

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Flexibilität – Chance oder
Bedrohung?

Otto Farny/
Bruno Roßmann/
Kathrin Svoboda Die Körperschaftsteuer in Österreich

Bruno Roßmann Die finanzielle Situation des
österreichischen Straßenbaus

Meinhard Supper Grenzen des Keynesianismus

Georg Aichholzer/
Lorenz Lassnigg/
Gerd Schienstock Berufliche Fortbildung als
arbeitsmarktpolitische Strategie

Ota Šik Bedeutung und Mängel des
jugoslawischen Wirtschaftssystems

Berichte und Dokumente

Bücher

2/86

12. Jahrgang
Heft 2

ORAC

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.	
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. Günther Chaloupek Thomas Delapina Otto Farny Irene Geldner	
		Peter Kreisky Michael Mesch Bruno Roßmann Kathrin Svoboda
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek	
GESCHÄFTSFÜHRENDER REDAKTEUR	Thomas Delapina	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Wilhelmine Goldmann Oskar Grünwald Heinz Kienzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödlauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Svoboda Herbert Tumpel Julian Uher Hans Wehsely Erwin Weissel Karlheinz Wolff
MEDIENINHABER (VERLEGER)	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0 222/52 85 52	
HERAUSGEBER UND REDAKTION	Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22 Telefon 0 222/65 37 65	
DRUCK	Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg A-2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66 Telefon 0 26 22/82 61 Serie	
PREISE	Einzelnummer öS 95,- (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 300,- (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 180,-	
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013	
OFFENLEGUNG	gemäß § 25 Mediengesetz: Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17	

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

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

<i>EDITORIAL</i> Flexibilität – Chance oder Bedrohung?	149
<i>Otto Farny/Bruno Roßmann/Kathrin Svoboda</i> Die Körperschaftsteuer in Österreich – Eine ökonomische Analyse	157
<i>Bruno Roßmann</i> Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus	191
<i>Meinhard Supper</i> Grenzen des Keynesianismus	223
<i>Georg Aichholzer/Lorenz Lassnigg/ Gerd Schienstock</i> Berufliche Fortbildung als arbeitsmarktpoliti- sche Strategie	241
<i>Ota Šik</i> Bedeutung und Mängel des jugoslawischen Wirtschaftssystems	259
<i>Berichte und Dokumente</i> <i>Günther Chaloupek</i> Die „Wiener Schule der Nationalökonomie“ politisch betrachtet	269
<i>Bücher</i> G. Fink (Hrsg.), Socialist Economy and Econo- mic Policy – Essays in Honour of Friedrich- Levcik-Studien über Wirtschafts- und System- vergleiche, Band 13 (Robert Schediwy)	273
<i>Ota Šik, Ein Wirtschaftssystem der Zukunft</i> (Alain Thierstein)	277
<i>Gilbert Norden, Einkommensgerechtigkeit – Was darunter verstanden wird (Thomas De- lapina)</i>	280

Adolf Adam (Hrsg.), Festschrift für Wilhelm Winkler (Joachim Lamel)	283
Marlene Kück, Neue Finanzierungsstrategien für selbstverwaltete Betriebe (Ernst Fehr)	285
H. Diefenbacher/L. Kißler/H. G. Nutzinger und V. Teichert (Hrsg.), Mitbestimmung und Wirklichkeit (Leonhard Bauer, Martina Scheinecker)	288
F. Beckenbach/J. Müller/R. Pfriem/E. Stratman, Grüne Wirtschaftspolitik. Machbare Utopien (Alfred Noll).	291
Ausländische Arbeitnehmer in Österreich (Franz Köppl).	294
Anselm Skuhra/Hannes Wimmer (Hrsg.), Friedensforschung und Friedensbewegung (Karl Wörister).	296

**Unsere
Autoren**

GEORG AICHHOLZER ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien

GÜNTHER CHALOUPEK ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

OTTO FARNY ist Leiter des Referats für Finanzwissenschaften der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

LORENZ LASSNIGG ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien

BRUNO ROSSMANN ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

GERD SCHIENSTOCK ist Leiter der Abteilung Soziologie am Institut für Höhere Studien

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

MEINHARD SUPPER ist Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Abteilung der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft

KATHRIN SVOBODA ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Editorial

Flexibilität – Chance oder Bedrohung?

I

Flexibilität ist in aller Munde. Flexibilität wird von den einen als Wunderwaffe gegen Arbeitslosigkeit und Stagnation gepriesen, von anderen als Rückschritt ins soziale Elend des vorigen Jahrhunderts gefürchtet. Eine dritte Gruppe wieder interpretiert Flexibilität als Möglichkeit einer autonomen Gestaltung von Arbeitsbedingungen, ja selbst als Chance, alternative Lebensstile zu verwirklichen.

Setzt man als erste Annäherung Anpassungsfähigkeit für Flexibilität, so ist zu fragen, wieso gerade jetzt und mit großer Heftigkeit ein Mangel an Anpassungsfähigkeit diskutiert wird. Zum Teil schwingt darin wohl der Vorwurf mit, daß Menschen nicht schnell genug bereit sind, Einkommenseinbußen und eine Verschlechterung von Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, die von einer ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung abverlangt werden. Es ist zwar nicht mehr Anpassung notwendig als vor zehn oder zwanzig Jahren, aber die Richtung hat sich umgekehrt. In den vergangenen Jahren der hohen Wachstumsraten und des Arbeitskräftemangels bedeutete ein neuer Arbeitsplatz fast immer eine Verbesserung des Lebensstandards, oft auch bessere Arbeitsbedingungen. Mit diesen Aussichten wanderten in den letzten dreißig Jahren fast 600.000 Menschen aus der Landwirtschaft ab, und auch in der Industrie nahm die Beschäftigung nach einem Anstieg bis Mitte der 70er Jahre zugunsten der Dienstleistungen ab. Nicht immer ging es völlig reibungslos vor sich, aber oft bot die Veränderung eine Chance zum sozialen Aufstieg, und eine aktive Arbeitsmarktpolitik half die Anpassungskosten fair zu verteilen.

Anpassung Mitte der 80er Jahre hingegen bedeutet zumeist Verschlechterung, bedeutet Verzicht auf errungene Positionen und die erzwungene Wahl eines kleineren Übels. Große Begeisterung ist dafür nicht zu erwarten.

II

Selbst wenn man die Betrachtung auf jene Veränderungen und Anpassungen beschränkt, die unter Arbeitsmarktflexibilität gefordert werden, eröffnet sich ein weites Spektrum von Bewegungen am Arbeitsmarkt.

Ausgangspunkt vieler Überlegungen ist das Modell einer vollkommenen Marktwirtschaft, in dem Arbeitslosigkeit nicht entsteht. Für alle jene, die im Marktmodell einen Arbeitsbehelf und keinen Glaubensinhalt sehen, wird dadurch die Diskussion etwas mühsam, da in solchen Analysen erst aufwendig das Vorhandensein von Arbeitslosigkeit mit den Modellannahmen in Einklang gebracht werden muß, bevor Maßnahmen zur Bekämpfung konzipiert werden können. Mehr an der Wirklichkeit orientierte Ökonomen hingegen akzeptieren auch die historische Erfahrung, daß das unkontrollierte Wirken von Marktkräften zu periodischen Krisen und zu sozialen Mißständen führt. Wirtschafts- und Sozialpolitik müssen die Chancen ausgleichen und den Schwächeren helfen. In einer realistischen Analyse von Lohnbildungsprozessen muß auch berücksichtigt werden, daß etwa große multinationale Unternehmen Macht ausüben, was genausowenig in das Bild der vollkommenen Marktwirtschaft paßt. Nach Meinung orthodoxer Verfechter der Marktwirtschaft sind gesellschaftliche Rahmenbedingungen zur Zügelung der Marktkräfte, wie Kündigungsschutz und kollektivvertragliche Löhne oder noch einfacher, gewerkschaftliche Macht, um beides durchzusetzen, die Ursache von Arbeitslosigkeit. Sie erwarten sich daher von der Stärkung der Marktkräfte einen Abbau von Arbeitslosigkeit und sehen vor allem die Gewerkschaft als Störenfried, der sich in ihrer heilen Modellwelt herumtreibt.

Ein Ausfluß des Denkens im Marktmodell ist die Frage, in welchem Ausmaß Arbeitsmärkte auf Angebots- oder Nachfrageschocks reagieren, ob ein Ausgleich über die Lohnhöhe (Preisanpassung) oder über Arbeitslosigkeit (Mengenanpassung) zustande kommt. Dazu wird auf makroökonomischer Ebene die Veränderung des aggregierten nominellen oder realen Lohnniveaus untersucht. Mikroökonomisch versucht man die Frage über die Analyse der zeitlichen Entwicklung von Lohnstrukturen nach Wirtschaftsbereichen, Berufen oder auch anderen Merkmalen zu beantworten. Nun kann es durchaus gelingen, die in diesem Zusammenhang entstehenden, sehr umstrittenen, empirischen und analytischen Probleme zu lösen. Damit steht man aber erst am Beginn des dornigen Weges von der Identifizierung von Bestimmungsgründen von Lohnniveau und Lohnstruktur zur Formulierung von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maß-

nahmen. Wo immer Löhne zur Diskussion stehen, bleibt Lohnpolitik nicht ausgeklammert und damit auch der institutionelle Rahmen, in dem der Lohnbildungsprozeß abläuft. Empfehlungen, die Löhne den Marktkräften zu überantworten bzw. überhaupt auf Lohnpolitik zu verzichten, weil sie lediglich Arbeitslosigkeit bewirken könne, treffen das Fundament der Gewerkschaftsbewegung. Gewerkschaften mißtrauen daher mit Recht dem Ergebnis vieler Analysen von Arbeitskostenflexibilität, die letztlich in der Empfehlung münden, mit Lohnsenkungen und Sozialabbau Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Soziale Errungenschaften als Markthemmnisse zu diffamieren bringt Verunsicherung und trägt zu einem Klima bei, welches der wirtschaftlichen Entwicklung nicht förderlich ist.

Jene Länder, die den Wohlfahrtsstaat als Voraussetzung einer günstigen Wirtschaftsentwicklung schätzen, waren in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zwar erfolgreicher als jene Länder, die soziale Ansprüche als Krisenursache sehen wollen. Dennoch schlägt sich die offizielle amerikanische Sicht der Dinge häufiger im Forschungsansatz und damit auch in den Arbeitsmarktanalysen der OECD nieder, als die Erfahrung von kleineren und kleinen europäischen Industriestaaten.

III

Wie stellt sich nun der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigungsgrad empirisch dar und was kann daraus die Wirtschaftspolitik lernen? Zwar lassen sich für jüngere Perioden auch solche Beschäftigungsfunktionen spezifizieren, die zeigen, daß die Bewegung von Reallöhnen und Beschäftigungsgrad in entgegengesetzte Richtungen erfolgt. Allerdings ist der Reallohn nicht die einzige Bestimmungsgröße der Beschäftigung. Gesamtnachfrage, Kapitalstock, Rohstoffpreise und technischer Fortschritt haben ebenso signifikanten Einfluß. Aus der Sicht der österreichischen lohnpolitischen Praxis sind das alles keine Offenbarungen. Denn schließlich wurden schon bisher Lohnforderungen nicht losgelöst von der allgemeinen Arbeitsmarktsituation und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gestellt. Aber Löhne und Gehälter sind auch wichtiger Bestandteil der Gesamtnachfrage, ihr Ansteigen erhöht die Beschäftigung.

Die OECD weist für Österreich, ebenso wie für Japan, Schweden und die Schweiz ein hohes Maß an Flexibilität der Reallöhne nach und sieht darin den Grund für die relativ gute Bewältigung von Arbeitslosigkeit in diesen Ländern. Offensichtlich haben die österreichischen Gewerkschaften mit

ihren Lohnforderungen das richtige Augenmaß für das Ansteuern wichtiger wirtschaftspolitischer Zielsetzungen gehabt.

Eine solche Reallohnflexibilität ist natürlich nicht nur in der verantwortungsbewußten Lohnpolitik der Gewerkschaften begründet. Befragungen unter Arbeitslosen in Wien haben ergeben, daß ein neuer Arbeitsplatz nach einer Periode der Arbeitslosigkeit für die meisten Betroffenen mit Einkommenseinbußen gegenüber dem früheren Arbeitsplatz verbunden ist. In der Industrie steigt derzeit in jenen Bundesländern das Lohnniveau am wenigsten, wo die Produktion am stärksten wächst und die Beschäftigung zunimmt. Hier spielen Alter und Qualifikation der zusätzlichen Beschäftigten ebenso wie die Branchenstruktur eine Rolle, sicher aber auch die Anpassung an geänderte Arbeitsmarktbedingungen. Eine Starrheit der Reallöhne zu behaupten, geht jedenfalls an der österreichischen Realität vorbei.

Aber nicht nur Lohnsätze, sondern auch freiwillige und gesetzliche Sozialleistungen werden verdächtigt, Arbeitslosigkeit zu verursachen. Lohnnebenkosten sind als Besteuerung von Arbeitsleistung und damit als Anlaß von arbeitsplatzvernichtender Rationalisierung ins Gerede gekommen. Weiters wird behauptet, daß durch die Struktur der Lohnnebenkosten die Beschäftigung von schlechtbezahlten und unqualifizierten Arbeitskräften diskriminiert wird. Ließe es sich nachweisen, daß soziale Sicherheit Arbeitslosigkeit verursacht, so wäre das ein gewichtiges Argument gegen die Einführung einer solchen Absicherung oder die Rechtfertigung für die Abschaffung schon bestehender Einrichtungen. Es liegt wohl auf der Hand, daß Gegner eines Sozialstaates an einem solchen Nachweis besonderes Interesse hätten. Die Frage, ob eine Senkung der Lohnnebenkosten – aufgefaßt als Besteuerung des Arbeitseinsatzes – positive Beschäftigungsfolgen hätte, können die bislang angestellten Untersuchungen nicht beantworten. Hier spielen Steuerinzidenz und – mit dem Ziel des unveränderten Steueraufkommens – die Frage der Einnahmensubstitution eine Rolle. Ebenso kommt es auf den Zeithorizont an.

Eine Schlußfolgerung der OECD aus solchen Untersuchungen ist in Österreich schon lange unbestritten und Leitlinie des Handelns, nämlich daß aus einer Vielzahl von Gründen es für Arbeitgeber und Arbeitnehmer von Vorteil ist, sich nicht nur über Lohnsätze, sondern auch über soziale Leistungen zu einigen. Die Kritik der österreichischen Unternehmervertreter an der Höhe der Lohnnebenkosten kommt zwar regelmäßig mit den Ergebnissen der einschlägigen Statistik, doch geht es ihr bei grundsätzlicher Anerkennung der Vorteile des Wohlfahrtsstaates vor allem um das rechte Maß im Hinblick

auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Die Bestimmungsgründe der Lohnstruktur und ihre Anpassung an geänderte Angebots- und Nachfrageverhältnisse sind ein zentrales Thema der Flexibilitätsdiskussion. Lohnunterschiede sollen Signale setzen, sollen zum Erwerb neuer Qualifikationen, zum Berufs- oder Arbeitsplatzwechsel anreizen. Sie bestimmen aber auch die unterschiedliche Arbeitskräftenachfrage der einzelnen Wirtschaftsbereiche. Nach dieser Auffassung wäre es möglich, über die „richtige“ Lohnstruktur den Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeizuführen und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. In der Analyse ist es äußerst schwierig, Lohnstrukturen international zu vergleichen, Bestimmungsgründe zu identifizieren und letztlich jene Punkte zu benennen, an denen wirtschaftspolitische Maßnahmen mit dem Ziel, die Beschäftigung zu steigern, ansetzen können. Aus den festgestellten Relationen zwischen Löhnen und Produktivität nach Branchen lassen sich unmittelbar noch keine Anleitungen zum wirtschaftspolitischen Handeln und zur Verwirklichung einer höchst unbestimmten „Flexibilität“ gewinnen. Auf keinen Fall wäre es angebracht, für einen sehr unsicheren Beschäftigungszuwachs eine Lohnpolitik zu betreiben, die Einkommensunterschiede anwachsen und Niedriglohnindustrien entstehen läßt.

IV

Durch den Arbeitskräfteüberschuß hat sich der Handlungsspielraum der Unternehmer ausgeweitet. Es ist leichter geworden, Einsparungen an Arbeitskosten zu Lasten der Arbeitnehmer durchzusetzen, Leerzeiten abzubauen und die Leistungsintensität ohne Abgeltung der Mehrleistung zu steigern. Bei der Neueinstellung von Arbeitskräften werden strengere Maßstäbe angelegt. Die Anforderungen an Leistungsfähigkeit und Qualifikation werden hinaufgesetzt, häufig um knappe Arbeitsplätze zuzuteilen und nicht als Folge der im Arbeitsprozeß tatsächlich benötigten Qualifikationen.

Flexibilität in diesem Sinn meint vor allem Anpassung der Arbeitnehmer und bringt Kostenvorteile für den Unternehmer. Es gibt in Österreich einen Konsens der Wirtschaftspartner, daß Arbeitszeitformen wie Job-sharing oder KAPOVAZ, die grundsätzliche Rechte von Arbeitnehmern in Frage stellen, nicht verwirklicht werden sollen, da sie keinem praktischen Bedürfnis entsprechen. In anderen Fällen ist eine kollektiv-institutionelle Absicherung anzustreben, sei es auf überbetrieblicher oder auch auf betrieblicher Ebene, die die Vorteile für den Unternehmer nicht zu unzumutbaren Bela-

stungen für die Arbeitnehmer werden läßt. Arbeitszeitflexibilisierung ohne eine gleichzeitige Arbeitszeitverkürzung schafft in Summe keine zusätzlichen Arbeitsplätze.

Aber auch gesetzliche Vorschriften zum Schutze von Arbeitnehmern hemmen die Bewegungsfreiheit von Unternehmern. Wo sich die Gelegenheit bietet, weil Arbeitssuchende unter dem Druck der Verhältnisse es auch billiger zu geben bereit sind, werden befristete, weniger gegen Veränderung abgesicherte Arbeitsverhältnisse abgeschlossen. Es mag schon sein, daß das in Einzelfällen vom Arbeitnehmer gewünscht wird, der Regelfall wird es aber nicht sein.

Das Vordringen befristeter Arbeitsverhältnisse, Teilzeitarbeit oder Leiharbeit fördert die Herausbildung von Randbelegschaften, von Arbeitnehmergruppen, die zu sozialen Errungenschaften keinen Zugang haben. Hier wird man verhindern müssen, daß in den Betrieben die Anpassung an geänderte Marktbedingungen zu Lasten der wirtschaftlich schwächsten Arbeitnehmergruppen erfolgt.

V

Die Gewerkschaftsbewegung hat in den letzten Jahrzehnten viele ihrer Ziele realisiert, die Lebensumstände der österreichischen Arbeitnehmer haben sich verbessert. Viele Menschen, die früher ihre Hoffnungen auf eine Veränderung zum Besseren gesetzt haben, fürchten nun, schon Erreichtes wieder zu verlieren. Anpassung aus gewerkschaftlicher Sicht soll Chancen für jeden einzelnen bieten und nicht als Bedrohung empfunden werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der Abbau von Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung und Expansion. Nun hat in den letzten Jahren die Beschäftigungspolitik nicht jene Effekte gehabt, die man erwartet hatte. Mit Strukturpolitik soll versucht werden, die Anpassungsprozesse auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten zu erleichtern. Das bedeutet allerdings nicht den Verzicht auf Expansion. Denn mit Strukturpolitik ohne eine ausreichende Gesamtnachfrage kann Arbeitslosigkeit wohl auch nicht erfolgreich bekämpft werden.

Voraussetzung jeder beruflichen Anpassungsfähigkeit im Erwerbsleben sind die in einer beruflichen Grundausbildung erworbenen, transferierbaren Mindestqualifikationen. Die lebenslange Anpassung an geänderte Qualifikationsanforderungen wird immer öfter eine Statusveränderung, was die Teilnahme am Berufsleben betrifft, notwendig machen. Die Akzeptanz von Veränderung muß von der Schule gefördert werden, der mehrmalige Wechsel von Berufstätigkeit in Weiterbildung und Umschulung muß institutionell und gesetz-

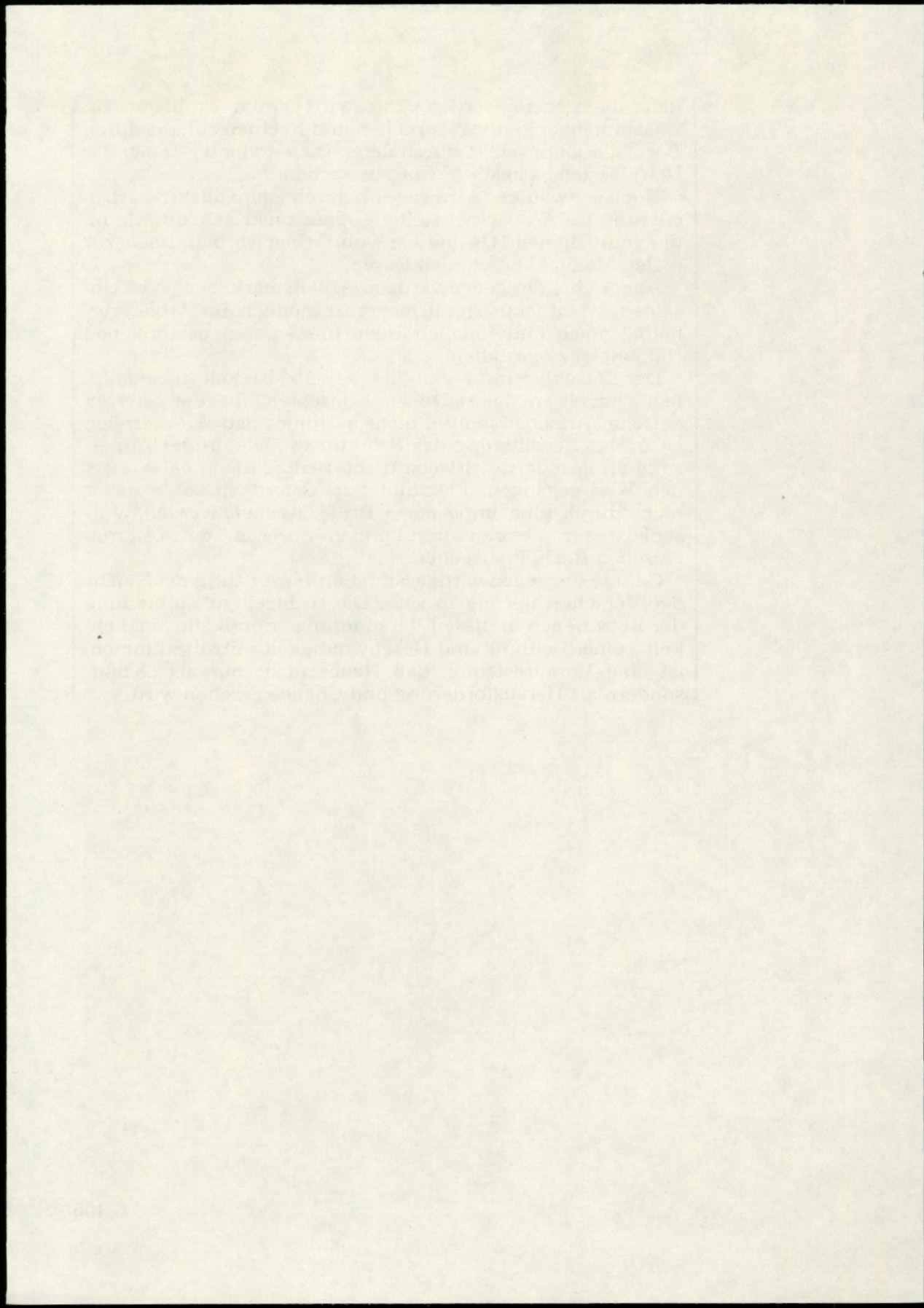
lich abgesichert werden. Das wirft große Probleme im Zusammenhang mit Ansprüchen und Rechten auf, die durch Berufstätigkeit selbst, durch deren Dauer oder die Dauer der Betriebszugehörigkeit erworben werden.

Noch schwieriger wird es sein, durch eine kollektive Absicherung die Wunschvorstellung einer mehr selbstbestimmten individuellen Gestaltung von Arbeitsverhältnissen zur realen Möglichkeit werden lassen.

Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage ist es einzelnen Arbeitnehmern nur begrenzt möglich, ihr Arbeitsverhältnis nach individuellen Bedürfnissen und persönlichen Neigungen zu gestalten.

Der Ratschlag, mit Flexibilität Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, wurzelt in theoretischen Konzepten, die die österreichische Wirtschaftspolitik nicht bestimmt haben. Österreich ist in der Bewältigung des Strukturwandels, in der Anpassung an geänderte wirtschaftliche Bedingungen einen eigenen Weg gegangen. Flexibilität in Österreich sollte daher nicht durch eine importierte Brille gesehen werden, Vorschläge zur Veränderung können nur von der österreichischen Realität ausgehen.

Gerade die gegenwärtige Situation birgt häufig die Gefahr der Verschlechterung in sich. Die rechtzeitige Einbindung der Betroffenen in diesen Veränderungsprozeß, die Möglichkeit, seine Richtung und Geschwindigkeit mitzubestimmen, ist eine Voraussetzung, daß Neues nicht nur als Gefahr, sondern als Herausforderung und Chance gesehen wird.



Die Körperschaftsteuer in Österreich

Eine ökonomische Analyse

Otto Farny, Bruno Roßmann, Kathrin Svoboda

I. Einleitung

Bereits im 5. Jahrgang dieser Zeitschrift¹ wurde eine ökonomische Analyse der Körperschaftsteuer in Österreich für die Jahre 1965–1975 unternommen. Die aktuelle Diskussion über eine Körperschaftsteuerreform hat die Autoren motiviert, diese Analyse mit einer anderen Schwerpunktsetzung fortzuführen. Dabei konnten für die Jahre 1965–1975 folgende allgemeine Entwicklungen festgestellt werden:

- Die Zahl der Körperschaften nimmt zu, besonders jedoch die Zahl der steuerlichen Nullfälle.
- Die fiskalische Bedeutung der Körperschaftsteuer in Österreich nimmt sowohl im nationalen wie auch im internationalen Steuerstrukturvergleich ab.
- Die Belastungsquote des ökonomischen Gewinns durch die Körperschaftsteuer nimmt ständig ab².

Im Kapitel II haben wir die Untersuchung der allgemeinen Tendenzen des Körperschaftsteueraufkommens bis zum Jahr der letzten verfügbaren Körperschaftsteuerstatistik (1981) fortgeführt und abermals ähnliche Ergebnisse erhalten. Das führt uns zur Frage nach den Ursachen dieser ungebrochenen Entwicklung. Während damals noch für den Zeitraum bis 1975 zu Recht vermutet wurde, daß der Ausbau verschiedener Investitionsbegünstigungen das Ansteigen der Zahl der Nullfälle beschleunigte, kann diese Hypothese die weitere Entwicklung nicht mehr erklären: Die Sätze der vorzeitigen Abschreibung wurden in

der zweiten Hälfte der 70er Jahre reduziert, bei der Investitionsrücklage und beim Investitionsfreibetrag sind keine entscheidenden Änderungen eingetreten. Die Möglichkeit der Bildung von Abfertigungsrücklagen und Pensionsrückstellungen erfuhr durch das zweite Abgabenänderungsgesetz 1977 eine entscheidende Einschränkung³. Außerdem sind im Beobachtungszeitraum sowohl die gesamtwirtschaftlichen Investitionsquoten wie auch der Ausnutzungsgrad der steuerlichen Investitionsbegünstigungen gesunken⁴.

Als weitere Erklärungshypothese für das Ansteigen der Nullfälle wird deshalb die „anhaltend schlechte Ertragslage“ herangezogen. Damit kann aber nicht zureichend erklärt werden, warum der bereits große Sockel an Nullfällen ständig größer wird (bei GmbHs 1981: 69 Prozent der Gesamtfälle) und die Gesellschaften nicht aus dem Markt ausscheiden. Auch ist bei der zyklischen Schwankung der Ertragslage im Beobachtungszeitraum das kontinuierliche Ansteigen der Nullfälle ein erklärungsbedürftiges Phänomen. Die Autoren sind der Ansicht, daß ein Verständnis für diese Entwicklung nur gefunden werden kann, wenn man von der Betrachtung aggregierter Daten abgeht und die Möglichkeiten der steuerlichen Gestaltung durch verschiedene gesellschaftsrechtliche Konstruktionen darstellt. Im Kapitel III wird für personenbezogene Gesellschaften an Modellbeispielen gezeigt, wie sehr sich bei ökonomisch identischen Sachverhalten allein durch die handelsrechtliche Konstruktion die steuerliche Durchschnittsbelastung variieren läßt. Hier soll auch begründet werden, warum trotz der Doppelbesteuerung von Ertrag und Vermögen die Kapitalgesellschaften in bestimmten Fällen steueroptimal sein können und warum Nullfälle entstehen, ohne daß die Ertragslage einer Gesellschaft notwendig schlecht sein muß. Im Kapitel III wird auch aufgezeigt werden, daß insbesondere Holdingkonstruktionen solche steuerliche Vorteile bieten. Diese Entwicklung macht heute selbst vor kleineren Unternehmen nicht halt. Es ist deshalb von Interesse aus der Körperschaftsteuerstatistik herauszufiltern, wie weit die Entwicklung zur Unternehmensverschachtelung bereits gediehen ist. Zu diesem Zweck führen wir in Kapitel IV eine Gewinnstromrechnung durch, die verdeutlichen soll, wohin die erzielten Gewinne geflossen sind. Dabei werden wir feststellen, daß sie ganz überwiegend im Bereich der Schachtelgesellschaften thesauriert wurden oder ins Ausland abgeflossen sind. Es ist offensichtlich, daß darauf keine funktionierenden Risikokapitalmärkte gebaut werden können und die Richtung der Gewinnströme sehr stark durch das Körperschaftsteuersystem beeinflußt wurde. Das führt uns dazu, im Kapitel V verschiedene Reformansätze der Körperschaftsteuer zu überlegen.

II. Allgemeine Tendenzen der Entwicklung des KÖSt-Aufkommens

Die Körperschaftsteuer im internationalen Vergleich

Österreich gehört zu jenen Ländern, in denen die Körperschaftsteuer eine nur geringe fiskalische Bedeutung hat. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt ist im internationalen Vergleich nicht nur einer der niedrigsten, er hat im Zeitablauf auch deutlich an Gewicht verloren (Tabelle 1). Ähnliche Tendenzen lassen sich auch in anderen OECD-Ländern, wie Schweden, Finnland, BRD und den USA feststellen. Betrachtet man die westeuropäischen OECD-Länder oder die Summe aller Industrieländer, so zeigt sich eine umgekehrte Trendentwicklung. Sie ist darauf zurückzuführen, daß das Gewicht der Körperschaftsteuer in vielen Ländern – zum Teil sogar recht deutlich – zugenommen hat (Italien, Japan, Norwegen, Großbritannien)⁵.

Solche internationalen Steuervergleiche sind mit vielen Problemen behaftet⁶. So kann aus einem höheren Prozentanteil der Körperschaftsteuer am BIP nicht von vornherein auf höhere Steuersätze oder restriktivere Gestaltungsmöglichkeiten der Bemessungsgrundlage geschlossen werden. Auch die Zahl und die Ertragslage in Verbindung mit dem Tätigkeitsbereich der Unternehmen in der Rechtsform der Körperschaft sind in den einzelnen Ländern verschieden und deshalb bei solchen Vergleichen von Bedeutung. Für Österreich ist die traditionell hohe Zahl der einzelkaufmännisch geführten Unternehmen besonders hervorzuheben. Das starke Ansteigen des fiskalischen Gewichts der Körperschaftsteuer in Norwegen und Großbritannien z. B. ist vornehmlich auf den Sondereinfluß des Nordseeöls zurückzuführen. Trotzdem kann aus dem Niveau und der Trendentwicklung von Prozentzahlen im internationalen Vergleich geschlossen werden, daß der „Steuerdruck“ auf österreichische Körperschaften nicht zugenommen hat.

Ähnliche Ergebnisse im internationalen Vergleich erhält man auch, wenn die Körperschaftsteuer zum gesamten Steueraufkommen in Beziehung gesetzt wird. Während für Österreich 1965 der Anteil der Körperschaftsteuer am Gesamtsteueraufkommen noch 5,4 Prozent betrug, sank dieser Anteil bis 1975 auf 4,3 Prozent, bis 1980 auf 3,5 Prozent und betrug 1983 nur 2,9 Prozent. Damit war der österreichische Anteil der zweitniedrigste nach Griechenland. Der OECD-Durchschnitt betrug 1983 7,4 Prozent.

Ein Vergleich der wichtigsten direkten Steuern in Österreich – gemessen als Anteil an den Steuern auf Einkommen und Vermögen – zeigt, daß die Anteile der wichtigsten unternehmensbezogenen Steuern seit 1965 deutlich abgenommen haben, während sich der Anteil der Lohnsteuer am gesamten direkten Steueraufkommen im Zeitraum 1965–1985 mehr als verdoppelt hat. (Tabelle 2).

Betrachtet man die langfristige Entwicklung der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung und der Masseneinkommen, so zeigt sich, daß die

Tabelle 1

Anteil der Körperschaftsteuer¹ am BIP (in Prozent) im internationalen Vergleich: 1965–1983

	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Belgien	1,9	2,4	3,0	3,0	2,8	2,7	2,7	2,8	2,5	2,4	2,8	2,7
Dänemark	1,4	1,1	1,4	1,3	1,6	1,3	1,4	1,4	1,5	1,3	1,1	1,4
Finnland	2,5	1,7	1,6	1,5	1,8	1,6	1,6	1,4	1,6	1,7	1,6	1,6
Frankreich	1,8	2,2	2,9	2,0	2,3	2,2	1,9	1,9	2,1	2,2	2,2	1,9
BRD	2,5	1,9	1,8	1,6	1,6	2,1	2,2	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9
Italien	1,9	1,8	1,5	1,8	2,0	2,2	2,9	2,5	2,7	3,0	3,4	3,8
Japan	4,1	5,2	6,5	4,3	4,4	4,6	5,5	5,2	5,7	5,4	5,4	5,4
Niederlande	2,7	2,5	2,9	3,4	3,0	3,0	2,8	2,6	3,0	3,1	3,1	2,9
Norwegen	1,3	1,3	1,5	1,3	1,8	2,4	2,3	3,1	6,3	7,8	7,9	6,8
Schweden	2,2	1,8	1,5	1,9	1,7	1,4	1,6	1,5	1,2	1,5	1,7	1,7
Schweiz	1,5	1,8	2,1	2,3	2,4	2,2	2,0	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9
Großbritannien	2,1	3,5	3,4	2,2	1,8	2,3	2,5	2,5	2,8	3,4	3,8	4,1
USA	4,2	3,8	3,3	3,2	3,0	3,5	3,4	3,4	3,1	2,7	2,1	1,6
Österreich	1,9	1,6	1,5	1,7	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,2	1,2
OECD Europa	1,9	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2	2,4	2,6	2,7	2,6
OECD Gesamt	2,4	2,6	2,7	2,5	2,4	2,5	2,6	2,5	2,7	2,8	2,8	2,7

Quelle: OECD, Revenue Statistics of OECD-Member Countries 1965–1984

¹ inkl. Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer, Aufsichtsratsabgabe und Kammerbeiträge

ersteren im Jahresdurchschnitt mit 8,6 Prozent nicht wesentlich langsamer wuchsen als die Bruttomasseneinkommen mit 9,8 Prozent. Freilich ist das Einkommensaggregat Einkünfte aus Besitz und Unternehmung ein schlechter Indikator für die körperschaftsteuerpflichtigen Gewinne⁷, doch auch das Teilaggregat „unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften“ blieb kaum hinter der Entwicklung der Masseneinkommen zurück (8,8 Prozent p. a.). Die dramatischen Anteilsrückgänge der unternehmensbezogenen Steuern lassen sich nur zum Teil durch diese Wachstumsdifferenz erklären (vgl. Kapitel IV).

Tabelle 2

Anteil der wichtigsten direkten Steuern am Einkommen- und Vermögensteueraufkommen in Prozent

	Lohn- steuer	Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer	Gewerbe- steuer
1965	25,3	25,3	12,0	18,7
1970	38,3	26,3	10,3	15,4
1975	40,9	25,8	11,1	13,9
1980	55,2	18,8	8,7	9,2
1985	59,7	17,2	7,6	7,7

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse, vorläufiger Gebarungserfolg (1985), eigene Berechnungen

*Die Entwicklung der wichtigsten Kennziffern
in der Körperschaftsteuerstatistik 1965–1981*

Aus Tabelle 3 geht hervor, daß sich die Zahl der Körperschaften zwischen 1965 und 1981 mehr als verdreifacht hat. Eine besonders dynamische Entwicklung läßt sich bei den GmbHs feststellen. Gab es 1965 erst 4411 GmbH, so waren es 1981 – dem letzten Jahr der zur Verfügung stehenden Körperschaftsteuerstatistik – bereits 31.418. Die Zahl der Aktiengesellschaften hingegen hat leicht abgenommen. Differenziert man nach steuerzahlenden Unternehmen und denjenigen Körperschaften, die keine Steuern zahlen (Nullfälle), so fällt auf, daß sich die Zahl der Steuerfälle etwa verdoppelt hat, während sich die sogenannten Nullfälle mehr als verfünffachten. 1965 betrug der Anteil der Nullfälle an den Gesamtfällen rund 43 Prozent, bis 1981 erhöhte sich dieser Anteil kontinuierlich auf etwa 66 Prozent. Auch der in den 60er Jahren relativ niedrige Nullfälle-Anteil bei den Aktiengesellschaften hat sich bis 1981 dem der G.m.b.H.s deutlich angenähert, wobei die Nullfallentwicklung bei den Aktiengesellschaften noch gewisse konjunkturelle Einflüsse zeigt.

Die Summe der zu versteuernden Einkommen stieg im Zeitraum 1965

Tabelle 3

Steuerfälle und Nullfälle nach Rechtsformen

	Steuerfälle			Nullfälle			Gesamtfälle			Nullfälle in % der Gesamtfälle		
	AG	GmbHs	alle Körperschaften	AG	GmbHs	alle Körperschaften	AG	GmbHs	alle Körperschaften	AG	GmbHs	alle Körperschaften
1965	457	1.844	6.253	160	2.527	4.619	617	4.411	10.872	25,9	57,3	42,5
1970	344	2.614	6.560	236	4.614	7.273	580	7.228	13.833	40,7	63,8	52,6
1974	393	4.979	8.705	292	8.869	11.828	685	13.848	20.533	42,6	64,0	57,6
1975	352	5.299	8.888	310	10.450	13.519	662	15.749	22.407	46,8	66,4	60,3
1976	364	5.932	9.604	285	12.831	16.006	649	18.763	25.610	43,9	68,4	62,5
1977	337	6.306	9.827	283	13.457	16.743	620	19.763	26.570	45,6	68,1	63,0
1978	253	6.815	10.566	263	14.971	18.302	516	21.786	28.868	51,0	68,7	63,4
1979	257	8.239	12.240	249	17.436	21.034	506	25.675	33.274	49,0	67,9	63,2
1980	232	9.400	13.268	254	20.258	23.913	486	29.658	37.181	52,3	68,3	64,3
1981	219	9.753	13.256	289	21.665	25.439	508	31.418	38.695	56,9	69,0	65,7

Quelle: Körperschaftsteuerstatistiken, eigene Berechnungen

Tabelle 4

Entwicklung der wichtigsten Kennziffern 1965–1981

	steuerpflichtiger Gewinn						steuerlicher Verlust			zu versteuernde Einkommen			Körperschaftsteuer			durchschnittliche Körperschaftsteuerbelastung		
	Steuerfälle			Nullfälle														
	AG	GmbHs	Körperschaften	AG	GmbHs	Körperschaften	AG	GmbHs	Körperschaften	AG	GmbHs	Körperschaften	AG	GmbHs	Körperschaften	AG	GmbHs	Körperschaften
	in Mio. S			in Mio. S			in Mio. S			in Mio. S			in Mio. S			in %		
1965	3.673	1.610	6.038	19	135	179	173	533	1.096	3.511	1.474	5.720	1.781	752	2.809	51	51	49
1970	4.620	2.580	8.635	519	235	825	614	1.550	3.387	4.540	2.497	8.446	2.183	1.102	3.822	48	44	45
1974	5.556	6.861	14.718	874	746	1.736	1.490	4.657	7.230	5.444	6.561	14.256	2.513	2.656	5.920	46	40	42
1975	4.921	6.850	14.469	297	616	1.086	3.493	5.270	10.938	4.752	6.741	14.134	2.229	2.683	5.756	47	40	41
1976	3.704	8.097	14.772	276	1.290	1.753	3.431	5.019	10.485	3.519	7.879	14.250	1.551	3.194	5.673	44	41	40
1977	3.780	8.503	15.934	755	1.489	2.416	3.641	6.670	12.843	3.631	8.372	15.567	1.608	3.347	6.132	44	40	39
1978	4.743	9.782	18.109	446	1.522	2.244	6.892	11.692	21.807	4.539	9.402	17.371	2.060	3.895	7.710	45	41	44
1979	5.512	11.780	21.808	1.563	2.829	4.716	6.049	8.168	15.982	5.202	11.245	20.833	2.132	4.621	8.995	41	41	43
1980	4.560	12.930	21.208	896	2.189	3.401	6.611	9.513	18.421	4.363	12.453	20.463	1.828	5.082	8.786	42	41	43
1981	3.327	12.756	19.859	471	2.201	2.792	17.315	13.541	33.015	3.018	12.235	18.899	1.268	4.849	8.004	42	40	42

Quelle: Körperschaftsteuerstatistiken, eigene Berechnungen

bis 1981 von 5,7 Milliarden Schilling auf 18,9 Milliarden Schilling (also um das 3,3fache), die festgesetzte Körperschaftsteuer erhöhte sich nur um das 2,8fache von 2,8 Milliarden Schilling auf 8 Milliarden Schilling. Die durchschnittliche Körperschaftsteuerbelastung ist damit deutlich gesunken, und zwar sowohl für Aktiengesellschaften als auch für GmbHs. Sie betrug im Jahre 1965 für alle Körperschaften 49 Prozent und sank bis 1981 auf 42 Prozent (Tabelle 4).

Sowohl bei den Aktiengesellschaften als auch bei den GmbHs ist der steuerliche Verlust sehr stark angestiegen. Besonders ins Auge fallen dabei die Anstiege in den Krisenjahren 1975, 1978 und 1981.

Die Inanspruchnahme von Investitionsbegünstigungen 1965–1981

Die Inanspruchnahme der den steuerpflichtigen Gewinn mindernden wichtigsten Bestimmungen – vorzeitige Abschreibung, Investitionsrücklage, Investitionsfreibetrag und Abfertigungsrücklage – durch Steuer- und Nullfälle stieg von 1965 bis 1981 von 3,2 Milliarden Schilling auf 16,4 Milliarden Schilling (Tabelle 5). Die Inanspruchnahme dieser Begünstigungen durch Steuerfälle stieg von 2,9 Milliarden Schilling auf 7,7 Milliarden Schilling. Dieser Anstieg war weit weniger dynamisch als jener der Nullfälle, deren Inanspruchnahme im selben Zeitraum von 250 Millionen Schilling auf 8,7 Milliarden Schilling explodierte. 1965 machte die Inanspruchnahme durch Nullfälle etwa ein Zehntel derjenigen durch Steuerfälle aus, 1974 81 Prozent, 1979 88 Prozent und 1981 113 Prozent. Die steigende Inanspruchnahme der Investitionsbegünstigungen hängt sehr stark mit der Ausweitung des Instrumentariums der steuerlichen Investitionsförderung in den späten 60er Jahren und der ersten Hälfte der 70er Jahre zusammen. Die Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung, dem quantitativ wichtigsten Instrument der steuerlichen Investitionsförderung erfolgte in den Krisenjahren 1975, 1978 und 1981 in weit schwächerem Ausmaß als in guten Konjunkturjahren. Das bestätigt das prozyklische Entwicklungsmuster dieser Form der Investitionsbegünstigung. Die vorzeitige Abschreibung ist ein Instrument, das auch von den Nullfällen sehr stark in Anspruch genommen wird.

Zweitwichtigstes Instrument der Investitionsförderung ist der im Jahre 1972 eingeführte Investitionsfreibetrag, der im Jahr 1981 mit rund 5 Milliarden Schilling (4 Milliarden Schilling davon entfielen auf die Nullfälle) ausgenutzt wurde. Der Investitionsfreibetrag scheint damit ein bevorzugtes Instrument der Nullfälle bzw. der Nullfall-Gestaltung zu sein. Die Inanspruchnahme der Investitionsrücklage lag zuletzt bei rund 2 Milliarden Schilling, sie wurde – mit Ausnahme des Jahres 1977 – praktisch nur von den steuerzahlenden Körperschaften in Anspruch genommen.

Zunehmend stärker werden von Nullfällen und Steuerfällen auch die Möglichkeiten der Zuweisung zur Vorsorge für Abfertigungen genutzt,

Tabelle 5

Inanspruchnahme der Investitionsbegünstigungen in Millionen Schilling (inkl. Abfertigungsrücklage)

	(1) vorz. Abschreibung			(2) Investitionsrücklage			(3) Investitionsfreibetrag			(4) Summe (1)-(3)			(5) Abfertigungsrücklage			(6) Summe (4)+(5)		
	Steuer- fälle	Null- fälle	Sum- me	Steuer- fälle	Null- fälle	Sum- me	Steuer- fälle	Null- fälle	Sum- me	Steuer- fälle	Null- fälle	Sum- me	Steuer- fälle	Null- fälle	Sum- me	Steuer- fälle	Null- fälle	Sum- me
1965	2.534	233	2.767	—	—	—	—	—	—	2.534	233	2.767	368	21	389	2.902	254	3.156
1970	3.048	1.434	4.482	304	5	309	—	—	—	3.352	1.439	4.791	509	193	702	3.861	1.632	5.493
1974	5.875	4.637	10.512	1.282	26	1.308	609	1.727	2.336	7.766	6.390	14.156	1.402	1.030	2.432	9.168	7.420	16.588
1975	3.980	2.477	6.457	1.263	72	1.335	1.215	2.818	4.033	6.458	5.367	11.825	1.275	743	2.018	7.733	6.110	13.843
1976	5.066	3.278	8.344	1.429	48	1.477	772	3.685	4.457	7.267	7.011	14.278	1.769	1.593	3.362	9.036	8.604	17.640
1977	5.027	3.172	8.199	1.200	1.098	2.298	656	2.747	3.403	6.883	7.017	13.900	1.466	970	2.436	8.349	7.987	16.336
1978	5.026	2.251	7.277	1.895	82	1.977	1.484	3.181	4.665	8.405	5.514	13.919	1.691	1.319	3.010	10.096	6.833	16.929
1979	4.752	3.418	8.170	2.269	157	2.426	963	3.046	4.009	7.984	6.621	14.605	625	929	1.554	8.609	7.550	16.159
1980	5.048	3.346	8.394	2.101	86	2.187	931	3.682	4.613	8.080	7.114	15.194	1.017	1.474	2.491	9.097	8.588	17.685
1981	3.443	2.770	6.213	1.938	100	2.038	1.055	3.885	4.940	6.436	6.755	13.191	1.234	1.933	3.167	7.670	8.688	16.358

Quelle: Körperschaftsteuerstatistik, eigene Berechnungen

wenngleich hier die Entwicklung bedingt durch die Auswirkungen des 2. Abgabenänderungsgesetzes 1977 nicht kontinuierlich verlief.

Bezieht man die Inanspruchnahme auf den steuerpflichtigen Gewinn des Wirtschaftsjahres, so zeigt sich, daß die Anteile der verschiedenen Investitionsbegünstigungen am steuerpflichtigen Gewinn relativ starken Schwankungen unterlagen, die nicht leicht erklärbar sind. Bezieht man hingegen bei den Nullfällen die steuerlichen Begünstigungsmöglichkeiten auf den steuerlichen Verlust, so kann man feststellen, daß insbesondere in Jahren guter Konjunktur die Begünstigungen erhebliche Teile der ausgewiesenen Verluste ausmachen.

Tabelle 6

1965	28%	1977	77%
1970	64%	1978	35%
1974	135%	1979	67%
1975	62%	1980	57%
1976	99%	1981	29%

Wie bereits erwähnt, kann aber mit all diesen Beobachtungen der hohe Sockel an Nullfällen nicht erklärt werden. Dafür scheint es notwendig, an Modellbeispielen verschiedene handelsrechtliche Konstruktionsmöglichkeiten darzustellen, die solche Nullfälle entstehen lassen können und die erheblichen Einfluß auf die allgemeinen Tendenzen des Aufkommens der Körperschaftsteuer haben dürften.

III. Variationsmöglichkeiten der Steuerbelastung durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen

Wir gehen von folgender Modellsituation aus: Vier Personen möchten ein Unternehmen gründen; sie wollen sich am Vermögen zu je 25 Prozent beteiligen, die Gewinn- und Verlustaufteilung soll ebenfalls zu gleichen Teilen erfolgen. Vorweg soll jeder mitarbeitende Gesellschafter ein monatliches Bruttogehalt von öS 30.000,- erhalten (14×jährlich). Darüber hinaus bestehen für jeden Gesellschafter verbindliche Pensionszusagen, woraus nach § 14 Abs. 6 EStG für jeden öS 20.000,- jährlich steuerrechtlich rückstellungsfähig seien. Dieses Ziel können sie mit den unterschiedlichsten Rechtsformen und Konstruktionen verwirklichen. Dabei sind gewerberechtliche, handelsrechtliche und finanzierungstechnische Überlegungen zu berücksichtigen. Weil in Österreich diese Gründungsberatungen überwiegend von Steuerberatern durchgeführt werden, kann nicht verwundern, daß steuerstrategische Überlegungen an der ersten Stelle der Entscheidungsskala stehen.

Am einfachsten ist es, eine Personengesellschaft zu errichten. Steuerrechtlich wird hier der Gewinn einheitlich für den Betrieb festgestellt

und je nach Gewinnverteilungsabsprache den Gesellschaftern zugerechnet, die davon Einkommensteuer zahlen. Die Geschäftsführergehälter und Pensionsrückstellungen mindern bei Personengesellschaften steuerrechtlich nicht den Gewinn, sie werden vielmehr als ein Bestandteil des Gewinns betrachtet. Der Einheitswert des Betriebsvermögens wird jedem Gesellschafter je nach den Beteiligungsverhältnissen direkt zum Zweck der Vermögensteuerbemessung zugeordnet (Tabelle 7).

Will man eine unbeschränkte Haftung nach außen ausschließen, so ist das bei einigen Gesellschaftern durch die Einrichtung eines Kommanditanteils zu bewerkstelligen. Eine Haftungsbeschränkung für alle ist nur durch eine GmbH-Konstruktion möglich. Werden unsere vier Gesellschafter Beteiligte an einer GmbH zu je 25 Prozent, so gelten sie steuerrechtlich als nicht wesentlich beteiligt; ihre Gehälter werden lohnsteuerpflichtig und unterliegen der Sozialversicherungspflicht nach ASVG, Gehälter und Pensionsrückstellungen mindern die Bemessungsgrundlage zur Gewerbesteuer und zur Körperschaftsteuer. Kann man so das Entstehen eines steuerpflichtigen Gewinns vermeiden, dann wird diese Gesellschaft in der Körperschaftsteuerstatistik als Nullfall ausgewiesen; Gewinne, die man in der Körperschaftsteuerstatistik vermuten würde, muß man eigentlich in der Lohnsteuerstatistik suchen. Da solche Konstruktionen bei der Masse der personenbezogenen Gesellschaften weit um sich gegriffen haben, ist zweifelhaft, wie weit die Körperschaftsteuerstatistik alle „ökonomischen“ Gewinne ausweist. Werden nach dem Abzug der Gesellschafter-Geschäftsführergehälter noch steuerrechtliche Gewinne erzielt, dann sind diese Körperschaftsteuerpflichtig. Besteht nun ein Bedarf diese Gewinne in die Privatsphäre zu transferieren, und lassen sich ohne Gefahr einer „verdeckten Gewinnausschüttung“ keine anderen Rechtsbeziehungen zwischen Gesellschafter und Gesellschaft (z. B. Vermietung und Verpachtung von Anlagegütern, Darlehen usw.) konstruieren, dann muß eine offene Gewinnausschüttung getätigt werden. Zwar reduziert sich im Fall der Gewinnausschüttung der entsprechende Körperschaftsteuersatz auf die Hälfte, doch unterliegt der ausgeschüttete Gewinn beim Gesellschafter noch einmal der Einkommensteuer, weshalb bis zum Inkrafttreten des Abgabenänderungsgesetzes 1985 offene Ausschüttungen an Gesellschafter kaum getätigt wurden und der Gewinn in der Gesellschaft thesauriert werden mußte (Tabelle 8). In jedem Fall entsteht allerdings eine Doppelbesteuerung durch die Vermögensteuer, da die Gesellschaft mit dem Einheitswert des Betriebsvermögens und der Gesellschafter mit den gemeinen Werten der Gesellschaftsanteile steuerpflichtig wird.

Ab 1986 unterliegen die ausgeschütteten Gewinne beim empfangenden Gesellschafter nur mehr dem halben Durchschnittsteuersatz der Einkommensteuer. Durch dieses sogenannte „Halbsatzverfahren“ wird annähernd die Einmalbesteuerung der offen ausgeschütteten Gewinne erreicht ($\frac{1}{2}$ KöSt-Satz + $\frac{1}{2}$ ESt-Satz) und somit eine „Privatgeldbeschaffung“ durch offene Gewinnausschüttung attraktiv. Beträgt der volle

KöSt-Satz 55 Prozent, dann wäre die Hälfte 27,5 Prozent, doch ist die Durchschnittsbelastung mit Körperschaftsteuer im Regelfall höher. Der gesamte steuerrechtliche Gewinn kann nicht ausgeschüttet werden, da vorab die Körperschaft- und Vermögensteuer zu bezahlen ist. Diese Steuern mindern nicht die Bemessungsgrundlage zur Körperschaftsteuer. Weil man also einen Teil des steuerrechtlichen Gewinns thesaurieren muß, um die angeführten Steuern zu bezahlen, kann im Regelfall nur ein Mischsatz zwischen 55 Prozent und 27,5 Prozent zur Anwendung kommen, der bei steueroptimaler Ausschüttung um 38 Prozent liegt (Tabelle 9). Dieses Phänomen wird auch „Schatteneffekt“ genannt. (Dieses schwer verständliche Phänomen wird nochmals genauer in den Erläuterungen zu Tabelle 9 und 12, Spalte [5] erklärt.)

Auch wenn keine Ausschüttung an die Gesellschafter geplant ist, kann der halbe Körperschaftsteuersatz Anwendung finden. Zu diesem Zweck muß eine zweite GmbH errichtet werden. Durch eine Schütt-aus/hol-zurück-Politik erreicht man hier den gleichen Effekt wie bei der Ausschüttung an natürliche Personen. Wegen des sogenannten Schachtelprivilegs wird bei Beteiligungen von 25 Prozent und mehr der ausgeschüttete Gewinn jedoch bei der empfangenden Gesellschaft nicht ein zweites Mal steuerpflichtig; im Vergleich zur Ausschüttung an natürliche Personen ist diese Konstruktion eindeutig steueroptimal. Die Körperschaftsteuerbelastung von 38 Prozent kann noch weiter reduziert werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, daß man den handelsrechtlichen Gewinn über den steuerrechtlichen erhöht und aus diesem Mehrgewinn die Körperschaft- und Vermögensteuer zahlt, um den gesamten steuerrechtlichen Gewinn ausschütten zu können. Dazu sind mehrere Verfahren gebräuchlich. Man kann z. B. nach Ablauf von 5 Jahren den Investitionsfreibetrag steuerneutral auflösen und so einen Mehrgewinn erzielen, aus dem die Steuern bezahlt werden. Dann eliminiert man den Schatteneffekt und die durchschnittliche Steuerbelastung des ausgeschütteten Gewinns beträgt tatsächlich nur mehr 27,5 Prozent.

Diese Form der Ausschaltung des Schatteneffekts ist nur bei entsprechender Investitionstätigkeit möglich. Aufgrund der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist jedoch eine andere Möglichkeit, die fast immer praktikabel ist, populär geworden: die „verdeckten Gesellschaftereinlagen“. Hierbei veräußert ein Gesellschafter ein Anlagegut an die Gesellschaft zu einem symbolischen Preis, das erhöht den handelsrechtlichen Gewinn, nicht aber den steuerrechtlichen⁸. Mit diesem Mehrgewinn kann ebenfalls der Schatteneffekt ausgeschaltet werden (Tabelle 10).

Nach der Einführung des Halbsatzverfahrens kann man solche Holdingkonstruktionen auch zur „Privatgeldbeschaffung“ bei personenbezogenen Gesellschaften benutzen. Es ist zu vermuten, daß ohne Reform des Steuersystems diese geradezu grotesken Konstruktionen auch von kleineren Familiengesellschaften gewählt werden (Tabelle 11).

In der Folge wird in den Tabellen für jeweils drei verschiedene Gewinnlagen die Gesamtsteuerbelastung errechnet. Während die Kon-

struktionen für den ökonomisch orientierten Leser bislang in einer saloppen Sprache erklärt wurden, finden sich in den Erläuterungen zu jeder Tabelle noch technische Einzelheiten der Konstruktion beschrieben. In den Modellbeispielen werden zwei Varianten gerechnet: Variante I gibt die jetzige Rechtslage wieder, Variante II wird der in Kap. V vorgestellten Reformidee gerechnet, wonach kein gespaltener Körperschaftsteuersatz mehr existiert, sondern nur ein proportionaler Steuersatz von 40 Prozent, unabhängig davon, ob ausgeschüttet wird oder nicht.

Tabelle 7
OHG: 4 Gesellschafter, Gewinnzuteilung gleichteilig (à 25 Prozent)

Steuern	G = 2,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 5,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 10,000.000 EW = 5 Mio.	
	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II
Gewerbsteuer	295		738		1.476	
Einkommensteuer	360		2.169		4.776	
Vermögensteuer	19		19		44	
Summe der Steuern	674		2.926		6.296	
Summe der Steuern in Prozent des Gewinns vor Steuern	34%		59%		63%	

Erläuterungen zu Tabelle 7

Gewinne (G)

Es werden jeweils drei verschiedene Gewinnlagen untersucht. Bei Personengesellschaften wird unter „Gewinn“ der steuerrechtliche Gewinn der Gesellschaft verstanden. Bei Kapitalgesellschaften wird unter „Gewinn“ der steuerrechtliche Gewinn der Gesellschaft plus Gesellschaftergehälter und Pensionsrückstellungen verstanden, um vergleichbare Größen zu erhalten.

Einheitswert (EW)

Es werden zwei verschiedene Einheitswerte des Betriebsvermögens betrachtet.

Gewerbsteuer

Die Bemessungsgrundlage zur Gewerbebeertragsteuer kann durch Hinzurechnungen und Kürzungen wesentlich von der Bemessungsgrundlage zur Einkommensteuer abweichen. In allen Fallbeispielen wird angenommen, daß die Hinzurechnungen und Kürzungen einen Saldo

von 0 ergeben. Im Bundesdurchschnitt beträgt der Steuersatz der Gewerbeertragsteuer (incl. Handelskammerumlagen) 18 Prozent. Die Rückstellungsfähigkeit der Gewerbesteuer wird durch folgende Operationen simuliert: 100 Prozent – 18 Prozent = 82 Prozent $\times$ 18 Prozent = 14,76 Prozent. Auf den steuerpflichtigen Gewinn wird dieser Steuersatz angewandt, um die Gewerbeertragsteuer zu errechnen.

Einkommensteuer

Die Einkommensteuerbemessungsgrundlage ergibt sich durch den Abzug der Gewerbesteuer vom Gewinn. Sie wird durch Bescheid für die Personengesellschaft einheitlich für die 4 Gesellschafter gesondert festgestellt. Die auf den individuellen Gewinn (25 Prozent) entfallende Einkommensteuer wird aus der Einkommensteuertabelle entnommen und mit 4 multipliziert. Einkommensteuerpflichtig ist freilich das Gesamteinkommen eines jeden Gesellschafters. In den untersuchten Fallvarianten werden weder Zusatzeinkommen noch Abzüge, die der Privatsphäre entspringen, berücksichtigt. Bei Personalgesellschaften können die Gesellschaftergehälter und Pensionsrückstellungen für Gesellschafter nicht steuermindernd berücksichtigt werden.

Vermögensteuer

Vermögensteuerpflichtig ist das Reinvermögen des Gesellschafters. In unserem Fall werden nur die persönlichen Freibeträge in Höhe von S 150.000,- je Gesellschafter vom Einheitswert des Betriebsvermögens

Tabelle 8
GmbH: 4 Gesellschafter, keine Gewinnausschüttung

Steuern	G = 2.000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 5.000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 10.000.000 EW = 5 Mio.	
	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II
Gewerbesteuer	0	0	415	415	1.153	1.153
Körperschaftsteuer	0	0	1.320	960	3.664	2.665
DG-Beiträge SV- FLAG, Lohnsum- mensteuer	425	425	425	425	425	425
Vermögensteuer der Gesellschaft	25	25	25	25	50	50
Vermögensteuer der Gesellschafter	4	4	8	10	27	31
Lohnsteuer	401	401	401	401	401	401
Summe der Steuern	855	855	2.594	2.236	5.760	5.725
Summe der Steuern in Prozent des Ge- winns vor Steuern	43%	43%	52%	45%	57%	47%

abgezogen, um die Bemessungsgrundlage zur Vermögensteuer zu erhalten; die Vermögensteuer beträgt 1 Prozent davon.

GSVG-Pflichtbeiträge werden nicht berücksichtigt.
Erklärung der Varianten I und II siehe Seite 169.

Erläuterungen zu Tabelle 8

Gewerbsteuer

Um die Bemessungsgrundlage zur Gewerbsteuer zu erhalten, wird hier die Summe der Bruttogehälter, die Summe der Pensionsrückstellungen und die Summe der Dienstgeberabgaben zur SV, FLAG samt Handelskammerzuschlag abgezogen, da es sich um nicht wesentlich Beteiligte an einer Kapitalgesellschaft handelt.

Körperschaftsteuer

Nach Abzug der Gewerbsteuer und des Personalaufwandes vom Gewinn erhält man die Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Weil keine Gewinnausschüttung getätigt wird, findet jeweils der volle Körperschaftsteuersatz Anwendung.

Lohnsteuer und Dienstgeberabgaben

Die nicht wesentlich beteiligten Gesellschafter an der GmbH werden mit ihren Gehältern lohnsteuerpflichtig und lukrieren dafür einige Arbeitnehmerboni (z. B. „sonstige Bezüge“). Ihre Jahreslohnsteuer ($\times 4$) wird zur Summe der Steuern gezählt. Während aus Gründen der Vergleichbarkeit die Dienstnehmerbeiträge zur Sozialversicherung nicht berücksichtigt werden, müssen die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung, zum Familienlastenausgleichsfonds samt Handelskammerzuschlag wie auch die Lohnsummensteuer (2 Prozent) ausgewiesen werden.

Vermögensteuer der Gesellschaft

Die Vermögensteuer beträgt 1 Prozent des Einheitswertes des Betriebsvermögens, mindestens aber S 1000,-.

Vermögensteuer der Gesellschafter

Weil wir den gesamten Wert der Gesellschaftsanteile nicht kennen, wird die Bewertung nach dem sogenannten Wiener Verfahren stark vereinfacht vorgenommen. Die Faustregel lautet: Substanzwert plus Ertragswert des Unternehmens dividiert durch 2.

Es gilt folgende Formel:

$$\frac{A+B}{2} = C$$

$(C-600.000,-) \times 1 \text{ Prozent} = \text{Vermögensteuer}$

A= Einheitswert des Betriebsvermögens gekürzt um 20 Prozent.

B= Bemessungsgrundlage zur Körperschaftsteuer minus KÖSt und VSt der Gesellschaft, gekürzt um 15 Prozent.

Tabelle 9

GmbH: 4 Gesellschafter, steueroptimale Ausschüttung

Steuern	G = 2,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 5,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 10,000.000 EW = 5 Mio.	
	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II
Gewerbsteuer	0	0	415	415	1.153	1.153
DG-Beiträge SV- FLAG, Lohnsum- mensteuer	425	425	425	425	425	425
Körperschaftsteuer	0	0	914	960	2.538	2.665
Vermögensteuer der Gesellschaft	25	25	25	25	50	50
Vermögensteuer der Gesellschafter	4	4	10	10	31	31
Lohnsteuer	401	401	401	401	401	401
½ ESt	0	0	341	330	1.089	1.055
Summe der Steuern	855	855	2.521	2.566	5.687	5.780
Summe der Steuern in Prozent des Ge- winns vor Steuern	43%	43%	50%	51%	57%	58%

Erläuterungen zu Tabelle 9

Körperschaftsteuer

Durch die Gewinnausschüttung kommt der sogenannte Spalttarif zur Anwendung, wobei die ausgeschütteten Gewinne nur mit der halben nach dem Normaltarif ermittelten KöSt belastet werden. Im Regelfall kann jedoch nicht in vollem Umfang der halbe Steuersatz Anwendung finden, da aus dem steuerpflichtigen Gewinn die persönlichen Steuern zu zahlen sind und somit nicht der ganze steuerpflichtige Gewinn ausgeschüttet werden kann. Sind der handelsrechtliche Gewinn vor KöSt und der steuerrechtliche Gewinn gleich hoch, so ergibt sich bei steueroptimaler Ausschüttung ein Mischsatz von etwa 38 Prozent. Dieses Phänomen nennt man Schatteneffekt. Auch die Vermögensteuer, die ebenfalls steuerrechtlich keine Betriebsausgabe darstellt, produziert in geringem Umfang einen solchen Schatteneffekt, so daß in unserem Beispiel bei einem Einheitswert von 2,5 Millionen Schilling mit einem steueroptimalen KöSt-Satz von 38,1 Prozent gerechnet werden muß.

Einkommensteuer

Bei den Gesellschaftern kommt es nach Einführung des Halbsatzverfahrens lediglich zu einer halben Einkommensteuerbelastung, die sich wie folgt errechnet: Nach Aufteilung der Gewinnausschüttungen auf

die einzelnen Gesellschafter sind den jeweiligen Einkünften aus Kapitalvermögen die Lohnsteuerbemessungsgrundlagen hinzuzurechnen und der Veranlagungsfreibetrag von S 7000,- wieder abzuziehen. Von der so erhaltenen Einkommensteuerbemessungsgrundlage wird die Einkommensteuer ermittelt und diese ist durch die Bemessungsgrundlage zu dividieren, um einen Durchschnittsteuersatz zu erhalten. Halbiert man diesen Durchschnittsteuersatz und wendet man ihn auf die jeweiligen Einkünfte aus Kapitalvermögen an, dann ergibt sich die Einkommensteuerschuld nach dem Halbsatzverfahren.

Tabelle 10

**2 GmbHs: Schachtel und Ausschaltung des Schatteneffekts durch
verdeckte Gesellschaftereinlage ohne Ausschüttung an die
Gesellschafter**

Steuern	G = 2,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 5,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 10,000.000 EW = 5 Mio.	
	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II
Gewerbsteuer GmbH I	0	0	415	415	1.153	1.153
Körperschaftsteuer GmbH I	0	0	660	960	1.832	2.665
			Ges. einl. v. II n. I			
Vermögensteuer GmbH I	25	25	25	25	50	50
Gesellschaftsteuer 2 Prozent	1	1	14	—	38	—
DG-Beiträge SV- LSSt.	425	425	425	425	425	425
Vermögensteuer GmbH II	1	1	1	1	1	1
Lohnsteuer	401	401	401	401	401	401
Vermögensteuer Ge- sellschafter	4	4	11	10	34	31
Summe der Steuern	857	857	1.952	2.237	3.934	4.726
Summe der Steuern in Prozent des Ge- winns vor Steuern	43%	43%	39%	45%	39%	47%

Erläuterungen zu Tabelle 10

Die Vermeidung des Schatteneffekts erfolgt durch eine verdeckte Gesellschaftereinlage. Zu diesem Zweck wird ein Anlagegut im Wert der zu entrichtenden KöSt und VSt von den Gesellschaftern der ersten

GmbH um einen Schilling verkauft. Das erhöht den handelsrechtlichen Gewinn der GmbH um diese Höhe, nicht aber den steuerrechtlichen. Aus diesem Mehrgewinn kann die KöSt und VSt bezahlt werden, ohne daß ein Schatteneffekt entsteht. Diese Gesellschaftereinlage unterliegt der Gesellschaftsteuer von 2 Prozent.

Tabelle 11

**2 GmbHs: Schachtel, Schattenvermeidungseffekt durch verdeckte
Gesellschaftereinlage und steueroptimale Ausschüttung an die
Gesellschafter**

Steuern	G = 2,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 5,000.000 EW = 2,5 Mio.		G = 10,000.000 EW = 5 Mio.	
	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II	Vari- ante I	Vari- ante II
Gewerbsteuer	0	0	415	415	1.153	1.153
Körperschaftsteuer	0	0	660	960	1.832	2.665
Vermögensteuer						
GmbH I	25	25	25	25	50	50
Gesellschaftereinla- gensteuer GmbH I	1	1	14	—	38	—
DG-Beiträge SV- LSSt. GmbH I	425	425	425	425	425	425
Vermögensteuer						
GmbH II	1	1	1	1	1	1
Lohnsteuer	401	401	401	401	401	401
½ Einkommensteuer ¹	0	0	390	317	1.255	1.023
Summe der Steuern	853	853	2.331	2.544	5.155	5.718
Summe der Steuern in Prozent des Ge- winns vor Steuern	34%	34%	47%	51%	52%	57%

Zusammenfassend kann man sagen, daß allein durch die rechtliche Konstruktion die Gesamtsteuerbelastung von ökonomisch identischen Sachverhalten erheblich verschoben werden kann. Bei gewinnstarken Gesellschaften ist die natürlichste Konstruktion, nämlich die Personengesellschaft, eindeutig am stärksten belastet; mit zunehmender Komplexität der Konstruktion nimmt die Steuerbelastung ab. Als steueroptimal erweist sich eine Holdingkonstruktion mit Schütt-aus/hol-zurück-Politik und Schatteneffektvermeidung.

Hat man die Funktionsweise der Konstruktionen verstanden, dann versteht man auch, warum

– trotz Doppelbesteuerung die Zahl der Kapitalgesellschaften laufend gewachsen ist,

- ein hoher Sockel von steuerlichen Nullfällen anhaltend besteht und deren Zahl laufend wächst,
- die Zahl der Nullfälle wenig über die Ertragslage der Gesellschaften aussagt,
- die Durchschnittsbelastung der steuerpflichtigen Gewinne mit Körperschaftsteuer sinkt.

Dieses Verständnis ist vor allem wichtig in Hinblick auf die laufende Forderung der Unternehmerorganisationen auch die Doppelbesteuerung durch die Vermögensteuer abzuschaffen. Es gibt zwar keinen wissenschaftlichen Grund, dieser Forderung nicht nachzukommen, doch es gibt noch weniger Grund keine Kompensation bei den Ertragsteuern für diese Abschaffung zu suchen.

IV. Wohin fließen die Gewinne?

Wir haben im vorigen Kapitel festgestellt, daß bislang an natürliche Personen sehr wenig Gewinne offen ausgeschüttet wurden. Das führt uns zur Frage, was mit den handelsrechtlich ausschüttbaren Gewinnen geschehen ist. Wurden sie in den Gesellschaften thesauriert, wurden sie zwischen Schachtelgesellschaften hin und her transferiert, flossen sie an natürliche Personen, flossen sie ins Ausland? Wir können all diese Fragen durch eine Analyse der Körperschaftsteuerstatistik beantworten. Zu diesem Zweck verwenden wir die Körperschaftsteuerstatistik 1981 und untersuchen die wirtschaftlich wichtigsten Rechtsformen der Aktiengesellschaft und der Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Der handelsrechtlich ausschüttbare Gewinn läßt sich aus der Körperschaftsteuerstatistik errechnen. In der Körperschaftsteuerstatistik ist die im Falle der Gewinnausschüttung ermäßigte Körperschaftsteuer ausgewiesen; davon kann man direkt auf die ausgeschütteten Gewinne hochrechnen⁹.

Erläuterungen zu Tabellen 12 und 13

(1) (2) Steuerpflichtiger Gewinn/Verlust

Der steuerpflichtige Gewinn/Verlust versteht sich als Gewinn/Verlust einschließlich Gewinn/Verlust der Organgesellschaften. Zieht man Verlustvorträge, sonstige Sonderausgaben und steuerfreie Sanierungsgewinne ab, so erhält man das zu versteuernde Einkommen, von dem die Körperschaftsteuer erhoben wird.

(3) Durchschnitts-Steuersatz

In der Tabelle werden verschiedene Stufen des Körperschaftsteuertarifes zusammengezogen. Es muß deshalb jeweils der durchschnittliche Steuersatz für die entsprechenden Tarifstufen errechnet werden.

Tabelle 12

Aktiengesellschaften

Stufen des zu versteuernden Einkommens	Veranlagungs- fälle	steuer- pflichtiger ¹ Gewinn (1)	steuer- liche ¹ Verluste (2)	ermäßig- ter KöSt-Satz (3)	ermäßigte KöSt ¹ gem. § 22 Abs. 2 KStG (4)	ausge- geschütteter ¹ Gewinn (5)	Ø KöSt-Belastung des zu verst. Einkommens (6)
Nullfälle	289	417.202	17,314.953	—	—	481.085	—
0–50.000,—	43	14.162	—	17,5%	379	2.166	34%
50.100,— bis 1,142.800,—	16	17.886	—	25,0%	850	3.400	43%
1,142.900,— bis 5,000.000,—	58	186.828	—	27,5%	8.635	31.400	48%
5,000.100,— bis 10,000.000,—	34	265.563	—	27,5%	27.040	98.327	44%
10,000.100,— u. e.	68	2,842.943	—	27,5%	350.097	1,273.080	41%
Summe	508	3,744.583	—		388.801	1,889.458	42%

1 Beträge in tausend Schilling

Tabelle 13

Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Stufen des zu versteuernden Einkommens	Veranlagungs- fälle	steuer- pflichtiger ¹ Gewinn (1)	steuer- liche ¹ Verluste (2)	ermäßig- ter KöSt-Satz (3)	ermäßigte KöSt ¹ gem. § 22 Abs. 2 KStG (4)	ausge- geschütteter ¹ Gewinn (5)	Ø KöSt-Belastung des zu verst. Einkommens (6)
Nullfälle	21.665	2,020.751	13,541.137	—	—	1,444.334	—
0–500.000,—	7.761	1,030.668	—	17,5%	12.927	73.868	34%
500.100,— bis 1,142.800,—	828	696.226	—	25,0%	32.306	129.224	45%
1,142.900,— bis 5,000.000,—	766	1,882.190	—	27,5%	173.795	631.981	45%
5,000.000,— bis 10,000.000,—	173	1,294.974	—	27,5%	145.135	527.764	43%
10,000.000,— u. e.	225	7.851.887	—	27,5%	1,341.240	4,877.236	38%
Summe	31.418	14,776.696	—		1,705.403	7,684.407	40%

¹ Beträge in tausend Schilling

(5) Ausgeschüttete Gewinne

Die tatsächlich ausgeschütteten Gewinne kann man auf folgende Weise aus der Körperschaftsteuerstatistik herausfiltern. Werden offene Gewinnausschüttungen getätigt, so wird der nach Maßgabe des steuerpflichtigen Gewinns ermittelte Körperschaftsteuersatz halbiert und der Besteuerung der Ausschüttung zugrunde gelegt. Kann die durch den halben Körperschaftsteuersatz ermäßigte Körperschaftsteuer gem. § 22 Abs. 2 KStG nicht aus handelsrechtlichen Gewinnen gezahlt werden, die den steuerpflichtigen Gewinn übersteigen, was etwa durch Schachtelerträge möglich ist, so kann ein Teil des steuerpflichtigen Gewinns nicht ausgeschüttet werden, da er zur Bezahlung der KöSt verwendet werden muß. Dieser wiederum muß mit dem vollen Körperschaftsteuersatz versteuert werden, weil die bezahlte Körperschaftsteuer keine Betriebsausgabe darstellt. So ergibt sich in der Regel ein Mischsteuersatz zwischen ganzem und halbem Körperschaftsteuersatz – ein Phänomen, das man auch als Schatteneffekt bezeichnet. Die komplizierten Zusammenhänge kann man am besten durch eine Formel darstellen:

$$HG = A + A \cdot \frac{t(\text{StG})}{2} + t(\text{StG}) \cdot [\text{StG} - A] + Z$$

Wobei gilt: $\text{StG} - A \geq 0$, andernfalls darf der zweite Summand in obiger Formel nie größer als $\frac{t(\text{StG})}{2} \cdot \text{StG}$ werden und der dritte Summand nie kleiner als 0.

Und: HG handelsrechtlicher Gewinn vor KöSt
A offene Gewinnausschüttung
Z thesaurierter Gewinn und KöSt
t(StG) Körperschaftsteuersatz als Funktion von StG
StG steuerrechtlicher Gewinn

Die Größe $A \cdot \frac{t(\text{StG})}{2}$ ist in Spalte (4) ausgewiesen. Man errechnet somit, um die Ausschüttungen zu schätzen:

$$A = \frac{\text{ermäßigte Körperschaftsteuer nach Spalte (4)}}{\text{nach Spalte (3)}}$$

Wenn bei dieser Rechenoperation die Restriktion nicht eingehalten ist, d. h. wenn die handelsrechtlich möglichen Ausschüttungen den steuerpflichtigen Gewinn übersteigen, dann führt diese Methode zur Unterschätzung der Gewinnausschüttungen.

Diese Methode kann freilich bei den steuerlichen Nullfällen nicht sinnvoll angewendet werden. Es ist jedoch anzunehmen, daß auch unter den steuerlichen Nullfällen, die im Aggregat einen negativen Handelsbilanzgewinn ausweisen, solche Unternehmen sind, die Gewinnausschüttungen tätigen. Um diese Ausschüttungen herauszufiltern, kann man sich nur sehr pauschaler Hilfsmethoden bedienen. Wir haben zu dem steuerpflichtigen Gewinn der Nullfälle die in der Körperschaftsteuerstatistik ausgewiesenen Abzüge anteilig hinzugerechnet

und die Hinzurechnungen anteilig abgezogen, um zu einem potentiell ausschüttungsfähigen Gewinn zu kommen. Nach Abzug plausibler Summen für Verlustvorträge und Verlustausgleiche erhalten wir für die Nullfälle die in Spalte (5) ausgewiesenen Daten.

(6) Durchschnitts-Körperschaftsteuerbelastung

Die aus der Körperschaftsteuerstatistik ablesbare Körperschaftsteuerschuld wird in Relation zum zu versteuernden Einkommen gesetzt.

Interpretation der Ergebnisse

Nachdem in Spalte (5) die tatsächlich ausgeschütteten Gewinne ausgewiesen wurden, interessiert besonders die Frage wie hoch die handelsrechtlich ausschüttbaren Gewinne sind. Wir haben die in der Körperschaftsteuerstatistik ausgewiesenen Abzüge minus Schachtelerträge den steuerpflichtigen Gewinnen zugerechnet und die Hinzurechnungen abgezogen, um einen Handelsbilanzgewinn zu erhalten. Die so ermittelten Handelsbilanzgewinne waren durchwegs niedriger als die von uns geschätzten ausgeschütteten Gewinne. Dieser Widerspruch kann nur durch die Aggregationsproblematik aufgeklärt werden: Im Aggregat wird nämlich ein Teil der tatsächlich ausgeschütteten Gewinne mit den handelsrechtlichen Verlusten anderer Gesellschaften saldiert, sodaß sie niedriger erscheinen. Aus den hier nicht publizierten Ergebnissen kann jedoch geschlossen werden, daß – abgesehen von volumensmäßig unbedeutenden Gewinnlagen im unteren Einkommensbereich – alle potentiell ausschüttungsfähigen Gewinne auch ausgeschüttet werden.

In die gleiche Richtung deuten die durchschnittlichen Körperschaftsteuerbelastungsprozentsätze (6) in den einzelnen Tarifstufen. Bei beiden Rechtsformen steigen aufgrund der Progressivität des Tarifes und aufgrund der Nichtvollausschüttung der Gewinne die Durchschnittsbelastungen an, um bei höheren Gewinnlagen wieder zu sinken. Das ist nur durch Vollausschüttung und durch zusätzliche Möglichkeiten zur Vermeidung des Schatteneffekts zu erklären.

Gewinnstromrechnung

Befassen wir uns nun mit der interessanten Frage, wohin die Gewinne der AGs und GmbHs geflossen sind. Folgende Möglichkeiten sind zu erwägen:

1. Ausschüttung an natürliche Personen und Personengesellschaften mit Sitz im Inland

Aus der Einkommensteuerstatistik 1981 entnimmt man, daß insgesamt rund 120 Millionen Schilling Kapitalertragsteuer auf die Einkommensteuerschuld angerechnet wurden. Unterstellt man, daß 60 Millio-

nen Schilling davon auf die beliebte Form der atypischen stillen Beteiligungen entfallen, dann entfallen die übrigen 60 Millionen Schilling auf Ausschüttungen aus GmbHs und AGs, da bei Genossenschaften, Sparkassen, Vereinen usw. Ausschüttungen von Gewinnen nicht möglich oder nicht üblich sind. Weil der Kapitalertragsteuersatz 20 Prozent beträgt, entspricht dem ein Ausschüttungsvolumen von 300 Millionen Schilling an natürliche Personen mit Sitz im Inland.

2. Ausschüttungen an Gebietskörperschaften

Weil die OeNB und andere Monopolbetriebe von der Körperschaftsteuerstatistik nicht erfaßt werden, sind für den Bereich des Bundes lediglich die Gewinne der ÖMV und der verstaatlichten Banken relevant. Unter Berücksichtigung der Beteiligungserträge von Landesgesellschaften werden mangels präziser Daten diese Ausschüttungen mit 300 Millionen Schilling angenommen.

3. Nichtdeklarierte Kapitalerträge

Abgesehen von Bagatellfällen erscheint ein Nichtdeklarieren von Kapitaleinkünften bei GmbH-Gesellschaften praktisch ausgeschlossen, sodaß umfangreichere Steuerhinterziehung nur im Streubesitz von Aktien zu suchen sein wird. Etwa 10 Prozent des Grundkapitals der Aktiengesellschaften in Österreich befindet sich im Streubesitz, sodaß unter Berücksichtigung von Vorzugsaktien darauf ein Gewinnanteil von 200 Millionen Schilling entfallen wird.

4. Ausschüttungen im Rahmen von Beteiligungen an andere Kapitalgesellschaften, für die nicht das Schachtelprivileg gilt

Von Schachtelerträgen wird keine Kapitalertragsteuer erhoben, wohl aber von Beteiligungserträgen unter der 25 Prozent-Beteiligungsgrenze. Aus der auf die Körperschaftsteuerschuld angerechneten Kapitalertragsteuer bei den AGs und GmbHs von S 28,248.000,- errechnet sich ein Ausschüttungsvolumen von S 141,240.000,-.

5. Ausschüttungen an Ausländer und ausländische Gesellschaften

Von den 1981 kassenmäßigen Einnahmen an Kapitalertragsteuer können wir aufklären:

öS 562 Mio.	Kapitalertragsteuer 1981	
- öS 120 Mio.	Kapitalertragsteuer 1981	von natürlichen Personen auf die Einkommensteuer angerechnet
- öS 40 Mio.	Kapitalertragsteuer 1981	von nicht veranlagten Einkünften aus Kapitalvermögen
- <u>öS 57 Mio.</u>	Kapitalertragsteuer 1981	von allen Körperschaften auf die KöSt angerechnet
öS 345 Mio.	Rest	

Der Rest von rund 345 Millionen Schilling Kapitalertragsteuer ist unaufgeklärt. Aufklärbar ist er nur, wenn man unterstellt, daß die zugrundeliegenden Ausschüttungen ins Ausland abgeflossen sind. Da die wichtigsten Doppelbesteuerungsabkommen aber die Höhe des Kapitalertragsteuersatzes reduzieren, muß von einem durchschnittlichen Kapitalertragsteuersatz von 10 Prozent ausgegangen werden. Dem entsprechen Abflüsse von 3,45 Milliarden Schilling ins Ausland (Vgl. auch Fußnote 13).

Wenn nun von den ausgeschütteten Gewinnen der AGs und GmbHs in einer Größenordnung von 9,6 Milliarden Schilling folgende Abflüsse bereits geklärt erscheinen,

öS 9,6 Mrd.	Gewinnausschüttungen	
– öS 0,3 Mrd.	Gewinnausschüttungen	an Gebietskörperschaften
– öS 0,5 Mrd.	Gewinnausschüttungen	an inländische natürliche Personen
– öS 0,14 Mrd.	Gewinnausschüttungen	an Nichtschachtelgesellschaften
– <u>öS 3,45 Mrd.</u>	Gewinnausschüttungen	an Ausländer
<u>öS 5,21 Mrd.</u>	Rest	

so kann die Differenz von 5,21 Milliarden Schilling nur in Schachtelerträgen bestehen, die bei inländischen Körperschaften thesauriert wurden. Die Körperschaftsteuerstatistik 1981 weist an empfangenen Schachtelerträgen 4,3 Milliarden Schilling aus, was bei allen statistischen Unsicherheiten die prinzipielle Sinnhaftigkeit des hier eingeschlagenen Weges zu bestätigen scheint.

Kontrollrechnung

In der Statistik der Aktiengesellschaften in Österreich im Jahre 1981 werden die Dividendenausschüttungen mit S 2.049.829.000,- angegeben. Weil nur 389 AGs (allerdings fast alle bedeutenden) erfaßt sind, wird der Gesamtwert der Ausschüttungen etwas höher liegen. Um zu einem Vergleich zu der in Spalte (5) ausgewiesenen Summe zu kommen, müssen vom Wert der Aktiengesellschaftstatistik noch einige Abschlüsse gemacht werden:

- von steuerfreien Schachtelerträgen weiter ausgeschüttete Betragsteile, die nicht nach dem Schätzkonzept in Spalte (5) in den dort ausgewiesenen Summen enthalten sind.
- von Gewinnvorträgen (insgesamt 521 Millionen Schilling) ausgeschüttete Betragsteile.
- von weiteren steuerfreien Erträgen weitergeschüttete Betragsteile.

All diese Betragsteile sind relativ gering zu veranschlagen. Die in Spalte (5) ausgewiesene Summe der von AGs ausgeschütteten Dividenden von 1,9 Milliarden Schilling wird fast in einer verblüffenden Weise bestätigt.

Alle ausgewiesenen Gewinne (ohne Saldierung mit Verlusten) einschließlich Gewinnvortrag haben laut Statistik der Aktiengesellschaften 2.926 Millionen Schilling betragen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit unseren Statistiken müssen noch folgende Positionen abgesetzt werden:

öS 2,926 Mio.	Gewinne
– öS 0,521 Mio.	Gewinnvortrag
– öS 0,005 Mio.	Tantiemen
– <u>öS 0,213 Mio.</u>	Zuweisungen an gesetzliche Rücklagen usw.
öS 2,187 Mio.	

Dieser Wert bestätigt auch die Vermutung der Vollausschüttung der ausschüttbaren Gewinne der Aktiengesellschaften.

Da die vorgestellte Methode bei den Aktiengesellschaften eigentlich über die Erwartungen erfolgreich war, wird man sie auch auf GmbHs – mit größeren Unsicherheitsspielräumen – anwenden können.

Einen weiteren Ansatzpunkt zur Kontrollrechnung bietet die Hochrechnung der Jahresabschlüsse österreichischer Industrieunternehmen gegliedert nach Sektoren von 1973 bis 1982¹¹. Hier sind Vergleiche schwieriger, weil die Statistik nur die Industrie im engeren Sinn umfaßt, aber Unternehmen jeder Rechtsform mit inbegriffen sind. Das Ergebnis des hochgerechneten Saldos der Gewinne und Verluste (ohne Verlustvortrag) im Jahre 1981 von 2,551 Millionen Schilling kann unsere Ergebnisse weder bestätigen noch falsifizieren.

Völlig andere Ergebnisse erhält man allerdings aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1981. Dort werden die unverteiltten Gewinne der Kapitalgesellschaften mit 56,3 Milliarden Schilling ausgewiesen. Das ist umso erstaunlicher, weil dieser Wert nur zum Teil ein Residuum aus der Betriebsüberschußrechnung ist, sondern auch direkt ermittelt wird. Das führt uns dazu, die Ermittlungskonzepte kurz darzustellen¹²:

Unter den Begriff der Körperschaft fallen alle Gebilde der Körperschaftsteuerstatistik, aber auch öffentliche Betriebe in privatrechtlich organisierter Form.

Als unverteilt gelten alle Gewinne, die nicht an natürliche Personen, ans Ausland oder an Gebietskörperschaften fließen.

Die „Gewinne“ ermitteln sich wie folgt:

- a) Banken und Versicherungen: Im Prinzip wird ein Betriebsüberschuß aus Zinserträgen und sonstigen Einnahmen (Gebühren, Prämien) einerseits und Zinsaufwand, Personalkosten, Abschreibungen usw. andererseits errechnet und davon noch die Gewinnausschüttung abgezogen.
- b) Nichtfinanzielle AGs: Im Prinzip wird die jeweilige Statistik der Aktiengesellschaften verwendet. Von den Bruttojahresgewinnen ausgehend werden dem Betriebsüberschußkonzept entsprechend Dotierungen zu Rücklagen und Rückstellungen zugerechnet, die direkten Steuern und der Saldo aus volkswirtschaftlichen und steu-

errechtlichen Abschreibungen zugezählt und Dividenden und Tantiemen subtrahiert.

- c) GmbHs und Genossenschaften: Ausgehend von der Körperschaftsteuerstatistik werden nach den selben Prinzipien wie bei den Aktiengesellschaften Zu- und Abrechnungen durchgeführt.

Weiters werden Investitions- und Lagerhaltungsstatistiken verwendet.

Das dramatische Abweichen der unverteilen Gewinne der Kapitalgesellschaften aus der VGR von den hier ermittelten Gewinnen bei Kapitalgesellschaften kann auch nicht erklärt werden, wenn man bedenkt, daß durch die VGR ein größerer Kreis von Körperschaften erfaßt wird als durch unsere Statistik, daß die VGR auch die direkten Steuern der Körperschaften zu den unverteilen Gewinnen zählt und bestimmte Rücklagen dazurechnet. Detailuntersuchungen lassen vermuten, daß der Hauptunterschied bei den Gewinnen der Banken und Versicherungen liegt, hier sind in den letzten Jahren die größten Unterschiede festzustellen. Die Autoren vermuten, daß dafür die Bankbilanzposition „sonstige Aufwendungen, sofern sie die sonstigen Erträge übersteigen“, verantwortlich ist. Dahinter verbergen sich vor allem Kreditverluste, die in den letzten Jahren sehr stark angestiegen sind. Diese Position wird von der VGR offenbar nicht adäquat berücksichtigt. Wir kommen zum betrüblichen Ergebnis, daß die VGR-Größe „unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften“ für funktionelle Verteilungsrechnungen praktisch unbrauchbar ist; ebenso ist es sinnlos damit Steuerbelastungsquoten oder Nachweisquoten errechnen zu wollen. Es ist aber leider auch nicht so, daß die von uns errechneten ausgeschütteten Gewinne die ökonomischen Gewinne richtig wiedergeben. Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß ein Teil der ökonomischen Gewinne in der Lohnsteuerstatistik verschwindet. Besonders bei Gesellschaften mit Auslandsbeziehungen erscheinen Gewinntransfers häufig in anderem rechtlichen Gewand – wie z. B. als Lizenz-, Patent- oder Managementvergütung oder sie verschwinden durch Überfaktoring von Waren- und Dienstleistungen der Muttergesellschaft. Es ist sehr schwierig das Volumen dieser Transaktion abzuschätzen¹³.

Schlußfolgerungen und Ergebnisse

- Praktisch das gesamte Volumen der handelsrechtlich ausschüttbaren Gewinne der Aktiengesellschaften und der ganz überwiegende Teil der Gewinne der Gesellschaften mit beschränkter Haftung wird ausgeschüttet. 1981 betrug das Gesamtvolumen der Gewinne 10,1 Milliarden Schilling, wobei eine unmittelbare Thesaurierung von 500 Millionen Schilling angenommen werden kann.
- Etwa 3 Milliarden Schilling dieser Gewinne fließen ins Ausland. Inwieweit ein Rücktransfer in Form von Kapitalerhöhungen u. ä. erfolgt ist, kann aus dem vorliegenden Material nicht gesagt werden. Auch dürfte das Volumen der Gewinne, das verdeckt (z. B. über

Verrechnungspreise) ins Ausland fließt, erheblich sein, ohne daß eine nähere Bezifferung möglich erscheint.

- Nur ca. 500 Millionen Schilling werden an natürliche Personen mit Sitz im Inland ausgeschüttet. Der ganz überwiegende Rest der handelsrechtlichen Gewinne verbleibt im Bereich der Körperschaften.
- An einer durchschnittlichen Körperschaftsteuerbelastung der zu versteuernden Einkommen der GmbHs von 40 Prozent und der AGs von 42 Prozent ist nicht nur ein weitgehend steueroptimales Ausschüttungsverhalten zu erkennen. Die Tatsache, daß an natürliche Personen nur geringe Beträge offen ausgeschüttet werden und das Volumen der Schachtelgewinne bereits 4,3 Milliarden Schilling beträgt, läßt auf eine weite Verbreitung von Holdingkonstruktionen schließen, innerhalb derer in breitem Umfang von der Schütt-aus/hol-zurück-Politik Gebrauch gemacht wird.

V. Reformüberlegungen

Die Einführung des Spaltsatzes durch die Körperschaftsteuernovelle 1966 hatte das Ziel offene Gewinnausschüttungen zu begünstigen und somit den Aufbau eines Risikokapitalmarktes zu unterstützen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht, statt dessen werden die Vorteile des halben Körperschaftsteuersatzes überwiegend in Holdingkonstruktionen zu lukrieren versucht, indem Schütt aus/hol-zurück-Strategien betrieben werden. Diese betriebswirtschaftlich oft nicht sinnvollen Konstruktionen führen zu einer immer größeren Undurchschaubarkeit des Wirtschaftslebens und zu einem Ressourcenaufwand der Steuerminimierung, der volkswirtschaftlich nicht mehr zu rechtfertigen ist. Aus Arbeitnehmersicht erscheint es besonders bedenklich, daß der Gesetzgeber damit Konstruktionen prämiiert, die zu einer wesentlichen Einschränkung von Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer führen können.

Durch die Einführung des „Halbsatzverfahrens“ sollte das Haupthindernis zu einem funktionierenden Kapitalmarkt – die Doppelbesteuerung – abgebaut werden. Das Verfahren besteht – wie bereits erwähnt – darin, daß bei der natürlichen Person die Einkünfte aus Kapitalvermögen, sofern sie aus einer offenen Gewinnausschüttung einer Kapitalgesellschaft stammen, nur mit dem halben Durchschnittsteuersatz der Einkommensteuer besteuert werden, während sich die Körperschaftsteuer auf die Hälfte des nach dem Normaltarif ermittelten Betrags reduziert. Österreich folgte damit einem internationalen Trend in den westeuropäischen Staaten, die verschiedene Wege des Abbaus der Doppelbesteuerung gingen¹⁴:

a) Das Vollarrechnungsverfahren

Nach dem Vollarrechnungsverfahren wird die bezahlte Körperschaftsteuer zur Gänze auf die Einkommensteuer der Anteilseigner angerechnet. Dieses System ist in der BRD¹⁵ und in anderer Form in

Italien¹⁶ eingeführt worden, hat aber jeweils zu erheblichen administrativen Problemen geführt.

b) Das Teilanrechnungsverfahren

Eine Teilanrechnung der Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer soll verschiedene Probleme des Vollanrechnungsverfahrens beseitigen und wurde von der EG-Kommission zur Harmonisierung der Körperschaftsteuer empfohlen. Dieses System wird in Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden, Spanien usw. angewandt¹⁷.

c) Das Vollabzugsverfahren

Nach dem Vollabzugsverfahren vermindern die ausgeschütteten Gewinne die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer. Die Sicherung der Besteuerung des Empfängers wird durch eine Quellensteuer von den Ausschüttungen erreicht. Das ist wohl am elegantesten, hat aber den Nachteil, daß Gewinne an das Ausland steuerlich kaum mehr erfaßt werden würden, weil die meisten Doppelbesteuerungsabkommen die Kapitalertragsteuer auf niedrige Sätze reduzieren. Eine Einführung dieses Systems würde in Österreich deshalb eine aufwendige Neuverhandlung der Doppelbesteuerungsabkommen erforderlich machen. Norwegen und Griechenland sind diesen Weg gegangen.

d) Das Halbsatzverfahren

Das in Österreich gewählte System ist in der Welt einmalig, wenn auch gedanklich nicht neu¹⁸. Es wurde bereits im Zuge der Beratungen zur Körperschaftsteuerreform 1977 in der BRD verworfen. Hauptargument war, daß dieses Verfahren dem Prinzip der synthetischen Besteuerung der Einkommensteuer (d. h. jedes Einkommen muß unabhängig von der Einkunftsart gleich besteuert werden) nicht Rechnung trägt.

Die Gründe für die Einführung dieses Systems in Österreich waren folgende:

- einfache Administrierbarkeit
- geringe fiskalische Ausfälle, da im bisherigen System offene Gewinnausschüttungen an natürliche Personen steuerlich so schlecht gestellt waren, daß sie nicht in nennenswertem Umfang getätigt wurden
- psychologische Signalsetzung zur Belebung des Risikokapitalmarktes
- verdeckte Gewinnausschüttungen verlieren dadurch ihre Attraktivität.

Die eigentlichen Probleme des Körperschaftsteuerrechts werden jedoch dadurch nicht gelöst. Wie in Kapitel III herausgearbeitet wurde, bleibt das Thesaurieren der Gewinne innerhalb einer Holding weiterhin steueroptimal. Durch das neue System wird die Attraktivität personenbezogener Holdingskonstruktionen sogar noch zunehmen, was wohl von niemandem als glückliche Entwicklung eingeschätzt wird. Wir stehen derzeit vor einer geradezu grotesken Situation: Gewinnausschüttungen an eine Kapitalgesellschaft unter Ausnützung des Schach-

telprivilegs unterliegen der Halbbesteuerung, Gewinnausschüttungen an eine Körperschaft ohne Ausnützung des Schachtelprivilegs unterliegen der Eineinhalbbesteuerung, Gewinnausschüttungen an eine natürliche Person unterliegen der Einmalbesteuerung. Es gibt wohl keinen sachlichen Grund das zu rechtfertigen.

Aus diesem Grund werden derzeit zwei Reformmodelle diskutiert:

1. Es ist denkbar, Gewinnausschüttungen zwischen Körperschaften unabhängig von der Beteiligungshöhe sowohl bei der ausschüttenden wie bei der empfangenden Gesellschaft mit dem halben Körperschaftsteuersatz zu besteuern, wodurch so wie bei der Ausschüttung an natürliche Personen in etwa eine Einmalbesteuerung sichergestellt wäre. Dieses Modell hat aber den Nachteil, daß im Falle der Ausschüttung an eine ausländische Gesellschaft der österreichische Gesetzgeber die Einmalbesteuerung nicht sicherstellen kann und deshalb inländische Körperschaften diskriminiert erscheinen. Man muß deshalb durch verschiedene Maßnahmen – wie z. B. die Belassung der Halbbesteuerung bei Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln binnen einer bestimmten Frist – diese Diskriminierung abbauen, doch fragt es sich, welchen ökonomischen Sinn eine solche Reform hat. Die Rechtsformneutralität der Besteuerung wird nicht erreicht, denn die Kapitalberichtigung aus Gesellschaftsmitteln ist gegenüber einer Ausschüttung an natürliche Personen klar steueroptimal. Was erreicht wird, ist eine Art Zwang zur nominellen Kapitalberichtigung mit Belebungsimpulsen für den Kapitalmarkt. Zwar werden durch ein solches Modell Holdingkonstrukte, die rein aus steuerlichen Gründen geschaffen wurden, überflüssig, das führt jedoch zum Hauptproblem dieses Modells. Für jene Körperschaften, für die die Einrichtung einer Holding bisher zu kostspielig war, würde dann die Halbbesteuerung der Gewinne möglich werden, was offenkundig zu größeren Steuerausfällen führt, wenn man nicht flankierende Maßnahmen vorsieht. Die bloße Einschränkung mancher Praktiken zur Vermeidung des Schatteneffekts wird dafür nicht ausreichen.

2. Angesichts der Tatsache, daß das Problem der Holdingkonstruktionen aus steuerlichen Gründen, das Problem der mehrstufigen Holding zur vollen Ausnutzung des Schachtelprivilegs bei Kleinbeteiligungen, das Problem der Vermeidung des Schatteneffekts erst durch die Einführung des Spaltsatzes der Körperschaftsteuer entstanden ist, erscheint es am naheliegendsten und natürlichsten, statt dessen zu einem einheitlichen proportionalen Körperschaftsteuertarif überzugehen. Im Falle der Gewinnausschüttung müßten die Gewinne bei der empfangenden Gesellschaft unabhängig von der Beteiligungshöhe steuerfrei bleiben, um eine Doppelbesteuerung im Körperschaftsbe-
reich zu vermeiden; bei der natürlichen Person unterliegen die Einkünfte aus Kapitalvermögen weiterhin dem halben Einkommensteuersatz.

Ruft man sich das Schwinden der fiskalischen Bedeutung der Körperschaftsteuer in Erinnerung, dann muß man zumindest einen aufkommensneutralen Tarif fordern. Welcher Tarif wäre aufkommensneu-

tral? Für 1981 wird ein zu versteuerndes Einkommen aller Steuer- und Nullfälle der Körperschaftsteuerstatistik von S 18,899.270.000,- ausgewiesen, worauf eine Körperschaftsteuerschuld von S 8,004.293.000,- entfiel. Würde man eine 40prozentige Proportionalsteuer einführen und zusätzlich die von anderen Körperschaften ausgeschütteten Gewinne auf Beteiligungen unter der Schachtelgrenze (geschätzt mit S 283,540.000,-)¹⁹ steuerfrei stellen, dann ergibt sich:

$$\begin{array}{r} \text{S } 18,899.270.000,- \\ - \text{S } 283.540.000,- \\ \hline \text{S } 18,615.730.000,- \times 40\% = \text{S } 7,446.292.000,- \end{array}$$

Bedenkt man, daß in der Zwischenzeit der Erosionsprozeß der Körperschaftsteuer weitergegangen ist, dann erscheint heute ein 40prozentiger Tarif selbst bei Einführung eines Veranlagungsfreibetrages oder einer 30-Prozent-Stufe im untersten Bereich in etwa aufkommensneutral.

Ein solcher Tarif hat finanzpsychologische Vorteile. Der 40prozentige Körperschaftsteuersatz würde im Vergleich zu einem 55prozentigen Spitzensteuersatz einen positiven Einfluß auf internationale Steuerlastvergleiche haben, die die tatsächliche Steuerbelastung in Österreich für den ausländischen Investor unrichtig wiedergeben. So sieht z. B. Hübner²⁰ Österreich, die BRD und Israel mit einem durchschnittlichen Ertragsteuersatz von 61 Prozent im absoluten internationalen Spitzenfeld, wogegen die Schweiz mit 39 Prozent sehr günstig und die USA mit 51 Prozent auch noch wesentlich besser abschneidet. Hier werden selbst internationale Steuerfachleute Opfer eines steuerpsychologisch verfehlten Körperschaftsteuersystems, denn die Tatsache, daß sowohl die Schweiz wie auch die USA einen wesentlich größeren Anteil der Körperschaftssteuer am Gesamtsteueraufkommen verzeichnen, liegt nicht nur am Umstand, daß dort relativ mehr Unternehmen in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft geführt werden und diese ertragstärker sind, sondern an unterschiedlichen Steuersystemen und Gewinnermittlungsarten²¹.

Selbst wenn die Reform aufkommensneutral durchgeführt wird, dann ergeben sich freilich zwischen den Körperschaften Belastungsverchiebungen. Belastet werden alle Schachtelkonstruktionen bei denen nicht nur Schütt-aus/hol-zurück-Politik betrieben wird, sondern auch Strategien zur Vermeidung des Schatteneffekts angewandt werden. Im Extremfall kann die Mehrbelastung 12,5 Prozent ausmachen, doch stellt das für diese im Regelfall finanzstarken Gesellschaften eine Mehrbelastung dar, der ein nicht unerheblicher Vereinfachungseffekt gegenübersteht, und dazu beiträgt, bestehende Beratungsressourcen für betriebswirtschaftlich sinnvollere Ziele einzusetzen. Außerdem ist die niedrige Ausgangsbelastung nur durch steuerakrobatische Kunststücke erreicht worden und lag nie in der Intention des Gesetzgebers. Gesellschaften, die den Gewinn thesaurieren (müssen) wie z. B. Genossenschaften, Sparkassen usw., werden tendenziell entlastet. Entlastet werden auch Gesellschaften, die das Schachtelprivileg nicht nützen können.

Hauptproblem dieses Reformansatzes ist es wohl, daß er sich nur

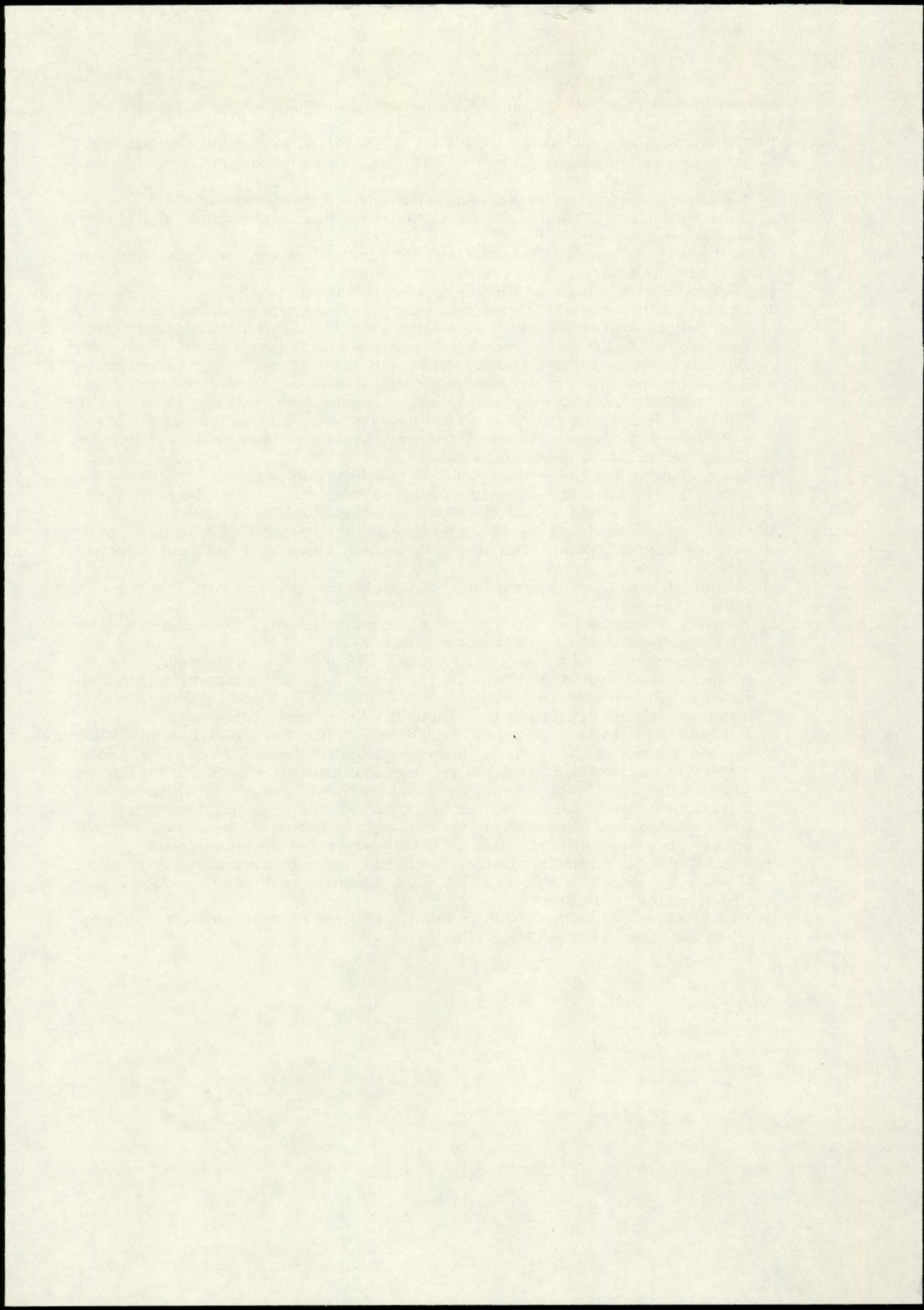
unvollkommen ins bestehende System des Halbsatzverfahrens bei der Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen einfügt. Der halbe Einkommensteuersatz auf ausgeschüttete Gewinne in einem synthetischen Einkommensteuersystem läßt sich nur mehr historisch begründen und mutet kurios an. Langfristig lösbar ist das Problem nur durch eine Verwirklichung des Vollabzugsverfahrens. Doch muß vieles bei einer Steuerreform in kleinen Schritten pragmatisch gesehen werden. Ein 40prozentiger Körperschaftsteuersatz mit einer halben Durchschnittsteuersatzbesteuerung bei der Einkommensteuerveranlagung der ausgeschütteten Gewinne ist jedenfalls ein Schritt in Richtung der Rechtsformneutralität der Besteuerung. Die Modellbeispiele (Variante II) in Kapitel III sollten zeigen, daß nach Einführung dieses Systems die Gesamtsteuerbelastung durch die gesellschaftsrechtliche Konstruktion weit weniger variiert werden kann.

Die Autoren wissen, daß dem Leser, der sich bis zu dieser Stelle vorgekämpft hat, obwohl er nicht täglich mit Körperschaftsteuerproblemen konfrontiert ist, vieles abverlangt wurde. Dabei haben wir versucht, die in Wirklichkeit noch viel komplexere Materie möglichst vereinfacht darzustellen. Die auch in diesem Artikel zum Ausdruck kommende Undurchschaubarkeit der Materie, sollte uns ernsthaft dazu veranlassen, den Vereinfachungsgedanken über alle anderen Ziele zu stellen, die die Steuerpolitik sonst noch verfolgt. Die Notwendigkeit einer solchen Vereinfachung ist allen Betroffenen bereits so deutlich geworden, daß über verschiedene verteilungspolitische Positionen hinweg vernünftige Kompromisse möglich sein müßten. Das Reformmodell eines einheitlichen Körperschaftsteuersatzes hat zweifellos durch seinen Vereinfachungscharakter den Keim einer Kompromißfähigkeit in sich. Es wäre ein nicht ganz unbedeutender Schritt am Weg zu einer Steuerreform, die den Zielen der Einfachheit, Allgemeinheit, Bestimmtheit und Gerechtigkeit verpflichtet ist²².

Anmerkungen

- 1 E. Haas, Analyse der Körperschaftsteuer 1965–1975, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 3/1979, S. 332 ff.
- 2 Haas ermittelt den ökonomischen Gewinn durch einen Zuschlag der steuerlichen Investitionsbegünstigungen, der Abfertigungsrücklage und Pensionsrückstellungen zum steuerpflichtigen Gewinn. Wegen der mannigfaltigen theoretischen Anfechtbarkeit eines solchen Vorgehens wird hier von einer Fortführung dieser Analyse Abstand genommen.
- 3 Zur Rechtsentwicklung: F. Hofstädter, K. Reichl, *Die Einkommensteuer* Bd. III; Kommentar A, B, zu den §§ 8, 9, 10, 14 EStG, Wien 1973 ff.
- 4 E. Kitzmantel, *Steuerliche Investitionsförderung in Österreich – Umfang und Wirkung*, Gelbe Briefe des Institutes für Finanzwissenschaft und Steuerrecht Nr. 145, Wien 1986.
- 5 *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1984*, Paris 1985, S. 88.
- 6 A. Mennel (Hrsg.), *Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan*, Berlin 1982.
- 7 A. Franz, W. Teufelsbauer, *Gewinne im volkswirtschaftlichen und im steuerrechtlichen Rechnungswesen*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1979/6, S. 16 ff.

- 8 W. Doralt, H. G. Ruppe, Grundriß des österreichischen Steuerrechts, Bd. I, Wien 1982, S. 162.
- 9 Dieser Gedanke findet sich erstmalig bei G. Heidinger, Beseitigung der Doppelbesteuerung bei Kapitalgesellschaften: § 37 EStG als Optimallösung, Finanzjournal, Sonderdruck 1985.
- 10 Näheres: G. Sykora, Die Handels- und Steuerbilanz, Eisenstadt 1977, S 78 ff.
- 11 Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank, Heft 4/1985, Beilage.
- 12 A. Franz, Grundkonzepte, Konventionen und Limitationen der Volkseinkommensberechnung in Österreich, Wien 1984, unveröffentlichtes Diskussionspapier.
- 13 In der Studie: Ausländische Direktinvestitionen in Österreich, Stände per Ende 1982 und 1983, Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank, Heft 3/1986, Beilage, wird die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen mit Auslandsbeteiligung für 1982 mit 47,2 Milliarden Schilling angegeben. Der Repräsentationsgrad der Befragungsaktion war mit 80-90 Prozent relativ hoch. 83 Prozent der Unternehmen werden in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft betrieben. Der Auslandsanteil liegt durchschnittlich bei 80 Prozent. Rechnet man ganz grob von einer Basis von 40 Milliarden Schilling im gewinnschwachen Jahr 1981 mit einer Eigenkapitalrendite von 8 Prozent, so finden sich unsere Ergebnisse der Auslandsgewinnüberweisung der Größenordnung nach relativ gut bestätigt.
- 14 Mit Ausnahme von Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und der Schweiz, die weiterhin das klassische Doppelbesteuerungsmodell haben. Vgl. dazu: K. Tipke, Steuerrecht, Köln 1983, 9. Aufl., S. 306 ff., mit weiterführender Literatur.
- 15 G. Wöhe, Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Bd. I, München 1978, 5. Aufl., S. 130 ff.
- 16 Fontazzi-Mayr-Müller-Dott, Das neue italienische Körperschaftsteuerrecht, München 1979.
- 17 St. Lutz, Die Körperschaftsteuer in der Europäischen Gemeinschaft, Pfaffenweiler 1984.
- 18 R. Kreile, Möglichkeiten und Grenzen einer grundsätzlichen Reform des Körperschaftsteuerrechts, Der Betriebsberater 1970, S. 893 ff.
- 19 Die angerechnete Kapitalertragsteuer von S 56,708.000,- entspricht einem Ausschüttungsvolumen von S 283,540.000,-. Da von Schachtelgewinnen keine Kapitalertragsteuer zu erheben ist, entspricht dies dem Volumen der Nichtschachtelerträge, wenn man unechte stille Beteiligungen an Kapitalgesellschaften vernachlässigt.
- 20 B. Hübner, International Corporate and Withholding Tax Rates 1985, Intertax 85/36.
- 21 Für die Schweiz: E. Höhn, Steuerrecht, Ein Grundriß des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudium, Bern-Stuttgart 1981, 4. Aufl., S 262 ff. Für die USA: H. Dreissig, Unternehmenserwerb und Besteuerung in den USA, Berlin 1984, S 185 ff. In beiden Systemen wird die Aushöhlung der Bemessungsgrundlagen durch sonderökonomische Zielsetzungen im Vergleich zu Österreich wesentlich geringer gehalten, in manchen Bundesstaaten der USA wird selbst die internationale Steuerflucht durch das sogenannte Unitary Tax System versucht hintanzuhalten. Dazu: F. Milbach, Die einheitliche Besteuerung von internationalen Unternehmungen in der USA, Frankfurt/Main 1985.
- 22 Zu den Zielen der Steuerreform: O. Farny, Probleme einer Steuerreform, in: Wirtschaft und Gesellschaft. 1/1985, S 75 ff.



Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus

Bruno Roßmann*

1. Einleitung

Die starke Motorisierungsentwicklung seit den 50er Jahren und der damit zusammenhängende Wunsch nach mehr Mobilität fanden in der Straßenbaupolitik ihren entsprechenden Niederschlag. Im Rahmen der öffentlichen Verkehrspolitik galten die staatlichen Ausbauprogramme bis in die Mitte der 70er Jahre in erster Linie dem hochrangigen Straßenbau. Die zunehmenden Belastungen des Kfz-Verkehrs wie Lärmbelastung, Abgasentwicklung, Unfallgefahren etc. und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Lebensqualität für die Menschen traten erst wesentlich später in den Vordergrund und führten zu einer Veränderung der Bedarfs- und Wertvorstellungen in den vergangenen Jahren. Die Berücksichtigung qualitativer Elemente im Straßenbau ist zu einem guten Teil auf vehement vorgebrachte Forderungen nach zusätzlichen Straßen zur Entlastung von Wohngebieten (Umfahrungen), nach Lärmschutzeinrichtungen sowie nach einem verstärkten Ausbau anderer Verkehrsarten zurückzuführen. Während eine Schwerpunktverlagerung bei den Investitionen hin zum öffentlichen Verkehr mit der „Nahverkehrsmilliarde“ bereits Mitte der 70er Jahre eingeleitet wurde – ohne allerdings die Straßenbaubudgets wesentlich zu kürzen –, findet der Umweltschutz und Lärmschutz erst seit kurzem verstärkte Berücksichtigung bei der Planung, Errichtung und Erhaltung von Bundesstraßen.

Aufgrund der nachlassenden Dynamik des Motorisierungsprozesses und der Verkehrsentwicklung in den letzten Jahren, vor allem aber

* Für eine kritische Durchsicht des Manuskriptes und für weiterführende Anregungen danke ich B. Ederer, G. Fuhrmann, G. Lehner und A. Van der Bellen.

aufgrund der Finanzierungsengpässe der öffentlichen Haushalte, ist der quantitative Ausbau des öffentlichen Straßennetzes an Grenzen gestoßen. Auch die bisher beschrittenen Wege, bestimmte Straßenbauinvestitionen durch die Aufnahme von Krediten und mit Vorfinanzierungen durch andere Gebietskörperschaften durchzuführen, sind künftig nur mehr beschränkt gangbar.

Das österreichische Straßennetz hat gegenwärtig eine Länge von ca. 108.000 km. Davon entfallen auf

Autobahnen*	1234 km
Schnellstraßen*	334 km
Bundesstraßen*	9331 km
Landesstraßen**	25.843 km
Gemeindestraßen**	71.204 km

Quelle: Bundesministerium für Bauten und Technik

* Stand 1986

** Stand 1984

Eine Folge der Finanzierungsengpässe war, daß das im Jahre 1970 geplante Bundesstraßennetz, das wegen seiner großen Verkehrsbelastung, seiner hohen Kosten und seiner unmittelbaren Konkurrenz zur Schiene im Mittelpunkt der Straßenbaupolitik steht, in zwei Novellen zum Bundesstraßengesetz (1983 und 1986¹⁾ reduziert wurde.

	Bundesstraßengesetz 1971 km	Novelle 1983 km	Veränderung km	Veränderung %	Novelle 1986 km	Veränderung km	Veränderung %
Autobahnen	1.874,7	1.691,7	- 183	- 9,8	1.662,0	- 29,7	- 1,8
Schnellstraßen	1.190,7	1.030,1	- 160,6	- 13,5	399,2	- 630,9	- 61,2
Bundesstraßen	9.207,2	9.472,3	+ 265,1	+ 2,9	10.030,1	+ 557,8	+ 5,9
Ersatzstraßen ²⁾	907,0	636,4	- 270,6	- 29,8	182,1	- 454,3	- 71,4
geplantes Netz	13.179,6	12.830,5	- 349,1	- 2,6	12.273,4	- 557,1	- 4,3

Quelle: Bundesministerium für Bauten und Technik

Zum Jahresbeginn 1986 waren vom verkleinerten Netz die Autobahnen zu 76 Prozent und die Schnellstraßen zu 60 Prozent fertiggestellt, 8,5 Prozent der Autobahnen und 15 Prozent der Schnellstraßen befanden sich in der Bauphase. Hält man sich allein die enormen Baukosten von Autobahnen und Schnellstraßen vor Augen³ sowie andererseits die Tatsache, daß sich immer noch 15,5 Prozent oder 258 km der Autobahnen und 25 Prozent oder 100 km der Schnellstraßen im Planungsstadium befinden, dann haben Überlegungen über die Finanzierung des Straßenbaus große Aktualität. Dementsprechend ist es das Ziel dieser Arbeit, eine Bestandsaufnahme der finanziellen Situation des österreichischen Straßenbaus vorzunehmen und die sich abzeichnende künftige Problematik angesichts knapper werdender Budgetmittel darzustellen.

2. Straßenbauausgaben durch Bund und Straßensondergesellschaften, Länder und Gemeinden

2.1 Straßenbauausgaben des Bundes (ohne Sondergesellschaften)

Zum Bau und zur Erhaltung von Bundesstraßen und Autobahnen gab der Bund – unter Vernachlässigung der Bauausgaben der Sondergesellschaften – im Jahr 1984 12,2 Milliarden Schilling aus. Betrachtet man die Periode 1965 bis 1984 (Tabelle 1), so zeigt sich, daß die Straßenbauausgaben des Bundes ihren Anteil an den gesamten Budgetausgaben nicht halten konnten. Während die Budgetausgaben in diesem Zeitraum um 553 Prozent wuchsen, stiegen die Ausgaben für den Straßenbau um 279 Prozent, ihr Anteil an den Gesamtausgaben betrug bis in die erste Hälfte der siebziger Jahre etwa 5 Prozent und ist bis 1984 auf etwa 3 Prozent zurückgegangen. Stellt man den Anteil der Straßenbauausgaben den Budgetausgaben ohne Finanzschuldenaufwand gegenüber, so läßt sich ein Rückgang von 5 Prozent auf rund 3,5 Prozent feststellen. Bezieht man die Ausgaben für die Sondergesellschaften mit ein, so erweisen sich die Anteilsverluste als geringer. Demnach sank der Anteil der Straßenbauausgaben von Bund und Sondergesellschaften bis 1984 auf rund 4 Prozent bzw. rund 4,5 Prozent (Abbildung 1, Tabelle 5).

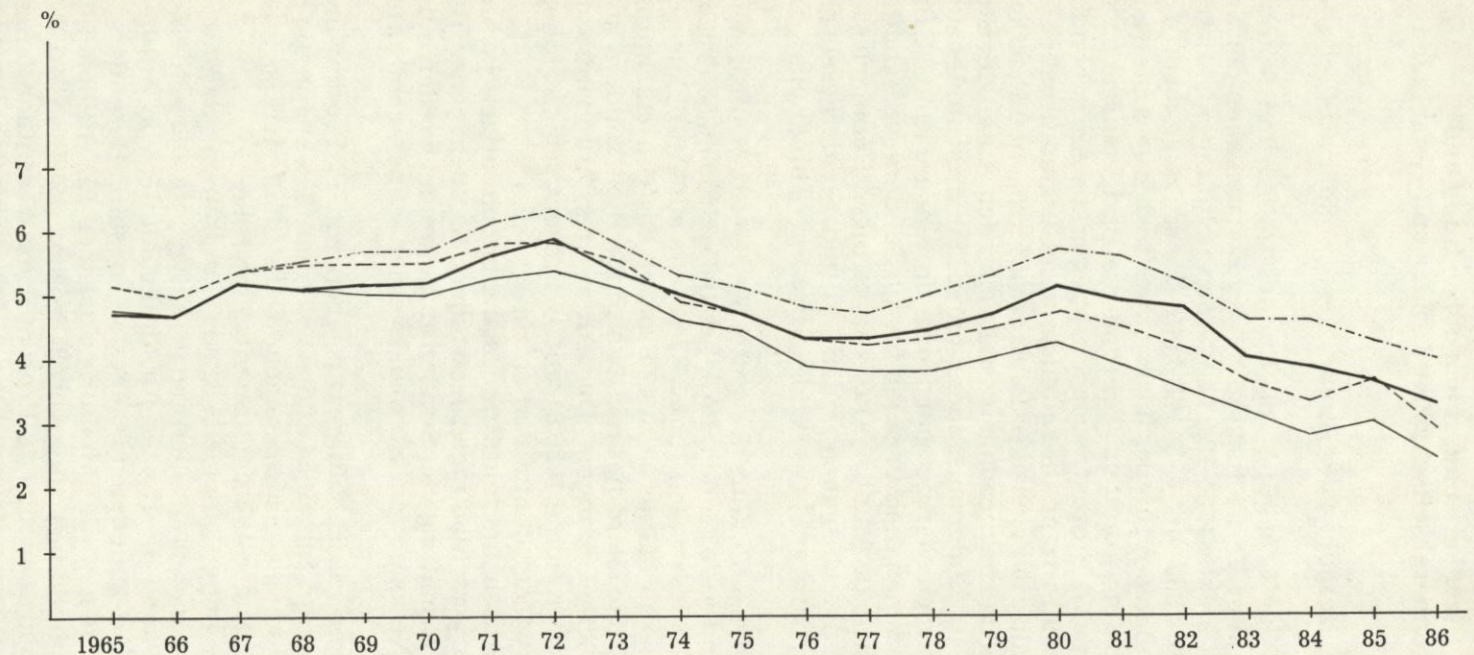
Tabelle 2 zeigt die Aufteilung der Mittel für den Straßenbau zwischen Bundesstraßen und Autobahnen. Im Jahre 1965 entfielen 63 Prozent der Ausgaben auf Bundesstraßen und 37 Prozent auf Autobahnen, 1984 betrug das Teilungsverhältnis 58 zu 42 Prozent. Die Umschichtung zum Autobahnbaubudget erfolgte allerdings nicht kontinuierlich, sondern unterlag relativ starken Schwankungen. Der Anteil des Autobahnbaus am Straßenbaubudget erreichte 1980/81 mit 47 Prozent seinen Höhepunkt und ging danach wieder kontinuierlich zurück.

Innerhalb des Autobahn- und Bundesstraßenbaubudgets lassen sich ebenfalls Strukturverschiebungen feststellen. Es steigt jener Teil der Mittel, der für die Erhaltung von Straßen aufgewendet werden muß. Die Mittel für den Neubau von Straßen werden zunehmend knapper (Tabelle 2).

Insgesamt stiegen die Erhaltungsausgaben von 17 Prozent im Jahr 1965 auf 42 Prozent im Jahr 1984 und sie werden 1986 knapp die Hälfte des Straßenbaubudgets beanspruchen. Dabei fällt der sprunghafte Anstieg in den achtziger Jahren besonders ins Auge.

Dieser Anstieg hängt einerseits damit zusammen, daß für viele Straßenabschnitte Generalsanierungen notwendig geworden sind; andererseits aber auch die Kosten für die Erhaltung von Autobahnen und Bundesstraßen zunehmend angestiegen sind. Besonders dynamisch entwickelten sich die Erhaltungsausgaben für Autobahnen, ihr Anteil am Autobahnbudget stieg von 3 Prozent (1965) auf 30 Prozent (1984), 1986 werden es bereits 38 Prozent sein. Wesentlich langsamer wuchsen die Erhaltungsausgaben für die Bundesstraßen. Ihr Anteil an

Abbildung 1



- Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes an den Budgetausgaben
- - - Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes an den Budgetausgaben ohne Finanzschuldaufwand
- Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes inkl. Sondergesellschaften an den Budgetausgaben
- · - Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes inkl. Sondergesellschaften an den Budgetausgaben ohne Finanzschuldaufwand

Tabelle 1

Straßenbauausgaben insgesamt (ohne Sondergesellschaften)
(in Mio. S)

	Straßenbau (Bundesstraßen + Auto- bahnen)		Budget- ausgaben ohne Finanz- schuld aufwand	Anteil an den Budget- ausgaben in %	Anteil an den Budget- ausgaben ohne Finanz- schuld aufwand in %
1965	3.226	66.646	62.451	4,8	5,2
1966	3.429	72.259	68.158	4,7	5,0
1967	4.131	80.149	76.059	5,2	5,4
1968	4.433	86.174	81.111	5,1	5,5
1969	4.686	93.194	85.690	5,0	5,5
1970	5.125	101.584	93.663	5,0	5,5
1971	5.973	112.567	103.277	5,3	5,8
1972	6.895	127.889	118.307	5,4	5,8
1973	7.232	141.151	131.890	5,1	5,5
1974	7.640	167.133	156.404	4,6	4,9
1975	8.610	196.697	183.308	4,4	4,7
1976	8.656	221.900	202.115	3,9	4,3
1977	9.090	236.658	213.928	3,8	4,2
1978	10.061	265.521	235.969	3,8	4,3
1979	11.533	288.134	254.407	4,0	4,5
1980	12.844	306.492	270.507	4,2	4,7
1981	13.379	339.456	294.530	3,9	4,5
1982	13.187	372.775	321.874	3,5	4,1
1983	12.797	407.791	354.848	3,1	3,6
1984	12.223	435.135	368.554	2,8	3,3
1985	13.837	463.535	389.187	3,0	3,6
1986	11.983	492.452	410.133	2,4	2,9

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschlag (1985) und Entwurf des Bundesvoranschlages (1986), eigene Berechnung

den Ausgaben für Bundesstraßen betrug in der zweiten Hälfte der 60er Jahre etwa 20 Prozent und erreichte 1984 knapp 50 Prozent. 1986 fallen schon mehr als die Hälfte der Bundesstraßenbauausgaben auf die Erhaltung (Tabelle 3). Aus Abbildung 2 läßt sich entnehmen, daß die Erhaltungsausgaben im Autobahnbau sich an jene im Bundesstraßenbau annähern.

Damit stellen sich zwei Fragen: Welche Aufgaben werden im Rahmen der Erhaltung wahrgenommen und wie werden sich die Erhaltungsausgaben in der Zukunft entwickeln?

Die Aufgabe der Straßenverwaltung besteht darin, die Substanz einer

Tabelle 2

Straßenbauausgaben* im Bundesbudget (ohne Sondergesellschaften)
(in Mio. S)

	Autobahnen (inkl. Schnell- straßen)	Erhaltung	Ausbau	Anteil der Autobahnen an den ge- samten Stra- ßenbauaus- gaben in %	Bundes- straßen	Erhaltung	Ausbau	Anteil der Bundesstra- ßen an den Straßenbau- ausgaben in %
1965	1.200	35	1.165	37	2.026	514	1.512	63
1966	1.123	44	1.079	33	2.306	312	1.994	67
1967	1.392	31	1.361	34	2.739	301	2.438	66
1968	1.663	68	1.595	38	2.770	593	2.177	62
1969	1.712	85	1.627	37	2.974	659	2.315	63
1970	1.981	115	1.866	39	3.144	717	2.427	61
1971	2.254	136	2.118	38	3.719	785	2.934	62
1972	2.473	151	2.322	36	4.422	903	3.519	64
1973	2.581	191	2.390	36	4.651	1.113	3.538	64
1974	3.169	229	2.940	41	4.471	1.245	3.226	59
1975	3.628	246	3.382	42	4.982	1.352	3.630	58
1976	3.648	314	3.334	42	5.008	1.554	3.554	58
1977	3.779	376	3.403	42	5.311	1.732	3.579	58
1978	3.959	427	3.532	39	6.102	1.983	4.119	61
1979	4.673	446	4.227	41	6.860	1.972	4.888	59
1980	5.984	624	5.360	47	7.353	2.153	5.200	53
1981	6.229	673	5.556	47	7.150	2.186	4.964	53
1982	5.842	1.370	4.472	44	7.345	3.138	4.207	56
1983	5.484	1.464	4.020	43	7.313	3.403	3.910	57
1984	5.140	1.520	3.620	42	7.083	3.595	3.488	58
1985	5.611	1.752	3.859	41	8.226	4.005	4.221	59
1986	4.859	1.846	3.013	41	7.124	3.972	3.152	59

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschläge für 1985 und 1986, eigene Berechnungen

* inklusive Überweisungen an die Länder für Kosten der Projektierung, Bauaufsicht, Wartung und Instandhaltung von Bundesstraßen

Straße in baulicher Hinsicht zu erhalten (bauliche Erhaltung) und einen sicheren und flüssigen Verkehrsablauf zu gewährleisten (betriebliche Erhaltung). Letzteres umfaßt Sachgebiete, die von Betreuungsarbeiten bis zur Wartung und Instandsetzungsmaßnahmen an Geräten und zu Investitionen im Bereich des Hochbaus (Straßenmeistereien) reichen.

Die baulichen Maßnahmen betreffen Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten, die beide prinzipiell die Substanzerhaltung zum Ziel haben. Derartige Maßnahmen beinhalten bei neueren Straßen in aller Regel nur Oberflächensanierungen, bei älteren Straßen werden jedoch oft Verbesserungen der Linienführung und der Breitenverhältnisse vorgenommen. Kommt es im Zuge solcher Arbeiten zu Verstärkungen des Ober- und Unterbaus, so kann man eigentlich von Neubaumaßnah-

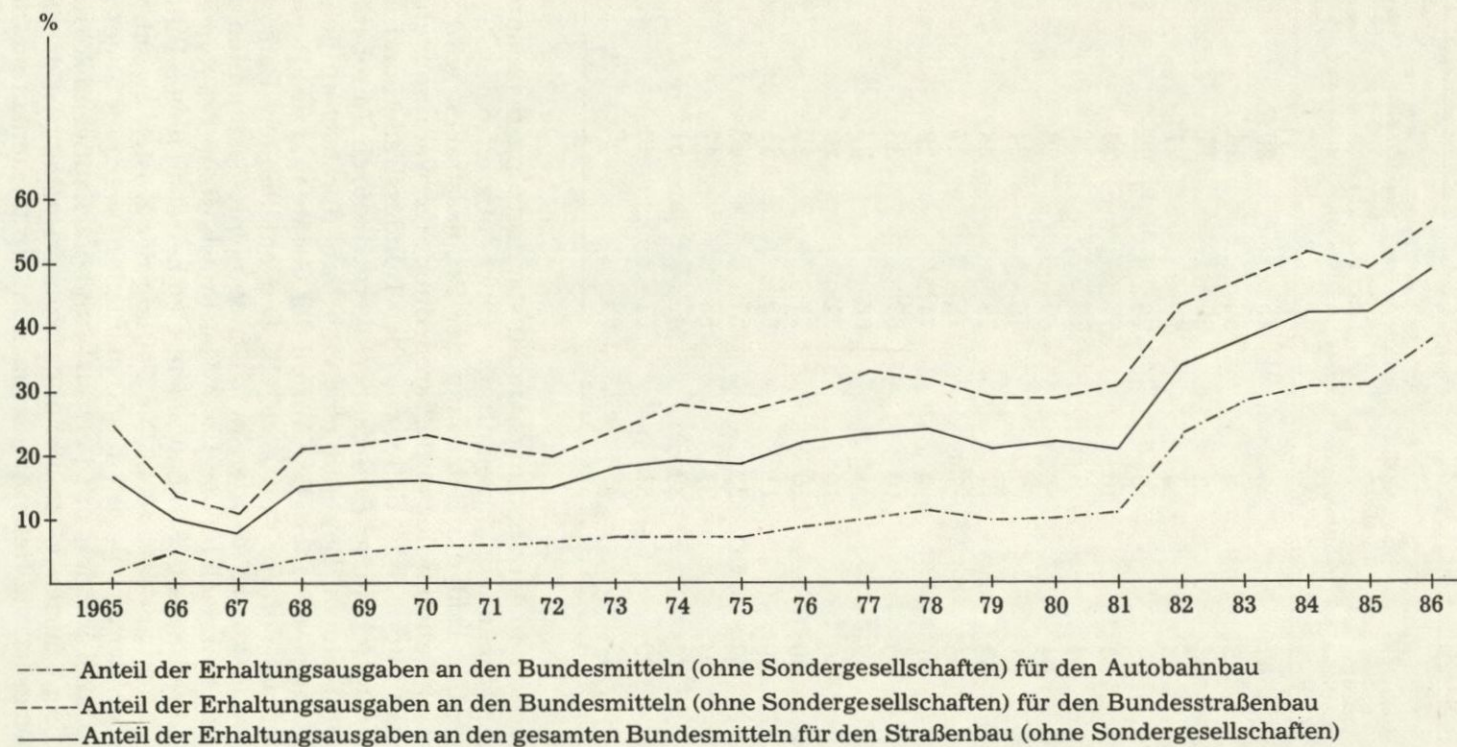
Tabelle 3

	Autobahnen		Bundesstraßen		Anteil der Erhaltungsausgaben insgesamt an den Straßenbauausgaben insgesamt
	Anteil der Neubaug Ausgaben an den Mitteln für den Autobahnbau in %	Anteil der Erhaltungsausgaben an den Mitteln für den Autobahnbau in %	Anteil der Neubaug Ausgaben an den Mitteln für den Bundesstraßenbau in %	Anteil der Erhaltungsausgaben an den Mitteln für den Bundesstraßenbau in %	
1965	97	3	75	25	17
1966	95	5	86	14	10
1967	98	2	89	11	8
1968	96	4	79	21	15
1969	95	5	78	22	16
1970	94	6	77	23	16
1971	94	6	79	21	15
1972	94	6	80	20	15
1973	93	7	76	24	18
1974	93	7	72	28	19
1975	93	7	73	27	19
1976	91	9	71	29	22
1977	90	10	67	33	23
1978	89	11	68	32	24
1979	90	10	71	29	21
1980	90	10	71	29	22
1981	89	11	69	31	21
1982	77	23	57	43	34
1983	73	27	53	47	38
1984	70	30	49	51	42
1985	69	31	51	49	42
1986	62	38	44	56	49

men sprechen. Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind daher zu Neubaumaßnahmen oft nur schwer abgrenzbar.

Der Neubau und die Betreuung der Bundesstraßen wird von den Ländern im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung wahrgenommen. Organisatorisch ist dabei zwischen Bundesstraßen und Autobahnen⁴ zu unterscheiden. Autobahnen werden durch Autobahnmeistereien – mit einem Betreuungsbereich von durchschnittlich 40 km Streckenlänge – erhalten. Die Anzahl der Geräte und des Personals ist durch eigene Vorschriften geregelt. Die anfallenden Personal- und Sachaufwandskosten werden den Ländern mit bestimmten Ausnahmen (z. B. Amtssachaufwand wie Heizungskosten, Telefongebühren) vom Bund refundiert⁵. Straßenmeistereien betreuen neben Bundesstraßen auch die Landesstraßen. Die Teilung der Kosten zwischen Bund und Ländern wird so gelöst, daß Kostenteilungsverträge abgeschlossen werden. Dabei werden die Personal- und Sachaufwandskosten nach einem komplizierten Kostenteilungsschlüssel geteilt, in den Straßenlänge, Belagsart, die Betreuungslängen im Winterdienst und die Amor-

Abbildung 2



tisationskosten der angeschafften Geräte und Fahrzeuge als Bestimmungsgößen eingehen.

Eine Aufteilung der Erhaltungsausgaben zeigt⁶, daß rund 60 Prozent auf die betriebliche Erhaltung entfallen, wovon mehr als die Hälfte wiederum auf Lohnkosten entfällt. Die Kostensteigerungen dieses Teiles des Erhaltungsaufwandes haben wiederholt zu Forderungen nach einem rationellerem Einsatz der Mittel geführt. Da das kameralistische Rechnungswesen im öffentlichen Bereich mit seiner jährlichen Haushaltsabrechnung Kosten und Leistungen nur unzureichend erfaßt und damit für eine wirtschaftliche Betriebsführung nicht geeignet ist, wurde vielfach die Führung einer Kostenrechnung für die betriebliche Erhaltung gefordert⁷. Gewisse Grundlagen dafür wurden 1982 mit der Einführung eines Kostenstellensystems bereits geschaffen.

Budgetpolitisch von großer Bedeutung wäre die Beantwortung der Frage nach der zukünftigen Größenordnung der Erhaltungsausgaben. Sieht man von möglichen Kosteneinsparungen bei den betrieblichen Ausgaben ab, so ist zumindest im Bundesstraßenbau eine Erhöhung der betrieblichen Erhaltungsaufwendungen schon deshalb erforderlich, weil laufend eine Vergrößerung des Netzes an Schnellstraßen und Autobahnen eintritt. Der Versuch, die künftig notwendigen Mittel für die Erhaltung der baulichen Substanz zu ermitteln, scheitert am Mangel an brauchbaren Unterlagen. Dennoch hat Ribitsch⁸ versucht, Größenordnungen zu ermitteln. Seine – eher vorsichtigen – Schätzungen haben gezeigt, daß bei einem Wegfall weiterer Ausbauprogramme davon ausgegangen werden kann, daß der jährliche Finanzbedarf für die Substanzerhaltung des Bundesstraßennetzes mit ca 4,5 Milliarden Schilling beziffert werden kann. Dabei sind Generalsanierungen, die etwa alle 30 Jahre erforderlich sind, noch nicht enthalten. Angesichts der Tatsache, daß noch beträchtliche Teile des derzeit geplanten Bundesstraßennetzes fehlen und das bestehende Straßennetz immer älter wird, werden die Erhaltungsausgaben in der Zukunft zwangsläufig noch stärker ansteigen („Echoeffekt“ der Straßenbauinvestitionen).

2.2 Die Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften⁹

Bisher wurden nur jene Straßenbauausgaben erfaßt, die unmittelbar im Bundeshaushalt aufscheinen. Um ein vollständiges Bild über die gesamten Ausgaben zu erhalten, müssen auch die von den Sondergesellschaften getätigten Ausgaben erfaßt werden. Teile des Straßenbaus wurden und werden über sogenannte Sondergesellschaften abgewickelt, die im Budget mit Kapitalbeteiligungen, Kapitalzuschüssen und mit Übertragungen der Mauteinnahmen aufscheinen. Bisher kam es seit der Mitte der 60er Jahre zur Gründung von sechs Sondergesellschaften, und zwar:

	Gründungsjahr
Brennerautobahn AG (BAAG)	1964
Tauernautobahn AG (TAAG)	1969
Pyhrnautobahn AG (PAG)	1971
Arlberg-Straßentunnel AG (ASTAG)	1973
Autobahnen- und Schnellstraßen AG (ASAG)	1981
Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs AG (ASFINAG)	1983

Zunächst wurde für jede einzelne Gesellschaft ein eigenes Finanzierungsgesetz erlassen, wonach der Bund den Bau, die Erhaltung und die Finanzierung sowie die Einhebung der Maut der jeweiligen Finanzierungsgesellschaft überträgt. Der Bund – und die Länder – beteiligte sich am Grundkapital und übernahmen die Haftung für die Kreditoperationen der Gesellschaften. Zahlungen im Rahmen dieser Haftung (bzw. zur Vermeidung von Haftungsansprüchen) sind aus der zweckgebundenen Mineralölsteuer zu leisten. 1981 wurde die ASAG mit der Absicht gegründet, verschiedene Schnellstraßen beschleunigt auszubauen. Im Gegensatz zu den ersten vier Gesellschaften war sie nur für den Bau zuständig. Mit der Gründung der ASFINAG wurde dieser die Finanzierung für alle Gesellschaften¹⁰ übertragen, sie beschränken sich nunmehr auf den Bau, die Erhaltung und die Mauteinhebung. Daneben wickelt die ASFINAG auch die Vorfinanzierung einzelner Länder für bestimmte Straßenabschnitte ab und zahlt Firmenvorfinanzierungen zurück. Mit der Gründung der ASAG und ASFINAG wurde rechtlich die Möglichkeit geschaffen, das Auto- und Schnellstraßennetz ohne Neugründung von Sondergesellschaften auf Kreditbasis fertigzustellen.

In den einzelnen Finanzierungsgesetzen sind auch die höchstzulässigen Haftungsrahmen des Bundes festgelegt. Betrag der Haftungsrahmen im Jahr 1970 9,7 Milliarden Schilling, so wurde er bis heute auf 120 Milliarden Schilling (je zur Hälfte für Kapital und Zinsen) ausgeweitet. Darin kommt die Entwicklung der langfristigen Verschuldung der Sondergesellschaften zum Ausdruck. Von Ende 1970 bis Ende 1984 hat sich die Verschuldung mehr als verelfacht, die aufgenommenen Kredite erreichten 1984 einen Stand von rund 35 Milliarden Schilling. Allein ein Drittel davon entfällt auf die TAAG. Gegenüber dem Beginn der 70er Jahre ist jedoch der Anstieg der Verschuldung abgeflacht.

Die ursprüngliche Philosophie, die Mauteinnahmen würden zur Zinsendienst- und Schuldentilgung den Löwenanteil beitragen, erwies sich als zu optimistisch. Die Mauteinnahmen reichen mit Ausnahme der Brenner AG bei weitem nicht aus, den Zinsenaufwand zu finanzieren.

Der Haftungsrahmen war per Jahresende 1984 zu ca. 66 Prozent ausgeschöpft. Der Stand der Haftungsübernahmen betrug zu diesem Zeitpunkt für Kapital und Zinsen knapp 60 Milliarden Schilling, 1970 betrug dieser nur etwas mehr als 3 Milliarden Schilling. Der Anteil der Haftungsübernahmen des Bundes stieg von 7 Prozent im Jahre 1970 auf 16 Prozent im Jahre 1974 und ging dann bis Ende 1984 auf 10 Prozent zurück. Welche Finanzierungskonsequenzen sich aus den Kreditaufnahmen ergeben, soll noch behandelt werden.

Tabelle 4

Straßenausgaben der Sondergesellschaften (in Mio. S)
Herstellungs-, Erhaltungskosten- und Grundeinlösungen

	Brenner AG	Tauern AG	Pyhrn AG	Arlberg AG	ASAG	Summe	Ausgaben für Bun- desstraßen und Auto- bahnen ins- gesamt (Bund und Sonderge- sell- schaften)	Anteil der Gesell- schaften an den Stra- ßenbauaus- gaben in %
1964	26	—	—	—	—	26	—	—
1965	298	—	—	—	—	298	3.524	8,5
1966	500	—	—	—	—	500	3.929	12,7
1967	700	—	—	—	—	700	4.831	14,5
1968	541	—	—	—	—	541	4.974	10,9
1969	180	23	—	—	—	203	4.889	4,2
1970	440	148	—	—	—	588	5.713	10,3
1971	82	524	—	—	—	606	6.579	9,2
1972	76	878	60	—	—	1.014	7.909	12,8
1973	63	1.876	211	23	—	2.173	9.405	23,1
1974	139	1.860	360	263	—	2.622	10.262	25,6
1975	364	1.629	452	632	—	3.077	11.687	26,3
1976	94	620	750	1.096	—	2.560	11.216	22,8
1977	402	408	628	1.287	—	2.724	11.814	23,1
1978	127	1.252	544	1.421	—	3.344	13.405	24,9
1979	180	1.593	486	902	—	3.161	14.694	21,5
1980	141	1.069	990	437	—	2.637	15.481	17,0
1981	333	406	1.171	257	190	2.357	15.736	14,9
1982	195	259	1.057	112	928	2.551	15.738	16,2
1983	395	358	1.014	108	2.415	4.291	17.088	25,1
1984	271 ¹	845	420	87	2.657 ¹⁾	4.280	16.503	25,9

Quellen: 1964–1969: Budgetrede 1983, S. 58, 1970–1980: Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau, KDZ, Wien 1982, Bd. 1, S. 16, 80–84, Geschäftsberichte der Sondergesellschaften

1 lt. Geschäftsbericht der ASFINAG 1984

Um die Ausgaben der Sondergesellschaften für den Straßenbau zu ermitteln, muß z. T. auf die Geschäftsberichte der einzelnen Gesellschaften zurückgegriffen werden. In Anlehnung an eine Arbeit hiezu von Van der Bellen u. a.¹¹ wurden, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, nur die Ausgaben für Bau, Erhaltung und Grundeinlösung erfaßt, Verwaltungs- und Finanzierungskosten hingegen ausgeklammert. Es werden also nicht die gesamten Kosten der außerbudgetären Finanzierung dargestellt.

Aus Tabelle 4 geht hervor, daß der Anteil der Bauausgaben der Sondergesellschaften relativ starken Schwankungen unterlag. In ver-

schiedenen Perioden erreichte der Anteil rund ein Viertel der gesamten Ausgaben. Zwischen 1973 und 1975 waren die hohen Ausgaben der TAAG die Ursache, 1978 zusätzlich noch jene der ASTAG; 1983/84 waren es wieder die TAAG und zusätzlich die hohen Ausgaben der ASAG. Die zukünftige Entwicklung des kreditfinanzierten Autobahnbbaus wird davon abhängen, inwieweit neue Ausbauprogramme forciert werden (etwa Pyhrnstrecke, Karawankenstraßentunnel) sowie von den Darlehensrückzahlungen für die Sondergesellschaften und für andere Vorfinanzierungen.

Betrachtet man die Auswirkungen der meist kreditfinanzierten Bautätigkeit der Sondergesellschaften auf die gesamten Bauausgaben, so ergibt sich eine Steigerung der direkt budgetierten Bauausgaben um rund ein Drittel im Zeitabschnitt 1973 bis 1978. Bis 1982 geht dann das zusätzliche Ausgabenvolumen auf unter 20 Prozent zurück und erreichte 1983 und 1984 wieder rund ein Drittel.

Um die budgetären Auswirkungen dieser Vorfinanzierungen zu untersuchen, ist es notwendig zu klären, wie sich das Verhältnis zwischen reinen Bauausgaben und den Ausgaben für Verzinsung und Tilgung der Kredite entwickelt hat, mit denen die Straßenbauausgaben vorfinanziert wurden.

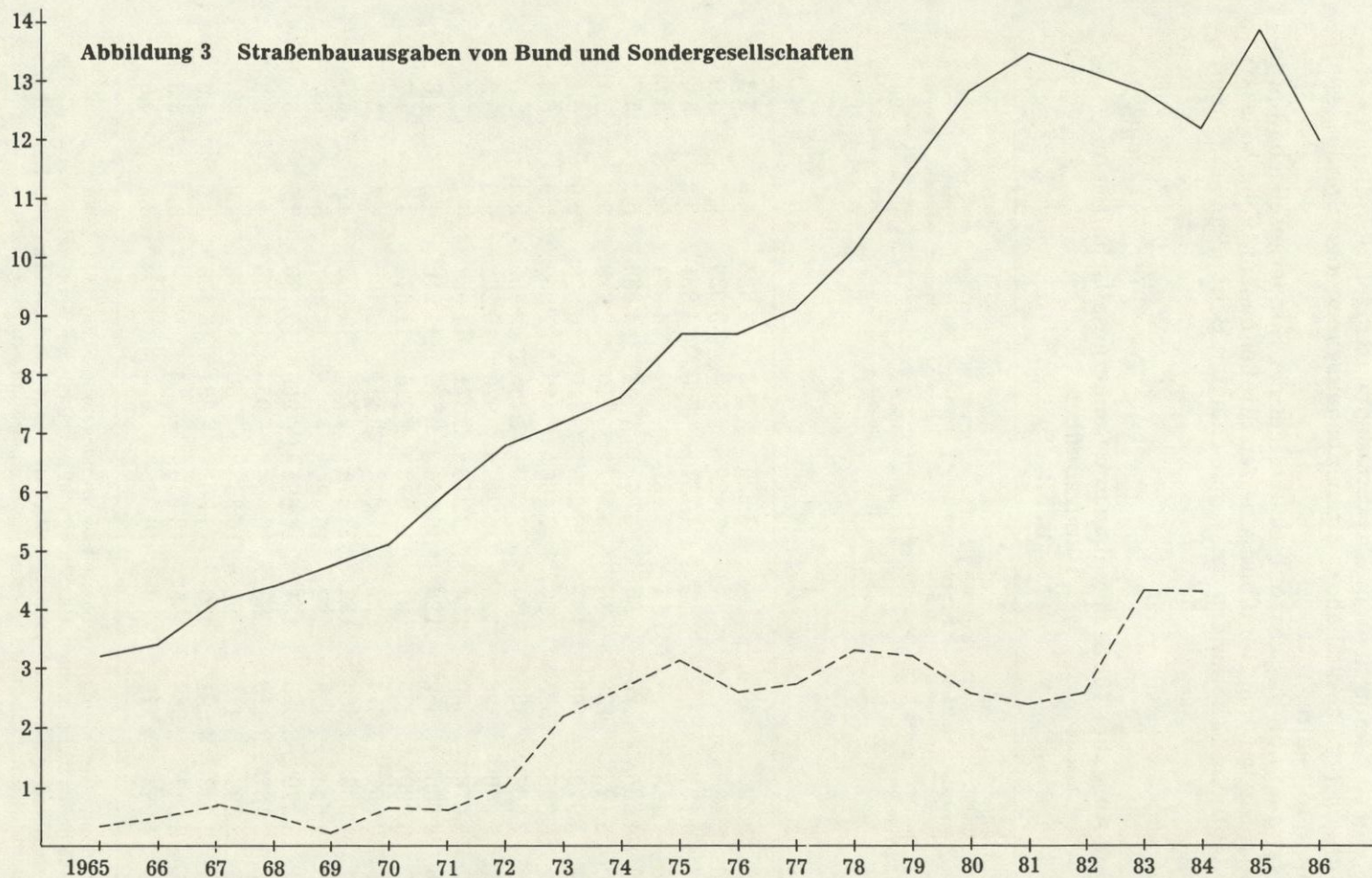
Dazu werden im folgenden die Kapitaltransfers¹² des Bundes näher untersucht (vgl. Tabelle 5). Die Kapitalbeteiligungen des Bundes (Einzahlungen auf das Grundkapital der Sondergesellschaften) und die Darlehen des Bundes an Kapitalgesellschaften des Straßenbaus hatten durchwegs nur eine geringe Bedeutung (etwa 1 bis Prozent der gesamten Straßenbaubudgetausgaben).

Wesentlich dynamischer hingegen entwickelten sich die Kapitaltransfers¹² im engeren Sinn (Zuschüsse aufgrund der Finanzierungsgesetze, Rückübertragung von Mauteinnahmen). Diese Transfers (brutto) stiegen von 123 Millionen Schilling im Jahr 1969 auf 4,6 Milliarden Schilling (1984). Ihr Anteil an den gesamten Budgetausgaben für Straßen stieg im selben Zeitraum von 2,5 Prozent auf 27 Prozent, verzehnfachte sich also.

In der Tabelle 5 sind die hypothetischen zusätzlichen (nicht durch Transfers des Bundes gedeckten) Bauausgaben der Straßensondergesellschaften ausgewiesen. Sie verzeichneten einen relativ starken Anstieg in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, erreichten 1975 mit 2,3 Milliarden den Höhepunkt und gingen dann kontinuierlich zurück. 1980 waren keine zusätzlichen Bauausgaben vorgesehen, rein rechnerisch deckte der Bund durch seine Transfers und Beteiligungen die Bauausgaben der Sondergesellschaften. In den Jahren 1981, 1982 und 1984 überstiegen die Transfers und die Beteiligungen des Bundes die getätigten Bauausgaben der Sondergesellschaften.

Betrachtet man nunmehr das um die Transferzahlungen des Bundes erhöhte Straßenbaubudget und setzt es in Relation zu den gesamten Budgetausgaben (Spalte 7 in Tabelle 5), so zeigt sich zwar generell eine Erhöhung der Quote (gegenüber der in Tabelle 1), doch ist auch hier ein Sinken der Quote seit 1980 zu beobachten. An diesem Rückgang ändert

Abbildung 3 Straßenbauausgaben von Bund und Sondergesellschaften



sich nichts, wenn man in das Straßenbaubudget des Bundes die hypothetischen zusätzlichen Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften mit einrechnet.

Setzt man nun das gesamte Baubudget der Sondergesellschaften in Relation zu den vom Bund budgetierten Straßenbauausgaben, so lassen sich deutliche Erhöhungen des veranschlagten Baubudgets erkennen;

Tabelle 5

Ausgaben für Straßenbau und Sondergesellschaften im Bundesbudget
(in Mio. S)

	(1) Straßen- bauausga- ben des Bundes (Kap. 64)	(2) Kapital- transfers des Bundes (Kap. 64) ¹²	(3) Kapitalbe- teiligungen des Bundes (Kap. 54)	(4) Budgetaus- gaben des Bundes ge- samt (Sum- me [1][2] + [3])	(5) ¹ Hypotheti- sche zu- sätzliche „Netto“- Straßen- bauausga- ben der Sonderge- sell- schaften	(6) Straßen- bauausga- ben insge- samt	(7) Anteil von (4) an den gesamten Budgetaus- gaben des Bundes in %	(8) Anteil von (4) an den Budgetaus- gaben ohne Finanz- schulden- aufwand
1965	3.226	—	—	3.226	298	3.524	4,8	5,2
1966	3.429	—	—	3.429	500	3.929	4,7	5,0
1967	4.131	—	—	4.131	700	4.831	5,2	5,4
1968	4.433	—	4	4.437	537	4.974	5,1	5,5
1969	4.686	123	36	4.845	44	4.889	5,2	5,7
1970	5.125	136	36	5.297	416	5.713	5,2	5,7
1971	5.973	160	131	6.264	315	6.579	5,6	6,1
1972	6.895	505	96	7.496	413	7.909	5,9	6,3
1973	7.232	388	30	7.650	1.755	9.405	5,4	5,8
1974	7.640	526	126	8.292	1.970	10.262	5,0	5,3
1975	8.610	580	126	9.316	2.371	11.687	4,7	5,1
1976	8.656	862	126	9.644	1.572	11.216	4,3	4,8
1977	9.090	1.035	64	10.078	1.625	11.814	4,3	4,7
1978	10.061	1.614	127	11.812	1.593	13.405	4,4	5,0
1979	11.533	1.804	137	13.474	1.220	14.694	4,7	5,3
1980	12.844	2.458	182	15.484	(— 3)	15.481	5,1	5,7
1981	13.379	3.095	131	16.605	(— 869)	15.736	4,9	5,6
1982	13.187	3.419	88	16.694	(— 956)	15.738	4,8	5,2
1983	12.797	3.473	68	16.338	750	17.088	4,0	4,6
1984	12.223	4.591	50	16.864	(— 361)	16.503	3,9	4,6
1985	13.837	2.864	155	16.856	—	—	3,6	4,3
1986	11.983	4.229	50	16.262	—	—	3,3	4,0

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschlag (1985, 1986)

1 Zusätzliche, nicht budgetierte Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften, d. h. Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften laut Tabelle 4 abzüglich Kapitaltransfers und Beteiligungen des Bundes, um Doppelzählungen zu vermeiden.

1965: + 9%	1976: +30%	1979: +27%	1982: +19%
1970: +11%	1977: +30%	1980: +21%	1983: +34%
1975: +36%	1978: +33%	1981: +18%	1984: +35%

wobei die Schwankungen sich durch die unterschiedliche Bautätigkeit der Sondergesellschaften erklären lassen.

Für eine Beurteilung der zusätzlichen Ausgaben der Straßensondergesellschaften ist von Bedeutung, wie sich der Anteil der mit tatsächlicher Bautätigkeit verbundenen Ausgaben an den insgesamt budgetierten Straßenbaumitteln künftig entwickeln wird. Eine Zusammenfassung der Kapitalbeteiligungen und Kapitaltransfers in Relation zu den sonstigen Straßenbauausgaben im Bundesbudget ergibt, daß der nicht für Sondergesellschaften gebundene Anteil der Mittel eine deutlich fallende Tendenz aufweist. Die Kapitaltransfers¹² des Bundes umfassen – die Rückübertragungen der Mauten an die Sondergesellschaften – und die Liquiditätshilfen sowie Zahlungen zur Vermeidung von Haftungsinanspruchnahmen.

Die Mauten werden zwar als Einnahmen verrechnet, werden aber an die Sondergesellschaften zur Instandhaltung bzw. an die ASFINAG rückübertragen. Sie sind daher saldenneutral. Die Zuschüsse aus den Finanzierungsgesetzen stellen zwar gesetzliche Verpflichtungen dar, der Zahlungstermin kann jedoch flexibel gestaltet werden. Soweit diese Kapitaltransfers¹² nicht aus Rückübertragungen von Mauteinnahmen bestehen, sind sie aus dem (stagnierenden) Aufkommen aus der Bundesmineralölsteuer zu bestreiten. Als Fazit ergibt sich, daß – zumindest langfristig – der Spielraum für Ermessensausgaben im Bundesstraßenbau zunehmend enger wird – eine Folge des kreditfinanzierten Straßenbaus. Dies ist umso folgenschwerer, als die Transferleistungen zunehmend zu Überweisungen werden, mit denen keine Bautätigkeit verbunden ist (vgl. Tabelle 5).

Abschließend soll noch die Frage nach den Stabilisierungseffekten des kreditfinanzierten Autobahnbaus gestellt werden. Konjunkturerinbrüche treffen die Bauwirtschaft ja wesentlich härter als andere Branchen, sodaß die Verstetigung der Bauaufträge der öffentlichen Hand als eine wichtige stabilitätspolitische Aufgabe gesehen werden kann. Bezüglich der Sondergesellschaften zeigt sich (Abbildung 3; Tabelle 4), daß die Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften in einzelnen Jahren prozyklisch (1973, 1981), in anderen aber auch antizyklisch (1975, 1978, 1982) wirkten.

Die verstärkte Ausweitung der Kreditfinanzierung zu Beginn der 70er Jahre paßte sicherlich nicht in das konjunkturelle Bild dieser Zeit. Die damit verbundene Überhitzung der Baukonjunktur hat zu entsprechenden Preiseffekten und zum Aufbau von Kapazitäten geführt. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre hatte die Bautätigkeit der Sondergesellschaften eine durchaus erwünschte Stabilisierungsfunktion (1975, 1978). 1981 und im darauffolgenden Winter jedoch, als die Bauwirtschaft ihre seit langem höchste Arbeitslosenrate erreichte, kann von antizyklischem Bauverhalten keine Rede sein. Erst mit einer Verbesserung der konjunkturellen Lage stiegen die Bauausgaben wieder stark an (1983:

+68 Prozent). Sowohl unter konjunkturellen Gesichtspunkten als auch unter dem Aspekt der mittel- und längerfristig erwünschten Kapazität der Bauwirtschaft und den finanziellen Möglichkeiten einer Auslastung ist dieser starke Investitionsschub problematisch. Die immer näherrückende Fertigstellung des Bundesstraßennetzes läßt erwarten, daß der Straßenbau im Rahmen der gesamten Bauwirtschaft weiter an Bedeutung verlieren wird¹³. Bauen also die Sondergesellschaften ihre restlichen Autobahnabschnitte rasch fertig, würde dadurch zwar ein Beitrag zur Auslastung der Straßenbauwirtschaft gegeben sein – u. U. sogar neue Kapazitäten aufgebaut werden –, danach jedoch ein schmerzlicher Anpassungsprozeß einsetzen.

2.3 Straßenbau-Vorfinanzierungen durch Länder und Firmen

Neben der Kreditfinanzierung durch die Sondergesellschaften gibt es noch zwei weitere Finanzierungsformen, die bei der Realisierung von Straßenbauvorhaben (Autobahnen und Bundesstraßen) zur Anwendung gelangen. Hier interessieren ihre Auswirkungen auf das Straßenbaubudget des Bauenministeriums.

Die Straßenbauvorfinanzierung durch Beiträge der Bundesländer¹⁴ und die damit verbundenen Kreditaufnahmen haben ihre rechtliche Basis in den jeweils geltenden Bundesfinanzgesetzen. Die Schuldaufnahme erfolgte bis 1982 durch den Bund und seither durch die ASFINAG. Neben der Darlehensfinanzierung wurden in einzelnen Jahren auch zweckgebundene Einnahmen für Straßenbauvorhaben, die auf die Initiative der Bundesländer zurückgehen, eingesetzt. Die Bundesländer leisten regelmäßig einen geringen Beitrag¹⁵ (verlorener Zuschuß) zum gesamten Finanzierungsvolumen. Die Tilgung der Darlehen erfolgt aus Straßenbaugeldern des Bundes, während die Zinsenbelastung zwischen Bund und Ländern geteilt wird.

Ziel dieser Finanzierungsform, die seit Beginn der siebziger Jahre zur Anwendung gelangt, ist – so lassen es die Erläuterungen im Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1982 erkennen – allein die Lockerung budgetärer Beschränkungen. Als Konsequenz ergibt sich daraus für künftige Straßenbaubudgets aufgrund der Schuldendienstbelastung eine weitere Einengung der Ermessungsausgaben.

Die diesbezügliche Datenlage ist äußerst schlecht. Es wird daher hier auf die auch z. T. geschätzten Daten der in Fußnote 14 genannten Arbeit zurückgegriffen, um ein annäherndes Bild über die Höhe der aufgenommenen Darlehen und damit verbundene künftige Vorbelastungen zu gewinnen. Tabelle 6 zeigt im Rahmen der Länder-Vorfinanzierung bis 1981 bereits realisierte und bis zum Jahr 1985 noch geplante Schuldaufnahmen. Da es sich nach 1981 um Vorschauwerte handelt, wäre noch zu prüfen, ob es nach 1981 nicht zu zusätzlichen Vorfinanzierungen und damit Darlehensaufnahmen gekommen ist.

Hinsichtlich der Tilgung und Verzinsung ist anzumerken, daß sich die Kapitalmarktkonditionen seit dem Zeitpunkt der Erstellung der

Tabelle 6 geändert haben. Entscheidend dafür ist neben dem Tilgungsverlauf natürlich auch die Frage, welche Vereinbarungen mit den einzelnen Bundesländern über die Aufteilung der Zinsendiensttragung getroffen wurden. Tabelle 6 vermittelt also nicht exakte Werte über Vorbelastungen, gibt aber wohl eine Vorstellung über die Größenordnung. Seit dem Jahr 1973 weist die von den Ländern initiierte Vorfinanzierung Kreditaufnahmen (getätigt und geplant) von 7,9 Milliarden Schilling aus¹⁶. Die Schuldendienstbelastung des Bundes steigt stetig an und erreicht nach der Vorschaurechnung in Tabelle 6 in den Jahren 1985 bis 1988 mit Zahlungen von jährlich mehr als 1 Milliarde Schilling ihren Höhepunkt. Eine umfassende Beurteilung der sich daraus ergebenden Belastung des Bundeshaushaltes kann jedoch nur dann erfolgen, wenn auch feststeht, in welcher Höhe künftige neue Vorfinanzierungen anfallen. Aktuellere Daten nach dem Jahr 1981 stehen leider nicht zur Verfügung.

Als Kreditfinanzierung im weitesten Sinn kann auch die Firmenvorfinanzierung bezeichnet werden. Auch hierbei geht es um die Überwindung von Budgetrestriktionen; dabei werden mit den Baufirmen Zahlungspläne vereinbart, die die Bauzeit übersteigen. In der Regel werden

Tabelle 6

**Darlehensaufnahmen, Tilgung und Zinsen aus
Ländervorfinanzierungen (in Millionen Schilling) 1973–1981,
1982–1990 (Vorschau)**

	Darlehensauf- nahmen des Bundes	aushaftendes Kapital	Tilgung und Zinsen
1973	122	122	5
1974	277	399	16
1975	155	554	22
1976	27	531	70
1977	93	561	86
1978	667	1.099	173
1979	335	1.269	216
1980	671	1.714	294
1981	1.686	3.168	358
1982	1.658	4.678	336
1983	1.436	5.789	557
1984	588	5.668	935
1985	211	5.018	1.062
1986	–	3.981	1.196
1987	–	2.972	1.128
1988	–	1.959	1.091
1989	–	1.146	859
1990	–	867	314

Quelle: Ökonomische Beurteilung . . . , a. a. O., S 152

20 Halbjahresraten, also eine Finanzierung über 10 Jahre vereinbart. Das Bauvolumen dieser Aufträge umfaßt rund 3,5 Milliarden¹⁷, wovon noch mehr als 2,4 Milliarden Schilling aushaften. Genauere Angaben stehen nicht zur Verfügung. Wenngleich ihr Umfang gering ist, so bleibt doch festzuhalten, daß auch damit Lasten in die Zukunft verschoben werden.

2.4 Straßenbauausgaben durch Länder und Gemeinden

Der Großteil der Straßenbauinvestitionen wird in Österreich vom Bund bzw. den Sondergesellschaften getätigt. Neben den Bundesstraßen und Autobahnen werden aber noch Landes- und Gemeindestraßen errichtet.

Die Gemeindestraßen dienen in erster Linie dem örtlichen Verkehr, Ausbau und Erhaltung werden fast zur Gänze aus nicht zweckgebundenen Gemeindebudgetmitteln – im Gegensatz zu den Bundesstraßen – finanziert. 1983 gaben die Gemeinden (mit Wien) 7,2 Milliarden Schilling für Straßen aus. Der Straßenanteil an den Gemeindeausgaben betrug 1983 5,4 Prozent. Im Zeitverlauf zeigt sich wie beim Bundesstraßenbau ein sinkender Anteil, 1965 betrug er noch 8,6 Prozent und sank bis 1980 auf 6 Prozent, seither stagniert er.

Landesstraßen stellen Verbindungen zwischen Regionen dar, wobei das Landesstraßennetz von Bundesland zu Bundesland verschieden groß ist. Unterschiedlich stark sind demnach auch die Belastungen der Länderbudgets. Die Länder verfügen wie die Gemeinden über keine zweckgebundenen Einnahmen für ihren Straßenbau. 1983 gaben die Länder (ohne Wien) ca. 7,2 Milliarden Schilling für den Bau von Straßen aus, das waren 7,1 Prozent ihrer Gesamtausgaben. Gegenüber 1965 halbierte sich dieser Anteil beinahe (13,6 Prozent). In den Ausgaben enthalten sind die geringfügigen Überweisungen der Länder an den Bund zur Vorfinanzierung im Bundesstraßenbau (vgl. Abschnitt 2.3) sowie Kapitalbeteiligungen und Zuschüsse an die Sonderfinanzierungsgesellschaften. Der Bund überweist ebenfalls Zahlungen an die Gebietskörperschaften und zwar fast ausschließlich an die Länder für die Kosten der Planung, der Bauaufsicht, der Instandhaltung von Bundesstraßen (Spalte 2 in Tabelle 7).

Betrachtet man die Gebietskörperschaften insgesamt, so konnte der Bundesstraßenbau seinen Anteil am Gesamtstraßenbau von 51 Prozent im Jahr 1965 auf 54 Prozent im Jahr 1983 ausweiten. Auch die Länder erzielten leichte Anteilsgewinne, der Anteil der Gemeinden am Gesamtstraßenbau ist hingegen von 28 Prozent im Jahr 1965 auf 23 Prozent im Jahr 1983 zurückgegangen.

Die Straßenbauausgaben des Bundes stiegen nominell im Betrachtungszeitraum 1965–1983 im Jahresdurchschnitt mit der Zuwachsrate des Brutto-Inlandsprodukts (9,2 Prozent), etwas darüber lag mit 9,3 Prozent der jährliche Zuwachs der Straßenbauausgaben der Länder, deutlich darunter hingegen die Steigerungsrate bei den Straßenbauausgaben

der Gemeinden (+7,8 Prozent). Global betrachtet bedeutet das, daß die Entwicklung der Ausgaben im Infrastrukturbereich Straße weniger dynamisch verlief, als die des BIP (8,3 Prozent gegenüber 9,2 Prozent). Mit anderen Worten: der Infrastrukturbereich Straße hat hinsichtlich der Ausgaben in den öffentlichen Haushalten gesamtgesellschaftlich an Bedeutung verloren.

Die Gebarungsübersichten der Länder und Gemeinden des Österreichischen Statistischen Zentralamtes erlauben keine Aufgliederung der Straßenbauausgaben in Neubau und Erhaltung. Dazu müßten auf einzelne Länder- und Gemeindehaushalte zurückgegriffen werden. Jedoch kann davon ausgegangen werden, daß die Erhaltung von Landes- und Gemeindestraßen weit weniger aufwendig ist als die Erhaltung von Bundesstraßen und Autobahnen. So liegt etwa der

Tabelle 7

Straßenbauausgaben der Gebietskörperschaften (in Millionen Schilling)

	Bund- und Sondergesellschaften		Länder ohne Wien		Gemeinden mit Wien ³	Ausgaben insgesamt, ohne Überweisungen ²
	brutto	Überweisungen ¹	brutto	Überweisungen ¹	brutto	
1965	3.524	8	1.439	—	1.890	6.845
1966	3.929	44	1.661	—	2.001	7.580
1967	4.831	155	1.793	—	2.034	8.503
1968	4.974	446	2.042	—	2.138	8.708
1969	4.889	482	2.111	—	2.467	8.985
1970	5.713	548	2.754	46	2.463	10.336
1971	6.579	594	2.672	100	2.831	11.388
1972	7.909	750	3.211	164	3.212	13.418
1973	9.405	1.151	3.712	188	3.653	15.431
1974	10.262	1.288	4.657	212	4.113	17.532
1975	11.687	1.307	4.934	219	4.651	19.746
1976	11.216	1.563	5.033	285	4.552	18.953
1977	11.814	1.608	5.392	347	5.370	20.621
1978	13.405	1.873	5.745	440	6.115	22.952
1979	14.694	1.846	6.180	481	6.236	24.783
1980	15.481	2.027	6.298	430	6.642	25.964
1981	15.736	1.951	6.700	550	6.970	26.905
1982	15.738	2.347	6.687	517	7.282	26.483
1983	17.088	2.392	7.165	393	7.249	28.717

Quellen: Gebarungsübersichten der Länder und Gemeinden, Bundesrechnungsabschlüsse, Beilage D zum Bundesfinanzgesetz

1 Überweisungen an Träger öffentlichen Rechts

2 um Doppelzählungen zu vermeiden (bei den Ländern vor 1970 nicht aus den Gebarungsübersichten eruierbar)

3 ohne Wiener U-Bahn-Bau

langjährige Instandhaltungsaufwand für Straßen durch die Gemeinde Wien bei 25 Prozent der Gesamtausgaben. Weniger aufwendig sind auch die Ausstattung und der Betrieb von Landes- und Gemeindestraßen: bezogen auf die Straßenlänge sind die Aufwendungen für Bundesstraßen um ein Vielfaches höher als die Ausgaben für Landes- und Gemeindestraßen¹⁸.

3. Die Finanzierung des Straßenbaus

In diesem Abschnitt soll einerseits die Entwicklung jener Steuern, die direkt mit dem Bestand und dem Betrieb von Fahrzeugen verbunden sind, untersucht werden; andererseits die Mauteinnahmen sowie das Aufkommen von anderen für Bundesstraßen zweckgebundenen Einnahmen. Die Kreditfinanzierung des Straßenbaus wurde schon im 2. Abschnitt behandelt.

3.1 Die Entwicklung von unmittelbar mit dem KFZ-Verkehr verbundenen Steuern

3.1.1 Die Kraftfahrzeugsteuer

Die KFZ-Steuer, deren Einführung (1931) ursprünglich damit begründet war, der Besitz und Betrieb eines Autos stelle einen Luxuskonsum dar, ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe. Nach dem Finanzausgleichsgesetz von 1967 (1973) betrug der Bundesanteil 14 Prozent (4 Prozent), jener der Länder 86 Prozent (96 Prozent). Mit Jahresbeginn 1976 wurde mit der Einführung der Bundeskraftfahrzeugsteuer die KFZ-Steuer praktisch verdoppelt. Diese neue Steuer – einen ausschließliche Bundesabgabe – wurde mit einer Zweckbindung für den öffentlichen Nahverkehr ausgestattet (Nahverkehrsmilliarde).

Aufgrund einer Aufhebung beider Steuern durch den Verfassungsgerichtshof erfolgte eine rückwirkende Neuregelung derart, daß seit 1977 nur mehr eine einheitliche KFZ-Steuer – im alten Volumen – erhoben wird, die als gemeinschaftliche Bundesabgabe zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 50:50 geteilt wird. Die Zweckbindung des Bundesanteils blieb aufrecht. Seit der KFZ-Steuererhöhung 1984 wird zwar der daraus resultierende Mehrertrag zwischen Bund und Ländern weiterhin im Verhältnis 50:50 geteilt, der Mehrertrag für den Bund ist jedoch nicht mehr zweckgebunden, dient also der allgemeinen Budgetfinanzierung. Der Bundesanteil ist somit nicht mehr zur Gänze für den Nahverkehr gebunden.

Das Aufkommen aus der KFZ-Steuer ist zwischen 1965 und 1984 von 476 Millionen Schilling auf 4707 Millionen Schilling gestiegen. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von jährlich 12,8 Prozent (vgl. Tabelle 8). Dieser Anstieg spiegelt einerseits die Entwicklung im Bestand an Kraftfahrzeugen, andererseits die Strukturverschie-

bung zu PKWs mit größerem Hubraum. Schließlich haben auch die KFZ-Steuererhöhungen zum überproportionalen Anstieg der KFZ-Steuer beigetragen. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen stieg im Betrachtungszeitraum von 0,8 Prozent im Jahr 1965 auf 1,5 Prozent im Jahr 1984.

Im Jahre 1968 wurde eine Sonderabgabe auf PKWs (in Höhe von 10 Prozent des Kaufpreises) eingeführt, die das in der Rezession 1967/68 angestiegene Budgetdefizit reduzieren sollte (vgl. Tabelle 8). Sie erbrachte in den Jahren 1969 und 1970 Einnahmen in der Höhe von 1,3 Milliarden Schilling, floß ausschließlich dem Bund zu und wurde danach wieder abgeschafft.

3.1.2 Die Mineralölsteuern

Auch die Mineralölsteuer stellte ursprünglich ausschließlich auf die konsumtive Verwendung von PKWs als Luxusgut ab – KFZs im wirtschaftlichen Bereich waren steuerbefreit. Da Autos in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend zum Gebrauchsgut geworden sind, hat die Besteuerung des Treibstoffverbrauches eine gewisse Ähnlichkeit mit Gebühren und Beiträgen bekommen.

Mit dem Mineralölsteuergesetz 1981 wurde eine gemeinschaftliche Bundesabgabe eingeführt, die die bisherige Mineralöl- und Bundesmineralölsteuer vereint. Die Verteilung dieser Abgabe zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfolgt heute im Verhältnis 88,559 : 8,638 : 2,803. Der Anteil des Bundes ist für die Bundesstraßenfinanzierung zweckgebunden und ersetzt die Bundesmineralölsteuer (bzw. bis 1966 den Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer), die bis dahin eine ausschließliche Bundesabgabe war. Vor Einführung des Mineralölsteuergesetzes war die Mineralölsteuer eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, die im Verhältnis 2 : 74 : 24 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wurde. Der Bundesanteil entsprach praktisch nur einem Entgelt für die Einhebung dieser Steuer.

Nach ihrer Konstruktion ist die Mineralölsteuer eine mengenabhängige Verbrauchssteuer, deren Höhe gesetzlich mit einem bestimmten Betrag je 100 kg Eigengewicht des Mineralöls bestimmt wird. Sie ist somit unabhängig vom Verkaufspreis. Die Entwicklungsdynamik der Mineralölsteuern ist im Vergleich mit anderen Steuern relativ schwach. Ihre Aufkommensanteile erreichten zu Beginn der siebziger Jahre knapp 8 Prozent, seither ist ein kontinuierlicher Rückgang zu beobachten. Nach dem Budgetvoranschlag 1986 soll er nur mehr bei 4,5 Prozent liegen (vgl. Tabelle 8). Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Mineralölsteuern lag mit 8,2 Prozent zwischen 1965 und 1984 deutlich unter jener der KFZ-Steuer.

Als Ursachen für die Stagnation der Einnahmen aus den Mineralölsteuern lassen sich anführen:

- die Steuer ist mengen- und nicht preisabhängig, die Entwicklung der Rohölpreise hatte daher keine Auswirkungen auf das Aufkommen.

- Seit 1974 läßt sich ein stagnierender Treibstoffverbrauch feststellen, der auf eine gewisse Sättigung der KFZ-Dichte in Österreich sowie auf die im Durchschnitt geringere jährliche Kilometerleistung pro PKW (viele Zweitautos) zurückzuführen ist.
- Der technische Fortschritt im Autobau trägt ebenfalls zum geringeren Treibstoffverbrauch bei.
- Ab 1975 werden Aufwendungen für die Treibstoffverbilligung der Land- und Forstwirtschaft sowie die Rückvergütung der Mineralölsteuer an die ÖBB von den Mineralölsteuereinnahmen abgezogen.

3.1.3 Der Straßenverkehrsbeitrag

Seit dem 1. Juli 1978 unterliegen Güterbeförderungen im Inland mit Kraftfahrzeugen und Anhänger (In- und Ausländer) dem Straßenverkehrsbeitrag. Abgabepflichtig ist der Transport mit Fahrzeugen, deren höchst zulässige Nutzlast mehr als fünf Tonnen beträgt. Die Einführung des Beitrages, der eine nichtzweckgebundene ausschließliche Bundesabgabe ist, wurde begründet mit der starken Zunahme des Schwerlastverkehrs, der hohe zusätzliche Straßenbau- und -erhaltungskosten verursacht. Weiteres Ziel dieser Abgabe war eine Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse im Güterverkehr zugunsten der Bundesbahn.

Der Anteil des Straßenverkehrsbeitrages am gesamten Steuervolumen betrug zwischen 1979 und 1984 weniger als 1 Prozent.

3.1.4 Sonderabgabe von Erdöl

1981 wurde eine Sonderabgabe von Erdöl eingeführt. Zielsetzung dieser Abgabe war einerseits die Verbesserung der Manövrierfähigkeit des Budgets und andererseits die Abschöpfung der durch die Preisentwicklung auf dem Erdölsektor hervorgerufenen Gewinne. Da ein Teil dieser Abgabe aus dem Treibstoffverbrauch aufgebracht wird, soll diese Abgabe zu zwei Dritteln den unmittelbar mit dem KFZ-Verkehr verbundenen Steuern zugerechnet werden¹⁹.

Außer Betracht bleiben hier jene Steuern vom Aufwand und Verbrauch, die von Kraftfahrzeugen und Treibstoffen stammen. Gemeint sind damit jene Umsatzsteueranteile, die aus Autokäufen und Treibstoffverkäufen sowie Autoreparaturen resultieren, und die Versicherungssteuer, die steuertheoretisch als eine Art Umsatzsteuer auf Versicherungsprämien interpretiert wird²⁰. Eine solche – auch von der Österreichischen Gesellschaft für Straßenwesen²¹ geforderte – Vorgangsweise ist für eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, wie sie hier vorgenommen werden soll, grundsätzlich problematisch, weil die öffentliche Hand auch über allgemeine Steuermittel verfügen muß, mit denen die Erfüllung anderer Aufgabenbereiche finanziert werden. Eine Zweckbindung von solchen Steueranteilen läßt sich in keiner Weise rechtfertigen und ist daher grundsätzlich abzulehnen.

Tabelle 8

**Die Entwicklung von unmittelbar mit dem KFZ verbundenen Steuern bzw. ihre Anteile am
Gesamtsteueraufkommen**

	(1) KFZ-Steuer		(2) Mineralöl- steuern		(3) Straßenver- kehrsbeitrag		(4) Sonderabgabe von Kraftfahrzeugen		(5) Sonderabgabe ¹ von Erdöl		(6) Sum- me (1)–(5)	(7) Bundesanteil an (6)	
	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	in Mio. S	in %
1965	476	0,8	3.466	6,5	–	–	–	–	–	–	3.942	2.840	72
1966	534	0,9	4.106	6,9	–	–	–	–	–	–	4.640	3.408	73
1967	590	1,0	4.691	7,6	–	–	–	–	–	–	5.281	3.940	75
1968	637	1,0	5.080	7,6	–	–	41	–	–	–	5.758	4.292	75
1969	680	0,9	5.457	7,3	–	–	565	0,7	–	–	6.702	5.125	76
1970	727	0,9	6.006	7,2	–	–	731	0,9	–	–	7.458	5.719	77
1971	783	0,8	7.411	7,8	–	–	–	–	–	–	8.194	6.229	76
1972	861	0,8	8.479	7,7	–	–	–	–	–	–	9.340	7.186	77
1973	1.078	0,9	9.092	7,8	–	–	–	–	–	–	10.170	7.629	75
1974	1.026	0,7	9.214	6,5	–	–	–	–	–	–	10.240	7.781	76
1975	1.077	0,7	8.873	6,0	–	–	–	–	–	–	9.950	7.458	75
1976	1.476	0,9	9.986	6,1	–	–	–	–	–	–	11.462	8.648	75
1977	2.350	1,3	11.101	6,2	–	–	–	–	–	–	13.451	10.548	78
1978	2.494	1,2	11.706	5,8	671	0,3	–	–	–	–	15.301	11.829	77
1979	2.618	1,2	13.236	6,1	1.461	0,7	–	–	–	–	17.315	14.116	82
1980	2.710	1,1	13.924	5,9	1.536	0,7	–	–	–	–	18.170	14.943	82
1981	2.850	1,1	14.832	5,7	1.540	0,6	–	–	611	0,2	19.833	16.624	84
1982	2.990	1,1	14.951	5,6	1.538	0,6	–	–	728	0,3	20.207	16.998	84
1983	3.136	1,1	15.496	5,5	1.582	0,6	–	–	699	0,2	20.913	17.572	84
1984	4.707	1,4	15.404	4,9	2.351	0,8	–	–	734	0,2	23.196	19.081	82
1985	4.800	1,4	15.920	4,7	2.300	0,7	–	–	733	0,2	23.753	19.533	82
1986	4.857	1,4	15.920	4,5	2.500	0,7	–	–	767	0,2	24.044	19.769	82

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschläge (1985, 1986)

1 geschätzter Anteil dieser Abgabe auf den Treibstoffverbrauch

3.2. Die Entwicklung der Mauteinnahmen und der sonstigen zweckgebundenen Einnahmen der Bundesstraßenverwaltung

Die Idee, bestimmte Autobahnabschnitte über Sonderfinanzierungsgesellschaften im Kreditwege errichten zu lassen, war ursprünglich von den Erwartungen getragen, daß sich die Gesellschaftsstrecken im wesentlichen selbst tragen würden und nicht nur eine zeitliche Verschiebung der Belastung der Baubudgets aus dem zweckgebundenen Mineralölsteueraufkommen eintreten wird. Die günstige Entwicklung der Brennerautobahn AG dürfte den Blick darauf verstellt haben, daß für die anderen Autobahnabschnitte nicht dieselben Voraussetzungen hinsichtlich des Verkehrs- und damit Mautaufkommens vorliegen²².

Mit Ausnahme der Brennerautobahn AG weisen alle Gesellschaften eine relativ hohe Verschuldung auf. Die Mauteinnahmen, die an sich allgemeine Budgetmittel sind, müssen daher – soweit sie nicht der Instandhaltung dienen – zur Bedeckung der Finanzierungskosten auf längere Sicht an die ASFINAG überwiesen werden. Eine Betrachtung der Entwicklung der Mauteinnahmen (Tabelle 9) zeigt zwar zunächst einen vergleichsweise starken jährlichen Zuwachs – bedingt durch laufend neue Mautstreckenöffnungen in den 70er Jahren –, nach 1980 allerdings lassen sich Stagnationstendenzen der Mauteinnahmen beobachten. Die volumenmäßig bedeutendsten Einnahmen stammen aus der Brennerautobahn AG (mehr als 40% der gesamten Mauteinnahmen). Die vom Bauaufwand teuerste Strecke (TAAG) trägt nur mit rund 30 Prozent zum Mautaufkommen bei.

Für die Stagnationstendenzen der Mauteinnahmen sind nach Ansicht von Van der Bellen²³ mehrere Faktoren verantwortlich:

- Die Mautpolitik für die Gesellschaftsstrecken orientiert sich eher an den Interessen bestimmter Regionen und Gruppen von Verkehrsteilnehmern als an der Minimierung der Zuschüsse aus dem Budget.
- Hinzu kommt als Ursache eine Dämpfung des Urlaubs- und Gastarbeiterverkehrs aufgrund stagnierender Wachstumsraten und damit verbundener hoher Arbeitslosigkeit,
- sowie die zunehmende Konkurrenz zu anderen Strecken.

Daneben gibt es noch eine Reihe anderer Einnahmen des Bundes, die für die Straßenfinanzierung zweckgebunden sind. Dazu gehören: (Tabelle 9)

- Zuweisungen aus Mitteln des Katastrophenfonds
- Miet- und Pachteinnahmen von Betrieben an Bundesstraßen und Autobahnen
- Schadenersätze und Geldstrafen
- Zuschüsse und Vorfinanzierungsbeiträge der Länder und Gemeinden

Tabelle 9

**Die Entwicklung der Mauteinnahmen und der sonstigen
zweckgebundenen Einnahmen**

	Brenner- autobahn AG	Tauern- autobahn AG	Pyhrn- autobahn AG	Arlberg AG	Mautein- nahmen insge- samt	sonstige zweck- geb. Ein- nahmen
in Millionen Schilling						
1965	—	—	—	—	—	49
1966	—	—	—	—	—	77
1967	—	—	—	—	—	75
1968	—	—	—	—	—	98
1969	123	—	—	—	123	86
1970	80	—	—	—	80	102
1971	120	—	—	—	120	149
1972	165	—	—	—	165	267
1973	193	—	—	—	193	243
1974	211	—	—	—	211	279
1975	280	90	—	—	370	347
1976	400	162	—	—	562	379
1977	460	205	—	—	665	449
1978	540	271	58	10	879	628
1979	570	309	147	107	1.134	765
1980	623	372	165	123	1.283	822
1981	557	378	188	134	1.257	813
1982	562	355	184	116	1.218	814
1983	684	366	190	120	1.359	856
1984	562	374	227	128	1.291	748
1985	573	386	213	134	1.306	917
1986	577	425	270	105	1.377	938

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Voranschläge (1985, 1986)

4. Einnahmen- und Ausgabenrechnung

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob die an den KFZ-Bestand und -betrieb anknüpfenden Einnahmen zur Deckung der Ausgaben für das Straßenwesen ausreichen. Für diese finanzpolitische Fragestellung wird eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung durchgeführt. Auf eine Straßen- und Wegekostenrechnung wird aus verschiedenen Gründen verzichtet. Zum einen sind die betriebs- und zum Teil auch volkswirtschaftlichen Wegekostenrechnungen, die festzustellen versuchen, welche Kosten einzelne Benützerkategorien und/oder Verkehrsarten der öffentlichen Hand verursachen, und welche Benützungsentgelte sie daher einheben sollten, häufig wegen der Problematik solcher Rechnungen umstritten²⁴, zum anderen würden sie

die hier gestellte Zielsetzung weit überschreiten. Es soll ja nur die oft anzutreffende Aussage, „die Straße habe kein Defizit“, überprüft werden.

Zu diesem Zweck werden die in den beiden vorigen Abschnitten ermittelten Straßenbauausgaben der öffentlichen Haushalte den gesamten Einnahmen gegenübergestellt. Dabei wird auf der Einnahmenseite die Tatsache, daß etwa bestimmte Einnahmen andere oder keine Zweckbindung haben (z. B. Teile der KFZ-Steuer für den öffentlichen Nahverkehr) außer acht gelassen. Damit wird aber auch klar, daß das Ergebnis je nach Einbeziehung bzw. Außerachtlassung von Einnahmen und Ausgaben variieren kann. Es hängt letztlich stark vom interessenpolitischen Standpunkt ab, welches Ergebnis eine derartige Gegenüberstellung erbringt.

Tabelle 10 zeigt in den Jahren 1968 bis 1975 steigende „Straßendefizite“ bzw. fallende Deckungsgrade. Dies läßt sich auf die besonders stark expandierenden Straßenbauausgaben in dieser Periode zurückführen. Neben der starken Bautätigkeit – insbesondere auch der Straßensondergesellschaften – spielten in dieser Phase der Hochkonjunktur die inflationsbedingten Preissteigerungen im Straßenbau eine Rolle. Nach 1975 stiegen die Ausgaben schwächer als die Einnahmen. Die stärkere Steigerung der Einnahmen ab 1975 war auf verschiedene Steuererhöhungen (KFZ-Steuer, Mineralölsteuern) bzw. die Einführung neuer Steuern (Straßenverkehrsbeitrag, Sonderabgabe auf Erdöl) zurückzuführen. Dadurch sind die Straßendefizite nach 1975 tendenziell gesunken bzw. die Deckungsgrade stark angestiegen.

Da Straßen auch verkehrsfremde Funktionen wie Wohn-, Erschließungs- und Kommunikationsfunktion erfüllen, werden in internationalen Wegkostenrechnungen nicht alle Kosten dem Straßenverkehr angerechnet, es werden 8 Prozent der Investitionen in den Straßenbau in Abzug gebracht²⁵. Eine solche Rechnung wurde hier nicht vorgenommen, weil eine Aufschlüsselung der Straßenbauausgaben bei Ländern und Gemeinden nur schwer möglich ist. Tendenziell ändert sich jedoch nichts an der Tatsache, daß das in Tabelle 10 aufgezeigte Straßendefizit durch andere Steuereinnahmen (oder andere Budgetmittel) gedeckt werden mußte).

Die steigenden Deckungsgrade in den letzten Jahren sollten jedoch nicht zu dem Schluß verleiten, daß der finanzielle Spielraum für Straßenbauinvestitionen ebenfalls ansteigt. Eine solche Vermutung läßt unberücksichtigt, daß größere Teile von Einnahmen in der Zukunft für die Bedeckung von Schuldendienstleistungen an die ASFINAG aufgewendet werden müssen.

Bauer²⁶ hat in seiner Studie eine ähnliche Rechnung angestellt, hat aber darüber hinaus Ansätze zu einer österreichischen Straßenrechnung mit besonderer Betonung des Güterschwerverkehrs entwickelt. Die wichtigsten Ergebnisse sollen hier kurz dargestellt werden.

Er hat ermittelt, wie hoch die dem Kfz-Verkehr und einzelnen LKW-Kategorien anlastbaren Straßenausgaben sind und diese den einzelnen Fahrzeugkategorien anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt. Er

erhielt ähnliche Ergebnisse wie die Schweizerische Straßenrechnung, die international als vorbildlich angesehen wird.

- Der Schwerverkehr (3,2 Prozent des gesamten Kfz-Bestandes) wies 1977 einen Deckungsgrad von 39,2 Prozent auf, jener der leichten Fahrzeuge einen von 77,2 Prozent. Etwa die Hälfte des gesamten Straßendefizits ist auf den Schwerverkehr zurückzuführen. Durch die Einführung des Straßenverkehrsbeitrages – den er hypothetisch berechnet – verringert sich das Straßendefizit um 45 Prozent, liegt aber immer noch deutlich höher als das anderer Fahrzeugkategorien.
- Auch innerhalb der Gruppe der Schwerfahrzeuge zeigen sich beträchtliche Unterschiede in den Deckungsgraden. Mit steigender Nutzlast nimmt der Deckungsgrad im Jahr 1977 ab.
- Bezieht man die Straßendefizite auf den Bestand von Kraftfahrzeugen, so betrug das Defizit für einen schweren LKW (1977) ca. S 30.300,- (S 17.000,- unter Einbeziehung des Straßenverkehrsbeitrages), das eines PKW rund S 1100,-.

Tabelle 10

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Straßendefizite und der Deckungsgrade

	Einnahmen ¹ in Mio. S bzw.		Ausgaben ² Zunahme in %		Straßendefizit in Mio. S	Deckungsgrad in %
1965	3.991	–	6.845	–	2.854	58,3
1966	4.717	18,2	7.580	10,7	2.863	62,2
1967	5.356	13,5	8.503	12,2	3.147	63,0
1968	5.856	9,3	8.708	2,4	2.852	67,2
1969	6.911	18,0	8.985	3,2	2.074	76,9
1970	7.640	10,5	10.336	15,0	2.696	73,9
1971	8.463	10,8	11.388	10,2	2.925	74,3
1972	9.772	15,5	13.418	17,8	3.646	72,8
1973	10.606	8,5	15.431	15,0	4.825	68,7
1974	10.730	1,2	17.532	13,6	6.802	61,2
1975	10.667	–0,6	19.746	12,7	9.079	54,0
1976	12.583	18,0	18.953	–4,0	6.370	66,4
1977	14.565	15,8	20.621	8,8	6.056	70,6
1978	16.808	15,4	22.952	11,3	6.144	73,2
1979	19.214	14,3	24.783	8,0	5.569	77,5
1980	20.275	5,5	25.964	4,8	5.689	78,1
1981	21.903	8,0	26.905	3,6	5.002	81,4
1982	22.239	1,5	26.483	–1,6	4.244	84,0
1983	23.128	4,0	28.717	8,4	5.589	80,5

1 aus Tabelle 8 und 9

2 aus Tabelle 7 (Bund, Sondergesellschaften, Länder und Gemeinden)

5. Die Entwicklung der budgetären Vorbelastungen im Straßenbaubudget des Bundes: Konsequenzen und Ausblick

Das traditionelle Jährlichkeitsdenken verleitet dazu, die Auswirkungen von Investitionen auf zukünftige Haushalte nur unzureichend zu berücksichtigen. Gerade bei Straßenbauinvestitionen lassen sich nachhaltige finanzielle Auswirkungen in den Folgejahren erwarten. Einige dieser „Folgekosten“ vergangener Straßenbaupolitik sollen hier zusammengefaßt werden. Das sind zum einen die „Folgekosten“, die sich aus der Kreditfinanzierung des Straßenbaus ergeben, zum anderen die Erhaltungsausgaben. Beide sind in den vorangegangenen Abschnitten schon behandelt worden, es soll hier nur noch einmal zusammenfassend verdeutlicht werden, welche budgetären Konsequenzen sich daraus ergeben haben (Tabelle 11).

In den 60er und zu Beginn der 70er Jahre bestanden die Vorbelastun-

Tabelle 11

Budgetäre Vorbelastungen* im Straßenbau des Bundes

	(1) Nettokapitaltransfers an die AS- FINAG ^{1, 12}	(2) Länder- Vorfinan- zierungen ²	(3) Erhaltungsausgaben ³	(4) Summe der Vorbela- stungen	(5) zweckge- bundene Mittel für den Bun- desstra- ßenbau ⁴	(6) Anteil der Vorbela- stungen* an (5)
	in Millionen Schilling					in %
1965	—	—	549	549	2.822	19
1970	56	—	832	888	4.988	18
1975	210	22	1.598	1.830	7.654	24
1976	300	70	1.868	2.238	8.744	26
1977	370	86	2.108	2.564	9.851	26
1978	735	173	2.410	3.318	10.539	31
1979	670	216	2.418	3.304	12.111	27
1980	1.179	294	2.777	4.250	12.874	33
1981	1.838	358	2.859	5.055	13.861	36
1982	2.201	336	4.508	7.045	14.051	50
1983	2.114	557	4.867	7.538	14.579	52
1984	3.300	935	5.115	9.350	14.390	65
1985	1.558	1.062	5.757	8.377	15.017	56
1986	2.852	1.196	5.818	9.866	15.038	66

* nicht im rechtlichen, sondern im ökonomischen Sinn

1 Kapitaltransfers¹² des Bundes abzüglich Mauteinnahmen aus Tabelle 5

2 aus Tabelle 6

3 aus Tabelle 2

4 zweckgebundener Anteil der Mineralölsteuer, Mittel des Katastrophenfonds, Geldstrafen etc., aus Tabelle 8 und 9

gen noch überwiegend aus den Ausgaben für die betriebliche und bauliche Erhaltung von Straßen. Mit zunehmend einsetzenden Überweisungen als eine Folge der außerbudgetären Kreditfinanzierung engte sich der budgetäre Spielraum im Straßenbau zusehends ein. Verschärft wurde diese Problematik durch stagnierende Einnahmen aus der Mineralölsteuer. Der Anteil der Vorbelastungen an den Straßenbaumitteln lag im Jahre 1965 bei 19 Prozent, erhöhte sich bis 1975 auf 24 Prozent und explodierte in den 80er Jahren. Gegenwärtig sind etwa zwei Drittel des Straßenbaubudgets durch die Vorbelastungen gebunden. Angesichts dieser explosiven Entwicklung wäre es für die künftig zu konzipierende Straßenbaupolitik von größter Bedeutung zu wissen, wie sich die Vorbelastungen in der Zukunft entwickeln werden.

Die Einnahmensituation dürfte sich in den kommenden Jahren kaum verbessern, mit anhaltenden stagnierenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer wird zu rechnen sein. Die Entwicklung der Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit dem kreditfinanzierten Straßenbau hängt sehr stark von der „Tilgungsphilosophie“ ab, es ist jedoch auf längere Sicht mit anhaltenden Belastungen zu rechnen. Zu den Erhaltungsausgaben wurde schon gesagt, daß eine Quantifizierung aufgrund der schlechten Datenlage ebenfalls sehr schwierig ist. Eine weitere Erhöhung der Erhaltungsaufwendungen wird jedoch schon deshalb erforderlich sein, weil das hochrangige Straßennetz laufend vergrößert wird. Aufgrund des Alters bestimmter Autobahnabschnitte werden in Zukunft verstärkt Sanierungen durchgeführt werden müssen. Es erscheint mithin plausibel zu sein, daß die Vorbelastungen in Zukunft noch mehr Straßenbaumittel binden werden. Dazu kommt, daß den Schuldendienstleistungen immer weniger Bauleistungen gegenüberstehen werden.

Dazu kommt weiters, daß eine Reihe von zusätzlichen Folgekosten, die sich finanziell zum Teil in anderen Haushalten niederschlagen, außer acht gelassen wurden. Als Beispiele seien nachträgliche Kosten zur Beseitigung von Umweltschäden und die aus dem Kfz-Verkehr resultierenden Unfallfolgekosten genannt.

Anfang 1986 wurde vom Bautenministerium ein Fünfjahresinvestitionsprogramm für den Straßenbau vorgelegt (Tabelle 12). Danach sind im Zeitraum 1986 bis 1990 Investitionen im Ausmaß von 60 Milliarden Schilling vorgesehen, 49 Milliarden Schilling davon für den Neubau. Das Investitionsprogramm geht von stagnierenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer und fallenden Fremdkapitalaufnahmen bei den Sondergesellschaften aus. Eine Einnahmen-Ausgaben-Vorschau des Bautenministeriums zeigt, daß das Investitionsprogramm eine Finanzierungslücke von 5,5 Milliarden Schilling aufweist.

Eines der Ziele dieses Programms besteht in der Fertigstellung des Grundnetzes an Autobahnen und Schnellstraßen bis zum Jahre 1992/1993.

Wie ist nun dieses Investitionsprogramm zu beurteilen? Wegen der Folgekostenproblematik von Straßenbauinvestitionen und des damit verbundenen Finanzierungsdilemmas ist trotz erfolgter Kürzungen des

Tabelle 12

Fünfjahresinvestitionsprogramm
Gliederung nach Straßen- und Verwendungsart
 (Beträge in Milliarden Schilling)

	1986	1987	1988	1989	1990	Summe 1986– 1990
Autobahnen	6,10	5,23	4,58	5,10	3,92	24,93
Schnellstraßen	3,24	3,44	3,42	3,20	3,30	16,60
Bundesstraßen B	2,07	1,93	1,53	0,95	0,76	7,24
Summe Ausbau	11,41	10,60	9,53	9,25	7,98	48,77
Hochbau	0,23	0,28	0,28	0,25	0,26	1,30
Instandsetzungen	1,67	1,67	1,75	1,68	1,66	8,43
Katastrophenfonds	0,19	0,20	0,21	0,22	0,23	1,05
Gesamtsumme	13,50	12,75	11,77	11,40	10,13	59,55

Quelle: Bundesministerium für Bauten und Technik

Straßennetzes durch die Bundesstraßengesetznovelle 1986 danach zu fragen, ob das noch zu planende Netz auch finanzierbar ist. Aspekte der Sicherheit, des Lärm- und Umweltschutzes, der Regional- und Beschäftigungspolitik müssen bei solchen Entscheidungen ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

Ein ständiges Ausweichen in Kreditfinanzierungen ist aus verschiedenen Ursachen keine optimale Strategie. Es wurde zu zeigen versucht, daß diese zu beträchtlichen Diskontinuitäten im Straßenbau geführt haben.

Ein rascher Ausbau – insbesondere über Kreditfinanzierungen – wirft für die Tiefbauwirtschaft beträchtliche Probleme auf. Es kann davon ausgegangen werden, daß mittelfristig die wichtigsten Straßenbauvorhaben verwirklicht sein werden. Im Anschluß daran wird zwar ein neuer Bedarf, sicher aber auf einem niedrigeren Niveau gegeben sein. Je rascher das Straßennetz fertig gebaut wird, umso schwerwiegender werden die Folgen für die Straßenbauwirtschaft sein. Für die Zeit des raschen Ausbaus ist zwar die Auslastung der Kapazitäten gewährleistet, nach dem Abreißen des Investitionsstromes stünde die Bauwirtschaft jedoch vor einer schwierigen Situation. Die budget- und beschäftigungspolitisch günstigste Option kann somit nur darin bestehen, die Rückführung des Straßenneubauvolumens so sanft wie nur möglich zu gestalten.

Durch einen gleitenden Übergang, d. h. auch eben Vermeidung von schubartigen Veränderungen, kann erreicht werden, daß sich die Straßenbauwirtschaft schrittweise einem niedrigeren Niveau anpassen kann, ohne daß dabei plötzliche Lücken in der Kapazitätsauslastung entstehen. Sowohl die Kreditfinanzierung als auch die Budgetfinanzie-

rung sollten sich an einem solchen mittelfristigen Verlauf orientieren. Damit könnte eine Verstetigung des Straßenbaus erreicht werden.

Da der Erhaltungsaufwand in Zukunft noch weiter ansteigen wird, wird ein sparsamer und rationeller Einsatz dieser Mittel zunehmend wichtiger. Die sich im Bereich der baulichen Erhaltung abzeichnende Tendenz, kleinere Erhaltungsaufgaben durch die Straßenmeistereien durchführen zu lassen, führt nicht nur zu einem unter Umständen unerwünschten Kapazitätsaufbau. Darüber hinaus, und das gilt insbesondere für die betriebliche Erhaltung, erschwert die gegenwärtige Organisation der Straßenverwaltung eine effiziente Aufgabenwahrnehmung. Die derzeitige Konstruktion, nach der Straßenmeistereien die Betreuung von Bundes- und Landesstraßen überhaben, ist aufgrund der dadurch notwendigen Kostenteilung zwischen Bund und Ländern problematisch. Neben einer bürokratischen Art der Verrechnung begünstigt die Kostentragung durch Dritte einen sorglosen Umgang mit fremden Budgetmitteln.

Anmerkungen

- 1 Die Novelle zum Bundesstraßengesetz 1986 ist derzeit in parlamentarischer Behandlung.
- 2 Die Ersatzstraßen sind derzeitige Bundesstraßen, die Verkehrsfunktionen künftiger Schnellstraßen erfüllen und nach dem Ausbau der Schnellstraßen aus dem Bundesstraßennetz ausgegliedert werden.
- 3 Die Baukosten der derzeit in Bau befindlichen 141,8 Autobahnkilometer gibt das Bautenministerium mit 16,4 Milliarden Schilling an, die derzeit in Bau befindlichen 74,1 Schnellstraßenkilometer mit 6,9 Milliarden Schilling.
- 4 Die Erhaltung der durch die Sondergesellschaften errichteten Autobahnabschnitte obliegt den Sondergesellschaften.
- 5 Eine ausführliche Darstellung gibt Manfred Hessle in seinem Artikel über „Die Erhaltung von Bundesstraßen“, in: Straßenbau und Technik, Nr. 3/84, S. 4 ff.
- 6 M. Hessle, Die Erhaltung von Bundesstraßen, a. a. O. S. 6.
- 7 E. Ribitsch, Marktwirtschaftliche Aspekte für die Substanzerhaltung und den Straßenbetriebsdienst, in: Straßenbau und Technik, Nr. 3/84, S. 8.
- 8 E. Ribitsch, Marktwirtschaftliche Aspekte für die Substanzerhaltung und den Straßenbetriebsdienst, a. a. O. S. 10.
- 9 Dieser Abschnitt lehnt sich inhaltlich an die Darstellung von Lukesch, D., P. Tschurtschenthaler, A. Van der Bellen, Kosten-Nutzen-Analyse im Straßenbau. Eine Fallstudie, Wien 1979, S. 29 f.
- 10 Für die Dotierung der ASAG waren ursprünglich zweckgebundene Mittel aus der Mineralölsteuer vorgesehen.
- 11 D. Lukesch, P. Tschurtschenthaler, A. Van der Bellen, Kosten-Nutzen-Analyse im Straßenbau. Eine Fallstudie, Wien 1979, S. 29 f.
- 12 Nach der Gründung der ASFINAG haben sich die Verbuchungsmodalitäten der Kapitaltransfers in der voranschlagswirksamen Verrechnung des Bundes geändert. Bei den derzeitigen Verbuchungsmodalitäten scheinen die Autobahnteilstücke zwar in der Bestands- und Erfolgsrechnung des Bundes auf, in der voranschlagswirksamen Verrechnung finden sich aber keine entsprechenden Investitionen oder Käufe. Die Rückübertragung der Mauteinnahmen (zur Instandhaltung) an die Straßenbau AGs könnte als Ausgabe für Instandhaltung durch Dritte interpretiert werden – und damit dem Sachaufwand des Bundes zugerechnet werden, die Zahlungen an die ASFINAG zur Deckung der Kosten für den Bauaufwand und für den Schuldendienst dienen einem „Zweckbündel“ und sind daher nicht eindeutig zuordenbar. Die derzeitige

Verbuchung ist damit nicht nur mißverständlich, sondern auch ökonomisch als laufender Aufwand problematisch.

- 13 Waren 1974 im Jahresdurchschnitt noch 7 Prozent aller Baubeschäftigten (Arbeiter und Lehrlinge) im Straßen- und Tunnelbau tätig, so waren es 1985 nur mehr 6 Prozent (Quelle: Gewerkschaft Bau/Holz).
- 14 Vgl. ausführlich dazu: Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau, Studie des KDZ, Wien 1982, Bd. 1, S. 145 ff.
- 15 Nach Ergebnissen dieser Studie betrug der Anteil am gesamten Sonderfinanzierungsvolumen zwischen 1971 und 1983 knapp 3,5 Prozent.
- 16 Die Aufnahmen bis 1983 dürften auch tatsächlich stimmen, denn in einer Publikation des Bautenministeriums werden für den Zeitraum 1978-83 6,3 Milliarden Schilling an Darlehensaufnahmen ausgewiesen. A. Schedl, Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus, in: Straßenbau und Technik Nr. 1/1983, S. 9. In den Jahren 1979 und 1980 wurden für diese Vorhaben zusätzlich gebundene Straßenbaumittel des Bundes in Höhe von 1,2 bzw. 1,6 Milliarden Schilling eingesetzt.
- 17 A. Schedl, Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus, a. a. O. S. 10.
- 18 Vgl. dazu: W. Puwein, Finanzierungsprobleme im Straßenbau, in: WIFO-Monatsberichte, Heft 4/1984, S. 218.
- 19 Eine genaue Aufschlüsselung ist mangels Unterlagen nicht möglich.
- 20 G. Lehner, Auto und Steuern, in: Auto und Wirtschaft, Eine ÖAMTC-Studie, Wien 1982, S. 146, Lehner schätzt diese Steuern für 1980 mit rund 11 Milliarden Schilling.
- 21 Vgl. „Die Straßen im Scheinwerfer“, Nr. 8/1979, S. 1.
- 22 Vgl. dazu: A. Van der Bellen, Ökonomische Beurteilung . . . , a. a. O. S. 61. Er fügt aber auch hinzu, daß die seither eingetretenen Trendbrüche (Ölpreis, Wachstumsknick) nicht vorauszusehen waren.
- 23 A. Van der Bellen, Ökonomische Beurteilung . . . , a. a. O. S. 66 f.
- 24 Vgl. dazu: H. Bauer, Güterverkehr und Straßenbeanspruchung, Ansätze zu einer österreichischen Straßenrechnung, in: Gesellschaftliche Folgen des Lkw-Verkehrs in Österreich, H. Bauer/E. Bauer/E. Gehmacher (Hrsg.), Wien 1980, S. 51 f.
- 25 Vgl. dazu: H. Bauer, Güterverkehr . . . , a. a. O. S. 92 f.
- 26 Vgl. dazu: H. Bauer, Güterverkehr . . . , a. a. O. S. 49 ff.

Grenzen des Keynesianismus*

Meinhard Supper

Das Thema „Grenzen des Keynesianismus“ ist breit und komplex, weil es Grenzen der keynesianischen Theorie, Grenzen der keynesianischen Wirtschaftspolitik sowie Keynesianismus und politische Theorie umfaßt und jedes dieser Teilthemen eine Fülle von Problemen aufwirft. Weder Breite noch Komplexität dieser Teilthemen können in einem Überblick adäquat behandelt werden. Trotz Konzentration auf Schwerpunkte ist Oberflächlichkeit unvermeidlich. Auf Polemik gegen Keynesianismus wird verzichtet. Die pointierten und teilweise zutreffenden Attacken, insbesondere amerikanischer Ökonomen, sind bekannt und brauchen nicht wiederholt zu werden. Im allgemeinen schadet theoretische Polemik der Einschätzung wirtschaftspolitischer Strategien, weil dabei Grenzfälle zu stark hervorgehoben werden und mehr die Möglichkeit als die Wahrscheinlichkeit wirtschaftspolitischer Zusammenhänge diskutiert wird. Politische Polemik ruft neue Polemik hervor, wenn sie zu keiner ihr entsprechenden Wirtschaftspolitik führt: So hat die Tatsache, daß der antikeynesianischen Rhetorik der ersten Reagan-Jahre keine antikeynesianische Budgetpolitik folgte, eine seriöse Diskussion um keynesianische Wirtschaftspolitik erschwert. Jede Diskussion um wirtschaftspolitische Strategien sollte daher von so wenig Voreingenommenheit wie möglich ausgehen; denn nur dann lassen sich die Grenzen dieser wirtschaftspolitischen Strategie abstecken.

Grenzen der keynesianischen Theorie

Die keynesianische Theorie berührt nicht nur alle Bereiche der Makroökonomie, sondern auch, wie die Diskussion um die Mikrofundierung des Keynesianismus zeigt, viele mikroökonomische Fragen. Es

* Vortrag gehalten am 3. Jänner 1986 vor dem Kautsky-Kreis in Bad Aussee

gibt eine umfangreiche theoretische Literatur, die sich mit dem theoretischen Kern und der theoretischen Peripherie der keynesianischen Theorie beschäftigt und die aufzeigt, was sich an dieser Theorie bewährt hat und was widerlegt wurde. Theoretische Argumente sind auch für keynesianische Wirtschaftspolitik wichtig, weil keynesianische Theorie sehr konkrete wirtschaftspolitische Auswirkungen hatte und weil der Paradigmenwechsel zur Angebotspolitik insbesondere mit theoretischer Kritik an Keynes gerechtfertigt wurde.

Die Grenzen sind somit sehr weit gesteckt, im Prinzip soll es überhaupt keine Grenzen im Sinn eines Frageverbotes geben. Jede Frage, die den Gegenstand, mit dem sich eine Theorie beschäftigt, erhellen könnte, sollte erlaubt sein. Bezieht man „Grenzen“ auf den Kern, das Paradigma, einer einmal etablierten Theorie, so sprengen wesentlich neue Erkenntnisse diese Grenzen, und es stellt sich die Frage, ob die alte Theorie noch besteht. In diesem Fall interessieren die Widersprüche in der etablierten Theorie und die Lücken, die diese Theorie offen läßt. Die *methodische* Kritik am Keynesianismus setzt an seinem makroökonomischen Charakter an.

Kritik am Keynesianismus als Makroökonomie

Gegenstand des Keynesianismus ist die Makroökonomie. Daß es zur Entwicklung der Makroökonomie kam, ist vor allem Keynes selbst zu verdanken. Die klassische Ökonomie des 18. und 19. Jh. war im wesentlichen Mikroökonomie. Im Mittelpunkt des Interesses standen Nutzentheorie, Preisbildung, Märkte etc. Die ersten Auseinandersetzungen mit wirtschaftspolitischen Fragen waren bloße Beschreibungen der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates und noch keine Anwendung der Wirtschaftstheorie zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele. Erst mit den Arbeiten von Keynes rückten gesamtwirtschaftliche Ziele, insb. Vollbeschäftigung, ins Zentrum des Interesses.

Der große Erfolg der Makroökonomie in den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hing damit zusammen, daß gleichzeitig mit ihrer Entwicklung durch Keynes die quantitative Wirtschaftsforschung große Fortschritte machte. Die ersten Erfolge der quantitativen Wirtschaftsforschung nährten die Hoffnung auf exakte Beschreibung des Einflusses wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf wirtschaftspolitische Ziele. Diese Hoffnung erfüllte sich bis jetzt nicht ganz, wahrscheinlich, weil zwei dafür notwendige Voraussetzungen fehlten, nämlich erstens eine hinreichende Quantifizierung wirtschaftspolitischer Ziele sowie des Wirkungsgrades der einzelnen Instrumente und zweitens die Erfassung aller wichtigen ökonomischen Zusammenhänge durch die den Modellen zugrundeliegende Wirtschaftstheorie. Die ökonomische Realität ist so komplex, daß nicht alle wichtigen Einflußgrößen in Modellen erfaßt werden können. Immer muß die Mannigfaltigkeit wirtschaftlicher Entscheidungsformen auf sehr vereinfachte Annahmen reduziert werden. Motive, Einstellungen, Verhaltensweisen und

Reaktionen der Wirtschaftssubjekte können immer nur schematisch erfaßt werden. Die Ursachen wirtschaftlicher Dynamik sind selbst für die Vergangenheit schwer zu quantifizieren.

Die Diagnose gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge ist besonders schwer, weil man sich dabei auf die Betrachtung einiger weniger Märkte und auf die Verwendung aggregierter Größen beschränken muß. Es gibt *puristische Theoretiker*, für die wegen der großen Aggregationsprobleme Makroökonomie und damit Keynesianismus Zeitverschwendung ist. Dieser theoretische Purismus äußert sich vor allem in der Kritik, daß dem Keynesianismus eine *mikroökonomische Fundierung* fehle. Kritiker wie Hayek und Friedman bestreiten, daß zwischen dem Volumen der Endnachfrage und dem der Beschäftigung eine einfache und eindeutige Beziehung bestehe. Auch das Investitionsvolumen bewege sich keineswegs immer proportional zur Endnachfrage. Nicht nur der Zinsfuß, sondern auch die relativen Preise der verschiedenen Produktionsfaktoren, die unterschiedliche Qualifikation der Arbeitskräfte und der technische Fortschritt sind wesentliche Bestimmungsgründe der Investitionen. Dem Keynesianismus wird vorgeworfen, er vernachlässige durch die Konzentration auf die Gesamtnachfrage diese ständige Reallokation der Produktionsfaktoren. Der theoretische Purismus trifft sich mit dem *statistischen Purismus*, der die herkömmlichen statistischen und ökonometrischen Methoden der Makroökonomie kritisiert (insb. wegen der bei ökonomischen Analysen fehlenden Möglichkeit wiederholter Stichproben aus einer Grundgesamtheit).

So relevant diese Kritik am Keynesianismus als Makroökonomie aus theoretischer Sicht auch sein mag, so kann sie nicht die Notwendigkeit von Makroökonomie entkräften. Makroökonomie beschäftigt sich mit so relevanten Phänomenen wie Inflation, Arbeitslosigkeit und Einkommenspolitik. Das sind Phänomene, die selbst wieder Mikroprozesse beeinflussen. Sie aus der Analyse auszuklammern, weil theoretische und statistische Gründe dagegen sprechen, ist kurzsichtig und wirtschaftspolitisch sowie wirtschaftstheoretisch unverantwortlich. D. h. nicht, daß eine Mikrofundierung nicht notwendig wäre, oder daß man sich zuerst immer nur um Makroökonomie kümmern müßte. Mikrofundierung des Keynesianismus bleibt ein wichtiges Anliegen. Allerdings kann die Makroökonomie nicht auf solide mikroökonomische Fundierung oder solide statistische Aggregation warten. Wirtschaftspolitische Entscheidungen müssen getroffen werden – unabhängig von solider, theoretischer und statistischer Basis. Die Kritik an der keynesianischen Theorie als Makroökonomie schießt daher weit über das Ziel, wenn auch die Warnung, nicht vorschnell auf Aggregate zu vertrauen, nicht ernst genug genommen werden kann.

Im Bereich der Makroökonomie ist besonders die *Erklärung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit* Gegenstand und auch Motiv des Keynesianismus. Die Relevanz dieses Gegenstandes ist heute fast so groß wie zu Zeiten Keynes. Theorien, die dies leugnen, wie z. B. manche Variante der Theorie der rationalen Erwartungen, bleiben ein interessanter

theoretischer Grenzfall, aber nicht mehr. Wenn solche Theorien generelle Gültigkeit hätten, wären die Abweichungen von der natürlichen Rate der Arbeitslosigkeit nur klein und vorübergehend. In diesem Fall wäre die General Theory, wie Modigliani in seiner Presidential Address an die American Economic Association 1977 ausführte, nie geschrieben worden. Arbeitslosigkeit ist ein Ungleichgewichtsphänomen, das nicht durch noch so raffinierte Gleichgewichtstheorien, weganalysiert werden kann.

Über den Kern der keynesianischen Analyse gibt es unterschiedliche Auffassungen. Nach der traditionellen Ansicht steht im Zentrum der keynesianischen Analyse das IS-LM-Modell, nach anderer Ansicht Marktversagen.

Die IS-LM-Analyse

Nach traditioneller Ansicht ist der Kern der keynesianischen Analyse das *simple Einkommen-/Ausgabenmodell* mit dem Multiplikator bzw. das um Geld erweiterte Einkommen-/Ausgabenmodell, nämlich das *IS-LM-Modell*. Das IS-LM-Modell dürfte eher den Vorstellungen der General Theory entsprechen als das einfache Einkommen-/Ausgabenmodell. Die keynesianische Botschaft ist ein Gleichgewicht zwischen Investitionen und Sparen bei Unterbeschäftigung, das durch ein Budgetdefizit (durch eine Verschiebung der IS-Kurve nach rechts) zu einem Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung gebracht werden kann. Zum Wesen der keynesianischen Analyse gehören die bekannten Annahmen über die Verläufe der IS- bzw. LM-Kurve (die Zinselastizität der Geldnachfrage und die Zinsunelastizität der Investitionen).

Der Unterschied zwischen der einfachen Einkommen-/Ausgabenanalyse und dem IS-LM-Modell besteht darin, daß im letzteren der Multiplikator niedriger ist, weil jede Einkommenserhöhung über eine steigende Geldnachfrage einen Zinsanstieg auslöst, der die zinsabhängigen Investitionen verringert und dadurch den Einkommenskreislauf abschwächt. Die IS-LM-Analyse kann also auch den klassischen Fall darstellen. Ist die Geldnachfrage vollkommen zinsunelastisch oder sind die Investitionen vollkommen zinselastisch, würde eine Staatsausgabenerhöhung nur zur Folge haben, daß private Investitionen im Umfang der Staatsausgabenerhöhung verdrängt werden (vollständiger Crowding-Out-Effekt).

Die IS-LM-Analyse verliert allerdings einige wesentliche Erkenntnisse von Keynes, weil die unterschiedlichen Charakteristika der Wertpapier- und der Anleihenmärkte, die Keynes hervorhebt, nicht in eine zu Geld alternative Anlageform zusammengefaßt werden können. Ein weiteres Problem sowohl der IS-LM-Analyse als auch der einfachen Einkommen-/Ausgabenanalyse liegt in der Annahme *fester Preise*. Diese Annahme zusammen mit der Vorstellung einer flexiblen Produktion erwies sich für die 30er, 40er und 50er Jahre als nützlich. Für die 70er Jahre mit steigenden Ölpreisen und flexiblen Wechselkursen

dürften die „monetaristischen“ Annahmen flexibler Preise und fixer Outputs sowie die Vorstellung einer natürlichen Wachstumsrate und einer natürlichen Arbeitslosigkeit einen größeren Erklärungswert besitzen. Auch keynesianische Modelle können nach entsprechender Adaption diese Phänomene erfassen. Dazu ist allerdings ein Modell des Angebotssektors und des Arbeitsmarktes notwendig.

Keynesianische Modelle können durch Produktionsfunktionen sowie durch Erfassung des Arbeitsmarktes mit Angebots- und Nachfragefunktionen erweitert werden, die in ihrer einfachsten Form die Nachfrage nach und das Angebot von Arbeit mit dem Reallohn verknüpfen. Die IS-LM-Analyse kann allerdings eine Situation nicht bewältigen, in der Preise und Realeinkommen gleichzeitig Variable sind. Die *Phillips-Kurve* schloß diese Lücke. Eine Zeitlang sah es so aus, als ob Einkommen-/Ausgabenanalysen, Phillips-Kurven und die Schätzung der Nachfrage nach Geld ausreichten, die Zusammenhänge zu erfassen. Ende der 70er Jahre brachen sowohl Phillips-Kurven als auch Schätzungen der Geldnachfrage sowie der Gesamtnachfrage zusammen.

Die neue klassische Makroökonomie und die neue keynesianische Makroökonomie

Die *neue klassische Makroökonomie* sah einen Ausweg: Der Zusammenhang zwischen Preis- und Mengenveränderungen wurde mit einzel- und gesamtwirtschaftlichen *Angebotskurven* analysiert. Zum Unterschied von der Phillips-Kurve geht in Angebotskurven die Kausalität von Preisveränderungen zu Mengenveränderungen.

Schwankungen der Produktion und Beschäftigung sind Folgen des Rationalverhaltens bei unvollkommener Information und nicht Konsequenz der mangelnden Fähigkeit des Marktsystems, geplante Tauschaktivitäten zu koordinieren.

Die Antwort auf diesen Markträumungsansatz ist der Rationierungsansatz, der oft auch als *neue keynesianische Makroökonomie* bezeichnet wird. Danach führen die Abweichungen der Löhne und Preise von ihren Gleichgewichtswerten zu einem Tausch zu Ungleichgewichtslöhnen- und -preisen, der über eine Rationierung der Konsumenten und Produzenten auf den Güter- und Arbeitsmärkten eine sich kumulierende Abweichung vom Gleichgewicht auslöst.

Wenn auch Rationierungsansätze den traditionellen Keynesianismus und die neue klassische Makroökonomie den Monetarismus allmählich ablösen, bleiben die grundlegenden Unterschiede doch bestehen: In den Modellen der neuen klassischen Makroökonomie passen sich Löhne und Preise an Ausgabenveränderungen an, sodaß sich das reale Angebot nicht ändert. In den Rationierungsmodellen kann ein Überangebot bei festen Löhnen und Preisen existieren. Die Trennung beider Ansätze in der Praxis ist schwer: Was ist Rationierung und was Änderung der gewünschten Tauschmenge?

Die *Fristigkeit* der Betrachtungsweise spielt eine große Rolle. Keyne-

sianische Modelle kümmern sich im Prinzip eher um die kurze Frist, Modelle der neuen klassischen Makroökonomie um die lange Frist. Die Betonung des *Angebots* ist sicher ein Fortschritt. Gordon hat Recht, wenn er feststellt, daß die 70er Jahre lehrten, daß Makroökonomie sich *auch* um das Gesamtangebot und nicht nur um die Gesamtnachfrage dreht. In dieser Vernachlässigung von Angebotsfaktoren lag eine der Hauptschwächen der traditionellen keynesianischen Theorie.

Inflation

Neben dieser Vernachlässigung von Angebotsfaktoren gibt es im Keynesianismus Probleme mit der Inflation. Die keynesianischen Inflationstheorien sind *Ad-hoc*-Theorien, die möglich werden, weil die Nominallöhne und Preise in keynesianischen Modellen exogen sind. Preiserhöhungen wurden von Keynesianern u. a. auf die Gewerkschaften, die Araber, andere Rohstoffproduzenten, das Ausbleiben der Fischeschwärme vor den peruanischen Küsten, das Zusammenbrechen der holländischen Einkommenspolitik in den 50er Jahren, zurückgeführt.

Daß Keynesianismus aufgrund solcher Diagnose keine brauchbare Therapie der Inflationsbekämpfung entwickeln konnte, verwundert nicht. Dazu kommt, daß Keynesianer (vor allem in Großbritannien) in den 60 Jahren die Gefahr der Inflation verharmlosten. Kaldor warnte vor der Gefahr stabiler Preise, Harrod forderte eine deutliche Erhöhung der Geldmenge, um die Zinsen zu senken und Kahn war der Meinung, die Budgetdefizite spielten überhaupt keine Rolle (Chrystal 1980,67). Die Bedeutung der Geldmenge wurde generell unterschätzt. Wenn Modigliani 1977 feststellte, daß, wenn Monetarismus das Erkennen der Rolle der Geldmenge bei der Bestimmung der Produktion und der Preise bedeutet, alle Keynesianer seien, kommt diese richtige Erkenntnis für Keynesianer ziemlich spät.

Die Reinterpretation von Keynes

Einige Interpreten behaupten, daß es Keynes vor allem auf den Nachweis von Marktversagen ankam, das für alle Marktpartner vorteilhafte Tauschaktionen auf den Arbeitsmärkten verhindert. Die traditionelle Mikrotheorie vor Keynes beschäftigte sich zu wenig mit Transaktions- und Informationskosten und somit mit den besonderen Eigenschaften der Arbeitsmärkte. Die stiefmütterliche Behandlung des Arbeitslosenproblems von Keynes war daher nicht überraschend. Für Keynes standen zwei Wege offen: entweder sich intensiver mit der unvollständigen Preistheorie auseinanderzusetzen oder sie überhaupt aufzugeben. Was den Arbeitsmarkt anlangt, entschloß er sich für die zweite Alternative, mit der bedauerlichen Konsequenz, daß Preistheorie für Keynesianer an Interesse verlor.

Das Marktversagen bei Keynes ist nicht nur auf den Arbeitsmarkt begrenzt. In der General Theory spielt der Investitionsprozeß eine zentrale Rolle. Dieser Prozeß ist für Keynes vom Markt für Wertpapiere kontrolliert. Die Preise auf dem Wertpapiermarkt werden in einem Prozeß gebildet, der eher einer Schönheitskonkurrenz gleicht oder durch das Sherlock-Paradoxon (Morgenstern) gut abbildbar ist. Verglichen mit diesem komplizierten Erwartungsspiel ist der Markt für Güter oder Arbeitskräfte durch einfache extrapolative Erwartungen gekennzeichnet. Für manche ist das Gleichgewicht bei niedriger Produktion und niedriger Beschäftigung so unstabil, daß für sie Keynes ein Ungleichgewichtstheoretiker ist. Jedenfalls ist sekuläre Stagnation nach dieser Interpretation ein *reales* Phänomen, das fundamentale soziopolitische Reformen erfordert.

Clower und Leijonhufvud lieferten noch vor Entwicklung der Markträumungs- und Rationierungsmodelle eine Mikrofundierung von Keynes, die abgesehen davon, daß sie im Prinzip eine Ungleichgewichtsanalyse ist, starke Ähnlichkeit mit moderner Mikrotheorie hat. Folgende Gründe, warum das Preissystem bei Störungen nicht imstande ist, das Gleichgewicht aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, finden Clower und Leijonhufvud bei Keynes: die Abwesenheit eines walras'schen Auktionators, inkomplette, unvollkommene und teure Information, falsche Preissignale, langsame Preisanpassung, Mengenanpassung neben der Preisanpassung und Interaktion zwischen Waren- und Arbeitsmärkten.

Das Problem mit dieser Keynesinterpretation ist, daß sie durch wenige Aussagen von Keynes selbst gestützt wird. Viele Ökonomen (u. a. Grossmann und Meltzer) bestreiten, daß Keynes ein Ungleichgewichtstheoretiker ist. Nach deren Ansicht gleichen die Theorien von Keynes ihrer Popularisierung in den Lehrbüchern, also der IS-LM-Analyse. Wie uneinig auch heute noch prominente Wirtschaftstheoretiker und prominente Keynesianer über den Inhalt der General Theory sind, zeigte die Konferenz „Keynes and the Modern World“, die 1983 in Cambridge veranstaltet wurde (Salant, 1985). Was z. B. die Starrheit der Nominallohne anlangt, waren Tobin und Meltzer der Meinung, daß diese Annahme zentral für die keynesianische Theorie sei, was von Kaldor bestritten wurde.

Auf dieser Konferenz wurden folgende *Lücken* im keynesianischen System konstatiert: die oberflächliche Behandlung der Mikroökonomie (Kaldor, Hahn, Solow), die Vernachlässigung von Bestandsgrößen und die Vernachlässigung des Verhältnisses zwischen Bestand- und Stromgrößen (Solow, Kaldor), die unbefriedigende Behandlung des Arbeitsmarktes (Solow), die unbefriedigende Inflationstheorie (Solow), das Nichterkennen der Endogenität der Geldmenge (Kaldor), eine fehlende Theorie der Risikoprämie, der Liquiditätsprämie und der Rolle des Geldes im allgemeinen (Meltzer), die Nichtberücksichtigung der Erwartungen über die Preisentwicklung, die Vernachlässigung des Realkasseneffektes und die Vernachlässigung außenwirtschaftlicher Zusammenhänge.

Zusammenfassend ist zur Theorie von Keynes festzuhalten, daß sie wie jede gute Theorie eine Reihe von neuen Erkenntnissen brachte, insb. den Kreislaufzusammenhang in den Wirtschaftswissenschaften etablierte. In diesem Sinn sind heute fast alle Ökonomen Keynesianer. Wie bei jeder Theorie gibt es auch bei jener von Keynes Widersprüche und Lücken. Kritik ist berechtigt, allerdings bei weitem nicht in dem Maße, wie an den wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, die andere aus den Theorien von Keynes zogen, und wie an den politischen Konsequenzen des Keynesianismus.

Grenzen der keynesianischen Wirtschaftspolitik

Keynesianische Wirtschaftspolitik sollte nicht abstrakt, sondern anhand konkreter Volkswirtschaften diskutiert werden, deren Wirtschaftsstruktur und Rahmenbedingungen immer mitberücksichtigt werden sollten. Die Grenzen, aber auch die Möglichkeiten keynesianischer Wirtschaftspolitik zeigen sich am deutlichsten in Großbritannien und in den USA. GB ist das Land mit der längsten keynesianischen Tradition und das deutlichste Beispiel für die Grenzen des Keynesianismus. In den USA hat keynesianische Wirtschaftspolitik keine mit GB vergleichbare Tradition; die Wirtschaftspolitik der Reagan-Administration versteht sich vielmehr als antikeynesianisch, hat jedoch Ähnlichkeiten mit keynesianischer Wirtschaftspolitik und läßt neben den Gefahren auch die Möglichkeiten keynesianischer Wirtschaftspolitik erkennen. Ein Vergleich beider Länder (bei welchem die wirtschaftspolitischen Ereignisse bis Anfang 1986 berücksichtigt wurden) läßt die Voraussetzungen erkennen, die für eine erfolgreiche keynesianische Wirtschaftspolitik im allgemeinen, also auch in Österreich notwendig sind. Austrokeynesianismus wird nicht weiter behandelt, er wurde bereits ausführlich (u. a. in den Wirtschaftspolitischen Blättern, Heft 3/82) diskutiert.

Das Versagen keynesianischer Wirtschaftspolitik

Für den Einsatz der Fiskalpolitik als Mittel zur Nachfrageerhöhung und nur passive Reaktion der Geldmenge spricht die hohe Zinselastizität der Geldnachfrage. Nach keynesianischer Ansicht besteht keine Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs auf dem Kapitalmarkt; es gibt kein Crowding-Out. Vielmehr könnte die Nachfragesteigerung die Privatverschuldung sogar anregen (Crowding-In), die Sparkapitalbildung dürfte im Verlauf der Einkommenserhöhung zunehmen.

Wenn die Arbeitslosigkeit unter das mit Vollbeschäftigung vereinbare Niveau sinkt, sieht auch die keynesianische Wirtschaftspolitik restriktive Maßnahmen vor. Die Inflationsbekämpfung wird von den Keynesianern wegen der von ihnen angenommenen Exogenität des Preisniveaus allerdings als recht schwierig eingeschätzt, insb. bei

Inflationsimport in offenen Volkswirtschaften. Als Rezept zur Inflationsbekämpfung verbleibt die Einkommenspolitik, worunter Keynesianer entweder Lohn- und Preiskontrollen oder eine Art Sozialkontrakt mit den Gewerkschaften verstehen. Viele Keynesianer sahen in der Inflation nicht nur Nachteile. Aufgrund von Phillips-Kurven-Analysen rechtfertigen sie mehr Inflation, wenn damit weniger Arbeitslosigkeit „eingekauft“ wird.

Die keynesianische Konzeption der Wirtschaftspolitik war bis Ende der 60er Jahre erfolgreich. Ihre Schwächen wurden erst in den 70er Jahren offensichtlich. Nicht nur begann die Inflation alarmierende Ausmaße anzunehmen, sondern auch die Arbeitslosigkeit stieg beträchtlich. (Statistisch zeigte sich dies in einer Veränderung der Phillips-Kurven.) Zunächst wirkten die expansiven Maßnahmen nur mehr preissteigernd, dann stiegen die Preise und die Arbeitslosigkeit, schließlich setzte sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei sinkenden Preisen fort. Steigende Preise und steigende Arbeitslosigkeit sind das Phänomen der Stagflation, das, wie *Samuelson* auf der erwähnten Konferenz ausführte, hauptverantwortlich für die Diskreditierung keynesianischer Ideen ist. Diese Entwicklung läßt sich gut am Beispiel GB ablesen.

Das Beispiel Großbritanniens

Zerlegt man die Wachstumsrate des BIP Großbritanniens in einen realen und in einen nominellen Teil, so zeigt sich, daß die Wirtschaftspolitik der 70er Jahre in zunehmendem Maß zu einer Preiserhöhung führte: In der Periode 1959/64 entfiel etwa die Hälfte der Wachstumsrate des BIP auf eine Erhöhung der realen Nachfrage, in der Periode 1964/69 ein Drittel, in der Periode 1969/74 etwa ein Fünftel und in der Periode 1974/79 nur mehr gar ein Vierzehntel. Daß die Wachstumsraten in diesen verschiedenen Perioden immer anstiegen, zeigt, daß selbst eine starke Expansionspolitik sich nur minimal auf den realen Bereich auswirkt.

In den 60er Jahren hat die Wirtschaftspolitik nicht immer bei steigender Arbeitslosigkeit zu einer expansiven Politik Zuflucht genommen. Trotz Rezession und steigender Arbeitslosigkeit kam es damals zu restriktiven Maßnahmen. Der Grund waren Pfundschwächen oder Zahlungsbilanzdefizite; fixe Wechselkurse wirkten daher bis Anfang der 70er Jahre als Zügel für eine expansive Ausgabenpolitik.

Erst die Freigabe der Wechselkurse schuf die Möglichkeit zu einer expansiven Wirtschaftspolitik. Diese Möglichkeit wurde – und zwar von einer konservativen Regierung – voll genutzt. Es war der berühmte „Dash for Growth“ 1971/72 mit all den negativen Konsequenzen, die letztlich zum Thatcherismus führten. Im nachhinein ist offensichtlich, daß eine neutralere Fiskalpolitik in den 70er Jahren für Großbritannien die weit bessere Strategie gewesen wäre als dieser „Dash for Growth“. Die Inflation wurde zum größten Hindernis für eine expansive Wirt-

schaftspolitik. Ihre negativen Wirkungen auf den realen Sektor waren beträchtlich.

Die Kehrtwendung zum Monetarismus war selbst für eine Labour-Regierung unvermeidlich und begann auch bereits ein Jahr vor Thatcher. Auch wenn der britische Monetarismus nicht sehr erfolgreich war, hat er sein Hauptziel, nämlich die Inflation zu brechen, erreicht. Eine Ex-post-Diskussion darüber, ob die niedrigen Inflationsraten den Preis hoher Arbeitslosenraten wert gewesen waren oder nicht, ist müßig. Heute kommt es darauf an, diesen Gewinn zu sichern und die Beschäftigung zu erhöhen. Ein Verzicht auf die Festlegung von Wachstumszielen der Geldmenge ist dazu nicht erforderlich, die monetären Kontrollen sollten aber so konzipiert sein, daß die Fiskalpolitik von der Unterordnung unter monetäre Ziele befreit wird. Neben der Intensivierung angebotspolitischer Strategien, wie Reform der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen, Privatisierung und Deregulierung, hat es zunächst den Anschein, daß auch eine expansive Fiskalpolitik die Beschäftigung erhöhen könnte.

Dadurch, daß die Verschuldensquote in Großbritannien in den letzten Jahren gefallen ist, bestünde auch Manövrierraum für eine expansive Fiskalpolitik. Es gab tatsächlich Anzeichen dafür, daß eine solche Politik erwogen wurde. Eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Wirtschaft wurde diskutiert. Dabei war vor allem an Infrastrukturvorhaben wie Straßenbau, Renovierung von Bahnhöfen der Londoner U-Bahn, Elektrifizierung der Eisenbahnen, neue Elektrizitätswerke gedacht. Trotz der angebotspolitischen Rechtfertigung sind solche Ausgabenerhöhungen selbstverständlich auch Nachfragepolitik im keynesianischen Sinn.

Im Budget für das Finanzjahr 1986/87 sind allerdings keine Erhöhungen der Staatsausgaben vorgesehen, sondern nur deren reale Konstanz. Bei dem geschätzten realen Wirtschaftswachstum bedeutet dies, daß die Staatsausgaben relativ zum BIP zurückgehen werden. Die Staatsausgaben sollen niedrig bleiben, um künftige Steuersenkungen (die über die im Budget bereits vorgesehenen minimalen Steuersenkungen hinausgehen) möglich zu machen. Man scheut also eine expansive Fiskalpolitik, weil man fürchtet, wieder in eine Stop-and-go-Politik mit ähnlichen Mißerfolgen wie Anfang der 70er Jahre zu geraten. Diese Sorge ist berechtigt, weil notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche keynesianische Wirtschaftspolitik in GB zum Unterschied von den USA nicht gegeben sind.

Das Beispiel der USA

Die Defizit-finanzierte Ausgabenexpansion der Johnson-Jahre (Vietnamkrieg und Krieg gegen die Armut) trug wesentlich zum Anstieg der weltweiten Inflation bei und führte zum Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods. Nach der Ölkrise setzten die USA (wie GB) zunächst die Ausgabenexpansion im Interesse des Wirt-

schaftswachstums fort. Die Inflation und die Schwäche des Dollars erzwangen Ende der 70er Jahre eine Kursänderung. Es kam zu einer monetären Inflationsbekämpfung. Dieser Umschwung zum Monetarismus wurde bereits vor der Regierung Reagan von den Demokraten eingeleitet (es besteht somit eine Parallele zu GB). Dieser restriktive Kurs verhinderte aber nicht die Explosion des US-Budgetdefizits in den letzten Jahren. Es ist dieses Defizit, das die Zuordnung der amerikanischen Wirtschaftspolitik zur Angebotspolitik erschwert.

Das amerikanische Defizit wird von vielen Ökonomen als typisch keynesianisch angesehen. Reagonomics ist von der Konzeption her zwar rein angebotspolitisch orientiert, die wirtschaftspolitische Praxis der Reaganregierung hat aber durchaus Ähnlichkeit mit Nachfragepolitik. Nur wenn die Steuersenkungen für die Unternehmer und die übrigen Einkommensbezieher durch gleichzeitig vorgenommene Ausgabensenkungen gedeckt worden wären, könnte man ohne Bedenken das Etikett „Angebotspolitik“ verwenden. Die Steuersenkungen waren aber weit stärker als die Ausgabenkürzungen. Das zu Beginn der Regierung Reagan aufgestellte Ziel der Defizitbeseitigung wurde offenbar fallengelassen, da sich das Staatsdefizit mehr als verdoppelte. Es haben sich daher auch einige Angebots-theoretiker von der amerikanischen Wirtschaftspolitik abgewandt und sich einige Keynesianer, wie z. B. Tobin, positiv dazu geäußert.

In jüngster Zeit wird Defizitsanierung allerdings wieder sehr ernst genommen. Nach den Auflagen der Gramm-Rudman-Holling-Gesetzgebung muß das Budget bei 1991 völlig ausgeglichen sein. Der Budgetentwurf für das Haushaltsjahr 1987, der Anfang Februar 1986 präsentiert wurde, hält sich an diese Auflagen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Intensivierung der Angebotspolitik anhält. Kurzfristig hat die amerikanische Wirtschaft jedenfalls von der staatlichen Nachfrageexpansion profitiert.

Die Höhe des amerikanischen Defizits verschärft die Diskussion um Crowding-Out, die bereits Anfang der 70er Jahre einsetzte, und das hohe Defizit wurde für die hohen Zinsen verantwortlich gemacht. So wurde etwa behauptet, daß der Zinssatz für 5jährige Staatstitel im ersten Quartal 1984 viel niedriger hätte liegen können, wenn es zu keiner Defiziterhöhung gekommen wäre. Die Vertreter von Crowding-Out argumentieren, daß von einer über Kredit finanzierten Erhöhung der staatlichen Nachfrage ein Nettoeffekt auf das Einkommensniveau der Gesamtwirtschaft nur unter sehr unrealistischen Voraussetzungen zu erwarten wäre. Ein solcher Nettoeffekt würde vor allem nur dann eintreten, wenn alle Wirkungskanäle über die Finanzierungsseite der Wirtschaft vernachlässigt würden.

In jüngster Zeit machte sich in den USA auch eine Abkehr vom strengen Monetarismus bemerkbar. Für 1985 wurde – als Ziel – ein Wachstum von M_1 in der Höhe von 3,8 Prozent angenommen. Tatsächlich stieg die Geldmenge um mehr als das Doppelte. Im August 1985 betrug die Wachstumsrate 16 Prozent. Daß die Finanzmärkte keineswegs mehr so auf die Überschreitung der Wachstumsraten reagieren,

wie das noch vor einem Jahr der Fall war, ist ein deutliches Zeichen für den abnehmenden Einfluß monetaristischen Denkens. Zu dieser Änderung der Geldpolitik paßt auch die Tatsache, daß das Federal Reserve Board 1985 kurzfristig seine geldmengenpolitischen Ziele suspendierte und auch zu einer Beeinflussung der kurzfristigen Zinsen übergang.

Renaissance expansiver Nachfragepolitik?

Eine expansive Nachfragepolitik hat in Großbritannien andere Konsequenzen als in den USA. Dies hängt mit den strukturellen Unterschieden beider Volkswirtschaften, insbesondere deren unterschiedliche Effizienz- und Wettbewerbsfähigkeit zusammen. Sowohl in den USA als auch in Großbritannien kam es Ende der 70er Jahre zu einem merklichen Nachlassen der wirtschaftlichen Dynamik. Während dieses Phänomen in den USA langfristige zyklische Ursachen haben dürfte, erlebt Großbritannien seit Jahrzehnten eine schwere Strukturkrise, die sich in überalterten Industrien, in wirtschaftlicher Ineffizienz und in sozialen Konflikten äußert. Das riesige amerikanische Budgetdefizit stört die Funktionsmechanismen der amerikanischen Wirtschaft bei weitem weniger, als ein viel geringeres Defizit in Großbritannien die sich allmählich verbessernde Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft gefährden könnte.

Tiefgreifende Strukturkrisen können mit einer wirtschaftspolitischen Strategie allein nicht gemeistert werden. Man muß ihnen mit einer Änderung der Rahmenbedingungen, der Anreizsysteme und des sozio-kulturellen Umfeldes zu Leibe rücken. In Großbritannien ist der Anteil der verstaatlichten Industrie nach wie vor zu hoch, es kommt immer wieder zu Arbeitskämpfen, die zu Lasten der Produktivität gehen, und die britische Gesellschaft ist eine Klassengesellschaft ohne viel soziale Mobilität. Privatisierung, Deregulierung, funktionierende Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeziehungen und gesellschaftliche Mobilität sind in Großbritannien wichtigere Bedingungen für einen dauerhaften Aufschwung als eine Nachfrageexpansion, deren Auswirkungen noch dazu recht ungewiß sind. In den USA dagegen ist die unternehmerische Dynamik unabhängig von Nachfragepolitik sehr groß, expansive Maßnahmen schaden auch langfristig nicht.

Erfolgskriterien keynesianischer Wirtschaftspolitik

Der Vergleich der USA und Großbritannien erlaubt den Schluß, daß zwei Voraussetzungen vorliegen müssen, damit Keynesianismus beschäftigungspolitische Erfolge bringt, nämlich eine effiziente und wettbewerbsfähige Wirtschaft und eine konsequente Durchführung der keynesianischen Politik.

Konjunkturelle Stabilität und Wirtschaftswachstum sind nicht ganz

kompatibel. Wirtschaftswachstum kann destabilisierend wirken, und eine Stabilitätspolitik kann neue Problemlösungen und damit Wirtschaftswachstum hintanhaltend. So behaupteten Kaldor und Samuelson auf der erwähnten Konferenz, daß die Aufrechterhaltung sehr hoher Beschäftigung die industrielle Disziplin in den Industrieländern untergraben und einen konstanten Lohn- und Preisdruck erzeugt habe. Samuelson konstatiert die Ablösung des „Ruthless Capitalism“ durch den humanen Wohlfahrtsstaat auch als Ursache für die abnehmende Wirkung keynesianischer Politik. Dadurch würden die Verhaltensgleichungen in den meisten Makromodellen entscheidend verändert, und mikroökonomische Anreizsysteme bekämen ein größeres Gewicht. Für Modigliani bleibt die Botschaft der General Theory gültig, daß eine Geld- und Unternehmerwirtschaft Stabilisierung brauche, stabilisiert werden könne und stabilisiert werden sollte.

Während aus keynesianischer Sicht Stabilität das Glätten von Konjunkturschwankungen bedeutet, fürchten Angebotstheoretiker mehr Instabilität als Folge einer Stabilisierungspolitik, weil sie von einem systemtheoretischen Stabilitätsbegriff ausgehen. Stabilität im systemtheoretischen Sinn ist die Aufrechterhaltung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaft. Stabilität im systemtheoretischen Sinn muß nicht immer mit konjunkturpolitischer Stabilität und nicht immer mit Gleichgewicht übereinstimmen.

Gerade in Zeiten strukturellen Wandels gewinnt Stabilität in diesem weiteren Sinn an Bedeutung und wird wichtiger als konjunkturpolitische Stabilität. Wenn heute so viel von Innovationen die Rede ist, so wird meistens von den Befürwortern von Innovation übersehen, daß Innovationen zunächst Instabilitäten bedeuten, die längerfristig über eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit das Wirtschaftssystem anpassungsfähig erhalten.

Diese Kritik an konjunkturpolitischer Stabilität trifft das keynesianische Modell genauso wie das Gleichgewichtsmodell der Neoklassik. Wenn im neoklassischen Modell überhaupt Unternehmer vorkommen (was sehr selten der Fall ist), sind es einfache „Optimierer“, die bekannte Probleme mit minimalem Einsatz zu lösen versuchen, also höchstens kalkulieren, aber keine echten unternehmerischen Entscheidungen treffen. Die neoklassische Theorie kann nicht evolutionäre Zusammenhänge und damit auch nicht Innovationen erfassen. Das neoklassische Modell schadet in dieser Hinsicht allerdings weniger, weil es, verglichen mit dem Keynesianismus, fast keine konjunkturpolitischen Empfehlungen abgibt.

Die Keynesianer kümmern sich zu viel um finanzielle Instabilität und zu wenig um Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit, die sie als gegeben annehmen. Keynes vertraute in dieser Hinsicht den marktwirtschaftlichen Mechanismen. Die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere in Großbritannien, hat jedoch gezeigt, daß, vor allem bei der großen Interdependenz der Weltwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit verloren gehen kann und daß eine keynesianische Wirtschaftspolitik diesen Prozeß nicht nur nicht aufhalten kann, sondern auch noch beschleunigt.

gen dürfte. Die Wettbewerbsverluste, die die britische Wirtschaft seit Jahrzehnten in Kauf nehmen muß, sind der Grund dafür, daß in Großbritannien der Angebotspolitik vor der Stabilisierungspolitik der Vorzug gegeben werden muß. In den USA ist die Situation eine ganz andere. In einer effizienten Wettbewerbswirtschaft, wie der amerikanischen, schadet, sobald dem die Inflation durch geldpolitische Maßnahmen auf ein erträgliches Maß reduziert worden ist, eine expansive Nachfragepolitik wenig; sie kann sogar, auch gleichgültig in welcher Verkleidung sie auftritt, einen in Gang gekommenen Aufschwung verstärken.

Eine effiziente Wettbewerbswirtschaft ist eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg einer keynesianischen Wirtschaftspolitik. Der Erfolg wird sich allerdings nur bei einer konsequenten Durchführung dieser Politik einstellen. Die keynesianische Wirtschaftspolitik zeigt in fast allen Ländern eine deutliche Asymmetrie: Die Nachfrage wird zwar in der Rezession stimuliert, in Hochkonjunkturphasen aber nicht eingeschränkt. Diese Asymmetrie wird normalerweise als korrigierbare Fehlentwicklung angesehen. Eine nähere Analyse der politischen Gründe dieser Asymmetrie zeigt jedoch, daß sie eine unvermeidliche Eigenschaft des Keynesianismus ist.

Keynesianismus und politische Theorie

Die ökonomische Analyse der Politik geht davon aus, daß die Wähler die Regierungspartei für die wirtschaftliche Situation verantwortlich machen. Steigt die Arbeitslosigkeit oder nimmt die Inflation zu, geben sie ihre Stimme der Oppositionspartei bei der nächsten Wahl, falls diese eine glaubhafte Alternative anzubieten hat. Dies motiviert die Regierung, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Inflation auf Wahltermine und die verschiedenen Interessen besondere Rücksicht zu nehmen.

In der *Rezession* dürften nahezu alle Wähler eine expansive Geld- und Fiskalpolitik positiv bewerten. Die negativen Auswirkungen der Expansionspolitik, vor allem höhere Inflationsraten, treten erst mit größerer zeitlicher Verzögerung auf, werden von der großen Mehrzahl der Wähler nicht vorausgesehen und auch nicht mit der expansiven Konjunkturpolitik in einen ursächlichen Zusammenhang gebracht. Steigende Inflationsraten in der Zukunft sind dagegen kein Hindernis für die Regierungspartei, eine kräftige expansive Geld- und Fiskalpolitik bis weit in den Aufschwung hinein zu betreiben.

Anders liegen die Dinge im *Aufschwung* und in der *Hochkonjunktur*. Hier sollte die Geld- und Fiskalpolitik dämpfend wirken. Restriktive Maßnahmen verschlechtern aber die Lage einer großen Anzahl von Wählern tatsächlich oder scheinbar. Eine Erhöhung der direkten Steuern durch einen Konjunkturzuschlag und eine Senkung der Subventionen reduziert unmittelbar die verfügbaren Einkommen und Gewinne, eine Senkung der öffentlichen Ausgaben drückt die Aufträge der

Wirtschaft und senkt die Beschäftigung. Werden die indirekten Steuern erhöht, so führt dies bei einer bestehenden Übernachfrage zu weiteren Preiserhöhungen. Eine restriktive Kreditpolitik führt über höhere Zinsen zu Kosten- und Preiserhöhungen und erschwert die Kreditaufnahme durch die Unternehmer.

Angesichts dieser Zusammenhänge riskiert die Regierungspartei bei Einleitung einer energischen und frühzeitigen Konjunkturpolitik zur Dämpfung eines Booms mehr Stimmen zu verlieren als zu gewinnen, zumal die positiven Wirkungen einer solchen Politik, vor allem geringere Preiserhöhungen, erst mit größerer zeitlicher Verzögerung eintreten werden. Erst wenn sich Vermögensverluste bei den Gläubigern und Realeinkommenseinbußen bei Empfängern jener Einkommen, die nur langsam an die Inflation angepaßt werden, bemerkbar machen, kommt es zu einer antizyklischen Konjunkturpolitik, die dann oft zu spät und zu zaghaft wirkt, manchmal überhaupt erst im Abschwung und dadurch die Rezession noch verschärft.

Ein weiterer Grund, warum es so selten zu einer restriktiven Konjunkturpolitik kam, liegt darin, daß in der Hochkonjunktur die Regierung statt Konjunkturpolitik *Wachstumspolitik* oder *Verteilungspolitik* betreibt. Die steigenden Steuereinnahmen werden für den Ausbau der Infrastruktur oder des Sozialstaates verwendet, wodurch Ansprüche entstehen, die schwer oder überhaupt nicht reduziert werden können.

Diese Neigung zu expansiven Maßnahmen wird durch politische Konjunkturzyklen noch verstärkt: Mit Rücksicht auf bevorstehende Wahlen wird oft vom ökonomisch gerechtfertigten Muster einer Stabilisierungspolitik abgewichen. Zu Beginn einer Regierungsperiode kommt es zu unpopulären und vor bevorstehenden Wahlen zu populären Maßnahmen (Erhöhungen von Transfers und Senkung von Steuern), ganz gleichgültig, ob diese Strategie zur konjunkturellen Lage paßt oder nicht. Wenn auch die empirische Evidenz für solche Konjunkturzyklen nicht eindeutig ist (für einige Länder konnte sie nachgewiesen werden, für andere nicht), sind sie im Keynesianismus wahrscheinlicher als bei anderen wirtschaftspolitischen Strategien. Die keynesianische Vorstellung der Machbarkeit der Wirtschaft gibt der Regierung und dem Regierungapparat bei weitem mehr Kompetenzen als monetaristische und angebotstheoretische Wirtschaftspolitik.

Wenn Politikern zugetraut wird, Arbeitsplätze zu sichern, so steigt ihre wirtschaftspolitische Kompetenz. Selbst das Versagen keynesianischer Politik fällt dann nicht auf die Politiker zurück, wenn es diesen gelingt, dafür Umstände verantwortlich zu machen, die außerhalb ihrer Einflußsphäre liegen. Die skizzierte keynesianische Inflationstheorie gibt ihnen z. B. eine solche Gelegenheit. Auch wenn sich die Machbarkeit der Wirtschaftspolitik als Illusion herausstellt, gehört es zur politischen Strategie, daß die Politiker den Wählern ihre Nützlichkeit permanent vor Augen führen wollen. Dies gelingt ihnen leichter mit einer keynesianischen Wirtschaftspolitik als mit einer liberalen, die auf Steuerung verzichtet und sich auf Schaffung und Überwachung von Rahmenbedingungen beschränkt.

Keynes' selbst drückte sein Vertrauen in Politiker sehr deutlich in einem Brief aus, den er an Hayek über dessen Buch „Der Weg in die Knechtschaft“ geschrieben hat (Moggridge, 385, 387, 388):

„In my opinion it is a grand book . . . (M)orally and philosophically I find myself in agreement with virtually the whole of it; and not only in agreement with it, but in deeply moved agreement.“ . . .

I should therefore conclude your theme rather differently. I should say that what we want is not no planning, or even less planning, indeed I should say that we almost certainly want more. But the planning should take place in a community in which as many people as possible, both leaders and followers share your own moral position. Moderate planning will be safe if those carrying it out are rightly orientated in their own minds and hearts to the moral issue . . .

What we need therefore, in my opinion, is not a change in our economic programmes, which would only lead in practice to disillusion with the results of your philosophy; but perhaps even the contrary, namely, an enlargement of them . . . No, what we need is the restoration of right moral thinking – a return to proper moral values in our social philosophy . . . Dangerous acts can be done safely in a community which thinks and feels rightly, which would be the way to hell if they were executed by those who think and feel wrongly.“

Wenn Keynes sich in wesentlicher Übereinstimmung mit Hayek befindet, trifft das nicht für das Kapitel des Weges zur Knechtschaft zu, das den politischen Prozeß als *Markt* analysiert und damit die spätere Analyse von Buchanan, Tullock, Stigler und Becker vorwegnimmt. Politiker und Regierungsbeamte handeln wie Unternehmer und kümmern sich vor allem um ihre eigenen Interessen, wobei Interessen keineswegs nur monetäre Interessen sind, sondern auch öffentliches Ansehen etc. umfassen können.

Demokratische Institutionen mit ihrem System von Wahl und Kontrolle sind eine notwendige, aber nicht immer eine hinreichende Bedingung für die Gewährleistung des öffentlichen Interesses. Je mehr Aufgaben ein demokratisches System übernimmt, die über die Schaffung und Gewährleistung von Rahmenbedingungen hinausgehen – dies ist unvermeidlich, da ein Nachtwächterstaat allein wegen der Existenz von öffentlichen Gütern keine gute Lösung ist –, desto schwerer ist es, das Eigeninteresse von Politikern und Institutionen dem öffentlichen Interesse unterzuordnen. Das Vertrauen in die „richtigen“ moralischen Werte von Politikern und die theoretische Rechtfertigung von Globalsteuerung erweist sich heute als problematisches Erbe von Keynes, weil heute Vertrauen in Märkte wichtiger als in Globalsteuerung ist, wie ein Vergleich der USA und GB zeigt.

Schlußfolgerung

Die theoretischen Leistungen von Keynes haben die Wirtschaftswissenschaften entscheidend beeinflußt. Manche Thesen Keynes' sind Bestandteil der herrschenden ökonomischen Theorie geworden. Die Irrtümer von Keynes, so zahlreich sie sein mögen, gefährden in keiner Weise seinen Rang als einer der großen Wirtschaftswissenschaftler der letzten 200 Jahre.

Der keynesianischen Wirtschaftspolitik kommt kein solcher Ehrenplatz unter den wirtschaftspolitischen Strategien zu. Die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche keynesianische Wirtschaftspolitik ist eine effiziente Wettbewerbswirtschaft.

Eine weitere notwendige Voraussetzung für den Erfolg keynesianischer Wirtschaftspolitik – nämlich ihre symmetrische Anwendung – ist fast nie gegeben. Dafür sind politische Gründe maßgebend. Die Problematik und das Paradoxe des Keynesianismus liegen in seiner Aufwertung der Politik, deren Mechanismen nach den bisherigen Erfahrungen eine konsequente keynesianische Wirtschaftspolitik ausschließen.

Literatur

- Allsopp Ch.*, The Assessment: Monetary and fiscal Policy in the 1980's, in: Oxford Review of Economic Policy, vol 1 (1985)
- Chrystal K. A.*, Controversies in British Macroeconomics, 1980
- Coddington A.*, Keynesian Economics: The Search for first Principles; in: The Journal of Economic Literature, vol 14 (1976)
- Gordon R. J.*, Output fluctuation and gradual price adjustment; in: The Journal of Economic Literature, vol 19 (1981)
- Modigliani F.*, The Monetarist Controversy or should we foresake stabilization policies; in: The American Economic Review, vol 67 (1977)
- Moggridge D (ed)*, John Maynard Keynes, The Collected Writings, Vol XXVII: Activities 1940–1946, pp 385, 387, 388.
- Salant*, Reviews of Keynes and the Modern World; in: Journal of Economic Literature, vol 23 (1985)
- Supper M.*, Stabilität und Instabilität als Grundfrage der Modernen Wirtschaftspolitik; in: Quartalshefte der Girozentrale, I/83

Berufliche Fortbildung als arbeitsmarktpolitische Strategie

**Georg Aichholzer
Lorenz Lassnigg
Gerd Schienstock**

1. Einleitung

Im Rahmen der internationalen beschäftigungspolitischen Diskussion wird wiederholt das Argument vorgebracht, daß es zweckmäßig sei, in Zeiten wirtschaftlicher Rezession und hoher Arbeitslosigkeit eine massive Förderung arbeitsmarktpolitischer Qualifizierungsmaßnahmen in außerbetrieblichen Einrichtungen zu betreiben. Mit der generellen Intention einer sinnvollen Nutzung der Zeit der Arbeitslosigkeit verbinden sich dabei bestimmte Erwartungen. Im Vordergrund steht weniger der Effekt einer unmittelbaren Verringerung der Arbeitslosigkeit, als vielmehr das grundsätzliche Ziel, die individuellen qualifikatorischen Voraussetzungen zu verbessern, freigesetzte Arbeitskräfte vor Dequalifizierungsprozessen zu schützen und gleichzeitig Modernisierungsprozesse durch Bereitstellung gut ausgebildeter Arbeitskräfte zu unterstützen.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten hat Schweden dem Qualifizierungsgesichtspunkt im Rahmen einer ausgeprägten aktiven Arbeitsmarktpolitik schon während der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre in starkem Maße Rechnung getragen (Meidner 1980). In Ländern wie Belgien, Frankreich oder Großbritannien läßt sich dagegen eine solche Strategie eines ausgesprochen antizyklischen Einsatzes von arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsmaßnahmen nicht feststellen (Bruche/Casey 1982, S. 240 ff.). In der Bundesrepublik Deutschland haben Qualifizierungsmaßnahmen für die Arbeitsmarktpolitik eine aktuelle Bedeutung erhalten. Erst kürzlich wurde beschlossen, die Überschüsse der Arbeitslosenversicherung, die wegen eines vermehr-

ten Herausfallens von Langzeitarbeitslosen aus dem Versicherungsschutz entstehen, in größerem Umfang auch für eine „Qualifizierungsoffensive“ zu nutzen.

Für die Situation in Österreich muß zunächst festgehalten werden, daß selektive Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bei dem Bemühen um Vollbeschäftigung immer ergänzenden Charakter im Rahmen des generellen wirtschaftspolitischen Konzepts hatten. Unübersehbar ist auch, daß im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik insgesamt traditionelle Maßnahmen (in erster Linie Arbeitslosenunterstützung) ein massives Übergewicht besitzen. Ihr Anteil liegt stets zwischen 80 und 90 Prozent der arbeitsmarktpolitischen Gesamtausgaben¹. In Schweden ist die Relation genau umgekehrt: Die aktiven Maßnahmen machen laufend rund 80 Prozent der Gesamtausgaben aus (Bruche 1983, S. 82 ff.). Mißt man die Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik an ihrem Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes, so bewegt sie sich in Österreich in einer Größenordnung von deutlich unter 1 Prozent, wobei allerdings seit 1982 ein beträchtlicher Anstieg zu verzeichnen ist².

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung hat im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Anfang an eine zentrale Stellung eingenommen und stand bis zum ersten Rezessionsjahr 1975 unter dem Zeichen der Arbeitskräftebeschaffung und Höherqualifizierung. In der Folge wurde aufgrund der veränderten Arbeitsmarktlage in der Zielsetzung nach und nach eine grundlegende Umorientierung vorgenommen; der Aspekt der Beschäftigungssicherung trat eindeutig in den Vordergrund. Dieser veränderten Schwerpunktsetzung für die aktive Arbeitsmarktpolitik entspricht es auch, daß das anfängliche Übergewicht angebotsseitiger Interventionsstrategien – also der Maßnahmen zur Beeinflussung der Quantität, Qualität und Mobilität des Arbeitskräftepotentials – zugunsten einer Förderung der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen abgebaut wurde. Unter diesem Steuerungsgesichtspunkt konzentriert sich auch die Qualifizierungsförderung zunehmend auf diejenigen kursmäßigen Ausbildungsprogramme, die direkt auf Initiative der Arbeitsmarktverwaltung, und zwar in erster Linie für Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Arbeitskräfte, eingerichtet werden. Von den jährlich rund 30.000 Förderfällen im Rahmen der kursmäßigen Schulung insgesamt, wie sie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und nach einem zwischenzeitlichen Rückgang zu Beginn der achtziger Jahre seit 1983 wieder zu verzeichnen sind, entfällt mittlerweile das Gros auf solche von der Arbeitsmarktverwaltung initiierte Auftragsmaßnahmen³.

Analysen der Wirksamkeit des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einschließlich staatlich geförderter Weiterbildung wurden für Österreich zumeist in Form von Messungen der Arbeitsmarktentlastungs- und Kurzfristeffekte angestellt⁴. Sie beschränkten sich zudem auf die Ermittlung von Beschäftigungswirkungen. Im folgenden soll zunächst auf allgemeine Gesichtspunkte von Wirkungsanalysen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingegangen werden. Im Anschluß daran werden Ergebnisse einer umfassenderen empirischen

Untersuchung über die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitisch eingesetzter Qualifizierungsmaßnahmen in Österreich dargestellt.

2. Dimensionen der Wirkungsanalyse

Von der Arbeitsmarktverwaltung initiierte und geförderte Schulungsmaßnahmen können unter verschiedenen Gesichtspunkten auf ihre Wirksamkeit hin untersucht werden (vgl. Schmid 1982). Von zentraler Bedeutung sind *Beschäftigungswirkungen* (wobei Beschäftigungsausweitung und -sicherung zu unterscheiden sind) sowie Verteilungs- und Integrationswirkungen.

Sieht man Arbeitslosigkeit weitgehend begründet durch zu geringe Güternachfrage und damit zusammenhängend durch ein Arbeitsplatzdefizit, so wird man der Möglichkeit, durch Qualifizierungsmaßnahmen auch eine Beschäftigungsausweitung zu erreichen, eher skeptisch gegenüberstehen. Die Beschäftigungswirkung geförderter Weiterbildungsmaßnahmen wäre dann eher auf den Sicherungsaspekt beschränkt. Ein derartiger beschäftigungsstabilisierender Effekt gründet sich vor allem auf das Nachholen fehlender oder ungenügender Ausbildung sowie auf die Funktion der Anpassung an die im Zuge des technisch-organisatorischen Wandels auftretende Veränderung von Qualifikationsanforderungen. Geht man dagegen davon aus, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit auch auf Qualifikationsdefizite bei den verfügbaren Arbeitskräften zurückzuführen ist, so ist die Erwartung, daß geförderte Weiterbildungsmaßnahmen zu mehr Beschäftigung führen, nicht ganz unbegründet. Von Anhängern dieser Argumentation wird dabei vor allem auf den trotz hoher Arbeitslosigkeit in bestimmten Industriezweigen bestehenden Facharbeitermangel hingewiesen.

Die Vermutung eher geringer Chancen für eine Beschäftigungsausweitung durch eine staatlich geförderte Weiterbildung hat zu der Kritik geführt, daß die mit Schulungsmaßnahmen verbundene Verknappung des Arbeitskräfteangebots das Übergewicht gegenüber der Funktion der Eingliederung in das Berufsleben erhalten könnte. Derartige Vorwürfe übersehen allerdings einen wesentlichen Zielaspekt. Auch wenn größere globale Beschäftigungswirkungen nicht zu erwarten wären, läßt sich als wichtiges Motiv für eine solche angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik vor allem die *Beeinflussung der Verteilung von Arbeitsmarktrisiken* anführen. Damit verlagert sich die Wirkungsanalyse von einer globalen Betrachtungsweise auf die Ebene individueller Arbeitskräfte bzw. einzelner Gruppen. Unter der Perspektive von Verteilungswirkungen kann die Funktion von Qualifizierungsmaßnahmen vor allem darin gesehen werden, Arbeitsmarktrisiken sogenannter Problemgruppen, zu denen insbesondere auch Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung bzw. solche mit geringer Qualifikation zählen, zu kompensieren. Die Gefährdungsmomente bzw. Chancenbeeinträchtigungen dieser Gruppen werden noch dadurch verstärkt, daß das individuelle Bildungsverhalten durch mangelnde berufliche Perspektiven in negativer Weise geprägt ist.

Auch wenn teilweise Überschneidungen mit Beschäftigungs- und Verteilungsaspekten bestehen, kann schließlich den *Integrationswirkungen* von Schulungsmaßnahmen eine gewisse eigenständige Bedeutung beigemessen werden. Gemeint ist damit weniger die Überbrückung von Arbeitslosigkeit während der Bildungsmaßnahme und eine entsprechende finanzielle Absicherung, sondern eher die Chancenverbesserung für einen beruflichen Einstieg bzw. Wiedereinstieg. Dieser Funktion eines Sprungbretts in ein Beschäftigungsverhältnis kommt vor allem für Frauen, Jugendliche und ältere Arbeitnehmer eine große Bedeutung zu. Ihnen wird nach vorherrschendem gesellschaftlichen Bewußtsein in der Konkurrenz um Arbeitsplätze die Möglichkeit der Übernahme alternativer Rollen bzw. Existenzformen (Hausfrau, Student, Pensionist etc.) zugemutet (vgl. Offe/Hinrichs 1977). Die genannten Arbeitskräftekategorien sind daher am stärksten von einer Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt bedroht.

Wenn mit dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Qualifizierungsmaßnahmen bestimmte Wirkungen bewußt angestrebt werden, so sind dennoch gewisse nicht intendierte Nebenwirkungen in Rechnung zu stellen: Es besteht die Gefahr, daß die geförderten Arbeitnehmer andere von ihrem Arbeitsplatz verdrängen, es also zu Substitutionseffekten und damit nur zu einer Umwälzung von Arbeitsmarktrisiken kommt. Aber auch eine solche Umverteilung von Arbeitslosigkeit enthält ein zentrales positives Moment. Sie hemmt tendenziell die Zunahme von Langzeitarbeitslosigkeit und die damit verbundenen gravierenden Folgeerscheinungen. Von der Qualifizierungsförderung wird also nicht zuletzt erwartet, daß sie einer drohenden Strukturierung der Arbeitslosigkeit und der Herausbildung eines auch bei günstigeren wirtschaftlichen Bedingungen nur schwer aufzulösenden Arbeitslosensockels entgegenwirkt.

Im folgenden wird auf der Basis empirischer Befunde aus einer Untersuchung über die arbeitsmarktpolitisch eingesetzten kursmäßigen Schulungen in Österreich der Frage nachgegangen, inwieweit staatliche Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die drei als zentral angesehenen Funktionen Wirkungen zeitigen⁵.

3. Beschäftigungswirkungen

Obwohl die zugrundeliegende Untersuchung auf die Analyse individueller und gruppenspezifischer Wirkungsaspekte angelegt ist, lassen sich auch gewisse Aussagen zur Größenordnung der Beschäftigungswirkungen solcher Maßnahmen insgesamt treffen. Wie die nachfolgende Tabelle erkennen läßt, ist die Beschäftigungsquote unter den Kursteilnehmern im Verlauf der etwa fünfjährigen Periode zwischen Schulung und Befragung im Endeffekt stark angestiegen (vgl. Tab. 1). Umgekehrt ging der Anteil der Nichtbeschäftigten und unter ihnen auch der arbeitslos Gemeldeten in erheblichem Umfange zurück. Schon dieses oberflächliche Bild läßt nicht unerhebliche Beschäfti-

gungswirkungen auch längerfristiger Art vermuten. Die Tatsache, daß in der Zeit nach dem Kursbesuch eine größere Gruppe von Geschulten, ohne sich arbeitslos zu melden, wieder aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist, läßt allerdings auf Schwierigkeiten einer längerfristigen Stabilisierung von Beschäftigungswirkungen bei Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie dies mit dem Arbeitsmarkteinbruch Ende 1981 der Fall war, schließen.

Tabelle 1

Erwerbsstatus der Teilnehmer vor dem Kursbesuch, unmittelbar nach dem Kursbesuch und im Frühjahr 1983 (in Prozent)

	vor dem Kursbesuch	unmittelbar nach dem Kursbesuch	im Frühjahr 1983
Beschäftigt	54	82	76
Arbeitslos ¹ gemeldet	21	12	9
Selbständig, mithelfend	1	2	3
Nicht beschäftigt	24	4	12
N (100%)	1.550	1.539	1.550

1 einschließlich saisonal arbeitslos

Eine grobe Quantifizierung der Brutto-Beschäftigungswirkungen erbringt folgende Resultate: Hochgerechnet auf die Gesamtzahl von rund 15.000 Programmteilnehmern im betreffenden Ausbildungsjahr (1978/79) hat sich der Beschäftigtenstand unmittelbar nach Kursende gegenüber der Ausgangssituation um etwa 4700 erhöht⁶. Dies käme in grober Annäherung für das Jahr 1979 einem Beschäftigungseffekt von etwa 0,1 Prozent der unselbständig Beschäftigten gleich. Die Rechnung stellt allerdings insofern eine Überschätzung der Beschäftigungswirkungen dar, als sie nicht berücksichtigt, inwieweit durch die Eingliederung der Teilnehmer in das Erwerbsleben andere Beschäftigte verdrängt worden sind⁷. Die Zahl der arbeitslos Gemeldeten unter den ehemaligen Kursteilnehmern war nach Abschluß der Schulungsmaßnahme – wiederum hochgerechnet – um rund 1400 zurückgegangen. Das ergibt einen äußerst geringfügigen Entlastungseffekt in Form einer Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote des Jahres 1979 um 0,02 Prozentpunkte⁸.

Wie sich die soeben größenordnungsmäßig dargestellte *Beschäftigungsausweitung* als Folge der Weiterbildungsförderung vollziehen konnte, zeichnet sich aus einer Reihe von Einzelergebnissen ab. Ein wesentlicher Anteil geht auf das Konto der Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben ein Aspekt, auf den im Zusammenhang mit der Diskussion von Integrationseffekten gesondert eingegangen wird.

Darüber hinaus ergeben sich Hinweise auf das Zustandekommen von Beschäftigungseffekten, wenn man der These nachgeht, daß sich in Rezessionszeiten Mobilitätsvorgänge am ehesten auf Klein- und Mittelbetriebe konzentrieren (Mortsiefer/Mortsiefer 1981; Garlichs/Maier 1982). In Unternehmen dieser Größenordnung bestehen, so die Argumentation, nicht selten Qualifikationsengpässe, die die Nutzung von Wachstumschancen verhindern können. Als ein Ergebnis der zugrundeliegenden Studie zeigt sich, daß nahezu zwei Drittel der vor dem Kurs arbeitslosen Teilnehmer in Klein- und Mittelbetrieben (bis 100 Beschäftigte) einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben. Folgt man der zuvor erwähnten Argumentation, so ist zu vermuten, daß die von der Arbeitsmarktverwaltung geförderte Weiterbildung in gewissem Umfange zur Aufhebung solcher Qualifikationslücken beigetragen hat.

Ein weiteres Beispiel für die Entstehung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten stellt die Durchführung von Kursen in Verbindung mit der Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Bereich dar. So hatten Kurse zur Ausbildung von Heimehelferinnen des öfteren die Funktion, längere Zeit nicht erwerbstätigen Frauen den Wiedereintritt ins Berufsleben zu ermöglichen. Daß Qualifizierungsmaßnahmen und Schaffung neuer Arbeitsplätze eine sinnvolle Verbindung darstellen, bringen die Teilnehmerinnen auch selbst überzeugend zum Ausdruck. Sie zählen, obwohl die Veranstaltungen kaum länger als zwei Wochen dauerten, zu den Gruppen, die dem Kursbesuch die größte Bedeutung für den Berufseinstieg und auch die längerfristige Entwicklung ihrer Berufskarriere beimessen.

Dem Aspekt der *Beschäftigungssicherung* kommt unter den Beschäftigungswirkungen der gegenständlichen Schulungsmaßnahmen vom ganzen Maßnahmenprofil her wohl die größere Bedeutung zu. Die Befunde der zugrundeliegenden Untersuchung sprechen für derartige Effekte im Sinne einer Stabilisierung gefährdeter Arbeitsverhältnisse. Wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, wiesen nahezu 50 Prozent jener Kursteilnehmer, die vor der Schulung in einem unsicheren Beschäftigungsverhältnis standen und/oder auf eine instabile Beschäftigungskarriere zurückblickten, derartige Gefährdungsmomente fünf Jahre nach der Schulung nicht mehr auf (vgl. Tab. 2).

Dabei handelt es sich in erster Linie um Besucher von Schulungsmaßnahmen für Metall- und Elektroberufe. Die Kurse dauern in der Regel mehrere Monate und schließen mit einer staatlichen Fachprüfung ab. Aufschlußreich ist die Tatsache, daß eine Stabilisierung der Beschäftigung häufig mit einem Arbeitgeberwechsel verbunden ist. Es kann angenommen werden, daß bereits im Arbeitsprozeß erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten durch ein qualifiziertes Abschlußzeugnis eine formale Bestätigung gefunden haben, so daß nunmehr die Chancen, auf betriebsexternen Arbeitsmärkten Fuß zu fassen, wesentlich gestiegen sind.

Auch Befunde zur Entwicklung der beruflichen Position jener Teilnehmer, die bereits vor dem Kurs beschäftigt waren, lassen sich als Hinweis auf eine beschäftigungssichernde Wirkung der Schulungsmaß-

Tabelle 2

Risikostatus der Teilnehmer vor dem Kursbesuch und im Frühjahr 1983 (in Prozent)

vor dem Kurs	im Frühjahr 1983					N (= 100%)	(in %)
	Beschäftigt, nicht gefährdet und sta- bile Karriere	Beschäftigt, ge- fährdet oder in- stabile Karriere	Arbeitslos oder unfreiwillig nicht beschäftigt	Freiwillig nicht beschäftigt	Saisonarbeits- kräfte		
Beschäftigt, nicht gefährdet und stabile Karriere	69	19	7	4	2	393	(26)
Beschäftigt, ge- fährdet oder in- stabile Karriere	49	31	8	8	4	330	(21)
Arbeitslos oder unfreiwillig nicht beschäftigt	40	24	20	10	6	567	(37)
Freiwillig nicht beschäftigt	30	13	33	17	7	30	(2)
Saisonarbeits- kräfte	12	18	11	13	46	211	(14)
Zusammen	45	23	13	9	10	1.531	(100)

nahmen interpretieren: Während innerhalb der gesamten Berufskarriere vor dem Kurs nicht einmal 5 Prozent der Teilnehmer ihre berufliche Position verbessern konnten, gelang in den fünf Jahren nach Beendigung der Schulung immerhin 20 Prozent ein beruflicher Aufstieg.

Daß Kurse, deren Funktion ebenfalls in einer Beschäftigungssicherung gesehen werden kann, nicht immer die von ihnen erwarteten Wirkungen zeitigen, läßt sich anhand der Kurse im Druckereigewerbe (Fotosatz- und Offsettechnik) sowie der Spezialisierungskurse für Bürooberufe demonstrieren. Der spezifische Zweck dieser Veranstaltungen bestand in einer antizipatorischen Qualifikationsanpassung an den erwarteten Einsatz neuer Technologien. Die Kurse wurden von den daran teilnehmenden Personen jedoch im allgemeinen nicht als besonders hilfreich für ihr weiteres Berufsleben angesehen. Es zeigt sich weiter, daß die Tendenz einer Destabilisierung von ursprünglich ungefährdeten Beschäftigungsverhältnissen besonders bei Besuchern von Fotosatz- und Offsetdruck-Kursen verhältnismäßig groß war. Diese Befunde lassen darauf schließen, daß das neu erworbene Spezialwissen vielfach nicht sofort verwendet werden konnte. Ganz offensichtlich vollzieht sich technisch-organisatorischer Wandel in den Betrieben sehr ungleichartig und dementsprechend werden auch qualifikatorische Anpassungsprozesse zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten erforderlich.

Verallgemeinernd stellt sich aufgrund der vorliegenden Befunde die Frage, inwiefern eine Weiterbildung außerhalb der Betriebe in der Lage sein kann, eine zeitgerechte Anpassung beschäftigter Arbeitskräfte an einen durch den technischen Wandel hervorgerufenen spezifischen Qualifikationsbedarf sicherzustellen. Abgesehen von dem offensichtlichen Steuerungsdefizit läßt sich weiterhin argumentieren, daß es nicht die Aufgabe der durch die Arbeitsmarktverwaltung geförderten Schulung sein kann, gut ausgebildeten Fachkräften mit einem sicheren Arbeitsplatz einen zusätzlichen qualifikatorischen Vorsprung zu verschaffen. Eine solche Ausrichtung bringt nämlich gleichzeitig eine weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen von benachteiligten Arbeitnehmergruppen mit sich (Offe/Hinrichs 1977; Lutz/Sengenberger 1974, S. 135. ff.).

Tabelle 2 läßt im übrigen auch erkennen, daß sich mit Hilfe von Schulungsmaßnahmen eine Überführung von Saisonarbeitskräften in eine stabile Dauerbeschäftigung kaum erreichen ließ. Nur 10 Prozent dieser Teilnehmergruppe ist ein solcher Übergang gelungen. Wer vor dem Kurs in einem Saisonbeschäftigungsverhältnis stand, fand sich in aller Regel auch fünf Jahre später in der gleichen Situation. Auch der Hinweis, daß Teilnehmer an kürzer dauernden Küchen- bzw. Servierkursen und an Kursen zur Höherqualifizierung im Baubereich dem Besuch der Schulungsmaßnahme keinen Einfluß auf den Verlauf ihrer Erwerbskarriere beimessen, spricht nicht für einen nennenswerten Stabilisierungsbeitrag der Kurse für Saisonarbeitskräfte. Man kann diese Befunde zusammengefaßt als eine teilweise Unterstützung

von Stimmen, die sich gegenüber der Schulungspolitik der Arbeitsmarktverwaltung kritisch äußern, ansehen. Allerdings liegt es in der Natur von Beschäftigungsbereichen mit starker saisonaler Komponente, daß dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse prinzipiell schwerer zu gewährleisten sind; ein genereller Verzicht von Qualifizierungsmaßnahmen für Saisonbeschäftigte läßt sich aus einer grundsätzlich geringeren Wirkungswahrscheinlichkeit nicht ableiten. Daß bestimmte Schulungsangebote durchaus auch die Übernahme in kontinuierlich beschäftigtes Stammerpersonal fördern können, läßt sich unter anderem am Beispiel von Maschinen- und Kranführerkursen im Baubereich nachweisen. Insgesamt lassen die Ergebnisse die Vorteilhaftigkeit eines Schulungskonzepts für Saisonarbeitskräfte erkennen, das auf die Vermittlung von Zusatzqualifikationen mit Spezialisierungscharakter ausgerichtet ist.

4. Verteilungswirkungen

Für die geförderte Weiterbildung tritt unter Arbeitsmarktbedingungen, die durch anhaltende Unterbeschäftigung gekennzeichnet sind, in zunehmendem Maße die Kompensationsfunktion zugunsten benachteiligter Gruppen als Wirksamkeitskriterium in den Vordergrund. Im folgenden soll deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit die beruflichen Schulungsmaßnahmen zur Chancenverbesserung jener Arbeitnehmergruppen beigetragen haben, die mit besonderen Konkurrenznachteilen am Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Der *Risikograd der Arbeitsmarktposition* und dementsprechend die Dringlichkeit einer Schulung für die Teilnehmer kommt in der folgenden Reihung von Auswahlkriterien zum Ausdruck⁹.

- a) bestehende Arbeitslosigkeit
- b) bevorstehende Arbeitslosigkeit
- c) Eintritt aus der Arbeitskräftereserve in das Arbeitsleben
- d) Aufgabe von Gelegenheitsarbeit und Aufnahme einer Dauerbeschäftigung
- e) auf längere Sicht gefährdete Beschäftigung
- f) Aufgabe einer Beschäftigung in einem Gebiet mit geringer Beschäftigungsmöglichkeit

Überprüft man, inwieweit sich die einzelnen Prioritätsstufen in der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises wiederfinden, so ergibt sich folgendes Bild: Von den Geschulten waren, Saisonarbeitslose eingeschlossen, vor dem Kursbesuch nur etwa 20 Prozent arbeitslos gemeldet. Es zeigte sich weiters, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit unter den Kursteilnehmern etwas niedriger lag, als unter den registrierten Arbeitslosen insgesamt. Damit wird deutlich, daß Langzeitarbeitslose bei der Aufnahme in eine Schulungsmaßnahme jedenfalls nicht bevorzugt wurden. Weiterhin gaben von den Geschulten mit unbefristeter Beschäftigung, die insgesamt übrigens nicht ganz die Hälfte der Teilnehmer ausmachen, etwa 20 Prozent an, daß ihr Arbeitsplatz vor dem Kursbesuch gefährdet war. Somit sah sich also etwa jeder

zehnte Teilnehmer zu diesem Zeitpunkt von Arbeitslosigkeit bedroht und entsprach daher der zweiten Prioritätsstufe. Schließlich gehörte rund ein Viertel der Schulungsbesucher vor dem Kurseintritt der Arbeitskräftereserve an: Diese Gruppe war beschäftigungslos, aber nicht arbeitslos gemeldet. Sie bestand zu 80 Prozent aus Jugendlichen, die den Ersteintritt in das Beschäftigungssystem anstrebten. Der restliche Teil betraf Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit unterbrochen hatten. Für das weitere Ziel, Gelegenheitsarbeiter in Dauerbeschäftigung zu bringen, wurde die kursmäßig geförderte Weiterbildung kaum in Anspruch genommen¹⁰.

Betrachtet man zusammenfassend die ersten drei Kategorien der Prioritätenliste als zentrale Zielgruppe der Qualifikationsförderung, so rekrutiert sich rund die Hälfte der Kursteilnehmer des untersuchten Jahrganges aus dem Personenkreis mit besonderen Arbeitsmarktproblemen. Die Förderung von Jugendlichen, denen der Eintritt ins Berufsleben nicht sofort gelungen ist, wurde dabei besondere Priorität eingeräumt. Andererseits hatten aber knapp 40 Prozent der Geschulten vor dem Kurs einen nicht gefährdeten Dauerarbeitsplatz und weitere 6 Prozent waren als Saisonarbeitskräfte beschäftigt. Somit entsprach zwar die Mehrheit der Teilnehmer der im Programm genannten Zielgruppe; für nicht ganz die Hälfte der Geschulten bestand allerdings, orientiert man sich an der formellen Prioritätensetzung, keine besondere Dringlichkeit der Förderung.

Die weiteren wesentlichen Verteilungsgesichtspunkte stellen *Geschlecht*, *Alter*, *Qualifikation* und *Berufsweig* der Geschulten dar. Die geschlechtsspezifische Betrachtung zeigt, daß weibliche Geförderte zwar entsprechend ihrem Anteil an den unselbständig Beschäftigten im Teilnehmerkreis repräsentiert sind, nicht aber entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen. Zugleich wird sichtbar, daß die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes voll durchschlägt. Frauen sind fast ausschließlich in Büro- und Dienstleistungskursen anzutreffen, Männer überwiegend in Schulungsmaßnahmen für den Produktionssektor. Im übrigen entspricht die Auswahl der in die Förderungsmaßnahmen Einbezogenen bei Frauen eher einer zielgruppenbezogenen Prioritätensetzung als bei den Männern.

Bei Betrachtung der *Altersstruktur* der Kursteilnehmer wird das große Gewicht, das der Ausbildungsförderung von Jugendlichen beigemessen wird, ersichtlich: Etwa die Hälfte der Teilnehmer war jünger als 25 Jahre, umgekehrt überschritt nur ein geringer Anteil die Grenze von 45 Jahren. Ein Vergleich zwischen den Kursteilnehmern und den Arbeitslosen insgesamt läßt die Unausgewogenheit in der Altersstruktur der Teilnehmer noch deutlicher hervortreten. So waren unter den männlichen Arbeitslosen 17 Prozent jünger als 25 Jahre und 36 Prozent älter als 45 Jahre, während die entsprechenden Prozentsätze unter den männlichen Kursteilnehmern 49 Prozent bzw. 5 Prozent betragen. Nicht wesentlich anders stellt sich die Situation bei den Frauen dar.

Bezieht man sich auf die *Ausgangsqualifikation* der geschulten Personen, so ist es sinnvoll, Verteilungswirkungen der geförderten

Schulung vor dem Hintergrund von Mikrozensus-Befunden über die Inanspruchnahme von Fortbildungsmaßnahmen insgesamt zu beurteilen. Letztere wurden, wählt man die Zahl der Beschäftigten als Bezugsgruppe, in überproportionalem Ausmaß von Personen mit mittlerer und vor allem höherer Schulbildung besucht¹¹. Unter den Teilnehmern an geförderten Auftragsmaßnahmen dominieren dagegen Pflichtschulabgänger und Absolventen einer beruflichen Lehre. Bezogen auf die Erstausbildung kann man der von der Arbeitsmarktverwaltung geförderten Schulung also eine Kompensationsfunktion durchaus zusprechen.

Wendet man sich der *beruflichen Position* als indirektem Indikator für das Qualifikationsniveau zu, so kommt man zu ähnlichen Resultaten. Mittlere, qualifizierte und leitende Angestellte sind unter den Teilnehmern an allgemeiner Weiterbildung bei weitem häufiger vertreten, und zwar auch wesentlich stärker als es ihrem Anteil unter den unselbständig Beschäftigten entspricht. Dies gilt in gleicher Weise für Männer wie für Frauen. Unter den geförderten männlichen Kursteilnehmern dominieren dagegen Facharbeiter. Bezogen auf ihren Anteil an den unselbständig Beschäftigten ist mit den Hilfs- und Anlernarbeitern aber auch eine Gruppe in den geförderten Kursen überrepräsentiert, die sonst kaum eine Weiterbildung erfährt. Bei den Frauen findet eine Kompensation zugunsten der weniger qualifizierten Arbeiter- und Angestelltenpositionen nicht im gleichen Umfange statt. Insgesamt kann man festhalten, daß die geförderten Auftragsmaßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung, was den Qualifikationsaspekt betrifft, Arbeitnehmergruppen verstärkt einbeziehen, die sich sonst kaum weiterbilden; allerdings werden davon wiederum die eher qualifizierten und stärker an Weiterbildung interessierten Arbeitskräfte gefördert. Ein wesentlicher Teil der Zielgruppe, nämlich Personen mit besonders niedriger oder gänzlich fehlender Qualifikation, wird auch durch die staatlich initiierte und finanzierte Schulung kaum erreicht.

Die Untersuchung *berufsbezogener* Verteilungswirkungen liefert Ergebnisse, die die bisher bereits dargelegte kompensatorische Funktion von geförderten Qualifizierungsmaßnahmen bestätigen. Durch das im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung geförderte Ausbildungsangebot erhalten Arbeitnehmer aus Berufsgruppen die Möglichkeit einer beruflichen Weiterbildung, die an Fortbildungsmaßnahmen sonst eher selten beteiligt sind. Dies sind unter den Produktionsberufen vor allem die Bau- und Hilfsberufe und unter den Dienstleistungsberufen die gastgewerblichen Berufe, also Berufsgruppen mit einem hohen Anteil an Saisonbeschäftigung. An allgemeiner beruflicher Weiterbildung nehmen dagegen vor allem Arbeitnehmer aus den verschiedensten Dienstleistungsberufen teil; im Produktionsbereich sind es in erster Linie in Metall-/Elektroberufen Beschäftigte. Daß die kursmäßige Schulung die Funktion, für einen Chancenausgleich zu sorgen, tendenziell erfüllt, wird außerdem durch die Tatsache unterstrichen, daß die Kursteilnehmer zu etwa 50 Prozent jenen Berufsgruppen angehörten, bei denen es im Untersuchungszeitraum durchgehend einen Überhang an Stellensuchenden gab.

5. Integrationseffekte

Vor allem wegen der starken Konzentration der geförderten kursmäßigen Schulung auf Jugendliche hat die Frage nach dem Integrationseffekt für die Wirkungsanalyse eine erhebliche Bedeutung. Schon der Blick auf die jeweilige Quote der Teilnehmer, die bei Kurseintritt, Kursabschluß und etwa fünf Jahre nach der Weiterbildungsmaßnahme nicht beschäftigt waren, ließ Erfolge bei der Eingliederung von Arbeitskräften in das Erwerbsleben sichtbar werden. Der Anteil der nicht in einem Arbeitsverhältnis stehenden Personen und unter ihnen auch die Subgruppe der arbeitslos Gemeldeten verringerte sich in der angesprochenen Zeitspanne letztlich jeweils um die Hälfte. Eine Aufgliederung der Betroffenen nach dem Kriterium der Arbeitslosenmeldung läßt allerdings gewisse gegenläufige Tendenzen erkennen. So vermindert sich der Anteil der als arbeitslos registrierten Personen auch über den Zeitpunkt des beruflichen Einstiegs unmittelbar nach Kursende hinaus weiter, während die Zahl der Arbeitskräfte, die freiwillig auf eine Berufsausübung verzichten, nach diesem Zeitpunkt wieder sehr stark zunimmt. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Frauen.

Die bisherigen Aussagen und die in Tabelle 1 enthaltene Information stellen allerdings bereits eine saldierte Betrachtung dar, bei der die Eingliederung von Nichtbeschäftigten und der Verlust von Beschäftigung im Verlauf der fünf Jahre, also Integrations- und Desintegrationsmomente gegeneinander aufgerechnet wurden. Die eigentliche Integrationswirkung wird bei einer Konzentration auf den Kreis der vor dem Kursbesuch unfreiwillig beschäftigungslosen und der arbeitslos gemeldeten Teilnehmer, soweit diese nicht saisonal bedingt arbeitslos waren, sichtbar. Von diesen vor Eintritt in den Kurs beschäftigungslosen Personen waren nach Abschluß der Weiterbildungsmaßnahme zwei Drittel sofort beschäftigt, etwas über 10 Prozent suchten zunächst nicht nach einem Arbeitsplatz und etwas über 20 Prozent konnten trotz eines Beschäftigungsinteresses nicht sofort in das Erwerbsleben eingegliedert werden. In der längerfristigen Perspektive von etwa 5 Jahren nach der Schulungsmaßnahme ergibt sich sogar ein noch etwas größerer Integrationseffekt. Erwähnenswert ist, daß Teilnehmer, die den Weg in das Berufsleben gefunden haben, sich dort mehrheitlich offenbar fest etablieren konnten: Ihre Berufskarriere verlief vielfach ohne jegliche oder zumindest ohne nennenswerte Unterbrechungen und das Arbeitsverhältnis wies nach einer längeren Berufsausübung selten Gefährdungsmomente auf.

Die längerfristigen Integrationseffekte sind für einzelne Teilnehmergruppen und Schulungsmaßnahmen allerdings recht unterschiedlich. Dies gilt weniger in geschlechtsspezifischer Hinsicht, denn Frauen schneiden hier keineswegs schlechter ab als Männer. Für ältere Arbeitslose ist es dagegen schwieriger, nach dem Kursbesuch im Erwerbsleben Fuß zu fassen, als für Jugendliche. Allerdings kommt es unter den Arbeitslosen bei Frauen und bei den noch nicht Zwanzigjährigen verhältnismäßig häufig zu einem freiwilligen Rückzug aus dem Arbeits-

leben. Unter dem Aspekt des Kurstyps sind Maschinen- und Kranführerkurse, Höherqualifizierungskurse für den Metall- und Elektrobereich sowie Heimhilfekurse bei der Eingliederung arbeitsloser Teilnehmer wirkungsvoller als beispielsweise Schweiß- oder Küchen- und Servierkurse.

Generell müssen allerdings bei den Befunden zur Integrationswirkung von geförderten Schulungen gewisse Einschränkungen gemacht werden. Vor allem ist davon auszugehen, daß ein Teil der geschulten Arbeitslosen auch ohne den Besuch der Weiterbildungsmaßnahme ins Erwerbsleben eingegliedert worden wäre (Hofbauer 1981, S. 248). Das gilt insbesondere für jüngere Arbeitskräfte, die dem Kursbesuch vielfach auch keine so große Bedeutung für ihren beruflichen Einstieg beimessen. Andererseits kann eher ausgeschlossen werden, daß die Integrationswirkung dadurch überschätzt wird, daß die arbeitslosen Teilnehmer in den Schulungsmaßnahmen eine bildungsmäßig besonders motivierte Subgruppe unter den Arbeitslosen insgesamt darstellen. Für die vorliegende Untersuchung wird diese Schlußfolgerung zumindest als Ergebnis des Vergleichs zwischen der Motivationsstruktur der Arbeitslosen und Beschäftigten nahegelegt. Unter den vor dem Kurs Arbeitslosen war nämlich der Anteil derer, die besonderes Interesse an einer Weiterbildung zum Ausdruck brachten, deutlich geringer als unter den Beschäftigten.

6. Zusammenfassung

Versucht man den arbeitsmarktpolitischen Einsatz beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen in Österreich im Lichte der vorliegenden empirischen Befunde auf seine Funktionserfüllung hin resümierend zu beurteilen, so ergibt sich folgendes Bild:

In der nach dem Verlust der Vollbeschäftigung nun schon einige Jahre andauernden Phase steigender Arbeitslosigkeit hatte sich ein grundlegender Funktionswandel arbeitsmarktpolitischer Qualifikationsförderung erst zu bewähren. War bis zur Mitte der siebziger Jahre die Schulungsförderung zur Unterstützung der Bedarfsdeckung bei einem generellen Arbeitskräftemangel ohnehin marktkonform einzusetzen, so stellte sich für dieses Förderinstrument in der zweiten Hälfte der siebziger und ganz besonders mit Beginn der achtziger Jahre das Problem, drohender oder bereits vollzogener Freisetzung von Arbeitskräften entgegenzuwirken. Als Zielsetzung der Arbeitsmarktausbildung rückte daher die Vermeidung oder zumindest Milderung einer bei längeren Phasen der Unterbeschäftigung sich einstellenden Strukturierung der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund. Entsprechend dem gegenüber der allgemeinen Beschäftigungspolitik nachgeordneten und prinzipiell selektiven Charakter arbeitsmarktpolitischer Interventionen bedeutete dies eine Konzentration auf individuelle Beschäftigungsprobleme und Arbeitsmarktrisiken als Kriterium der Zielgruppenabgrenzung. Eine individual- bzw. gruppenspezifische Analyse der Auswir-

kungen der beruflichen Qualifizierungsförderung stellt somit den ersten Schritt dar, den Grad der Einlösung des übergeordneten Ziels, eine Verhärtung der Arbeitslosenstruktur zu hemmen, einer Prüfung zu unterziehen. Von den drei als zentral anzusehenden Wirkungsaspekten sind die Verteilungswirkungen der staatlichen Schulungsförderung bereits aus der Struktur der Inanspruchnahme abzulesen. Beschäftigungs- und Integrationswirkungen lassen sich demgegenüber erst gewisse Zeit nach Durchlaufen der Weiterbildungsmaßnahme feststellen. Während kurzfristige Effekte noch nicht sehr aussagekräftig sind, ist mit einer Beobachtungsperiode von mehreren Jahren, wie es in der zugrunde liegenden Untersuchung der Fall war, bereits eine ausreichende Überprüfung der Dauerhaftigkeit der anfänglichen Entwicklung gegeben.

Ein Vergleich der empirisch belegten Erfüllung der Zielsetzungen entlang der genannten drei Dimensionen soll aus chronologischen Gründen vom Verteilungsaspekt seinen Ausgang nehmen. Zwar gibt es Hinweise, daß sich die Teilnehmerzusammensetzung durch die in der Zwischenzeit intensiviertere Konzentration auf Arbeitslose stark verändert hat. Für den untersuchten Ausbildungsjahrgang gilt jedoch, daß ein beträchtlicher Teil der in die Förderung einbezogenen Personen nicht der Zielgruppendefinition entsprach, da sie in stabilen Beschäftigungsverhältnissen ohne ersichtliche Gefährdungsmomente standen. Abgesehen von dieser übermäßig vertretenen Teilnehmerkategorie, die das Beharrungsvermögen einer langjährigen nichtselektiven Förderpraxis ausdrückt, gingen mit der Qualifizierungsförderung Verteilungswirkungen einher, die der Zielsetzung entsprechen. Die kompensatorische Funktion der arbeitsmarktpolitischen Schulungsförderung zugunsten der im allgemeinen in Fortbildungsmaßnahmen, insbesondere in betrieblichen, wenig vertretenen Arbeitnehmerkategorien gilt für nahezu alle traditionellen Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Frauen, Jugendliche, Arbeitskräfte mit fehlender oder niedriger Berufsqualifikation). Vergleichsweise geringes Gewicht haben einzig die älteren Arbeitnehmer. Dem Problemdruck wird auch insofern Rechnung getragen, als Angehörige von Berufsgruppen mit ungünstiger Beschäftigungsperspektive unter den Teilnehmern besonders stark vertreten sind.

Über diese kompensatorischen Verteilungswirkungen hinaus sind Beschäftigungs- und Integrationswirkungen unter den Programmteilnehmern festzustellen, die zumindest teilweise auf die Qualifizierungsmaßnahme zurückgehen. Die betonte Ausrichtung auf Jugendliche läßt dabei die integrativen Effekte vorrangig erscheinen. Die Integration der vor der Maßnahme arbeitslosen Teilnehmer gelang auch bereits unmittelbar nach Kursabschluß in einem hohen Grade. Weitere Beschäftigungseintritte und die Etablierung überwiegend stabiler Berufsverläufe in der längerfristigen Perspektive unterstreichen diese Eingliederungsfunktion der Schulungsmaßnahmen, auch wenn für einzelne Subgruppen, insbesondere für ältere und weibliche Teilnehmer, aufgrund des relativ häufig eingetretenen freiwilligen Rückzugs gewisse Einschränkungen

kungen gelten. Zudem wird die Wirksamkeit der als Überbrückungshilfe für Schulabgänger gedachten Kursveranstaltungen durch die subjektiven Urteile der Betroffenen eher in Zweifel gezogen.

Was die Beschäftigungswirkungen betrifft, dürfte der expansive Netto-Effekt, zu dessen exakter Feststellung eine andere Datenvoraussetzung bzw. Untersuchungsanlage erforderlich wäre, verschwindend gering sein. Dies legen auch entsprechende gesamtwirtschaftlich aggregierte Wirkungsanalysen nahe, die für vergleichbare Maßnahmen aus der BRD vorliegen¹². Was an Beschäftigungswirkungen zählt, ist ein gewisser unmittelbarer Entlastungseffekt für das Arbeitsangebot (soweit es sich um Vollzeitmaßnahmen handelt), vor allem aber die beschäftigungsstabilisierende Wirkung. Diese wurde bei den Absolventen der Qualifizierungsmaßnahmen, wie gezeigt, trotz der Abstriche in Teilbereichen in beachtlichem Umfang erreicht. Die Schwierigkeit einer Ausrichtung von Schulungsmaßnahmen am zukünftigen Bedarf im Sinne einer antizipierenden Qualifikationsanpassung an technische Innovationen zeigt sich deutlich im Bereich Druckerei/Graphik. Die feststellbaren Teilerfolge der Integrations- und Stabilisierungsbemühungen legen eine zielgerichtete Fortführung des Einsatzes der außerbetrieblichen Qualifizierungsförderung besonders für diejenigen Gruppen am Arbeitsmarkt nahe, die von dauerhafter Ausgliederung am stärksten betroffen sind. Die Kombination mit nachfrageseitig ansetzenden Maßnahmen könnte dabei von zusätzlichem Nutzen sein.

Anmerkungen

- 1 Nur in den Jahren 1973 und 1974 fiel der Anteil der traditionellen Komponente ausnahmsweise knapp unter 80 Prozent. Ausschlaggebend dafür war der in diese Zeit fallende enorme Ausbau von Schulungseinrichtungen, dessen Förderung unter dem Titel „Ausstattung“ als aktive Maßnahme verbucht wurde (vgl. Aichholzer 1982).
- 2 Den bisher höchsten Anteil an den Ausgaben des Bundes erreichten die Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik mit 0,65 Prozent im Jahre 1983. Die ansteigende Tendenz wird auch sichtbar, wenn man das Bruttoinlandsprodukt als Basis nimmt (vgl. Christl/Potmesil 1984, S. 290).
- 3 Im Jahre 1985 umfaßten die beiden wichtigsten Teilprogramme dieser Art (TP 216, 217) rund 23.000 Förderfälle. Hinzu kommen die in der Gesamtzahl für kursmäßige Schulungen nicht enthaltenen Sonderprogramme für Behinderte (ca. 6300 Förderfälle) und ausländische Arbeitskräfte (ca. 1200). In beiden Fällen weisen die Förderzahlen steigende Tendenz auf (Bundesministerium für soziale Verwaltung 1985).
- 4 Siehe Butschek (1981, S. 33 ff.), Wösendorfer (1980, S. 111 ff.), Christl/Potmesil (1984, S. 290). Neben Verbleibskontrollen kurz nach der Schulung, wie sie auf Landesarbeitsamtsebene häufiger vorgenommen werden, finden sich nur vereinzelt Erhebungen über Erwerbsstatus bzw. Art der Beschäftigung von Kursteilnehmern nach Ablauf mehrerer Jahre. Vgl. z. B. Landesarbeitsamt Steiermark (1979).
- 5 Es handelt sich um die von den Autoren am Institut für Höhere Studien in Wien durchgeführte Untersuchung über „Struktur und Wirksamkeit staatlich geförderter Qualifizierungsmaßnahmen“. Die Studie basiert auf einer im Jahre 1983 erfolgten mündlichen Befragung einer repräsentativen Stichprobe (N=1.550) der rund fünf Jahre zuvor (im Ausbildungsjahr 1978/79) in Auftragsmaßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung geschulten Personen. Vgl. Aichholzer/Lassnigg/Schienstock (1984).

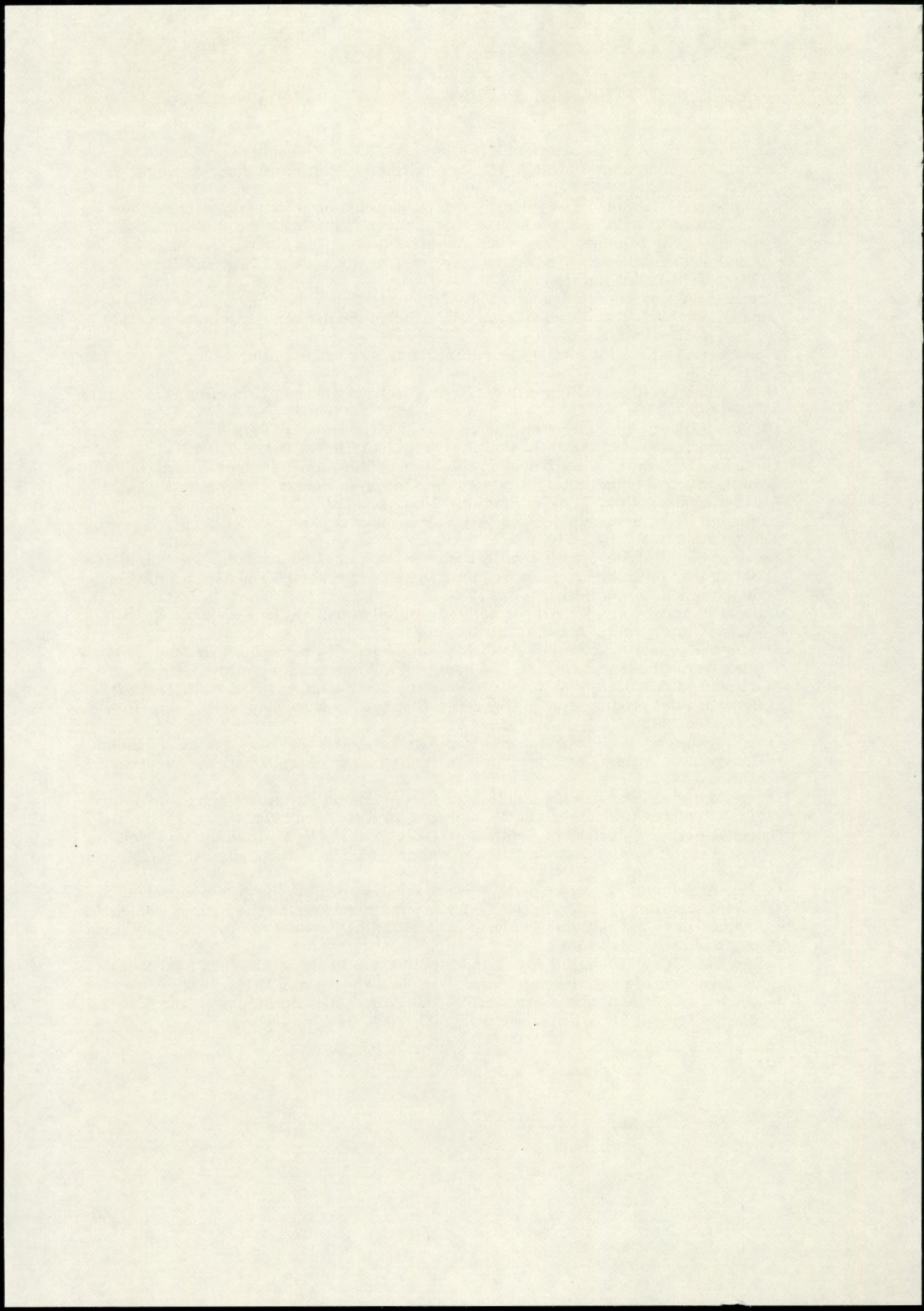
- 6 Diese im wesentlichen auf einer retrospektiven Kohortenanalyse basierenden Aussagen über Beschäftigungseffekte sind mit Arbeitsmarktentlastungsrechnungen, die aus Teilnehmerzahl und Maßnahmendauer die Anzahl gesicherter Jahresarbeitsplätze errechnen, nicht direkt vergleichbar.
- 7 Grundsätzlich handelt es sich bei den hier getroffenen Wirkungsaussagen um Bruttoeffekte der Qualifizierungsmaßnahmen in dem Sinn, daß der allfällige Beitrag anderer Faktoren nicht eigens untersucht wird. Erst nach Abzug nicht beabsichtigter und des auf andere Einflußfaktoren zurückführbaren Teils der festgestellten Wirkungen könnte man von Nettoeffekten sprechen. Die hier angewendete Schätzmethode basiert auf der Annahme, daß sich die Eintritte in das Erwerbsleben relativ gleichmäßig über das Jahr 1979 verteilen. Bei einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl für das Jahr 1979 von 2,804.185 ergibt sich der Wert aus:

$$100 \times \frac{4700}{2} \\ \frac{2,804.185}{} = 0,1$$

- 8 Es wurde analog der Berechnung des Beschäftigungseffektes wiederum davon ausgegangen, daß die Eintritte in das Erwerbsleben relativ gleichmäßig über das Jahr verteilt erfolgten. Überdies handelt es sich auch hier insofern um einen Maximalwert, als zu berücksichtigen ist, daß ein Teil der Betroffenen auch ohne den Besuch einer Weiterbildungsmaßnahme einen Arbeitsplatz gefunden hätte.
- 9 Vgl. die in den Durchführungsbestimmungen zum Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG-B IV/a, S. 12) im Jahre 1976 getroffene Prioritätssetzung für die Teilnehmerrekrutierung im Rahmen der arbeitsmarktpolitisch eingesetzten Schulungsmaßnahmen. Entsprechend fungierte in der gegenständlichen Studie die Veränderung des „Risiko-status am Arbeitsmarkt“ (Erwerbsstatus und Stabilitätsgrad der Berufskarriere) als zentrales Wirkungskriterium auf der Basis eines Vergleichs der Erwerbskarriere vor und nach der Schulungsmaßnahme. Außerdem wurde die subjektive Einschätzung der Kursteilnehmer hinsichtlich der Effekte der Schulung in verschiedenen Aspekten erhoben.
- 10 Für eine eindeutige Zuordnung zu den beiden letzten Prioritätsstufen der Kriterienliste standen keine ausreichenden Informationen zur Verfügung.
- 11 Vgl. die einschlägigen Mikrozensus-Sondererhebungen: Österreichisches Statistisches Zentralamt (1974, 1982).
- 12 Vgl. die Wirkungsanalyse des Sonderprogramms für Problemregionen in der BRD (Peters/Schmid 1982).

Literatur

- Aichholzer, G., Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Zum Verhältnis von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 7. Jg., Heft 3, 4/1982, S. 69–80.
- Aichholzer, G./Lassnigg, L./Schienstock, G., Chancenverbesserung durch Qualifizierung. Zur Effizienz der Arbeitsmarktausbildung, unveröffentl. Manuskript, Wien 1984.
- Bruche, G., Die Administration arbeitsmarktpolitischer Programme. Ein internationaler Vergleich (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, USA), IIM-Paper 83–10, Wissenschaftszentrum Berlin 1983.
- Bruche, G./Casey, B., Arbeitsmarktpolitik unter Stagflationsbedingungen. Ein internationaler Überblick über die wichtigsten Maßnahmen seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75, in: Mitt AB 3/1982, S. 232–250.
- Bundesministerium für soziale Verwaltung (Hrsg.), Arbeitsmarktförderung, Berichtsjahr 1985, o. J.
- Butschek, F., Vollbeschäftigung in der Krise, Die österreichische Erfahrung 1974 bis 1979. Wien 1981.
- Christl, J./Potmesil, St., Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 3/1984, S. 279–294.
- Garlichs, D./Maier, F., Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: F. W. Scharpf, M. Brockmann, M. Groser, F. Hegner, G. Schmid (Hg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Campus, Frankfurt/New York 1982.
- Hofbauer, H., Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Mitt AB Heft 3/1981.
- Landesarbeitsamt Steiermark, Die Effizienz von Schulungsmaßnahmen. Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmern an Schulungsmaßnahmen gemäß § 26 Abs. 1 AMFG in der Steiermark, interner Bericht, Graz 1979.
- Lutz, B./Sengenberger, W., Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen 1974.
- Meidner, R., Begriff, Ziel und Rahmenbedingungen des schwedischen Modells einer selektiven Arbeitsmarktpolitik, IIM-Paper 80–4, Wissenschaftszentrum Berlin 1980.
- Mortsiefer, J./Mortsiefer, W. J., Zum Problem der Facharbeiter in mittelständischen Betrieben des produzierenden Gewerbes, Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 74, Göttingen 1981.
- Offe, C./Hinrichs, K., Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage benachteiligter Gruppen von Arbeitnehmern, in: C. Offe (Hg.), Opfer des Arbeitsmarktes, Luchterhand, Neuwied 1977.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), Berufliche Ausbildung und Fortbildung, Statistische Nachrichten, 29. Jahrgang, Heft 10, Wien 1974.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), Berufliche Fortbildung und Umschulung, Ergebnisse des Mikrozensus Dezember 1982, in: Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 753.
- Peters, A./Schmid, G., Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: Analyse der Beschäftigungswirkungen. IIM/LMP-Discussion Paper 82–32, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.
- Schmid, G., Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, IIM-Paper 82–3, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.
- Wösendorfer, J., Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz, Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik, Heft XXVII, Linz 1980.



Bedeutung und Mängel des jugoslawischen Wirtschaftssystems

Ota Šik

Das jugoslawische Wirtschaftssystem kann nicht ungeachtet bestimmter grundlegender Diskussionen und Differenzen innerhalb der ganzen bisherigen Sozialismustheorie betrachtet werden. Die Begründer des jugoslawischen Wirtschaftssystems, neben J. Tito vor allem E. Kardelj, B. Kidric u. a., haben nicht nur einen pragmatischen Ausweg aus der schwierigen Wirtschaftssituation gesucht, welche der politische Bruch mit Stalin und die darauf folgende Einstellung aller Warenlieferungen und technischer Hilfeleistungen der sozialistischen Staaten an Jugoslawien und eine vollständige Wirtschaftsblockade hervorgerufen hat. Sie waren auch stark von bestimmten Sozialismustheorien beeinflusst, die in den 20er und Anfang der 30er Jahre in der Sowjetunion eine andere Sozialismusedwicklung anstrebten als jene, die dann von Stalin durchgesetzt wurde. Im Grunde gab es damals in der Sowjetunion zwei gegensätzliche Ideenentwicklungen, von welchen eine die jugoslawischen Denker stark beeinflusst hat.

Die eine Ideenrichtung, die völlig im Gegensatz zur jugoslawischen Entwicklung steht, wurde einst am konsequentesten von den troztkistischen Ideologen entwickelt. Es ist die Vorstellung einer hochzentralisierten, militärisch organisierten Naturalwirtschaft, in welcher der Markt nichts mehr zu suchen hat¹. Die andere Richtung hat die Bedeutung von Marktimpulsen und Marktkriterien auch in einer sozialistischen Wirtschaft erkannt. Sie wurde von Lenin mit dem Übergang zur Neuen Ökonomischen Politik (NEP) eingeläutet und von fähigen Ökonomen in den 20er Jahren zu einem theoretischen System einer Plan-Markt-Koppelung auch in einer voll sozialistischen Wirtschaft weiterentwickelt. Der bekannteste politische Vertreter dieser Ausrichtung war N. Bucharin.

Stalin, der zuerst die trotzkistische Ideologie bekämpfte, übernahm nach Beseitigung seines größten Widersachers, Trotzki, dessen Ablehnung eines Marktmechanismus für die sozialistische Wirtschaft, auch wenn er den Markt rein formell und ohne Wirkung auf die Produktion beibehielt. Die Auffassung, der Marktmechanismus sei ein rein kapitalistischer Mechanismus, wurde zum ideologischen Dogma erhoben. Stalin hat eine hierarchisch organisierte, auf Befehlsgewalt und Disziplin sich stützende Planung und Leitung der gesamten Produktion eingeführt. Dieses System, in welchem die Bedeutung einer eigenen Initiative der Betriebe in Richtung einer hocheffektiven, bedarfsgerechten und innovativen Produktion völlig unterschätzt wird und entscheidende Impulse für eine solche Produktionsentwicklung von den zentralen Planungs- und Leitungsorganen erwartet werden, existiert bis heute in der Sowjetunion.

In politischer Abhängigkeit von Stalins Regime und unter seinem Druck haben die kommunistischen Führungen in den neu entstandenen sozialistischen Ländern Europas nach den – von Stalin inspirierten – politischen Prozessen und Parteisäuberungen dieses sowjetische Wirtschaftssystem kritiklos übernommen. Nur die jugoslawische Parteiführung unter Tito konnte sich diesem stalinistischen Druck widersetzen und den Versuch unternehmen, ein anders geartetes, dezentralisiertes und auf Arbeiterselbstverwaltungen sich stützendes sozialistisches System aufbauen². In allen anderen sozialistischen Staaten wurde der dirigistische Planungsmechanismus, bei gleichzeitiger Beseitigung des Marktmechanismus, gemäß des sowjetischen Vorbildes entwickelt.

In den Anfangsjahren konnten die Vor- bzw. Nachteile beider Systeme nicht genügend erkannt werden. In beiden gelang es, eine schnelle Steigerung der Produktion zu erzielen, wobei die Versorgung der jugoslawischen Bevölkerung mit einem stärker diversifizierten Warenangebot besser als in den Ländern mit sowjetischem Planungssystem zu laufen schien. Dies wurde jedoch vor allem mit den relativ großen Kreditaufnahmen Jugoslawiens in westlichen Ländern erklärt. Da das schnelle Produktionswachstum in den Ländern mit sowjetischem Planungssystem als entscheidendes Kriterium angesehen wurde, waren die meisten Ökonomen dieser Länder zuerst einmal von den Vorzügen des eigenen Systems überzeugt.

Das sowjetische System konnte jedoch nur ein schnelles *extensives* Produktionswachstum absichern und begann in dem Augenblick zu versagen, in welchem ein *intensives* und hocheffektives Wachstum erforderlich wurde³. In einem sozialistischen Land nach dem anderen begann das Suchen nach Änderungen, mit welchen eine Effektivitätssteigerung gesichert werden sollte, wobei eben die Entwicklung der gegensätzlichen Grundauffassungen sowie die unterschiedlichen Kräfteverhältnisse zwischen Vertretern dieser oder jener Richtung die Änderung bestimmten.

Die einen setzten bzw. setzen weiterhin auf Verbesserungen der zentralen Planung und Leitung und erwarten von diesen entscheidende Impulse für Modernisierungen und Effektivitätssteigerungen. In Rich-

tung Basis versuchen sie es mit Disziplinierungsmaßnahmen, organisationellen und kadermäßigen Änderungen⁴. Für die anderen ist entscheidende Voraussetzung einer Effektivitätssteigerung die grundsätzliche Verhaltensänderung der Betriebe. Mit Hilfe einer Wiedereinführung von Marktpulsen und Marktwettbewerb soll das Interesse der Betriebe konsequenter in Richtung gesellschaftlicher Interessen gelenkt werden. Die Planung soll den Marktmechanismus nicht ersetzen, sondern volkswirtschaftliche Ziele und Rahmen setzen und mit Hilfe von wirtschaftspolitischen Instrumenten realisiert werden⁵. Nur Bestrebungen in dieser Richtung können als Reformbestrebungen bezeichnet werden, während die ersteren systemerhaltend wirken, das System nur ausbessern wollen und daher grundsätzliche Erfolge nicht erwarten können.

Leider reflektieren auch die Reformversuche in verschiedenen Ländern unterschiedliche Erkenntnisebenen und sind ebenfalls unterschiedlichem Einfluß und Bremswirkungen der zentralistischen, dogmatischen Kräfte ausgesetzt. Aus diesem Grund sind sie auch mit verschiedenen Inkonsequenzen behaftet und bringen sehr differente Ergebnisse.

Am meisten haben sich die Reformer in vielen sozialistischen Ländern, die sich für eine Wandlung des dirigistischen Planungssystems in Richtung eines sozialistisch-marktwirtschaftlichen Systems einsetzen, von der jugoslawischen Reformentwicklung erhofft. Auch ich selbst sah einst in dem Übergang der Jugoslawen von dem Plandirigismus und Etatismus zur sozialistischen, selbstverwalteten Marktwirtschaft eine Entwicklung, von der ich eine inspirierende Wirkung auf alle anderen sozialistischen Staaten erwartete. Leider ist diese Erwartung nicht in Erfüllung gegangen, da die jugoslawische Entwicklung neben bestimmten positiven auch allzuviel negative Resultate gebracht hat. Damit ist sie nicht zu jenem Vorbild geworden, das sich viele Reformer erhofft haben.

Dennoch kann dies nicht bedeuten, daß die theoretischen Vorstellungen eines demokratischen, sozialistischen marktwirtschaftlichen Systems falsch wären, bzw. daß die jugoslawische Entwicklung den Ideologen des dirigistischen Staatssozialismus Recht geben würde. Die meisten Fehler des jugoslawischen Wirtschaftssystems, in welchem ich die Ursachen der großen gegenwärtigen Wirtschaftsmängel sehe, könnten vermieden werden. Daher will ich folgend zu diesen Fehlern und ihren Folgen Stellung nehmen.

Die stalinistischen Dogmatiker, für welche nur das unter Stalins Herrschaft entstandene System mit dirigistischer Planung und Beseitigung des Marktmechanismus als sozialistisch gilt, freuen sich über die Wirtschaftsschwierigkeiten Jugoslawiens, die sie als typisch kapitalistische Schwierigkeiten verstehen und sehen in ihnen eine Bestätigung ihrer Ansicht, daß jede Rückkehr zu einer Verselbständigung und marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Betriebe nur zu Arbeitslosigkeit, Inflation und außenwirtschaftlicher Abhängigkeit von kapitalisti-

schen Staaten führen muß. Sie ignorieren jedoch das Argument, daß die jugoslawischen Fehlentwicklungen in einer sozialistischen Marktwirtschaft vermeidbar sind, wenn man ihre Ursachen erkannt hat.

Die jugoslawischen Schwierigkeiten werden teils durch spezifische Fehler des jugoslawischen Systems und teils durch falsche Wirtschaftspolitik der Regierungsorgane vor allem der Republiken, hervorgerufen. Die ungenügende analytische Vorbereitung als auch alte ideologische Vorurteile bei Entstehung des jugoslawischen Systems haben zu schwerwiegenden Fehlern geführt, die später nicht mehr beseitigt werden konnten, weil erstens die entstandenen Systemzüge zu unantastbaren Dogmen erstarrten und zweitens sich spezifische, mit dem entstandenen System verbundene Machteliten ausbildeten, die eine jede Systemänderung zu verhindern suchten und suchen.

Als entscheidender, systeminhärenter Fehler ist eine solche Auffassung des Selbstverwaltungssystems zu sehen, bei welchem den Betrieben auch das Entscheidungsrecht über die Aufteilung ihrer Einkommen, auf betrieblich benützte Fonds (Investitionen, Reserven u. ä.) und auf Fonds, die unter die Mitarbeiter individuell verteilt werden, übergeben wurde. Die Betriebe sollen nicht nur die Pflicht haben, sondern auch ein Eigeninteresse an einer effektiven Nutzung der Produktionsmittel und Maximierung der Einkommen entwickeln, indem sie sich das erzielte Einkommen aus der Marktproduktion aneignen und darüber verfügen können. Das ideologisch begründete Recht („das Produktionskollektiv als Einkommensschöpfer habe auch über die Einkommensbenützung zu entscheiden“)⁶, ignoriert erstens die Stärke kurzfristiger Einkommens- und Konsumtionsinteressen von Mitarbeitern kollektiver Betriebe und übersieht zweitens den Zusammenhang zwischen der Einkommensverteilung in einzelnen Betrieben und der Produktionsentwicklung in der ganzen Volkswirtschaft.

Die Regierungen können den Betrieben weder Produktions- bzw. Investitionsaufgaben noch bestimmte Einkommensverteilungen bzw. -verwendungen aufzwingen.

Außerbetriebliche Organe, die kommunalen Behörden, der Kontrolldienst SDK, die Partei u. ä. können zwar bestimmte Entwicklungen empfehlen, die Selbstverwaltungsorganisationen sind jedoch allein verantwortlich für die Produktions- und Verteilungsentscheidungen. Auch sogenannte Absprachen zwischen Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweiges bzw. der gleichen Region über Lohnentwicklungen, sowie gewerkschaftliche Einwirkungen können sehr unterschiedliche Einkommensaufteilungen in einzelnen Betrieben nicht beseitigen. Das heißt, daß letztendlich die Selbstverwaltungsorganisationen darüber entscheiden, wieviel sie aus ihren Nettoeinkommen (nach Abzug von Steuern und anderen Abgaben) für kollektive Zwecke (Investitionen, Rücklagen, gemeinschaftlichen Verbrauch) und wieviel für individuelle Arbeitsentlohnungen einsetzen⁷.

Bevor die Folgen dieses ersten Fehlers gezeigt werden, soll noch ein zweiter, mit dem ersten zusammenhängender Fehler, erwähnt werden. Ebenfalls aus ideologischen Gründen wurde der Unterschied zwischen

dem Lohn und dem Gewinn innerhalb der Betriebe beseitigt („in der sozialistischen Wirtschaft Jugoslawiens gäbe es keinen Verkauf von Arbeitskräften und daher könne es auch keinen Lohn und Gewinn mehr geben“)⁸. Dies bedeutet jedoch, daß die spezifische Lohnfunktion zum Unterschied von der spezifischen Gewinnfunktion in einer Marktwirtschaft völlig übersehen wird.

Der Lohn bzw. die Lohndifferenzen (relative Löhne) zwischen verschiedenen Berufen und Arbeitstätigkeiten wirken entscheidend auf die Ergreifung dieses oder jenes Berufes durch die Individuen bzw. auf ihren Entschluß, sich dieser oder jener Arbeitstätigkeit zu widmen. Die Menschen vergleichen ganz spontan verschiedene Anforderungen, die eine Arbeitstätigkeit von ihnen verlangt, die erwartete physische und geistige Anstrengung, die Qualifikationsanforderungen, die Verantwortungsbelastung, die gesundheitlichen Arbeitsbedingungen usw. und vergleichen diese mit der erwarteten Entlohnung für die Arbeit, mit der Arbeitsbefriedigung, mit dem Berufsstatus usw. Wenn die existierenden Lohndifferenzen und Lohnentwicklungen nicht den Arbeitsbewertungen durch große Menschenmengen entsprechen bzw. für gleiche Arbeitstätigkeiten in unterschiedlichen Unternehmen und Branchen sogar wesentlich unterschiedliche Individualeinkommen einbringen, wie dies in Jugoslawien der Fall ist (für die gleiche Arbeit Einkommensunterschiede von 1:5 bis oft sogar 1:8, 1:9 und 1:10)⁹, so muß dies die Arbeitsmotivationsfunktion des Lohnes völlig untergraben und große Unzufriedenheit bei den arbeitenden Menschen hervorrufen.

Ein Lastwagenchauffeur, der für die gleiche Arbeit in seinem Betrieb z. B. nur ein Fünftel des Lohnes bekommt, den sein Kollege im Betrieb nebenan für die gleiche Arbeit erhält, wird nicht nur äußerst unzufrieden sein, sondern energisch auch um Lohnsteigerungen kämpfen. Mitarbeiter von weniger effektiven Betrieben werden im Hinblick auf die wesentlich höheren Entlohnungen für gleiche Arbeitstätigkeiten in effektiveren Betrieben einen starken Druck auf ihre Betriebsleitung und Arbeiterselbstverwaltung um Lohnanpassungen ausüben. Diesem Druck können diese selten standhalten, und so kommt es zu starken Lohnsteigerungen, die nicht der realen Produktivitätsentwicklung entsprechen und inflationsfördernd wirken.

Statt einer horizontal ausgleichenden Lohnpolitik nach dem Prinzip „für gleiche Arbeit gleichen Lohn“, mit klar davon abgesonderten Gewinnbeteiligungen der Mitarbeiter einzelner Betriebe, hat man also ein fehlerhaftes Prinzip der individuellen Beteiligung an den Bruttoeinnahmen der Betriebe geschaffen. In der Gewinnentwicklung drückt sich – zum Unterschied von individueller Arbeitsleistung – die Produktionseffektivität eines ganzen Produktionskollektives aus (die Marktausrichtung der Produktion, die Wirtschaftlichkeit der Faktorenausnutzung, die Flexibilität, Innovation und Qualität der Produktion etc.). Die kollektive Marktleistung eines Unternehmens ist nicht das gleiche wie die Summe individueller Arbeitsleistungen. Eine klar erfaßte Gewinnentwicklung ermöglicht nicht nur eine relativ verlässliche Effektivitätsmessung und Effektivitätsvergleiche unterschiedlicher Betriebe, son-

dern hilft auch, monopolistische, leistungsnichtgerechte Gewinnentwicklungen zu erkennen und konsequentere Maßnahmen gegen diese zu ergreifen. Eine Gewinnbeteiligung der Mitarbeiter würde dann das Interesse an der Effektivitätsentwicklung der Betriebe hervorrufen, ohne die Lohnentwicklungen im ganzen Land durcheinanderzubringen.

Natürlich müssen sich die Lohndifferenzen auch ändern gemäß sich ändernder Verhältnisse zwischen Angebot und Nachfrage bei dieser oder jener Berufskategorie bzw. Arbeitstätigkeit. Deshalb sollte auch in einer sozialistischen Wirtschaft ein Lohnkatalog flexibel (z. B. jährlich) geändert werden und auf sich ändernde Berufsergreifungen und Arbeitsangebote im Verhältnis zu ihrem Bedarf in der Wirtschaft reagieren. Dies bedeutet jedoch nicht, daß für ein und dieselbe Arbeit in unterschiedlichen Unternehmen bzw. Branchen auch so große Unterschiede in der Entlohnung wie in Jugoslawien existieren sollten – soweit man unnötigen inflationsfördernden Druck auf Lohnsteigerungen ausweichen will.

Unterschiede in der Entlohnung von Mitarbeitern unterschiedlicher Unternehmen und Branchen sollten in der Form von Gewinnbeteiligungen existieren. In einer sozialistischen Marktwirtschaft könnte eben klarer unterschieden werden zwischen dem Lohn (nach dem Gerechtigkeitsprinzip „für gleiche Arbeit gleichen Lohn“) und der Gewinnbeteiligung der Mitarbeiter (nach dem Effektivitätsprinzip „für höhere Marktleistung des Betriebskollektives höhere Entlohnung für alle Beteiligten“). Diese Gewinnbeteiligung dürfte jedoch nicht einfach in der individuellen Entlohnung aufgehen, wie derzeit in Jugoslawien, sondern sollte klar getrennt die differentiellen und öfter schwankenden Gewinnentwicklungen der Unternehmen und Branchen wiedergeben. Die horizontale Ausgleichswirkung des Lohnes sowie die differenzierende Wirkung der Gewinnbeteiligung würde bestimmt von den arbeitenden Menschen – weil klar begründet – als gerecht empfunden werden, was meines Erachtens noch von vielen Ökonomen unterschätzt wird¹⁰.

Ein dritter großer Fehler besteht schließlich darin, daß im Zuge von fortschreitenden Dezentralisierungen ein einheitliches Kreditsystem für das ganze Land praktisch aufgelöst wurde. Es wurden verschiedene Geschäfts-, Wirtschafts- und Kommunalbanken gegründet, die weitgehende Rechte in der Vergabe von kurzfristigen Betriebs- als auch Investitionskrediten hatten. Besonders die Geschäftsbanken, die von den Gebietskörperschaften und/oder Betrieben gegründet wurden¹¹ und von den Gründern auch verwaltet werden, sind in ihrer Tätigkeit von diesen Gründern entscheidend abhängig. Obzwar die zentrale Nationalbank Vorschriften für die Kreditvergabe ausgab, konnte sie eine inflationäre Kreditentwicklung nicht verhindern¹². Die Bedeutung einer volkswirtschaftlich streng gesteuerten Geldmengenpolitik wurde völlig unterschätzt.

Neben diesen drei grundlegenden Fehlern des Wirtschaftssystems muß noch ein Entwicklungsfehler in der Sphäre der Politik bzw. Wirtschaftspolitik aufgezeigt werden. Man muß feststellen, daß in

Jugoslawien die angestrebte Einschränkung der Wirtschaftsreglementierung durch den Staat, gemäß des ideologisch begründeten Abganges vom „Etatismus“ sowjetischer Provenienz zwar zu einer Schwächung der Wirtschaftsmacht der Bundesorgane führte, aber gleichzeitig die wirtschaftspolitische Macht der staatlichen Organe und Bürokratie der einzelnen Republiken und Provinzen stark gefördert hat. Die fortschreitenden Dezentralisierungen haben einen Etatismus neuer Art hervorgerufen, der das Selbstverwaltungssystem nicht gestärkt, sondern geschwächt hat¹³. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen (Steuerentwicklung, Auslandsverschuldungen, Devisenbewirtschaftung u. ä.) sind in starkem Ausmaß auf die Republikregierungen übergegangen, was verheerende Folgen für die jugoslawische Wirtschaft hatte. Diese sollen kurz zusammenfassend gezeigt werden.

In einem Wirtschaftssystem, in welchem der Gegensatz zwischen Lohninteressen der Arbeitnehmer und Gewinninteressen der Kapitaleigentümer fehlt, kann die Entscheidung über die Aufteilung der Betriebseinkommen nicht in die Hände der kollektiven Betriebsorgane gelegt werden. Schon in einem kapitalistisch-marktwirtschaftlichen System zeigen sich sehr oft die unmittelbaren gewerkschaftlich vertretenen Lohninteressen so stark, daß die Lohnsteigerungen ein volkswirtschaftlich erträgliches Maß übersteigen und zu Krisenentwicklungen führen. Um vieles stärker hat sich das unmittelbare Interesse an den individuellen Einkommen in Jugoslawien, wo die entgegengesetzten Gewinninteressen einer besonderen sozialen Gruppe fehlen, erwiesen. In fast allen Betrieben haben die individuellen Einkommensfonds das volkswirtschaftlich vertretbare Maß überschritten, was auch durch politische Maßhaltetaufforderungen nicht verhindert werden konnte. Da dies aber nicht auf Kosten der erforderlichen Investitionen gehen darf, werden die Investitionsmittel in den Betrieben auf folgende Art inflationär beschafft:

1. Mit Hilfe von zielbewußten Preissteigerungen werden Einkommen gebildet, die sowohl überhöhte Individualeinkommen als auch erforderliche Investitionsmittel zustande kommen lassen;
2. Bei eventuell noch immer fehlenden Investitionsmitteln werden diese auf leichte Weise durch Kredite aus betriebsabhängigen Banken beschafft.

Diese Methoden führen zu einer galoppierenden Inflation, die zur Zeit an die 80 Prozent¹⁴ und in manchen Jahren noch weitaus mehr ausmachte. Die inflationären Preissteigerungen sollten zwar mit Hilfe von Preiseinfrierungen bzw. einzelner Preisreglementierungen durch Bund und Republikorgane gebremst werden. Jedoch all diese – marktnichtkonformen – Maßnahmen können den Preisanstieg nicht verhindern, da bei einer stark monopolisierten Produktion, möglichen Preisabsprachen zwischen Produzenten und Abnehmern, bei der Existenz von Hunderttausenden von Güterarten und dem beständigen Nachfrageüberhang, ein Preisauftrieb nicht aufgehalten werden kann¹⁵. Abgese-

hen davon, verzerren alle administrativ fixierten Preise die Knappheitsrelationen und untergraben den Marktmechanismus.

Die einst richtig angestrebte positive Wirkung des Marktmechanismus wird durch unzählige marktnichtkonforme und wettbewerbsbeschränkende Eingriffe vor allem der Republikorgane liquidiert. Die erwähnten monopolistischen Entwicklungen, bei nicht erkennbaren monopolistischen Einkommenssteigerungen, werden noch ungemein durch wirtschaftspolitische Praktiken der Republikorgane verstärkt. Sie versuchen die Ausfuhr knapper Güter in andere Republiken Jugoslawiens abzubremsen, während sie die Zufuhr von Konkurrenzgütern aus anderen Republiken auf den eigenen Markt zu verhindern trachten, um den Absatz und die Beschäftigung eigener Betriebe zu schützen. Solche protektionistischen Maßnahmen innerhalb eines Landes¹⁶ verringern natürlich den Wettbewerb und stärken die negative, effektivitätseinschränkende monopolistische Entwicklung.

Zu den gleichen Praktiken der Republikorgane, die das Leistungs- und Effektivitätsinteresse der Betriebe untergraben, gehört die Subventionstätigkeit bzw. Steuernachlässe. Wenig leistungsfähige und zurückbleibende Betriebe, die in rote Zahlen kommen, erhalten Steuernachlässe, Subventionen, werden saniert und lange nicht fallengelassen. Diese für selbstverständlich angesehene Praxis, bei welcher mit gemeinschaftlichen Mitteln die Trägheit und Lässigkeit einzelner Betriebe sanktioniert wird, wirkt natürlich verheerend auf den Wettbewerb.

Eine solche Abschwächung des Marktdruckes und der Marktmotivation auf die Betriebe wirkt sich am negativsten auf den technischen Fortschritt und die Produktinnovation aus. Wo die Betriebe Einkommenssteigerungen gesichert haben, ohne sich technisch und qualitativ besonders anstrengen zu müssen, dort bleibt auch diese Leistungsentwicklung immer mehr zurück. Ohne technischen Fortschritt gibt es aber auch keine Produktivitätssteigerung, keine genügende Beschäftigungserweiterung, keinen Anstieg, ja Senkungen der Reallöhne¹⁸ und daher kein Wachstum des Lebensstandards der Bevölkerung. Die Kapitalproduktivität (Verhältnis von Sozialprodukt zu den Anlagevermögen) ist von 1955 (0,63) bis 1982 (0,43) ständig gesunken¹⁹. In dieser Hinsicht kommt die jugoslawische Produktion in immer größere Nähe der ineffektiven und verlustreichen Produktion des sowjetischen Planungssystems. Auch die Konkurrenzfähigkeit der jugoslawischen Güter auf den westlichen Auslandsmärkten läßt nach, und der Abbau westlicher Verschuldung von 20 Milliarden Dollar sowie der immensen Schuldenlast (die 40 Prozent der Deviseneinnahmen verschlingt) wird immer schwieriger²⁰.

Als letztes muß schließlich noch die negative Einstellung der politischen Organe zu einer privaten Unternehmertätigkeit erwähnt werden, die ebenfalls nur ideologischen Motiven entspringt. Existierende private Unternehmen dürfen nicht mehr als 5 Angestellte beschäftigen, und eine Ausweitung des privaten Sektors versuchte man bis vor kurzem mit allen Mitteln zu verhindern. Damit beraubte man sich

natürlich nicht nur der privaten Initiative und möglicher Verbesserungen in der Versorgung der Bevölkerung, sondern ebenfalls der Schaffung neuer Arbeitsplätze für Tausende von arbeitslosen Jugoslawen (zur Zeit wird mit einer Arbeitslosenzahl gerechnet, die 17–20 Prozent der Beschäftigten beträgt)²¹. In der Gegenwart beginnt sich in einigen Teilrepubliken eine neue Einstellung zu privaten Unternehmen und eine Unterstützung ihrer Gründungen durchzusetzen.

Man kann also zusammenfassend sagen, daß die Fehler und Mängel des jugoslawischen Systems nicht als Argument gegen den Versuch einer marktmäßigen Reform des dirigistischen Planungssystems sowjetischer Prägung benutzt werden können. Im Gegenteil, die meisten hier institutionalisierten Fehler sind Ausdruck einer ungenügenden Überwindung des alten dogmatischen marxistischen Denkens sowie eines zu halbherzigen Versuchs, den Marktmechanismus zugunsten einer effektiven sozialistischen Entwicklung auszunützen.

Um die schwerwiegendsten Mängel des jugoslawischen Systems zu überwinden, benötigt es daher auf der einen Seite einer Zentralisierung wichtiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen, um die Förderung eines einheitlichen jugoslawischen Marktes zu ermöglichen. Hierher gehört nicht nur die Vereinheitlichung der Geldmengen- und Kreditpolitik, der Devisenbewirtschaftung (in dieser Hinsicht wurde bereits einiges unternommen) und der Steuerpolitik, sondern vor allem auch eine einheitliche Einkommensverteilungspolitik (planmäßige Lohnregulierung, Gewinnbeteiligungsregeln u. ä.).

Gleichzeitig sollten auf der anderen Seite alle Praktiken beseitigt werden, die den Marktwettbewerb einschränken und monopolistische Entwicklungen unterstützen (Beseitigung inländischer Protektionspolitiken, zielbewußte antimonopolistische Maßnahmen und Wettbewerbsförderungen, starke Einschränkung der Subventionstätigkeit usw.). Nur so könnte Jugoslawien die Effektivität seiner Wirtschaft erhöhen und dazu beitragen, die Lebensfähigkeit und Vorteile einer sozialistischen Marktwirtschaft gegenüber einem dirigistischen Planungssystem zu beweisen.

Eine Rückkehr zur dirigistischen Planung sowjetischer Prägung würde die Effektivitätsverluste nur noch vergrößern, da sich die Informationsgewinnung und das Effektivitätsinteresse in den Betrieben verschlechtern würden. Die erforderliche Stärkung der zentralen Wirtschaftspolitik auf Bundesebene hat nichts zu tun mit einer zentralen Produktionsplanung. Sie soll vor allem mit Hilfe einer Geld-, Kredit- und Einkommenspolitik die Überwindung der Inflation und eine gleichgewichtige Entwicklung der Konsumtion mit arbeitsschaffenden Investitionen absichern. Gleichzeitig muß jedoch die Stärkung des Marktmechanismus (Marktpreise, Wettbewerb und Gewinnmotivation) das Effektivitätsinteresse in den Betrieben steigern.

Sollten die jugoslawischen Politiker nicht imstande sein, ihre engstrukturierten Machtinteressen zu überwinden und sich für tiefgreifende und konsequente Reformentwicklungen in Richtung Marktvereinheitlichung und Stärkung der zentralen Wirtschaftspolitik entschlie-

ßen zu können, wird dies nicht nur in Jugoslawien, sondern auch in anderen sozialistischen Ländern den Rezentralisierungsbemühungen der stalinistischen Dogmatiker Auftrieb geben. Man kann nur hoffen, daß sich die weitblickenderen und tieferdenkenden politischen Kräfte in Jugoslawien durchzusetzen vermögen. Fraglich ist allerdings, ob dies in Bedingungen eines politischen Einparteiensystems möglich ist.

Anmerkungen

- 1 Siehe mehr darüber in O. Šik, *Das kommunistische Machtsystem*, Hamburg 1976, S. 53 ff.
- 2 Vgl. P. Dobias, *Das jugoslawische Wirtschaftssystem, Entwicklung und Wirkungsweise*, Tübingen 1969, S. 7 ff.
- 3 Siehe mehr darüber in O. Šik, *Das kommunistische Machtsystem*, S. 224 ff und G. Kosta, *Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus*, Köln 1984, S. 136 ff.
- 4 Vgl. H. H. Höhmann, *Konservative sowjetische Reformpolitik, Zur Revision des Programms der KPdSU*, NZZ 13. November 1985, S. 23 und derselbe, *Sozialistische Wirtschaftsplanung, Grundlagen, Probleme, Reformperspektiven*, Bundesinstitut f. ostwissenschaftliche und internationale Studien 45/85 und G. Kosta, *Aufgelockerter Planzentrismus – Erfolge blieben aus*, in Osteuropa, Sonderdruck 1985
- 5 T. Bauer, *The Hungarian Alternative to Soviet-Type Planning*, in *Journal of comparative economics*, 7/83 und G. Biro, *Ungarns Wirtschaftspolitik im Zeichen der Reform*, in Osteuropa-Wirtschaft, 3/84
- 6 Vgl. G. Leman, *Das jugoslawische Modell*, Frankfurt-Köln 1976, S. 155 ff.
- 7 M. Drulovic, *Arbeiterselbstverwaltung auf dem Prüfstand – Erfahrungen in Jugoslawien*, Berlin-Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 94 ff.
- 8 Vgl. ebd. G. Leman, S. 156
- 9 Vgl. K. H. Vasilev, *The realization of the constitutional status of workers in decision-making and disposing with the income and resources of social reproduction*, in *Socialist thought and practice*, Belgrad 11/1985, S. 5
- 10 Vgl. B. Horvat, *The Pricing of Factors of Production*, in *Selfgoverning Socialism*, Vol. 2, New York 1975, S. 294 ff.
- 11 Vgl. M. Drulovic ebd. S. 97 und P. Dobias, *Das jugoslawische Wirtschaftssystem, Entwicklung und Wirkungsweise*, Tübingen 1969, S. 118 ff.
- 12 Vgl. R. Dietz et al., *Die Wirtschaft der RGW-Länder und Jugoslawiens an der Jahreswende 1983/84*, Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, Nr. 72/1984, S. 263
- 13 Vgl. H. Ch. Iversen, *Die jugoslawische Wirtschaftskrise: Merkmale, Ursachen und wirtschaftspolitische Reaktionen*, in *Berichte d. Bundesinstituts f. ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Bonn 19/84, S. 13 f.
- 14 Vgl. R. St. Jugoslawien am Ende eines weiteren Krisenjahres – Andauernde Wirtschaftsmisere, NZZ, Zürich, 24. Dezember 1985, S. 15
- 15 Vgl. H. Ch. Iversen, ebd. S. 15 u. S. 24
- 16 Vgl. R. St., NZZ 24. Dezember 1985 und H. Ch. Iversen, ebd. S. 15
- 17 Vgl. H. Ch. Iversen, ebd. S. 51
- 18 Vgl. H. Ch. Iversen, ebd. S. 3
- 19 Vgl. H. Ch. Iversen, ebd. S. 11
- 20 Vgl. A. Kohlschütter, *Titos kühnes Modell ruht unter dem Marmorklotz*, Weltwoche, Zürich 16. Jänner 1986
- 21 Vgl. A. Kohlschütter, ebd.

Die „Wiener Schule der Nationalökonomie“ politisch betrachtet*

GÜNTHER CHALOUPEK

Wenn der Wiener Schule der Nationalökonomie in der Wiener Arbeiterkammer Ehrenbezeugungen erwiesen werden, so bedarf das einer näheren Erläuterung. Wissenschaftliche Theorien dürfen nicht primär nach ihren politischen Implikationen und Aspekten beurteilt werden, über ihre Qualität entscheidet ihr Wahrheitsgehalt. Dennoch ist es reizvoll und legitim, auch die Frage zu stellen, welchen politischen Ansichten Vertreter bestimmter wissenschaftlicher Theorien zuneigen, wessen politischen Interessen bestimmte Theorien entgegenkommen.

Der notorische Konservatismus der Vertreter der Wiener – heute öfter genannt: österreichischen – Schule in allen ihren Generationen bis zu ihren heutigen US-amerikanischen Epigonen läßt einen politischen Bias des theoretischen Ansatzes selbst nahelie-

gend erscheinen. Daß dieser im Denkmodell Grenznutzenschule als solchem liegt, wird jedoch durch einige heute wenig bekannte Umstände sofort in Frage gestellt. Im Gegensatz zu ihrem Wiener war der Lausanner Zweig der Grenznutzenschule, zumindest was deren spiritus rector betrifft, einer sehr progressiven politischen Haltung zugeneigt. Walras bezeichnete sich selbst als „wissenschaftlichen Sozialisten“. Der Kapitalismus war für ihn eine Welt des Schreckens, er „verstand sein Modell der vollständigen Konkurrenz auf einem organisierten Markt als die Beschreibung jenes Organisationsprinzips, das den von Monopolen und Großgrundbesitz dominierten Kapitalismus ablösen sollte“.

Der Gründer des englischen Zweiges der Grenznutzenschule, Stanley Jevons, war kein Sozialist, aber die englische Linke eignete sich die neue Theorie rasch an, um ihre fabische Version des Sozialismus mit nutzentheoretischen Argumenten zu untermauern – was der alte Engels mit Kopfschütteln quittierte². Die Fabier lehnten die Marxschen Lehren explizit ab: „Marx' Beitrag zur abstrakten Theorie der Wirtschaftslehre, auf den er großen Wert legte, war ein Irrtum, der alsbald durch die Theorie von Jevons verbessert und ersetzt wurde“³. Seinen Sozialismus leitete G. B. Shaw ökonomisch aus einem interpersonellen Nutzenvergleich ab, der zu sehr radikalen verteilungspolitischen Konsequenzen führt: „Stellen Sie sich das ganze Land als einen großen Haushalt vor und das ganze Volk als eine große Familie, was sie in der Tat sind. Was sehen wir da? Unterernährte, schlecht gekleidete, jämmerlich untergebrachte Kinder allenthalben, und das Geld, das dazu dienen sollte sie gehörig zu speisen, zu kleiden und unterzubringen, wird millionenweise für Parfüm

* Einleitungsstatement anlässlich einer Präsentation des Buches „Die Wiener Schule der Nationalökonomie“, hrsg. von Norbert Leser, Böhlau-Verlag, Wien 1986, 240 Seiten, in der Sozialwissenschaftlichen Studienbibliothek der Wiener Arbeiterkammer am 9. Juni 1986.

ausgegeben, für Perlenhalsketten, Schoßhunde, Rennwagen, Erdbeeren im Januar, die wie Kork schmecken, und allerhand Überspanntheiten⁴."

Ich habe Shaw hier deswegen so ausführlich zitiert, weil es zu dieser Art von Argument bei Böhm-Bawerk eine bemerkenswerte Parallele gibt, die allerdings kaum bekannt ist. In seiner Abhandlung „Grundzüge der Theorie des wirtschaftlichen Güterwerts“ beschreibt Böhm-Bawerk „nachteilige Wirkungen des freien Wettbewerbs“ am – vielleicht nicht besonders glücklichen – Beispiel des armen Bauern, der mit dem Herrenreiter auf dem Markt um ein Pferd konkurriert und gegen diesen natürlich nicht zum Zug kommt, ungeachtet des Umstandes, daß ein „armer Teufel von Bauer“ das Pferd für seine Wirtschaft weit dringender braucht als sein Konkurrent, für den es ein Luxusgegenstand ist. „Indem der reiche A₁ um ein unwichtiges Luxusbedürfnis zu befriedigen, durch sein stärkeres Geldgebot den armen A₂ (den Bauern, G. Ch.) vom Tausche ausschloß, hat er, um selbst den kleinen Wohlfahrtsgewinn ... zu machen, jenem einen größeren Wohlfahrtsgewinn vereitelt. Seine egoistische Konkurrenz brachte daher *gesellschaftlich Schaden*“⁵.“ Daraus zieht Böhm-Bawerk eine sehr fundamentale Schlußfolgerung: „Es besteht – so scheint es – eine ökonomische Harmonie zwischen dem Individualinteresse der siegreichen Tauschbewerber und dem Gesamtinteresse der Gesellschaft ... So stark indessen auch der Anschein zugunsten dieser Anschauung sprechen mag, so ist dieselbe dennoch trügerisch“⁷.

Vor dem Hintergrund des verfestigten politischen Profils der „Wiener Schule“ wirken diese Sätze fast wie eine Aberration. Der politische Konservatismus, dem schon die Gründergeneration anhing, hat sich von Generation zu Generation sogar noch gesteigert. Mises, dessen scharfsichtige Erkenntnis des wahren Gesichts des Nationalsozialismus sicher Re-

spekt abverlangt⁸, hat durch seine starrsinnige Ablehnung jeder wirtschaftspolitischen Intervention gegen die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise eine in ihrer politischen Konsequenz unheilvolle Wirksamkeit entfaltet. Staatliche Initiativen zur Krisenbekämpfung, die von den Interessengruppen gemeinsam hätten vorgeschlagen werden können, wären durchaus auch geeignet gewesen, demokratische Kompromißbildung zu fördern. Ob dies den kommenden Faschismus aufgehalten hätte, muß fraglich bleiben, jedoch war die Negation jeglicher Beschäftigungspolitik durch den Liberalen Mises zumindest indirekt den autoritären Tendenzen förderlich.

Die Vertreter der dritten Generation der Wiener Schule haben – vom Nationalsozialismus zur Emigration gezwungen – in Österreich selbst keinen wirtschaftspolitischen Einfluß mehr ausgeübt, was Bundeskanzler Kreisky zu seiner bekannten sarkastischen Bemerkung veranlaßt hat. Wenn die österreichische Schule etwa in den USA und in Großbritannien einen gewissen Anteil an den diversen „Gegenrevolutionen“, „Wenden“ oder Kurswechseln für sich zu reklamieren vermag, so ist ein solcher Einfluß in Österreich bisher praktisch nicht festzustellen. Bezeichnend für diese gegenseitige Entfremdung ist Hayeks erfolgloses Intermezzo in Salzburg. Das mangelnde Realitätsverständnis Hayeks Österreich gegenüber zeigt sich in seiner – heute im Abstand von über 10 Jahren sonderbar anmutenden Aussage, Österreich brauche zu einer Stabilisierung der Preise eine Arbeitslosenrate von 10 bis 12 Prozent⁹. Einen politischen Kommentar zu dieser Gedankenführung möchte ich mir ersparen, ich begnüge mich mit dem Hinweis, daß wir die Stabilisierung auch mit bedeutend weniger Arbeitslosigkeit geschafft haben. Konsequenterweise hat Hayek Salzburg aus Enttäuschung wieder den Rücken zugekehrt – hier lag wohl ein gegensei-

tiges Mißverständnis vor.

Man muß gerechterweise hinzufügen, daß dies eine eher extreme Haltung ist. Haberler etwa hat die Erfolge Österreichs, wenn er sie auch eigenwillig interpretierte, durchaus anerkannt. Unter dem fast durchwegs prominenten Vertretern der dritten Generation findet sich nur ein „politischer Dissident“: Gerhard Tintner, der als einziger nach Wien zurückkehrte und zuletzt an den Technischen Universitäten politischen Neigungen blieb er eine Ausnahmeerscheinung¹⁰.

Man kann den wirtschaftspolitischen Anschauungen der Ökonomen der österreichischen Schule nicht generell mangelnden Realismus vorwerfen. Haberler hat mit seinem Eintreten für den freien Welthandel, das 1936, im Erscheinungsjahr seiner „Theory of International Trade“, wenig aussichtsreich erschienen ist, langfristig im großen und ganzen wohl auch faktisch recht behalten – dies im Bewußtsein gesagt, daß heute die protektionistischen Tendenzen Auftrieb haben.

Man könnte auch noch konzedieren, daß jene Staatsskepsis, die für die österreichische Schule insgesamt charakteristisch ist, nicht einer generellen Berechtigung ermangle. Zur Irrelevanz und damit zur Unwahrheit der Theorie führt jedoch die doktrinaire Staatsfeindschaft der erwähnten Extremversion, ganz einfach, weil diese Theorie den Staat als etwas betrachtet, was es eigentlich gar nicht geben dürfte – was der Sache doch nicht ganz angemessen erscheint, weder für eine positiv-analytische noch für eine normative Theorie des Staatshandelns¹¹. Aber dies betrifft außer Hayek die sog. „Austrian Economics“, die sich in den USA derzeit einer gewissen Konjunktur erfreuen, die jedoch den Namen für eine Sache usurpieren, welche alles andere als zwingend aus dem theoretischen Ansatz eines Menger oder Böhm-Bawerk folgt.

Da der „fossile“ Liberalismus eines Mises für uns ein der Vergangenheit

angehörendes Kapitel ist, können wir heute umso eher sine ira et studio die wissenschaftliche Bedeutung der Wiener Schule würdigen. Fraglos hat sie – wie Otto Bauer es ausdrückte – „unsere Erkenntnis von wirtschaftspsychologischen Vorgängen gefördert und, wie jede große geistige Richtung, unser Wissen bereichert. Für das Verständnis der Nachfrage ist die Grenznutzentheorie sehr wichtig¹².“ Und auch wenn man Mises und Hayek wirtschaftspolitisch nicht zu folgen gewillt ist, so haben sie doch entscheidend zu der Erkenntnis beigetragen, daß die Wirtschaft nicht als ein mechanistisches Gleichungssystem verstanden werden kann, dessen Determinismus eigentlich keiner „Entscheidung“ von Produzenten oder Konsumenten mehr Spielraum läßt, sondern vielmehr verstanden werden muß als ein prinzipiell „offenes System“. Und zu recht erinnern uns diese Autoren daran, daß wir bei aller – berufsbedingten – Wissenschaftsgläubigkeit uns über die eine fundamentale Tatsache keiner Täuschung hingeben dürfen: daß die Zukunft immer unsicher ist, auch wenn wir uns bemühen, so viel über sie zu erfahren wie nur irgendmöglich. Es ist dies ein grundlegendes Dilemma, mit dem die Sozialwissenschaft leben muß.

Anmerkungen

- 1 Herbert Ostleitner, Handlungssequenzen, Herrschaftsverhältnisse und unfreiwillige Arbeitslosigkeit, in: Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie. Festschrift für K. W. Rothschild und Josef Steindl, hrsg. v. K. Laski, E. Matzner und E. Nowotny. Berlin-Heidelberg-New York 1979, S. 50
- 2 Schwerlich in das Weltbild des alten Engels fügte es sich, „daß gegenwärtig (1888) in London vier Leute auftreten können – sie nennen sich ‚Sozialisten‘ – und behaupten, unseren Autor (gemeint ist Marx; G. Ch.) völlig widerlegt zu haben, indem sie seiner Theorie die von – Stanley Jevons entgegenstellen!“ Brief an Danielson, in K. Marx/F. En-

- gels Briefe über „Das Kapital“, Berlin (DDR) 1954, S. 306
- 3 G. B. Shaw, Wegweiser für die intelligente Frau zum Kapitalismus und Sozialismus, Berlin 1928, S. 532
 - 4 ebdt., S. 91
 - 5 Unter diesem Titel wurden die aus 1886 stammenden Abschnitte in den „Gesammelten Schriften“, hrsg. von F. X. Weiß, Bd. 1, Wien – Leipzig 1924, S. 475 ff., veröffentlicht.
 - 6 ebdt., S. 479; Hervorhebung im Original
 - 7 ebdt. S. 476 f. Aussagen mit ähnlicher Tendenz finden sich in den Schriften Friedrich von Wiesers, doch erschiene eine Berufung auf Wieser im Lichte seiner späteren Sympathie für den Faschismus (siehe dazu Prof. Streißlers Beitrag im hier vorgestellten Sammelband) problematisch.
 - 8 F. A. Hayek berichtet in seiner Einführung zur Neuherausgabe zweier Abhandlungen von Mises darüber, daß Mises im September 1932 am Rande einer Tagung des Vereins für Socialpolitik an eine Gruppe von Kollegen die Frage richtete, „ob wir uns wohl bewußt wären, daß wir zum letzten Mal beisammen saßen. Die Bemerkung erregte zuerst nur Erstaunen und später Gelächter, als Mises erklärte, daß nach zwölf Monaten doch Hitler am Ruder sein würde. Das schien den anderen Mitgliedern zu unwahrscheinlich, aber vor allem meinten sie, warum sollte denn der Verein für Socialpolitik sich nicht wieder treffen, nachdem Hitler zur Macht gekommen wäre? – Er traf sich natürlich nicht wieder bis nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges!“ L. v. Mises, Kritik des Interventionismus. Verstaatlichung des Kredits. Darmstadt 1976, S. VIII
 - 9 In einem Interview mit der Zeitschrift „profil“ vom 2. Jänner 1975
 - 10 Die rasche Erlangung geachteter Positionen durch die österreichischen Ökonomen Mises, Haberler, Machlup, Morgenstern u. a. in den USA war ohne Zweifel in erster Linie ihrer hohen fachlichen Qualifikation zuzuschreiben, doch hat wohl auch ihre konservative Orientierung dazu beigetragen. Gegen den Strom zu schwimmen wagte Fritz Machlup, als er gegen die McCarthy-Inquisition aufbegehrte. „Machlups stance differed from that of other opponents to McCarthyism. Most of those who spoke up against the infringements of academic freedom in the McCarthy years and after argued against unsupported accusations and urged that professors not be dismissed without a hearing when charges of Communist affiliation had been made. For most academics of liberal persuasion the major sin of McCarthyism was its infliction of punishment on the innocent. This was not Fritz Machlup's view of the matter ... When it was argued by some, the philosopher Sidney Hook for example, that freedom should not be granted to those who abuse it, Machlup countered that so-called abuses of academic freedom, far from being incompatible with the existence of academic freedom, are the only proofs of its existence.“ L. A. Coser, Refugee Scholars in America, New Haven und London 1984, S. 146 f.
 - 11 Vgl. Peter Koslowski, Die Grenzen der ökonomischen Theorie, in: Merkur, Heft 439/40, Sept./Okt. 1985, S. 803 ff.
 - 12 Otto Bauer, Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Wien 1956, S. 286.

BÜCHER

REALSOZIALISMUS ZWISCHEN STAGNATION UND REFORM

Rezension von: G. Fink (Hrsg.),
Socialist Economy and Economic
Policy – Essays in Honour of
Friedrich-Levcik-Studien über
Wirtschafts- und Systemvergleiche,
Band 13, Springer-Verlag Wien 1985,
279 Seiten

Trotz Österreichs Nachbarschaft zu mehreren Ländern des realen Sozialismus wurde das wissenschaftliche Studium der östlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme doch lange Zeit ein wenig stiefmütterlich behandelt. Es ist nicht zuletzt Friedrich Levcik und seinem Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche zu danken, daß Österreich hier in den letzten Jahren zunehmend seiner oft proklamierten Brückenfunktion gerecht wurde. Die Festschrift zu Levcsiks 70. Geburtstag, die östliche und westliche Experten ebenso wie „Wanderer zwischen beiden Welten“ zu einem Colloquium vereinigt, stellt somit ein in sehr positiver Weise typisches Produkt konkreter Entspannungspolitik durch fruchtbaren geistigen Austausch dar. Natürlich können die in der Mehrzahl englischsprachigen Festschriftbeiträge nicht ausführlich gewürdigt werden. Dennoch soll in kurzen Worten die breite Spannweite der Themen und Autoren vorgestellt werden.

Einer Würdigung des reichen und bewegten Gelehrtenlebens Levcsiks durch Gerhard Fink folgen im ersten, grundsätzlich orientierten Hauptab-

schnitt Aufsätze von G. Révész, O. Šik B. Csikós-Nagy, J. Mujzel, K. Laski und J. Adam. Révész entfaltet die Geschichte des realen Sozialismus von seinen theoretischen Anfängen bei Marx und Engels über den russischen Kriegskommunismus, die NEP, das nach Osteuropa exportierte stalinistische Modell bis zu den Reformbestrebungen der letzten Jahre.

In den volkswirtschaftlich irrationalen Tendenzen der Ressourcenhaltung, Planzielminimierung und der taktischen Verhaltensweisen, wie sie die einzelnen Wirtschaftseinheiten gegenüber den vorgesetzten Stellen der Planhierarchie an den Tag legen, sieht er die Hauptursachen für die chronischen Mangelerscheinungen und die niedrige Produktivität der östlichen Wirtschaften (S. 28).

Als möglichen Ausweg visiert er das Ziel einer „kontrollierten sozialistischen Marktwirtschaft an“ (S. 29). Šik widmet sich der näheren Untersuchung der von Révész diagnostizierten Mängel und verweist u. a. auf den unnötig hohen Material- und Energieverbrauch und die Tendenz zu weit überzogenen Investitionen. Šik nimmt allerdings auch auf die Entwicklung der ČSSR-Wirtschaft nach 1968 Bezug, die auf eine bewußte Ruhigstellung der Bevölkerung durch Forcierung der Hebung des Lebensstandards auf Kosten gesellschaftlich notwendiger Investitionen hinauslief (S. 35 f.). Einem nur auf ersten Blick sehr theoretischen Thema widmet sich Béla Csikós-Nagy in seinem Aufsatz über die Rolle des Wertgesetzes in der sozialistischen Wirtschaft. Csikós-Nagy nimmt nämlich vorsichtig Bezug auf die sowjetische Debatte zu Ende der zwanziger Jahre, in der die Rolle der Warenproduktion in der sozialistischen Wirtschaft thematisiert wurde. Obwohl große Teile dieser De-

batte noch „top secret“ sind und eine Rehabilitierung des 1929 amtsentho-benen und 1938 hingerichteten Öko-nomen Bucharin noch auf sich warten läßt, drückt Csikós-Nagy doch eine vorsichtige Präferenz für die wirt-schaftspolitische Praxis der NEP-Pe-riode aus. Bucharin wird übrigens nicht mit seiner Kritik am forcierten Industrialisierungs- und Agrarkollek-tivierungskurs Stalins zitiert, sondern – wohl ironisch – mit einer absurden Totalablehnung des Studiums der „blinden Marktgesetze“ aus 1920 (S. 49).

Jan Mujzels Aufsatz betont die Not-wendigkeit demokratischer Partizipa-tion der Arbeitnehmer an der ökonomischen Reform gegenüber allen bloß technokratischen Reformansätzen. Leider versäumt er es, die Exzesse solcher demokratischer Partizipation zu kritisieren. Das Danziger Abkom-men vom 17. Dezember 1980 war z. B. sicher demokratisch und partizipativ, nur war es mit seinen zum Teil utopi-schen Forderungen unerfüllbar (Ur-laubsgeld für Streikzeiten, Pensions-alter 55 für Männer, 50 für Frauen, 3 Jahre bezahlte Mutterschutzzeit). Ver-härtung, Verbitterung und Mangel an Selbstkritik sind somit als Probleme der gescheiterten polnischen Reform-bewegung in diesem Aufsatz mit the-matisiert. Nach einem modelltheore-tischen Aufsatz von Kazimierz Laski in der Tradition von Kaleckis Überle-gungen zur Erhöhung der Arbeitspro-duktivität mittels „Verjüngung“ des Kapitalstocks schließt Jan Adams Aufsatz über die jüngste Etappe der ungarischen Wirtschaftsreform den ersten Teil des Bandes ab. Adam nimmt auch Bezug auf die Diskussio-nen, die den Reformgesetzen von En-de 1984 vorausgingen: Auf die Sorge der Planbürokraten, daß ein Übermaß an Unternehmensautonomie die Infla-tion anheizen würde und auf die Vor-schläge zur Etablierung einer Art So-zialpartnerschaft mit zentralen Lohn-verhandlungen nach schwedischem Vorbild – ein Schritt der von den

Behörden letztlich doch als zu gewagt angesehen wurde (S. 77). Die eindeuti-ge Rollenkonzeption, daß die staatli-chen Unternehmen, auch um den Preis von Personalfreisetzen, Effi-zienz und Gewinne maximieren soll-ten, während die gesamtwirtschaftli-che Rationalität (d. h. die Vollbeschäf-tigungspolitik) Aufgabe der politi-schen Instanzen sei, gibt übrigens über das ungarische Beispiel hinaus zu denken (S. 80).

Der zweite Abschnitt des Bandes ist der Strukturpolitik gewidmet. Einem in etwas blutleeren Definitionen, Ein-teilungen und Literaturhinweisen steckenbleibenden Beitrag Jürgen Wagensers zur Theorie des Struktur-wandels folgt ein kurzer Aufsatz Hel-mut Kramers über Wandlungen der Strukturpolitik in Österreich. Kramer widmet besondere Aufmerksamkeit dem Nachhinken der heimischen Ar-beitsproduktivität, das besonders im verstaatlichten Bereich auffällig ist (S. 100).

Franz Lothar Altmann nimmt dann wieder den ostwirtschaftlichen Schwerpunkt auf. Er vertieft in seiner Studie über die ČSSR-Wirtschaftspo-litik nach 1968 Ota Šiks Hinweise auf die Bevorzugung der Konsumgüterin-dustrie und die Überalterung des Ka-pitalstocks. Zum Unterschied von Un-garn entsteht ein Gesamtbild nur kos-metisch bemäntelter Erstarrung und Stagnation. Ein kurzer, relativ optimi-stisch gehaltener Beitrag von Euge-niusz Tabaczyński über den Versuch einer stärkeren Exportorientierung der polnischen Industrie schließt die-sen Abschnitt ab.

Der dritte Teil der Festschrift, der Beschäftigungs- und Arbeitszeitpro-blemen gewidmet ist, beginnt mit ei-nem Aufsatz Jiří Kostas über das Be-völkerungsproblem Chinas und die wechselnden diesbezüglichen Positio-nen der politischen Führung seit 1949.

Hervorzuheben ist dann der interes-sante Beitrag von János Timár, der unter anderem auf die Gefahren einer „Unterhöhlung“ der primären Wirt-

schaft Ungarns durch die sekundäre Wirtschaft samt den daraus erwachsenden Einkommensdisparitäten verweist. Bezüglich der Frauenbeschäftigung vertritt Timár übrigens ohne Scheu Teilzeit-, Heimarbeits- und flexible Arbeitszeitlösungen, da sie konkret geeignet seien, die weibliche Doppelbelastung zu reduzieren (S. 143).

Der vierte Hauptabschnitt ist Finanzierungs- und Devisenproblemen gewidmet. Einem instruktiven Artikel von Alec Nove über Geldangebot und Inflation in der Sowjetunion folgt ein ebenso informativer Beitrag Morris Bornsteins über die Revision der sowjetischen Produzentenpreise von 1982. Beide Artikel stellen in der klaren Art angelsächsischer Autoren die charakteristischen Eigenheiten und Schwächen des sowjetischen Preis- und Geldsystems dar. Die Tendenzen zur Abschottung der Großhandels- von den Detailhandelspreisen oder der Exportpreise von den heimischen Preisen, wie sie nahezu allen Staatshandelsländern gemeinsam sind, stellen etwa für westliche Ökonomen Besonderlichkeiten dar, die aber ihre systemimmanente Logik haben (vgl. S. 158). Mit der Preisrevision von 1982 versuchte die Sowjetunion in einem mühsamen Nachziehverfahren geänderten Weltmarktpreisen Rechnung zu tragen, die tatsächlichen Kosten (etwa der Erschließung von Energiequellen) klarer widerzuspiegeln und Qualitätsverbesserungen sowie eine Verringerung der Materialintensität der Produktion zu erreichen. Obwohl 1982 etwa bei der Berechnung des Gewinnaufschlages etlicher Industrien der Materialverbrauch außer Ansatz fiel (um nicht Mehrverbrauch durch Gewinnerhöhung zu prämiieren) sind die grundsätzlichen Probleme keineswegs gelöst (die taktische Bevorzugung ineffizienter arbeitsintensiver Techniken ist eine alternative Gefahr). Wo das Unternehmensinteresse an Planrichtwerten statt am Markterfolg gemessen wird, sind eben

solche Verzerrungen unvermeidbar. Nach den empirisch sehr gehaltvollen Aussagen von Nove und Bornstein zieht sich Withold Trzeciakowski in seinem Artikel über Zentralisierung und Finanzgleichgewicht in einer Planwirtschaft eher auf eine modelltheoretische Insel zurück. Er fordert für die Reformen östlicher Wirtschaften ein Abgehen von der Durchschnittspreiskalkulation zur Grenzkostenkalkulation.

Will man auch ein unsubventioniertes Überleben der sehr ineffizienten Grenzproduzenten sichern, würde allerdings die Profitsumme gesamtwirtschaftlich zu hoch, was durch Ausgleichsteuern zugunsten der Konsumenten kompensiert werden müßte. Stärker empirisch gefärbt ist der hervorragende Aufsatz von Ante Čičin-Šain über ein „Devisensystem“ unter Bedingungen von „Soft Budget Constraints“. Auch wo der Autor scheinbar allgemeine Überlegungen anstellt, steht hier im Hintergrund die jugoslawische Erfahrung Pate. Der Versuch, Devisenbringern (Exportunternehmen, Gastarbeitern) die bevorzugte Verfügung über solche Devisen zu belassen hat hier zu einer chaotischen Situation im Geld- und Bankwesen mit einer Unzahl von Pseudodevisenkonto geführt (S. 186 f.). Trotz dieser offenkundigen disintegrativen Effekte dürfte das Schlagwort „Devisen für jene, die sie ins Land bringen“ auch im Zentrum der finanziellen Reformbestrebungen anderer osteuropäischer Länder bleiben.

Der fünfte Hauptabschnitt über internationale Wirtschaftsbeziehungen beginnt mit einem soliden Artikel Aleksander Czepurkos über Ost-West-Handelsprognosen. Origineller ist allerdings der Beitrag Jan Stankovskys über Ost-West-Joint-ventures. Sieht man vom Spezialfall der Auslandspolen-Unternehmungen ab, ist ja hier Ungarn eindeutig führend, während sich die Sowjetunion betont abseits hält. Die Liebe der ungarischen Wirtschaftsplaner für Know-how, Effizienz

und Vermarktungskapazität der „Multis“ wird übrigens von Stankovsky in Parallele gesetzt zur „Haltung mancher demokratischer Sozialisten, die in ihrer Jugend strikte Gegner des Eindringens ausländischen Kapitals waren, nach der Übernahme wirtschaftspolitischer Führungspositionen eine solche Entwicklung aber höchst nachdrücklich förderten“ (S. 206). Ein etwas „zahlenfriedhofartiger“ Beitrag Michael Kasers über den Energiehandel innerhalb des COMECON und eine Darstellung der Schwierigkeiten dieser Organisation, gemeinsame Außenwirtschaftsbeziehungen gegenüber Drittländern aufzubauen (Marie Lavigne) runden den Hauptabschnitt ab.

Der sechste und letzte Hauptteil beginnt mit einem anregenden Beitrag über das typische realsozialistische Problem überhöhter Lagerbestände von Abram Bergson, Jiří Sláma belegt mit eindrucksvollem, statistischem

Instrumentarium die etwas triviale These, daß die internationalen Ströme der Patentanmeldungen vom ökonomischen Entwicklungsstand der jeweiligen Länder und vom Grad der gegenseitigen Handelsbeziehungen abhängen. Ein eher journalistisch-lokaler formulierter Artikel von Peter Wiles über die Veränderungen der weltpolitischen Landkarte nach den Kriterien Kapitalismus oder Realsozialismus rundet das trotz zahlreicher Druckfehler sehr gelungene Sammelwerk ab.

Da Festschriften eine gewisse Tendenz haben, in Bibliotheksregalen zu „verkümmern“ sollte dieses in vielen Aspekten faszinierende Buch gleichsam kompensatorisch in der vorliegenden Besprechung ausführlicher gewürdigt werden. Sie sei beendet mit den persönlichen besten Wünschen des Rezensenten für den Jubilar und für „sein“ Institut.

Robert Schediwy

ŠIKS WIRTSCHAFTSSYSTEM DER ZUKUNFT

Rezension von: Ota Šik,
Ein Wirtschaftssystem der Zukunft.
Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg,
1985, 202 S., DM 36,-

„Dieses Buch enthält die Darstellung eines neuen Wirtschaftsmodells, das einmal das kapitalistisch-marktwirtschaftliche, zum anderen das kommunistisch-planwirtschaftliche Wirtschaftssystem ersetzen könnte.“ Mit diesen Worten beginnt das Vorwort in Ota Šiks Buch.

Die Diskussion über einen „dritten Weg“ zwischen Kapitalismus und Kommunismus hat seit einiger Zeit wieder an Stärke zugenommen, nicht zuletzt wegen des parlamentarischen Einflusses der Grünen in der BRD. Ota Šik ist aber bei weitem kein Verfechter grüner Ideen, obwohl seine Arbeit auch in jenen Kreisen mit Interesse studiert wird.

Die Wurzeln von Šiks Modell reichen zurück in die frühen 60er Jahre: Ota Šik war damals Chef der Regierungskommission für wirtschaftliche Reformen in der Tschechoslowakei. Als Vizeministerpräsident unter der Regierung Dubček war er einer der Konstrukteure des „Prager Frühlings“. Nach dem Einmarsch der Sowjets 1968 kam Šik in die Schweiz, wo er seit 1970 als Professor für Wirtschaftssysteme an der Hochschule St. Gallen lehrt und arbeitet.

Das jetzt vorliegende Buch ist im Grunde eine Art Neuauflage seines 1979 erschienenen Hauptwerks „Humane Wirtschaftsdemokratie – ein dritter Weg“. Das neue Buch wendet sich bewußt an eine breite Leserschaft, ohne zuviel an wissenschaftlicher Argumentationstiefe einzubüßen.

Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist eine breite Analyse der menschlichen Bedürfnisse und Interessen und deren Berücksichtigung im kapitalistischen System.

Antagonistische Interessenkonflikte sind die Hauptursache für ökonomische Krisenerscheinungen und den Angelpunkt bildet dabei die Einkommensverteilung. Šik unterscheidet zwischen Lohneinkommen, Kapitaleinkommen und öffentlichem Einkommen. Das Grundübel liegt in der Tatsache, daß die Aufteilung des Volkseinkommens auf diese drei Bereiche „nicht das Ergebnis eines demokratischen Konsenses ist, sondern eines gesellschafts- und zukunftsblinden Aufteilungskampfes zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Staat“.

Neben dem Ungleichgewicht zwischen Investition und Konsum werden u. a. langfristige und kollektive Bedürfnisse und Interessen nur mangelhaft berücksichtigt. Der Gegensatz Umwelt – Wirtschaft ist nur ein Beispiel dafür. Grundanforderungen an eine moderne Volkswirtschaft sind die Effektivität der Wirtschaft, die kontinuierliche Erhaltung des makroökonomischen Gleichgewichts, die zielbewußte Beeinflussung des zukünftigen Konsums und der Lebensqualität im makroökonomischen Maßstab, die leistungsgerechte Einkommensbildung und schließlich eine Vereinheitlichung der Kapital- und Konsuminteressen.

Die Mitarbeitergesellschaft und die Neutralisierung des Kapitals sind in Šiks Modell wichtige Schritte zur Überwindung des angesprochenen Antagonismus. Šik plädiert auf Unternehmens- wie auf Gesellschaftsebene für ein repräsentatives System, denn in größeren Sozialsystemen könne Demokratie nur in repräsentativer Form praktiziert werden; er unterscheidet sich darin also zum basisdemokratischen Mitbestimmungsmodell grüner alternativer Prägung.

Die Mitarbeiter einer Mitarbeiterge-

sellschaft (MAG) wählen einen Aufsichtsrat, der seinerseits das professionelle Management wählt und langfristig kontrolliert. Die Hauptaufgabe des Aufsichtsrates ist die langfristige Sicherung der Unternehmenseffizienz und die Wahrung der Interessen der Mitarbeiter-Miteigentümer. Die Mitarbeiter regeln zudem durch eine Mitarbeiterversammlung die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten des Unternehmens. Das Kapital der MAG ist (oder wird zunehmend) neutralisiert, d. h. niemand hat darauf einen individuellen Zugriff. Ein einzelner Mitarbeiter kann daher nur als Mitglied der Vermögensverwaltungsgesellschaft (VVG) Miteigentümer des kollektiven Vermögens sein und dies nur so lange, wie er Mitarbeiter bleibt. Die Einführung von Gewinnbeteiligung als Lohnbestandteil soll die Motivation der Mitarbeiter stärken und einen „Gradmesser“ ihrer vorangegangenen Unternehmensentscheidungen darstellen.

Šiks Modell stellt heute einen der interessantesten Versuche zur notwendigen Versöhnung zwischen Humanisierung und Effizienz in den Unternehmen dar. Seine Vorstellungen heben sich aber deutlich vom jugoslawischen Modell ab, wo es durch die Arbeiterselbstverwaltung zwar eine Berücksichtigung gesellschaftlicher Bedürfnisse gibt, aber die mangelnde Rückkoppelung zur gesamtwirtschaftlichen Ebene Ineffizienzen (z. B. Inflation) nach sich zieht.

Das zweite Element im Reformmodell ist die makroökonomische Verteilungsplanung. Zentral ist dabei die gleichgewichtige Makroplanung von gesamtwirtschaftlicher Lohn- und Gewinnentwicklung. Die geplante Gewinnbeteiligungsrate ist als Drehscheibe zwischen makroökonomischer Planung und Mitarbeitergesellschaft zu verstehen. Der Planungsprozeß verläuft iterativ auf zwei Ebenen:

Während Sachverständige die notwendigen Daten für den Planungsprozeß zusammenstellen, werden die

Planziele durch Kommissionen ermittelt, die sich aus verschiedensten Interessengruppen zusammensetzen. Eine durch breite Diskussion und Information sensibilisierte Bevölkerung soll an einer Volksabstimmung, meist mit Parlamentswahlen gekoppelt, über zwei oder drei Planalternativen befinden.

Der „regulierte Markt“ ist Šiks drittes Modellelement. Vordringlich erscheint hierbei die Verbesserung des Marktmechanismus, in dem sich Preise wieder vermehrt am Markt bilden sollen, ein offener und effektiver Wettbewerb stattfinden soll und die Einkommen vermehrt Marktergebnisse widerspiegeln müssen. Zentral ist die Beschneidung monopolistischer Marktstellungen u. a. mittels einer Monopolgewinnsteuer.

Die im Gefolge der „Humanen Wirtschaftsdemokratie“ (1979) vorgebrachten Kritiken beziehen sich u. a. auf die Kapitalneutralisierung sowie das Bürokratie- und Demokratieproblem im Planungsprozeß. Die Bildung des neutralisierten Kapitals aus den Gewinnen der vorhandenen Unternehmen soll in einem geplanten Zeitablauf erfolgen, der durch die gesetzliche Bestimmung des entsprechenden Gewinnanteils fixiert wird. Dabei sollen für kleine und mittlere Unternehmen eine zeitliche Abstufung vorgesehen werden und gar die Neutralisierung erst ab einer bestimmten Größe der Gewinne stattfinden, um das unternehmerische Interesse (im Sinne Schumpeters) zu erhalten. Bei den großen Kapitalgesellschaften hält Šik eine relativ schnelle Umwandlung für möglich, fraglich bleibt allerdings, ob die Höhe der Gewinne (auch wenn diese durch die Bildung stiller Reserven nicht verzerrt würden) ausreicht, den Neutralisierungsprozeß in nützlicher Frist durchzuführen.

Šik scheint auch den Einfluß der parlamentarischen Demokratie im heutigen Gesellschaftssystem zu überschätzen (vielleicht nicht allzu verwunderlich, wenn man an der eigenen

Person schmerzlich die Erfahrung von Unterdrückung der Meinungsäußerung erlebt hat). Die wirklich politischen Ränkespiele würden ja in den Planungskommissionen stattfinden. Die Bevölkerung soll zwar in einer Abstimmung eine Planalternative vorfinden, ob allerdings die von Šik stark befürwortete Informationskampagne die notwendige breite Aufklärung bewirkt, ist zumindest ungewiß.

Konkrete, nationalstaatliche Reformversuche müßten jedenfalls spezifisch historische und kulturelle Hintergründe berücksichtigen. Dem Ver-

fasser der Rezension erscheint zudem die Etablierung von wirksamen, umweltpolitischen Instrumenten im Planungsprozeß als eine heutzutage drängende Notwendigkeit.

Das vorliegende Buch ist gerade in Zeiten von partikularen Reformansätzen eine willkommene Diskussionsgrundlage für umfassende, aber evolutive Veränderungen und es ist eine Pflichtlektüre für all jene, die trotz zahlloser Bäume auch den Wald noch sehen möchten.

Alain Thierstein

VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT

Rezension von: Gilbert Norden,
Einkommensgerechtigkeit – Was
darunter verstanden wird. Böhlau-
Verlag, Wien/Köln/Graz 1985,
304 Seiten

Zwar stellt die Verteilungsforschung ein zentrales Gebiet der Wirtschaftswissenschaften dar, dennoch fristet sie eher ein stiefmütterliches Dasein. Die Gründe dafür sind höchst unterschiedlich und reichen vom oftmaligen Fehlen einer geeigneten statistischen Datenbasis bis zum Mangel am Interesse einflußreicher gesellschaftlicher Gruppen an einer Information der Öffentlichkeit über ihre Einkommens- oder gar Vermögensverhältnisse.

Dabei nimmt die Frage nach der Verteilung der Einkommen einen wichtigen Platz in der öffentlichen Diskussion ein, sei es unter Wirtschaftswissenschaftlern und -politikern oder am Stammtisch. Und zu meist wird sie mit dem impliziten Hintergedanken gestellt, ob und wie eine Änderung hin zu einer gerechteren Verteilung möglich sei. Was allerdings dabei in der Praxis unter „Gerechtigkeit“ verstanden wird, ist alles anders als einheitlich.

Genau dieser Frage versucht der Autor des vorliegenden Werkes, ein Assistent am Institut für Soziologie in Wien, nachzugehen. Im ersten großen Abschnitt wird versucht, aus der Literatur eine Übersicht über bisherige Arbeiten zum Thema „Gerechtigkeit“ zu geben, wobei die Details der verschiedensten Theorien sowie die methodischen Ansätze für Ökonomen, Politiker oder Interessenvertreter von untergeordneter Bedeutung erschei-

nen. Hier sei nur hervorgehoben, wie breit gestreut die möglichen Definitionen eines „Gerechtigkeitsbegriffes“ sein können.

All diese Ansätze lassen sich drei Grundprinzipien unterordnen: erstens dem Gerechtigkeitsprinzip („Jedem das gleiche“), zweitens dem Beitragsprinzip („Jedem gemäß seinen Beiträgen / seinem Einsatz / seinem Verdienst“), und drittens dem Bedürfnisprinzip („Jedem nach seinen Bedürfnissen“). Darauf folgt eine Auflistung von über 30 möglichen Gerechtigkeitsprinzipien, die sich von der Zuteilung nach der zeitlichen Priorität bis zum Prinzip „So daß niemand stirbt“ (ungleiche Zuteilungen an die vom Tode bedrohten Personen sind gerechtfertigt) erstrecken.

Ein weiterer Teil dieses einleitenden theoretischen Abschnittes beschäftigt sich mit der Reaktion von Betroffenen auf als ungerecht empfundene Zustände. Dabei zeigt sich, daß „Vorgänge häufig dann noch als gerecht, als verdient interpretiert werden, wenn dies offenkundig nicht der Fall ist“ (S. 31), da der Glaube an eine Welt als gerechter Ort über die Unmöglichkeit Ungerechtigkeit zu verhindern hinwegtröstet. Damit verbunden sind negative Einstellungen gegenüber Armen, Verbrechenopfern usw., die letztendlich an ihrem Schicksal selber schuld seien. Elend im objektiven Sinn reicht nicht aus, um Revolutionen ausbrechen zu lassen. Dazu bedarf es einer gesellschaftlichen Erklärung von Elend und der moralischen Ablehnung. Statt Natur, Schicksal oder Gott müssen die Handlungen konkreter Menschen als Ursache identifizierbar sein. Historische Beispiele dafür lassen sich genug anführen, von den Schrecken des NAZI-Regimes bis zu der traditionellen US-amerikanischen Politik, durch das Zeigen auf den Feind von außen von inneren ökonomischen und sozialen Problemen abzulenken.

Doch nun zum empirischen Teil der Arbeit, der aus der Präsentation der

Ergebnisse zweier Umfragen besteht, welche vor allem die Gerechtigkeitsvorstellungen über die Einkommen der Befragten selbst, ihrer Bekannten sowie bestimmter Berufsgruppen (Sportler, Politiker, Künstler, Ärzte ...) erkunden sollten.

Dazu wurden auch die für möglich gehaltenen Folgen von Änderungen der bestehenden Einkommensverteilung (Nivellierung oder stärkere Differenzierung) gefragt. Ebenso wurden Schätzungen der Befragten über die Einkommen bestimmter Berufsgruppen den tatsächlichen Einkommen (soweit dafür realistische Daten existieren) dieser Gruppen gegenübergestellt.

Dabei stellte sich heraus, wie schlecht informiert die Bevölkerung ist, was allerdings kaum verwundert. „Im Zeitalter der Scheckkarten und Bankomaten weiß heute ja kaum noch einer, wie es gerade um die eigenen Finanzen steht. Kein Wunder, daß die die Klassengesellschaft ohnedies eher ver- als enthüllenden Verteilungsverhältnisse sich so noch weiter mystifizieren“ (S. 63, zitiert aus einer BRD-Studie). Auch die Widersprüche in den Argumentationssträngen zahlreicher Befragter weisen darauf hin, daß viele Auskunftspersonen das erste Mal gezwungen waren, „... ihre vorgeblichen Ansichten über Verteilungsprobleme im Laufe eines Gesprächs stringent durchzudenken“ (S. 205), daß also nur sehr vage Vorstellungen über die tatsächliche Einkommensverteilung existieren.

Besonders deutlich zeigt sich dies bei der Schätzung der Einkommen bestimmter Berufsgruppen sowie bei der Schätzung der Relation zwischen Niedrigst- und Höchsteinkommen. Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen Berufsgruppen werden ebenso wie die möglichen Einkommensunterschiede vom Gros der Befragten unterschätzt.

Als gerecht wird allerdings eine wesentlich geringere als die von ihnen geschätzte und die faktisch bestehen-

de Streuung der Einkommen betrachtet. In beträchtlichem Ausmaß sollten die Einkommen der Spitzenverdiener (Primärärzte, Freiberufler, Politiker etc.) nach den Gerechtigkeitsvorstellungen der Befragten reduziert werden.

Die Folgen einer möglichen Änderung der bestehenden Einkommensverteilung werden höchst unterschiedlich bewertet. Als wichtigste positive Folgen einer Nivellierung wurden angeführt „mehr soziale Gleichheit, mehr Gerechtigkeit, ein besseres Sozialklima“, als negative Konsequenzen wurden „Leistungsrückgang, Senkung des Leistungsniveaus“ genannt.

Obwohl allgemein die bestehenden Einkommensdifferenzen als unbefriedigend groß bezeichnet werden, wird eine generelle Nivellierung ziemlich strikt abgelehnt, wobei allerdings der Begriff „Nivellierung“ nicht exakt definiert ist. Zumeist wird darunter eine völlige Angleichung aller Einkommen, manchmal aber bloß ein graduel- ler Abbau der Einkommensdifferenzen verstanden. Der Grund dafür ist, daß generell Einkommensgerechtigkeit sehr wohl eine Differenzierung nach der Leistung beinhaltet. Denn bei der Befragung sind es gerade die Befürworter der „Einkommensgleichheit“, die dieselbe mit „Leistungs- gerechtigkeit“ gleichsetzen. Sie sind der Meinung, „... daß eine tatsächlich auf Leistung basierende Entlohnung eben zu einer gleichen/gleicheren Einkommensverteilung führen würde/müßte“ (S. 197).

Ökonomische Differenzierungen werden sehr wohl befürwortet, allerdings mit einer (notwendigen) Begrenzung verbunden. So gut wie alle Befragten sprechen sich für ein garantiertes Mindesteinkommen für Arbeitswillige aus, nahezu die Hälfte ist für eine Begrenzung der Spitzeneinkommen. Zusammengefaßt kann das Ergebnis der Befragung als Wunsch nach einer „gerechteren Einkommensungleichheit“ bezeichnet wer-

den. Im politischen Bereich („domain“) dominiert dabei das Gleichheitsprinzip, im ökonomischen Bereich das Leistungsprinzip.

Daß die „wahrgenommene Relation zwischen Niedrigst- und Höchsteinkommen“ signifikant in positivem Ausmaß mit der „als gerecht empfundenen Relation zwischen Niedrigst- und Höchsteinkommen“ korreliert, bestätigt die Hypothese, „daß die Gerechtigkeitsurteile über Einkommensverhältnisse in einem Zusammenhang mit der Wahrnehmung eben dieser Einkommensverhältnisse stehen. Mit anderen Worten, je größer die Einkommensunterschiede gesehen werden, desto größere Einkommensunterschiede werden als ‚gerecht‘ empfunden“ (S. 253). Das Ergebnis, vom Autor kurz so charakterisiert, daß das, was sein sollte davon abhängt, was tatsächlich ist (S. 258), könnte man auch als positive Formulierung des alten Sprichwortes – daß nicht sein kann, was nicht sein darf – bezeichnen.

Was das gesamte vorliegende Werk weder leisten kann noch will ist eine eindeutige Klärung des Gerechtigkeitsbegriffes. Im Gegenteil, nach der Lektüre sind vielleicht vorher schon fix bestehende Vorstellungen wieder zu relativieren, zu überdenken, da dem Leser durch eine breite Palette von Theorien (soziologischen, psychologischen, ökonomischen) und empiri-

schen Arbeiten und Meinungen die Vielfältigkeit dieses Begriffes vor Augen geführt wird.

Die vom Autor selbst durchgeführten Umfragen erheben dabei keineswegs den Anspruch repräsentativ zu sein, die Ergebnisse sind nicht ohne weiteres zu verallgemeinern. Doch gerade die umfangreiche Präsentation von einzelnen Meinungen, von wörtlichen Zitaten aus den Tonbandprotokollen der Interviews machen das Buch lebendig, hauchen der trockenen Materie der ökonomischen Analyse der Verteilung Leben ein.

Ein kleiner Kritikpunkt soll dabei nicht unerwähnt bleiben: Es ist typisch für die nur sehr vagen Vorstellungen, die in der Bevölkerung über die Einkommensverhältnisse bestehen, daß sich die Untersuchung auf die Einkommen unselbständig Beschäftigter und einiger weniger Freiberufler (Ärzte, Anwälte, Künstler) konzentriert.

Die Einkünfte aus Besitz und Unternehmung, die ja auch in der amtlichen Statistik (besonders in der Steuerstatistik!) nicht gerade vor Aussagekraft strotzen, werden natürlich nicht in die Untersuchung miteinbezogen. Denn es bestehen kaum Kenntnisse über deren Höhe, und der Gedanke, daß auch diese zur Verteilung zur Verfügung stehen, erscheint wohl zu ketzerisch.

Thomas Delapina

FÜR WILHELM WINKLER

Rezension von: Adolf Adam (Hrsg.),
Festschrift für Wilhelm Winkler,
Schriftenreihe der Österreichischen
Statistischen Gesellschaft Band 1,
Verlag Orac, Wien 1984, 99 Seiten.

Die Wahrscheinlichkeit, 100 Jahre alt zu werden, ist laut Sterbetafel 1980/82 für Österreich 73/100.000. Und nichts ist bezeichnender für die überragende Rolle, die Wilhelm Winkler, dessen 100. Geburtstag die vorliegende Festschrift gewidmet ist, in der österreichischen Statistik spielt, als daß in dem Artikel in den „Statistischen Nachrichten“ des Österreichischen Statistischen Zentralamtes, dem die oben angeführte Wahrscheinlichkeit entnommen ist, das von Wilhelm Winkler herausgegebene „Mehrsprachige Demographische Wörterbuch“ als Quelle für den Begriff und die Kategorisierung von Sterbetafeln angegeben wird.

Wilhelm Winkler war – neben vielen anderen, auch internationalen Ehrungen wie etwa Ehrenpräsident des Internationalen Statistischen Instituts – Ehrenvorsitzender der Österreichischen Statistischen Gesellschaft, in deren Schriftenreihe die Festschrift aus Anlaß seines 100. Geburtstages am 29. Juni 1984 erschienen ist. Der Jubilar konnte noch ein Vorexemplar dieser Festschrift in Empfang nehmen, er starb allerdings wenige Wochen nach Vollendung des 100. Geburtstages am 3. September 1984.

Im Geburtsjahr Wilhelm Winklers 1884 begann – um einige signifikante Ereignisse zu nennen – Deutschland eine aktive kommerzielle und staatliche Kolonialpolitik zu betreiben, das Unfallversicherungsgesetz wurde von

Bismarck im Reichstag durchgesetzt. In Österreich wurde der 10 km lange, 1880 begonnene Arlbergtunnel vollendet. In Wien verzeichnet die Chronik unter anderem den Aufbau der „Fabriken des ... Schuckert für Elektrizität, ... Biro und Hutter für Metallwaren“; der Maler Markart stirbt. Wilhelm Winkler wurde in Prag geboren, studierte Jus und arbeitete nach Gerichtspraxis bei Prager Gerichten und nach der Ableistung des Militärdienstes ab 1909 als Konzipist im Statistischen Landesbüro des Königreiches Böhmen. Im ersten Weltkrieg im November 1915 schwer verwundet, kam Winkler nach Wien und wurde Mitarbeiter eines „Wissenschaftlichen Komitees für Kriegswirtschaft“. Als Mitglied der österreichischen Friedensdelegation in Saint Germain war Winkler vor allem mit nationalitätenstatistischen Arbeiten befaßt. Nach seiner Übersiedlung in das Bundesamt für Statistik (dem Vorläufer des heutigen Österreichischen Statistischen Zentralamtes) wurde Winkler 1925 mit der Leitung der bevölkerungsstatistischen Abteilung betraut. 1929 wurde Winkler Extraordinarius für Statistik an der Universität Wien und behielt die Leitung der bevölkerungsstatistischen Abteilung als Nebenamt. 1938 wurde Winkler entlassen. Seit 1945 war er dann wieder als Professor an der Wiener Universität tätig. Winkler emeritierte 1955, stellte aber seine Erfahrungen und Arbeitskraft der Österreichischen Statistischen Gesellschaft zur Verfügung und versäumte auch in viel späteren Jahren keine der jährlichen Sitzungen der statistischen Zentralkommission des Österreichischen Statistischen Zentralamtes.

Der Herausgeber der Festschrift, Adolf Adam, geht auf alle diese Entwicklungen in seinem Beitrag über Leben und Wirken des Jubilars ein. Adam versteht es geschickt, seine eigene Rolle als „Assistent und Generalmanager“ (so Kurt Wechselberger in seinem Beitrag über statistische Studiengänge im deutschsprachigen

Raum) und als Vollender der Intentionen des Jubilars in dessen Würdigung einzuflechten. Allerdings setzt er dabei eine genaue Kenntnis der wissenschaftlichen Leistungen Wilhelm Winklers voraus. Diese werden vor allem in den Beiträgen von Gerhart Bruckmann (Statistik und Prognostik) und von Othmar W. Winkler, Sohn des Jubilars (Betrachtungen zur Entwicklung der Theorie der Wirtschafts- und Sozialstatistik), gewürdigt. Bruckmann hebt vor allem das Bemühen Wilhelm Winklers um eine Integration der „mathematischen“ Statistik mit der „logischen“ Statistik in ein einziges System der Theorie der Statistik hervor. Darauf weist auch Othmar W. Winkler hin, der dies auch anhand der Hauptwerke Wilhelm Winklers (Grundriß der Statistik; Ty-

penlehre der Demographie; Grundfragen der Ökonometrie; Demometrie) zeigt.

Ein weiterer Beitrag Adolf Adams beschäftigt sich mit dem Grundriß einer statistischen Systemtheorie, Franz Ferschel stellt die Frage nach der professionellen Ethik für Statistiker und Johann Pfanzagl referiert über den Stand der mathematischen Statistik. Paul Neurath, so wie alle anderen Autoren dieser Festschrift ein Schüler Wilhelm Winklers, berichtet kurz über Erinnerungen an die Vorlesungen Winklers. Insgesamt handelt es sich bei dieser Festschrift um einen Band, der dem statistisch Interessierten viel Wissenswertes, dem Fachmann einiges Bedenkens- und Überlegungswertes bietet.

Joachim Lamel

FINANZIERUNGSPROBLEME DER SELBSTVERWALTUNG

Rezension von: Marlene Kück, Neue
Finanzierungsstrategien für
selbstverwaltete Betriebe, Campus
Verlag 1985, 160 Seiten, DM 24,-

Der Mangel an Humankapital und an Finanzkapital ist wohl eine der Hauptursachen für die „Überlegenheit“ kapitalistischer Unternehmen relativ zu selbstverwalteten Unternehmen. Überlegenheit bedeutet dabei nicht, daß kapitalistische Unternehmen in einem ethischen bzw. normativem Sinne besser sind, sondern das bloße Faktum, daß in einer Welt, in der weitgehend Vertragsfreiheit herrscht, sich selbstverwaltete Unternehmen gegenüber einem ihrer „ideologischen Hauptkonkurrenten“ nicht durchsetzen konnten. In den sich sozialistisch nennenden Staaten scheint es im übrigen gerade umgekehrt zu sein: Sobald der soziale Zwang gelockert wird – entweder durch Reformen von oben (ČSSR 1968) oder durch Zusammenschluß der Arbeiter von unten (Polen 1979–1981, Solidarność) – besteht eine Tendenz zur Einführung von Elementen der betrieblichen Selbstverwaltung.

Die Anforderungen an das Humankapital sind in selbstverwalteten Unternehmen größer als in kapitalistischen Unternehmen: Man benötigt nicht nur Personen mit pragmatischer Sachkompetenz bzw. mit rein fachlichen Qualifikationen, sondern auch mit sozialen und ideellen Kompetenzen, sodaß jeder einzelne nicht bloß formell, sondern auch faktisch an den demokratischen Entscheidungsprozessen teilnehmen kann.

In bezug auf das Finanzkapital ist

das nicht der Fall bzw. sollte das anders sein. Ein selbstverwaltetes Unternehmen benötigt zur Durchführung der technischen Produktionsvoraussetzungen zunächst nicht mehr und nicht weniger Geld als ein kapitalistisches Unternehmen. Das Problem besteht hier eher darin, daß demokratische Betriebe dieselbe benötigte Geldsumme schwieriger auftreiben können.

Damit ist man beim Thema des Buches von Marlene Kück: Nach einem Versuch der Definition von Selbstverwaltung und einer Schätzung der Größe des alternativ-ökonomischen Sektors in der BRD beschreibt die Autorin die Schwierigkeiten der Mobilisierung von Kapital. Als besonders gelungen kann man in diesem Zusammenhang die Herausarbeitung der Ursachen des Mangels an Fremdkapital bezeichnen. Die wirtschaftliche und persönliche Prüfung des Kreditwerbers durch die Banken, das (verständliche) Unabhängigkeitsstreben selbstverwalteter Unternehmen und die häufig nicht zu erfüllenden Informationserfordernisse der Banken (wegen eines fehlenden Rechnungswesens) verbinden sich zu einer oftmals unüberwindlichen Schranke.

Was die Selbstfinanzierung angeht, meint Kück, daß diese *unmöglich* sei. Nimmt man diese Aussage wörtlich, so ist sie sicher falsch. Die Autorin meint das aber vermutlich nicht wörtlich, sondern will damit zum Ausdruck bringen, daß die Selbstfinanzierung mit noch größeren Schwierigkeiten zu rechnen hat als die Fremdfinanzierung. Sie behauptet jedenfalls, daß der Mobilisierung von Kapital durch interne Überschüsse – mittels Preiserhöhung, Kostensenkungen und der Inanspruchnahme steuerlicher Finanzierungsformen (z. B. vorzeitige AfA) – enge Grenzen gesetzt sind.

Nach einer Fallstudie, in der die Auswirkungen des Finanzmangels am Beispiel selbstverwalteter Druckereien in Berlin dargestellt werden, geht sie dazu über, die bestehenden Finan-

zierungsinstitutionen des alternativ-ökonomischen Sektors in der BRD zu analysieren. Sie kommt dabei zu dem – meines Erachtens korrekten – Schluß, daß weder das „Netzwerk Selbsthilfe“ noch die „Öko-Fonds“ der Grünen in der Lage sind, in ausreichendem Maße Geld zu mobilisieren. Was not tut, sind somit neue Formen der Beschaffung von Finanzmitteln.

Dieser Teil des Buches ist allen, die sich für selbstverwaltete Unternehmen theoretisch oder praktisch interessieren, zur Lektüre empfohlen. Relativ ausführlich wird die Kreditvermittlung und die Haftungsassoziation beschrieben. Es werden die Vor- und Nachteile dieser Art der Geldbeschaffung gut beschrieben und es wird gezeigt, wie Kreditvermittler(innen) und Haftungsassoziation zusammenwirken sollen. Diese Ausführungen geben jedem, der noch nicht viel über das Thema weiß, nebenbei auch noch einen Einblick in Teilaspekte der Funktionsweise einer Bank. Denn Banken nehmen die Aufgabe der Kreditvermittlung und der Haftungsassoziation in einem wahr.

Im letzten Abschnitt des Buches wird schließlich dargestellt, wie sich mehrere Selbstverwaltungsunternehmen unter prinzipieller Beibehaltung ihrer Autonomie zu einer „Kollektiv-GmbH“ zusammenschließen können. Die GmbH ist eine Firma, die Kapitalgüter an die selbstverwalteten Einzelbetriebe langfristig vermietet. Die Einzelbetriebe sind die Gesellschafter der GmbH und diese erbringt „ihre Leistungen auf Dauer nur für Gesellschafter“ (S. 113). Wer mehr über diese interessante Konstruktion wissen will, konsultiert am besten das Buch. Aus der Sicht der Befürworter von Arbeiterselbstverwaltung ist die Arbeit von Marlene Kück jedenfalls gelungen und wichtig. Sie ist ein Schritt in der richtigen Richtung: Ausnützung des Wissens der herrschenden Betriebswirtschaftslehre und der Einsatz der eigenen Kreativität zur Erfindung neuer – den Bedürfnissen selbstver-

walteter Unternehmen angepaßter – realisierbarer Institutionen. Oder, wenn man so will: Die Verbindung von pragmatischer Sachkompetenz mit dem ideellen (und praktischen) Einsatz für selbstverwaltete Unternehmen.

Nach so vielen Worten des Lobes seien zum Schluß noch einige kritische Anmerkungen gestattet. Bei der Definition selbstverwalteter Unternehmen ist die Autorin zu ungenau und übernimmt in gewisser Weise „utopische Vorurteile“ eines Teils der Alternativbewegung. Selbstverwaltend kann nicht heißen, daß „jede formale Betriebs-hierarchie“ (S. 21) zu unterbinden versucht wird. Es gibt funktionale Hierarchien und es gibt Hierarchien, die überflüssige Herrschaftsverhältnisse erhalten. Die Kritik an der kapitalistischen Unternehmung kann nicht lauten, daß sie hierarchisch ist, sondern daß sie *historisch überflüssige*, d. h. ohne Wohlfahrtsverluste der Arbeiter beseitigbare, hierarchische Elemente enthält. Was bei einem Übergang zur Selbstverwaltung an überflüssiger Hierarchie beseitigt wird, kann indessen nicht vorab am Schreibtisch festgelegt werden. Das muß schon den Betroffenen und deren Lernprozessen überlassen werden. Es ist deshalb nicht sinnvoll, den versuchten Abbau *jeder formalen Betriebs-hierarchie* zum Definitionskriterium von Selbstverwaltung zu erheben.

Dasselbe gilt für das Rotationsprinzip. Ob und in welchem Maße die Arbeiter rotieren wollen, hängt u. a. von den Kosten (z. B. Anlernkosten) der Rotation ab. Aus einem Schlosser einen Buchhalter oder Vertriebsleiter zu machen kann gelingen, wenn der Schlosser will und wenn die restliche Belegschaft, die mit den Lernprozessen zumindest in einer Übergangsphase verbundenen Produktivitätseinbußen akzeptiert. Es kann aber auch sein, daß es am Willen des einzelnen und an der Bereitschaft der anderen fehlt. Doch deshalb kann einem Un-

ternehmen, in dem *letztlich* alle Entscheidungen direkt oder indirekt (z. B. durch von den Arbeitern gewählte Aufsichtsräte) der Zustimmung der Mehrheit der Arbeiter bedürfen, noch nicht das Kriterium der Selbstverwaltung aberkannt werden.

Einwände sind auch gegen das Kostendeckungsprinzip zu erheben. Es ist, sofern es überhaupt operationalisiert werden kann, nicht wünschenswert. Statt dessen hat meines Erachtens das Prinzip möglichst großer Befriedigung von Arbeiterbedürfnissen Anwendung zu finden. Was immer auch die Ziele sind, die sich die Arbeiter aufgrund ihrer Entscheidungs- und Lernprozesse vorgeben, sie sollen bestmöglich erfüllt werden. Wenn sie in erster Linie an hohen *monetären* Einkommen interessiert sind, sollen sie ihr Durchschnittseinkommen maximieren; wenn sie Wert auf angenehme Arbeitsbedingungen legen, werden sie bereit sein, auf Output und monetäres Einkommen zugunsten besserer Arbeitsbedingungen teilweise zu verzichten. Die Maximierung der Wohlfahrt der Arbeiter kann natürlich nur im Rahmen der vom Markt festgelegten Umweltbedingungen erfolgen und impliziert, daß gegebene Outputniveaus mit *minimalen* Kosten, d. h. mit möglichst sparsamer Verwendung von Inputs, produziert werden sollen. Ob es um die Verwendung von Rohstoffen, von Maschinen oder von menschlicher Arbeitsleistung geht, die Wohlfahrt der Arbeiter ist vermutlich umso höher, je weniger von diesen *kostspieligen* Inputs zur Produktion eines gegebenen Outputniveaus verwendet werden muß. Deshalb ist nicht *Kostendeckung*, sondern *Kostenminimierung* ein Gebot von Selbstverwaltungsunternehmen, wobei unter Kosten alles zu verstehen ist, was die Befriedigung von Arbeiterbedürfnissen reduziert; also Ausgaben für Vorleistungen genauso wie die

menschliche Arbeitsleistung, die ja in der Regel mit *Mühe* und daher mit *nichtmonetären Kosten* verbunden ist.

Abschließend möchte ich noch auf das Problem des Privateigentums an Produktivkapital verweisen. Kück schreibt, daß letzteres in Selbstverwaltungsunternehmen „aufgehoben“ sei (S. 21). Diese Ausdrucksweise ist gleichfalls zu undifferenziert. Das entscheidende Merkmal eines selbstverwalteten Betriebes besteht nicht darin, daß es „keine Eigentumstitel an den Produktionsmitteln“ (S. 22) mehr gibt, sondern daß diejenigen, die dem Unternehmen Kapital zur Verfügung stellen – gleichgültig wer dies ist – damit kein Recht erhalten, den betrieblichen Entscheidungsprozeß mitzugestalten. Dieses Recht haben einzig und allein die Arbeiter(innen) des Betriebes. Das bedeutet natürlich nicht, daß Arbeiter(innen), die ihre individuellen Ersparnisse in das Unternehmen einbringen, dafür keine Entschädigung (z. B. Zinsen) erhalten sollen, oder daß sie überhaupt ihren Anspruch auf die eingelegten Ersparnisse verlieren. Es kann Unternehmen geben, die eine derartige Regelung vorsehen; ich vermute, daß dies die Investitionsbereitschaft (aus nicht ausgeschütteten) Firmenerträgen erheblich senken wird. Es ist jedoch meiner Meinung nach unzulässig, die Neutralisierung bzw. Aufhebung des Privateigentums an Produktivkapital zu einem Definitionsmerkmal der Selbstverwaltung zu machen.

Manche(r) Leser(in) wird sich wundern, daß im Rahmen einer Rezension so ausführlich auf dieses Definitionsproblem eingegangen wird. Da es sich aber hier um typische Mißverständnisse innerhalb der Anhängerschaft von Selbstverwaltungsbetrieben handeln dürfte, schien ein ausführlicher Kommentar einmal am Platze zu sein.

Ernst Fehr

NORM UND WIRKLICHKEIT DER MITBESTIMMUNG

Rezension von: H. Diefenbacher,
L. Kißler, H. G. Nutzinger und
V. Teichert (Hrsg.), Mitbestimmung:
Norm und Wirklichkeit. Campus
Verlag Frankfurt – New York 1984,
369 Seiten.

Die Autoren versuchen mit der vorliegenden Untersuchung, anhand eines Längsschnittvergleiches von zwei im Abstand von 6 Jahren durchgeführten Befragungen, die Auswirkungen des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 (über die Mitbestimmung des Betriebsrates im Aufsichtsrat von Aktiengesellschaften, auch außerhalb der Montanindustrie) und des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 auf die „Mitbestimmungswirklichkeit“ in einem Großbetrieb der deutschen Automobilindustrie zu erforschen. Die erste Erhebung wurde 1975 durchgeführt, die zweite 1981.

Es wird grundsätzlich von einem „diffizilen Verhältnis, in dem Mitbestimmungsnorm und Mitbestimmungswirklichkeit zueinander stehen“, ausgegangen; das Forschungsinteresse der Autoren liegt in der Aufhellung „des in der Regel langfristigen und komplexen Prozesses der betrieblichen Umsetzung von Recht in Realität“.

Die Autoren entschieden sich, dies anhand der Erhebung und Analyse der Dimensionen:

- Wissen der Arbeitenden über Mitbestimmung,
- Informationsmöglichkeiten über Mitbestimmung,
- Einstellung zur Mitbestimmung,
- Interesse an der Mitbestimmung, zu unternehmen.

Weiters wurde bei der zweiten Befragung ein Querschnittsvergleich an-

gestellt, um herauszufinden, ob es zwischen Stamm- und Randbelegschaft signifikante Unterschiede hinsichtlich dieser Dimensionen der Mitbestimmung gibt. Die einzelnen Forschungsdimensionen wurden selbst aufgefächert und konkretisiert, etwa das „Wissen über Mitbestimmung“ in Form der Leitfragen:

- Welche Inhalte verbinden die Arbeitnehmer mit dem Mitbestimmungsbegriff?
- Welches Wissen besitzen sie über die gesetzlichen Regelungen, insbesondere über das Montanmitbestimmungsgesetz und das Mitbestimmungsgesetz von 1976?
- Wie bekannt sind die Organe der betrieblichen Interessenvertretung? Kennen die Arbeitnehmer die Mitbestimmungsmöglichkeiten von Belegschaft, Betriebsrat und Vertrauensleuten?
- Wie differenzieren die Arbeitnehmer die verschiedenen Ebenen von Mitbestimmung (Unternehmens- und Konzernebene, Betriebsebene, Arbeitsplatzebene)?
- Welches Wissen sollten die Arbeitnehmer selbst bzw. deren Vertretungsorgane besitzen, damit sie Entscheidungen wirksam beeinflussen können?

Die Aneignung und Verarbeitung von Information über Mitbestimmung wurde erhoben anhand der Leitfragen:

- Welche inner- und außerbetrieblichen Informationskanäle sind bekannt und werden genutzt, und wie wird in diesem Zusammenhang die Information zur Mitbestimmung bewertet?
- Wie schätzen die Arbeitnehmer die Informationsweitergabe seitens der betrieblichen Interessenvertretung ein?
- Wie beurteilen sie die Informationsaufbereitung durch gewerkschaftliche Publikationen und Schulungsarbeit?
- Auf welchem Informationsstand schätzen sich die Arbeitnehmer

selbst ein und wie stellen sie sich den Informationsfluß vor?

- Gibt es Zusammenhänge zwischen Art und Umfang der Aneignung von Informationen und dem Mitbestimmungswissen?

Analog wurde mit den restlichen Dimensionen verfahren.

Bei der ersten Erhebung 1975 wurden 147 männliche deutsche Arbeitnehmer erfaßt, von diesen konnten 1981 102 wieder gewonnen werden. Zusätzlich wurde die Forschungspopulation 1981 zur Ermöglichung eines Querschnittsvergleiches um 9 ausländische, 10 weibliche und 39 männliche Arbeitnehmer, teils Jugendliche und Auszubildende, ergänzt.

Insgesamt waren in dem untersuchten Zweigwerk 1981 16.681 Arbeitnehmer beschäftigt, die angesichts dessen kleine Stichprobe weist schon darauf hin, daß die Stärke der empirischen Ergebnisse nicht so sehr in ihrer Repräsentativität liegen kann. Allerdings scheinen die verwendeten Erhebungsmethoden geeignet, qualitativ anspruchsvolle, ausführliche und vielschichtige Ergebnisse zu erzielen: Es wurden mit allen Arbeitnehmern standardisierte Interviews durchgeführt, zusätzlich mit 14 Beschäftigten unterschiedlicher Funktionsbereiche und hierarchischer Ebenen Tiefeninterviews. Weiters wurden mit 76 Arbeitnehmern in insgesamt 10 Diskussionsgruppen Gruppendiskussionen geführt. (Der Darstellung und Diskussion der verwendeten Methoden und der tabellarischen Darstellung der ausgewerteten Befragungsergebnisse wird im vorliegenden Band breiter Raum eingeräumt, ca. ein Drittel des gesamten Buches.)

Dementsprechend gibt die Fallstudie interessante und vielfältige Informationen über Einstellungen der Arbeitnehmer, generelle und gruppenspezifische Problemwahrnehmungen, Zwänge, denen sie sich ausgesetzt fühlen, Erwartungen und enttäuschte Erwartungen bezüglich ihrer Interessenvertreter und ihrer Mitsprache-

möglichkeiten sowie interessante Auskunft darüber, wie Arbeitnehmer die vorgefundenen Bedingungen ihrer Arbeitstätigkeit subjektiv verarbeiten.

Zusammenfassend leiten die Autoren aus dem gesamten Befragungsmaterial folgende für das untersuchte Automobilwerk geltende Aussagen (gekürzt) ab:

- *Das Mitbestimmungsinteresse ist im wesentlichen kein selbständiges, sondern ein abgeleitetes Interesse, das sich in der Regel nur dann ausdrückt, wenn es mit konkreten, unmittelbar erfahrbaren Problemen des Arbeitnehmers verbunden werden kann; besonders wichtig sind dabei Probleme der Arbeitsplatzsicherheit und der Arbeitsbedingungen.*
- *Demzufolge ist das Mitbestimmungswissen in aller Regel kein abstrakter, beliebig abrufbarer Wissensschatz, sondern es ist meist konkret auf die unmittelbaren Probleme des Arbeitnehmers bezogen.*
- Kontinuierliche Informationsmöglichkeiten zur Mitbestimmung fehlen; ähnlich wie in den allgemeinen Medien werden Mitbestimmungsprobleme auch in der Gewerkschaftspresse nur aus aktuellem Anlaß thematisiert, meist mit geringem Informationsgehalt. Die Kommunikation über Mitbestimmung ist gleichfalls defizient, weil sie im Betrieb an enge Grenzen durch funktionale Erfordernisse des Arbeitsablaufs stößt und außerhalb des Betriebes („in der Freizeit“) selten stattfindet, weil man dann den beruflichen Alltag (zu dem dann auch die Mitbestimmung gehört) hinter sich lassen möchte.
- *Je näher die Ebene der Mitbestimmung auf die konkrete Arbeitssituation des Beschäftigten bezogen ist, desto größer ist sein Interesse, seine Informationsbereitschaft und sein Wissen von Mitbestimmung. Dabei hat seit 1975 das Interesse an „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“ deutlich zugenommen und umfaßt ein*

knappes Fünftel der Belegschaft; besonders ausgeprägt ist dieses „basispartizipatorische Interesse“ bei Angehörigen der Randbelegschaft, die sich im institutionalisierten System der Interessenvertretung weniger gut repräsentiert sehen.

- Dem gestiegenen Interesse an arbeitsplatzbezogener Mitbestimmung entspricht aber nicht notwendig ein gleiches persönliches Engagement der Beschäftigten.
- *In der Kommunikation zwischen Belegschaftsangehörigen und betrieblichen Funktionsträgern* (Betriebsräten, Vertrauensleuten) über Probleme der Mitbestimmung gibt es offenbar *divergierende Erwartungen*: Die Belegschaftsangehörigen erwarten, von den Funktionsträgern auf Mitbestimmungsprobleme angesprochen zu werden, während umgekehrt die Funktionsträger der Ansicht sind, die Belegschaftsangehörigen könnten ja mit auftretenden Fragen (etwa zur Mitbestimmung) zu ihnen kommen. *Die persönliche Kommunikation über Mitbestimmungsfragen ist also weiterhin sehr defizient.*
- *Bei weiterhin unverändert positiver Grundeinstellung zur Mitbestimmung zeigt sich im Vergleich zu 1975 nunmehr eine etwas realistischere Einschätzung* sowohl was die Erwartung an Mitbestimmung als auch die damit verbundenen möglichen Befürchtungen betrifft.
- *Ein wesentlich stärkeres Engagement in Sachen Mitbestimmung zeigt sich hinsichtlich sämtlicher Dimensionen* (Wissen, Information, Einstellung, Interesse), wenn Beschäftigte, z. B. im Rahmen gewerkschaftlicher Fortbildungsmaßnahmen, sich systematisch mit Fragen der Mitbestimmung auseinandersetzen konnten.
- Im Querschnittsvergleich zeigt eine Auswertung der Samples auf die Gesamtbelegschaft deutliche Anzeichen für eine *Gliederung in eine*

relativ stark in die Mitbestimmung eingebundene Stammbeflegschaft (typischerweise männliche deutsche Arbeitnehmer im mittleren und höheren Alter, mit einer Betriebszugehörigkeit von mehr als 10 Jahren) *und eine in sich selbst sehr heterogene, weniger stark in die Mitbestimmung einbezogene Randbelegschaft* (übrige Belegschaftsangehörige).

Das Buch bringt also interessante Befunde zu den untersuchten Dimensionen: Wissen, Informationsmöglichkeiten der Arbeitnehmer über Mitbestimmung, ihre Einstellung zu und Interesse an Mitbestimmung – unter Berücksichtigung der eingeschränkten Gültigkeit für den untersuchten Betrieb. Die Ergebnisse weisen darauf hin, daß in der betrieblichen Realität die Handlungsbereitschaft und die Handlungsmöglichkeiten derer, die mitbestimmen sollen, stark von Bedingungen der Organisationsstruktur, der unmittelbaren Arbeitsorganisation, des Arbeitsmarktes, von Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, von betrieblichen Machtverhältnissen und der wirtschaftlichen Situation des Betriebes beeinflusst werden. Weiters werden Zusammenhänge zwischen diesen Bedingungen und Einstellungen sowie Meinungen der Arbeitnehmer aufgezeigt.

Insgesamt wird deutlich, daß die Schaffung von gesetzlich normierten Mitbestimmungsrechten noch nicht sicherstellt, daß sich die tatsächlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer im Betrieb im entsprechenden Ausmaß entwickeln.

Hinsichtlich der Erforschung „des komplexen Prozesses der betrieblichen Umsetzung von Recht in Realität“, wovon die Autoren eigentlich ausgegangen waren, *muß der gewählte Ansatz allerdings einige Fragen offenlassen.*

Leonhard Bauer
Martina Scheinecker

GRÜNE WIRTSCHAFTSPOLITIK – MACHBARE UTOPIEN?

Besprechung von F. Beckenbach,
J. Müller, R. Pfriem, E. Stratmann,
Grüne Wirtschaftspolitik – machbare
Utopien? Mit einem Vorwort von Otto
Schily, Köln, Kiepenheuer & Witsch
1985, 364 Seiten, DM 16,80.

In seinem Vorwort stellt Otto Schily – eines der herausragenden Bundestagsmitglieder der GRÜNEN – fest, daß ein „schlüssiges Gesamtkonzept, in das sich die einzelnen Vorschläge einfügen, bislang auch nicht in Umrissen erkennbar geworden (ist)“ (10). Recht viel mehr als die ziemlich allgemeine Bekundung, „daß die bisher üblichen Indikatoren als Wertmaßstab für wirtschaftlichen Wohlstand untauglich sind, daß insbesondere die Vermehrung des Bruttosozialproduktes, daß quantitatives Wachstum keineswegs gleichbedeutend mit wirtschaftlichem Wohlergehen sind, weil die ökologischen und sozialen Kosten aus der wirtschaftlichen Betrachtungsweise ausgeklammert werden“ (ebd.) waren bisher nicht zu hören, wenn man von einzelnen Gesetzesinitiativen im Deutschen Bundestag einmal absieht. Der vorliegende Band soll diese Lücke zu schließen mithelfen, weil sich – noch einmal Otto Schily – grüne Wirtschaftspolitik „auch durch die Praktikabilität der wirtschaftspolitischen Ideen beweisen (muß)“ (ebd.). Die vorgelegten Resultate sind, was ihre inhaltliche Konsistenz und ihre übergreifende Stringenz anbelangt, durchaus unterschiedlich ausgefallen.

Eberhardt Schmidt sucht und zeigt in der Auseinandersetzung mit dem

DGB Ansatzpunkte für eine Neuorientierung *gewerkschaftlichen Handelns*, die mehr als marktwirtschaftliche Anpassung an Umweltschutz beinhalten und schlägt Korrekturen des Betriebsverfassungsgesetzes und des Arbeitsförderungsgesetzes im Blick auf (ökologische) Arbeitsplatzgestaltung, alternative Fertigung und Betriebsübernahmen vor. Dabei weist seine sog. „produktionsbezogene Ökologiekompensationspolitik“ in eine dezidiert andere Richtung als etwa gewerkschaftliche Programme für Arbeit und Umwelt; das Heil sei nicht in einer Beschleunigung des „qualitativen Wachstums“ zu suchen. Bei derartigen Konzeptionen „bleibt für die Betriebs- und Personalräte nur die Aufgabe der Fort- und Weiterbildung auf dem Gebiet des Umweltschutzes und die daraus abgeleitete Frühkoordination zwischen gewerkschaftlicher und betrieblicher Vertretungsebene“ (122 f.). In der von Schmidt vorgeschlagenen Strategie geht es demgegenüber „um Konturen einer Politik . . ., die bei dem ansetzt, was sich an der gewerkschaftlichen Basis, im Betrieb und in der politischen Öffentlichkeit, bei den Bürgerinitiativen, tatsächlich bewegt und bewegen ließe“ (123).

Frank Beckenbach fordert und entwickelt auf dem Boden einer Kritik des CDU-/FDP-Bundeshaushalts Leitbilder einer basisdemokratischen, sozialen und ökologischen Haushaltspolitik, die die Ausgaben nach den Schwerpunkten Entgiftung und Armutsbekämpfung (je 15 Mrd. DM) umgruppieren und den Gemeinden und Bürgern mehr Einfluß einräumen will. Das relativ geringe Volumen der Programme erklärt sich aus der Ablehnung der Staatsverschuldung durch die GRÜNEN.

Vor diesem Hintergrund diskutiert Michael Schreyer die Frage steuerpolitischer Gerechtigkeit, um dann Alternativen vorzuschlagen, die sich vier Ziele setzen: sozialer Ausgleich statt Umverteilung, Förderung der Familie statt patriarchalischer Ehe, steuerliche

Subventionierung des Umweltschutzes statt Erhaltung der Kapitalsubstanz und finanzielle Stärkung der Gemeinden statt der Finanzallmacht des Bundes.

Der sozialpolitische Experte der GRÜNEN *Michael Opielka*, kritisiert schließlich die Anbindung der Sozialleistungen an das Arbeitsverhältnis und fordert eine Umverteilung von Arbeit und Einkommen: „Eine 20-Stunden-Normalerwerbswoche ohne Lohnausgleich muß mit einem garantierten Grundeinkommen von DM 1000,- für jeden ... verknüpft werden“ (210). Ausführlich stellt er „Kriterien einer Grundeinkommenssicherung“ (212 ff.) und „erste Schritte zur Umverteilung der Einkommen“ (219 ff.) vor. Bei all diesen Maßnahmen geht es vor allem um drei Punkte: „Zum einen muß die Erwerbsarbeit in Richtung auf eine Dezentralisierung und Ökologisierung der Produktion qualitativ umverteilt werden. Zweitens müssen die Verfügungsrechte über die Produktion umverteilt werden. – Um drittens in eine Umverteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern einzusteigen, müssen ... wirksame Unterstützungen für die Männer gegeben werden, die sich gleichwertig an Kindererziehung und Hausarbeit beteiligen wollen“ (218). Konsequentermaßen ist insofern die Forderung, ein garantiertes Grundeinkommen „an jede und jeden“ zu zahlen, „unabhängig davon, in welchen sozialen Bezügen sie/er lebt“ (213). Für Kinder gibt es ein reduziertes Mindesteinkommen.

Kontrovers dazu nimmt *Helmuth Wiesensthal* mit seiner an Lebensphasen gebundenen Vorstellung über eine „bedarfsorientierte Arbeitszeit“ Stellung. Ein „Recht auf Weniger-Arbeit“ soll eine soziale Garantie eines Vollzeit Arbeitsplatzes für jeden ermöglichen. Der sehr differenzierte Artikel stellt sich den Problemen einer Arbeitszeitverkürzung in einer Weise, die – was das theoretische Niveau angeht – beispielgebend für die anderen

Beiträge hätte sein können.

Zur Regionalpolitik und zur Lage der Landwirtschaft legen *Alfred Tacke* und *Hugo Gödde* Beiträge vor.

Auf der Ebene der übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorstellungen, die, am Anfang des Buches abgedruckt, den Rahmen für diese Beiträge bilden (sollen?), verliert sich die Konkretetheit allerdings. Vorherrschend ist eine Industrialismuskritik, die – im großen und ganzen – die Ursachen und Hintergründe der derzeitigen Lage zu benennen nicht imstande ist.

Christian Leipert nimmt nicht nur Abschied vom Wachstum überhaupt, er verabschiedet sich auch gleich von der abendländischen Kultur: „Unsere überkommene Gesellschaftsformation – der Industrialismus – ist kalt und gefühllos. Dies ist eine radikale Anklage der Alternativ-, Gesundheits- und Frauenbewegung gegen den einseitig rationalen, rechenhaften, förmlichen, egoistischen, kopflastigen und körperfeindlichen Wirtschaftsgeist der abendländischen Kultur“ (43) – auf ins Morgenland! Wie, wenn nicht durch vermehrten Denk- und somit Kopfeinsatz, Rüstungs-, Ökologie- und sonstige Probleme bezwungen werden sollen, ist mir nicht einsichtig. Leipert fällt mit derartigen „Erkenntnissen“ – so wie große Teile der Alternativbewegung – auf den *Scheinrationalismus* der bürgerlichen Ökonomie herein.

Reinhard Pfriem setzt gegenüber der unüberschaubaren Komplexität modernen Wirtschaftens auf neue Informationssysteme, kommunale Komitees und eine ökologische Unternehmensverfassung: „Es kann jedoch nur zu noch schlechterer Versorgung führen, wenn man versucht, die unternehmerische Tätigkeit und Initiative zu unterdrücken, wie das in den sozialistischen Ländern ... praktiziert wurde bzw. wird“ (65). Was hier benannt wird, nämlich das (zunächst) vorgebliche Erfordernis eines Marktmechanismus, mündet sehr schnell in Denk-

und Ideologiekkanäle konservativer Wirtschaftstheoretiker bzw. -politiker. Letztendlich hängt ja die „Vernünftigkeit unternehmerischen Handelns“ immer vom – inzwischen fast vollständig – vorgegebenen Umfeld ab, oder anders: Die einzelnen Unternehmen tun letztlich das, was ihnen durch wirtschaftspolitische Anreize und Auflagen ermöglicht wird – wenn man einmal von transnationalen Konzernen oder einigen wenigen oligopolistischen Unternehmen absieht: Die Frage reduziert sich somit auf das Problem *politischer* Durchsetzung. Auch wenn man kein Vertreter einer „Sachzwang“-orientierten Linie ist, muß allerdings die emphatische These von Pfriem, wonach es „nämlich kein

grundsätzliches Hindernis (gibt), es ganz anders zu machen“ (69) als bisher, in Zweifel gezogen werden. Das belegen nicht zuletzt die den einzelnen wirtschaftspolitischen Problemen gewidmeten Beiträge dieses Bandes.

Trotzdem – das Buch bietet, zumal dort, wo sich die Autoren konkreten wirtschaftspolitischen Problembereichen widmen, eine wirklich lesenswerte Einführung in die Grundlagen „Grüner Wirtschaftspolitik“ und ist deshalb zur Lektüre gerade jenen zu empfehlen, die vor lauter *Sachzwängen* das eigentliche Ziel jeglichen Wirtschaftens – die Befriedigung *menschlicher* Bedürfnisse – allzu schnell vergessen.

Alfred Noll

AUSLÄNDISCHE ARBEITNEHMER

Rezension von: „Ausländische
Arbeitnehmer in Österreich“
Forschungsbericht aus Sozial- und
Arbeitsmarktpolitik des
Bundesministeriums für soziale
Verwaltung. Wien 1986, 325 Seiten.

Zu Beginn der Hochkonjunktur, Ende der sechziger Jahre, waren Gastarbeiter als Arbeitskräfte ebenso herzlich willkommen, wie man sie heute wieder zurückschicken will. Die Vorurteile, daß sie durch ihr Dasein die Inländerarbeitslosigkeit steigern, bei den Sozialleistungen abräumen und vielfach kriminell seien, verstärken sich.

Eine nun vorliegende umfangreiche Studie des Sozialministeriums zeigt deutlich, daß diese Vorurteile jeder Grundlage entbehren. Diese Studie belegt aber auch, daß die Gastarbeiter und ihre Familien trotz ihrer inzwischen erfolgten Integration nach wie vor als Menschen zweiter Kategorie behandelt werden – vor allem auch durch bestehende Gesetze.

Wesentliche Ergebnisse der Studie, deren sozialwissenschaftlicher Teil vom Institut für höhere Studien und deren wirtschaftswissenschaftlicher Teil vom Wirtschaftsforschungsinstitut erstellt worden ist, sind folgende:

Ein Großteil der Gastarbeiter (ca. 70 Prozent) ist bereits zumindest zehn Jahre in Österreich. 80 Prozent der erwachsenen Gastarbeiter sind verheiratet, bei 80 Prozent dieser Gruppe wiederum leben die Ehepartner in Österreich. Mehr als die Hälfte der Kinder von Gastarbeitern ist bereits in Österreich geboren.

Mehr als die Hälfte der Gastarbeiter arbeitet schon länger als sechs Jahre im gleichen Betrieb und kann somit als Teil der Stammbesellschaft bezeichnet werden.

Deutlich wird, trotz dieser starken beruflichen Integration, die nach wie vor bestehende rechtliche Diskriminierung in bezug auf den Arbeitsplatz durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz. Ausländische Arbeitnehmer müssen bei einem Abbau von Arbeitsplätzen vor den Inländern gekündigt werden. Die erteilten Beschäftigungsbewilligungen für die Beschäftigung von Ausländern sind meist nur auf ein Jahr befristet bzw. können widerrufen werden. Ein Abbau der Ausländerbeschäftigung kann daher auch ohne Kündigungen erfolgen, indem die Arbeitsämter die Zahl der erteilten Beschäftigungsbewilligungen reduzieren. Der einzelne ausländische Arbeitnehmer, auch wenn er bereits längere Zeit hier in Österreich gearbeitet hat, hat damit keine Chance mehr eine Arbeit zu finden. Mit der Nicht-Erneuerung der Beschäftigungsbewilligung ist häufig auch ein Erlöschen der Aufenthaltsbewilligung verbunden, da damit auch das von der Fremdenpolizei verlangte regelmäßige Einkommen nicht mehr nachgewiesen werden kann. Er muß somit mit seiner Familie in sein Heimatland zurückkehren.

Dementsprechend stark ist auch die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in den letzten zehn Jahren gesunken, vor allem auch in den Branchen, in denen noch am ehesten von einer Konkurrenz zwischen inländischen und ausländischen Arbeitskräften gesprochen werden kann.

In der Bauwirtschaft reduzierte sich der Beschäftigtenstand von Ausländern im letzten Jahrzehnt um 60 Prozent, in der Eisen- und Metallindustrie um ca. 50 Prozent.

Übriggeblieben sind die Beschäftigungen, die durch besonders schlechte Arbeitsbedingungen und geringe Entlohnung gekennzeichnet sind und

deshalb auch nicht ohne weiters von Österreichern besetzt werden.

Damit ist auch das Argument der Konkurrenzierung der österreichischen Arbeitnehmer durch die Ausländer entschärft.

Neben der beruflichen Diskriminierung zeigt die Studie aber auch noch die Diskriminierung in den anderen Lebensbereichen, wie Schule, Wohnen etc. deutlich. So lebt die Mehrheit der Gastarbeiter nach wie vor in qualitativ schlechten, rechtlich mangelhaft geschützten, zu kleinen und besonders teuren Wohnungen.

Besonderer Benachteiligung sind auch die Kinder der Gastarbeiter, die zweite Generation, so der Fachjargon, ausgesetzt. So lag der Anteil der Gastarbeiterkinder am zweiten Klassenzug der Hauptschulen im Jahre 1982 bei 27 Prozent. Besonders stark sind sie jedoch von der Arbeitslosigkeit betroffen. Einerseits aufgrund ihrer schlechten Ausbildung, andererseits aufgrund der Tatsache, daß für sie oft keine Beschäftigungsbewilligungen an Unternehmen ausgestellt werden.

Die Studie stellt verschiedene Reformvorschläge zur Diskussion, die vor allem der veränderten gesellschaftlichen und beruflichen Situation im Vergleich zu den frühen 70er Jahren Rechnung tragen soll. In diesen Reformvorschlägen soll vor allem berücksichtigt werden, daß die Gastarbeiter aufgrund ihrer relativ langen durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in Österreich, ihrer familiären Situation und ihrer betrieblichen Veranke-

rung bereits integraler Bestandteil unserer Gesellschaft geworden sind und daß sie deshalb auch einen berechtigten Anspruch auf Chancengleichheit haben.

So soll die Zugangsmöglichkeit für bereits länger in Österreich lebende Gastarbeiter zu einer Beschäftigung verbessert werden bzw. die ständige Bedrohung, die Beschäftigung zu verlieren, weil das Arbeitsamt keine Beschäftigungsbewilligung mehr ausstellt, verringert werden. Insbesondere sollen die Angehörigen der zweiten Generation von den Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Fremdenpolizeigesetzes ganz ausgenommen werden. Ebenso wird vorgeschlagen, daß die Diskriminierung der Ausländer in Bezug auf Sozialleistungen abgebaut wird, da sie über Steuern und sonstige Beiträge wie Inländer zur Finanzierung beitragen.

Alles in allem gibt die Studie einen ausgezeichneten und detaillierten Einblick in die traurige Realität des Gastarbeiterlebens in unserem Land und stellt unserer Gesellschaft kein gutes Zeugnis aus.

Bleibt zu hoffen, daß – wie es Bundesminister Alfred Dallinger im Vorwort ausdrückt – die in dieser Publikation aufgezeigte Diskriminierung der Gastarbeiter nicht folgenlos bleibt, sondern zu gesellschaftspolitischen Reformen zugunsten der ausländischen Mitbürger führt.

Franz Köppl

FRIEDENSFORSCHUNG

Rezension von: Anselm Skuhra/
Hannes Wimmer (Hg.):
Friedensforschung und
Friedensbewegung. Verlag: Verband
der wissenschaftlichen Gesellschaften
Österreichs. Wien 1985, 325 Seiten.

Als die inzwischen abgeflaute Friedensbewegung gerade ihrem Höhepunkt entgegensteuerte, fand die Jahrestagung der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaften unter dem Thema „Friedensforschung und Friedensbewegung“ statt (November 1982). Einige zentrale Referate dieser Veranstaltung werden im vorliegenden Sammelband in überarbeiteter Form wiedergegeben.

Sowohl die Tagung als auch die Herausgabe dieses Bandes stehen am Beginn einer für Österreich neuen Forschungstätigkeit. Durch die Gründung des Friedensforschungsinstitutes in Stadtschlaining (Südburgenland) im Jahre 1983 hat nun Österreich 24 Jahre nach der Gründung des ersten diesbezüglichen Institutes (Oslo, 1959) Anschluß an eine internationale Entwicklung gefunden. Einer der beiden Herausgeber (Skuhra) war selbst Mitarbeiter des ersten – interdisziplinär organisierten – Forschungsprojektes dieses Österreichischen Institutes für Friedensforschung und Friedensserziehung (Thema des Projekts: Österreichische Neutralität und Friedenspolitik).

Neben der erwähnten Wiedergabe von Referaten enthält der vorliegende Sammelband einige weitere Beiträge und eine Reihe von wichtigen historischen Dokumenten der österr. Friedensbewegung (z. B. den Abrüstungsvorschlag von H. Thirring aus dem

Jahre 1963, den Text des Bundesheervolksbegehrens u. v. a. m.).

Im Beitrag von Josef Binter und Wilfried Graf („Aufgaben und Tätigkeitsbereiche des österr. Instituts für Friedensforschung“) wird die Friedensforschung (FF) als eine „systematische, interdisziplinäre, auf Anwendung gerichtete Forschung“ verstanden. Die FF soll „größere Erkenntnisse über die Ursache des Krieges und anderer Formen der Gewalt und bessere Einsicht in die Bedingungen einer friedlichen Konfliktaustragung“ gewinnen helfen (S. 267). Dabei sollten die relevanten sozialen, ökonomischen, technischen, politischen und psychologischen Faktoren durch die Kooperation verschiedener Einzeldisziplinen erfaßt werden.

Angesichts dieses breiten Spektrums, in dem auch die Wirtschaftswissenschaften einen ganz zentralen Stellenwert einnehmen, ist es oft schwer, den Forschungsbereich einigermaßen klar ab- bzw. einzugrenzen. So berichtet H. Springer-Lederer in seinem Beitrag über die Pugwash-Bewegung (vor allem aus Wissenschaftlern bestehend), daß man nicht bei den Themen Abrüstung, Sicherheit und Frieden stehengeblieben sei und daß man sich weitere Aufgaben gestellt habe, „die für die menschliche Gesellschaft entscheidend sind“ (S. 264).

Dieser breite Ansatz, in dem nicht selten der Bezug zu den engeren Fragen der FF verloren geht und der auch zu forschungsökonomischen Problemen führt, wird aber wiederum der Komplexität der sozialen Wirklichkeit gerechter als die oft enge Vorstellungswelt traditioneller Verteidigungsexperten. Es wird daher auch von H. Wiberg in seinem ausgezeichneten Beitrag über „National Security of Small States: Problems and Options“ gefordert, Politiker sollten in Sicherheitsfragen nicht nur auf Militärs hören, sondern auch Gegenexperten beziehen (S. 76); Friedensforscher hätten hier einen Aufgabenbereich.

H. Wiberg verweist in seinem Beitrag u. a. auch auf das Problem ökonomischer Abhängigkeiten, von denen in Verteidigungsdiskussionen nur allzu oft abstrahiert wird, obwohl Fragen der Außenhandels- und Technologiepolitik für die nationale Sicherheit mindestens so wichtig sind wie militärische Aspekte (S. 77).

Daß die Zunahme internationaler Abhängigkeiten und Verflechtungen ein Umdenken in der Sicherheitspolitik erfordert, wurde schon von einem sehr frühen Vertreter des österreichischen Pazifismus, nämlich Alfred H. Fried, zu Beginn dieses Jahrhunderts betont. In einem literarischen Dokument aus dem Jahre 1920, das im Sammelband wiedergegeben wird, stellt Fried fest, daß „die hohe Entwicklung der Technik ... eine Lebensgemeinschaft zwischen den Völkern geschaffen (hat). Sie hat die Erde verkleinert, die Menschen der entferntesten Teile zu Nachbarn gemacht und ihr Leben zu einer unentrinnbaren gegenseitigen Abhängigkeit verflochten.“ Und er kritisiert an seinen Zeitgenossen, daß sie „die geistige Anpassung diese durch die vorausseilende Technik bewirkte Verengung noch nicht vollzogen“ hätten (S. 297). Eine Aufgabe der FF kann wohl darin gesehen werden, im Bereich der Sicherheitspolitik diese „geistige Anpassung“ voranzutreiben.

Christoph Gütermann („Zur Geschichte der österreichischen Friedensbewegung“) stellt in seinem Beitrag leicht bedauernd fest, daß diese Wandlung vom „illusionären“ zum „organisatorischen“ Pazifismus, wie sie bei Fried ihren Ausdruck findet, von der Sozialdemokratie nicht zur Kenntnis genommen wurde, die ja den „bürgerlichen“ Friedensbemühungen eher ablehnend gegenüberstand (S. 200).

Eine gute Auflistung von aktuellen Vorschlägen aus der Friedensbewegung und FF stellt der Beitrag von Hylke Tromp dar („Alternativen zur gegenwärtigen Sicherheitspolitik und

die Friedensbewegungen“), in dem auch die gegenwärtige Sicherheitspolitik einer Kritik unterzogen wird, die – so Tromp – „dem Wahnsinn nahekommt“ (S. 96).

Die (Sub-)Kultur der Friedensbewegung wird in einem Beitrag von Manfred Küchler analysiert („Die Anhänger der Friedensbewegung in der BRD – Einstellungsmuster, Wertorientierungen und soziodemographische Verankerung“). Küchler sieht auf Grund der vorgestellten Daten seine These erhärtet, „daß die heutige Friedensbewegung nicht primär eine auf ein bestimmtes Issue bezogene Bewegung ist, sondern die Manifestation einer sehr umfassenderen Unzufriedenheit mit den bestehenden Verhältnissen und einem diese begleitenden Wandel des Wertsystems ist“ (S. 226).

Die zentrale Rolle, die die Entwicklung des politisch-psychologischen Bewußtseins für das System der Landesverteidigung und der Sicherheitspolitik haben kann, zeigt sich nicht nur in der gewandelten Einstellung zu den Verteidigungssystemen. Entwicklungen des politischen Klimas können auch die Funktion des jeweiligen militärischen Potentials schlagartig verändern. So zeigen die von A. Skuhra präsentierten Daten („Militärausgaben, Rüstungsexporte und Waffenexportgesetz Österreichs – Daten, Materialien und Analyse“), daß der Anteil der Militärausgaben am österreichischen Budget unmittelbar vor dem zweiten Weltkrieg enorm anstieg, womit Österreich auf die Bedrohung durch das Deutsche Reich reagierte (S. 277). Bekanntlich wurde aber dann das Bundesheer gar nicht eingesetzt – die Rüstungsgüter wurden samt Personal unversehrt der deutschen Wehrmacht einverleibt. Die Verteidigungsexperten haben offensichtlich einen ganz wesentlichen Faktor übersehen.

Ähnliches wie damals für die Zukunft zu verhindern ist ehrliches Anliegen einzelner Militärs. So verlangt Karl Semlitsch, Oberst des Generalstabs und Leiter des Büros für Wehr-

politik, „bündnisfeindlich strukturierte Streitkräfte“ (S. 129). Dies ist nach Semlitsch eine Voraussetzung dafür, daß man dem neutralen Staat die „Neutralität auch für Konfliktzeiten glaubt“. Die Logistik dürfe daher nicht nach dem Prinzip der rasch ansteckbaren „Steckdose“ ausgerichtet sein, da eine solche Landesverteidigung zu einem politischen Risikofaktor werden würde und zu präventiven Maßnahmen gegen den Neutralen führen könnte. Semlitsch hegt auch Zweifel am NATO-Konzept der Vorne-Verteidigung; er verweist auf die Möglichkeit, daß „der wandelbare politische Wille“ (S. 131) die ursprünglichen Ziele verändern könnte.

Ein solcher Wandel des politischen Klimas, gegen den auch ein Verfassungsgesetz relativ wirkungslos ist, kann aber auch in Österreich zu einer Kooperation mit der NATO führen, wie immer das Verteidigungssystem strukturiert ist.

Insgesamt gehen alle diese militärpolitischen Überlegungen, insbesondere wenn sie eine militärische Rolle für einen Kleinstaat in Betracht ziehen, von der Hypothese aus, daß vielleicht irgendwann einmal in Mitteleuropa ohne Einsatz von Atomwaffen gekämpft werden wird.

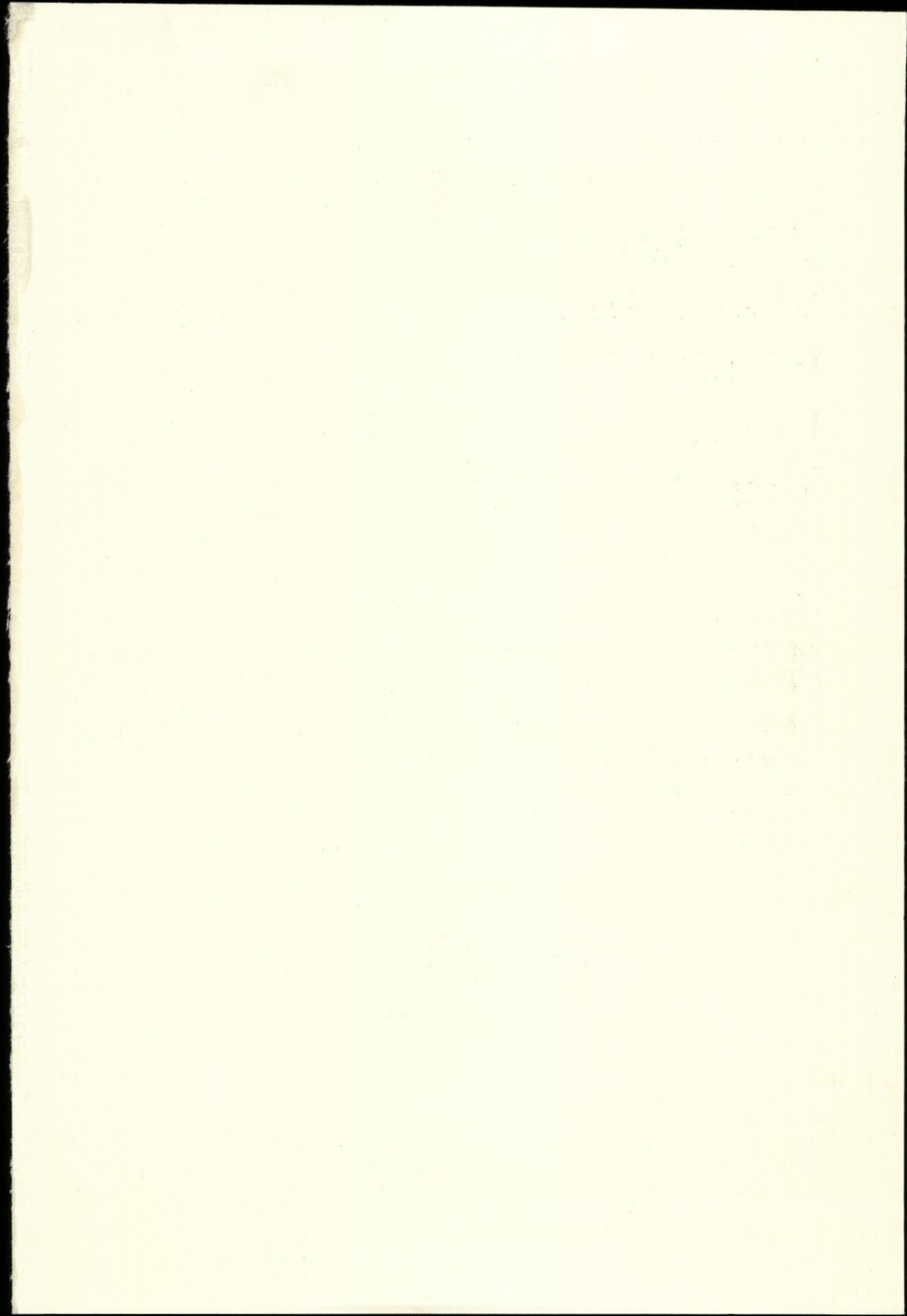
Der Frage, wann Großmächte zu militärischen Mitteln greifen, geht H. Gärtner in seinem Beitrag über „Macht, Abschreckung und alternative Sicherheit im internationalen System“ nach. Er vertritt die These, daß die militärische Dimension der Macht dann in den Vordergrund tritt, wenn ökonomische und politische Hegemonie brüchig sind. Mit Militarisierung soll verhindert werden, „daß andere

Vorteile aus eigenem Hegemonieverlust ziehen“ (S. 40). Er stellt fest, daß die Großmächte in den letzten Jahren einen Hegemonie- und Identitätsverlust erlitten. – H. Gärtner untersucht dann verschiedene sicherheitspolitische Konzepte danach, wieweit sie friedenspolitisch bedeutsamen Kriterien genügen (S. 47 ff.).

Am Beginn des Bandes steht ein Beitrag von J. Galtung über die „Rüstungspolitik der Großmächte und die Chancen der Abrüstung und Friedensbewegung“. Er fordert u. a. eine vorsichtige Abkoppelung von den Supermächten. Er äußerte sich auch sehr kritisch über den sicherheitspolitischen Sachverstand der meisten Politiker, die seiner Meinung nach mit einer zu einfachen „Apparatschik-Theorie“ an die Wirklichkeit herangehen.

Neben den bereits erwähnten Beiträgen enthält dieser Sammelband eine Darstellung des Defensiv-Konzeptes von H. Afheldt, das in der westdeutschen Verteidigungsdiskussion eine gewisse Bedeutung erlangt hat. Weiter findet sich eine – empirisch untermauerte – positive Beurteilung des Abschreckungssystems der letzten Jahrzehnte (E. Weede) und eine etwas rüde geführte Diskussion zwischen Weede und A. Tausch über die Wachstums- und Verteilungstheorie Weedes; die Antwort Weedes auf die Kritik von Tausch ist allerdings eher erheiternd als informativ. Last, not least wäre noch eine Sammelrezension von A. Maislinger zu erwähnen, die einen guten Überblick über österr. Publikationen zum Thema Frieden und Landesverteidigung bietet.

Karl Wörister



RICHTIG VERSICHERN IST EINE FRAGE DES BERECHENBAREN VORTEILS.

Das Angebot

- schnelle und präzise Beratung
- niedrigste Prämienzahlungen
- Steuervorteile
- Spitzenleistungen
- unbürokratische Schadensabwicklung
- Ihr Gewinnanteil

Die Leistungen

- Lebensversicherungen
Stufentarif
zwei Menschen – eine Prämie
Lebens-Bonus-Tarif
Vorsorge- und Spartarif
- Unfallversicherungen
Einzelunfall
Familienunfall
Reiseunfall
- Krankenversicherungen

die ÖBV.

BEAMTENVERSICHERUNG
die richtige Anlage fürs Leben.

1016 Wien – Grillparzerstraße 11
Servicetelefon 0222/42 56 08