwicklung einen neuen Lauf gaben. Das „System von Jalta“, das die europäische „Ordnung“ nach 1945 bestimmte, ist zusammengebrochen und eröffnet Möglichkeiten, welche wohl einst den Schöpfern der Konzepte von Dumbarton Oaks und Bretton Woods vorschwebten. Diese erfreulichen Aspekte treten im Augenblick allerdings hinter die Schwierigkeiten der Umstellung des früheren Wirtschaftssystems zurück, aber auch die politischen Instabilitäten, oft verursacht durch die für den westeuropäischen Betrachter rätselhaften Ausbrüche des Nationalismus.

In dieser Situation ist es Aufgabe der Geschichtswissenschaft, auf Episoden zu verweisen, in welchen sich Umbrüche vollzogen, die den gegenwärtigen zumindest nahekommen, um aus deren Studium Aufschlüsse für die heutige Entwicklung zu erhalten. Auf den Schlachtfeldern des 1. Weltkrieges

versank nämlich gleichfalls eine Epoche: das 19. Jahrhundert und seine politischen Strukturen. Symbolisiert wurde dieser Vorgang durch den Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie. Das Auseinanderbrechen dieses einst so mächtigen und traditionsreichen politischen Komplexes förderte viele Probleme zutage, die heute eben auch im Osten auftreten: Da ist einerseits das Bestreben der Nationen, einen eigenen Staat zu gründen – mit all den darauf folgenden Komplikationen – und andererseits die Notwendigkeit, aus der – ersten – kriegsbedingten Planwirtschaft unter gegebenen katastrophalen Umständen zur Marktwirtschaft zurückzufinden.

Natürlich harrt dieser große Komplex noch seiner analytischen Klärung, die Problematik ist ja erst seit kurzem offenkundig, aber Einzelstudien können wertvolle Informationen und spezielle Erkenntnis zur Gesamtanalyse dieses Bereiches beitragen. Eine davon stellt das von St. Karner und G. Schöpfer herausgegebene Sammelwerk „Als Mitteleuropa zerbrach“ dar. (Warum setzt sich zumindest in der Wissenschaft nicht der in der amerikanischen Literatur fest verwurzelte Begriff „East Central Europe“ für die betroffene Region durch?) Dieser erste Band einer zeitgeschichtlichen Schriftenreihe, die vor allem den Problemen des Alpen-Adria-Raumes gewidmet ist, analysiert die Geschehnisse in dieser Region nach Ende des 1. Weltkrieges. Zum ersten der zuvor erwähnten Themenkreise vermitteln die Beiträge von A. Suppan (Der Zusammenbruch der Donaumonarchie 1918. Das Ende des mitteleuropäischen Großstaates), I. Prunk (Die Gründung des jugoslawischen Staates, 1918) sowie I. Pirjevec (Das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen, von der Einheit bis zur

Verfassung des „Veitstages“) interessante Darlegungen.

Für den Bezug zur Gegenwart läßt sich daraus erkennen, daß sich der Zerfall des Habsburgerreiches trotz denkbar ungünstiger Gegebenheit relativ geordnet vollzog. Dies war offensichtlich dem Umstand zuzuschreiben, daß die zuletzt gewählten Reichsratsabgeordneten der verschiedenen Nationalitäten bereits eine aktive und erfahrene politische Führungsschicht repräsentierten, welche die Gestaltung der neuen Staatsgebilde übernehmen konnte. Dazu kam, daß die bisherige Verwaltung ihre Arbeit im großen und ganzen unverändert fortsetzte, und schließlich vollzogen die jeweiligen nationalen Teile der ehemaligen k. u. k. Armee ziemlich reibungslos den Ordnungsdienst, wiewohl diese bis zuletzt der Monarchie loyale Dienste geleistet hatte. Sicherlich ist nicht zu übersehen, daß der letzte Monarch diese Entwicklung dadurch begünstigte, daß er vorerst keinen Versuch unternahm, seine Position – gewaltsam – zu verteidigen.

Komplikationen ergaben sich angesichts der engverzahnten nationalen Siedlungsgebiete in der Grenzziehung sowie solche spezifischer Art in einzelnen Nachfolgestaaten. So zeitigt offensichtlich die Politik des Königreiches Serbien in Richtung eines zentralistischen Einheitsstaates Jugoslawien unter serbischer Dominanz bis in die Gegenwart fatale Folgen. Die Probleme an der österreichischen Südgrenze führten sogar zu militärischen Auseinandersetzungen, konnten jedoch auch durch eine bemerkenswert erfolgreiche amerikanische Studien-Mission geklärt werden. Diesem Problemkreis sind Arbeiten von C. Fräss-Ehrfeld (Kärnten 1918–1920. Das Selbstbestimmungsrecht auf dem Prüfstand), T. Domej (Anmerkungen zur Kärntner Volksabstimmung 1920), E. Brix (Zur untersteirischen Frage in der Nationalitätenstatistik), S. Beer/E. G. Staudinger (Grenzziehung per Analogie. Die Miles-Mission in der Steiermark.

Jänner 1919. Eine Dokumentation) und St. Karner (Die untersteirische Unternehmerschaft 1917/1920. Kontinuitäten und Brüche) gewidmet.

Leise Irritation befällt den Leser während der Lektüre dieser interessanten Beiträge nur insoweit, als er aus jenen der Österreicher zumindest implizit den Eindruck erhält, mit der untersteirischen Grenzziehung sei Österreich ein Unrecht zugefügt worden. Nun war die Festlegung einer solchen Grenze sicherlich äußerst schwierig, doch scheint es wohl nicht abwegig, daß eine Region, die 1910 nach den österreichischen Statistiken zu 83 Prozent von Slowenen bewohnt war, Jugoslawien zugeschlagen wurde – auch wenn Marburg vorwiegend deutsche Einwohner hatte. Und die Kärntner Volksabstimmung von 1920 stellte ja insofern eine Begünstigung Österreichs dar, als damit vom – statistischen – Nationalitätenprinzip zugunsten der Selbstbestimmung abgegangen wurde, da in der Abstimmungszone ja zweifelsfrei die Slowenen in der Überzahl waren.

Schmerzlich spürbar werden die Irritationen jedoch dann, wenn in diesem Buch mehrfach die weitverbreitete Meinung von der stabilisierenden Funktion durch die k. u. k. Monarchie in Europa expliziert wird. Erstens ist es unzulässig, einen offenkundigen sozio-politischen Nachholprozeß in dieser Weise zu bewerten, zweitens ist die Aussage einfach falsch. Denn gerade die unzeitgemäße politische Struktur der Monarchie war es ja letztlich, welche dazu führte, daß eben dieser Staat den 1. Weltkrieg mit allen seinen fatalen Folgen auslöste!

Die dritte Gruppe der Studien beschäftigt sich mit den wirtschaftlichen Konsequenzen des Kriegsendes in dieser Region. St. Karner gibt einen umfassenden Überblick über die ökonomischen Gegebenheiten in Österreich zu dieser Zeit (Problemfelder des wirtschaftlichen Aufbaus in Österreich 1918/19). G. M. Dienes schildert die Nachkriegsprobleme der Südbahn so-

wie die Konsequenzen, welche sich aus der offenkundigen Umleitung der Handelsströme für diese ergaben (Graz und das Ende der Südbahn als mitteleuropäische Verbindungsschiene 1918/19). Bedauerlicherweise stellt die Studie von W. Seidl (Die mißglückte Westorientierung nach Verlust der Südostmärkte. Das Hammerwerk Nierhaus 1918) nur eine Notiz dar. Der Autor untersucht nämlich einen Mittelbetrieb, der fast ausschließlich Märkte der Monarchie belieferte. Mit dem Kriegsende kommt es in kurzer Zeit zu einem totalen Zusammenbruch dieser. Leider werden die Ursachen hierfür nicht bekannt, war es – sieht man nun von unmittelbaren Kriegsfolgen ab – die Zollbelastung, welche die österreichische Firma konkurrenzunfähig machte oder nichttarifari-sche Handelshemmnisse? Jedenfalls mißlang eine Umstellung auf westliche Märkte, eine Diversifikation der Produkte wurde offenbar kaum versucht.

Generell sollte in den ökonomischen Studien über die Zeit nach dem 1. Weltkrieg versucht werden, zwischen den unmittelbaren Folgen des Krieges und jenen des Zerfalles der Monarchie unterscheiden. Gewiß hängen beide zusammen, aber für die Analyse der österreichischen Wirtschaftsentwicklung zwischen den Kriegen wäre es wichtig, sie zu trennen. Denn daß Güter nach einem verlorenen Weltkrieg äußerst knapp sind, liegt auf der Hand, nur warum in den Folgejahren nicht mehr davon in Österreich produziert wurden, müßte geklärt werden.

Einige Informationen zu diesem Thema vermitteln die Aufzeichnungen der nachgelassenen Schriften des ehemaligen Sektionschefs und Universitätsprofessors Richard Schüller. Dieser aus dem Kreise um Menger kommende nationalökonomisch gebildete Jurist begann seine Karriere im k. k. Handelsministerium, wo er alsbald eine zentrale Position in der österreichischen Außenwirtschaftspolitik einnahm. Während des Krieges an sämtlichen Verhandlungen mit

Deutschland wie an dem Friedensvertrag von Brest-Litowsk beteiligt, wechselte er nach 1918 ins Außenministerium und führte von da an praktisch alle handelspolitischen Verhandlungen der 1. Republik einschließlich des Friedensvertrages von St. Germain und der „Genfer Sanierung“.

Den Aufzeichnungen geht eine informative und umfassende historische Einführung des Herausgebers J. Nautz voran. Diese selbst decken den Zeitraum vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Ende der 1. Republik, konzentrieren sich zwar auf die Außenwirtschaftspolitik, vermitteln jedoch darüber hinaus ein sehr farbiges Bild der gesamten österreichischen Politik. Es liegt auf der Hand, daß einem Sektionschef jener Zeit beträchtliches politisches Gewicht zukam, Schüller hatte jedoch infolge seiner Position, aber auch seiner Befähigung eine Sonderstellung inne, die ihn besonders eng an jeweilige politische Akteure band.

Das Schwergewicht der Notizen liegt bei den Bemühungen der Wirtschaftspolitik, sich den ökonomischen Bedingungen tiefgreifender politischer Veränderungen anzupassen. Zwar erfährt man wenig über die Umstellung der teilweise zentral geplanten Kriegswirtschaft auf den Marktmechanismus, weit mehr aber über die spezifischen ökonomischen Probleme der 1. Republik. Der politische Zerfall des – geschützten – Wirtschaftsgebietes ging mit der Errichtung respektabler Zollmauern einher, deren Übersteigen durch, vor allem anfangs gegebener, Animositäten der Nachfolgestaaten nicht leicht war. Die jeweiligen Bundesregierungen waren daher ständig bemüht, durch Handelsverträge diese Barrieren abzubauen – ein angesichts der weltwirtschaftlichen Situation äußerst schwieriges Unterfangen.

Noch schwieriger erwies sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Lebensmittelversorgung. Da Österreich praktisch über keine Devisen verfügte,

war es auf ausländische Hilfe angewiesen, die im Wege von „Reliefkrediten“ – zögernd – gewährt wurde. Wie schwer es damals ein Siegermächten fiel, zu verstehen, daß ihnen nunmehr eine Verantwortung für die Existenz auch der besiegten Staaten erwachsen war, läßt sich der Bemerkung Keynes' anlässlich der österreichischen Intervention um Lebensmittelkredite gegenüber Schüller entnehmen: „I understand we should pay an indemnity to Austria; how long should we continue to pay?“

Über diese zentralen Bereiche hinaus enthalten die Aufzeichnungen eine Fülle von Detailinformationen, die geeignet sind, manches historische Bild noch deutlicher zu machen. So läßt

sich die doch recht passive Haltung zumindest der frühen Regierungen gegenüber der Inflation aus der Position der Politiker dazu erklären. Nach Schüller sah Renner in der Inflation eine die Nachfrage stimulierende und private wie öffentliche Schuldner entlastende Entwicklung, wogegen Bauer aus Gründen der politischen Stabilität eine entschiedene Restriktionspolitik als unmöglich erachtete. Eine Einstellung, welche Urteile der bisherigen wirtschaftshistorischen Forschung bestätigt.

Beide Publikationen vermitteln sohin eine Fülle interessanter Information zu einem Zeitabschnitt, der heute wieder besonderes Gewicht gewinnt.

Felix Butschek

HAT FREIHEIT EINE ZUKUNFT?

Rezension von: Adolph Lowe, *Hat Freiheit eine Zukunft?*, Metropolis-Verlag, Marburg 1990, 155 Seiten, DM 27,80

Wir leben in einer Zeit, die durch zwei einander in merkwürdiger Weise widersprechende Tendenzen gekennzeichnet ist. Auf der einen Seite erarbeitet eine sich immer stärker verästelnde und spezialisierende Wissenschaft atemberaubende neue Erkenntnisse und kann immer neue technische Details „in den Griff“ bekommen; auf der anderen Seite scheint der Problemdruck, der auf der Menschheit als Ganzes lastet, nicht nur nicht abzunehmen sondern eher noch zu wachsen.

Spezialwissenschaftler können optimistisch auf ständige Fortschritte und spezielle Problemlösungen hinweisen, während mehr philosophisch orientierte Denker voll Besorgnis Szenarien von beunruhigenden Zukunftstendenzen entwerfen, häufig allerdings ohne jene „solide“ wissenschaftliche Untermauerung, welche viele Fachwissenschaften aufweisen, die aber ihrerseits wieder dazu tendieren, die größeren Zusammenhänge zu vernachlässigen. Die Kluft, die zwischen diesen beiden Richtungen besteht, führt einerseits zu perspektivloser Expertokratie, andererseits zu Wissenschaftsfeindlichkeit und mystisch gefärbten Zukunftsängsten und -hoffnungen. Weder das eine noch das andere kann eine fruchtbare Basis für die Analyse der Weltprobleme in diesem ausgehenden Jahrhundert sein. Was man brauchen würde, ist der Versuch, eine Brücke zwischen einer umfassenden „Schau“ der gesellschaftlichen Prozesse als ganzes und den Erkenntnissen und Möglichkeiten einzelwissenschaftlicher Forschung zu

bauen. Das aber bedarf eines Denkprozesses, der generelle historisch-gesellschaftliche Faktoren mit solidem analytischen Fachwissen verknüpfen kann. Die Personen, welche dies zustande bringen, sind nicht gerade zahlreich gesät.

Ein schmaler Band, der eine solche Leistung in Zusammenhang mit den sozio-ökonomischen Problemen unserer Tage in bemerkenswerter Weise angeht, verdient daher besondere Beachtung. Es sind dies die besorgten Überlegungen, welche der Nestor der deutschen Nationalökonomie, Adolph Lowe, noch vor Ausbruch der Golfkrise (aber diese teilweise vorausahndend) 1988 in seinem 95. Lebensjahr in einer angesehenen amerikanischen Schriftenreihe publizierte und die nun in deutscher Übersetzung vorliegen. Lowe, der in den zwanziger und dreißiger Jahren als bedeutender Konjunkturtheoretiker Professuren an den Universitäten Kiel und Frankfurt innehatte und dann – zur Emigration gezwungen – an der Universität Manchester und schließlich an der renommierten New School of Social Research in New York lehrte und forschte, faßt in diesem Buch seine auf historischen, soziologischen und ökonomisch-theoretischen Kenntnissen aufbauenden Gedanken und Vorschläge zusammen, welche die vor der Menschheit liegenden Probleme betreffen. Diese sieht er vor allem in der Frage, ob es möglich sein wird, den Weg zu größerer Freiheit und Emanzipation (politisch und ökonomisch), den sich die Menschheit über die Jahrhunderte hinweg mit vielen Auf- und Abs allmählich erkämpft hat, in Zukunft fortzusetzen, oder ob diese Ziele durch neuere technische und gesellschaftliche Entwicklungen bedroht sind.

In weiter historisch-soziologischer Perspektive zeigt er, wie Fortschritte auf dem mühsamen Weg zu mehr Freiheit und Emanzipation stets eine gewisse Balance zwischen diesen Zielen und einer auf gesellschaftlichem Konsens und Solidarität beruhenden Ord-

nung erforderte, welche die bestehenden Ungleichheiten milderte und/oder durch wachsende Produktion erträglich machte. Die in der Vergangenheit möglichen und wirksamen Mechanismen sind aber in neuerer Zeit zunehmend verfallen. Ethische und moralische Elemente, welche früher auf Tradition und Religion fußend eine gewisse Konsensbasis bildeten, haben in einer zunehmend individualisierten Konsumgesellschaft an Bedeutung verloren, die mikroelektronische Revolution und der rasche technische Wandel bedrohen die Menschen zunehmend mit Arbeitslosigkeit und Dequalifizierung, Milderungen durch größeres Wachstum stoßen an ökologische Grenzen, Gegensteuerung durch wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen wird durch konservative Opposition und allgemeine Bürokratiekritik erschwert, und zu all dem kommen die enormen Probleme ungleicher Entwicklung im Weltmaßstab. All diese Probleme sind im einzelnen bekannt, aber Lowe versteht es, sie in ihren gegenseitigen Bezügen und im großen historischen Zusammenhang plastisch darzustellen.

Die Frage, welche den Titel des Buches bildet, „Hat Freiheit eine Zukunft?“, läßt Lowe offen. Aber er zeigt, welche Voraussetzungen notwendig sind, um ihr eine Chance zu geben. Neben vagen Hoffnungen auf die allmähliche „diskursive“ Entwicklung einer

zukunftsorientierten Gemeinschaftstechnik (im Sinne der „Verantwortungsethik“ von Hans Jonas) betont Lowe vor allem die essentiellen Fragen in seinem ureigenen Fachgebiet, der Ökonomie. Da Arbeitslosigkeit und Unsicherheit Hauptursachen für die Einschränkung der Freiheit und Emanzipation des Individuums sind und überdies die Ungleichheit verschärfen und damit die Schaffung eines konsensfähigen Rahmens für Freiheit erschweren, ist eine Regulierung der instabilen kapitalistischen Wirtschaft eine notwendige Voraussetzung für einen Fortschritt in Richtung Freiheit und Emanzipation. Beschäftigungs- und Stabilitätspolitik sind unabdingbare Bestandteile einer solchen Strategie, unterstützt von einer Wohlfahrtsgesellschaft, die aber gleichzeitig durch Einkommenspolitik, Dezentralisierung und Selbstkontrolle den Gefahren der Inflation und Über-Bürokratisierung entgegenwirken muß. Wiewohl dies allein noch nicht ausreicht, das nächste Jahrhundert problemlos betreten zu können, so ist es doch wichtig und erfreulich, daß ein so erfahrener sozioökonomischer Denker in diesem anregenden Buch den modischen Markt- und Deregulierungsrezepten entgegentritt, die heute so gern als Patentlösungen angeboten werden.

Kurt W. Rothschild

UMWELTÖKONOMIK

Rezension von: Joachim Weimann,
Umweltökonomik: Eine theorieorien-
tierte Einführung, Springer Verlag,
Heidelberg – Berlin – New York,
236 Seiten

I. Es läßt sich nicht behaupten, daß es zu ökologischen Fragen einen Mangel an Literatur gibt. Sie reicht von apokalyptischen Weltuntergangsszenarien bis zu den biologistischen Spekulationen, wonach der Mensch und sein Handeln, bezogen auf seine Umwelt, fehlangepaßt sei. Dazu kommen jede Menge Traktate, die den Widerspruch von Ökonomie und Ökologie zum Hauptinhalt haben.

Mit diesen etwas sarkastischen Bemerkungen soll nicht der Wert seriöser nichtökonomischer Forschungsbemühungen in Zweifel gezogen werden. Wohl aber soll damit ein gewisses Unbehagen geäußert werden. Nämlich darüber, daß Techniker, Biologen, über Umweltprobleme schreibende Journalisten etc. sich nicht selten als dilettierende Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler versuchen und in gewisser Weise versuchen müssen. Denn die Umweltprobleme sind nicht nur ein Resultat biologisch-chemischer Prozesse, sondern ebenso ein Resultat menschlichen Handelns und dessen Koordination. Und letzteres ist bekanntlich Gegenstand einer Wissenschaft, der theoretischen Ökonomie. Daher sollte niemand, der über Umweltprobleme in ihrer Gesamtheit redet und forscht, deren wesentliche Aussagen dazu unbeachtet lassen. Zumindest wären eine Reihe von Mißverständnissen vermeidbar.

II. Eine gute Gelegenheit, einen wesentlichen Teil dieser Aussagen kennenzulernen, ist das hier besprochene Buch von Joachim Weimann. Man kann fragen: Warum nur einen wesentlichen Teil? Die Antwort darauf ist, daß es zwei Ansätze in den Wirtschaftswissenschaften gibt, die für die Diskussion von ökologischen Problemen in jeweils verschiedener Weise „wie geschaffen“ sind. Der eine ist der neoklassische, der von der Frage des Umgangs mit knappen Ressourcen mit alternativen Verwendungsmöglichkeiten ausgeht. Der zweite ist der klassische (Ricardo, Marx, Sraffa), der sich für die Reproduktionsbedingungen von ökonomischen Systemen interessiert. Biologischen Sichtweisen könnte dieser zweite Ansatz näherliegen, sind doch die Bedingungen der Reproduktion von Zuständen in der Biologie nicht selten Gegenstand der Forschung. Der erste – der „neoklassische“ – Ansatz ist allerdings jener, von dem eher konkrete praktische Anweisungen zu erwarten sind. Denn im Gegensatz zum klassischen Ansatz thematisiert er explizit menschliches Handeln und dessen Koordination. Von daher ist es besser möglich, auch Koordinationsfehler zu diagnostizieren und sich zu überlegen, in welcher Weise die Nebenbedingungen des Handelns und Wirtschaftens zu modifizieren wären, um unerwünschte Erscheinungen zu vermeiden.

III. So gesehen, ist es kein Dogmatismus, wenn Weimann sich auf die mikroökonomische Weltsicht und das neoklassische Instrumentarium beschränkt. Er tut dies auf eine Weise, die für ein Einführungsbuch außerordentlich ist. Nicht nur stellt er die Umweltproblematik in eine breitere philosophische Perspektive. Die diesbezüglichen Argumentationen müssen zwar notgedrungen fragmentarisch bleiben, aber sie sind gut argumentiert und geschickt in das mikroökonomische Gesamtkonzept einfügt. Die eigentliche Stärke des Buches liegt aber in einer problemorientierten Präsentation.

tion bekannter und neuerer mikroökonomischer Konzepte, die indes oberflächlich-suggestiven Realitätsbezug vermeidet. Weimann vermag es, den Leser auch an Probleme heranzuführen, die auch für so manchen „gelernten“ Ökonomen alles andere als Binsenweisheiten sind.

Ich möchte zwei Punkte hervorheben, deren einer inhaltlicher und einer methodischen Natur ist. Zunächst zum inhaltlichen Aspekt: Bis heute stiftet er in der Literatur – wenn nicht in der theoretischen, so doch in der angewandten – das sogenannte Coase-Theorem Verwirrung. Es besagt, daß auch bei externen Effekten (z. B.: Lärmemissionen eines Betriebs, der die Anrainer stört) Kontraktlösungen zwischen den verursachenden und den betroffenen Parteien existieren, die zu einer effizienten Allokation führen. Voraussetzung ist nur, daß geeignete Eigentumsrechte spezifiziert werden, etwa das Recht der Anrainer auf Ruhe oder das Recht des Betriebes auf Lärmemission. Die Konsequenzen aus diesem Theorem wären weittragend: Jeder Staatseingriff zur Regulierung von externen Effekten wäre überflüssig, wenn nicht schädlich. Insbesondere wäre das sogenannte Verursacherprinzip abzulehnen, welches in der Idee der Besteuerung von Emissionen enthalten ist.

Wie die meisten Theoreme ist auch das Coase-Theorem eines, das weder schlechthin gültig noch schlechthin ungültig ist. Weimann diskutiert das Theorem in einer Reichhaltigkeit, die ich noch kaum in einem Einführungsbuch angetroffen habe, wobei deutlich wird, daß neben der Anzahl der Beteiligten die Informationsstruktur ein entscheidendes Moment für seine Gültigkeit ist.

Obwohl er es versteht, technische Grundlagen wie auch Problembewußtsein zu vermitteln und gelegentlich auch originelle eigene Bemerkungen einflicht, bleibt er doch sehr konzis und vermeidet jenes Schwadronieren und jene Anreicherung mit über-

flüssiger Pseudo-Empirie, die einem manches deutsche Lehrbuch älteren Stils verleidet hat.

IV. Nun zum methodologischen Aspekt: Weimann räumt der Spieltheorie einen bedeutenden Platz ein. Die Spieltheorie ist im Zusammenhang von Umweltproblemen ein sehr hilfreicher theoretischer Rahmen. Denn sie ermöglicht es, die Interdependenzen der handelnden Individuen schon auf einer sehr „niedrigen“ Ebene zu thematisieren. Die übliche neoklassische Ökonomie geht von Individuen aus, die unter konstanten Nebenbedingungen maximieren und letztlich nur über die Bedingungen des allgemeinen Marktgleichgewichts miteinander zusammenhängen. Der einzelne ist Preisnehmer und wird in seinen Handlungszielen nur von jenen Effekten des Handelns anderer betroffen, die sich in einer Änderung der Gleichgewichtspreise niederschlagen. Die Existenz technologischer externer Effekte bedeutet, daß diese theoretische Metapher modifiziert werden muß. Es leuchtet ein, daß diese Modifikation am besten in Richtung eines analytischen Rahmens erfolgt, der a priori dafür konzipiert ist, alle möglichen realen Interdependenzen im Handeln der Individuen zu erfassen, ob diese nun durch Marktpreise vermittelt sind oder nicht. Hier kommt Weimanns Buch einem echten Bedürfnis entgegen. Dies nicht nur im Sinne des Füllens einer Lücke oder des Aufsuchens einer interessanten Nische. Denn mit der Spieltheorie wählt er eine Analyseform, die der Umweltproblematik besonders angemessen ist, weil sie die soziale Kontingenz individuellen Handelns in stilisierter Weise abbilden kann.

V. Weimann bemüht sich mit einigem Erfolg, formale Probleme mit einem Minimum an mathematischem Aufwand dem Leser/der Leserin nahezubringen. Die formalen Ansätze sind auch inhaltlich gut motiviert. Für Leser mit mikroökonomischen Grundkenntnissen stellt das Buch eine über-

aus informative und keineswegs zu mühselige Lektüre dar. Aufgrund des gut vermittelten Problembewußtseins ist das Buch auch interessierten Nicht-Ökonomen (z. B.: Technikern) zu empfehlen, die über elementare Kenntnis

der Lagrange-Optimierung verfügen. Allerdings ist es mehr als ein bloßer Problemaufriß und ist daher weniger dazu geeignet, sich einen schnellen Überblick zu verschaffen.

Richard Sturn

SCHULDENZYKLEN IN DER DRITTEN WELT

Rezension von: Christian Suter,
Schuldenzyklen in der Dritten Welt,
Kreditaufnahme, Zahlungskrisen und
Schuldenregelungen peripherer Län-
der im Weltsystem von 1820 bis 1986,
Athenäum Monographien, Sozialwis-
senschaften, Bd. 32; A. Hain Verlag,
Frankfurt a. M. 1990, 350 Seiten,
DM 98,-

Diese Arbeit, die 1988 an der Uni-
versität Zürich als Dissertation ange-
nommen wurde, greift die äußerst in-
teressante Frage auf, ob sich in der
langfristigen Dynamik der internatio-
nalen Verschuldung sogenannter
„Entwicklungsländer“ dem Konjunk-
turverlauf analoge und von diesem be-
einflußte Zyklenmuster finden lassen.
Der Autor stellt einen engen Zusam-
menhang zwischen globalen Schul-
denzyklen und globalen Wachstums-
zyklen fest: Der Süden verschuldet
sich massiv an den Höhepunkten welt-
weiten Wachstums, während Schul-
denkrisen gewöhnlich zu Beginn einer
längeren Stagnationsphase ausbre-
chen und Schuldenregelungen mehr-
heitlich in den frühen Anfangsphasen
globaler Wachstumszyklen vereinbart
werden. Suter findet zwei zyklische
Muster: Kodratieff- und Kuznetszy-
klen, wobei letztere vor allem für den
Raum der atlantischen Ökonomie
(Fallbeispiel Argentinien) und die Zeit
des späten 19. und frühen 20. Jahrhun-
derts typisch sind. Darüber hinaus
gibt es politisch generierte Hegemoni-
alzyklen „mit einer Dauer von über
100 Jahren“ (S. 25).

Recht plausibel argumentiert Suter,
daß die Verschuldung der Peripherie
zu Zeiten des Profitrückgangs und der
Marktsättigung im Zentrum (= Indus-
trielländer) expandiert, während, sta-

gnierende Exporterlöse bzw. eine
Scherenbewegung zwischen steigen-
dem Schuldendienst und (fallenden)
Exporterlösen zum Ausbruch von
Schuldenkrisen führe. Die zyklische
Dynamik darf jedoch nicht als gleich-
förmiges wiederkehrendes Muster auf-
gefaßt werden, sondern es lassen sich
zwischen den einzelnen Zyklen Unter-
schiede erkennen, die der Autor als
Trendbewegung in der Entwicklung
des Weltsystems interpretiert. Vier
Fallstudien verschiedener Typen von
Peripherieländern (Peru, Liberia, das
Osmanische Reich, bzw. nach dem Er-
sten Weltkrieg die Türkei, sowie Ar-
gentinien) schließen den empirischen
Teil ab.

Besondere Hervorhebung verdient
der interessante Anhang A, dessen Er-
stellung äußerst arbeitsintensiv war.
Hauptsächlich gestützt auf Publika-
tionen von Anlegerschutzverbänden
(v. a. des britischen *Council of the Cor-
poration of Foreign Bondholders*) so-
wie des *Economist* aus den Jahren
1843 bis 1939 wurde eine übersichtli-
che Dokumentation der Zahlungspro-
bleme von Anleiheschuldnern erstellt.

Trotz des interessanten Themas und
des Arbeitsaufwandes ist Suters Buch
leider schlecht. Unklarheiten, proble-
matische Formulierungen, Fehler und
Auslassungen reduzieren den Wert der
gesamten Arbeit in höchst bedauerli-
cher Weise. Das thematisch zentrale
Kapitel 3.3.2 „Ursachen der Auslands-
verschuldung: Eine vergleichende
Länderanalyse der späten 1920er Jah-
re“ (S. 68 ff.) liefert unter Verwendung
einfacher Korrelations- und (multi-
pler) Regressionsberechnungen ein ba-
nales Ergebnis: die Größe des Schuld-
nerlandes (gemessen z. B. durch das
BIP) liefert die wesentliche Erklärung
für den Schuldenstand. Simpler aus-
gedrückt: man kann erwarten, daß
Brasilien oder Indien nominell größere
Schulden haben als Grenada, Vanuatu
oder Westsamoa. Weder pathetische
Wiederholungen (z. B.: S. 78, 82-84,
131, 230) noch irreführende Bezeich-
nungen wie „Gläubigervertrauen“

(S. 82, 131, 230) oder „Kreditwürdigkeit“ statt „Größe“ machen das Resultat wertvoller. Warum gerade das Jahr 1928 die „späten zwanziger Jahre“ bei den in den Tabellen 3.2, 3.3 und 3.4 wiedergegebenen Zusammenhängen repräsentiert, mag sinnvolle Gründe haben – erläutert werden diese nicht.

Der Autor vertritt die These, daß europäische Länder und Siedlungsökonomien, wie die USA, im Unterschied zu „Entwicklungsländern“ ihre Schulden erfolgreich abzutragen vermochten. Folgerichtig meint Suter auch, Anleihen der USA hätten im 19. Jahrhundert ein geringes Risiko aufgewiesen (S. 57). Sowohl historische Tatsachen als auch die im Buch selbst aufgeführten Fakten widersprechen dieser Ansicht. Unter „USA“ werden im Anhang A eine Reihe von Zahlungsunfähigkeiten, ja korrekterweise auch die Schuldenzurückweisungen Mississippis und Floridas angeführt. Man könnte hinzufügen, daß der Terminus *repudiation* auf Mississippi zurückgehen soll oder der *Council of the Corporation of Foreign Bondholders* 1868 wegen der Zahlungsverweigerungen von US-Bundesstaaten gegründet wurde. Die behauptete Bonität der USA als Schuldner im Jahre 1876 wird durch die Auflistungen der Zahlungsunfähigkeit von US-Bundesstaaten im Zeitraum 1873–1882 nicht gerade bestätigt. Es sei auch erwähnt, daß die mangelnde Zahlungsmoral des jungen Landes sogar in die Weltliteratur Eingang gefunden hat: Dickens Geizhals Scrooge erwacht schweißgebadet vom Alptraum, seine soliden, britischen Werte hätten sich in US-Schuldenpapiere verwandelt. Auch die massive Schuldenreduktion des Londoner Abkommens 1953 zugunsten Deutschlands (S. 248) läßt sich kaum als erfolgreiches Schuldenabtragen interpretieren. Die Einstellung des Schuldendienstes durch viele europäische Staaten und einige US-Bundesstaaten in den dreißiger- und vierziger Jahren fehlen im Buch überhaupt. Allerdings läßt sich ohne solche Fakten die These

erfolgreicher Schuldentilgung viel besser „aufrecht“ erhalten.

Hinsichtlich der US Bundesstaaten mag man einwenden, Suter erklärte, daß er sich mit der Verschuldung von Nationalstaaten beschäftigen wolle (vgl. S. 5). Allerdings bezieht er selbst die US-Bundesstaaten („keine souveränen Nationalstaaten im engeren Sinne“, S. 91) aber auch argentinische Provinzen und Städte (S. 205, 215) ein, ja auf S. 56 erklärt er schließlich, die *öffentliche Auslandsverschuldung* – also nicht nur die der Zentralregierung – stünde im Zentrum des Interesses. Da der Finanzierungsbedarf der Zentralregierung wesentlich vom Grad der Zentralisierung der Kompetenzen und Ausgaben abhängt, ist diese Entscheidung richtig: Das Kriterium „öffentlich“ ist für internationale Vergleiche sinnvoll.

Der Autor weist immer wieder auf die Rolle von Infrastrukturinvestitionen, insbesondere der Eisenbahn, im Verschuldungsprozeß hin, es fehlt jedoch der Hinweis, daß gerade solche Investitionen in den USA fast routinemäßig durch Insolvenzen finanziert wurden, wobei den USA die Infrastruktur blieb und den Gläubigern wertloses Papier. Das US-Eisenbahnnetz wurde so weitgehend auf Kosten europäischer Gläubiger finanziert, während Entwicklungsländern dieser bequeme Entwicklungsweg – gelegentlich auch militärisch – verwehrt wurde. Nun stimmt es natürlich, daß die US-Eisenbahngesellschaften trotz aller Staatsintervention formal üblicherweise private Gesellschaften waren – allerdings umfaßten die Schulden der neun US-Bundesstaaten, die in den vierziger Jahren den Zinsendienst suspendierten, als der Preis ihres Hauptexportgutes, Baumwolle, verfiel, auch Kredite für Bahn- und Kanalbau – doch müßte eine sinnvolle Analyse der Entwicklungspfade funktional statt in engem Sinn juristisch argumentieren, zumal die Grenzen bei Staatsgarantien oder rückwirkend aufgezwungenen Schuldenübernah-

men durch die öffentliche Hand verschwimmen. Im Falle der argentinischen Eisenbahnen kann Sutter sich nicht entscheiden, ob diese nun profitable und produktive Investitionen (S. 225, 231) waren oder nicht (S. 205, 207) – man findet daher beide Behauptungen gleichberechtigt im Buch.

Ein Vergleich der unterschiedlichen Verschuldungsstruktur in der Zwischenkriegszeit und heute sowie Überlegungen, welche Auswirkungen dies haben könnte, fehlen – trotz Kapitel 3.5 „Das Muster der Schuldenregelung und sein Wandel“ – gänzlich. Für Schuldenreduktionen könnte es von Bedeutung sein, ob es um von vielen Privaten gehaltene Anleihen oder das Geld relativ weniger Banken geht, ob das Land aufgrund riesiger Disagi und Gebühren nur Bruchteile vom Nominale erhält oder der Kredit voll ausbezahlt wird. Werden nur 50% des Anleihennominales tatsächlich von den Gläubigern aufgebracht, so ist eine Schuldenreduktion auf 75% des Nominales kein effektiver Forderungsverzicht.

Die Kapitalflucht wird praktisch nicht behandelt, dafür verblüfft die Behauptung „autoritaristische Regimes“ verschuldeten sich „eher selten“ im Ausland (s. 231) – offenbar wurde

der Schuldenberg Lateinamerikas von Militärdemokratien aufgehäuft. Das äußerst interessante Indonesienabkommen fehlt ebenfalls, obwohl es in dem sehr bekannten Buch Kampffmeyers exzellent dargestellt wurde.

Abschließend seien noch einzelne weitere Punkte kurz angeführt, die zeigen, daß man sich auf die Darstellungen Sutters nicht verlassen sollte. Die Veränderung der Austauschverhältnisse kann nicht einfach „stellvertretend“ für die Veränderung der Exporteinkünfte (S. 103) genommen werden. Die Sowjetunion war hinsichtlich der Schulden des zaristischen Rußlands nicht simpel zahlungsunfähig (S. 276), sondern hat diese auch dem Grunde nach zurückgewiesen. Man wird auch annehmen müssen, daß Bulgarien bei Kriegseintritt 1915 seinen Kriegsgegnern gegenüber eher zahlungsunwillig als zahlungsunfähig (S. 242) war. Die Behauptung, es habe in der gegenwärtigen Schuldenkrise „bislang“ keine Schuldenerleichterungen gegeben (S. 130), ist (auch 1988 geschrieben) schlicht falsch.

Kurzer Sukkus dieser Besprechung: Das Thema ist gut, das Buch leider nicht.

Kunibert Raffer

INDUSTRIELLE BEZIEHUNGEN IN JAPAN

Rezession von: Manfred H. Bobke,
Wolfgang Lecher: Arbeitsstaat Japan,
Schriftenreihe der Otto-Brenner-Stif-
tung: Band 49, Bund-Verlag, Köln
1990, DM 30,-

„Anspruch auf bezahlten Erholungsurlaub hatte ein japanischer Arbeitnehmer nach dem Arbeitsstandardgesetz erst im zweiten Jahr der Beschäftigung, und zwar insgesamt 6 Tage. Seit der Reform dieses Gesetzes im Jahre 1988 kann ein Arbeitnehmer im zweiten Jahr der Beschäftigung 10 Tage Urlaub nehmen.“ (Seite 173)

Solches und ähnlich Interessantes erfahren die Leser des kenntnisreichen Buches von M. Bobke und W. Lecher über den gegenwärtigen Stand der japanischen Arbeitsbeziehungen. Das in zwei Abschnitte gegliederte Buch gibt im ersten Teil (Lecher) eine einführende Darstellung der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitszeit in Japan. Der zweite Teil (Bobke) beschreibt anhand des Arbeitsrechts die normierten Rahmenbedingungen der japanischen Arbeitsbeziehungen.

Der mit vielen Schaubildern und Tabellen aufgearbeitete Abschnitt über die Arbeitszeit bietet zu Beginn eine einführende Beschreibung der geschichtlichen Vorbedingungen des gegenwärtigen Systems der Arbeitsbeziehungen in Japan. Die, vergleicht man sie mit Europa, auch hier Wurzeln im Feudalismus haben, die allerdings zu einem weitaus größeren Ausmaß, als es in Europa der Fall war, den Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus überlebten und oft in modifizierter Form in den heutigen Unternehmen weiterbestehen. Neben dieser Darstellung entwickelt Lecher im ersten Teil eine umfangreiche Gesamtdarstellung des gegenwärtigen Stan-

des der Arbeitszeit in Japan. In der anschließend dargestellten Untersuchung, die im Auftrag der japanischen Regierung erstellt wurde, zeigt sich deutlich, daß es auch in Japan einen Wertewandel unter den Beschäftigten gibt: Wo früher der Wunsch nach materiellen Dingen im Vordergrund stand, überwiegt unter den japanischen Arbeitnehmern heute das Bedürfnis nach einem Ausbau der Freizeit, zum Teil anlehnend an westliche Standards.

Abschließend verweist Lecher zutreffenderweise auf das Dilemma der Arbeitszeitverkürzung in Japan, das innerhalb der japanischen Gewerkschaften ohne Zweifel besteht. Denn eine Arbeitszeitverkürzung in Japan kann einerseits nur von den Gewerkschaftlichen Dachorganisationen (Rengo usw.) durchgesetzt werden, denn nur somit ist eine gleichzeitige industrieweite Einführung der Verkürzung der Arbeitszeit möglich.

Andererseits aber besitzen genau diese gewerkschaftlichen Dachorganisationen in Japan aufgrund der starken Stellung der Betriebsgewerkschaften nur eine schwache Position in der japanischen Arbeiterschaft sowie innerhalb des Tarifverhandlungssystems. Dies führt dazu, daß der in Japan für die Durchsetzung einer Arbeitszeitverkürzung so wichtige Organisationsteil (Dachverband), innerhalb des japanischen Gewerkschaftssystems nur unzureichend gestärkt ist.

Tragende Säule und Zentrum der japanischen Gewerkschaftsbewegung sind die mehr als 70.000 Betriebsgewerkschaften, die zwar zum überwiegenden Teil in den Dachverbänden organisiert sind, aber der Dachverband hat, abgesehen von den alljährlichen „Frühjahrsoffensiven“, wenig Einfluß auf die gewerkschaftliche Tarifpolitik. Denn die Tarifpolitik obliegt zum überwiegenden Teil den Betriebsgewerkschaften. Selbst innerhalb dieser ins Deutsche übersetzte „Frühjahrsoffensiven“ spielen die Dachverbände nur eine Vorreiterrolle, wodurch diese

„Frühjahrsoffensiven“ nicht mehr als den tarifpolitischen Rahmen für die Verhandlungen der Betriebsgewerkschaften vorgeben.

Beginnend mit dem „Gesetz zur Sicherung der öffentlichen Ruhe“ von 1900, welches in Anlehnung an das Bismarcksche Sozialistengesetz ein Koalitions- und Streikverbot (Seite 152) in Japan installierte, beschreibt der Autor des zweiten Teils (Bobke) die rechtliche Situation der japanischen Arbeitsbeziehungen. Dieses Arbeitsrecht wurde in der Zeit vor der extrem autoritären japanischen Militärdiktatur (1936) und deren imperialistischen Angriffskriege liberalisiert, d. h. das Koalitions- und Streikverbot wurde aufgehoben. Das neue Arbeitsrecht, das nach der Kapitulation der Militärs im Jahre 1945 kodifiziert wurde, zeigt in deutlicher Weise deutsche, englische und französische Einflüsse. In der neugeschaffenen Friedensverfassung von 1946 (Verbot des Militärs und des Militarismus) ist die Koalitionsfreiheit enthalten. Diese in der Verfassung garantierte Koalitionsfreiheit schließt die negative Koalitionsfreiheit aus. Dadurch wird, ganz im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland, das System des „Union-Shops“ oder „Closed Shop“ möglich, welches in Japan auch entstand.

Die oben erwähnten eigentlichen Säulen der japanischen Arbeitsbeziehungen, also die Betriebsgewerkschaften, werden durch das „Closed-Shop-System“ noch mehr gestärkt.

Da die tarifpolitische Option zumeist bei den Betriebsgewerkschaften liegt, die auch über Streiks entscheiden können, verfügen die Betriebsgewerkschaften, und somit natürlich auch die Betriebsräte, über vergleichsweise mehr Macht als ihre bundesdeutschen Kollegen. Diese starke Position kann allerdings durch die Anwesenheit unterschiedlicher Dachorganisationen innerhalb eines Betriebes gemindert werden. So hat die Konkurrenz der verschiedenen Dachverbände (Rengo, Sohyo, Domei) auch schon dazu ge-

führt, daß, wie es zum Beispiel im Falle der Firma Sumitomo geschah, Domei die Entlassung progressiver Gewerkschaftskollegen (im Sohyo-Dachverband organisiert) unterstützte. Diese drei Dachverbände sind mit dem bundesdeutschen DGB und nicht so sehr mit den 16 Einzelgewerkschaften der Bundesrepublik zu vergleichen.

Ausführlich sind die Darstellungen über die Rechte der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften, die von Arbeitsschutz, Arbeitszeitregelungen über Schlichtung bis hin zur Mitbestimmung reichen. In diesem Abschnitt wird auch der nicht unerhebliche durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Männern (ca. 250.000 Yen) und Frauen (ca. 150.000 Yen) sowie die überraschenderweise derzeit rückläufige Tendenz der Inanspruchnahme des tariflich oder gesetzlich gesicherten Urlaubs erwähnt.

Trotz der zahlreichen und unerläßlichen Details und Tabellen ist das Buch weder unübersichtlich, noch verliert es sich in Einzelheiten. Vielmehr bietet es eine Gesamtdarstellung der Arbeitsbeziehungen im heutigen Japan, wobei das Buch weit mehr ist als nur eine Antwort auf Arbeitgeberwürfe, wie sie Steinkühler in der Einleitung erwähnt.

Typisch für bundesdeutsche Wissenschaftler, die aus hochgradig verrechtlichten Arbeitsbeziehungen kommen, ist die lange Darstellung der Rechtslage in Japan, was allerdings dem zu erforschenden Gegenstand nicht im Wege steht. Der einzige Mangel des Buches liegt im zu starken Verbleiben im deskriptiven Bereich, wodurch die Analysen oft zu kurz fassen. Diese Analysen sollten tiefer gehen als die (zutreffenden) Hinweise auf die Identifikation mit dem Betrieb, dessen Wurzeln im Feudalismus liegen. Hier wäre zu denken an eine vertiefende Darstellung der typischen Eigenarten der japanischen Arbeitsbeziehung, die während des Überganges vom Feudalismus zum Kapitalismus entstanden.

Thomas Murakami

SOZIALPARTNERSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNGS- ENTWICKLUNG

Rezession von: Reinhard Christl,
Sozialpartnerschaft und Beschäfti-
gungspolitik in Österreich, Europäi-
sche Hochschulschriften, Peter Lang,
Frankfurt am Main/Bern/New York/
Paris, 1990, 222 Seiten, sFr 51,-

Die in der heimischen Diskussion seit der „Erdölkrise“ wiederholt zu Grabe getragene Sozialpartnerschaft erweist sich nicht nur unverändert als zentrale Determinante des wirtschafts- und sozialpolitischen Geschehens in Österreich, sondern erweckt ebenso das Interesse ausländischer Betrachter. Letzteres gilt freilich nur eingeschränkt für den Autor der vorliegenden Studie, da dieser aus Österreich stammt. Allerdings studierte und arbeitete er an der Universität Passau und unternahm es, die Bedeutung der österreichischen Sozialpartnerschaft an einem konkreten Beispiel dem deutschen Fachpublikum zu demonstrieren – auch durch einen Vergleich mit der Entwicklung in diesem Land. Zum Objekt seiner Forschung wählte er die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zur Zeit des Rückschlages 1974/75.

Christl gibt einen wohlfundierten Überblick über Entstehung, Position sowie die Institutionen der Sozialpartnerschaft und auch über ihre Rolle in der Wirtschaftspolitik. Für den österreichischen Leser wird die Studie naturgemäß vor allem durch den Vergleich mit der Bundesrepublik interessant. Hierbei kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß in Österreich insbesondere der Arbeitnehmerseite ein

weit größerer Einfluß auf die Wirtschaftspolitik zukomme als in der Bundesrepublik. Umgekehrt seien auch deutlich programmatische Unterschiede zwischen den beiden Gewerkschaften sichtbar. Während sich der ÖGB mit Staat und Gesellschaft identifiziert und auch für die Position der Arbeitgeber Verständnis zeige, sei der DGB in seinen Deklarationen eher auf Konflikt eingestellt. Die Lohnpolitik werde in Österreich der Vollbeschäftigung und dem Wirtschaftswachstum untergeordnet, wogegen sie in der BRD auch als Instrument der Umverteilung betrachtet werde. In Österreich verfolge man dieses Ziel eher über die Sozialpolitik.

Bedenkenswert scheint in diesem Zusammenhang der Hinweis des Autors, die liberale Haltung des ÖGB resultiere zum Teil aus seiner Trittbrettfahrerposition gegenüber dem DGB, welcher manche sozialpolitischen Forderungen durchkämpfte, die dann in Österreich unter Hinweis auf das deutsche Beispiel leichter durchgesetzt werden könnten. Vielleicht wäre dieser Gedanke, jenseits der Arbeitszeitverkürzung, genauer zu belegen.

Eine Ursache der relativ konfliktfreien Situation zwischen den Marktparteien in Österreich kommt in Christls Darstellung zuwenig hervor. Durch die Verstaatlichung fehlt nämlich in Österreich ein heimisches Großunternehmertum praktisch zur Gänze – die privaten Großbetriebe stehen in ausländischem Eigentum. Dieser Umstand bewirkte nicht nur einen faktischen Machtverlust für die Arbeitgeberseite, sondern schränkte sicherlich auch ihr Selbstbewußtsein – verglichen mit der BRD – ein.

Angesichts der programmatischen Unterschiede zwischen den Gewerkschaften scheint es bemerkenswert, daß die effektive Lohnpolitik keineswegs differiert. Der Autor vergleicht die Entwicklung der realen Tarifstundenlöhne seit 1970 und zeigt, daß diese in Österreich sogar stärker gestiegen sind – freilich auch die Produktivität.

Ebensowenig vermag er an der Lohnquotenentwicklung Unterschiede zwischen den beiden Ländern zu erblicken. Somit scheinen sich die Differenzen auf die Rhetorik und die Atmosphäre zu beschränken. In der politischen Praxis verhielten sich die deutschen Gewerkschaften ebenso wie die österreichischen – ein nicht ganz überraschendes Resultat, da die Korporatismusliteratur die BRD immer der dafür charakteristischen Staatengruppe zuzählt.

Gewisse Unterschiede sieht Christl in der Beschäftigungspolitik beider Länder. Das Konzept des „Austrokeynesianismus“ sei ohne gewerkschaftliche Kooperation nicht denkbar gewesen. Seine Effekte lägen allerdings im Vergleich zur BRD nicht in der Fiskal-, sondern in der Geldpolitik. Das Nettodefizit der öffentlichen Haushalte des Gesamtstaates in der BRD habe 1975 jenes Österreichs übertroffen. Erst in den achtziger Jahren sei die österreichische Fiskalpolitik deutlich expansiver als die in der BRD gewesen. Sichtbare Unterschiede fänden sich jedoch in der Geldpolitik. Das österreichische Zinsniveau wäre 1973 bis 1975 entgegen der langjährigen Situation deutlich unter dem deutschen gelegen. Der Autor schreibt diese Politik teilweise dem Sozialpartnereinfluß in der Notenbank zu, teilweise deren Überzeugung, daß eine lockere Geldpolitik zu keinen Konsequenzen bei den Löhnen führen würde.

Die wesentlichen Beschäftigungseffekte ergäben sich allerdings aus diskretionären Eingriffen wie der Beschäftigungspolitik, welche die verstaatlichte Industrie betrieben hatte und der Reduktion des Ausländerstandes. Nicht zu folgen vermag man der Meinung des Autors, die Arbeit der Österreicher im Ausland habe gleichfalls den Angebotsdruck gemildert, denn auch die Zahl dieser Arbeitskräfte ging nach 1975 zurück, ähnliches gilt für den Karenzurlaub. Ein gewichtiger Einfluß resultiere aus dem Transfer der Arbeitslosigkeit in das

Pensionssystem. Interessant scheint in diesem Zusammenhang, daß sich das „Vorruhestandsgesetz“ in der BRD als Fehlschlag erwiesen hat.

Wenn der Verfasser diese klare und wohldokumentierte Studie (es wurde die gesamte einschlägige Literatur verarbeitet) mit der Bemerkung beendet, es gehe darum, die österreichische Sozialpartnerschaft im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen zu „entmythologisieren“, dann wird sie diesem Ziel aus zwei Gründen nicht gerecht. Zunächst legt er selbst dar, daß sich zwar die Fiskalpolitik der BRD und Österreichs in der Phase des „Austrokeynesianismus“ nicht unterschieden hatten, wohl aber die Geldpolitik unter dem Einfluß der Sozialpartner. Und damit hatte durch den weit schwächeren Rückschlag in Österreich der Aufbau des Arbeitslosensockels mit seinen Hysteresiseffekten vermieden werden können, welchen Zusammenhang Solow mit den Worten „an ounce of prevention is worth a ton of correction“ (Solow, 1991, S. 196) charakterisiert. In der Folge kam es dann zum Unterschied, nicht nur zu Westeuropa, sondern möglicherweise auch zur Bundesrepublik zum Abbau der Lohnsteigerungsrate nicht durch „incomes policy by fear“ (Cornwall, 1991, S. 114), als Folge hoher Arbeitslosenraten, sondern als Konsequenz des „social bargain“, also der Sozialpartnerschaft.

Aber dann ist noch ein weiteres. Hier scheint natürlich ein quantitativer Nachweis kaum möglich, aber auf dieses Problem weist er ja selbst hin. Bedenkt man den ökonomischen Aufholprozeß Österreichs nach 1945, der je Einwohner noch erfolgreicher verlief als in der Bundesrepublik (alt) und erwägt man die gewaltigen wirtschaftlichen Kräfte, welche diesem Staat zugeschrieben werden, muß man sich fragen, was es wohl gewesen ist, das diesen enormen Expansionsprozeß in Österreich ermöglicht hat. Was ist der wirtschaftliche „asset“ dieses Landes? Hängt das nicht doch irgendwie mit

der Sozialpartnerschaft zusammen?
Hängt das nicht doch irgendwie mit
der Sozialpartnerschaft zusammen?
Der zuletzt genannte kanadische Au-
tor scheint es jedenfalls im Zusam-
menhang mit der Wirtschaftspolitik
anzunehmen!

Felix Butschek

Literatur

- J. Cornwall, in ders. (Hrsg.), *The Capitalist Economies, Prospects for the 1990s*, Aldershot-Brookfield 1991
- R. M. Solow, *Unemployment as a Social and Economic Problem*, in: J. Cornwall (Hrsg.), *The Capitalist Economies, Prospects for the 1990s*, Aldershot-Brookfield 1991