

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT:

Editorial	Nach der Stagnation
Hannes Swoboda	Zur Krise der Kommunalpolitik am Beispiel Wien
Helfried Bauer	Bemerkungen zur kommunalen Finanzkrise
Monika Hutter / Martin Riese	Wohlfahrtseffekte einer Arbeits- zeitverkürzung
Eduard März	Sozialistische Perspektiven von heute
Rudolf Hickel	Schumpeter-Nachlese Berichte und Dokumente Bücher

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.

REDAKTIONSKOLLEKTIV

„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut.

Günther Chaloupek
Thomas Delapina
Brigitte Ederer
Irene Geldner
Wilhelmine Goldmann
Josef Hochgerner
Peter Kreisky

Michael Mesch
Christine Reiterlechner
Nikolaus Reitzner
Bruno Roßmann
Kathrin Svoboda
Hans Wehsely

**REDAKTIONELLE
LEITUNG**

Günther Chaloupek

REDAKTIONSBEIRAT

Helfried Bauer
Paul Blau
Felix Butschek
Peter Fleissner
Helmut Frisch
Rupert Gmoser
Oskar Grünwald
Heinz Kienzl
Fritz Klenner
Herbert Krämer
Thomas Lachs
Ferdinand Lacina
Kazimierz Laski
Eduard März
Egon Matzner
Ewald Nowotny

Herbert Ostleitner
Theodor Prager
Claus J. Raidl
Hans Reithofer
Philipp Rieger
Erich Schmidt
Gerhard Schwödianer
Josef Steindl
Hannes Suppanz
Hannes Swoboda
Maria Szecei †
Herbert Tumpel
Julian Uher
Erwin Weissel
Karlheinz Wolff

**MEDIENINHABER
(VERLEGER)**

Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac
A-1010 Wien, Graben 17
Telefon 0222/52 85 52

**HERAUSGEBER
UND REDAKTION**

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22
Telefon 0222/65 37 65

DRUCK

Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg
A-2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66
Telefon 0 26 22/82 61 Serie

PREISE

Einzelnummer öS 80,– (inkl. MwSt.)
Jahresabonnement öS 250,– (inkl. MwSt.)
Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 150,–

BANKVERBINDUNG

Postsparkassenkonto 1591.013

OFFENLEGUNG

gemäß § 25 Mediengesetz:
Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac
A-1010 Wien, Graben 17

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

EDITORIAL

Nach der Stagnation 331

Hannes Swoboda

Zur Krise der Kommunalpolitik am Beispiel
Wien 335

Helfried Bauer

Bemerkungen zur kommunalen Finanzkrise . . 357

Monika Hutter / Martin Riese

Gruppenspezifische Wohlfahrtseffekte einer Ar-
beitszeitverkürzung 377

Eduard März

Sozialistische Perspektiven von heute 387

Rudolf Hickel

„Krise des Steuerstaates“ – Schumpeters Bei-
trag zur politischen Ökonomie der Staatsfinan-
zen – Ein Nachtrag zum hundertsten Geburtstag
von J. A. Schumpeter, 1983 401

BERICHTE UND DOKUMENTE

Elisabeth Petrusch / Franz Richter: Bilanzkenn-
zahlen österreichischer Industrieunternehmen
nach Bundesländern von 1975 bis 1982 423

BÜCHER

Bernd Rohwer: Beschäftigungspolitik bei an-
haltend geringem Wirtschaftswachstum (Micha-
el Mesch) 435

E. Talos und G. Vobruba (Hrsg.): Perspektiven
der Arbeitszeitpolitik (Erwin Weissel). 444

Horst Zimmermann und Klaus-Dirk Henke: Fi-
nanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre
von der öffentlichen Finanzwirtschaft (Gerhard
Lehner) 445

Peter Rosner: Arbeit und Reichtum (Manfred Prischinig) 448

Harald Sterk: Industriekultur in Österreich. Der Wandel in Architektur, Kunst und Gesellschaft im Fabrikszeitalter 1750 bis 1873 (Felix Butschek) 450

Bauer, Brandstädter, Goschler: Probleme und Tendenzen der kommunalen Investitionstätigkeit – Ergebnisse der Finanzbedarfserhebung 1982 bis 1985 (Franz Köppl) 453

H.-B. Schäfer: Landwirtschaftliche Akkumulationslasten und industrielle Entwicklung (Kunibert Raffer) 455

**Unsere
Autoren**

HELFRIED BAUER ist Geschäftsführer des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums in Wien

RUDOLF HICKEL ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bremen

MONIKA HUTTER ist Assistentin am Institut für Wirtschaftstheorie an der Universität Linz

EDUARD MÄRZ ist Professor für Wirtschaftsge-
schichte an der Universität Wien

ELISABETH PETRUSCH und FRANZ RICHTER sind
in der Oesterreichischen Nationalbank, Büro für Refi-
nanzierung, tätig.

MARTIN RIESE ist Assistent am Institut für Wirt-
schaftstheorie an der Universität Linz

HANNES SWOBODA ist Leiter des Kommunalwissen-
schaftlichen Referats der Arbeiterkammer Wien

Editorial

Nach der Stagnation

Nach wiederholter Enttäuschung von Aufschwungserwartungen in den vergangenen Jahren hat der bisherige Verlauf des Jahres 1984 die Vorhersage eines Konjunkturaufschwungs bestätigt, und damit wurde die Stagnationstendenz der frühen achtziger Jahre überwunden. Es liegt schon längere Zeit zurück, daß die Industrieproduktion um 5 Prozent zugenommen hat, wie für das heurige Jahr prognostiziert wird. Mit Erleichterung kann auch registriert werden, daß der Beschäftigtenstand seit einigen Monaten einen deutlichen Aufwärtstrend aufweist und damit die Arbeitsmarktsituation vorerst stabilisiert erscheint.

Die Beschleunigung der Inflation, die – wenn man von der Preisentwicklung bei den Saisonwaren absieht – den Steuer- und Tarifierhöhungen vom Jahresbeginn zuzuschreiben ist, wird Österreichs Position im internationalen Vergleich bei diesem Indikator nur vorübergehend verschlechtert haben. Nach allgemeiner Einschätzung wird daraus kein „vicious circle“ entstehen, vielmehr sollte der Preisanstieg 1985 auf 4 Prozent gesenkt werden können. Damit wird wieder Spielraum für eine Erhöhung der Realeinkommen geschaffen, welche über eine Belebung des privaten Konsums im nächsten Jahr den gewichtigsten Beitrag zum prognostizierten Wirtschaftswachstum von 3 Prozent bringen soll.

Was bedeutet diese Verbesserung der Konjunktur in mittel- und längerfristiger Betrachtung? Zuallererst wohl, daß die vor einem Jahr noch immer nicht ganz auszuschließende Gefahr einer Dauerstagnation vorerst gebannt ist. Zwar ist der Konjunkturaufschwung in Europa und auch in Österreich deutlich schwächer als in den USA ausgefallen, doch ist der nicht endenwollende Strom von Meldungen immer neuer Krisen in Industrieunternehmen, von Arbeitsplatzverlusten und steigenden Arbeitslosenzahlen unterbrochen. Wenn auch die Schwierigkeiten noch lange nicht in allen Bereichen überwunden sind, so hat sich in vielen der Unternehmen die Lage konsolidiert und auch die Bilanzstruktur verbessert. Die Zukunftserwartungen sind nach wie vor von Vorsicht, aber nicht mehr so stark vom Pessimismus geprägt. Mit Verzögerung beginnt diese Veränderung auch auf die Industrieinvestitionen durchzuschlagen. Allerdings bedeutet dies im Unternehmenssektor in den allerwenigsten Fällen eine Rückkehr zu „business as usual“.

In der Wirtschaftspolitik hatte eine gewisse Reorientierung in einzelnen Bereichen bereits eingesetzt, bevor der Aufschwung mit Sicherheit erkennbar war. Diese Reorientierung betrifft vor allem die Fiskalpolitik des Bundes, die seit 1983 im Zeichen der Konsolidierung steht (vgl. das Editorial von Heft 3/83 dieser Zeitschrift). Wie sich gezeigt hat, haben die Maßnahmen vom Herbst 1983 den Aufschwung nicht behindert. Daß die Konjunktur sich seither besser entwickelt hat als erwartet, wird das für 1984 zu erwartende Netto-Defizit nur wenig beeinflussen. Ab 1985 sind zusätzliche Einnahmen aus der Zinsertragssteuer zu erwarten. Die 40. ASVG-Novelle wird den Sozialhaushalt des Bundes bis zum Jahr 1988 kumuliert um rund 35 Mrd. S entlasten. Dennoch bewirken alle diese Maßnahmen noch keine Umkehrung des Trends. Wie die letzte Budgetvorschau des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen für den Zeitraum 1984–1988 demonstriert hat, würde sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben ab 1986 wieder leicht öffnen. Unter der Annahme einer unveränderten Rechtslage bei den Steuern sowie bei Zugrundelegung eines durchschnittlichen BIP-Wachstums von 2 Prozent pro Jahr steigen die Einnahmen über die Gesamtperiode um 26,7 Prozent, die Ausgaben (inklusive Finanzschuldauflauf) dagegen um 31 Prozent.

Dieses Ergebnis ist nicht zuletzt deswegen bemerkenswert, weil bei der Projektion der Ausgaben eher restriktive Annahmen getroffen wurden und der Beirat überdies bis 1988 keine Senkung der Lohnsteuer unterstellt hat. Verzicht auf Einnahmen von fiskalisch ergiebigeren Steuern (worunter auch die Zinsertragssteuer fällt) würden die Konsolidierung ebenso verzögern oder gefährden wie eine Steuerreform, die nicht aufkommensneutral ist. Daß Steuersenkungen durch positive Wachstumsimpulse den Budgetsaldo im Endeffekt nicht verschlechtern würden, ist eine Illusion, für die nach den amerikanischen Erfahrungen wohl niemand mehr Gutgläubigkeit beanspruchen darf.

Eine Senkung der Nettodefizite gegenüber den Trendwerten müßte angesichts des Umstandes, daß durch die bereits erfolgten Steuer- und Beitragserhöhungen der Spielraum auf der Einnahmenseite weitestgehend ausgeschöpft sein dürfte, primär auf der Ausgabenseite ansetzen. Dabei muß man sich darüber im klaren sein, daß allein der vom steigenden Zinsaufwand ausgehende Druck auf die übrigen Ausgaben diesmal merklich stärker ist als nach der Rezession 1975. Schon aus diesem Grund erscheint die Forderung unrealistisch, die Netto-Neuverschuldung in den nächsten Jahren drastisch zu senken, abgesehen davon, daß solche Versuche der Gefahr ausgesetzt sind, sich über den Kreislaufzusammenhang selbst zu vereiteln, wenn sie zu einem konjunkturell ungün-

stigen Zeitpunkt gesetzt werden. Abzusehen ist, daß die österreichische Budgetpolitik auch von außen her unter einen gewissen Zugzwang geraten wird, das Ausgabenwachstum zu dämpfen. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Regierung die Netto-Neuverschuldung des Bundes auf unter 20 Mrd. DM reduzieren. Dies entspricht weniger als 2 Prozent des BIP, gegenüber immer noch mehr als 4 Prozent in Österreich 1985. Unabhängig davon, wie man die Budgetpolitik unseres Nachbarlandes beurteilt, wird Österreich nicht daran vorbeikommen, Maßnahmen wenigstens in dieselbe Richtung zu ergreifen, wenn die Orientierung des Schilling an der DM als Leitwährung beibehalten werden soll.

Nimmt man diese Faktoren zusammen, so ergibt sich daraus, daß die Budgetpolitik zwar auf mittlere Sicht noch eine gewisse antizyklische Gestaltung zuläßt, die antizyklische Komponente gemessen am Gesamthaushalt und an den Kreislaufaggregaten jedoch kleiner werden wird. Demzufolge wird die beschäftigungsstützende Wirkung der Fiskalpolitik in künftige Konjunkturrezessionen schwächer sein als bisher.

Wenn damit in *einem* strategischen Operationsbereich der in Österreich entwickelten Variante der Wirtschaftspolitik die Grenzen enger gezogen erscheinen, so findet eine Fortsetzung der bisherigen Kombination von Preis-, Einkommens- und Wechselkurspolitik gegenwärtig günstigere Voraussetzungen vor als zu Ende der siebziger Jahre. Die Leistungsbilanzkrise der siebziger Jahre ist überwunden, nachdem Österreich heuer bereits im dritten Jahr in ununterbrochener Reihe ein positives oder jedenfalls annähernd ausgeglichenes Ergebnis in der Leistungsbilanz erzielen und dies sich den Prognosen zufolge auch 1985 wiederholen wird. Wenngleich die Ursachen dafür bisher nicht zufriedenstellend geklärt sind, erscheinen damit jene Skeptiker widerlegt, die der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Praxis die Fähigkeit einer ausreichenden Koordinierung von Einkommens- und Wechselkurspolitik absprechen. Das bloße Faktum der Leistungsbilanzdrehung sollte auch den in Österreich stets präsenten Strukturpessimisten zu denken geben. Tatsächlich kam die rasche Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts auch für viele optimistischer gesinnte Ökonomen überraschend, was darauf deutet, daß man in Österreich allgemein dazu tendiert, die eigene Wettbewerbsstärke und die Fähigkeit zu struktureller Anpassung zu unterschätzen. Deficit spending und andere beschäftigungserhaltende Maßnahmen allein sind wohl auch keine ausreichende Erklärung dafür, daß die Arbeitslosenrate in Österreich in der langen Rezession 1980/83 deutlich weniger stark gestiegen ist als im

europäischen OECD-Durchschnitt, und dies trotz des weitaus niedrigeren Ausgangsniveaus. Dazu beigetragen haben außerdem strukturverbessernde Anpassungsvorgänge in der Industrie, die eine Verbesserung der Exportstruktur ermöglichen; sowie ein höheres Maß an gesamtwirtschaftlicher Stabilität. In einer umfassenderen Sichtweise erscheint der „Austro-Keynesianismus“ als Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, „intrinsische Instabilitäten des Marktprozesses als Folge von Unsicherheiten oder wechselnden Erwartungen durch gesamtwirtschaftliche Arrangements zu reduzieren: Sozialpartnerschaft, stabiler Finanzsektor, Unabhängigkeit der Investitionsentscheidungen von monetären Faktoren sowie Dominanz automatischer Stabilisatoren. Diese Reduktion von Marktinstabilitäten kann als fundamentale Politikempfehlung Keynes angesehen werden.“ (R. Holzmann, G. Winckler, *Austrian Economic Policy. Some Theoretical and Critical Remarks on "Austro-Keynesianism"*, in: *Empirica* Nr. 2/1983, S. 183).

Die verringerte Manövrierfähigkeit der Fiskalpolitik bedeutet eine Modifizierung des Grundkonzepts der österreichischen Wirtschaftspolitik, nicht jedoch das manches Mal eilfertig verkündete Ende des Austro-Keynesianismus. Freilich ist die größere gesamtwirtschaftliche Stabilität Österreichs – das betonen die zitierten Autoren – weder eine wissenschaftliche unanfechtbare Tatsache noch eine endgültig erworbene und auf Dauer gesicherte Grundlage der Wirtschaftspolitik, sondern wird sich auch in Zukunft unter weitgehend von außen vorgegebenen Bedingungen zu erweisen haben.

Die Ausgangsbedingungen im Aufschwung nach mehrjähriger Rezession sind in Österreich erheblich günstiger als in den meisten Industriestaaten, vor allem, was die Beschäftigungslage betrifft. Falls sich die internationale Wirtschaftslage in dem Sinne „normalisiert“, daß längere Stagnationsphasen wie die letzte sich nicht mehr wiederholen, sind die Chancen durchaus gegeben, in Österreich ein weiteres Abbröckeln der Beschäftigung zu vermeiden. Darüber hinaus haben sich nach den in der BRD von den Gewerkschaften erreichten Arbeitszeitverkürzungen die Möglichkeiten für einen Einsatz dieses Instruments im Dienste der Beschäftigungspolitik in Österreich verbessert. Die Schwierigkeiten der Anpassung zu niedrigeren Wachstumsraten erscheinen damit heute nicht mehr so unüberwindlich als noch vor einigen Jahren.

Zur Krise der Kommunalpolitik am Beispiel Wien

Hannes Swoboda

Gesellschaftliche Krisen und Strukturveränderungen haben im städtischen Bereich bestimmte und oft sehr ausgeprägte Auswirkungen. In einer Welt mit einem hohen Anteil städtischer Bevölkerung und darüber hinaus mit einem hohen Anteil urbaner Verhaltensweisen, kultureller Einstellungen und Werthaltungen ist es für die Analyse gesellschaftlicher Verhältnisse nicht unbedeutend, die konkreten städtischen Ausprägungen dieser Verhältnisse zu untersuchen und zu analysieren. Wenn im folgenden Wien als Beispiel herangezogen wird, so hat das nicht nur naheliegende Gründe, sondern wird auch dem grundsätzlichen Ziel dieser Analyse durchaus gerecht. Wien ist eine Großstadt, aber sie gehört keineswegs zu den größten Städten dieser Welt. Es ist kleiner als etwa London, Paris und Rom, hat ungefähr die gleiche Bevölkerungszahl wie Hamburg, München und Mailand und ist größer als Städte wie Neapel, Genua, Bologna, Köln, Essen, Lyon.

Wien ist eine Stadt mit einer langen Tradition, mit einer zum Teil sehr alten bewahrenswerten Gebäudesubstanz, aber es handelt sich um eine Stadt, in der es in den letzten Jahrzehnten eine sehr rege und umfangreiche Neubautätigkeit gegeben hat. Von dem 1981 gezählten Wohnungsbestand von 704.100 bewohnten Wohnungen, wurden 300.000, also über zwei Fünftel, nach 1945 gebaut.

Wien ist eine Stadt mit einem großen, industriell gewerblichen Sektor, aber es ist dennoch keine bloße Industriestadt. In Wien wirken sich eine Reihe von gesellschaftlichen Krisen und Brüchen aus, ohne daß diese hier in einer unbewältigbaren Überspitzung ihren Ausdruck finden.

Natürlich ist jede Stadt, die als Beispiel für eine umfassendere Analyse herangezogen wird, durch Sonderfaktoren geprägt, und nicht vollständig vergleichbar mit irgend einer anderen Stadt. Dennoch

scheint es gerade für den europäischen Raum durchaus sinnvoll zu sein, kommunale Probleme am Beispiel Wiens auseinanderzusetzen.

1. Die demographische Entwicklung

Wien hat im Laufe der letzten 100 Jahre alle Möglichkeiten der Bevölkerungsentwicklung durchgemacht. Zuerst eine sehr stürmische Zuwanderung, insgesamt ein extremes Bevölkerungswachstum, dann Phasen der Stagnation und zuletzt Phasen des deutlichen Bevölkerungsverlustes. Dabei stagniert sowohl die Ostregion insgesamt, als auch die größeren Landeshauptstädte in Relation zur Entwicklung der Bundesländerbevölkerung.

Anders hingegen ist die Situation im Wiener Umland: es hat deutliche Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen. Das Wien umgebende Bundesland Niederösterreich hatte zwischen 1971 und 1981 einen Bevölkerungszuwachs von 13.700 bzw. 1 Prozent. Diese Durchschnittszahl verzerrt jedoch die tatsächliche Entwicklung. Die Wien fernerliegenden niederösterreichischen Randbezirke, wie Hollabrunn, Gmünd, Zwettel, aber auch Mistelbach registrierten nämlich eine deutlich

Tabelle 1

Wohnbevölkerung

	1961	1971	1981
Österreich	7,073.807	7,456.403	7,555.338
Größere Landeshauptstädte:			
Graz	237.080	248.500	243.166
Linz	195.978	202.874	199.910
Salzburg	108.114	128.845	139.426
Innsbruck	100.695	115.197	117.287
Klagenfurt	75.684	82.512	87.321
Summe	717.551	777.928	787.110
Anteil der fünf größeren Landeshauptstädte an der Bevölkerung der betreffenden Bundesländer	20,07%	20,03%	19,57%
Wien	1,627.566	1,614.841	1,531.346
Ostregion (Wien, Niederösterreich, Burgenland)	3,272.579	3,301.121	3,228.966
Anteil Wiens an der Ostregion	49,7%	48,9%	47,4%

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Tabelle 2

Wohnhafte Berufstätige (einschließlich Arbeitslose)

	1961	1971	1981
Österreich	3,369.815	3,097.986	3,412.108
Größere Landeshauptstädte (Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck, Klagenfurt)	343.147	340.084	364.200
Anteil der fünf größeren Landes- hauptstädte an den Berufstätigen dieser fünf Bundesländer	20,7%	21,6%	20,4%
Wien	820.597	719.538	720.173
Ostregion (Wien, Niederöster- reich, Burgenland)	1,601.517	1,414.704	1,483.037
Anteil Wiens an der Ostregion	51,2%	50,9%	48,6%

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Dieser Bevölkerungsverlust geht zum Teil auf das Konto von Wanderungsverlusten und zum Teil und zunehmend auf das Konto des Geburtendefizits.

Tabelle 3

Bevölkerungsbilanz

	1961/71	1971/81
Österreich		
Wohnbevölkerung	+ 417.719	+ 63.812
davon Geburtenbilanz	+ 340.844	- 9.898
davon Wanderung	+ 76.875	+ 73.710
Fünf größere Landeshauptstädte		
Wohnbevölkerung	+ 65.196	+ 4.363
davon Geburtenbilanz	+ 18.385	- 10.390
davon Wanderung	+ 46.811	+ 14.753
Ostregion (Wien, Niederösterreich, Burgenland)		
Wohnbevölkerung	+ 40.441	- 84.054
davon Geburtenbilanz	- 16.434	- 144.979
davon Wanderung	+ 24.007	+ 60.925
Wien		
Wohnbevölkerung	- 7.681	- 88.539
davon Geburtenbilanz	- 76.127	- 117.256
davon Wanderung	+ 68.446	+ 28.717

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

negative Bevölkerungsbewegung. Hingegen haben die von der Wiener Abwanderung am meisten profitierenden Bezirke (Wien-Umgebung, St. Pölten, Mödling, Wiener Neustadt, Tulln und Baden) einen Zuwachs von 50.500 Einwohnern zu verzeichnen.

Hinzu kommt, daß eine sehr starke Überalterung der Bevölkerung erkennbar ist – 20,8 Prozent sind über 65 Jahre alt – sodaß aus demographischer Sicht durchaus mit Recht von einer stagnierenden Stadt gesprochen werden kann.

Das einzig dynamische Element in dieser Hinsicht sind die ausländischen Arbeitskräfte. Auch wenn es bezüglich der Gastarbeiter zu einer Stagnation der Zuwanderung gekommen ist, weisen sie doch eine deutlich höhere Geburtenrate auf als die österreichische Bevölkerung, sodaß vor allem der Anteil der Gastarbeiterkinder an den Wiener Kindern insgesamt, trotz Rückgang der Gastarbeiterfamilien, im Steigen begriffen ist. So hatten von den 1982 15.000 Lebendgeborenen ca. 12.200 die österreichische Staatsbürgerschaft und etwa 2000 waren jugoslawischer und türkischer Staatsangehörigkeit.

Tabelle 4

Ausländer in Wien

	polizeil. gemelde- te Ausländer*)	Unselbständig besch. Ausländer	in % der unselb- ständig Beschäf- tigten in Wien	in % der unselbst. beschäftigten Ausländer in Österreich
1978	137.049	79.196	10,1	44,8
1979	139.295	76.372	9,9	44,8
1980	145.803	79.268	10,4	45,4
1981	152.802	78.431	10,3	45,7
1982	146.782	71.128	9,4	45,6
1983	146.444	67.445	9,1	46,3

* inkl. Flüchtlinge; zum Jahresende

Quelle: F. Köppl, G. Ziniel, Probleme ausländischer Arbeitnehmer am Beispiel Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 28, Wien 1984, eigene Berechnungen

Doch dieses dynamische Element in der Bevölkerungsstruktur bringt auch Probleme mit sich, da keineswegs von einer zufriedenstellenden Integration der Gastarbeiter in die Wiener „Stammbevölkerung“ gesprochen werden kann. Insbesondere in Zeiten einer Wirtschaftskrise und vor allem eines nicht ausreichenden Angebots an Arbeitsplätzen kann es zu deutlichen Friktionen und Konflikten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen kommen. Auch in vielen anderen Großstädten sind für die Zuwanderer aus dem Ausland oder den weniger entwickelten Regionen im Inland höhere Geburtenraten kennzeichnend, mit all den Folgeproblemen mangelnder Integration.

2. Die wirtschaftliche Entwicklung

Lange Zeit war die Annahme begründet, daß die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen den städtischen Bereich nicht, oder nur in geringerem Ausmaß berühren. Städte galten als weitaus krisenfester als vor allem ländliche Gebiete und ältere Industrieregionen. Nun hat sich aber, und das nicht nur in Wien, sondern in vielen anderen europäischen Städten gezeigt, daß die Wachstumsraten des regionalen bzw. des Urbanprodukts keineswegs höher, zum Teil sogar geringer ausfallen als die Steigerungsraten des Bruttoinlandsprodukts des Gesamtstaates. Und auch was die Auswirkungen des geringen Wirtschaftswachstums auf die Beschäftigung betrifft, so muß davon ausgegangen werden, daß die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit bzw. die Zunahme der Arbeitslosenrate im städtischen Bereich durchaus dem Durchschnitt entspricht und zum Teil über dem nationalen Durchschnitt liegt. So ist fürs erste festzuhalten, daß die allgemeine Wirtschaftsentwicklung in zumindest länger andauernden Krisen durchaus die Städte mit gleicher, zum Teil größerer Härte trifft.

Auf der anderen Seite kommt aber auch die Tertärisierung, also die komplementäre Entwicklung des Dienstleistungsbereichs ins Stocken. Die Expansion des Dienstleistungssektors, das ist zumindest die Erfahrung der letzten Jahre, reicht nicht mehr aus, um jenen Arbeitskräften, die im industriell-gewerblichen Sektor keine Beschäftigungsmöglichkeit finden, ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Überdies dürfte doch für einen nicht unwesentlichen Teil des Dienstleistungssektors Industrie und Gewerbe eine notwendige Existenz- und Expansionsbasis darstellen. Soweit diese nicht ausreichend vorhanden ist, hemmt dies die Entwicklung des tertiären Sektors.

Tabelle 5

Wachstumsraten des Bruttourbanproduktes und des Bruttoinlandsproduktes* zu konstanten Preisen (1976)

		1978	1979	1980	1981	1982	1983
Industrie	W	0,3	5,3	8,9	-1,9	-0,5	1,6
	Ö	1,6	7,1	3,4	-1,4	-0,1	0,9
Gewerbe	W	-2,9	-1,1	0,7	1,1	0,7	-1,3
	Ö	-1,2	6,1	1,4	-0,9	0,9	2,0
Sekundärer Sektor insges.	W	-0,2	3,2	4,7	-1,5	-1,4	0,0
	Ö	0,3	5,6	2,9	-1,4	-0,5	0,9
Tertiärer Sektor	W	0,6	4,3	4,1	1,2	1,2	3,1
	Ö	1,3	5,0	3,5	1,8	1,6	2,9
BUP BIP*)	W	-0,1	3,6	4,2	0,0	0,2	2,0
	Ö	0,5	4,9	3,1	0,1	0,5	2,0

Quelle: SOREF, Die Entwicklung der Wiener Wirtschaft im 1. Quartal 1984, Wien, Juli 1984

* ohne Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Importabgaben und MwSt.

Als Folge der geringeren Wachstumsraten Wiens sank der Beitrag zur Bruttowertschöpfung Österreichs zwischen 1978 und 1983 von 28,4 Prozent auf 27,7 Prozent. Innerhalb der Sachgütererzeugung sank der Anteil von 23,7 Prozent auf 22,3 Prozent und bei den Dienstleistungen von 34,8 Prozent auf 33,6 Prozent.

Ein ähnliches, wenngleich zum Teil weniger scharf gezeichnetes Bild ergibt die Entwicklung der Beschäftigung und auf dem Arbeitsmarkt.

Tabelle 6

Unselbständig Beschäftigte – Jahresdurchschnitt

	Wien absolut	Österreich absolut	Wien in % von Österreich
1978	786.326	2,757.705	28,5
1979	774.325	2,773.719	27,9
1980	763.247	2,788.737	27,4
1981	764.367	2,798.557	27,3
1982	754.404	2,766.350	27,3
1983	734.701	2,734.729	26,9

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Tabelle 7

Unselbständig Beschäftigte nach Wirtschaftssektoren, Wiens Anteil an den Beschäftigten in Österreich insgesamt

	Verarbeitendes Gewerbe und Industrie	Dienstleistungen
1978	23,1	32,8
1979	22,5	32,5
1980	21,9	32,0
1981	21,7	32,4
1982	21,4	31,8
1983	20,9	32,3

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Wie man sieht, konnte sich die Beschäftigung noch relativ gut im Dienstleistungssektor halten. Waren 1978 63,6 Prozent aller Unselbständig Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich tätig, so waren es 1983 immerhin bereits 68,5 Prozent (in absoluten Zahlen: 490.800 bzw. 505.100 Beschäftigte). Dies, obwohl die Wachstumsraten im tertiären Sektor meist unter denen in Österreich insgesamt lagen; allerdings waren sie durchwegs höher als die Wachstumsraten des Bruttourban-

produktes. In diesem Sinne setzte sich die Tertiärisierung – oder negativ, die Entindustrialisierung – fort.

Dennoch verhinderte diese Strukturveränderung nicht ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit und sogar eine relative Annäherung der Arbeitslosenrate Wiens an die Österreichs.

Tabelle 8

Vorgemerkte Arbeitssuchende und offene Stellen

Jahr	Vorgemerkte Arbeits- suchende (Arbeitslose) in Wien	Rate der Arbeitslosigkeit		Anteil der Wiener Arbeitslosen
		Wien	Österreich	
1978	11.284	1,4	2,1	19,3
1979	11.819	1,5	2,0	20,8
1980	11.433	1,5	1,9	21,5
1981	16.325	2,1	2,5	23,6
1982	25.556	3,3	3,7	24,3
1983	30.739	4,0	4,5	24,4

Quelle: SOREF, Der Wiener Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 1984, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Grundsätzlich ist jedenfalls festzuhalten, daß sowohl für Industrie und Gewerbe, zum Teil aber auch für den Dienstleistungssektor, die Standortvorteile der Städte abnehmen, bzw. die Standortvorteile des Umlandbereiches zunehmen. Das gilt vor allem für jene Phase der betrieblichen Entwicklung bzw. des Produktzyklus, in der es um die Massenproduktion geht, und in der z. B. Forschung und Entwicklung und andere, eher ballungsraumbezogene Aktivitäten nicht mehr die entscheidende Rolle spielen. Mit einer Zunahme der Kommunikationsmöglichkeiten im Medienbereich werden jedoch auch noch die verbleibenden Standortvorteile im Ballungsgebiet geringer, soweit nicht eine bewußte und gezielte Betriebsansiedlungspolitik seitens der Städte, womöglich mit Unterstützung durch nationale Einrichtungen durchgeführt wird.

Wie angeführt, hat die auch auf nationaler Ebene nicht zufriedenstellende Entwicklung im wirtschaftlichen Bereich durchaus gleichgewichtige Auswirkungen auf die Beschäftigungslage in den Städten. So führt die steigende Arbeitslosigkeit vor allem bei jugendlichen Arbeitnehmern zu sozialen Problemen die angesichts der gegenüber den sechziger und fünfziger Jahren geringeren Wachstumsraten bei den öffentlichen Einnahmen umso schwerer zu lösen sind.

Damit ist bereits eine wesentliche Folge der abgeschwächten wirtschaftlichen Aktivität auf den öffentlichen Sektor ausgesprochen. Im

Zuge der Expansion in den letzten 20 Jahren kam es zu einer Reihe von größerer angelegten Investitionsprojekten die auch heute noch hohe Anforderungen an die Ausgabenseite der kommunalen Budgets stellen. Für Wien seien nur 2 Beispiele genannt, der Neubau des Allgemeinen Krankenhauses und der U-Bahn-Bau. Aber fast jede größere Stadt kann vergleichbare Großprojekte aufweisen¹. Die Finanzierbarkeit dieser ähnlich gelagerten Projekte schien kein bedeutsames Problem zu sein, aber die starken Kostensteigerungen einerseits und die hinter den Erwartungen zurückbleibenden Einnahmesteigerungen andererseits haben eine Schere geöffnet, die nun zu recht ansehnlichen Finanzierungsschwierigkeiten führen. Wobei die Finanzierungsprobleme sich gerade dann abzeichneten, als eine umfangreiche Investitionstätigkeit zur Beschäftigungssicherung notwendig wurde.

Tabelle 9

Entwicklung der Ausgaben im Rahmen des Wiener Budget (in Mio. S)

	1976	1983	1976/83
Leistungen für Personal, Pensionen	10.299	18.205	66,77
Instandhaltungsaufwand	1.474	2.796	89,6
Aufwendungen Wohnbauförde- rung 1968	3.739	5.135	37,3
Fremdmittel für Dritte, Weitergabe	2.315	996	- 57,0
Fremdmittelgebahrung interne Verrechnung	1.125	2.190	94,6
eigener Schuldendienst	705	3.407	383,2
Schuldendienst für Dritte	1.609	4.050	151,7
Investitionen	8.566	8.692	0,1
sonstige Ausgaben	10.281	21.492	109,0
Gesamtausgaben	40.113	66.966	66,9

Quelle: Rechnungsabschluß der Bundeshauptstadt Wien 1976 und 1983, eigene Berechnungen

Parallel zu den Finanzierungsproblemen kam darüber hinaus auch die später zu erwähnende sinkende Akzeptanz solcher Großprojekte, die die rein ökonomischen Probleme zu gesellschaftlichen und politischen Problemen erweiterte und damit sowohl die Lösung der Finanzierungsprobleme der laufenden Projekte als auch die Inangriffnahme neuer Projekte unter anderem zur Unterstützung der Beschäftigungspolitik deutlich erschwert haben.

2.1. Exkurs: Die Entwicklung in anderen Ländern

Die hier für Wien aufgezeigten Entwicklungen, sind auch für viele andere Länder bzw. Städte nachzuzeichnen, was beispielhaft im folgenden versucht werden soll. Ein Vergleich der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung zwischen Amsterdam und den Niederlanden insgesamt ergibt folgendes Bild: (Diese Strukturveränderungen betreffen jedoch nicht nur Amsterdam selbst, sondern auch die übrigen Großstädte in der Randstadt-Region).

Tabelle 10
Strukturveränderungen in Amsterdam und den Niederlanden

	1960	1970	1980	VÄ 60/80
		Niederlande		
Bevölkerung	11,550.000	12,953.000	14,089.000	22%
Pro-Kopf-Einkommen (Index)	100	238	645	
Arbeitsbevölkerung	4,169.000	4,737.000	5,390.000	29,3%
Arbeitsplätze	4,192.000	4,681.000	4,796.000	14,4%
Arbeitslose	1,7%	1,2%	5,9%	
		Amsterdam		
Bevölkerung	869.600	820.406	717.000	-17,5%
Pro-Kopf-Einkommen (Index)	100	239	489	
Arbeitsbevölkerung	289.650	279.000	245.350	-15,3%
Arbeitsplätze	347.500	390.400	328.200	- 5,6%
Arbeitslose	1,2%	1,5%	6,8%	

Quelle: OECD, Group on Urban Affairs, UP/E (84) 11, eigene Berechnungen

Ein regional ungleiches Wachstum der Bevölkerung weisen viele Städte auf, zum Teil sind es Verschiebungen zwischen den Regionen (z. B. USA: vom Nordosten zum Sunbelt, in der BRD von Norden in den Süden), zum Teil zwischen Großstädten einerseits und Klein- und Mittelstädten und den ländlichen Regionen andererseits.

Tabelle 11

Bevölkerungsentwicklung in Frankreich 1975–1982

Ländliche Gebiete	+0,88%
Städtische Gebiete insgesamt	+0,3 %
—— Kleinstädte	+0,85%
—— Mittelstädte	+0,25%
—— Großstädte	+0,13%
Frankreich insgesamt	+0,44%

Quelle: OECD, Group on Urban Affairs UP/E (84) 10

Tabelle 12

Bevölkerungsentwicklung in Norwegen 1950–1980

Städtische Gebiete insgesamt	+ 72%
Städte über 10.000 EW	+ 53%
Städte unter 10.000 EW	+121%

Quelle: OECD, Group on Urban Affairs UP/E (84) 9, eigene Berechnungen

Auch in der langen Periode 1950–1980, in der der Anteil der städtischen Bevölkerung Norwegens von 51% auf 70% gestiegen ist, nahmen die kleineren Städte ungleich stärker zu als die großen. Auch die Region Stockholm zeigt ähnliche Tendenzen. Während sie in den sechziger Jahren eine Nettozuwanderung von 8.000 Einwohnern aus dem übrigen Schweden erfuhr, wanderten in den sechziger Jahren über 4.000 aus dieser Region ab.

Ebenso einheitlich ist der unterschiedliche Beitrag der Städte (insbesondere der Kernstädte) und der übrigen Regionen zur Arbeitsplatzschaffung.

Tabelle 13

Norwegen: Arbeitsplätze in der Industrie

	1972	1974	1981	1974-1981
Städt. Regionen	265.000	267.400	245.000	-22.400
Entwicklungsregionen	104.000	110.000	117.600	7.000
Norwegen insg.	369.000	378.000	362.600	-15.400

Quelle: OECD, Group on Urban Affairs, U 8/E (84) 9

Tabelle 14

BRD: Arbeitsplätze in der Industrie in größeren städtischen Regionen

	1982 absolut	Veränderung zum Vorjahr in %			
		1979	1980	1981	1982
Kernstädte	3,150.451	-0,2	0,1	-2,1	-3,3
dichte Stadtrandgebiete	2,047.815	2,0	1,6	-1,7	-2,1
andere Vororte	679.278	2,2	1,6	-1,5	-1,9

Quelle: OECD, Group on Urban Affairs, UP/E (84) 14

Tabelle 15

BRD: Beschäftigung im Dienstleistungssektor in größeren Städtereionen

	1982 absolut	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %			
		1979	1980	1981	1982
Kernstädte	4,373.238	2,4	1,6	0,2	-0,2
dichte Stadtraumregionen	1,381.985	4,7	3,9	2,0	2,4
sonstige Vororte	581.933	3,9	3,7	2,1	2,7

Quelle: OECD, Group on Urban Affairs, UP/E (84) 14

Die hier angeführten Statistiken können nur ein sehr unvollständiges Bild von der Entwicklung der letzten Jahre, z. T. Jahrzehnte zeichnen. Bei aller Vorsicht beim Gebrauch und vor allem Vergleich von Statistiken aus verschiedenen Ländern ist das Bild zu eindeutig, um nicht ähnlich gelagerte Tendenzen und Strukturveränderungen zu erkennen. Allem Anschein nach gibt es für größere Städte – groß jeweils bezogen auf die regionale Bevölkerungsstruktur des Landes – Grenzen des Wachstums. Diese betreffen jedenfalls die Kernstädte und beziehen sich auf die Bevölkerungsentwicklung sowie das Wachstum der Arbeitsplätze in der Industrie und abgeschwächt auch im Dienstleistungsbereich.

Grenzen des Wachstums bedeuten jedoch nicht den Niedergang dieser Städte. Es gibt durchaus „selbstkorrigierende“ Entwicklungen, vor allem bei einer entsprechend abgestimmten Politik zwischen Städten, Ländern und dem Gesamtstaat. Ohne alle Nuancen und Konsequenzen der in New York eingeschlagenen Kommunalpolitik gutzuhießen, scheint diese Stadt ein Beispiel abzugeben, in welcher relativ kurzer Zeit eine steile Abwärtsentwicklung zumindest gestoppt werden kann. Inwieweit eine dauerhafte Trendveränderung herbeigeführt werden kann, ist derzeit allerdings nicht abzuschätzen².

3. Die Vertrauenskrise

Wie schon angedeutet, sind die Städte nicht nur von Krisenerscheinungen im gesellschaftlichen Unterbau, – die demographische Krise, die Wirtschaftskrise u. a. – gekennzeichnet, sondern sie sind auch von damit zusammenhängenden und diese Krisenerscheinung verstärkenden Problemen im Überbaubereich betroffen. Diese Vertrauenskrise drückt aus, daß ein wachsender Teil der Bevölkerung – nicht immer aus derselben Motivation heraus und in dieselbe Stoßrichtung zeigend – den für das kommunale Geschehen verantwortlichen Politikern und Beamten gegenüber Mißtrauen zum Ausdruck bringt, vor allem mangelndes Vertrauen in ihre Lösungskompetenz.

Mit steigender Arbeitslosigkeit, vor allem auch bei Jugendlichen (wenngleich gerade für Österreich und im speziellen auch für Wien keineswegs so hohen Werte zu verzeichnen sind wie in anderen europäischen Städten), sinkt das Vertrauen in die „Machbarkeit“ der Vollbeschäftigung. Dies betrifft wahrscheinlich sozialdemokratische Politiker und Parteien mehr als andere, da diese ihre politische Kraft aus der Bereitschaft die Vollbeschäftigung zu erhalten, bzw. wieder herzustellen, bezogen haben. Diese Vollbeschäftigungsabsicht war ja ein wesentlicher Grund sozialdemokratische Parteien an die Spitze von nationalen und z. T. regionalen Verwaltungen zu wählen. Dabei wurde Vertrauen aufgebaut, das bei mangelndem Erfolg umso stärker Mißtrauen und Enttäuschung erwarten läßt. Besonders das Mißtrauen Jugendlicher gegenüber einem Staat der zwar weitgehend die berufliche Ausbildung garantieren kann, jedoch an der „Bereitstellung“ von Arbeitsplätzen

scheitert, birgt einen großen Risikofaktor für die gesellschaftliche Integration und für den inneren Frieden. Eigentlich ist es erstaunlich, in welch geringem Ausmaß – vor allem auch in Städten mit sehr hoher Jugendarbeitslosigkeit –, es zu Unruhen und Revolten gekommen ist. Anscheinend wirkt die nach wie vor relativ gute allgemeine wirtschaftliche Lage, verbunden mit ausreichend Kaufkraft auch der meisten arbeitslosen Jugendlichen, z. B. zum Kauf von längerlebigen Konsumgütern (z. B. Mopeds, Videospielen etc.) so „beruhigend“, daß es eher zu Resignation kommt, als zu Revolten gegen die Gesellschaft.

Des weiteren hat sich eine große Skepsis bereitgemacht, daß die politisch Verantwortlichen fähig sind, die längerfristigen Zielsetzungen des Lebens und Überlebens in einer durch die industrielle Wirtschaft bedrohten Welt zu garantieren. Der Umweltbereich ist vor allem im mitteleuropäischen Raum, aber auch darüber hinaus zu einem Brennpunkt gesellschaftlicher Konflikte in urbanen Regionen geworden und nicht zufällig waren die größten Erfolge der Grünen in der Bundesrepublik Deutschland vor allem im städtischen Bereich zu verzeichnen.

Die kritische Haltung im Umweltbereich hat natürlich auch ihre Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Städte. Großprojekte, aber z. T. auch Neubauten generell werden überaus kritisch beurteilt. Möglichst umfangreiche Bauprojekte mit hohem Finanzierungsaufwand und dementsprechenden Folgekosten gelten nicht mehr als Indikatoren kommunaler Leistungsfähigkeit. Oft im Gegenteil. In der Folge ist speziell in Wien auch der kommunale Wohnbau einer viel kritischeren Betrachtung unterzogen worden, als sich das die Initiatoren des sozialen Wohnungsbaues jemals vorstellen konnten. Der soziale, insbesondere der kommunale Wohnbau, als ein Instrument der Wohnungsversorgung für einkommensschwächere Schichten, hat sicherlich zu einer deutlichen gesellschaftlichen Macht und Strukturveränderung geführt. Die Abhängigkeit des Einzelnen vom privaten Hausherrn und seinen Profitinteressen wurde deutlich durch die Existenz von über 200.000 kommunalen Wohnungen (= fast 30 Prozent der bewohnten Wohnungen) gemindert. Es gab eine Alternative, wenngleich sie nicht für die angemessene Wohnungsversorgung aller jemals ausgereicht hat. Die Kostensteigerungen in diesem Bereich, durch viele Jahre von den für die Bautätigkeit Verantwortlichen nicht genügend als Problem erfaßt, Qualitäts- und Ausstattungsprobleme in der Wohnung selbst, und vor allem in der Wohnumgebung, im Wohnumfeld haben zu vermehrter Kritik an der kommunalen Wohnbautätigkeit geführt. Und das nicht nur seitens jener Interessensgruppen, die die privaten Hausherrn vertreten, sondern auch seitens der unmittelbar betroffenen Nutznießer der kommunalen Wohnbautätigkeit. Hinzu kommt, daß in die private Nutzung und Verfügbarkeit von Grund und Boden kaum eingegriffen worden ist, und die feudalen Verhältnisse auf dem Bodenmarkt mehr oder weniger unkorrigiert geblieben sind. Dies hat zu einer sub-optimalen Grundstücksversorgung und zu zusätzlichen Verteuerungen im sozialen Wohnbau geführt.

Jedenfalls ist der Umweltbereich im umfassenden Sinn sowohl, was

die natürlichen Lebensgrundlagen betrifft, als auch hinsichtlich der baulichen Umwelt, zu einem Mittelpunkt gesellschaftlicher Auseinandersetzungen geworden, sozialen Auseinandersetzungen, die den traditionellen Klassenkonflikt weitgehend überlagert haben. Es hat aber auch dazu geführt, daß Konflikte aufgebrochen sind, zwischen jenen Arbeitnehmerschichten, die noch an den traditionell von sozialistischen Parteien propagierten Zielsetzungen gebunden sind und neuen gesellschaftlichen Schichten, die sich an anderen Werten, „postmaterialistischen“ Werten, orientierten. Dieser Konflikt betrifft naturgemäß linke Parteien und dies vorrangig im städtischen Bereich, in einem viel stärkerem Ausmaß. Deutlich ersichtlich ist das aus den letzten Wahlergebnissen in der Bundesrepublik Deutschland: der Mißerfolg der Sozialdemokraten ist dort besonders ausgeprägt, wo der Erfolg der Grünen sehr deutlich ausfällt.

Eine dritte in diesem Zusammenhang interessante Krisenerscheinung betrifft den Sozialsektor. Wie oben schon angedeutet, wachsen mit den wirtschaftlichen Problemen auch die sozialen Folgeerscheinungen. Im städtischen Bereich wird dies dadurch verstärkt, daß für soziale Problemgruppen sicher keine Stadtflucht zu verzeichnen ist, wie das z. T. für mittlere und obere Einkommensschichten der Fall ist. Im Gegenteil, die Lebensvoraussetzungen für sozial Schwächere scheinen im städtischen Bereich ungleich attraktiver zu sein. In Wien z. B. ist deutlich, daß Flüchtlinge aus dem Ausland Wien als Aufenthaltsort gegenüber anderen österreichischen Städten bevorzugen.

Auch der Sozialbereich ist in der Krise durch einen stärker werdenden Antagonismus gekennzeichnet. Auf der einen Seite wird der kommunalen Sozialpolitik der Vorwurf gemacht, in Krisenzeiten die für Einzelfälle notwendigen Ausgaben allzustark einzuschränken und gerade auf individuelle Bedürfnisse und Notfälle zuwenig Rücksicht zu nehmen. Verstärkt werden diese Probleme durch die Budgetkrise einerseits und das Ansteigen der Sozialfälle andererseits. Letzteres ist recht eindeutig auf die wachsenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Denn immer mehr „Normalfamilien“ bilden die Klientel der Sozialämter, Familien deren einziges Problem die mangelnde Beschäftigungsmöglichkeit und als Folge Finanzierungsschwierigkeiten darstellen. Auf der anderen Seite wird immer stärker der Vorwurf laut, daß die kommunale Sozialpolitik es einigen Gruppen in der Gesellschaft ermögliche, auf Kosten der Allgemeinheit zu leben, den Sozialstaat auszunützen. Die Solidarität mit den sozial Schwächeren wird in der Zeit der Krise äußerst brüchig. Nicht ein Mehr an Solidarität, das notwendig wäre, kommt zum Ausdruck, sondern eher die Rücknahme von solidarischen Leistungen wird lautstark gefordert.

Diese drei Formen der Vertrauenskrise, nämlich das Mißtrauen in die wirtschaftliche Kompetenz insbesondere zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme, in die Kompetenz soziale Probleme angemessen zu lösen, und das mangelnde Vertrauen in die Fähigkeit die grundlegenden längerfristigen Lebensvoraussetzungen zu sichern, mögen als die wesentlichen Beispiele der Vertrauens- und z. T. Sinnkrise gelten.

So zeigt Wien – wenngleich weniger ausgeprägt als manche andere europäische und z. T. nordamerikanische Stadt – die typisch städtischen Probleme der späten siebziger und frühen achtziger Jahre. Zu diesen gehören vorrangig: ein unterdurchschnittliches Wachstum bedingt durch die Erosion der industriell-gewerblichen Basis ohne voll kompensierende Expansion des Dienstleistungsbereichs,

- weiters und im Zusammenhang damit, Finanzierungsprobleme auf Grund geringerer Einnahmenzuwächse
- Vorbelastungen durch eine Reihe von in guten Wirtschaftszeiten begonnener Großprojekte
- auf Grund der Krisen höhere Anforderungen im Sozialbereich, im Wohnungsbereich etc.

Entscheidend sind jedoch die geänderten Werthaltungen und die Skepsis der Postmaterialisten gegenüber den Lösungsansätzen der fünfziger und sechziger Jahre: Verlangt werden: Erhaltung und Sanierung anstatt sozialer Wohnungsneubau, Baumschutz statt neuer Straßen, Verkehrsberuhigung statt Beschleunigungsmaßnahmen etc. Konservierende, kleinräumig angelegte Maßnahmen gewinnen Vorrang gegenüber langfristig geplanten, großen Lösungen.

4. Anleihen in der Vergangenheit?

Angesichts dieser Krisenerscheinungen in den Ballungszentren des Kapitalismus: wie steht es mit den kommunalpolitischen Maßnahmen des „Roten Wien“ der Zwischenkriegszeit als Lösungsansatz? Haben diese heute keine Gültigkeit mehr oder sind sie nicht mehr mehrheitsfähig? In diesem Zusammenhang kann sicherlich keine ausreichende Analyse der Politik des Roten Wiens geleistet werden. Aber festzuhalten ist, daß die Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik in der Zeit nach dem 1. Weltkrieg doch in vieler Hinsicht andere als heute waren. Die Sozialdemokratie konnte sich im wesentlichen auf die Sozial- und Wohnungsfrage konzentrieren. Die Versorgung mit ausreichend, die Gesundheit und das Wohlbefinden fördernden Wohnraum stand im Mittelpunkt der kommunalen Bemühungen. In elf Jahren wurden ab 1923 über 63.000 Wohnungen gebaut. Begleitet wurde diese Wohnungspolitik vom Ausbau der Sozialeinrichtungen vor allem für Kinder und Jugendliche. Die Verkehrsprobleme hingegen konnten stark vernachlässigt werden, ebenso wurde dem Umweltbereich wenig Beachtung geschenkt – abgesehen von einer meist vorbildlichen Gestaltung des unmittelbaren Wohnumfeldes der großen Wohnhausanlagen. Überdies war der Klassencharakter und damit die Bindung der Arbeiterschaft an die sozialdemokratische Bewegung weitaus ausgeprägter als heute.

Diese Voraussetzungen sind in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts nicht mehr gegeben. Die Konzentration auf einige wenige zentrale Bereiche ist nicht möglich. Denken wir an die Probleme des Individual- und Massenverkehrs, an die Beeinträchtigung von Gesundheit und Wohlbefinden durch gefährliche Emissionen und die unbewäl-

tigten Probleme der Entsorgung. Durch die vermehrte Freizeit stiegen einerseits die Ansprüche an die Wohnung und die Wohnumgebung, andererseits aber auch – unterstützt durch den gehobenen wirtschaftlichen Wohlstand – die Möglichkeiten, außerhalb der Stadt zu wohnen. Die Städte – so auch Wien – haben sich räumlich ausgedehnt, mit all den Folgewirkungen auf die Infrastruktur und hinsichtlich der Integrations-schwierigkeit in den „Trabantenstädten“. Die Ansprüche an die Stadtverwaltung sind sowohl gestiegen als auch widersprüchlicher geworden. So drohen besonders sozialdemokratische Parteien durch divergierende Ansprüche und Erwartungen geschwächt zu werden. Einerseits sollen sie in ihrer traditionellen Arbeitnehmerpolitik fortfahren (Sicherung der Arbeitsplätze auch in Krisenbranchen wie der Bauwirtschaft, schichtspezifischen Ausgabenpolitik, etc.), andererseits sollen sie gemäß den Vorstellungen vieler Jugendlicher aus allen Schichten eine sanfte, grüne Kommunalpolitik betreiben.

Diese Vielfalt der Probleme und die Erosion des Klassenzusammenhalts machen eine vorwiegend klassenbezogene Kommunalpolitik also immer schwieriger. Nun gab es allerdings kaum eine von grundsätzlichen Überlegungen ausgehende Neubestimmungen der Kommunalpolitik. Vielfach mischte sich marxistische Rhetorik mit technokratischer, um nicht zu sagen: opportunistischer Praxis. Wenn es in letzter Zeit zu einer neuerlichen Beschäftigung mit dem Roten Wien, vor allem der vorbildlichen Wohnbaupolitik gekommen ist, so soll dies sicher genützt werden, um übertragbare Elemente in die heutige Zeit zu übersetzen. Die Kommunalpolitik für morgen muß jedoch aufgrund der heutigen sozialen Zusammenhänge und Bedingungen geformt werden.

Zuletzt bleibt also die Frage, wie die Kommunalpolitik auf die heutigen Krisenerscheinungen konstruktiv im Sinne der Weiterentwicklung der Städte reagieren kann. Vorerst ist festzuhalten, daß Städte weniger denn je abgezielte, gesonderte Einheiten darstellen. Es kommen sogar wie anfangs erwähnt, Krisenerscheinungen deutlicher zum Ausdruck als in anderen gesellschaftlichen Subsystemen. Die Städte können aber jedenfalls die gesamtstaatliche Politik in ihrem Bereich unterstützen, indem sie die konkreten Maßnahmen auf ihre spezifischen Bedingungen abstellen. In erster Linie stellt sich die Frage, welche wirtschaftliche Aktivitäten am ehesten stadtdäquat sind und damit auf welche Unternehmungen die städtischen Gebiete eine relativ starke Anziehungskraft ausüben. Hier wird der Schwerpunkt darin liegen müssen, jene wirtschaftlichen Aktivitäten in den Städten zu halten und anzuziehen, die auf dem kombinierten Einsatz typisch städtischer Produktionsfaktoren wie ausgebildete Arbeitskräfte, hochspezialisierte Finanzierungs- und Beratungsinstitutionen, Forschungsstätten etc. beruhen.³

Das betrifft sowohl die Industrie als auch den Dienstleistungsbereich. In vielen Fällen wird es zu einer Vermischung traditioneller Grenzen zwischen diesen beiden Bereichen kommen. Andererseits bestehen durchaus Expansionschancen im traditionellen Freizeit- und Unterhaltungsbereich. Vor allem dann, wenn die Städte eine neue und verstärkte

Funktion in den Bereichen der Kommunikation und Freizeit finden. Diese Möglichkeiten sollten vor allem dann genützt werden, wenn in Folge der Arbeitszeitverkürzung der Freizeitraum ausgedehnt wird, die Möglichkeiten des gesellschaftlichen Zusammenlebens zeitlich erweitert werden. Nun ist es vom gesellschaftlichen Standpunkt aus nicht wünschenswert, jedes Mehr an Freizeit zu kommerzialisieren. Aber wie die Erfahrungen hochentwickelter Nationen wie der USA zeigen, besteht ein großer Spielraum für die Ausdehnung des Unterhaltungs- und Freizeitsektors, vor allem der Gastronomie usw., der für die Städte extensiv zu nutzen wäre.

Solche Entwicklungen können auch für Wien in den letzten 10 Jahren recht deutlich festgestellt werden. Die Stadt als Stadt der Freizeit kann damit durchaus erfolgversprechend in Konkurrenz treten zur Freizeit im Einfamilienhaus bzw. im Zweithaus außerhalb des städtischen Bereiches.

Die Stadt wird allerdings nur dann als Wohn- und Freizeitstadt bestehen können, wenn sie dem Umweltbereich eine viel größere Aufmerksamkeit schenkt als dies in der Vergangenheit der Fall war. Nun sind in vielen Städten, nicht zuletzt auch in Wien, dem Stadtkern umfangreiche Planungs- und Gestaltungsaktivitäten gewidmet worden. Ausgedehnte Fußgängerzonen haben sich entwickelt, die historische Bausubstanz wurde bewahrt und renoviert. In Zukunft gilt es aber in geänderter Form, das was vornehmlich für den Stadtkern bisher gegolten hat, auch auf andere Stadtteile anzuwenden und im speziellen eine sozialdemokratische Stadtverwaltung bringt dafür besondere Voraussetzungen auf Grund ihrer spezifischen sozialen und regionalen Verankerung innerhalb der Städte mit sich.

Die Betonung des Zusammenlebens, der Kommunikation in der Stadt gegenüber einer rein funktionalen Stadt, in der Arbeiten, Wohnen, Freizeit etc., als mehr oder weniger getrennte unabhängige städtische Funktionen gesehen werden, hat auch für den Sozialbereich Konsequenzen. Einerseits darf man sich nicht der Illusion hingeben, daß eine Rückkehr zu traditionellen Formen des Zusammenlebens und der gegenseitigen Unterstützung möglich ist. Überdies wird im Rahmen der Nostalgie die Häufigkeit und die Wirksamkeit solcher Unterstützungsformen bei weitem überschätzt und idealisiert. Auf der anderen Seite müßten jedoch alle Bestrebungen unterstützt werden, die in Ergänzung zur finanziellen und institutionalisierten Hilfe Formen der kleinräumigen, aus ähnlicher Interessenlage und auch dem Bedarf entspringenden Hilfe und Unterstützung anbieten. Das gilt nicht nur für den Sozialbereich im engeren Sinn, sondern auch für die Gesundheitsversorgung.

Die Kritik an der „öffentlichen“ Sozialpolitik ist vor allem dann fehlgeleitet, wenn der Anspruch erhoben wird, durch solche autonomen Formen der gesellschaftlichen Unterstützung und Hilfe die traditionellen Formen völlig zu ersetzen. Aber nicht nur aus den ökonomischen Gründen der Budgetkrise, sondern vor allem auch aus der Suche nach Überlebenschancen für Städte, gilt es, jene Bereiche auszuloten, wo

solche ergänzende Maßnahmen einen Eigenwert dadurch bekommen, daß sie den gesellschaftlichen Zusammenhalt, das soziale Netz, das Städte bieten können, fördern.

5. Die Zukunft der Städte

Denn angesichts der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen der Vergangenheit muß man sich ernsthaft fragen, ob Städte überhaupt noch eine Zukunft haben, ob wir nicht vielmehr in der Nach-Stadt-Ära leben. Um diese Fragen zu stellen, muß man keineswegs ein Gegner der Stadt sein. Vielfach könnte es ja gerade der Erfolg der Städte, des urbanen Lebens sein, der die Städte als eigene territoriale, räumliche Einheit in den Industriegesellschaften überholt macht. In diesem Zusammenhang verweisen viele mit Recht darauf, daß die gesamte Gesellschaft urban geworden ist. Die modernen Kommunikationsmittel haben städtische Grenzen im traditionellen Sinn hinfällig gemacht und städtische Lebensformen zu Lebensweisen der gesamten Gesellschaft gemacht. Die „Gemeinschaft“ hat ihre Bedeutung verloren, traditionelle Bindungen wurden abgebaut.

Noch radikaler vertritt diese Meinung z. B. der berühmte amerikanische Ökonom und Sozialtheoretiker K. Boulding⁴. Die heutige Stadt ist für ihn ein Überbleibsel aus der Vergangenheit. Städte, im Sinne von lokal abgegrenzten Gemeinschaften haben nämlich nur eine Bedeutung, wenn sie aus entscheidungsfähigen Bürgern gebildet werden. Die mangelnde Möglichkeit – angesichts der komplexen urbanen Gesamtgesellschaft –, über das eigene Schicksal zu entscheiden, habe zum Bevölkerungs- und Funktionsverlust der Städte geführt. Und so entspreche die Stadt weder dem alten kollektiven noch dem heute dominierenden individualistischen Prinzip. Allerdings bedeutet der Verfall der Städte keine Rückkehr zum Landleben. Vielmehr sei er eine Folge und ein Kennzeichen der Urbanisierung des ganzen Lebens, der ganzen Welt.

Hinzu kommt, daß die Städte heute in noch stärkerem Ausmaß in ihrer Funktion von technologischen Entwicklungen bedroht werden, die die gesamte industrielle Gesellschaft in ihrer traditionellen Form und insbesondere die Existenzsicherung der Arbeitnehmer in Frage stellen. Fabriken, in denen Roboter – voll computergesteuert – die Arbeit verrichten, sind vom Gedankenbild zur Wirklichkeit geworden. Der zunehmende Einsatz von Textverarbeitungsgeräten, Mikroprozessoren etc. vernichtet auch im Dienstleistungssektor Arbeitsplätze. Die Dezentralisierung von Arbeitsplätzen mit entsprechenden Computeranschlüssen zu Hause wird in vielen Bereichen ernsthaft diskutiert⁵. Bei einer Verstärkung und Durchsetzung dieser Entwicklungen würde der Mensch zunehmend aus den Werkstätten, aus den Fabriken und auch aus den Büros verdrängt werden. Diese möglichen Entwicklungen stellen eine große Herausforderung an die Kommunalpolitik dar.

So sehr in diesem Beitrag Krisenerscheinungen, ja Auflösungs-

scheinungen der Ballungszentren im Vordergrund stehen, so muß dennoch auf das vorhandene Potential der Städte verwiesen werden, vor allem auf ihre Reichhaltigkeit und Vielfalt. Allerdings gehört dazu auch ein fixer Bestand von Einrichtungen, die in zweifacher Hinsicht zum Hemmschuh wurden. Einerseits infolge ihrer Größe und relativen Inflexibilität und anderseits durch den großen Finanzaufwand, den sie erfordern.

Sie stehen vielfach den, in den post-materialistisch orientierten Gesellschaftsschichten vertretenen Werten und Bedürfnissen diametral entgegen. Diese verlangen dezentrale, überschaubare und an die individuellen Bedürfnisse anpassungsfähige und damit meist kleinere Einheiten.

Nehmen wir nur die in vielen Städten zu Sorgenkindern gewordenen Kliniken einerseits und die Kritik an der „Apparatemedizin“ andererseits. Oder denken wir an die dem zunehmenden Individualverkehr immer wieder nachhinkenden Stadtautobahnen und an die Forderung nach Verkehrsberuhigung z. B. durch Fußgängerzonen, Wohnstraßen und großzügige Anlegung von Radwegen. Zu erwähnen sind auch der mehrgeschoßige Sozialwohnungsbau incl. Hochhäuser und im Gegensatz dazu das Verlangen nach Schrebergärten, verdichtetem Flachbau usw.

Bei der in vielen Fällen berechtigten Kritik an den der Wachstumsorientierung verhafteten Einrichtungen wird jedoch vieles vergessen. Erstens sind diese Ausdruck einer bestimmten historischen Epoche und ihrer Bedürfnisse, zweitens erfüllen sie auch heute noch wertvolle Funktionen und drittens, so banal das klingen mag, sind sie – ob uns das willkommen ist oder nicht – fixer Bestandteil unserer baulichen und sozialen Umwelt.

Prinzipien müssen sich bekämpfen und um die Durchsetzung ringen, es wäre aber höchst an der Zeit und vorrangige Aufgabe der Kommunalpolitik, sich Gedanken um die Integration scheinbar unvereinbarer Grundsätze zu machen. Wie kann ein Zentralkrankenhaus mit 1500 oder 2000 Betten dennoch dem einzelnen Patienten (und auch Mitarbeiter) als humanes Krankenhaus gegenüberreten? Wie können solche Spitäler und auch andere stationäre Institutionen mit ambulanten Einrichtungen und entsprechenden Zwischeneinrichtungen (Tageskliniken, Nachtkliniken etc.) in ein flexibles sozial-medizinisches System integriert werden, wie das mit recht großem Erfolg – wenn auch noch nicht vollständig – auf psychiatrischem Gebiet in Wien gelungen ist? Diese Fragen stellen sich genauso in der Altersversorgung wie auch in veränderter Form außerhalb des medizinischen und sozialen Sektors.

Entscheidend ist jedenfalls, daß in einer Stadt die Voraussetzungen für solche integrierte Systeme viel eher gegeben sind als anderswo⁶. In einer Stadt *kann* das Gesundheitssystem von der Organtransplantation bis zur psychosomatischen Betreuung alles umfassen. Für die Alten *kann* vom Pensionisten – und Altersheim bis zu Essen auf Rädern und der Nachbarschaftshilfe alles geboten werden. Eine Stadt – insbesondere Wien – *kann* großräumige Erholungsräume ebenso bieten wie

kleinere grüne Inseln im dichtverbauten Gebiet. Verbunden können diese Grünräume durch entsprechend gestaltete Wohnstraßen, Radwege etc. werden. Und im Bezug auf die wirtschaftlichen Aktivitäten stehen Forschungseinrichtungen, die Vielfalt von Finanzierungssituationen und ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung. Aufgabe der Kommunalpolitik ist es, die entsprechenden Organisationsaufgaben zu erfüllen. Es gilt die notwendigen Verbindungen herzustellen, Systeme zu konstruieren, Netze zu knüpfen. Nicht umsonst nennen die Alternativen und andere grüne Gruppen in den Städten der BRD das von ihnen gestaltete Produktions- und Leistungsangebot Netzwerk. Nun besteht eine Stadt allerdings aus vielen Netzen und diese Netze können und sollen nicht bloß „alternative“ Einrichtungen umfassen. Aber nicht der Bestand verschiedener Einrichtungen in ihrer Vielfalt macht schon ein Netz aus, sondern erst die bewußte Verknüpfung der einzelnen Elemente. In vielen – wenngleich nicht in allen – Fällen können dadurch auch Kosten eingespart werden. Insbesondere dann, wenn stationäre Institutionen und ihre Einrichtungen auch für ambulante Dienste verwendet werden aber auch wenn durch die Koordinierung privater Institutionen die Ansprüche an die öffentliche Hand gering gehalten werden.

Zusammenfassung

Die größeren Städte West- und Mitteleuropas erleben spätestens seit Anfang der siebziger Jahre Grenzen ihres Wachstums. Dies sowohl in demographischer Hinsicht als auch wirtschaftlich. Aber nicht nur der Unterbau dieser gesellschaftlichen Systeme ist betroffen, sondern auch der Überbau, jedenfalls soweit es die Einstellungen und Werthaltungen der meist jungen, neueren Mittelschicht betrifft. Diese Grenzen des traditionellen Wachstums schränken den kommunalpolitischen Handlungsspielraum relativ stark ein. Vor allem werden verschiedene Maßnahmen für eine linke Politik dadurch aus der Wahl ausgeschieden, daß sie von, gleichermaßen von einer linken Politik anzusprechenden Gruppen (z. B. traditionelle Arbeiterschicht einerseits und die mehr post-materialistisch orientierten jüngeren Angestellten, Lehrer etc. andererseits) gegensätzlich bewertet werden. Der Dissens verläuft dabei eben nicht entlang von Klassengrenzen, jedenfalls viel weniger als dies z. B. in der Zwischenkriegszeit der Fall war. Damit kann die Übertragbarkeit von Lösungen aus dieser Zeit z. B. im Rahmen des Roten Wien auf die heutigen Probleme kaum als Alternative angesehen werden.

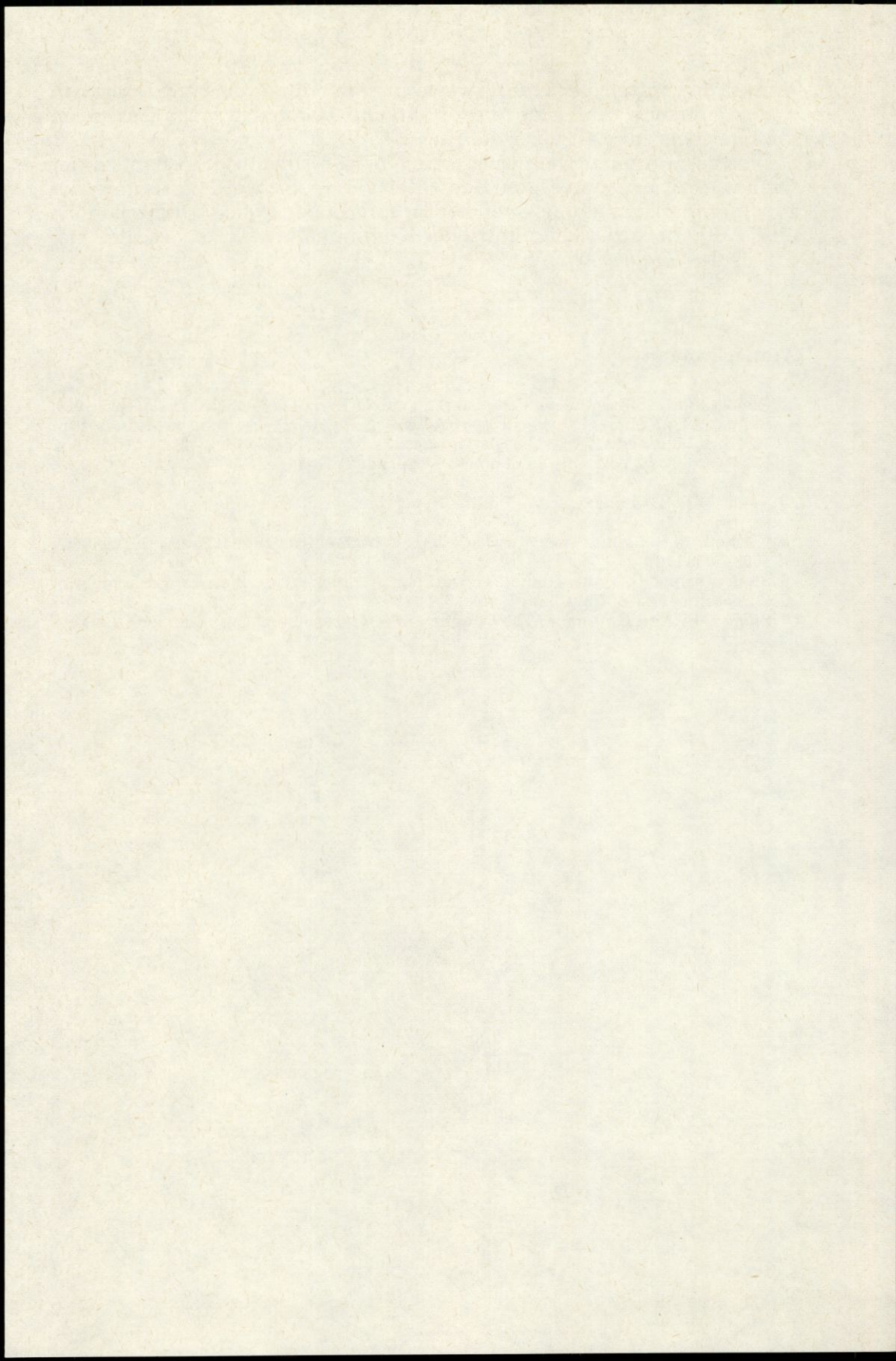
Überdies sind mit zunehmender Quantität Probleme neuer Qualität entstanden. 60.000 kommunale Wohnungen sind anders und vor allem leichter zu verwalten als 200.000 Wohnungen. Ähnliches gilt für Kindergärten, Spitäler etc. Hinzu kommt, daß die Verteuerung der Arbeit besonders die (in unserem Fall öffentlichen) Dienstleistungen betrifft. Jedenfalls stellen rein oder vorwiegend öffentliche Lösungen nicht

immer die besten beziehungsweise oft nicht finanzierbare Lösungen dar. Andererseits muß sich die öffentliche Hand um mehr Lösungen *kümmern* als zur Zeit des Roten Wien.

Dies so auf einen Nenner zu bringen, daß sowohl die Chancen der nach wie vor benachteiligten Schichten verbessert werden, als auch die Postmaterialisten genug Chancen für ihre Lebensweise bekommen, ist eine Aufgabe sozialdemokratischer Kommunalpolitik, die an die Quadratur des Kreises erinnert.

Anmerkungen

- 1 Siehe z. B.: Klinikum Aachen: Monster mit gutem Kern, Die Zeit Nr. 16, 13. April 1984, Seite 25, Uni-Kliniken: Monströse bauliche Fehlgeburt? Frankfurter Rundschau, 16. April 1984, Seite 15 und Glasglatt durch alle Horizonte; Die Presse 21/22. April 1984
- 2 K. Gerard, New York City's Economy: A Decade of Change, New York Affairs, vol. 8, Nr. 2, 1984
- 3 Siehe z. B. Gründerzentrum Berlin: Neuer Mut in alten Mauern, Die Zeit Nr. 11, 9. April 1984
- 4 Kenneth E. Boulding, The City as an Element in the International Systems, Daedalus 1968, S. 1111 ff.
- 5 Siehe Joanne H. Pratt, Home Teleworking: A Study of its Pioners, Technological Forecasting and Social Change, vol. 25, 1/1984
- 6 Siehe z. B. Jean Gottmann, The Coming of the Transactional City, Maryland 1983



Bemerkungen zur kommunalen Finanzkrise

Helfried Bauer

1. Zur Lage der kommunalen Finanzen

Seitens der österreichischen Gemeinden wird immer eindringlicher auf die prekäre Finanzlage hingewiesen. Wie ein Blick auf die kommunale Finanzstatistik zeigt, sind diese Klagen mehr als nur die „Begleitmusik“ zu den stattgefundenen Verhandlungen über ein neues Finanzausgleichsgesetz (FAG), das das bis Ende des Jahres 1984 geltende FAG 1979 ablösen wird.

Betrachtet man zunächst die Entwicklung des Anteils der Gemeinden an den gesamten Abgabenerträgen der Gebietskörperschaften seit dem wirtschaftlichen Umschwung Mitte der siebziger Jahre (siehe Tabelle 1), ergibt sich für die Gemeinden insgesamt (ohne Wien) ein gegenüber dem Bund aber auch den Ländern (ohne Wien) deutlich geringeres nominelles Wachstum. Ein noch schwächeres Wachstum der Einnahmen aus Abgabenerträgen als bei den Gemeinden wird für Wien ausgewiesen, wozu aber auch der Bevölkerungsverlust seit 1971, der durch die Volkszählung 1981 registriert wurde, beigetragen hat. Bekanntlich wird ein Teil der Abgabenerträge von Ländern und Gemeinden aufgrund der jeweiligen Ergebnisse der Volkszählung nach der Bevölkerungszahl auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt, was aber das Ergebnis der Abgabenteilung für den Bund kaum verändert. Wenn auch unterschiedliche Konzepte in der Ermittlung des Ergebnisses der Erteilung der Abgabenerträge auf Bund, Länder und Gemeinden¹ bestehen, zeigen sich bei allen Berechnungen seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre Anteilsgewinne des Bundes und dementsprechende Verluste bei Ländern und Gemeinden. Diese Entwicklung wurde durch das „Maßnahmenpaket“ der Bundesregierung vom 16. September 1983 noch verstärkt.

Tabelle 1

Die Verteilung der Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaften in den Jahren 1976, 1978, 1980 und 1982
(in Millionen Schilling und in Prozent)

	1976		1978		1980		1982		Zuwachs 1976-82 in %
	Mio. S	%	Mio. S	%	Mio. S	%	Mio. S	%	
Bund	130.560	68,6	162.001	69,9	190.867	70,3	214.559	70,0	64,3
Länder (ohne Wien)	20.396	10,7	24.026	10,4	27.962	10,3	32.404	10,6	58,9
Gemeinden (ohne Wien)	24.008	12,6	27.620	11,9	32.286	11,9	37.029	12,1	54,2
Wien (Länder und Gemeinden)	15.470	8,1	17.971	7,8	20.590	7,6	22.417	7,3	44,9
Summe	190.434	100	225.566	100	264.473	100	299.176	100	60,9

Quelle: Gebarungsübersichten; eigene Berechnungen.

Neben dem tendenziell sinkenden Anteil der Gemeinden am gesamten Abgabenertrag bewirkt eine gegenüber früheren Jahren verstärkt gegenläufige Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben eine Verengung der finanziellen Handlungsspielräume. Während die fortdauernden (d. h. die regelmäßig und nachhaltig anfallenden) Einnahmen der Gemeinden im Zeitraum zwischen den Jahren 1976 und 1982 um durchschnittlich 8,4 Prozent jährlich zugenommen haben, belief sich das durchschnittliche Wachstum der fortdauernden Ausgaben auf jährlich 9,0 Prozent (Tabelle 2).

Daraus resultiert ein Saldo der fortdauernden Gebarung (fortdauernde Einnahmen abzüglich fortdauernde Ausgaben) der von jährlich rund 2,9 Mrd. Schilling in den Jahren 1976 bis 1978 lediglich auf ein Niveau von jährlich 3,7 bis 3,8 Mrd. Schilling in den Jahren 1979 bis 1982 (ausgenommen 1980) angestiegen ist. Berücksichtigt man die mittlere jährliche Preissteigerung (gemessen am BIP-Preisindex) in diesem Zeitraum von 5,3 Prozent, ergibt dies eine reale Stagnation des Saldobetragtes. Setzt man den Saldobetrag in Relation zu den fortdauernden Einnahmen, zeigt sich, daß der für Investitionszwecke und andere einmalige Vorhaben verfügbare Überschuß der fortdauernden Gebarung zwischen 7 und 9 Prozent der fortdauernden Einnahmen ausmacht. Während in den untersuchten Jahren keine eindeutige Entwicklung sichtbar wird, weist bei längerfristiger Betrachtung dieser Saldo in Relation zu den fortdauernden Einnahmen eine deutlich sinkende Tendenz auf, da er in den Jahren 1970 bis 1975 zwischen 13 bis 15 Prozent betrug.

Zur Verengung der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen trägt auch die schon nominell deutlich sinkende jährliche Neuverschuldung der Gemeinden bei (siehe Tabelle 3). Während die jährliche Neuverschuldung in den frühen siebziger Jahren zwischen 3,5 und 4 Mrd. Schilling betrug, reduzierte sich die Neuverschuldung zu Beginn der achtziger Jahre auf 2,8 bis 3 Mrd. Schilling jährlich. Diese Entwicklung ist eine Konsequenz der in den sechziger und frühen siebziger Jahren rasch ausgeweiteten Verschuldung, und der damit einhergehenden auch relativ stark steigenden Schuldendienstausgaben.

Eine der wirtschaftspolitisch bedeutsamsten Konsequenzen dieser schrittweise reduzierten finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden ist eine nur geringe nominelle Ausweitung der Investitionen um durchschnittlich jährlich 3,4 Prozent (Gemeinden ohne Wien; siehe Tabelle 4). Real bedeutet dies einen nicht unbeträchtlichen Rückgang, wenn man bedenkt, daß etwa der Baupreisindex wesentlich stärker gestiegen ist, als der oben angeführte Preisindex des BIP von 5,3 Prozent p. a.

Eine Erhebung der Investitionsabsichten der Kommunen für die Jahre 1982 bis 1985 hat Hinweise für das Andauern dieser Investitionsschwäche ergeben: Unter Berücksichtigung der Baukostensteigerungen werden die Investitionsausgaben der Gemeinden (ohne Wien) real um 14 Prozent unter dem für die vorhergehende Vergleichsperiode von 1979 bis 1982 festgestellten Investitionsvolumen liegen².

Entwicklung der fortdauernden Gebarung der Gemeinden (ohne Wien) in den Jahren 1976 bis 1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	durchschnittl. Zuwachs p. a. in %
Fortdauernde Einnahmen in Mio. S	32.254	35.368	38.760	41.164	44.791	49.439	52.255	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	5,9	9,7	9,6	6,2	8,8	10,4	5,7	8,4
Laufende Ausgaben in Mio. S	27.144	30.115	32.965	34.406	37.588	41.176	44.693	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	10,8	11,0	9,5	4,4	9,3	9,6	8,5	8,8
Ausgaben für Schuldentilgung in Mio. S	2.165	2.386	2.852	3.119	3.334	3.680	3.866	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	13,1	10,3	19,5	9,4	6,9	10,7	4,8	10,8
Fortdauernde Ausgaben in Mio. S	29.309	32.501	35.817	37.525	40.922	44.865	48.559	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	10,9	10,9	10,2	4,8	9,1	9,6	8,3	9,0
Saldo der fortdauernden Gebarung in Mio. S	2.945	2.867	2.943	3.639	3.869	4.573	3.696	
Zuwachs (+), Abnahme (-) gegen- über Vorjahr in %	-26,8	-2,7	+2,7	+23,7	+6,3	+18,2	-19,2	
Saldo der fortdauernden Gebarung in % der fortdauernden Einnahmen	9,1	8,1	7,6	8,8	8,6	9,2	7,1	

Quelle: Gebarungsübersichten; eigene Berechnungen

Tabelle 3**Entwicklung der Neuverschuldung der Gemeinden (ohne Wien) in den Jahren 1976 bis 1982**

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Schuldentilgung in Mio. S	2.165	2.368	2.852	3.119	3.334	3.680	3.866
Schuldenaufnahme in Mio. S	5.882	5.740	5.837	6.331	6.121	6.703	6.805
Neuverschuldung in Mio. S	3.717	3.354	2.985	3.212	2.795	3.023	2.939

Quelle: Gebarungsübersichten; eigene Berechnungen

Tabelle 4

Entwicklung der Investitionsausgaben*) der Gemeinden in den Jahren 1976 bis 1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	durch- schn. Zuwachs p. a. in %
Investitionsausgaben der Gemeinden (ohne Wien) in Mio. S	12.297	12.572	13.527	13.726	13.951	15.116	14.737	13,4
Investitionsausgaben der Gemeinden (mit Wien) in Mio. S	20.351	22.138	23.884	22.772	22.217	23.593	22.992	12,6
Anteil der kommunalen Investitionen (inkl. Wien) an den öffentlichen Brutto- investitionen in %	57,9	58,0	59,2	55,1	52,3	52,9	52,8	

*) Ohne Investitionen der wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden
 Quelle: Gebärungsübersichten; eigene Berechnungen

Wenn sich aus diesen wenigen Daten auch ausreichende Hinweise auf die sich verschlechternde Finanzlage der Gemeinden seit dem wirtschaftlichen Trendwechsel Mitte der siebziger Jahre ergeben, gilt es zu bedenken, daß es sich lediglich um Durchschnittswerte für den gesamten kommunalen Sektor (ohne Wien) handelt. Verschiedene detaillierte Untersuchungen³ zeigten, daß in den zuletzt vergangenen Jahren insbesondere die großen Städte (mit mehr als 50.000 Einwohnern), eine Reihe von Industriegemeinden (vornehmlich solche in „alten“ Industriegebieten) sowie peripher gelegene Kleingemeinden eine gegenüber dem Durchschnitt noch deutlich schlechtere Entwicklung ihrer Finanzen hinnehmen mußten.

2. Gründe der kommunalen Finanzkrise

Die skizzierte Entwicklung der kommunalen Finanzen ist das Ergebnis des Zusammenwirkens konjunktureller Einflüsse mit strukturellen Faktoren. Während es sich in diesem Rahmen erübrigt, näher auf die Einflüsse einzugehen, welche direkt mit der abgeschwächten konjunkturellen Lage verbunden sind (z. B. Ausfälle bzw. reduzierte Zuwächse bei den wichtigsten Gemeindeabgaben, wie der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital, der Lohnsummen- und der Getränkesteuer; Mehrausgaben für Zwecke der sozialen Sicherung und der Erhaltung der Arbeitsplätze), sollen Hinweise auf einige strukturelle Faktoren gegeben werden.

Ein struktureller Grund für das im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften geringere Wachstum der Einnahmen aus Abgabenerträgen der Gemeinden ist deren „schwache“ Stellung im Finanzausgleich. Zum ersten enthält der Finanzausgleich eine gewissermaßen „eingebaute“ Benachteiligung der Gemeinden insofern, als diese im Vergleich zum Bund und zu den Ländern in höherem Maß an Erträgen weniger aufkommensdynamischer Abgaben partizipieren bzw. an den aufkommenstärksten Abgaben geringere Anteile als Bund und Länder haben. Zum zweiten wirkt das Phänomen des „stillen“ Finanzausgleichs in einer für die Gemeindeeinnahmen ungünstigen Weise. Unter „stillem“ Finanzausgleich werden alle – nicht zuletzt aus wirtschafts- und steuerpolitischen Notwendigkeiten getroffenen – Maßnahmen der für die Abgabengesetze und andere Finanzierungsregelungen zuständigen Gesetzgeber, insbesondere des Bundes, verstanden, mit denen die im paktierten und vom Parlament beschlossenen Finanzausgleich geregelte Einnahmenverteilung auf die Gebietskörperschaften verändert wird. Einkommensteuerreformen und steuerliche Maßnahmen zur „Ankurbelung“ der Wirtschaft sind diejenigen Bereiche, welche die Gemeinden im Rahmen des „stillen Finanzausgleichs“ am stärksten belasten. Der Bund kann dagegen seine daraus resultierenden Steuerausfälle durch das Erschließen zusätzlicher Einnahmen zumindest teilweise kompensieren.

Beispiele für den „stillen“ Finanzausgleich aus den letzten Jahren sind:

- Die ESt-Novelle 1978 (BGBl. 571/78); die insbesondere eine Erhöhung verschiedener Absetzbeträge vorsah, was v. a. Ausfälle bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer bewirkte.
- Die ESt-Novelle 1979 (BGBl. 550/79), die u. a. eine steuerliche Begünstigung für Energiesparmaßnahmen (Sonderausgaben), die Verlängerung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Wirtschaftsgüter brachte, was wiederum zu Ausfällen bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer führte.
- Das Bundesgesetz vom 26. November 1980 führte die Sonderabgabe von Kreditunternehmungen sowie die Sonderabgabe vom Erdöl ein (BGBl. 554/80); es sind dies für die betreffenden Unternehmungen Betriebsausgaben, daher verringern sich deren gewinnabhängigen Steuerleistungen, was z. B. Ausfälle bei der Gewerbesteuer vom Ertrag mit sich bringt.
- Das Abgabenänderungsgesetz 1981 (BGBl. 620/81) mit dem bei der Einkommensteuer u. a. eine Neugestaltung des Tarifs, die Erhöhung von Absetzbeträgen, die Verlängerung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Wirtschaftsgüter und bei der Gewerbesteuer eine Verbesserung bei der Anrechnung von Dauerschuldzinsen sowie eine Neuregelung des Tarifs mit einer Anhebung der Freigrenze eingeführt wurden. Daraus ergaben sich u. a. Ausfälle bei der Gewerbesteuer sowie bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer.
- Das Investitionsprämien-gesetz (BGBl. 110/82); die Investitionsprämie für bewegliche Wirtschaftsgüter wird aus den Einkommensteuer-, den Körperschaftsteuer- und den Gewerbesteuereinnahmen finanziert.
- Das Abgabenänderungsgesetz 1983 (BGBl. 587/83), das u. a. eine schrittweise Abschaffung der Gewerbesteuer von Gewerbekapital, die unbefristete Verlängerung der Begünstigung von Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer vom Gewerbeertrag, eine Verbesserung der Steuerbegünstigung für im Betrieb belassene Gewinne sowie eine Erhöhung der Umsatzsteuer vorsah.

Nicht nur auf der Seite der Einnahmen, sondern auch bei den Ausgaben sind langfristig wirksame Ursachen der verringerten finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden zu suchen. Es sind dies zunächst die steigenden Folgeausgaben der getätigten Investitionen. Der Ausbau der materiellen und immateriellen Infrastruktur der Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten hat zu einer spürbaren Ausweitung von laufend zu leistenden Ausgaben, insbesondere für Personal, für den Betrieb der Einrichtungen und Dienste, für Instandhaltung und für den Schuldendienst der aufgenommenen Darlehen geführt. Dabei sind die Folgeausgaben vor allem in jenen Aufgabenbereichen, in denen keine „kostendeckenden“ Gebühren, Tarife und Entgelte zur Finanzierung herangezogen werden können, eine Belastung für die kommunalen Haushalte. Die Nettofolgeausgaben (als

Differenz zwischen Folgeausgaben und spezifischen Folgeeinnahmen) verschiedener Einrichtungen und Dienste bewirken nun in Zeiten verminderter Einnahmenezuwächse einen bisher nicht gekannten Druck auf die Budgets.

Zumindestens zwei Erscheinungen prägen das Ausmaß und die Entwicklung der (Netto-)Folgeausgaben kommunaler Investitionen. Zum ersten unterliegen die Gemeindehaushalte, insbesondere im Bereich der Einrichtungen zur Betreuung einzelner Bevölkerungsgruppen (Kinder, Jugendliche, Behinderte, Alte), zur Gesundheitssicherung, zur Kunst- und Kulturpflege, zur Freizeitgestaltung u. a. m. dem Phänomen der „Kosten-Krankheit“ öffentlicher Dienstleistungen. Darunter versteht man, daß im Vergleich zur Güterproduktion in vielen Industrie- und Gewerbebezügen bei der Erstellung öffentlicher Güter, da sie in hohem Maße Dienstleistungen bilden, geringere Rationalisierungsmöglichkeiten und damit verbundene geringere Produktivitätsfortschritte gegeben sind. Die Entlohnung der öffentlichen Bediensteten richtet sich aber in gewissem Maße nach den in wichtigen Industrie- und Gewerbesparten – auf Grund gestiegener Produktivität – erzielten Lohnzuwächsen. Daraus ergibt sich für den öffentlichen Sektor eine „Tendenz zu ständigen und kumulativen Zuwächsen ihrer Kosten im Verhältnis zu jenen der anderen Produkte im Zeitablauf“.

Zweitens werden bei verschiedenen kommunalen Einrichtungen und Diensten die Folgeausgaben, die Folgeeinnahmen und damit die letztlich den Haushalt belastenden Nettofolgeausgaben vielfach nicht systematisch untersucht und minimiert. Dies gilt für das Stadium der Planung der zu tätigen Investitionen ebenso wie für die Zeit nach der Realisierung der Investition, also das Stadium des Betriebes der Gemeinschaftseinrichtungen. Die Analyse der Folgeausgaben und -einnahmen im Planungsstadium hätte vor allem der Wahl des „Produktionsverfahrens“ zu gelten, d. h. der Bestimmung der Art der Betriebs-einrichtung bzw. der Kombination von Personal und Betriebsmitteln unter dem Aspekt der anfallenden Folgeausgaben. Weiters ist eine solche Analyse auch im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Einrichtung (Bedarfsplanung, Auslastung der Kapazitäten) von Bedeutung, weil dadurch insbesondere die Folgeeinnahmen beeinflußt werden können. Die Untersuchung der Folgeausgaben und -einnahmen im Stadium des Betriebes müßte sich auf die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung sowie auf die Überprüfung des Betriebsgeschehens bei veränderten wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen beziehen (z. B. Erhöhung der Energiepreise; Schaffung von ähnlichen Einrichtungen in benachbarten Gemeinden, oder Einkommensverluste bestimmter Bevölkerungsgruppen, wodurch sich die Inanspruchnahme verringern kann).

Nicht nur auf die Folgeausgaben und Folgeeinnahmen, sondern auch auf die Investitionsausgaben wirkt sich eine Tendenz zur Überversorgung in einzelnen Aufgabenbereichen bzw. bei bestimmten kommunalen Einrichtungen aus. Da nicht übersehen werden kann, daß ein wesentliches Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung die politische Bestim-

mung der Prioritäten der Mittelverwendung ist, erfolgt hier diese Kritik der Überversorgung nicht aus oberflächlicher politischer Sicht, wie es etwa die ideologisch motivierten Verfechter der „Privatisierung“ verschiedener öffentlicher Einrichtungen tun. Die Kritik⁵ setzt vielmehr „tiefer“ an und betrifft u. a. folgende Entscheidungen der Gemeinden:

1. Die Zusammenarbeit zwischen benachbarten Gemeinden erstreckt sich nicht ausreichend auf die Entwicklungsplanung und die „Arbeitsteilung im Raum“, d. h. auf die Festlegung von Standorten bevölkerungs- und wirtschaftsbezogener Einrichtungen. So entstehen einander hinsichtlich des Einzugsgebietes oder hinsichtlich der Qualität der Ausstattung konkurrenzierende Gemeinschaftseinrichtungen (wie z. B. Hallenbäder, Veranstaltungssäle); es erfolgt bei im wesentlichen gleichen Standortbedingungen eine über das Ausmaß der angebotenen Förderung stattfindende Konkurrenz um die Neuan siedlung von Betrieben.
2. Die Kommunen übernehmen staatliche Normen oder andere Konventionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ohne sie ausreichend zu überprüfen und falls erforderlich zu modifizieren. Dies gilt etwa für die technischen Richtlinien des BM f. BuT zum Straßenbau (hinsichtlich der „erforderlichen“ Straßenbreiten⁶), für die Ausstattung mit Apparaten und Maschinen von Feuerwehren, Bauhöfen und einzelnen Abteilungen in Krankenanstalten.
3. Die Gemeinden akzeptieren das Tätigwerden sogenannter „professioneller Monopole“, wie z. B. jenes der Planer, die u. U. Interesse an möglichst kostspieligen Bauten u. dgl. mehr haben, da ihre Honorare vom Auftragswert ihrer Planungen abhängen.

Die aus diesen und verschiedenen anderen Gründen bewirkte Überversorgung quantitativer und qualitativer Art bei einigen Aufgaben schließt allerdings Unterversorgung in anderen Aufgabenbereichen nicht aus. Eine Beurteilung im Einzelfall ist erforderlich, wobei technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kriterien herangezogen werden können.

Diese überschlägige Behandlung der Gründe für die verringerten finanziellen Handlungsspielräume kann wie folgt zusammengefaßt werden:

- Die wirtschaftliche Rezession wirkt sich auf bestimmte Einnahmen durch Ausfälle oder verminderte Zuwächse, aber auch durch Mehrausgaben aus.
- Neben den konjunkturellen Auswirkungen auf die Gemeindehaushalte sind in zunehmendem Maß strukturelle Faktoren spürbar: Geringen Einnahmenezuwächsen infolge der „schwachen“ Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich sowie zufolge sinkender Ergiebigkeit des Steuersystems (als Folge der Steuerstruktur sowie teilweise gegensätzlicher fiskalischer und wirtschaftspolitischer Zielsetzungen der Steuerpolitik) stehen nicht ausreichend kontrollierte bzw. kontrollierbare Steigerungen bei den Ausgaben (Druck der Folgeausgaben, Konsequenzen technisch und ökonomisch ineffizienter Methoden der Aufgabenerfüllung) gegenüber.

3. Einige wirtschaftliche Konsequenzen der kommunalen Finanzkrise

Die Verknappung der finanziellen Handlungsspielräume hat – wie oben schon anhand der Daten über die Investitionsausgaben nachgewiesen – zu einer nicht unwesentlichen Beeinträchtigung der Stabilitätsfunktion im Sinn Musgraves geführt. Stärker als die anderen öffentlichen Haushalte haben die Gemeinden in der gegenwärtigen Rezessionsperiode zur Sicherung der Liquidität ihre Investitionspläne reduzieren, im Bau befindliche Einrichtungen zeitlich „strecken“ und Instandhaltungsvorhaben aufgeschoben. Diese dem Stabilitätsziel widersprechende Vorgangsweise resultiert zum einen aus dem Umstand, daß die kommunalen Haushalte mangels entsprechender Instrumente einzelwirtschaftliche Kriterien bei der Entscheidung über weitere Schuldaufnahmen zugrunde legen. Zum anderen waren bisher ihre stabilitätspolitischen Bemühungen darauf gerichtet, den Personalstand im wesentlichen zu halten und damit den Arbeitsmarkt nicht zusätzlich zu belasten.

Ein weiteres im Zusammenhang mit der reduzierten Investitionstätigkeit stehendes Problem ergibt sich aus dem zunehmenden Gewicht, das Investitionsförderungen aus Mitteln übergeordneter Haushalte zukommt. Bei knapper werdenden Eigenmitteln richten insbesondere kleinere Gemeinden ihre Investitionspläne verstärkt auf jene Bereiche aus, für die verbilligte Kredite und andere Formen von Zuschüssen gewährt werden. Beispiel hierfür ist die starke relative Zunahme von Investitionen im Bereich der Wasserwirtschaft (Anlagen zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung). Betrug nach der Erhebung der Investitionspläne der Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern für die Jahre 1976 bis 1979 der auf diesen Bereich entfallende Anteil der geplanten Investitionen 43,1 Prozent, erhöhte sich dieser Anteil für den Zeitraum 1982 bis 1985 auf 51,6 Prozent⁷. Problematisch ist eine solche Orientierung kommunaler Investitionen an Förderungen übergeordneter Stellen vor allem dann, wenn die Einschätzung bzw. Setzung der Prioritäten durch die örtlichen und überörtlichen Entscheidungsträger nicht übereinstimmt und weiters in jenen Fällen, in denen die für geförderte Einrichtungen vorgesehenen Bedingungen und Standards den lokalen Verhältnissen nicht adäquat sind. Beispiel hierfür ist die in den Richtlinien des Wasserwirtschaftsfonds vorgesehene höhere Förderung bei regionalen Anlagen gegenüber örtlichen Anlagen. „Damit kann der Fall eintreten, daß die Aufgabe der Abwasserbeseitigung in einer Region mit mehreren örtlichen Anlagen insgesamt am billigsten zu erfüllen wäre, die Gemeinden sich aber trotzdem zu gemeinsamen regionalen Anlagen entschließen, da bei dieser Lösung über die erhöhten Förderungsleistungen weniger Eigenmittel erforderlich sind. Zudem laufen diese Gemeinden Gefahr, daß sie für die Errichtung von örtlichen Anlagen (zunächst) keine Förderungsmittel erhalten⁸.“

Die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der kommunalen Finanzkrise reichen jedoch über die Beeinträchtigungen der Investitionstätigkeit hinaus. Sie erfordern – sieht man von den (Einzel-)Fällen

der Zahlungsunfähigkeit und den sich daraus ergebenden Sanierungszwängen ab – Veränderungen in der gesamtstaatlichen Finanzpolitik, gleichzeitig aber auch eine geänderte Haushaltspolitik der Gemeinden selbst.

Von den erforderlichen Veränderungen der gesamtstaatlichen Finanzpolitik soll hier lediglich die Frage der Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs kurz behandelt werden. Das historisch gewachsene, von hoher Kontinuität gekennzeichnete System des Finanzausgleichs mit der Kombination von getrennter und verbundener Finanzwirtschaft erweist sich zumindest unter den heutigen Bedingungen als nachteilig für die Gemeinden. Die nach dem Trennsystem den Gemeinden zugewiesene Abgabenhöhe erstreckt sich auf die Kategorie der ausschließlichen Gemeindeabgaben sowie der Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand. Dabei kommt der Grundsteuer, der Gewerbesteuer vom Ertrag und vom Kapital sowie der Lohnsummensteuer ein besonderes wirtschaftliches Gewicht zu. Es sind dies aber gleichzeitig Abgaben, die von ihrer Konstruktion her und aufgrund steuerpolitischer Maßnahmen eine stark unterdurchschnittliche Aufkommenselastizität und eine zunehmende Ablösung vom Prinzip der Radizierbarkeit aufweisen. Beispiele hierfür sind die Grundsteuer von den Grundstücken, deren Aufkommensentwicklung mit der Entwicklung der Grundstückspreise nicht Schritt hält und die Gewerbesteuer, die längst nicht mehr alle wirtschaftlichen Aktivitäten besteuert und damit verbundene Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden abgibt.

Eine Lösung des Problems durch eine Ausweitung bzw. eine bessere Anpassung der jeweiligen Steuerbemessungsgrundlagen an die wirtschaftlichen Verhältnisse ist grundsätzlich denkbar und möglich. Allerdings ist – wie die bisherige Entwicklung zeigt – der Konflikt zwischen wirtschaftspolitischen und fiskalischen Zielsetzungen der öffentlichen Finanzpolitik bisher zu Ungunsten der fiskalischen Ziele für die Gemeinden (Sicherung und Dynamisierung des Aufkommens) gelöst worden.

Die angestrebte Stärkung der finanziellen Basis der Gemeinden durch eine Veränderung des Finanzausgleichsgesetzes wird so eher im Weg einer neukonzipierten Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund (an der Beteiligung der Gemeinden an den Erträgen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben) erfolgen können. Eine strukturelle Verbesserung im Bereich des Steuerverbundes, die in den Verhandlungen für das FAG 1985 schon erwogen wurde, wäre eine Aufteilung der Summe der gemeinschaftlichen Bundesabgaben anhand eines in Verhandlungen zu fixierenden Prozentsatzes (anstelle der Aufteilung einzelner Abgaben nach jeweils verschiedenen Prozentsätzen). Damit wäre eine nicht zu unterschätzende Vervollkommenung des Steuerverbundes erreicht, die zwar den Spielraum des Bundes im Rahmen des „stillen“ Finanzausgleichs einengt, aber den Vorteil aufweist, daß alle Gebietskörperschaften gleichmäßig am Aufkommen partizipieren.

Weitere systematische Schwächen weist der horizontale Finanzaus-

gleich auf. Es geht hier insbesondere um die allzu schematische Berücksichtigung unterschiedlicher Aufgabenstellungen von Gemeinden verschiedener Größe und Wirtschaftsstruktur durch das bedeutendste horizontale Verteilungskriterium im FAG, dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Ein weiteres Problem bildet die „Feinsteuerung“ des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden (im Rahmen des FAG, aber auch des sogenannten „landesinternen Finanzausgleichs“) durch Umverteilungsmaßnahmen zu Lasten „finanzkräftiger“ Gemeinden. Insbesondere die gegenwärtige Definition der Finanzkraft, nämlich meistens das Abstellen auf die Erträge aus der Grundsteuer sowie der Gewerbesteuer ist unbefriedigend. Zumindest eine umfassende Bestimmung des Begriffs der Finanzkraft durch das Einbeziehen aller Einnahmen aus kommunalen Abgaben wäre anzustreben.

Schließlich gilt es zu überlegen, ob die traditionelle Finanzausgleichspolitik, die sich fast ausschließlich auf Fragen der Mittelverteilung erstreckt, nicht auch um die Frage der Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen bzw. der Organisation und Finanzierung von „Gemeinschaftsaufgaben“ erweitert werden soll. Dies erscheint zunächst wegen veränderter Aufgabenstellungen und/oder veränderter Rahmenbedingungen (z. B. zunehmende Verstädterung, wachsende räumliche, wirtschaftliche und soziale Verflechtung) sowie einer daraus resultierenden geänderten Zuständigkeit oder Betroffenheit verschiedener Gebietskörperschaften für ein und dieselbe öffentliche Aufgabe geboten. Beispiel hierfür ist etwa die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in einem Ballungsgebiet, welches sich territorial auf mehrere Gemeinden und Bundesländer erstrecken kann. Eine einheitliche Planung, Finanzierung und Durchführung der Aufgabe ist zur Wahrung der technischen Funktionalität und ökonomischen Effizienz geboten. Dem steht eine faktisch äußerst heterogene Organisation der Aufgabenerfüllung gegenüber, in der v. a. Gemeinden, Gemeindeverbände oder Verbände nach dem Wasserrechtsgesetz, die Länder und verschiedene Bundesdienststellen jeweils nach verschiedenen institutionellen Vorschriften agieren. Die vornehmlich politische Koordinierungsfunktion wird hierbei im wesentlichen von einer Verwaltungsstelle (Wasserwirtschaftsfonds) im Wege finanzieller Anreize (Zuschüsse) ausgeübt. So bestechend praktisch das Instrument von gemeinschaftlich dotierten Fonds zur Abwicklung von Routineaufgaben auch sein mag, so wenig eignet es sich zur Lösung von grundsätzlich politischen Konflikten und komplizierten oder neuartigen Aufgabenstellungen. Anschauungsmaterial hierüber liefern die politischen Auseinandersetzungen um den Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds. Gewiß ist die Lösung der Frage nach der jeweils zweckmäßigsten Organisationsform, nach der Regelung der Zuständigkeit für einzelne kompliziertere Aufgaben nicht einfach und erschwert die Finanzausgleichsverhandlungen. Dennoch scheint ein kritisches Bilanzieren von positiven und negativen Aspekten der bisherigen Versuche (Fondslösungen, Verkehrsverbund, Trennung von inhaltlicher Zuständigkeit und Finanzierung wie bei der Sozialhilfe) zweckmäßig zu sein, um

Kriterien für die künftige Aufgabenverteilungspolitik zu gewinnen.

Was nun die zu ziehenden Konsequenzen aus der Finanzkrise für die kommunale Haushaltspolitik anlangt, sollte zwischen Form und Inhalt unterschieden werden. Die Form der kommunalen Haushaltspolitik, d. h. im wesentlichen die Organisation der Budgeterstellung, wird in Zeiten der Finanzkrise anders zu regeln sein, als in Zeiten geringerer Mittelknappheit. Es wird darum gehen, durch entsprechende Flexibilität und gegenseitiges Vertrauen, durch Dezentralisierung der Verantwortung, durch mehr Kooperation zwischen den politisch Zuständigen und den leitenden Beamten die bestmögliche Mobilisierung von ressourcensparenden Innovationen, die politisch verträglichste Form der Haushaltskonsolidierung zu bestimmen.

Daß diese organisatorische Frage unterschätzt werden kann, zeigen die zweifelhaften Erfolge so mancher kurzfristig und undifferenziert angelegten Kürzungspolitik. Eine Einschätzung der bisherigen Erfahrung mit Sparmaßnahmen deutscher Städte hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung so formuliert: „Die Sparmaßnahmen der zurückliegenden Jahre beruhten auf der Vorstellung, die Krise werde bald vorübergehen. Daher kam es nicht zu einem dauerhaften Engagement der Verwaltungsführung; auch war die politische Absicherung häufig unzureichend. Dieser Mangel an übergreifender politisch-administrativer Steuerung ließ die angeordneten Maßnahmen häufig halbherzig und unzusammenhängend erscheinen. Den betroffenen Ämtern schien es die beste Strategie zu sein, den ‚Sturm im Wasserglas‘ vorüberziehen zu lassen. Da die Führung der Passivität der Ämter nicht entgegenwirkte, verlief vieles im Sande. Der Erfolg der meisten Sparkampagnen blieb marginal . . .“

Auch eine Untersuchung in dänischen Gemeinden weist auf die Bedeutung einer zweckmäßigen Organisation der Budgeterstellung hin: „Es besteht die Vermutung, daß in Gemeinden mit einer besseren Organisation des Budgetierungsprozesses die Finanzlage weniger drückend ist¹⁰.“ Unter einer besseren Organisation ist nach Meinung der dänischen Forscher „das Zurückdrängen sektoraler Mittelanforderungen im Wege gemeinsamer Verhandlungen der zuständigen Politiker mit den leitenden Beamten in einem Klima gegenseitigen Vertrauens“ und das solcherart reduzierte Konfliktpotential zu verstehen. Weiters gehört zu einer besseren Organisation des Budgetierungsprozesses auch das Heranziehen der verschiedenen haushaltswirtschaftlichen Planungsinstrumente und Rechenwerke, wie z. B. mittelfristige Finanzpläne, Betriebs(Kosten)rechnungen, Berechnungen der Folgeausgaben vorgesehener Investitionen (und möglicher Varianten) u. a. m. Wenn sich auch in verschiedenen Gemeinden der Einsatz dieser Instrumente bewährt hat, so zeigt sich vielfach auf der politischen Ebene eine nicht ausreichende Beachtung dieser Instrumente (was – wie das Schicksal der Bundeshaushaltsreform zeigt – nicht nur auf die Gemeinden zutrifft).

Der Inhalt bzw. die Ziele der kommunalen Finanzpolitik unter den Bedingungen reduzierter finanzieller Handlungsspielräume sind eben-

falls zu überprüfen und zu überdenken. Wichtige Erkenntnisse der Debatte über die Ziele der Haushaltskonsolidierung in ausländischen Städten vor allem der Bundesrepublik Deutschland, sind u. a.:

1. „Aufgaben- und Ausgabenbeschränkungen im Verwaltungshaushalt (d. h. im Bereich der laufenden Ausgaben, Anm. d. Verf.) haben Vorrang vor Kürzungen der ‚Folgekosten minimierten‘ Investitionen¹¹.“ Dies bedeutet, daß im Gegensatz zur bestehenden Praxis Beschränkungen einzelner laufender Ausgaben Vorrang vor Kürzungen der Investitionen haben sollen, da Einsparungen bei laufend zu tätigenden Ausgaben anhaltend wirksam sind.
2. Einsparungen bei laufenden Ausgaben sollten in erster Linie differenziert erfolgen. Gleichmäßige, sachlich undifferenzierte Kürzungen können u. a. deshalb problematisch sein, da sie Leistungsbereiche, in denen die Kürzungen zu einer Gefährdung der Aufgabenerfüllung führen, in gleichem Maße tangieren wie jene Bereiche, wo keine substantiellen Leistungseinschränkungen zu befürchten sind. Pauschale Kürzungsaktionen treffen somit „Gerechte“ und „Ungerechte“, was zu verringerten Motivationen der Bediensteten sowie verwaltungsinternen Konflikten führt. Kürzungen sollten aber auch nicht so differenziert ansetzen, daß die „Einschnitte nur an den weichen Stellen, z. B. den sogenannten freiwilligen Aufgaben, erfolgen. Auch an die Pflichtaufgaben muß . . . herangegangen werden. Ist eine Kommune nicht mehr in der Lage, unnötig verteuernde staatliche Vorschriften (z. B. Ausstattungsstandards) anzuwenden, sollte sie den Konflikt mit staatlichen Stellen grundsätzlich nicht scheuen¹².“
3. Ausgabenreduzierungen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur sind unter
 - Beachtung sozialer Gesichtspunkte (Ausrichten der gebotenen Leistung auf die tatsächlich Bedürftigen),
 - dem Aspekt einer regionalen bzw. stadtteilbezogenen Ausgewogenheit,
 - Berücksichtigung der Leistungsstandards in Vergleichsstädten bzw. bei vergleichbaren Leistungen innerhalb der Kommunalverwaltung zu konzipieren.

Neben den Bemühungen um Ausgabeneinsparungen wird sich die kommunale Finanzpolitik auch auf Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen erstrecken müssen. Sieht man von den schon angedeuteten Möglichkeiten einer verbesserten Finanzausstattung der Gemeinden, insbesondere der Problemgemeinden, im Rahmen des Finanzausgleichs ab, bestehen Handlungsspielräume der Kommunen – nach überwiegender Einschätzung der für die Finanzen zuständigen Politiker und Beamten¹³ – insbesondere bei Gebühren, Tarifen und Entgelten für die Benützung kommunaler Einrichtungen. Dabei ist allerdings nicht nur die vielfach gegebene verteilungspolitisch regressive Wirkung, sondern auch der Umstand zu beachten, daß selbst nur teilweise „kostendeckende“ Gebühren und Entgelte mit der Aufgabenstellung einzelner Einrichtungen unvereinbar sein können. Somit wird den

grundsätzlich noch verbleibenden Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme bestehender Einrichtungen und Dienste (damit auch zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten) besondere Bedeutung zukommen.

Letztlich werden längerfristig anzulegende Reorganisationsstrategien für verschiedene kommunale Aufgaben ein wichtiges Ziel der kommunalen Finanzpolitik sein. Wegen ihres ausgeprägten politischen Charakters werden diese Reorganisationsstrategien erst im folgenden Abschnitt zu skizzieren sein.

Resümiert man die Ausführungen über die Konsequenzen der verringerten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen, ist der Umstand zu unterstreichen, daß die Beeinträchtigung der Stabilitätsfunktion des öffentlichen Sektors durch verringerte kommunale Investitionen, aber auch der weiterhin bestehende Aufgabendruck auf der kommunalen Ebene ein koordiniertes Vorgehen aller Gebietskörperschaften in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen erfordert. Dies betrifft z. B. den Finanzausgleich im engeren Sinn, d. i. die möglichst gerechte Verteilung der Steuermittel auf Bund, Länder und Gemeinden, aber auch die Überprüfung der bestehenden Aufgabenverteilung sowie die Suche nach adäquaten Organisationsformen komplizierter, ebenenübergreifender öffentlicher Aufgaben. Weiters werden die Form, die Organisation und der Inhalt der Finanzpolitik der einzelnen Gemeinden zu überdenken sein. Es gilt dabei, die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Folgen des Sparens mit ins Kalkül zu ziehen. Ebenso muß der Prozeß der Budgetierung und wirtschaftlichen Gebarung durch entsprechende instrumentelle Hilfen sowie durch konsensbildende und Konfliktpotentiale reduzierende Verfahren verbessert werden.

4. Krise der Finanzen – Krise der Kommunalpolitik?

Neben den gezeigten einzel- und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der reduzierten finanziellen Handlungsspielräume soll auch die Frage geprüft werden, ob und wie sich die Finanzkrise auf die Kommunalpolitik auswirkt. Hier geht es in erster Linie um das Problem der künftigen Verfügbarkeit von Ressourcen, hauptsächlich von finanziellen Mitteln, und kommunalpolitischen Zielen sowie den bisher vornehmlich angewandten Methoden der Aufgabenerfüllung. Ein weiterer interessanter Bereich wäre das Verhältnis zwischen dem politisch-administrativen System der Gemeinden und den Gemeindebürgern und dessen Veränderung bei anhaltender Mittelknappheit. Dieses naturgemäß nie friktionsfreie Verhältnis wird heute in zunehmenden Maße als gestört angesehen und unter dem Schlagwort der „Vertrauenskrise“ („Legitimationskrise“ des politisch-administrativen Systems) behandelt. Zu dieser Frage wird die Auffassung vertreten, daß dieses Verhältnis von einer Reihe von Faktoren geprägt und beeinflußt wird,

wobei die Entwicklung der kommunalen Finanzen gewiß nicht im Vordergrund steht, sodaß eine Erörterung hier unterbleibt.

Demgegenüber ist der Zusammenhang zwischen verfügbaren Mitteln und den Aufgaben und/oder den Methoden der Aufgabenerfüllung wesentlich stärker und unmittelbar gegeben. So wird zunächst bei einer Fortschreibung der heute feststellbaren Trends für die Zukunft ein noch weiteres Auseinanderklaffen von Aufgaben und von den für die Aufgabenerfüllung verfügbaren Mitteln eintreten. Bei einem Anhalten der weltweiten und nationalen wirtschaftlichen Strukturprobleme, mit dem für die nächsten Jahre gerechnet wird, kann eine wesentliche Entspannung der Situation der kommunalen Finanzen nicht erwartet werden. Längerfristige nationale und internationale Wirtschaftsprognosen, mittelfristige Budgetvorschauen und mittelfristige Finanzpläne einzelner Städte belegen diese Einschätzung hinreichend. Auf der Seite der Aufgaben ist ebenfalls keine Entspannung oder Entlastung abzusehen. Zum einen zeigt sich in der Einschätzung der meisten Verantwortlichen von Gemeindepolitik und Gemeindeverwaltung ein weiterhin ungebrochener Mittelbedarf für eine Reihe von Aufgaben, die schon in der Vergangenheit hohe Mittel erfordert haben. Nach der schon erwähnten Umfrage bei einer größeren Zahl von Gemeinden werden gegenüber bisher mehr Mittel als notwendig erachtet für die Aufgaben

- Wirtschaftsförderung,
- Umweltschutz,
- öffentlicher Verkehr, Radfahr- und Fußgeherverkehr,
- Bau von Straßen, Plätzen und anderen Flächen für den motorisierten Verkehr,
- Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung,
- Stadt- und Dorferneuerung,
- Einrichtungen zur Gesundheitspflege.

Lediglich in den Aufgabenbereichen

- öffentliche Sicherheit,
- Bau von Güterwegen,
- kulturelle Einrichtungen

wird von einigen Gemeinden künftig ein geringerer Mittelbedarf als bisher erwartet.

Damit wird deutlich, daß trotz teilweise jahrzehntelanger und erfolgreich eingeschätzter Tätigkeit der Ausgabendruck in der Mehrzahl von Aufgabenbereichen als weiterhin gegeben angesehen wird.

Diese subjektiven Einschätzungen decken sich mit „objektiven“ Einschätzungen aufgrund verschiedener Untersuchungen hinsichtlich der Bereiche des Umweltschutzes, der Stadt- und Dorferneuerung, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheitspflege und der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur/Wirtschaftsförderung. Für alle diese Aufgaben wird in der nächsten Zeit – teils wegen eines allgemein anerkannten „Nachholbedarfs“, teils aus technischen und wirtschaftlichen Gründen ein anhaltend hoher und/oder ein tendenziell steigender Mittelbedarf erwartet.

Im Verein mit den oben genannten strukturellen Faktoren, die zu

einem weiteren Druck auf die Ausgaben führen, ergibt das künftige verstärkte Auseinanderklaffen von verfügbaren Mitteln und Aufgaben den Zwang, das System der kommunalen Aufgabenerfüllung schrittweise umzuorientieren. Mehr noch als die kurz- und mittelfristig angelegte Haushaltskonsolidierung wird diese längerfristige Reorganisation der Aufgabenerfüllung politisch gesteuert werden müssen. „Insofern bedeutet die aktuelle Finanzkrise nicht das Ende der Politik, sondern sie macht Politik als Wählen besonders notwendig“¹⁴. Dieses politische Wählen wird sich auf die verfolgten Ziele des kommunalpolitischen Handelns aber ebenso auf die jeweils angewendeten Methoden der Aufgabenerfüllung erstrecken müssen.

Das Überdenken der Zielsetzungen wird – immanent gesehen –, die Reduzierung des gegebenen Aufgabenspektrums durch das Aufgeben der einen oder anderen Tätigkeit (z. B. Errichtung und Betrieb eines Gemeindegasthauses oder anderer Einrichtungen zur Freizeitgestaltung) oder das verstärkte Ausrichten von Aufgaben auf bestimmte Zielgruppen bedeuten und von einer bloßen Verwaltung von Ressourcen (z. B. Verwendung öffentlicher Räume im Sinn dominanter Interessen – Abstellen von Kfz auf öffentlichem Grund zu Lasten anderer Verwendungsmöglichkeiten, mengenmäßig unbeschränkte Lieferung von Quellwasser) zu einer Lenkung der Ressourcenverwendung führen. Darüber hinaus gilt es, das gegebene Zielsystem noch grundsätzlicher in Frage zu stellen und bisher vernachlässigten Zielkategorien mehr Bedeutung zu verleihen. Beispiele hierfür wären der verstärkte Einsatz des öffentlichen Interventionsinstrumentariums zur effektiveren Organisation des alltäglichen Lebens der Bevölkerung, zur Vergrößerung der individuellen Handlungsspielräume im Alltag oder zur besseren Absicherung gegen Krisen und Katastrophen. „Die jeweils existierende Anordnung der individuellen und gesellschaftlichen Einrichtungen (von der Wohnung über den Arbeitsplatz bis zu den verschiedenen Versorgungseinrichtungen) im Raum und ihre Zugänglichkeit in zeitlicher, aber auch finanzieller oder statusmäßiger Hinsicht, ist in dieser Sicht von größter Wichtigkeit für die Lebenschancen der Individuen. Die jetzt bestehende räumlich-zeitliche Organisation der Gesellschaft ist das Ergebnis einer Vielzahl überhaupt nicht oder unzureichend abgestimmter Mikro- oder Sektoralentscheidungen: Standortentscheidungen von Firmen, Hauseigentümern oder des politisch-administrativen Systems, verkehrspolitische Maßnahmen, Regelungen von Öffnungszeiten, von kollektivvertraglichen oder von betrieblichen Arbeitszeiten“¹⁵. Diese Zielkategorie gewinnt gewiß erst dann Bedeutung, wenn die materielle Basis für das Zusammenleben der Bevölkerung, für Produktion und Konsum geschaffen ist, was heute noch nicht in allen Bereichen der Fall ist. Längerfristig wird aber die organisatorische, lenkende, koordinierende Tätigkeit zunächst in einem überschaubaren räumlichen Kontext erforderlich werden und damit fester Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung.

Das politische Wählen hinsichtlich der Methoden der Aufgabenerfüllung bedeutet zunächst, für jedes angestrebte Ziel, für jede Aufgabe

systematisch die gesamte Palette von Maßnahmen auf die Eignung zu überprüfen, möglichst kostensparend, technisch zweckmäßig und gesellschaftlich akzeptabel, die jeweilige Aufgabe durchzuführen.

Folgende hauptsächliche Methoden wären dabei zu erwägen:

1. Regulative Maßnahmen, d. s. Ge- und Verbote, Genehmigungspflichten, Androhungen von Strafsanktionen;
2. Leistungsprogramme, das s. das Zurverfügungstellen von Gemeinschaftseinrichtungen und Diensten durch die Gemeinden;
3. finanzielle Anreize (positiver und negativer Art), z. B. Subventionen im Rahmen der Wirtschaftsförderung oder entsprechende Gebühren- und Entgeltfestsetzung;
4. Überzeugungsprogramme, mit denen das Verhalten von Bevölkerungsgruppen beeinflußt werden soll (z. B. Werbung für verschiedene kommunale Einrichtungen, für Energiesparen);
5. prozedurale Regelungen, etwa die verschiedenen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit oder einer „bürgernahen“ Planung und Aufgabendurchführung¹⁶.

Gegenüber heute könnte künftig dieses Auswählen der Methoden verstärkt anhand der Kriterien der Prävention (der Vorbeugung, der Vorsorge) sowie der Mitwirkung der Bevölkerung an der Aufgabenerfüllung erfolgen. Beispiel hiefür wäre die Organisation der Müllabfuhr und der Müllbeseitigung, die sich auf die Reduzierung des Müllanfalls, das Sammeln und Verwerten brauchbarer Müllbestandteile und die möglichst umweltfreundliche Beseitigung des verbleibenden Müllrestes erstreckt. Daß hiefür andere Methoden (siehe Pkt. 1, 3, 4) als die heute gebräuchliche (siehe Pkt. 2) notwendig sein werden, liegt auf der Hand.

Diese längerfristige Aufgabenreorganisation bedarf einer umfassenden und innovatorischen kommunalpolitischen Diskussion, die weit über die in der Tagespolitik erörterten „Rezepte“ zur Überwindung der Finanzkrise, wie der Privatisierung öffentlicher Aufgaben oder der Haushaltskonsolidierung hinausreicht. Das hiefür erforderliche Umdenken von Funktionären und Bediensteten der Kommunen und anderen öffentlichen Verwaltungen sowie der Bevölkerung fällt vielleicht in Zeiten der Finanzkrise leichter als in Perioden allgemeiner Sättigung. In diesem Sinn führt die Finanzkrise nicht in eine mögliche Krise der Kommunalpolitik sondern aus ihr heraus.

Anmerkungen

- 1 Siehe z. B. LEHNER, G.: Das Steueraufkommen in Österreich 1958 bis 1978. Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 53. Jg. (1980), Nr. 10 sowie die in den GEBARUNGSÜBERSICHTEN (hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt) ausgewiesene Ertragsbeteiligung der Gebietskörperschaften.
- 2 Vgl. BAUER, H.; BRANDSTETTER; GOSCHLER, K.: Probleme und Tendenzen zur kommunalen Investitionstätigkeit. Kommunale Forschung in Österreich, Bd. 63, Linz 1984, S. 17
- 3 Vgl. hierzu BAUER, H.: Die Finanzlage der Gemeinden in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Österreichische Gemeinde-Zeitung, 48. Jg. (1982), Nr. 19; BRANDL, T.: Die Finanzlage der Gemeinde am Übergang zu einem neuen Finanzausgleich. Österreichische Gemeindezeitung, 50. Jg. (1984), Nr. 17
- 4 BAUMOL, W. J.; OATES, W. E.: The Theory of Environmental Policy: Externalities, Public Outlays and the Quality of Life. Eaglewood Cliffs (N. J.) 1975, S. 238
- 5 Vgl. hierzu MATZNER, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Wien 1982, Kap. 2.2 und die dort angeführte Literatur.
- 6 Vgl. hierzu die Feststellung von H. KNOFLACHER: Verkehrssituation in den Gemeinden. Österreichische Gemeinde-Zeitung, 49. Jg. (1983), S. 205: „Die Fahrbahnen der Erschließungsstraßen könnten, wie es jüngste Erkenntnisse zeigen, wesentlich reduziert werden. Fahrbahnbreiten von 4,5 m sind für Anliegerstraßen ausreichend . . . Man baut bei uns immer noch Anliegerstraßen von 6 m Breite und mehr, wodurch sich sowohl beträchtliche Mehrkosten für den Bau als auch für die Erhaltung dieser Straßen ergeben.“
- 7 Vgl. hierzu BAUER, H.; BRANDSTETTER, E.; GOSCHLER, K.: Kommunale Investitionen und deren Finanzierung. Linz 1977, S. 20 ff.; dies.: Probleme und Tendenzen der kommunalen Investitionstätigkeit. Linz 1984, S. 20 ff.
- 8 RÜSCH, G.: Abwasserbeseitigung, in: MATZNER, E. (Hrsg.): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich. Wien 1977, S. 186
- 9 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen. KGSt-Bericht Köln, Nr. 14/1982, S. 7
- 10 SKOVGAARD, C.-J.: Urban Budget-Marketing under Fiscal Strain. DISP (Zürich), Nr. 73/1983, S. 29
- 11 KLEIN, R. R.: Zur Notwendigkeit, Konzeption und Durchsetzbarkeit kommunaler Konsolidierungsprogramme. Zeitschrift für Kommunalfinanzen (Bonn), 33. Jg. (1983), S. 3
- 12 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, a. a. O., S. 5
- 13 Gemäß einer im Sommer 1984 durchgeführten Umfrage des KDZ in 70 Gemeinden verschiedener Größenordnung.
- 14 MÄDIG, H.: Sparpolitik: theoretische Forderungen und politische Praxis, in: ders. (Hrsg.): Sparpolitik, Opladen 1983, S. 31
- 15 RÜSCH, G.: Die verkürzte Sicht von Raum und Zeit in Planung und Politik, in: MATZNER, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Wien 1982, S. 239
- 16 Siehe hierzu ausführlich PRISCHING, M.: Organisatorische Effizienz und organisierte Verschwendung. Wirtschaft und Gesellschaft, Wien 8. Jg. (1982)

Gruppenspezifische Wohlfahrtseffekte einer Arbeitszeitverkürzung

Monika Hutter / Martin Riese*

1. Einleitung und Modellannahmen

Durch Arbeitszeitverkürzung die unfreiwillige „Freizeit“ von Arbeitslosen in freiwillige Freizeit von Beschäftigten umzuwandeln, erscheint als eine ebenso einfache wie bestechende Option. Ob und unter welchen Bedingungen eine solche Rechnung aufgehen kann, ist in den letzten Jahren in einer Flut von journalistischen und wissenschaftlichen Arbeiten untersucht worden¹ und braucht hier nicht noch einmal erörtert zu werden.

Vergleichsweise wenig Raum wird hingegen bisher der Behandlung von Interessenkonflikten rund um eine Arbeitszeitverkürzung gegeben. Dieser Problemkreis wird fast immer auf die Frage der Verteilungswirkungen, also auf die Frage, Arbeitszeitverkürzung mit oder ohne Lohnausgleich, eingeengt. Was nicht unverständlich ist, weil es sich dabei zweifellos um einen zentralen Punkt in der politischen Auseinandersetzung um die Arbeitszeitverkürzung handelt. In Verbindung mit einer Arbeitszeitverkürzung treten aber auch Interessengegensätze auf, die über das Problem der Einkommensverteilung hinausgehen. Das wird z. B. deutlich, wenn man an die heute unter dem Banner des Ökologismus vorgetragenen Plädoyers für eine Arbeitszeitverkürzung denkt² oder an die frühen Auseinandersetzungen um den 8-Stunden-Tag zu Beginn dieses Jahrhunderts, bei denen es ebenfalls weniger um Verteilungsfragen als vielmehr um ein ganzes Bündel von gesellschafts-, gesundheits- und bildungspolitischen Forderungen ging³. Im vorliegenden Beitrag soll das Auftreten verteilungsunabhängiger Gegensätze anhand einfacher wohlfahrtsökonomischer Überlegungen dargestellt werden.

* Die Autoren danken K. Laski, K. W. Rothschild, J. K. Brunner, J. Falkinger und M. Hofreither für Kommentare und wertvolle Anregungen.

Um diese Gegensätze möglichst klar hervortreten zu lassen, gelten für alle weiteren Überlegungen die folgenden Annahmen: Die Arbeitszeitverkürzung ist kosten- bzw. verteilungsneutral und außerdem so dimensioniert, daß die Einkommen der im Zeitpunkt ihrer Einführung Beschäftigten nicht sinken. Verteilungsneutralität bedeutet, daß sich (Stunden-)Produktivität und (Stunden-)Lohn im Gleichschritt entwickeln, Aufrechterhaltung des Einkommensniveaus der Beschäftigten, daß eine Arbeitszeitverkürzung nur im Rahmen des Produktivitätsfortschritts möglich ist oder anders ausgedrückt, daß nur ein Verzicht auf potentiell, nicht aber auf bestehendes Einkommen zur Diskussion steht. Ferner wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durchgängig als exogen gegeben und unabhängig von einer eventuellen Arbeitszeitverkürzung angenommen.

Unsere zentrale Fragestellung lautet dann: Wie wirkt sich ein im Rahmen einer Arbeitszeitverkürzung vorgenommener Tausch von Einkommen gegen Freizeit (genauer von Einkommenszuwächsen gegen Freizeitzuwächse) auf die Wohlfahrt verschiedener Gruppen aus? Andere wohlfahrt-beeinflußende Faktoren neben Einkommen und Freizeit werden in Übereinstimmung mit dem Konzept des *measure of economic welfare* (MEW) von Nordhaus/Tobin⁴ nicht berücksichtigt. Bei der Abgrenzung der für unser Problem relevanten Gruppen müssen z. T. vereinfachende Annahmen in Kauf genommen werden, um das Modell überschaubar zu halten. Wir unterscheiden zwischen „Unternehmern“ und „Arbeitern“ und innerhalb der Gruppe der Arbeiter zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten und bei den Beschäftigten weiter zwischen Einkommens- und Freizeitpräferenten. Es wird damit der Tatsache Rechnung getragen, daß die Arbeiter gerade in Hinblick auf eine Arbeitszeitverkürzung keine homogene Gruppe bilden. Die Unternehmer werden, wie das auch in der verteilungspolitischen Diskussion geschieht, nur als Gewinnempfänger gesehen⁵. Unterschiede in den subjektiven Präferenzen in Hinblick auf Einkommen und Freizeit kommen bei ihnen, wie noch zu zeigen sein wird, nicht zum Tragen.

Da Art und Stärke der wohlfahrtsökonomischen Gegensätze von der allgemeinen Wirtschaftslage abhängen, also davon, ob die Arbeitszeitverkürzung in einer Periode der Vollbeschäftigung aus vorwiegend sozialpolitischen oder in einer stagnativen Situation aus vorwiegend beschäftigungspolitischen Motiven eingeführt wird, untersuchen wir diese zwei Fälle im folgenden getrennt.

2. Der Fall einer sozialpolitisch motivierten Arbeitszeitverkürzung

Wir gehen in diesem Abschnitt davon aus, daß die vorhandenen sachlichen und personellen Kapazitäten voll ausgelastet sind, daß also Vollbeschäftigung herrscht. Eine eventuelle Arbeitszeitverkürzung ist sozialpolitisch motiviert. Der Wachstumsspielraum wird durch die Angebotsseite begrenzt, die Nachfrage reicht aus, ihn voll auszuschöpfen. Die Zahl der Erwerbstätigen ist gegeben und konstant und eine

Verlängerung der Arbeitszeit wird ausgeschlossen. Unter diesen Annahmen bildet der exogen gegebene Produktivitätsfortschritt eine obere Wachstumsschranke. Kommt es zu einer Arbeitszeitverkürzung, verringert sich das realisierbare Wirtschaftswachstum. Unter den getroffenen Annahmen (Arbeitszeitverkürzung im Rahmen des Produktivitätsfortschritts) äußerstenfalls bis auf Null. Die Verkürzung der Arbeitszeit wird aber auch zu Kompensationsversuchen seitens der Unternehmen, wie Intensivierung der Arbeit oder Rationalisierung des Betriebsablaufs führen, durch die eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität erreicht werden soll. Art und Ausmaß dieses induzierten Produktivitätsfortschritts wurden im Zusammenhang mit den Arbeitszeitverkürzungen der fünfziger und sechziger Jahre, für welche die in diesem Abschnitt modellierte Situation am ehesten zutrifft, ausführlich diskutiert⁶. Die Größe des Netto-Wachstumsausfalls ist nur schwer prognostizierbar. Für die hier angestellten Wohlfahrtsüberlegungen genügt es aber, daß es zu einem Ausfall kommt, daß also die Produktion bei einer Arbeitszeitverkürzung nicht im gleichen Ausmaß wächst wie im Fall ohne Arbeitszeitverkürzung.

Unsere weiteren Überlegungen lassen sich anhand der folgenden zwei Graphiken veranschaulichen:

Fig. 1

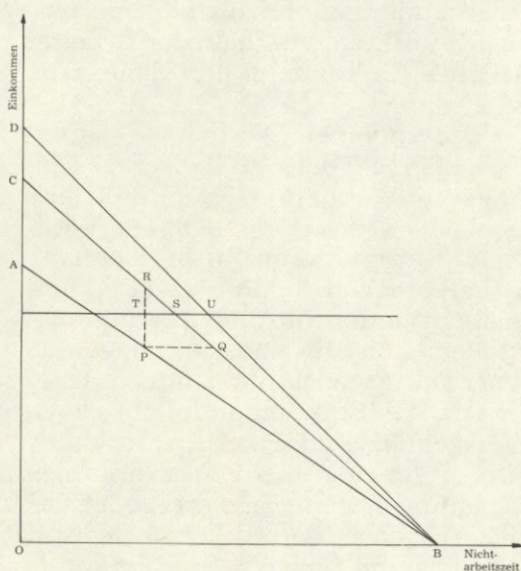


Fig. 2

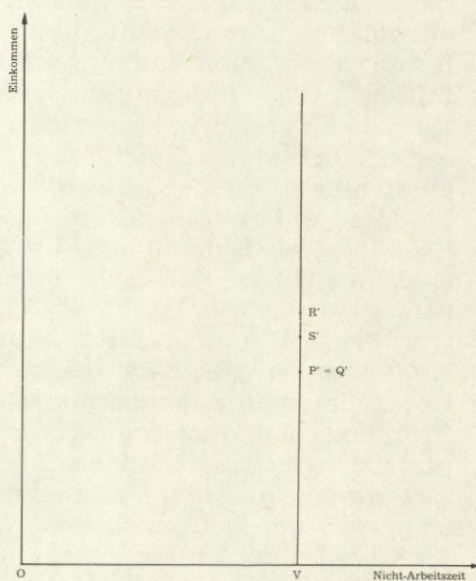


Fig. 1 beschreibt die Situation der Gesamtgruppe der Arbeiter. Auf der Abszisse wird die aggregierte Freizeit, oder allgemeiner, Nicht-Arbeitszeit, auf der Ordinate das aggregierte Einkommen der Arbeiter gemessen. Die Gerade AB ist die Transformationskurve der Arbeiter. Ihre Steigung entspricht dem Reallohn pro Zeiteinheit. Der Punkt P beschreibt die Ausgangskombination von Einkommen und Freizeit. Die Parallele zur Abszisse durch T, S und U hat in diesem Abschnitt noch keine Bedeutung und soll daher bis auf weiteres ignoriert werden.

Wir nehmen nun an, daß es einen exogenen Produktivitätsfortschritt gibt⁷. Da die Einkommensverteilung unverändert bleiben soll, steigt der Reallohn proportional zur Produktivität. Die Transformationskurve der Arbeiter dreht sich im Punkt B. BC ist die neue Transformationskurve. Die Punkte R und Q begrenzen unter den hier gemachten Annahmen das Spektrum der für die Arbeiter unter den neuen Bedingungen erreichbaren Einkommens-Freizeit-Kombinationen. R repräsentiert die Wachstumsoption: Der Produktivitätsfortschritt wird zur Gänze zur Erhöhung der Produktion bzw. des Einkommens verwendet. Q repräsentiert die Freizeitoption: Der Produktivitätsfortschritt wird zur Gänze zur Erhöhung der Freizeit verwendet. Dazwischen liegen Punkte, die gegenüber der Ausgangssituation sowohl zu einer Erhöhung des Einkommens als auch der Freizeit führen. Welche Option den größten Wohlfahrtszuwachs bringt, d. h. ob eine Option mit Arbeitszeitverkürzung die Arbeiter besser stellt als eine ohne oder mit geringerer Arbeitszeitverkürzung, hängt von ihren Präferenzen ab und läßt sich generell nicht sagen. Wenn diese Präferenzen unterschiedlich sind, und das ist die realistischere Annahme, sind Aussagen über die Wohlfahrtsentwicklung der Gesamtgruppe überhaupt unmöglich und eine uniforme Arbeitszeitverkürzung wird zu Konflikten innerhalb der Arbeiter führen, zwischen denen, die zusätzliches Einkommen und denen, die zusätzliche Freizeit höher schätzen⁸.

Fig. 2 beschreibt die Situation der Unternehmer. Da sie nur Gewinneinkommen beziehen, gibt es für sie keinen Trade-Off zwischen Einkommen und Freizeit. Eine Erhöhung ihrer Wohlfahrt ist nur durch eine Erhöhung des Einkommens bei gegebener Freizeit möglich. Die Vertikale im Abstand OV von der Ordinate bringt diesen Zusammenhang zum Ausdruck. Die Punkte P', R', Q' entsprechen den Punkten P, R und Q in Fig. 1. P' beschreibt die Ausgangssituation für die Unternehmer. Wenn die Produktivität steigt, stellen sich die für sie relevanten Konstellationen folgendermaßen dar: Die Freizeitoption fällt mit der Ausgangssituation zusammen ($P' = Q'$): Das Einkommen bleibt gleich und die Freizeit ändert sich definitionsgemäß nicht. Der Produktivitätsfortschritt bringt den Unternehmern, wenn er in mehr Freizeit umgewandelt wird, nichts. Wird die Wachstumsoption realisiert, steigt das Einkommen der Unternehmer auf R'. Wird der Produktivitätsfortschritt teilweise zur Erhöhung des Einkommens und teilweise zur Erhöhung der Freizeit der Arbeiter verwendet, ergeben sich Punkte, die zwischen P' bzw. Q' und R' liegen. Da jede Arbeitszeitverkürzung unter den getroffenen Annahmen die potentiellen Einkommenszuwächse schmä-

lert, bedeutet sie für die Unternehmer auch eine Verringerung der potentiellen Wohlfahrt und zwar eine umso größere je größer die Arbeitszeitverkürzung ist.

Für eine sozialpolitisch motivierte Arbeitszeitverkürzung ergibt sich daher folgendes Bild: Die Unternehmer können aufgrund ihrer objektiven Situation kein Interesse an einer Arbeitszeitverkürzung haben. Ihr Lager wird verstärkt durch einen Teil der Arbeiter, die aufgrund ihrer subjektiven Präferenzen eine Arbeitszeitverkürzung ebenfalls ablehnen. Wohlfahrtsgewinner sind die Freizeitpräferenten unter den Arbeitern.

3. Der Fall einer beschäftigungspolitisch motivierten Arbeitszeitverkürzung

Bisher sind wir davon ausgegangen, daß durch die Arbeitszeitverkürzung das mögliche Wachstum beschränkt wird. Das gilt aber nicht in einer stagnativen Situation, in der die Nachfrage nicht ausreicht, das Produktionspotential auszulasten und eine Arbeitszeitverkürzung dazu beitragen soll, drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bzw. bestehende abzubauen. Im folgenden werden die gruppenspezifischen Wohlfahrtseffekte einer Arbeitszeitverkürzung sowohl für den Fall, daß sie beschäftigungspolitisch erfolgreich als auch für den Fall, daß sie beschäftigungspolitisch wirkungslos ist, untersucht.

3.1 Die Arbeitszeitverkürzung ist beschäftigungspolitisch wirksam

Betrachten wir zunächst wieder die Situation der Arbeiter, wie sie in Fig. 1 dargestellt ist. Bei der auf der Abszisse gemessenen Nicht-Arbeitszeit der Arbeiter kann es sich jetzt im Gegensatz zur Situation bei Vollbeschäftigung sowohl um Freizeit als auch um Arbeitslosigkeit handeln. Wir gehen davon aus, daß bereits in der Ausgangssituation Arbeitslosigkeit besteht. Die dem Punkt P zugeordnete Nicht-Arbeitszeit setzt sich somit aus Freizeit und Arbeitslosigkeit zusammen. Das realisierbare Wirtschaftswachstum wird, wie bereits festgestellt, durch die Nachfrage begrenzt. Die Parallele zur Abszisse durch T, S, U zeigt diese Wachstumsschranke. Das Spektrum der möglichen Konstellationen läßt sich nun folgendermaßen eingrenzen: Von der Angebotsseite her könnte die Wirtschaft maximal im Ausmaß der Summe von Produktivitätsfortschritt und Arbeitslosenquote wachsen. Der entsprechende Punkt läge links von R auf der Transformationsgeraden. Aber weder dieser (nicht eingezeichnete) Punkt, noch R sind erreichbar. Das größtmögliche Wirtschaftswachstum wird in S verwirklicht. Die maximale Arbeitszeitverkürzung ist unter der Voraussetzung, daß das Einkommen keines Beschäftigten sinken darf, nach wie vor durch den Produktivitätsfortschritt gegeben. Selbst wenn dieser Spielraum voll ausgeschöpft wird, bedeutet das aber jetzt kein Nullwachstum, denn die

Wirtschaft kann trotzdem und solange wie es möglich ist, Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu nehmen, wachsen. Nur wenn der Bestand an Arbeitslosen nicht ausreicht, das von der Nachfrage her mögliche Wachstum zu realisieren, die Arbeitszeitverkürzung aber über das zur Abdeckung des Nachfragedefizits und zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen notwendige Maß hinausgeht, kommt es überhaupt zu einem Wachstumsverlust. Der relevante Punkt läge in diesem Fall zwischen S und Q. Da eine Wachstumsreduktion unter den in diesem Abschnitt geltenden Annahmen nicht realistisch erscheint und ihre (isolierten) Wohlfahrtseffekte bereits analysiert worden sind, wird diese Möglichkeit hier nicht weiter betrachtet.

Die volle Nutzung des nachfragebestimmten Wachstumsspielraums ist mit drei verschiedenen Arbeitszeitverkürzungsszenarios vereinbar: Wenn die Arbeitszeitverkürzung genau die Differenz zwischen Produktivitätsfortschritt und Nachfragewachstum auffängt, wird eine Zunahme der Arbeitslosigkeit verhindert. Gibt es keine Arbeitszeitverkürzung oder eine zu gering dimensionierte, entsteht im Ausmaß der Strecke TS oder im Ausmaß eines Teils dieser Strecke zusätzliche Arbeitslosigkeit⁹. Geht andererseits die Arbeitszeitverkürzung über die Differenz zwischen Produktivitätsfortschritt und Nachfragewachstum hinaus, ermöglicht sie einen Abbau der bestehenden Arbeitslosigkeit. In allen drei Fällen befinden sich die Arbeiter im Punkt S, dem aber jeweils eine andere Aufteilung der (gleichen) Nicht-Arbeitszeit in Arbeitslosigkeit und Freizeit entspricht.

Die Wohlfahrtswirkungen einer beschäftigungspolitisch wirksamen Arbeitszeitverkürzung stellen sich für die Arbeiter folgendermaßen dar: Es gibt keine bzw. eine kleinere Zunahme und unter Umständen sogar eine Verringerung der Arbeitslosigkeit. Andererseits bleibt das Einkommen derjenigen, die auch ohne Arbeitszeitverkürzung ihren Arbeitsplatz behalten hätten, hinter dem zurück¹⁰, das sie beziehen würden, wenn das Gesamteinkommen nicht auf die nunmehr größere Zahl von Beschäftigten aufgeteilt würde. Wohlfahrtsgewinne ergeben sich für diejenigen, die wieder in den Arbeitsprozeß eingegliedert werden können, für diejenigen, die ansonsten arbeitslos geworden wären, sowie für die Freizeitpräferenten unter den Inhabern sicherer Arbeitsplätze, Wohlfahrtsverluste für die Einkommenspräferenten mit sicheren Arbeitsplätzen. Wie stark die Opposition der Einkommenspräferenten gegen eine Arbeitszeitverkürzung ausfällt, wird von ihrer Einschätzung der Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes abhängen. Je niedriger sie diese veranschlagen müssen, umso schwächer wird, rationales Verhalten vorausgesetzt¹¹, ihr Widerstand ausfallen bzw. umso eher werden auch sie eine Arbeitszeitverkürzung befürworten. Die ex ante-Ungewißheit über die Sicherheit der Arbeitsplätze dürfte somit zu einer Abschwächung der Konflikte innerhalb der Arbeiter führen.

Für die Situation der Unternehmer gilt folgendes: Das Einkommenswachstum wird bei gegebener Einkommensverteilung, auch für sie durch das Wachstum der aggregierten Nachfrage begrenzt (Punkt S' in Fig. 2). Eine Arbeitszeitverkürzung, durch die Arbeitslosigkeit verhin-

dert bzw. verringert werden soll, ändert an der Wohlfahrt der Unternehmer zumindest kurzfristig nichts. Wenn allerdings die Arbeitszeitverkürzung unumkehrbar festgeschrieben wird, – bei den meisten Formen muß man wohl davon ausgehen –, werden dadurch bei einem künftigen Wiederaufschwung die Wachstumsgrenzen enger gezogen sein. Aufgrund der Antizipation dieser Situation mitsamt den ihr innewohnenden Konsequenzen, wie sie im Abschnitt über die sozialpolitisch motivierte Arbeitszeitverkürzung beschrieben wurden, könnten die Unternehmer einer (kostenneutralen) Arbeitszeitverkürzung auch in einer stagnativen Situation ablehnend gegenüberstehen.

3.2 Die Arbeitszeitverkürzung ist beschäftigungspolitisch unwirksam

Dieser Fall impliziert, – bei gleichbleibender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage –, daß die Arbeitszeitverkürzung einen Produktivitätsanstieg induziert, der die Auswirkungen der Verringerung des Arbeitsvolumens kompensiert¹².

Für die Dastellung in der Fig. 1 folgt daraus, daß, wenn es zu einer Arbeitszeitverkürzung kommt, nicht mehr die Transformationsgerade BC sondern eine neue Gerade BD, der eine höhere Produktivität entspricht, gilt. Im Extremfall einer völligen beschäftigungspolitischen Wirkungslosigkeit der Arbeitszeitverkürzung kommen die Arbeiter auf einen Punkt U, der sich rechts von S auf der Parallelen zur Abszisse befindet und zwar mit gleichem Abstand wie T und S. Der induzierte Produktivitätsfortschritt ist gleich der Differenz zwischen exogenem Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftswachstum.

Wenn die Arbeitszeitverkürzung beschäftigungspolitisch wirkungslos ist, wird zwar nicht das angestrebte Ziel, die Vermeidung zusätzlicher bzw. der Abbau bestehender Arbeitslosigkeit erreicht, gegenüber einer Situation ohne Arbeitszeitverkürzung aber dennoch von den Arbeitern ein Wohlfahrtszuwachs erzielt, weil bei gleichem Einkommen und gleicher Arbeitslosigkeit die Freizeit der Beschäftigten größer ist¹³.

Bei den Unternehmern zeigt sich, daß ihre Wohlfahrtssituation unabhängig von Erfolg oder Mißerfolg der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Arbeitszeitverkürzung ist. Für sie gelten daher auch hier die unter 3.1 gezogenen Schlüsse.

4. Schlußfolgerungen

Die vorhergehende Analyse macht deutlich, daß unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten neue, in der verteilungspolitischen Auseinandersetzung um eine Arbeitszeitverkürzung kaum beachtete Gegensätze in Erscheinung treten. Sie betreffen insbesondere die Arbeiter, für die die Vorstellung einer homogenen Gruppe aufgegeben werden muß. Es gibt Interessengegensätze zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten und innerhalb der Beschäftigten zwischen Einkommens-

und Freizeitpräferenten. Je schwieriger die ökonomische Situation ist, umso schwieriger dürften diese Konflikte aufzulösen sein.

Eine sozialpolitisch motivierte Arbeitszeitverkürzung führt zu Freizeitzuwächsen auf Kosten von Einkommenszuwächsen und damit zu Wohlfahrtswirkungen, wie man sie auch intuitiv erwartet: Es ergeben sich Wohlfahrtsgewinne für die Freizeitpräferenten, Wohlfahrtsverluste für Unternehmer und Einkommenspräferenten.

Nicht so offensichtlich und z. T. sogar kontraintuitiv sind die Wohlfahrtseffekte einer beschäftigungspolitisch motivierten Arbeitszeitverkürzung. Die Unternehmer sind, da das unter den gegebenen Umständen größtmögliche Wachstum realisiert wird, unmittelbar überhaupt nicht betroffen. Nachteile für sie ergeben sich nur, wenn die Zukunft so große Wachstumsmöglichkeiten eröffnet, daß deren volle Nutzung durch die Irreversibilität der Arbeitszeitmaßnahmen verhindert wird. Ansonsten könnten die Unternehmer einer beschäftigungspolitisch motivierten (verteilungsneutralen) Arbeitszeitverkürzung indifferent gegenüberstehen. Die Interessenkonflikte treten in diesem Fall viel stärker innerhalb der Gruppe der Arbeiter zwischen Arbeitslosen und Einkommenspräferenten auf. Die Wiedereingliederung der Arbeitslosen verlangt ein Solidaritätsoffer der Beschäftigten. Interessant ist, daß ein beschäftigungspolitischer Fehlschlag der Arbeitszeitverkürzung gegenüber einer Situation ohne Arbeitszeitverkürzung nicht nur keine Wohlfahrtsverluste, sondern, aufgrund des induzierten Produktivitätsanstiegs, sogar Wohlfahrtsgewinne bewirkt: An der Situation der Arbeitslosen und der arbeitslos werdenden ändert sich nichts, die in Beschäftigung Bleibenden erhalten zusätzliche Freizeit bei gleichbleibendem Einkommen.

Anmerkungen

1 Vgl. z. B. Föppl (1978), Reyher/Bach/Kohler/Teriet (1979), Wohlers/Winkler (1981), Offe/Hinrichs/Wiesenthal (1982), Vorkötter (1982).

2 Vgl. z. B. Vilmar (1976).

3 Vgl. Deutschmann/Dybowsky-Johannson (1979).

4 Nordhaus/Tobin (1972).

5 Diese Annahme ist weniger restriktiv als sie auf den ersten Blick erscheinen mag. Wenn man zuläßt, daß die Unternehmer nicht nur Gewinn – sondern auch Arbeitseinkommen beziehen, so zeigt sich, daß dieser Umstand für unsere Untersuchung dann keine Bedeutung hat, wenn weder Arbeitseinkommen noch Arbeitszeit der Unternehmer durch eine Arbeitszeitverkürzung verändert werden. Da die Unternehmer in ihrer Zeitallokation autonom sind und die Aufteilung in Arbeits- und Freizeit gemäß ihren Präferenzen vornehmen können, ist die Annahme, daß eine Arbeitszeitverkürzung per se an dieser Aufteilung nichts ändert, nicht unplausibel. Wenn wir außerdem den Fall ausschließen, daß eine etwaige Schmälerung der Gewinneinkommen durch eine Ausdehnung der Arbeitszeit zu kompensieren versucht wird, sind die Bedingungen dafür erfüllt, daß die aus Arbeitseinkommen und Freizeit fließende Wohlfahrt der Unternehmer durch eine Arbeitszeitverkürzung unberührt bleibt und die Rolle der Unternehmer als Arbeitseinkommenbezieher vernachlässigt werden kann.

6 Vgl. Beirat (1969), 29 ff. und 93 ff.

- 7 Der mit einer Arbeitszeitverkürzung verbundene induzierte Produktivitätsfortschritt wird hier vernachlässigt, da wie bereits erwähnt, die Annahme gilt, daß er die wachstumsreduzierende Wirkung der Arbeitszeitverkürzung nicht zur Gänze kompensieren kann und daher für die Argumentation keine Rolle spielt.
- 8 Eine Entschärfung dieses Konflikts könnte dadurch erreicht werden, daß die individuellen Wahlmöglichkeiten vergrößert werden. Im allgemeinen kann damit gerechnet werden, daß eine solche „Entmilitarisierung“ der Arbeitszeit zu Reduktionen des Arbeitsangebots führt, die denen standardisierter Arbeitszeitverkürzungen vergleichbar sind, aber die individuelle Wohlfahrt besser berücksichtigen. Vgl. dazu Mertens (1979).
- 9 Interessant ist vielleicht auch noch der Punkt T. T steht für eine Konstellation, in der das maximal mögliche Wirtschaftswachstum bei unverändertem Umfang sowohl der gewollten Freizeit als auch der Arbeitslosigkeit realisiert wird. D. h., es gibt keine Arbeitszeitverkürzung, aber trotzdem keine Zunahme der Arbeitslosigkeit. Ist das eine mögliche Situation? Sie wäre dann möglich, wenn die Betriebe Arbeitskräfte horten und auf diese Weise den realisierten Produktivitätsfortschritt auf die Wachstumsrate der Nachfrage und der Produktion herabdrücken. Man kann sich durch T eine Gerade aus B denken, deren Steigung dem dann herrschenden Reallohn bei konstanter Einkommensverteilung entsprechen würde. Es gäbe „versteckte Arbeitslosigkeit“. Hier wird aber angenommen, daß der mögliche Produktivitätsfortschritt auch tatsächlich realisiert wird, sodaß T keine mögliche Kombination darstellt.
- 10 Eventuell anfallende Transferzahlungen an die Arbeitslosen werden vernachlässigt.
- 11 Rationales Verhalten bedeutet hier, daß die Entscheidung mit dem höheren Erwartungswert gewählt wird. (Vgl. z. B. Luce/Raiffa (1957), 277) Auch im Fall, daß die Sicherheit des Arbeitsplatzes völlig uneinschätzbar erscheint, in dem Sinn, daß kein Wahrscheinlichkeitskalkül möglich ist, könnte rationales Verhalten die Anwendung des Maximinprinzips (Vgl. z. B. Luce/Raiffa (1957), 278 ff.) bedeuten und damit wieder zu einer Befürwortung der Arbeitszeitverkürzung als Lösung mit dem geringsten möglichen Verlust führen.
- 12 Daß wir bei der Behandlung einer sozialpolitisch motivierten Arbeitszeitverkürzung die Möglichkeit einer vollständigen Kompensation der Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung durch induzierten Produktivitätsfortschritt ausgeschlossen haben, hat seinen Grund darin, daß das Ausmaß des induzierten Produktivitätsfortschritts ganz offensichtlich stark konjunkturabhängig ist. Je schlechter die Kapazitätsauslastung als umso größer müssen die mobilisierbaren Produktivitätsreserven angenommen werden. Das erklärt, warum bis Mitte der 70er Jahre der induzierte Produktivitätsfortschritt eher gering und der mit einer Arbeitszeitverkürzung verbundene Wachstumsverlust damit eher hoch eingeschätzt wurde. (Siehe z. B. Kulp/Müller (1973), 92). Seit in der Diskussion über die Arbeitszeitverkürzung die beschäftigungspolitischen Aspekte im Vordergrund stehen, wird hingegen der induzierte Produktivitätsfortschritt als relativ hoch und der zu erwartende Beschäftigungseffekt dementsprechend als relativ klein veranschlagt.
- 13 Diese Besserstellung ist als Folge des zusätzlichen Produktivitätsfortschritts möglich. Würden wir in unserem Modell allerdings außer Einkommen und Freizeit auch noch andere für die Wohlfahrt maßgebende Faktoren berücksichtigen, käme man vielleicht zu einer anderen Einschätzung, da der Gewinn an zusätzlicher Freizeit, auf den die Wohlstandssteigerung zurückgeht, durch eine wahrscheinlich wohlstandsmindernde Arbeitsintensivierung erkauft werden muß.

Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1969), Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung, Wien.
- Deutschmann, C. und G. Dybowski-Johannson (1979), Wirtschaftliche und soziale Determinanten der Arbeitszeitpolitik, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12, 313-327.

- Föppl, C. (1978), Die Vollbeschäftigungsformel, Frankfurt/Main.
- Külp, B. und R. Müller (1973), Alternative Verwendungsmöglichkeiten wachsender Freizeit, Göttingen.
- Luce, D. und H. Raiffa (1957), Games and Decisions, New York-London-Sydney.
- Mertens, D. (1979), Neue Arbeitszeitpolitik und Arbeitsmarkt, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12, 263-269.
- Nordhaus, W. und J. Tobin (1972), Is Growth Obsolete? in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Economic Growth, New York.
- Offe, C., K. Hinrichs und H. Wiesenhal (Hrsg.) (1982), Arbeitszeitpolitik, Frankfurt-New York.
- Reyher, L., H. U. Bach, H. Kohler und B. Teriet (1979), Arbeitszeit und Arbeitsmarkt, Volumensrechnung, Auslastungsgrad und Entlastungswirkung, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12, 381-402.
- Vilmar, F. (1976), Notwendig: Systematische Arbeitszeitverkürzung, in: M. Bolle (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen.
- Vorkötter, U. (1982), Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften, Frankfurt.
- Wohlers, E. und D. Winkler (1981), Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung, Hamburg.

Sozialistische Perspektiven von heute

Eduard März

Ich wurde von den Herausgebern dieser Zeitschrift gebeten, manche der Ideen zu diesem Thema, die meine Frau Marika und ich im Rahmen eines Arbeitskreises der „Kritischen Wähler“ vor einigen Monaten ventiliert hatten, zu Papier zu bringen. Da Marika am 3. Juni d. J. völlig unerwartet gestorben ist, bin ich nicht legitimiert, so etwas wie eine konzertierte Meinung hier abzugeben. Aber die Teilnehmer an der erwähnten Diskussion werden sicherlich bestätigen können, daß die folgenden Ausführungen nicht unwesentlich von den Ideen und der Art des Herangehens an die hier behandelte Problematik meiner verewigten Frau beeinflußt worden sind.

Ich soll über die Mittel und Wege sprechen, vermittels derer die sozialistische Idee verwirklicht oder der Verwirklichung näher gebracht werden kann. Aber die Konzeption einer sozialistischen Strategie erscheint nur dann sinnvoll, wenn man ein einigermaßen klares Bild über das angestrebte Ziel besitzt. Besitzen wir heute ein einigermaßen klares Bild von der Gesellschaftsform, die wir anstreben, in Anbetracht des Umstandes, daß der Wohlfahrtsstaat des Westens und der „Reale Sozialismus“ des Ostens sich in einer akuten Krise befinden? Müssen wir nicht gleich zu Anfang feststellen, daß die Leitbilder von gestern obsolet oder jedenfalls problematisch geworden sind?

Vom „Realen Sozialismus“ soll hier nicht weiter die Rede sein; er ist für unser Thema nur insoferne von Interesse, als er durch seine inhumane Praxis zur Diffamierung jedweder Form sozialistischer Lebensäußerung entscheidend beigetragen hat. Wir wollen uns im folgenden mit der gleichsam hausgemachten Krise des westeuropäischen Wohlfahrtsstaates und der vieldiskutierten Frage ihrer Überwindung beschäftigen. Aber zunächst sei auf ein weitverbreitetes Mißverständnis aufmerksam gemacht.

Manche der jüngeren Sozialisten neigen dazu, die Quintessenz des Sozialismus in der Beachtung und weitgehenden Realisierung dreier Kriterien zu sehen: Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und Mitbestimmung auf allen Ebenen der betrieblichen und überbetrieblichen Willensbildung. In neuerer Zeit ist allerdings die Ideologie des Wohlfahrtsstaats um drei weitere Dimensionen nicht unwesentlich ergänzt worden: Umweltschutz, Frauenemanzipation und Antiatombewegung. Man muß hinzufügen, daß eine nicht unbeträchtliche und wachsende Zahl junger Menschen sich den letzteren Zielen verschreibt, ohne deren Integration in einen größeren gesellschaftspolitischen Rahmen anzustreben. Auch dieser Umstand reflektiert die tiefe Krise des wohlfahrtsstaatlichen Denkens.

Noch eine zweite Vorbemerkung sei gestattet: Keine der großen sozialistischen Parteien Europas hat in ihren Programmen den Wohlfahrtsstaat als das „gelobte Land“ ihrer reformerischen Bestrebungen festgeschrieben. Vielmehr streben alle einen Zustand an, der – in mehr oder weniger bewußter Anlehnung an die Vorstellungen der sozialistischen Klassiker – charakterisiert sein soll durch die direkte, planmäßige und kollektive Kontrolle der Produktivkräfte. Auch heute, nach Jahrzehnten der von Hayek, Friedman, Kristol u. a. geführten konservativen „Gegenrevolution“ ist der Fetischismus des Marktes kein Bestandteil der sozialistischen Ideologie geworden.

Aber sozialistische Programme von heute sind stärker gekennzeichnet durch das Festhalten an dem Primat der demokratischen Willensbildung als ähnliche Manifeste der Vergangenheit. Die Lenkung und Planung des Wirtschaftsapparates muß Organen unterworfen werden, die ihren Auftrag von keinem anderen Souverän erhalten als von der aus *freien Wahlen* hervorgegangenen Regierung. Allerdings ist das alte Demokratiemodell durch Institutionen der partizipatorischen Willensbildung nicht unwesentlich erweitert worden. Es entsteht so ein Spannungsfeld der Führung von oben und der Kontrolle von unten, das nur im Wege eines kontinuierlichen Dialogs zu einer schöpferischen Synthese führen kann. Demokratie ist nicht nur Diskussion, sondern die aus der Diskussion resultierende Harmonisierung des Meinungspluralismus.

Der moderne Wohlfahrtsstaat, der bloß eine „veredelte“ Form der kapitalistischen Marktwirtschaft ist, entspricht weder den alten, noch den neueren Vorstellungen von einem sozialistischen Millennium. Zudem erscheint seine Existenz immer wieder in Frage gestellt durch die Konvulsionen der Weltkonjunktur. In jüngster Zeit sind wir Zeugen des tragischen Schauspiels geworden, daß sozialistische Politiker wie Mitterand, Palme und der frühere deutsche Kanzler Helmut Schmidt gezwungen waren, Hand anzulegen an sozialen Errungenschaften vergangener Jahre. Da es in der öffentlichen Meinung zu einer Identifizierung von Wohlfahrtsstaat und Sozialismus gekommen ist – nicht ohne Zutun seitens sozialistischer Politiker, wie hinzugefügt werden muß –, erscheint die heute vor sich gehende Demontage der sozialistischen Leistungen nicht als ein Krisensymptom des Kapitalismus, sondern als

Bankrott der sozialistischen Ideenwelt. Dies ist die tiefere Ursache für den Triumph der Thatcher, Kohl und Genossen.

Wir haben in Österreich den Versuch gemacht, uns von der rauen Wirklichkeit der kapitalistischen Konjunktur einigermaßen abzukapseln. Der Regierung Kreisky ist es bekanntlich durch mehrere Jahre gelungen, die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise von den Grenzen Österreichs – beinahe – abzuhalten. Die Fiktion von einer „Insel der Seligen“ konnte so nur für eine begrenzte Zeit erfolgreich aufrechterhalten werden. Auch wir sind heute gezwungen, nicht minder wie Mitterand, Palme und andere sozialistische Politiker, uns der Logik der kapitalistischen Marktwirtschaft zu beugen – mit der Konsequenz der Diskreditierung sozialdemokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in weiten Kreisen der österreichischen Öffentlichkeit.

Können wir aus diesem Teufelskreis ausbrechen, indem wir uns auf die alten Ideale besinnen und eine sozusagen „kopernikanische“ Wende unserer Politik herbeiführen. Wir würden vor einem solchen radikalen Bruch mit der bisherigen Politik aus mindestens drei Gründen eindringlich warnen:

- Erstens ist ein österreichischer Alleingang dieser Art völlig undenkbar. Otto Bauer hat eine sozialistische Alternative im Frühjahr 1919 sehr ernsthaft erwogen, aber schließlich gemeint, daß Österreich nur im Bündnis mit dem hochindustrialisierten Deutschen Reich eine reelle Chance hätte, ein sozialistisches Gesellschaftsmodell mit Erfolg zu praktizieren. Heute, da Österreich weit stärker in die Weltwirtschaft eingebunden ist als zu Beginn der Ersten Republik, wäre ein solcher „großer Sprung nach vorne“, selbst im Verein mit der benachbarten Bundesrepublik, mit Sicherheit zum Scheitern verurteilt.
- Zweitens bestehen, wie offen eingestanden werden muß, für einen österreichischen Alleingang auch keine fundierten *theoretischen* Voraussetzungen. Sozialistische Wirtschaftstheoretiker sind sich heute darüber im klaren, daß eine optimal funktionierende sozialistische Wirtschaftsordnung Plan und Markt miteinander zu verbinden hätte, wobei das Mischungsverhältnis der beiden Steuerungssysteme im Wege eines langwierigen Prozesses von „trial and error“ etabliert werden müßte.
- Drittens könnte auch ein so konzipiertes sozialistisches Experiment nicht im Rahmen eines oder mehrerer europäischer Länder, sondern nur im Maßstab eines Kleineuropas, das eine größere Zahl der westlichen Industrieregionen umfassen müßte, mit einer realen Erfolgchance in Angriff genommen werden. Aber aus den Niederlagen und Demütigungen dieses zu Ende gehenden Jahrhunderts sollten wir Sozialisten die Lehre gezogen haben, daß wir unsere Hoffnungen nicht auf das Eintreten des großen Kladderadatsch gründen dürfen, der – paradoxerweise – weit eher den nihilistischen, pseudo-patriotischen und faschistischen Gruppierungen als den rational argumentierenden, fortschrittlichen Kräften einen günstigen Boden bereitet.

Die europäischen Sozialisten befinden sich wieder einmal in der tristen, kompromittierenden Position, den Arzt am Krankenbett des Kapitalismus spielen zu müssen. Aber im Gegensatz zu Hilferding und Bauer, die kein klares krisentherapeutisches Konzept besaßen – Bauer formulierte sein bekanntes Arbeitsbeschaffungsprogramm, als die Sozialdemokratie bereits am Rande der Katastrophe stand –, können die sozialistischen Parteien von heute auf Jahrzehnte praktischer und erfolgreicher Wirtschaftspolitik zurückblicken. Unter der Etikette „Austro-Keynesianismus“ ist die vielleicht bewährteste Variante sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik bekannt geworden.

Es genügt, auf die wichtigsten Instrumente der austro-keynesianischen Wirtschaftspolitik kurz hinzuweisen: Es ist dies eine aktive, auf die Bekämpfung rezessiver Einflüsse gerichtete Budgetpolitik; es ist ferner eine Währungspolitik, deren wichtigste Aufgabe in der Dämpfung inflationsfördernder Faktoren, insbesondere solcher aus dem Auslande, besteht; und es ist schließlich eine produktivitätsorientierte Einkommenspolitik, die die Zunahme von Lohn- und Kapitaleinkommen vom Wachstum des gesamten Sozialprodukts abhängig macht. Die Werkzeugkiste des Austro-Keynesianismus enthält allerdings auch einige „Hilfsgeräte“, die in Kombination mit den oben genannten Instrumenten fallweise zum Einsatz kommen: von diesen seien besonders hervorgehoben eine Politik des niedrigen Zinsfußes und eine auf die Hebung der Investitionstätigkeit gerichtete Steuer- und Subventionspolitik.

In jüngster Zeit hat man insbesondere der zuletzt angeführten Maßnahme steigende Bedeutung beigemessen. Aber es hat sich zugleich eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit der bisher geübten „Gießkannenpraxis“ bemerkbar gemacht. So wertvoll sich die einzelwirtschaftliche Initiative bei der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren erweisen kann, so notwendig erscheint es – in Anbetracht der Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel – innovatorische Bemühungen mit Hilfe neuartiger Formen der Kooperation in bestimmte Richtungen zu kanalisieren. Peter Glotz hat diesen Punkt in seinem neuesten Buch „Die Arbeit der Zuspitzung“ besonders unterstrichen:

„Zu einem erfolgversprechenden industriepolitischen Konzept gehört allerdings die Erkenntnis, daß der Prozeß der Innovation nicht ohne die Gewerkschaften stattfinden kann. Wer die dritte industrielle Revolution ohne die Aufklärungs- und Vermittlungskompetenz der Gewerkschaften durchsetzen will, ist ein Narr und wird nichts anderes provozieren als moderne Weber-Aufstände. Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften müssen neue Methoden der Kooperation erproben, wobei ich eher auf unbürokratische und informelle Verfahren setze als auf die Institutionalisierung schwer beweglicher Strukturräte.“ (S. 131/132)

Der hohe Stellenwert, der der Industrie-, Innovations- und Strukturpolitik in einer auf Vollbeschäftigung und Wachstum abzielenden Wirtschaftspolitik zukommt, wird in dem Buch von Peter Glotz, und

nicht bloß in der oben zitierten Stelle, sehr klar und, wie ich glaube, auch überzeugend herausgearbeitet. Im Mittelpunkt einer keynesianischen Wirtschaftspolitik – und auch, wie betont werden muß, einer über das eng gesteckte Ziel der Vollbeschäftigung hinausgehenden sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik –, steht so das klare Bekenntnis zu einer moderaten Wachstumsphilosophie und die ebenso klare Absage an eine vom Club of Rome oder von sozialdemokratischen Vorstellungen inspirierte Stagnationsmentalität.

Die Bejahung einer auf Wachstum orientierten Wirtschaftspolitik ist natürlich kein Glaubensartikel, sondern bedarf in einer Zeit der akuten Bedrohung unserer Umwelt durch eine zügellose, nur dem Profitstreben verschriebene Industriegesinnung einer plausiblen Begründung. Es gibt mehrere, m. E. zwingende Gründe, die derzeit für ein Festhalten an einer gemäßigten, wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik sprechen:

- Erstens ist eine wachsende Wirtschaft, solange wir unter den Bedingungen eines kapitalistischen Weltmarktes produzieren – was vermutlich noch durch geraume Zeit der Fall sein wird –, ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Garant für eine günstige Beschäftigungslage.
- Zweitens sind viele unserer wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen auf der Prämisse einer expandierenden Ökonomie aufgebaut.
- Drittens sind die gewaltigen Umschichtungen auf dem Arbeitsmarkt, die im Gefolge des rasanten technischen Fortschritts eintreten, in einer wachsenden Wirtschaft leichter zu bewältigen als in einer stagnierenden oder gar schrumpfenden.
- Viertens ist eine wachsende Wirtschaft die wichtigste Voraussetzung für die Hebung des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten, die bisher Zaungäste unserer „Gesellschaft des Überflusses“ geblieben sind.
- Fünftens gilt die gleiche Bedingung auch für eine wirksame Entwicklungshilfe für die Länder der Dritten und Vierten Welt. Eine expandierende westliche Wirtschaft wird den unterentwickelten Regionen der Welt materiellen Beistand *direkt*, durch entsprechende Kapitalzuwendungen, und indirekt, durch eine liberale Außenhandelspraxis, gewähren können.

Es folgt aus dem bisher Gesagten, daß hier nur von einer Wachstumspolitik die Rede sein kann, die den Erfordernissen des Umweltschutzes in optimaler Weise Rechnung trägt. Mit anderen Worten: die oben beschriebenen keynesianischen „Instrumente“ müssen von flankierenden Maßnahmen begleitet sein, die geeignet sind, ein umweltfreundliches Verhalten von Industrie, Energiewirtschaft und Landwirtschaft zu fördern oder notfalls auch zu erzwingen. Es ist jedoch klar, daß viele Maßnahmen dieser Art *nicht* von einem einzelnen Land in „splendid isolation“ getroffen werden können, sondern aus Gründen der Erhaltung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit nur auf der Basis konzertierter, zwischenstaatlicher Abkommen realisierbar sind.

Die Notwendigkeit, den zwischenstaatlichen Konsens herzustellen,

gilt freilich nicht allein für Fragen des Umweltschutzes. Wie oben bereits angedeutet, kann heute eine konsequente, auf Vollbeschäftigung und Wachstum abzielende neo-keynesianische Wirtschaftspolitik nur im Rahmen eines „Klein-Europas“ mit Erfolg praktiziert werden. Wie Österreich unter Bruno Kreisky und nachher Frankreich unter Francois Mitterrand resigniert feststellen mußten, ist jeder *isolierte* Versuch des Ausbrechens aus dem fehlerhaften Kreislauf der Weltkonjunktur früher oder später zum Scheitern verurteilt. Eine qualitativ neue Situation ist jedoch gegeben, wenn ein Großteil der europäischen Industrieregionen sich gleichsam *simultan* auf eine ökonomische Lokomotivfunktion besinnt.

Bevor ich auf diesen Punkt näher eingehe, möchte ich aber vor einem Mißverständnis warnen. Unter „Klein-Europa“ verstehe ich hier *nicht* den konservativen großbourgeoisen Club, der unter dem Namen „Europäische Gemeinschaft“ seit Jahr und Tag eine Politik der mühsamen Verkleisterung nationaler Gegensätze und der Konservierung überalterter ökonomischer Strukturen betreibt. Die Europäische Gemeinschaft in ihrer *heutigen* Form erscheint mir als ein wahres Zerrbild einer auf die Überwindung nationaler Zersplitterung und auf die Verwirklichung übernationaler Ideale gerichteten Vereinigung der europäischen Völker.

Die Initiative zu einer solchen *bona fide* Vereinigung der europäischen Völker kann m. E. heute nur von der in der Sozialistischen Internationale vereinigten Parteien und ihren möglichen bürgerlichen Bündnispartnern ausgehen. Nur diese sind potentiell in der Lage, eine von der Vision eines vereinigten Europas inspirierten Politik in die Wege zu leiten, da sie von Kräften motiviert werden, bei denen der Glaube an ein expandierendes progressives und den Herausforderungen des stürmischen technischen Fortschritts aufgeschlossenes Europa lebendig geblieben ist.

Dem Zusammenschluß der Völker im Sinne eines solchen Credo muß kein formales Programm zugrunde liegen. Es genügt, daß jedes Land, oder jede Industrieregion, sich der Notwendigkeit eines genuinen Beitrags zu einer Politik des Wachstums und der Vollbeschäftigung, bei gleichzeitiger Beachtung der einkommenspolitischen Auflagen und Beschränkungen, bewußt ist. Aber der nationalen Autonomie sind in zweierlei Hinsicht Grenzen gesetzt: Erstens muß die Ausweitung der nationalen Haushalte im gesamteuropäischen Gleichschritt erfolgen, damit es nicht zu erheblichen Störungen in den außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten kommt; und zweitens müßten von Anfang an die Weichen für die Inangriffnahme einer Reihe von gesamteuropäischen Projekten gestellt werden. Der letztere Punkt erfordert ein paar Worte der Erklärung.

Europa ist ein wissenschaftliches und technologisches Hoffungsgebiet, das zweifellos in der Lage ist, à la longue mit den USA und Japan gleichzuziehen. Nirgends gibt es eine solche Vielfalt von Institutionen und eine solche Konzentration von Wissenschaftlern, Personen des technischen Mittelbaues und Fachkräften wie in den großen europäi-

schen Industriezentren. Was Europa heute mangelt, sind Risikokapital, geeignete Formen der Kooperation und eine auf übernationaler Ebene konzipierte Forschungs- und Entwicklungspolitik, die insbesondere dem japanischen Beispiel nachgebildet werden müßte. Dies ist ein Aspekt, und vielleicht der wichtigste, einer künftigen gesamteuropäischen Zusammenarbeit.

Der zweite Aspekt ist vielleicht weniger spektakulär, aber, wie ich glaube, von eminenter Bedeutung. Ein von einer sozialistischen Koalition geführtes Kleineuropa müßte von Anfang an eine Reihe von Infrastruktur-Projekten in Angriff nehmen, deren wichtigste Schwerpunkte die Gebiete der Energieversorgung, des Verkehrswesens, des Umweltschutzes und nicht zuletzt des Erziehungs- und Bildungswesens sind. Ich werde auf den letzteren Punkt später zurückkommen.

Besteht eine konkrete Chance, daß die Parteien der Sozialistischen Internationale die hier skizzierte politische und ideologische Führungsrolle wahrnehmen werden? Niemand kann heute sagen, ob die Brandt, Kreisky und Palme bereit sind, eine gesamteuropäische Offensive dieser Art zu starten. Sozialistische Führer – und ich denke hier insbesondere an Mitterrand –, haben in der letzten Zeit eher dazu geneigt, der neo-konservativen Gegenströmung bedeutsame Konzessionen zu machen. Aber es sollte klar sein, daß Europa auf diesem Wege nur immer tiefer in den von Reagan, Thatcher, Kohl & Comp. bereiteten Morast versinken müßte. Es gilt insbesondere sich von dem derzeitigen erratischen und verantwortungslosen Wirtschaftskurs der Vereinigten Staaten abzukoppeln.

Wie ist es um die Aussichten für die Verwirklichung eines sozialistischen Klein-Europas bestellt? Da es in der ersten Aufbauphase nicht um die Realisierung alter, visionärer Zielsetzungen, sondern um die Wiederherstellung einer funktionsfähigen, gemischten Wirtschaft geht, die allerdings um eine neue, qualitative Dimension, nämlich der eines wirksamen Umweltschutzes, erweitert werden müßte, sollten es die sozialistischen Parteien nicht schwer finden, loyale Aktionspartner auch im bürgerlichen Lager zu finden. Die Bereitschaft zur Mitarbeit seitens der bürgerlichen Parteien wird natürlich von Land zu Land verschieden sein, aber man muß kein Prophet sein, um voraussagen zu können, daß in dem Maße als sich die weltweiten stagnativen Tendenzen verstärken, das Aktionsprogramm der sozialistischen Parteien an Überzeugungskraft und Attraktivität zunehmen muß.

Welches sind die Chancen, bürgerliche Kontrahenten für das oben skizzierte Programm in Österreich zu gewinnen? Österreichs Sozialisten regieren heute dank einem Abkommen mit einer bürgerlichen Zwergpartei, die aus den heterogensten Elementen zusammengesetzt ist. Dagegen scheint es mir, daß die Österreichische Volkspartei, das Sammelbecken von einer nicht unbedeutenden Zahl von Politikern ist, die von einem so starken sozialen Engagement geprägt sind, daß sie als Bundesgenossen und potentielle Koalitionspartner für ein Programm der Übertragung der Prinzipien des Austro-Keynesianismus auf die Ebene von Klein-Europa gewonnen werden könnten. Ich will hier keine

Personen nennen, um sie nicht zu Protesten zu provozieren, die von dem Bestreben getragen wären, ihre Machtposition innerhalb ihrer von divergierenden Interessengruppen beherrschten Partei zu behaupten. Aber die österreichischen Sozialisten müssen in Zukunft den Dialog mit diesen Politikern aufnehmen, um ein Bündnis auf der Basis des hier entworfenen Aktionsprogramms in den kommenden Jahren vorzubereiten.

Man erkennt, daß es nicht leicht sein wird, einen so beschaffenen Konsens auf der Ebene eines bestimmten Landes, oder gar auf der Ebene von Klein-Europa, herzustellen. Aber alle Anzeichen sprechen dafür, daß der von den Reagan, Thatcher und Kohl verfolgte Wirtschaftskurs, der immer tiefer in die Krise und zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen Reich und Arm führt, früher oder später gewaltige gesellschaftliche Abwehrreaktionen zur Folge haben wird. Es wird vor allem die Aufgabe der europäischen Sozialisten sein, eine neue „Volksfront“ ins Leben zu rufen, die sich der vergleichsweise bescheidenen Zielsetzung verschreibt, mit den oben beschriebenen neo-keynesianischen Methoden eine funktionsfähige klein-europäische Wirtschaft zu etablieren, die die traditionellen Ziele von Wachstum und Vollbeschäftigung mit den Erfordernissen einer stabilen Umwelt und einer auf einen möglichst sozialen Ausgleich bedachten Einkommenspolitik verbindet.

Der westeuropäische Sozialismus ist seit seinen frühen Anfängen von dem Axiom ausgegangen, daß die demokratische Staatsform der günstigste Boden für die Erkämpfung einer Gesellschaft der Freien und Gleichen sei. In Anbetracht des Umstandes, daß Sozialisten fast ein halbes Jahrhundert an dem Aufbau des europäischen Wohlfahrtsstaates in seinen verschiedenen nationalen Varianten maßgeblich beteiligt waren, muß heute die Demokratie in ihrer wohlfahrtsstaatlichen Ausprägung als die geeignetste Plattform für alle weiteren, auf die Humanisierung unserer Gesellschaft gerichteten Bestrebungen angesehen werden. Ich habe bereits betont, daß die Wiederherstellung eines intakten, auf Vollbeschäftigung und Wachstum basierenden, Wohlfahrtsstaates das dringendste Anliegen einer im europäischen Maßstab agierenden Internationale sein müßte.

Aber die Vision einer sozialistischen Gesellschaftsordnung wird sich auf Dauer nicht in das Prokrustesbett des Wohlfahrtsstaates einzwängen lassen. An der Schwelle zum Jahre 2000 angelangt, wird man freilich die klassische Formel „Demokratie plus Sozialisierung plus Planwirtschaft“ kaum noch als zielführende Richtschnur für unsere Strategie und Taktik in den kommenden Jahrzehnten gelten lassen können. Die Dritte Industrielle Revolution, die nun im vollen Gange ist, erheischt, daß wir dem stürmischen Wandel von Technik, Wirtschaft und Gesellschaftsstruktur auch in unseren künftigen Aktionsprogrammen vollauf Rechnung tragen. Und so stellt sich die Frage, welches die voraussichtlichen sozio-ökonomischen Veränderungen sind, denen wir gegen Ende dieses Jahrhunderts entgegengehen?!

Wir haben in den letzten drei Jahrzehnten beobachtet, wie die

österreichische Landwirtschaft bei steigender Produktivität einen stetig sinkenden Anteil an der Gesamtbeschäftigung zu verzeichnen hatte. Eine ähnliche Tendenz, wenn auch in einer weniger prononcierten Form, hat sich in den letzten Jahren auch in der Industrie angebahnt. Die auf der Mikroelektronik fußende Neuerungsstufe wird diesen Prozeß noch weiter beschleunigen, so daß auch der industrielle Sektor durch einen rasch sinkenden Anteil an der Zahl der Berufstätigen charakterisiert sein wird. Die Herabsetzung der Arbeitszeit wird diesen Trend zweifellos verlangsamen, aber nicht völlig kompensieren können.

Die weitgehende Automation der industriellen Produktion, die nun auch in Österreich Einzug hält, verändert zusehends Form und Inhalt der gesellschaftlichen Arbeit. Der Schwerpunkt der Fabriksarbeit verschiebt sich vom Betrieb ins Büro, von der Produktion in die wissenschaftliche, technische und organisatorische Vorbereitung und Planung der produktiven Tätigkeit. Aber auch innerhalb des Betriebes selbst weicht der unqualifizierte und angelernte Arbeiter immer mehr dem hochqualifizierten Facharbeiter, der kein „Anhängsel“ der Maschine ist, wie zur Zeit der Ersten Industriellen Revolution, sondern dessen Hauptaufgabe in der Kontrolle und Reparatur des elektronisch gesteuerten Prozeßablaufs besteht. Auf diese Weise wird die heute noch bestehende Kluft zwischen geistiger und manueller Arbeit allmählich aufgehoben, wobei der repräsentative Typ des elektronischen Zeitalters der „Angestellte“ wird, d. h. der planende, rechnende, den Arbeitsprozeß kontrollierende und seinen Rhythmus bestimmende geistige Arbeiter. Es gilt, wie dies André Gorz einmal ausgedrückt hat, Abschied von dem klassischen Vertreter des Maschinenzeitalters zu nehmen, vom Proletarier, der bekanntlich mit seinem starken Arm alle Räder zum Stillstand bringen konnte.

Es muß einer zweiten mächtigen gesellschaftlichen Strömung gedacht werden, die die Dominanz des Angestellten im Zeitalter der Dritten Industriellen Revolution zur Folge hat. Mit dem dramatischen Rückgang der Beschäftigung in den primären und sekundären Sektoren der Volkswirtschaft kommt es zu einer Verschiebung der großen Masse der arbeitenden Menschen in die verschiedenen Zweige des Dienstleistungssektors. Dieser wird zum großen Auffangbecken der durch den technischen Fortschritt freigesetzten Arbeitskräfte in Industrie und Landwirtschaft. Es scheint mir nicht unangebracht, ein Sozial- und Wirtschaftssystem, das seinen beschäftigungspolitischen Schwerpunkt in den Dienstleistungen besitzt, als „Dienstleistungsgesellschaft“ zu apostrophieren. Diese Bezeichnung ist sicherlich dem von Daniel Bell geprägten, verwaschenen Begriff der „postindustriellen Gesellschaft“ vorzuziehen.

Man kann diesen Prozeß des Übergangs von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, wie es sich zweifellos die Hayek, Friedman & Comp. vorstellen, den sogenannten „freien“ Kräften der Marktwirtschaft überlassen. Eine solche Politik, die auf eine Abstinenz von jeder bewußten Steuerung des oben angedeuteten Umschichtungspro-

zesses hinausläuft, würde natürlich gewaltige Friktionsverluste nach sich ziehen, deren hauptsächliche Leidtragende die von Industrie und Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte wären. Es ist klar, daß Sozialisten und Gewerkschafter einen solchen Kurs ihren erbitterten Widerstand entgegensetzen müßten.

Der Weg zur Dienstleistungsgesellschaft muß jedoch nicht mit den Nöten, Entbehrungen und Opfern der großen Massen gepflastert sein. Von der Basis eines mit neo-keynesianischen Methoden konsolidierten Kleineuropas ausgehend, wären Sozialisten und linksbürgerliche Koalitionspartner sehr wohl in der Lage, den systematischen Aufbau einer Dienstleistungsgesellschaft in Angriff zu nehmen, ohne der Bevölkerung unzumutbare Opfer aufzuerlegen. Dabei wären m. E. folgende Prinzipien zu beachten:

- Die Überführung von Arbeitskräften aus Industrie und Landwirtschaft in den Tertiärsektor müßte auf der Grundlage eines Konzepts oder Plans erfolgen, dem nach Möglichkeit eine europaweite Verständigung betreffend Tempo, Dimension und Struktur der zu treffenden Maßnahmen zugrunde liegen sollte.
- Die wichtigsten Zweige des systematisch auszubauenden Bereichs der Dienstleistungen sind das Erziehungs- und Bildungswesen, das Gesundheitswesen, die humane Betreuung von Alten, Invaliden und sonstigen Randgruppen unserer Gesellschaft und – last not least – der Kultur- und Sportsektor. Dem Erziehungs- und Bildungswesen müßte in einem solchen Programm ein besonders hoher Stellenwert zugebilligt werden.
- Dem insbesondere von den Gewerkschaften propagierten Programm der Arbeitszeitverkürzung ist ein Langzeitkonzept der Verlängerung der Schulzeit zur Seite zu stellen. Als erster Schritt müßte die Einführung der allgemeinen und obligaten zehnjährigen Schulzeit ins Auge gefaßt werden, die eventuell mit der Erreichung der sog. „kleinen Matura“ verbunden werden könnte. Den „kleinen“ Maturanten müßte grundsätzlich der Übertritt in die höheren Klassen einer Mittelschule offenstehen.
- Ferner muß der Ausbau des höheren Bildungswesens sowie die Förderung der universitären sowie außeruniversitären Forschung einen integrierenden Bestandteil eines auf die Bedürfnisse einer dynamischen Wirtschaft ausgerichteten Bildungspolitik bilden.

Man begegnet bei der Erörterung des letzten Punktes sehr oft dem Einwand, daß Österreich schon heute mit dem Problem einer „Akademikerschwemme“ konfrontiert sei und daß der weitere Ausbau des höheren Bildungswesens auf die Schranke der begrenzten Absorptionfähigkeit unserer Wirtschaft stößt. Aber es sollte nicht übersehen werden, daß wir hier von der Prämisse einer konsolidierten und expandierenden Wirtschaft ausgehen. Auch ist zu bedenken, daß der Anteil der Akademiker an der Gesamtzahl der Berufstätigen in Österreich noch immer nicht unwesentlich unter dem westeuropäischen Durchschnitt liegt. In der langen Perspektive werden jedoch alle Industrieländer, und nicht zuletzt auch Österreich, genötigt sein, ihr

Potential an wissenschaftlichen Fachkräften bedeutend zu erweitern.

In der Ära des Industriekapitalismus geht die Verbesserung der Produktionstechnik von dem „ununterbrochenen Fluß der Wissenschaft und Technik aus.“ (Marx, Kapital, MEW, Bd. 23, S. 631) Aber diese sind in der Frühzeit des Kapitalismus noch keine unabhängigen Elemente des Produktionsprozesses, sondern entwickeln sich gewöhnlich in engster Symbiose mit der tagtäglichen Praxis der Fabrikarbeit. Erst bei Erreichung eines höheren Entwicklungsstandes der Industrie kommt es zur „Verselbständigung“ von Wissenschaft und Technik, oder diese bilden, wie Marx dies ausdrückt, „eine von der gegebenen Größe des Gesamtkapitals unabhängige Potenz seiner Expansion.“ (MEW, Bd. 23, S. 632) In diesem Entwicklungsstadium kommt der hauptsächlichste Impuls zur technischen Neuerung nicht mehr von der Praxis, sondern von der vertieften theoretischen Einsicht in die technischen Grundlagen der Produktion, deren Träger das wissenschaftliche Personal der Universitäten und Forschungsinstitute ist. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil die „Verwissenschaftlichung“ des Arbeitsprozesses noch in den Anfängen steckt.

Aber in dem Maße, wie Industriezweige mit einem höheren technologischen Schwierigkeitsgrad (Maschinenbau, Elektroindustrie, Chemie usw.) den Schauplatz des industriellen Geschehens durchdringen, verringert sich die Kluft zwischen Wissenschaft und Praxis, was nicht zuletzt in einer zunehmenden Mobilität des wissenschaftlichen Personals zum Ausdruck kommt. Die Forschungstätigkeit wird nun immer häufiger direkt in den Betrieb verlegt, wodurch der Kommunikationsfluß zwischen Wissenschaft und Praxis mächtig angeregt wird. An einem gewissen Punkt der Entwicklung verschmelzen schließlich Theorie und Praxis zu einer Einheit. Damit ist, wie Marx es formuliert, „die Verwandlung des Produktionsprozesses in technologische Anwendung der Wissenschaft vollzogen.“ (MEW, Bd. 23, S. 652)

Die Verwissenschaftlichung des Produktionsprozesses drückt sich in einer Reihe von Erscheinungen aus, von denen wir hier besonders die folgenden drei hervorheben wollen:

- Die Zahl der an den Universitäten, Laboratorien und sonstigen wissenschaftlichen Institutionen beschäftigten Personen steigt in allen Industrieländern mit zunehmender Schnelligkeit. Schon heute sind weltweit so viele Wissenschaftler und wissenschaftliche Hilfskräfte tätig wie in allen vorangegangenen Jahrhunderten zusammengekommen. Man schätzt, daß im nächsten halben Jahrhundert etwa 15 bis 20 Prozent der Berufstätigen im Bereich der Wissenschaft, als Lehrer, Forscher und Hilfskräfte, aktiv sein werden.
- In den Vereinigten Staaten werden heute etwa drei Prozent des gesamten Sozialprodukts (BNP) für *Entwicklung und Forschung* aufgewandt. Japan, die Bundesrepublik und andere große Industrienationen folgen den USA mit geringerem oder größerem Abstand. Österreich gehört noch immer zu den Ländern mit einer relativ bescheidenen Investitionsquote auf diesem für unsere künftige Weltgeltung entscheidenden Gebiete. Es ist klar, daß der Anteil von

Entwicklung und Forschung am Sozialprodukt in den kommenden Jahren sprunghaft ansteigen wird und daß auch Österreich gezwungen sein wird, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen.

- Der überaus rasche Fortschritt von Wissenschaft und technologischer Anwendung der Wissenschaft erfordert eine völlig neue Berufseinstellung. Jeder Berufstätige, ob Wissenschaftler, wissenschaftliche Hilfskraft oder qualifizierter und angelernter Arbeiter, wird in Zukunft bereit sein müssen, seinen Wissensstand dem raschen Wandel der Zeit anzupassen. Dies wird sich in zweifacher Hinsicht auswirken: erstens wird es, wie bereits oben vermerkt, zur Verlängerung der Schulzeit kommen und zweitens wird das Berufsleben im Zeichen eines kontinuierlichen Nach- und Umschulungsprozesses stehen. Die sog. „éducation permanente“ wird m. E. das hervorstechende Merkmal unserer zukünftigen Erziehungsphilosophie sein.

Es sollte nun klar sein, warum wir dem Erziehungs- und Bildungswesen in der kommenden Dienstleistungsgesellschaft einen besonders hohen Stellenwert zuerkennen werden. Der Mensch von morgen wird schon in seiner Kindheit sich eine wichtige geistige Disposition aneignen müssen – die Bereitschaft, ständig neues Wissensgut aufzunehmen und zu verarbeiten. Aber mit dieser, wie ich glaube, selbstverständlichen Feststellung sei eine deutliche Warnung verbunden. Es wäre ein verhängnisvoller Fehler, wenn wir – unter dem Eindruck der rasanten technischen Entwicklung – unser altes humanistisches Bildungsideal aufgeben würden und dazu übergehen sollten, einseitige Bildungsidioten auszubilden. Unsere Schulen müssen in Zukunft mehr denn je bemüht sein, den vielseitig orientierten Menschen ins Leben zu entlassen, – und nicht den „reinen“ Naturwissenschaftler, den „reinen“ Techniker, den „reinen“ Sprachwissenschaftler usw. Leo Trotzki hat einmal gemeint, daß der durchschnittliche Mensch einer zukünftigen sozialistischen Gesellschaft sich auf das Niveau eines Aristoteles, Goethe und Marx erheben wird. Ich bin in dieser Hinsicht nicht ganz so optimistisch wie Trotzki, aber ich möchte seine Aussage dahin modifizieren, daß wir unsere Bildungspolitik auf die Hervorbringung des „homo universalis“ ausrichten müssen.

Ich habe oben darauf hingewiesen, daß wir unseren Demokratiebegriff um die „partizipatorische“ Komponente erweitert haben. Die alte Engelssche These vom „Absterben des Staates“ ist heute in dem Sinne zu verstehen, daß wir die öffentlichen Strukturen nicht beseitigen, sondern mit demokratischem Leben erfüllen wollen. Dies scheint mir auch die wichtigste Erkenntnis des jüngsten sozialistischen Parteiprogramms zu sein, wiewohl bedauernd hinzugefügt werden muß, daß seither wenig unternommen worden ist, um solchen Grundsätzen in Partei und Gewerkschaft, also sozusagen im eigenen Hinterhof, zur größeren Geltung zu verhelfen. Jedenfalls sollte klar sein, daß der Träger der partizipatorischen Demokratie nicht der Bildungsidiot, sondern nur der allseitig gebildete, humanistisch orientierte Staatsbürger sein kann. Daß wir noch zu wenige Menschen dieser Gattung

besitzen, hat der demagogische Mißbrauch der partizipatorischen Institutionen in den letzten Jahren nur allzu deutlich gezeigt.

Demokratische Institutionen und ein funktionsfähiger, mit neo-keynesianischen Methoden operierender Wohlfahrtsstaat sind die Prämisse, von der wir, wie bereits betont, beim Aufbau einer Gesellschaft der Freien und Gleichen ausgehen wollen. Welches Gewicht, so müssen wir uns fragen, kommt heute zwei weiteren sozialistischen Zielvorstellungen zu, nämlich der Sozialisierung der Produktionsmittel und des planwirtschaftlichen Einsatzes von Kapital und Arbeit?

Im jüngsten Parteiprogramm wird der weiteren Übernahme von Industriebetrieben in öffentliches Eigentum nur untergeordnete Bedeutung beigemessen. Der Hauptakzent des Programms liegt bekanntlich bei der „Beeinflussung der Entscheidungsverhältnisse“, wobei den Autoren zweifellos der Ausbau sozialpartnerschaftlicher Entscheidungsgremien vorschwebt. Wie weit sich ein solches Konzept auch außerhalb der Grenzen Österreichs verwirklichen läßt, soll hier dahingestellt bleiben.

Mir erscheint aus zwei anderen, im Parteiprogramm ungenannten Gründen die Sozialisierungsfrage weniger brisant als etwa zur Zeit eines Bauer oder Renner: Erstens werden heute bedeutende, allerdings von Land zu Land unterschiedliche, Teile der Wirtschaft vom Staat oder von anderen Gebietskörperschaften verwaltet. Die zunehmend kritische Entwicklung der sog. alten Industrien aktualisiert zudem aufs neue die Frage der Verstaatlichung, auch wenn Margaret Thatcher und andere geistesverwandte Politiker sich dieser Entwicklung verzweifelt entgegenstemmen. Zweitens geht die Beschäftigung, wie oben bereits dargelegt wurde, relativ und in weiterer Sicht auch absolut im Sekundärsektor zurück, so daß der Großteil der Berufstätigen sich immer mehr zu den verschiedenen Zweigen des Dienstleistungssektors verlagert. Der Staat, der schon heute der bedeutendste Arbeitgeber ist, erwirbt damit gleichsam zwangsläufig eine Position auf dem Arbeitsmarkt, die man schlechterdings als dominierend bezeichnen muß. Eine solche Konstellation bahnt sich zweifellos in den nächsten zwei Jahrzehnten an.

Ich habe oben auf die heikle Frage der *Dosierung* von marktwirtschaftlichen und planwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten hingewiesen. Mit der zunehmenden staatlichen Aktivität im Dienstleistungssektor, die durch die hypertrophe Entwicklung einzelner seiner Zweige (siehe oben) bedingt ist, muß der marktwirtschaftliche Bereich der Volkswirtschaft immer mehr ins Schlepptau des planwirtschaftlichen Bereiches kommen. Letztendlich wird die Dynamik einer Volkswirtschaft von den öffentlichen Ausgaben für die systematische Förderung des „human capital“ abhängen, um mich des heute geläufigen, verdinglichten Begriffs von kreativer wissenschaftlicher Tätigkeit zu bedienen.

Diese m. E. unabwendbare Entwicklung in Richtung eines für weite Schlüsselbereiche der Volkswirtschaft zuständigen Staates mag vielen als eine Horrorvision erscheinen. In der Tat, der omnipotente Staat des Ostens hat nicht die Entfesselung der menschlichen Kreativität

bewirkt, sondern die wachsende Apathie und Entfremdung breiter Teile der Bevölkerung. Zeichnet sich nun eine ähnliche Entwicklung auch im Westen in den kommenden Jahrzehnten ab?

Niemand wird die *Möglichkeit* einer solchen Entwicklung leugnen können. Machtbewußte, hierarchisch geordnete Bürokratien neigen dazu, sich Privilegien zu arrogieren und sich gegen eine Kontrolle von „unten“ durch institutionelle Barrieren abzuschirmen. Dieser Gefahr kann man nur dadurch begegnen, daß man Organe der Mitbestimmung auf *allen* Ebenen der politischen Willensbildung ins Leben ruft. Bruno Kreisky hat in einem Kommentar zum jüngsten Parteiprogramm von der Notwendigkeit der demokratischen Durchflutung aller gesellschaftlichen Sphären gesprochen. In der sich immer stärker herausbildenden Dienstleistungsgesellschaft wird die kontinuierliche und systematische Erweiterung unserer demokratischen Institutionen und Lebensformen der Garant dafür sein, daß wachsender Wohlstand mit größerer individueller Freiheit einhergeht, und umgekehrt, daß zunehmende Freiheit auch mit einem Plus an Wohlstand verbunden sein kann. Es scheint nicht überflüssig hinzuzufügen, daß gesellschaftlicher Wohlstand nicht notwendigerweise an der Zahl der konsumierbaren Güter, sondern weit eher an dem Ausmaß der verfügbaren Freizeit erkennbar und vielleicht auch meßbar ist. Um mit einem Wort von Karl Marx zu schließen: „Das Reich der Freiheit beginnt in der Tat erst da, wo das Arbeiten, das durch Not und äußere Zweckmäßigkeit bestimmt ist, aufhört; es liegt also der Natur der Sache nach *jenseits der Sphäre der eigentlichen materiellen Produktion.*“ (Das Kapital, Volksausgabe, Berlin 1949, Bd. III, S. 873)

„Krise des Steuerstaats“

**Schumpeters Beitrag zur politischen Ökonomie der
Staatsfinanzen – Ein Nachtrag zum hundertsten
Geburtstag von J. A. Schumpeter 1983***

Rudolf Hickel

„Niemals sollte man eigentlich sagen: Der Staat tut das oder jenes. Immer kommt es darauf an zu erkennen, wer oder wessen Interesse es ist, der oder das die Staatsmaschine in Bewegung setzt und aus ihr spricht“

J. A. Schumpeter (1918, 1976, S. 377)¹

1. Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ – Ein verdrängtes Paradigma

Schumpeters innovativer Beitrag zur „Politischen Ökonomie der Staatsfinanzen“ gehört zu den bestgehütetsten Geheimnissen der breiten Lehrbuch-Finanzwissenschaft. Die vorherrschende Finanzwissenschaft, die nahezu verbindungslos eine entscheidungsorientierte Lehre staatlichen Handelns im engen Korsett der allgemeinen Gleichgewichtstheorie einer Darstellung von öffentlichen Finanzierungstechniken – ohne explizite Problematisierung der institutionellen Voraussetzungen gegenüberstellt, gibt kaum einen Zugang zu einer historisch fundierten Rekonstruktion staatlichen Handelns aus den ökonomischen Strukturen zu erkennen. Dieser Ansatz einer Verknüpfung ökonomischer und staatlicher Strukturen firmiert allenthalben unter der fachsystematischen Rubrik „Finanzsoziologie“, die für die heutige Finanzwissenschaft keine Rolle mehr spielt. So darf es auch nicht

*) Dieser Beitrag basiert auf einem Referat, das anlässlich eines „Schumpeter-Kolloquiums“ (durchgeführt von Prof. Dr. K.-G. Zinn) an der RWTH Aachen am 28. Oktober 1983 gehalten wurde.

¹⁾ Zitate aus Schumpeters Buch „Krise des Steuerstaats“ stammen aus der Neuauflage von 1976 und werden direkt mit einer Seitenangabe versehen.

verwundern, daß das entscheidende Werk Schumpeters zur Soziogenese staatlicher Finanzierungsstrukturen bis heute im Abseits der „mainstream-economics“ schlummert. Schumpeters origineller Beitrag zur Finanzwissenschaft ist in dem 1918 vorgelegten Buch „Die Krise des Steuerstaats“ (Schumpeter 1918) niedergelegt.

Die vorherrschende Finanzwissenschaft hatte diesen Beitrag mit der Herausbildung der „functional finance“ in den fünfziger und sechziger Jahren sowie mit der gigantischen Reduktion finanzwissenschaftlicher Vorgänge auf Marktprozesse infolge der Krise der funktionalen Finanzlehre (als Spiegelbild zur „Anatomie des Marktversagens“) schlichtweg verdrängt. Lediglich in einem Reader mit Klassikertexten, von R. A. Musgrave und A. T. Peacock herausgegeben, wurden Auszüge aus Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ zugänglich (Musgrave/Peacock 1967). Interessanterweise vollzog sich in den letzten Jahren die Wiederentdeckung der Schumpeterschen finanzwissenschaftlichen Analyse über die staatstheoretische Diskussion innerhalb einer systemkritischen Politischen Ökonomie. Die von James O'Connor für die USA vorgelegte „Finanzkrise des Staates“ stellte den Versuch dar, die Schumpeterschen Gedanken so fortzuführen, daß eine operationelle Version zugänglich wurde (O'Connor 1973, 1981). Angesichts der staatlichen Steuerungs- und Finanzierungsprobleme in der Folge der wirtschaftlichen Krisenentwicklung in den westlich-kapitalistischen Ländern einerseits und der mangelnden Analyse- und Politikrelevanz der vorherrschenden Finanzwissenschaft andererseits ist die Schumpetersche „Krise des Steuerstaats“, die in der Kontroverse um eine Untersuchung von Rudolf Goldscheid aus dem Jahre 1917 entstand, zusammen mit diesem Goldscheid-Text sowie weiteren Beiträgen dieses Autors 1976 neu ediert worden (Hickel 1976). Eine allgemeine und auf Politikbereiche bezogene Untersuchung der Steuerstaatskrise wurde 1978 für die BRD vorgelegt (Grauhan/Hickel 1978). Diese Publikationen zielten vor allem auf die sich in eingefahrenen Bahnen bewegende Finanzwissenschaft, die den Bezug zur historisch orientierten Strukturanalyse von Staat und Ökonomie nahezu ganz verloren hat. Eine fundierte und weiterführende Analyse dieser wissenschaftlichen Kontroverse zur „Strukturkrise des Steuerstaats“ findet man mittlerweile in der Dissertation „Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft“ von Klaus Gretschmann (Gretschmann 1981).

Eine ernsthafte Rezeption der Schumpeterschen Politischen Ökonomie der Staatsfinanzen hat in der herrschenden Lehrbuchfinanzwissenschaft, wie bereits erwähnt, kaum stattgefunden. Überhaupt nur wenige, problematische Versuche der Rezeption lassen sich nachweisen. Diese Rekonstruktionsansätze werden den Schumpeterschen Aussagen großteils nicht gerecht. Unhaltbare Vereinseitungen sowie methodisch widersprechende Versionen herrschen vor (vgl. etwa D. Bös 1982 sowie G. Hedtkamp 1982). Diese Rezeptionsversuche erfassen insgesamt nicht authentisch die methodische und politische Dimension der Schumpeterschen Analyse des Entwicklungszusammenhangs zwischen „besitzindividualistischen Wirtschaften“ (Marcperson) einer-

seits und den Formen und Funktionen des Staates andererseits. Zum Teil werden die in der Theorie der Steuerstaatskrise entwickelten Erkenntnisse schlichtweg in ihr Gegenteil verkehrt. Mit dem Instrumentarium der „reinen Lehre der Marktwirtschaft“ (allgemeine Gleichgewichtstheorie) wird die Schumpetersche Analyse durchforstet. Damit geht die historisch angelegte Untersuchung der Entwicklung des Zusammenhangs von Politik und Ökonomie verloren. Im Sinne eines „Methodenimperialismus“ (K. Boulding) wird die Politik über die Anwendung von Nutzenmaximierungs-Kalkülen „entpolitisiert“. Der bei der Rezeption angewandte „methodische Individualismus“ – so eine Charakterisierung der Markttheorie durch Schumpeter in seinem Werk „Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie“ (Schumpeter 1908) – verdeckt gerade den durch Schumpeter erforschten Zusammenhang zwischen kapitalistischer Wirtschaft und öffentlicher Institutionalisierung des politischen Schutzes entsprechender Basisinstitutionen (Privateigentum, Arbeitsvertrag, Märkte). Die Entwicklungsprobleme zwischen Ökonomie und Staat lassen sich aber mit dem „methodischen Individualismus“ nicht erfassen, denn es geht um die Untersuchung der metaindividuellen Notwendigkeit von Politik. G. Hedtkamps Rekonstruktionsversuch, bei der „Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik“ in Köln 1982 vorgelegt, verzichtet einerseits völlig auf die Verarbeitung der politisch-ökonomischen Diskussionsbeiträge zu Schumpeters Theorie in den letzten Jahren. Andererseits wird Schumpeters Dependenzanalyse über die These von der ausschließlich „außermarktlichen“, politisch produzierten Krise gegenüber einer an sich selbststabilisierungsfähigen gedachten Marktwirtschaft unzulässig vereinseitigt.

Schumpeters finanzwissenschaftliches Paradigma zeichnet sich durch die drei, eng miteinander verbundenen Basisaussagen aus:

- Untersucht wird die der Herausbildung und Ausbreitung der kapitalistischen Produktionsweise entsprechende Staatsform. Anders ausgedrückt, es geht um den Nachvollzug der Genesis jener „Gesellschaftsform, deren finanzpolitischer Abdruck der Steuerstaat“ (S. 330) ist. An historischen Wendepunkten lassen sich, so Schumpeter, die Entwicklung neuer ökonomischer Strukturen und die damit verbundene Staatsform treffsicher aufspüren. Der soziale Ort der politischen Macht liegt in der Ökonomie, die die Staatsaufgaben und -einnahmen bestimmt.
- Darauf baut die Analyse funktionaler Interdependenzen zwischen der Ökonomie auf privatwirtschaftlicher Basis und der notwendigen, aber institutionell davon relativ getrennten Politik auf. Der staatlichen Aufgabenverursachung aus der Entwicklung der Privatwirtschaft sowie den finanziellen und instrumentellen Grenzen bei dieser Aufgabenwahrnehmung wird nachgegangen. Weder auf den Staat noch auf die Wirtschaft allein sind die Ursachen der Finanzkrise zurückzuführen, sondern sie liegen in der spezifischen Interdependenz von Staat und Ökonomie.
- Der Krisenbegriff jedoch bleibt nicht auf die Beschreibung einer

objektiven Dilemmasituation eingeschränkt. Ob der „Steuerstaat“ zusammenbricht, hängt davon ab, inwieweit diesem die Legitimation bzw. Akzeptanz entzogen wird. Diese Politisierung des Krisenbegriffs macht in der Finanzwissenschaft auf die Notwendigkeit aufmerksam, die Funktionsanalyse durch Untersuchungen politischer Herstellung von Loyalität und Akzeptanz zu ergänzen. Erst damit läßt sich erklären, warum die krisenhafte Entwicklung der Finanzen ebenso wie die Zunahme der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren zu keiner spürbaren politischen Krise geführt hat.

Diese Finanzwissenschaft, die an der „Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen“ (S. 332) ansetzt, läßt sich im Raster traditioneller Fachsystematik wegen ihrer Methodenintegration nur schwerlich verankern. Die Zuordnung zur „Finanzsoziologie“, die Schumpeter und Goldscheid vornehmen, bleibt selbst unzureichend, denn hier wird der Staatstypus aus den sozial-ökonomischen Herrschaftsverhältnissen abgeleitet (vgl. M. Weber 1922, S. 116). Insoweit die Staatsform, deren Zweckbestimmung und Finanzierungsbedingungen aus den Produktionsverhältnissen abgeleitet werden müssen, ist es angebracht, diesen Ansatz der Finanzwissenschaft der Politischen Ökonomie zuzurechnen. Dieser Intention am nächsten kommt in der Schumpeterschen Nachfolge Fritz Karl Mann, der unter der von der heutigen Finanzwissenschaft völlig verdrängten Fragestellung „Der Sinn der Finanzwissenschaft“ (Mann 1977, 1978) u. a. dem Problem nachgeht, inwieweit staatlich instrumentelles Handeln aus den ökonomischen Machtverhältnissen erklärt werden muß.

Das Schumpetersche Paradigma läßt sich durch eine Konfrontation mit anderen finanzwissenschaftlichen und staatstheoretischen Ansätzen überblickshaft spezifizieren:

- Der unhistorische, vorherrschende Reduktionismus, der staatliches Handeln in die Marktlogik einpfercht, erweist sich logisch und damit auch in den politischen Schlußfolgerungen als inadäquat, denn die markttheoretisch begründbare notwendige Existenz der staatlichen Grundform und der damit verbundenen Aufgabensetzungen sowie instrumentellen und finanziellen Grenzen wird nicht offengelegt. Die unzulässige Reduktion der Wirkungsanalyse des Staates auf Steuern, deren Entzugseffekt gegenüber privatwirtschaftlicher Wertschöpfung nur gesehen wird, zeigt sich bei der sog. Laffer-Kurve (Laffer/Seymour 1979; zur Kritik: Hickel 1982) überaus deutlich.
- Die funktionale Finanzwissenschaft („functional finance“) hat einerseits viel dazu beigetragen, die Notwendigkeit staatlichen Handelns (allokative, stabilisierende und distributive Intervention) aus der „Anatomie des Marktversagens“ (Bator) abzuleiten. Andererseits hat sie jedoch die strukturellen Grenzen instrumentellen Handelns des Staates bei Sicherung privatwirtschaftlicher Basisinstitutionen nicht richtig thematisiert und so selbst zur Reorthodoxierung der Finanzwissenschaft beigetragen.

Die politische Relevanz einer Kritik der funktionalen Finanzwissenschaft aus der Sicht Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ läßt sich

aus der im „Ökonomisch politischen Orientierungsrahmen der SPD für die Jahre 1975–1985“ festgehaltenen Struktur einer Reformpolitik demonstrieren. Das Potential der Reformpolitik wird an die politisch unkontrollierte wirtschaftliche Wachstumsentwicklung gekoppelt, d. h. finanzieller Reformspielraum entsteht aus dem zu steigernden Anteil des Staates am Sozialprodukt („Wachstumsdividende“). Ausdifferenzierte staatliche Interventionen richten sich gegen marktproduzierte Fehlentwicklungen bei gleichzeitiger Sicherung der allgemeinen Produktionsvoraussetzungen. Die Machbarkeit dieser Reformpolitik bleibt aber streng an das prinzipiell nicht direkt politisch beeinflusste privatwirtschaftliche Wachstum und die damit verbundenen Herrschaftsverhältnisse geknüpft. Nehmen aber die staatlichen Interventionsaufgaben angesichts der Wirtschaftskrise zu und sinken die Quellen der steuerstaatlichen Finanzierung gleichzeitig, dann ist diese Reformpolitik im Schlepptau des Wirtschaftswachstums zum Scheitern verdammt. Die daraus resultierende finanzielle Krise wird durch instrumentelle Restriktionen überlagert: Die Wirtschafts- und Finanzpolitik muß in die Struktur der Produktionsform eingreifen. Dies widerspricht jedoch einer Staatsform, die in die privatwirtschaftlichen Produktionsentscheidungen (Produktionsform) ordnungspolitisch nicht eingreifen darf. Der stagnationsbedingte Niedergang einer so gelagerten Reformpolitik, die sich zwischen den prinzipiell unangetasteten Produktionsstrukturen einnisten will, läßt sich über die Schumpetersche Dilemmaanalyse erschließen.

- Schumpeters „Krise des Steuerstaats“ wendet sich aber auch gegen eine vor allem in den siebziger Jahren beobachtbare marxistische Staatsableitungsmechanik, die zum Teil über eine ontologisierte Widerspruchsanalyse die realen Funktions- und Legitimationsprobleme verdeckt. So wie sich der Staat nicht als über den gesellschaftlichen Interessen schwebendes Wesen („organische Staatsauffassung“) verstehen läßt, so verschüttet die These vom Klassenstaat die wichtige Analyse der Durchsetzung der Interessen des „Blocks an der Macht“: „Weder das Moment des Klassenstaats“ – so Schumpeter – „noch die Idee vom Staate als einer über allen Parteien und Klassen schwebenden Wesenheit, die einfach die organisierte „Gesamtheit“ ist, ist dem Wesen des Staats adäquat. Allein keines von beiden ist aus der Luft gegriffen: Der Staat reflektiert jeweils die sozialen Machtverhältnisse, wenn er selbst auch kein bloßer Reflex derselben ist; der Staat erzwingt das Entstehen einer Staatsidee, in die die Völker je nach den Umständen mehr oder weniger hineinlegen, wenn er auch kein Kind einer abstrakten, das soziale Ganze umspannenden, Staatsidee ist“ (S. 377, Fußnote 19).

Die in der Schumpeterschen Strukturanalyse des „Steuerstaats“ liegende, umfassende Herausforderung gegenüber den vorherrschenden Richtungen der Finanzwissenschaft und der Staatsanalyse ist bisher kaum breit aufgenommen worden. Denkt man schließlich diese Interdependenzbeschreibung konsequent über Schumpeters eigene

Aussagen hinaus fort, dann müssen die Fragen der Institutionenreform thematisiert werden, denn, wenn aus der Interdependenz von Wirtschaft und Staat immanent unlösbare und legitimationsbedrohende Entwicklungsblockierungen erwachsen, dann gerät die Untersuchung der Reform dieses Strukturtyps ins Zentrum. Reform des Staates vollzieht sich jedoch – das ist Schumpeters Aussage – nachhaltig nur über die Veränderung der Produktionsweise. Und ob diese zustandekommt, hängt vom „Willen des Volkes“ (S. 351) ab.

Schumpeter selbst hat die Rezeption seines finanzpolitischen Paradigmas jedoch auch erschwert. In seinem Werk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ (Bern 1950) überträgt er bekanntermaßen das Maximierungskalkül des „methodischen Individualismus“ (Nutzen-, bzw. Gewinnmaximierung) auf das politische Verhalten von Parteien innerhalb des Parlamentarismus. Die sich daran anknüpfende sogenannte „Neue Politische Ökonomie“, die die Regeln des Marktes für die Analyse politischer Prozesse per Stimm-Maximierungs-Theorem nutzt, widerspricht der 1918 entwickelten politischen Ökonomie der Staatsfinanzen fundamental. Vermutlich läßt auch das Schumpetersche Werk Phaseneinteilungen zu. Der „jüngere“ Schumpeter jedenfalls hat unter dem Stichwort „Finanzsoziologie“ ein Forschungsprogramm entwickelt, das die Krisenprobleme des Interventions- und Steuerstaats auf die diesem vorausgesetzte und darauf bezogene privatkapitalistische Produktionsstruktur zurückführt.

Bleiben schließlich noch die wenigen Hinweise zur Entstehung der „Krise des Steuerstaats“: Dieser Text stellt eine Antwort auf eine Veröffentlichung von Rudolf Goldscheids „Staatssozialismus oder Staatskapitalismus – Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschuldenproblems“ (1917) dar. In diesem Buch, ergänzt durch andere Schriften, wird der „exproprierte Staat“, also der „verschuldete Steuerstaat“, als Resultat von „Depossidierungen“ durch eine Ausbreitung der „besitzenden“ Privatwirtschaft dargestellt. In dieser Struktur gerät – so Goldscheid – das „Privatkapital gleichsam zum Schwitzmeister zwischen Staat und Volk“. Lediglich eine „Repropiierung“ könne einen „Staatskapitalismus“ ermöglichen und eine krisenfreie Entwicklung garantieren. Goldscheid wollte seine Analyse als Beitrag zu einer Finanzsoziologie auf der Basis einer „materialistischen Geschichtsauffassung“ verstanden wissen. Die Finanzsoziologie bildete für Goldscheid „die Lehre von der gesellschaftlichen Bedingtheit des öffentlichen Haushaltes und seiner die Gesellschaftsentwicklung bedingenden Funktion“. Ähnlich wie bei Marx, sind es für Goldscheid die „Steuerkämpfe, die die älteste Form der Klassenkämpfe darstellen“.

Schumpeter unterstreicht, wie im nächsten Kapitel ausgeführt wird, diese Aufgabe einer Finanzsoziologie, deren Erklärungsreichweite die Analyse finanzgeschichtlicher Entwicklungen umfassen muß. Mit seiner Schrift „Die Krise des Steuerstaats“ setzt er sich freilich kritisch mit Goldscheids teilweise problematischer Analyse auseinander (vgl. Hikkel 1976). Realer Anlaß dazu bildet die Frage, ob die Folgen des I. Weltkrieges im Strukturtyp „Steuerstaat“ zu lösen seien? Schumpeter

sieht Lösungschancen, aber nur so lange, so lange die ökonomische Entwicklung die Akzeptanz durch die Bevölkerung findet. Unter aktuellen Gesichtspunkten könnte man wohl diese Untersuchung zu den Akten legen, würde sie sich lediglich akzidentiell auf die Folgeprobleme des I. Weltkriegs beziehen. Schumpeter betont jedoch ausdrücklich, „daß dauerndes Versagen des Steuerstaats nie die zufällige Folge einer sei es noch so großen Störung sein könnte, etwa so, daß der im übrigen vollkommen lebensfähige Steuerstaat durch den Weltkrieg und seine Folgen plötzlich unmöglich geworden wäre. Sondern die einfachste Überlegung zeigt, daß der Krieg äußerstenfalls nur eine viel tieferliegende Unzulänglichkeit der Gesellschaftsform, deren finanzpolitischer Abdruck der Steuerstaat ist, ans Licht gerissen haben, daß er äußerstenfalls der Anlaß gewesen sein kann, der die Tragunfähigkeit des Gebälks unserer Gesellschaft dargetan und ein aus tieferen Gründen unvermeidbaren Zusammenhang vorweggenommen haben kann“ (S. 330). Es geht um den systematischen Zusammenhang von Politik und Ökonomie bei Vormacht einer dominanten kapitalistischen Produktionsform.

Die Rekonstruktion des Schumpeterschen finanzwissenschaftlichen Forschungsprogramms konzentriert sich im folgenden vor allem auf seinen Text „Krise des Steuerstaats“. Schumpeter, der vom März 1919 bis Oktober 1920 Finanzminister der ersten österreichischen Republik war, hat diese strukturelle Interdependenzanalyse durch weitere Veröffentlichungen ergänzt. So zeigt gerade sein Artikel „Zur Soziologie des Geldes“, den F. K. Mann 1970 aus dem Nachlaß herausgab, wie die Entstehung und funktionale Ausdifferenzierung des Geldes aus der Produktionsform erklärt werden muß. In einem weiteren Beitrag zur „Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer“ (1929 im „Deutschen Volkswirt“ erschienen und 1979 in der „Wirtschaftswoche“ erneut abgedruckt) geht Schumpeter der Frage nach, wie die Entwicklung der bürgerlichen Produktionsform Staatsaufgaben erzeugt, die mit der Einkommensteuer immer weniger adäquat finanziert werden können.

2. Geschichte und Entwicklungsdilemmata des Steuerstaats

1. Joseph A. Schumpeters „Krise des Steuerstaats“

Methodisch stellt Schumpeter seiner „Krise des Steuerstaats“ eine kurze Erläuterung des Begriffs „Finanzsoziologie“ voran. Eine genauere Analyse dieses Paradigmas zeigt jedoch, daß es ihm dabei um eine historisch orientierte politisch-ökonomische Untersuchung des Steuersystems geht. Aus der *Finanzgeschichte* – so seine Auffassung – läßt sich die „Gesellschaftsform, deren finanzieller Abdruck der Steuerstaat ist“ (S. 330), am besten rekonstruieren: „Vor allem ist die Finanzgeschichte jedes Volkes ein wesentlicher Teil seiner Geschichte überhaupt: Ein ungeheurer Einfluß auf das Völkerschicksal geht von dem

wirtschaftlichen Aderlaß aus, den die Bedürfnisse des Staates erzwingen, und von der Art, wie das Ergebnis dieses Aderlasses verwendet wird“ (S. 331). Schumpeter fährt bei der Charakterisierung der Finanzgeschichte dann fort: „Wer ihre Botschaft zu hören versteht, der hört deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte“ (S. 332). Da er in den Staatsfinanzen den „Abdruck gesellschaftlicher Verhältnisse“ sieht, stellt Schumpeter zur Vorgehensweise bei der Analyse von Produktionssystemen zu Recht fest: „Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders aber nicht ausschließlich, des politischen. Namentlich an jenen Wendepunkten – oder besser Wendeepochen –, in denen Vorhandenes abzusterben und in Neues überzugehen beginnt und die auch stets finanziell Krisen der jeweils alten Methoden sind, zeigt sich die ganze Fruchtbarkeit dieses Gesichtspunkts“ (S. 332). Die Dilemmastruktur des Steuerstaats erschließt sich angesichts dieser integralen Methode am besten aus der Analyse jener „Wendeepoche“, aus der er hervorgegangen ist: Aus der Krise des Feudalsystems entwickelt sich der moderne Steuerstaat, dessen Grundzüge und Entwicklungsdilemmata deshalb im Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus am besten entziffert werden können. In einem äußerst gerafften Abschnitt beschreibt Schumpeter „die Krise der Domänenwirtschaft am Ausgang des Mittelalters“. Charakteristisch für das feudale Herrschaftssystem ist die Tatsache, daß es zwischen öffentlichem und privatem Recht insofern keine systematische Unterscheidung gab, als sich typischerweise auch noch keine Staatsgewalt herausgebildet hatte: „Jene Summe von Rechten und Machtstellungen besaß der Fürst zu eigenem Nutzen, so daß seine Phraseologie von öffentlichem Wohl damals und noch viel später keinen anderen Sinn hatte als etwa ähnliche Ausdrucksweisen im Munde eines Fabrikherrn von heute. Die Unterscheidung des Naturrechts zwischen der persona publica des Landesfürsten und seiner persona privata war daher damals nicht etwa bloß infolge mangelhafter juristischer oder soziologischer Analyse noch nicht erkannt, sondern auch in den Dingen nicht vorhanden, und hätte gar keinen Sinn gehabt“ (S. 334). Für das Gemeinwohl im heutigen Verständnis gab es keine soziale Macht, auf das es sich hätte gründen können. Vielmehr blieb die Verfolgung des Gemeinwohls auf die personalisierten Intentionen des Fürsten reduziert: „Freilich haben viele jener landesfürstlichen Rechte auch damals dem Bedürfnis der sozialen Gemeinschaft gedient: die Rechtsprechung vor allem. Allein das macht sie noch nicht zu etwas Öffentlichem oder Staatlichem: Schuhwerk braucht die soziale Gemeinschaft auch, deshalb ist die Schuhfabrikation noch lange nicht notwendig eine öffentliche Angelegenheit, obgleich sie es sein kann“ (S. 335). Entscheidend ist also, daß sich der Begriff des Staates auf die feudalistischen Herrschaftsverhältnisse nicht anwenden läßt, und „solange der Staat als besondere reale Macht nicht da ist, hat die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht überhaupt keinen Sinn“ (S. 335). Ausgaben für die Politik des Landesherrn, die keine „Staatspolitik, sondern seine persön-

liche Angelegenheit war“, ließen sich in der feudalen Wirtschaftsordnung über folgende Mittel finanzieren: „Die Mittel ... entstammten ebensowenig einer einheitlichen Staatsgewalt wie die Landesherrlichkeit – es war eine Summe von Einkünften sehr verschiedener Natur, wie die letztere eine Summe verschiedener Rechte. Vor allem kamen die Einnahmen aus seinem eigenen Grundbesitz in Betracht, also die – seit dem 13. Jahrhundert hauptsächlich in Geldrenten bestehenden – Giebigkeiten seiner ‚Untertanen‘, der hörigen Bauern, deren Grundherr er war. Bis in das 16. und 17. Jahrhundert erblickte man darin die Grundlage einer fürstlichen Finanzwirtschaft und in der Reform der Verwaltung des Domaniums – die überall zwischen dem 13. und 16. Jahrhundert durchgeführt wurde – den Kern des ‚finanziellen Problems‘ der Zeit. Dazu kamen die verschiedenen nutzbaren Rechte, Münz-, Markt-, Zoll-, Bergwerks-, Judenschutzregel und wie sie alle hießen, und endlich gerichts-, stadt-, vogteiherrliche Einkünfte. Darüber hinaus gab es wohl hergebrachte Gaben der Lehnsleute, die vielumstrittenen Leistungen der Kirche, aber keinen allgemeinen Anspruch auf Steuern“ (S. 335 f.). Im 14. und 15. Jahrhundert zeichnet sich jedoch die finanzielle Krise dieser Domänen- und Regalienwirtschaft ab. Bei der Darstellung der Ausbreitung der Finanzkrise dieses Systems kommt es Schumpeter darauf an, nicht temporär-akzidentielle Momente – wie etwa Mißwirtschaft auf den Domänen-, sondern den „tieferen sozialen Umbildungsprozeß“ darzustellen. Als tiefere Ursachen für diese Krise sieht er: a) Die Hofhaltung, die nach der Auflockerung der Lehnverhältnisse die Funktion der Einbindung des „trotzigen Landadels“ hatte, verschlang immer größere Summen, die aus den Mitteln des Landesfürsten nicht aufgebracht werden konnten. b) Steigende Kosten der Kriegsführung, die sich ebenfalls durch die Auflösung des Lehnverbunds und die damit erforderliche Einrichtung von Söldnerheeren ergaben, ließen sich einerseits nicht mehr finanzieren. Andererseits vollzog sich damit eine Umgestaltung der sozialen Basis des Feudalismus, denn durch die sich wiederholende Vererbung von Lehen verstanden sich die Lehnbesitzer immer mehr als „unabhängige Herren ihres Bodens“ (Prozeß der „Patrimonialisierung der Persönlichkeit“ nennt das Schumpeter). Was sich als herrschaftsstrukturelle Auflösung des feudalen Systems abzeichnete, fand in der „Krise des Finanzsystems“ seinen augenfälligen Ausdruck. Je mehr aber die Finanzkrise die Wahrnehmung politischer Aufgaben blockierte, um so mehr schälten sich Staatsaufgaben – etwa die Führung der Türkenkriege – im Sinne der „gemeinen Not“ heraus. Mit dem Moment, wo die Stände derartige Aufgaben und damit ihre Finanzierung anerkannten, war sozial ein neuer Sachverhalt geschaffen: „Der Sachverhalt, daß die alten, die ganze Persönlichkeit in überpersönliche Zwecksysteme einspannenden Formen erstorben waren und die Individualwirtschaft jeder Familie zum Mittelpunkt ihres Daseins geworden, damit eine private Sphäre begründet war, der nun die öffentliche als ein unterscheidbares Etwas gegenübertrat: Aus der ‚gemeinen Not‘ wurde der Staat geboren“ (S. 338 f.). Schumpeter weist dann zu Recht darauf hin,

daß die endgültige Herausbildung einer allgemeinen Steuerpflicht nicht geradlinig, sondern über viele Hindernisse, Verzögerungen und Umwege vollzogen wurde. Mit der allgemeinen Finanzierung von Staatsaufgaben entwickelte sich eine ständische Selbstverwaltung, die die Steuererhebung durchführte und dem Staat ein festes Gerüst gab. Mit der Etablierung des Steuerstaats, der seine Zwecke über hoheitlich-gewaltvollen Steuereinzug finanzierte, mußte sich fürstliches Privateigentum von öffentlichem Eigentum streng unterscheiden: „Wie immer dem aber sein mag: Der Steuerstaat war da – Idee und Maschine“ (S. 340); seine Existenz verdankt er der Krise des feudalistischen Finanzierungssystems. Die Privatwirtschaft also braucht schließlich den Staat als Instanz der äußeren Bestandsgarantie.

Eine ähnliche, materialreiche und theoretisch abgesicherte Entstehungsanalyse des Steuermonopols als fiskalisches Äquivalent zum staatlichen Gewaltmonopol legt Norbert Elias vor (Elias 1978).

Den „Keim der Auflösung des Feudalismus“ sieht Elias in der Verknappung des Bodens durch starkes Bevölkerungswachstum sowie technische Neuerungen. Insgesamt vollzieht sich eine Spezialisierung der Arbeit, für die der Austausch von Produkten über das Medium Geld, das als „Symbol für das Geflecht der Tauschobjekte und der Menschenketten, in die ein Gut auf dem Weg von seinem Naturalzustand zur Konsumtion gelangt“ (S. 60, 1978) gilt, Voraussetzung ist. Komplementär zur gewaltvollen Durchsetzung des Steuermonopols vollzieht sich die Etablierung der Staatsgewalt, die über einen Apparat zur Funktionswahrnehmung verfügt.

Die marktorientierte, sog. „neue Wirtschaftsgeschichte“ führt demgegenüber die stürmische Entwicklung am Ende des Mittelalters auf die Neudefinition von Eigentumsrechten im Sinne des „Besitzindividualismus“ (Macperson) zurück (vgl. North/Thomas 1973). Am Ende des „Zersetzungsprozesses mittelalterlicher Lebensformen“ steht die „freie Individualwirtschaft“, die über Steuerabgaben den Staat alimentiert. Das ist die soziale Substanz des Steuerstaats: „Die Steuer ist keine bloße Oberflächenerscheinung, sie ist ein Ausdruck dieses Geschehens, das sie in einer bestimmten Richtung resümiert. Die Steuer hat den Staat nicht nur mitgeschaffen. Sie hat ihn auch mitgeformt . . . Mit der Steuerforderung in der Hand drang der Staat in die Privatwirtschaften ein, gewann er immer größere Herrschaft über sie. Und die Steuer bringt Geldwirtschaft und rechnenden Geist in Ecken, wo sie noch nicht hausen, und wirkt so formend auf den Organismus zurück, der sie entwickelt hat“ (Schumpeter, S. 341). Wegen der Verknüpfung der „Individualwirtschaft“ als sozialer Basis mit dem Steuerstaat folgert Schumpeter, daß es in „einem sozialistisch organisierten Volke keinen Staat“ (S. 342) geben könne. Zugleich resultiert aus dieser sozialökonomischen Begründung des Steuerstaats die Aufgabenzuweisung: „Nur dort, wo das individuelle Leben seinen Schwerpunkt in sich selbst trägt, wo sein Sinn im Individuum und seinem persönlichen Kreise liegt, wo die Erfüllung der Persönlichkeit Selbstzweck ist, kann es den Staat als reales Phänomen geben. Dort erst wird er nötig und dort

entsteht er entweder aus ‚gemeiner Not‘, die im künftigen Herrn des Staats ihren Advokaten findet, oder so, daß der umfassenden Gemeinschaft, die auseinanderbricht, gewisse Zwecke – gleichgültig welche – erhalten bleiben, weil die neugeschaffenen individuellen Autonomien sie nicht mit übernehmen wollen oder können. Deshalb kann der Staat nie Selbstzweck sein, sondern stets nur Maschine für jene Gemeinschaftszwecke“ (S. 342 f.). Beispiele allokativer Aufgaben gibt bereits Adam Smith an. Smith sieht die Notwendigkeit, Objekte staatlich zu sichern („Erziehungsanstalten, Bau von Brücken, Kanälen und Landstraßen“), weil diese „für eine große Gesellschaft höchst vorteilhaft sind, doch niemals einen solchen Profit abwerfen, daß sie dem einzelnen oder einer kleinen Anzahl von Personen die Kosten ersetzen, und deren Einrichtung daher von keinem einzelnen und keiner kleinen Anzahl von Personen erwartet werden darf (Smith 1776, 1923, S. 43). Wenn also die Steuer wesentliches Finanzierungselement des Staates ist, dann gilt zwangsläufig: „Deshalb hat ‚Steuer‘ so viel mit ‚Staat‘ zu tun, daß der Ausdruck ‚Steuerstaat‘ beinahe als Pleonasmus erscheinen könnte“ (S. 343 f.). Innerhalb des von der „Individualwirtschaft“ abhängigen Steuerstaats lassen sich unschwer prinzipielle Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit ausmachen: „Für sich und die Seinen arbeitet und spart in der bürgerlichen Gesellschaft ein jeder, außerdem höchstens noch für selbstgewählte Ziele. Für die Zwecke der privaten Wirtschaftssubjekte wird produziert, was überhaupt produziert wird. Das Individualinteresse ... ist die treibende Kraft. In dieser Welt lebt der Staat als Parasit. Nur so viel kann er der Privatwirtschaft entziehen, als mit dem Fortwirken dieses Individualinteresses in jeder konkreten sozialpsychischen Situation vereinbar ist. Mit anderen Worten: Der Steuerstaat darf den Leuten nicht so viel abfordern, daß sie das finanzielle Interesse an der Produktion verlieren oder doch aufhören, ihre beste Energie daranzusetzen. Das ist verschieden viel, je nach der Art, wie die konkreten Leute dem konkreten Staat und der historischen Situation, die die Forderung erzwingt, gegenüberstehen. In Zeiten patriotischer Erregung sind mit äußerster produktiver Kraftanpassung Steuerleistungen vereinbar, die normalerweise die Produktion zum Stillstand bringen würden. Allein obgleich nach Lage des Falles verschieden weit gesteckt, ist diese Grenze doch in jedem Fall aufgrund unseres Prinzips erkennbar“ (S. 346 f.). Im Anschluß an diese prinzipielle Grenzbestimmung untersucht Schumpeter die spezifischen Wirkungen der indirekten und direkten Steuern. Dabei plädiert er ganz im Kontext seiner „Theorie dynamischer Entwicklung“ für steuerliche Befreiungen gegenüber dem dynamischen Unternehmensgewinn (Schumpeter 1912). Freilich, die Analyse der Grenzen der Besteuerung bleibt abstrakt und an die allgemeine Überzeugung geknüpft, die „Triebkräfte der freien Wirtschaft“ dürften dadurch nicht unterminiert werden. Schumpeter anerkennt die Staatszwecke, bezieht aber deren Wirkung auf die Wirtschaft nicht in die Steuerinzidenzbetrachtung ein. Zentral ist auch die Schumpetersche These, derzufolge öffentliche Unternehmungen als Finanzierungsquelle des Staates über Gewinne

nicht beliebig für fiskalische Ziele einsetzbar sind. Mit ausgeprägtem Sinn für Realismus geht Schumpeter davon aus, daß sich diese öffentlichen Unternehmen, wollen sie die kapitalistische Produktionsform nicht aushebeln, „in einem Milieu von freier Wirtschaft“ bewegen.

Kann nun der Steuerstaat angesichts der Schumpeterschen Dilemmaanalyse heutzutage zusammenbrechen? Implizit beantwortet Schumpeter diese Frage mit einer folgenreichen begrifflichen Unterscheidung. Er differenziert zwischen objektiven Finanzierungsdilemmata und Steuerstaatskrise, die immer erst dann gegeben ist, wenn dem gesamten ökonomischen System die Legitimation entzogen wird: „Wenn nur der Wille eines Volkes nach immer höheren gemeinwirtschaftlichen Ausgaben geht und immer größere Mittel für Zwecke verwendet werden, für die sie der Private nicht geschaffen hat, wenn immer größere Macht hinter jenem Willen steht und schließlich ein Umdenken über Privateigentum und Lebensform alle Kreise des Volkes ergreift – dann ist der Steuerstaat überwunden und die Gesellschaft auf andere Triebfedern der Wirtschaft angewiesen als die der Individual egoismen. Diese Grenze – und damit die Krise, die er nicht überleben könnte – kann gewiß erreicht werden: Kein Zweifel, der Steuerstaat kann zusammenbrechen“ (S. 351 f.).

Schumpeter bleibt in diesem Zusammenhang eine zentrale Antwort schuldig: Was geschieht, wenn einerseits die objektive Finanzklemme des Staates aufgrund steigender Ausgaben und sinkendem Wirtschaftswachstum, und damit geschmälerter steuerlicher Abschöpfungsmöglichkeit zunimmt, aber andererseits der „Wille des Volkes“ nach einer Umgestaltung der Produktionsverhältnisse nicht entsteht? Gibt es einen immanenten Ausweg? Wie lange kann die Finanzklemme durch staatliche Politik der Kürzung von Ausgaben, die wachstumsschwächend wirkt und den „sozialen Kompromiß“ unterminiert, abgebaut werden? Reicht die Dynamik wirtschaftlicher Kräfte aus, die Dilemmasituation unterhalb großer gesellschaftlicher Veränderungen zu überwinden? Diese Fragen gibt die aktuelle Situation auf.

Den weitestgehenden Versuch, Schumpeters Analyse fortzuentwickeln, um gleichzeitig die offenen Fragen unter aktuellen Bedingungen zu beantworten, hat James O'Connor für die USA unternommen (O'Connor 1973, 1981). Die Hauptthese lautet: Die monopolkapitalistische Entwicklung der USA erzwingt einerseits die Expansion staatlicher Ausgaben als Voraussetzung und zugleich Folge der stark monopolisierten Wirtschaft. Kosten dieser Produktionsform müssen in wachsendem Ausmaß „verstaatlicht“, d. h. durch die öffentlichen Budgets übernommen werden. Derartige Kosten fallen im Rahmen der Sicherung privatwirtschaftlicher Akkumulation (Infrastrukturausgaben, aber auch Ausgaben zur Reproduktion der Arbeitskräfte, wie Sozialversicherungs- und Gesundheitsaufwendungen) an. Gleichzeitig wachsen auch die Ausgaben zur Sicherung von „Ruhe und Ordnung“ („Welfare-Welfare“-Komplex). Andererseits aber verschlechtern sich die ökonomischen Wachstumsbedingungen und damit zugleich die staatlichen Finanzierungsmöglichkeiten. Diese „Finanzkrise“ hat – ähnlich wie

Schumpeter zeigt – in der kapitalistischen Produktionsform ihre Ursache.

In einem späteren, kurzgefaßten Beitrag hat Schumpeter die allgemein mit der „Krise des Steuerstaats“ aufgezeigten Grenzen des wechselseitig bedingten Wachstums von Staat und Privatwirtschaft an der Entwicklung der Einkommensteuer spezifiziert (Schumpeter 1929, neu 1979). In einer brillanten Analyse konzentriert er sich auf den Nachweis der historischen Begrenztheit der Einkommensteuer. Er hält sie für eine Steuer, die der bürgerlichen Produktionsform bzw. Mentalität des Liberalismus im 19. Jahrhundert entspricht. Seine Ausgangsfeststellung lautet: „Die Einkommensteuer, welcher das 19. Jahrhundert Komplimente sagte wie keiner anderen, welche es als ‚höchste Errungenschaft‘ der Steuertechnik und Steuergerechtigkeit bezeichnete, diese Einkommensteuer war einfach die Steuer des bürgerlichen Liberalismus. Sie entsprach der bürgerlichen Mentalität. Sie war der Produktionsform der bürgerlichen Fabrik und der Lebensform des bürgerlichen Hauses angepaßt. Sie war geeignet, den Staat zu finanzieren, wie ihn der Bürger haben wollte. Und sie war der finanzpolitische Ausdruck nicht aller, aber der höchsten und besten wirtschaftspolitischen Grundsätze der liberalen Epoche“ (1969, S. 70 f.). Wenn aber der Staat dazu übergehen muß, die Steuer zu verschärfen sowie die Produktionsform zu beeinflussen und somit in das „Prinzip des privaten Erwerbs“ eingreift, dann stößt das „Ideal (an) seine historischen – ökonomischen und soziologischen – Grenzen“. Diese Grenzziehung des „Einkommensteuerstaates“, so könnte man heute formulieren, bereitet von der Einnahmeseite über die Begrenzung des Steuerwachstums das Ende des Steuerstaats vor. Die systematische Grenzziehung scheint aber voreilig gewesen zu sein. Die Einkommensteuerbelastung ist seit Vorlage dieser Untersuchung Schumpeters weiter gestiegen. Betroffen davon waren jedoch überproportional die Steuern auf Löhne und Gehälter. Die Steuerausweitungselastizität hängt eben auch vor allem von der sozialen Akzeptanz ab. Dieses Kriterium für die Definition einer politischen Krisensituation gibt Schumpeter treffsicher selbst vor. Sicherlich ist der Akzeptanzenzug auch deshalb ausgeblieben, weil die steuerlich finanzierten, expandierenden Ausgaben öffentlicher Haushalte zu entlastenden Wirkungen geführt haben. Je mehr sich jedoch – ließe sich vermuten – die Steuerbelastung der abhängig Beschäftigten einerseits erhöht und andererseits darüber Ausgaben für die „privatwirtschaftliche Gewinnpflege“ finanziert werden, muß sich die soziale Akzeptanz auflösen.

2. Skizze zum Interdependenzverhältnis von Staat und Ökonomie

Die historisch orientierte Analyse Schumpeters zur „Krise des Steuerstaats“ bildet den zentralen Ausgangspunkt für eine Bestimmung staatlicher Funktionen, der Funktionswahrnehmung und ihrer finanziellen Umsetzungsmöglichkeiten. In Fortschreibung dieses Ansatzes und unter Berücksichtigung der jüngsten staats-theoretischen Diskus-

sionen soll hier ein Rahmenmodell skizziert werden. Zugleich dienen diese Ausführungen dazu, einige begriffliche Globalisierungen innerhalb der bisherigen Argumentation zu präzisieren. Wenn bisher vom „Staat“ die Rede war, so muß darauf hingewiesen werden, daß es sich um ein äußerst komplexes Gebilde handelt. Zum einen gliedert sich der Staat in die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden, zwischen denen komplizierte aufgabenspezifische und finanzielle Beziehungen bestehen. Weiterhin müssen die intermediären Institutionen bzw. Parafisci (Sozialversicherungssystem und öffentliche Unternehmen etwa) einbezogen werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß ein Teil an sich staatlicher Funktionen gleichsam am „Staat vorbei“ erfüllt wird. Beispielsweise ist hier an die (DIN-) Normen-Ausschüsse zu denken, die im Vorfeld staatlicher Politik operieren, aber erhebliche Auswirkungen haben. Trotz dieses Plädoyers für eine differenzierte Analyse des komplexen Gebildes „Staat“ soll hier eine allgemeine Darstellung staatlicher Handlungsbedingungen unter fiskalischen Abhängigkeiten vorgenommen werden. Im Zentrum der Form- und Funktionsanalyse steht die unstrittige These, daß wie auch immer sich real ausprägende marktregulierte Ökonomiesysteme eines außerhalb ihrer einzelwirtschaftlicher Zwecke stehenden Staates bedürfen. Seine Fundamentalfunktion ist die Bestandsgarantie im Sinne makrospzieller Basisinstitutionen (vor allem Privateigentum, freier Arbeitsvertrag, Märkte). Der Staat ist – wie es Max Weber zutreffend formulierte – mit dem „physisch legitimen Gewaltmonopol“, mit dem sich auch das Steuermonopol herausgebildet hat, ausgestattet, um die Basisinstitutionen der kapitalistischen Wirtschaft gegen Störer („illegitime Gewalt“) und selbstnegatorische Tendenzen der Konkurrenzwirtschaft (Konzentration, Krise) zu schützen. Aus dieser Fundamentalfunktion resultieren instrumentelle, aufgabenspezifische fiskalische Restriktionen:

(1) Eingriffe im Rahmen der allgemeinen Bestandsgarantie dürfen im Prinzip nur indirekt und allgemein erfolgen, d. h. direkte Interventionen in Form von einzelwirtschaftlichen Produktionsanweisungen führen zur Erosion des Regulierungsgefüges zwischen Staat und Ökonomie. Staatliche Eingriffe sollen sich nicht auf die Veränderung der Produktionsform ausrichten. Gerade aber die strukturdifferenzierte Krisenausbreitung drängt den Staat immer intensiver dazu, direktere Eingriffe in die Produktionsentscheidungen (direkte Unternehmenshilfen etwa bei der Werft- und Stahlindustrie), die dann als „marktkonform“ klassifiziert werden, vorzunehmen. Dabei entwickelt sich ein objektives Dilemma: Der Staat wird in wachsendem Ausmaß auf unterschiedlichsten Ebenen in Interventionsaktivitäten gezwungen, während seine effizienten Handlungsmöglichkeiten systematisch beschränkt sind. Diese ökonomischen Steuerungsprobleme fordern die Diskussion über eine Neuordnung von Ökonomie und Politik heraus.

(2) Die Finanzierungsbasis des Staates ist an die ökonomische Entwicklung, die dieser aber auch beeinflussen kann, gebunden. Das Institut Steuern sichert per hoheitlicher Gewalt dem Staat eine Dividende am wirtschaftlichen Wachstum. Insoweit erzwingt gerade auch

die steuerstaatliche Abhängigkeit eine zweckspezifische Ausrichtung der Politik auf „Wachstumsvorsorge“. Für andere Finanzierungsquellen, etwa die öffentliche Kreditaufnahme, lassen sich ähnliche Abhängigkeitsverhältnisse bestimmen. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der Staat angesichts seiner strategischen Rolle mit dem Instrument der Staatsverschuldung eine Politik der Einkommens- sowie Wachstumsmobilisierung betreiben und damit einen Prozeß der Selbstfinanzierung einleiten kann. Darauf wird noch gesondert eingegangen.

(3) Die krisenbedingte Zunahme der Staatsausgaben bei dennoch sinkenden Raten des wirtschaftlichen Wachstums und damit verschlechterter Ergiebigkeit der Quellen steuerlicher Abschöpfung verschärfen die sich öffnende Ausgaben-Einnahmenschere („Finanzklemme“).

Wichtig ist jedoch, daß die Struktur- und Funktionsbestimmung des Staates nicht statisch-überhistorisch gesehen werden darf. Welche differenzierten Funktionskorridore aus dem prinzipiellen Ziel der Bestandsgarantie folgen, hängt davon ab, wie sich die Bestandsprobleme objektiv ausbreiten und wie sich diese politisch artikulieren. Die politische Dimensionierung der „Funktionsanalyse“ verlangt, daß etwa nicht nur – wie es die klassische „funktionale Finanzwirtschaft“ tut – aus der „Anatomie des Marktversagens“ Staatsfunktionen „objektivistisch“ abgeleitet werden, sondern untersucht wird, warum und wie Staatsfunktionen aktuell thematisiert und wahrgenommen werden. Denn ob wirtschaftliche Krisen zur Empfehlung einer Stabilisierungspolitik oder aber – konträr – dazu zur Forderung nach einer Freisetzung der Marktkräfte durch Deregulierung des politischen Sektors führen, ist eine Entscheidung, die nur unter Abschätzung der politischen Kräfteverhältnisse beurteilt werden kann. In der Art der Krisenbewältigung drücken sich konträre Interessen aus. Die große Schwäche der funktionalen Finanzwissenschaft, das gibt inzwischen auch einer ihrer exponiertesten Vertreter, Richard A. Musgrave, zu, liegt darin, daß sie nicht erklären kann, unter welchen Bedingungen und von welchen Gruppen überhaupt Staatsinterventionen Zustimmung finden und damit „gesellschaftsfähig“ werden und wie sich Wirkungsrestriktionen ergeben. Diese Kritik trifft die drei Staatsfunktionen, die aus der „Anatomie des Marktversagens“ objektivistisch entwickelt wurden:

- Allokationspolitik sichert die Produktionsvoraussetzungen durch Ausbau der materiellen und immateriellen Infrastruktur, aber auch durch präventive Umwelt- und Gesundheitspolitik etwa;
- Stabilisierungspolitik soll die Koordinierungsdefizite der Marktwirtschaft kompensieren und somit Wirtschaftszyklen zumindest dämpfen;
- Distributionspolitik tariert die marktendogene (ungleiche) Vermögens- und Einkommensverteilung aus.

Diese übliche Schematisierung ökonomischer Staatsfunktionen, die von der allgemeinen Funktion äußerer und innerer Rahmensicherung (Militär, Justiz, Polizei) überlagert wird, läßt sich einerseits durch weitere Politiktypen (Forschungs-, Regional-, Strukturpolitik etc.)

ergänzen. Andererseits führt aber die künstliche Abgrenzung dazu, daß Wirkungsinterdependenzen zerschnitten werden. Jede stabilitätspolitische Maßnahme (Beschäftigungspolitik etwa) hat allokativen und verteilungsspezifischen Auswirkungen. Die „objektivistische“ Funktionsanalyse, die nicht erklären kann, warum in einer bestimmten Weise gehandelt wird und warum über die Ursachen sowie das Ausmaß von Funktionsproblemen der Wirtschaft diametrale Auffassungen bestehen, bedarf einer wesentlichen Ergänzung. Die politischen Kräfteverhältnisse, die die faktische Funktionsdefinition bestimmen, schlagen sich in unterschiedlichen Vorstellungen über die Legitimität des Systems nieder. Die Frage also, wie das Gesamtsystem von Politik und Ökonomie seine Legitimität über Herstellung von Massenloyalität beschafft, erweist sich als zentral. Während bis Anfang der sechziger Jahre die Wachstumsdynamik genügend soziale Integrationskraft mitproduzierte, hat sich diese angesichts der Herausbildung von Entwicklungsengpässen seit Mitte der sechziger Jahre abgeschwächt. Vor allem durch den Wechsel zur sozialliberalen Koalitionspolitik schob sich diese Vorstellung in den Vordergrund, die defizitäre soziale Integrationsfähigkeit marktwirtschaftlicher Prozesse und Resultate müsse durch Massenloyalität sichernde Reformpolitik hergestellt werden. Dies ist dann auch die Blütezeit des keynesschen Politikparadigmas, das ja davon ausgeht, daß Marktdefizite durch staatlichen Interventionismus im „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ (so § 1 des „Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“) kompensiert werden könnten. Die anhaltende Wirtschaftskrise seit Mitte der siebziger Jahre hat diesen Optimismus gegenüber dem „gemischten Wirtschaftssystem“ zunichte gemacht. Daß aber die seit 1975 anhaltende Arbeitslosigkeit nicht als systematisches Funktionsdefizit, sondern als Resultat individuellen und institutionellen Fehlverhaltens (Gewerkschaften, „Drückeberger“ etc.) interpretiert werden kann, – so etwa Arbeitgeberverbände in der Bundesrepublik, aber auch konservative Wirtschaftswissenschaftler –, offenbart den auf Herrschaftserhalt ausgerichteten Interessenstandpunkt. Von daher wird auch verständlich, warum die Gewerkschaften eine aktive Beschäftigungspolitik dem Sozial- und Rechtsstaat abverlangen, während unternehmensnahe Interessenvertreter und Parteien eine kapitalistische Bereinigung der Krise („Mehr Markt“) fordern. Die Selbstverständlichkeit früherer Jahre, mit der die heutige Arbeitslosigkeit als ökonomisches Funktionsdefizit Beschäftigungspolitik begründet hätte, ist heutzutage verlorengegangen. Die politischen Kräfteverhältnisse also entscheiden, in welcher Form und zu welchen Bedingungen die sozialökonomische Integration realisiert wird. Wie schon Michael Kalecki 1943 mutmaßte, nutzen die Unternehmen die Arbeitslosigkeit auch als ein Instrument zur Wiederherstellung der Disziplin in den Betrieben, der Politik und vor allem bei den Tarifauseinandersetzungen. Eine Beschäftigungspolitik, die Arbeitslose reintegrieren will, wirkt sich angesichts dieser Instrumentalisierung der Arbeitslosigkeit kontraproduktiv; sie widerspricht den Unternehmensinteressen. Denn das muß man sehen, durch den aktuellen Verzicht

auf eine aktive Beschäftigungspolitik bzw. dem nur noch symbolischen Umgang damit werden die neokonservativen Integrationsvorstellungen der Wirtschaft, für die die Arbeitslosigkeit Anlaß zur Stärkung ihrer Position ist, politisch durchgesetzt. Die marktorientierte Integration, die vor allem mit niedrigeren Löhnen durchgesetzt werden soll, richtet sich gegen sozialstaatliche Integration. Thesenhaft lassen sich aus dieser Skizzierung folgende Entwicklungsdilemmata festhalten:

1. Angesichts steigender Krisenfälligkeit der Wirtschaft wächst der staatliche Interventionsbedarf. Soziale und umweltspezifische Folgekosten privatwirtschaftlicher Produktion zwingen zu einer präventiven Politik, die somit den Funktionskorridor der Sicherung allgemeiner Produktionsvoraussetzungen erweitert (Zunahme staatlicher Regulierung).
2. Unterschiedliche Interventionsanforderungen lassen sich jedoch mit einem beschränkten Instrumentarium nicht gleichzeitig und widerspruchsfrei bedienen. Die Phillips-Kurve, die zwischen Arbeitslosigkeit und Inflationsrate einen inversen Zusammenhang nachweist, belegt ausschnitthaft, daß Arbeitslosigkeit und Inflation nicht gleichzeitig und widerspruchsfrei bekämpft werden können und sich deshalb der Wirtschaftspolitik ein „Speisekartenproblem“ (P. A. Samuelson) stellt. Ob Arbeitslosigkeit oder Inflation bekämpft wird, ist mit unterschiedlichen Interessen verbunden. Für die Bundesrepublik Deutschland zeigt sich, daß dem Interesse an der Geldwertstabilisierung zu Lasten aktiver Beschäftigungspolitik Vorrang eingeräumt wird. Komplexere Beispiele für Ziel- und Interessenswidersprüche aufgrund des beschränkten Instrumentariums lassen sich nachweisen.
3. Die ausdifferenzierte Krisenentwicklung ist immer weniger durch sog. marktkonforme Maßnahmen therapierbar. Gerade die keynesianische Globalsteuerungspolitik verschärft instrumentell nicht berücksichtigte Strukturdifferenzierungen der Wirtschaft. Die reale Entwicklung von Ökonomie und Politik läßt die Unterscheidung zwischen „marktkonformen“ und „marktinkonformen“ Maßnahmen angesichts der interdependenten Vermaschung nicht mehr zu. Die Krisenprozesse erzwingen eine Erosion strukturorientierter Eingriffe, die jedoch wegen der ideologischen und machtpolitischen Grenzen staatlicher Politik nicht widerspruchsfrei zur Entfaltung gebracht werden können bzw. blockiert werden.
4. Aus dem wachsenden Interventionsbedarf bei gleichzeitig eingeschränkter Effizienz staatlicher Wirtschaftspolitik einerseits und sinkenden Wachstumsraten, die die steuerliche Abschöpfungsmöglichkeit reduzieren, andererseits ergibt sich ein fiskalisches Dilemma. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein statisches Nullsummenspiel zwischen Staat und Ökonomie. Aufgrund seiner strategischen Situation ist der Staat prinzipiell in der Lage, über Wachstumsstabilisierung seine fiskalische Situation zu verbessern. Negativ und mit Blick auf die aktuelle Situation argumentiert: Die öffentliche Sparpo-

litik angesichts sinkender Wachstumsraten vertieft gesamtwirtschaftlich die stagnative Entwicklung (prozyklische Politik).

5. Zwischen einer marktorthodoxen Politik der Wachstumsvorsorge, die den Staat auf gewinnwirtschaftliche Ziele ausrichten will, und der Möglichkeit, die dafür erforderliche Legitimation zu beschaffen, ergibt sich ein Widerspruch. Beschäftigungspolitische, sozialstaatliche Integration widerspricht den unternehmerischen Interessen, die ja gerade die Arbeitslosigkeit zur Konditionierung auf ihre gewinnwirtschaftlichen Integrationsvorstellungen nutzen. Dem steht der Widerstand derer entgegen, die eine politische Problemlösung im Sinne der Krisenbetroffenen fordern. Die Politik der letzten sozialliberalen Bundesregierung etwa lavierte teilweise programmatisch zwischen diesem Widerspruch, während sie sich praktisch auf das unternehmerische Integrationsmodell eingelassen hat und damit an breiter Legitimität verlor.
6. Schließlich zeigt sich auch, daß der Staat bei den Aufgaben, die sich mit der Fundamentalfunktion der Sicherung des Bestands marktorientierter Regulierung auf unterschiedlichsten Ebenen ergeben, nicht nur überfordert ist. Durch die bürokratisch-administrative Art der Wahrnehmung dieser sich wandelnden Funktionen können sich krisenverschärfende Rückwirkungen ergeben. Der systematisch beschränkte Handlungsspielraum, der sich durch den Zwang zur Einhaltung der marktwirtschaftlichen Regeln ergibt, kann also dazu führen, daß bei der Verarbeitung ökonomischer Folgeprobleme staatliches Handeln selbst dazu beiträgt, die wirtschaftlichen Krisenprobleme zu vertiefen. Dazu zwei Beispiele:

Werden Investitionszulagen mit der Absicht der Verbesserung der beschäftigungsspezifischen Situation vergeben, so läßt sich die darüber finanzierte Durchführung von arbeitsplatzvernichtenden Rationalisierungsinvestitionen nicht ausschließen, denn die Zulage erhält derjenige generell, der damit wie auch immer beschäftigungswirksame Investitionen durchführt. Diese Politik unter dem Etikett der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann diese also noch erhöhen. Erforderlich wäre eine mit Auflagen verbundene beschäftigungssichernde Investitionspolitik. Diese wiederum schafft Probleme, weil sich unter Anerkennung unternehmerischer Dispositionsautonomie eine beschäftigungseffiziente Investitionspolitik nur schwer durchsetzen läßt. Derartige Fehlwirkungen der Politik lassen sich auch für sozial-orientierte Leistungen nachweisen. Wenn sie nicht gezielt und kontrolliert eingesetzt werden, dann kann es sein, daß sich die sozialen Ungleichheiten gar noch verschärfen. Diese dynamische Funktions- und Formalanalyse in Kurzform widerlegt all die Trugschlußthesen, die die neokonservative Ordnungspolitik zu Kritik am Staat als „Leviathan“ bereithält. Ökonomische Krisenprobleme lagern sich im Gegensatz zu diesen Aussagen im Staat ab, führen angesichts beschränkter quantitativ-finanzieller und qualitativer Therapierbarkeit zur Problemkumulierung und lassen so den Schein entstehen, als seien sie dort genuin produziert. Eine

effiziente Politik verlangt deshalb eine Reform von Ökonomie und Politik als gesamtsystematische Aufgabe.

3. Folgeprobleme der Schumpeterschen „Steuerstaatskrise“

Gerade die postkeynesianische Forschung zur wirtschaftlichen Krise macht die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Schumpeterschen Dilemmaanalyse sichtbar. Zwei Grundlinien notwendiger Anschlußforschung auf diesem Gebiet sollen abschließend angegeben werden.

1. *Integration öffentlicher Ressourcenmobilisierung*

Schumpeter unterschätzt in seiner Steuerstaatskrise die Entwicklungsdynamik, die es ermöglicht, die finanziellen Restriktionen gesamtwirtschaftlicher Steuerung hinauszuschieben. Mit der Politik der Staatseinnahmen und -ausgaben läßt sich – so die keynessche Botschaft – die Wertschöpfungsbasis in bestimmten Situationen erweitern. Wenn man so will, dann argumentiert Schumpeter langfristig, weil er die Vollauslastung der Produktionskapazitäten unterstellt. Werden die staatlichen Ausgaben und Einnahmen als Instrument der Mobilisierung brachliegender Ressourcen genutzt, dann erweitert sich zwangsläufig der Handlungsauftrag bzw. der Handlungsspielraum des Steuerstaats. Es läßt sich zeigen, daß privatkapitalistische Ökonomien dazu neigen, die Produktionsmöglichkeit quantitativ und qualitativ nicht voll auszuschöpfen (Konjunktur) bzw. nicht auszubauen (Wachstum). Nachfrageschwäche als Folge vorangegangener Investitionen, die zu Überkapazitäten führen, sowie vergleichsweise höhere Ertragsraten im Bereich der Finanzinvestitionen, können in diese Situation, die durch einzelwirtschaftliche Rationalität („Gefangenendilemma“) nicht durchbrochen werden kann, führen. Es existiert über die Produktionsmöglichkeiten somit eine „Kollektivillusion“, die nur durch den Staat als „*deus ex oeco-machina*“ überwunden werden kann. Kreditfinanzierte Staatsausgaben in Feldern qualitativen Wachstums etwa verbessern die privatwirtschaftliche Wertschöpfung ebenso wie die staatliche Finanzsituation. Dieser Aspekt einer „Selbstfinanzierung“ ist bei Schumpeter nicht berücksichtigt. Der Staat kann mithin – im wahrsten Sinne des Wortes – auf Basis der Vorfinanzierung den Produktionsmöglichkeiten auf die Sprünge helfen.

Staatliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik in der Phase der stagnativen Entwicklung muß nicht, wie Schumpeters Strukturtyp nahelegt, zu einem „crowding out“-Effekt privatwirtschaftlicher Aktivitäten, der auch die Finanzlage öffentlicher Haushalte verschlechtert, führen. Der wie auch immer entwickelte keynessche Grundgedanke lehrt die Notwendigkeit eines staatlichen Vorlaufs, um das Gesamtsystem auf ein höheres Produktions- bzw. Beschäftigungsniveau zu bringen. Öffentli-

che Ressourcenmobilisierung bei gezielter Umlenkung in die Produktionsfelder der Zukunftsvorsorge (Umwelt, Energie, Lebensqualität) bildet den rationalen Kern einer Strategie der Ausweitung staatlichen Handelns. Die prinzipiellen Grenzen des Bewegungsspielraums zwischen Staat und Ökonomie fallen damit jedoch nicht weg. Wird die gesamtwirtschaftliche Steuerung wegen struktureller Ausdifferenzierung der Wirtschaft auf die Veränderung von Produktionsstrukturen ausgerichtet und wird diese mit Wirkungskontrollen verbunden, dann verändert sich die Basis privatwirtschaftlicher Produktion. Diese Ausweitung institutioneller Reformen kann nur einen Ausweg aus der objektiven Dilemmasituation bahnen. Ob diese aber realisierbar wird, das hängt von den Reaktionen des „Blocks an der Macht“ ab. Inwieweit diese Machtgrenzen überschritten werden können, ist letztlich keine ökonomische, sondern eine politische Frage, deren Beantwortung – wie Schumpeter ja feststellt – vom „Willen des Volkes“, von dessen „Umdenken über Privateigentum und Lebensformen“, abhängt. Diese Gegenüberstellung von Notwendigkeit und Bedingungen der Möglichkeit institutioneller Reform klingt auch in J. M. Keynes' politischem Vermächtnis unter dem Titel „Das Ende des Laissez-Faire“ an (Keynes 1926, Hickel 1983).

2. Politische Faktoren der Krisenstabilität

Die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise in den letzten Jahren bestätigt die Relevanz des Schumpeterschen politischen Krisenbegriffs. Nicht die objektiven, kapitalismusimmanenten Blockierungstendenzen („kapitalistisches Gleichgewicht bei Rationierung des Arbeitsangebots“) allein determinieren das Ausmaß der „politischen Krise“, sondern deren bewußtseinsmäßige Verarbeitung bzw. Politisierung. Die Politik der Haushaltsoperationen seit 1982 – etwa im Umfang von 75 Milliarden DM bis 1984 – zeigt, wie sich Umverteilungsmaßnahmen bei gleichzeitigem Nettoealohnabbau zu Lasten der von Arbeitsplätzen Abhängigen und damit Krisenverschärfungsmaßnahmen so lange durchsetzen lassen, so lange es nicht zum politischen Entzug der Akzeptanz kommt.

Die anhaltende Wirtschaftskrise, verbunden mit dem Verlust von Arbeitsplätzen, führt erst einmal nicht zum systematischen Legitimationsverlust. Im Gegenteil, durch die Wirtschaftskrise und die damit verbundene Existenzbedrohung werden die abhängig Beschäftigten wieder fester an die Regeln der Marktlogik gekettet. Hierin liegt auch der Ansatzpunkt einer Instrumentalisierung der Wirtschaftskrise bzw. der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit gehört als Disziplinierungsinstrument gegenüber Reformtendenzen zum kapitalistischen Alltag. Die Beschreibung der „Reinigungsfunktion“ der Krise gewinnt an Bedeutung. Was etwa der SVR noch im Jahresgutachten von 1968 explizit ablehnte, das schimmert durch das 19. Jahresgutachten (1982): Die Wirtschaftskrise ist zwar keine „rationelle Basis der Strukturpolitik“,

aber sie drängt „marktkonforme“ Ansprüche in den Tarifaufeinander-
setzungen und an den Staat zurück. Michael Kaleckis Analyse der
Disziplinierungsfunktion trifft hier in erschreckendem Ausmaß zu
(Kalecki, 1943).

In der Krise des Steuerstaats reproduziert sich die Krise kapitalisti-
scher Wirtschaftsentwicklung. Insoweit richtet sich die adäquate Thera-
pierung der Finanzkrise auf die Systemstrukturen. Immanent, das läßt
sich in Fortschreibung der Schumpeterschen Analyse zeigen, differen-
zieren sich die Dilemmata des Interventions- und Steuerstaats zwangs-
läufig aus. Inwieweit sich daraus aber eine politische Krise im Sinne des
Legitimationsentzugs gegenüber dem Herrschaftssystem ergibt, hängt
von dem „Willen des Volkes“ an neuen krisenvermeidenden System-
strukturen ab. Trotz der vielen gewerkschaftlichen und politischen
Widerstandsaktionen (Betriebsbesetzungen, Demonstrationen gegen
Sozialabbau) scheint sich der Steuerstaat in der Bundesrepublik
Deutschland durch sozial ungerechte Umverteilungspolitik und Ver-
zicht auf aktive Beschäftigungspolitik bisher über Wasser halten zu
können. Wie weit diese soziale Elastizität reicht, bildet die entschei-
dende Frage, die sich gerade auch im Anschluß an Schumpeters
Analyse der „Krise des Steuerstaats“ mit großer Aktualität stellt.
Schumpeters Beiträgen zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen
ist angesichts dieser hohen Relevanz endlich eine Verbreitung und
Weiterentwicklung zu wünschen.

Literatur

A) Joseph Schumpeter

Die Krise des Steuerstaats (zuerst: Graz/Leipzig 1918)

A sociological Approach to Problems of Public Finance; in: Classics in the Theory of
Public Finance (hrsg. v. R. A. Musgrave/A. T. Peacock), New York 1967

(Die Krise des Steuerstaats; neuediert: R. Hickel (Hrsg.), R. Goldscheid/J. Schumpeter,
Die Finanzkrise des Steuerstaats – Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinan-
zen, Frankfurt a. M., 1976)

Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer; in: Deutscher Volkswirt, Heft 12/13,
20. Dezember 1929; neuediert: Wirtschaftswoche, Heft Nr. 49, 3. Dezember 1979

Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950

Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung – Eine Untersuchung über Unternehmerge-
winn, Kapital, Kredit, Zins und Konjunkturzyklus, Berlin 1912

Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie, Leipzig 1908

Zur Soziologie des Geldes; in: J. A. Schumpeter, Das Wesen des Geldes. Aus dem Nachlaß
herausgegeben von F. K. Mann, Göttingen 1970 (2. Kapitel)

B) Andere Literatur

D. Bös, Krise des Steuerstaates; in: Grenzen und Möglichkeiten der Staatstätigkeit (hrsg. v.
G. Bombach/B. Gahlen/A. E. Ott), Tübingen 1982

N. Elias, Über den Prozeß der Zivilisation, 2. Bd., Die Sozio- und Psychogenese des
Staates und Steuermonopols (Erstauflage Bern 1939), Frankfurt a. M. 1978

- R. Goldscheid, Staatssozialismus oder Staatskapitalismus – Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems (zuerst: Wien 1917; dann in R. Hickel, R. Goldscheid/J. Schumpeter; siehe unter „Krise des Steuerstaats“)
- K. Gretschmann, Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft, Berlin 1981
- G. Hedtkamp, Krise des Steuerstaats?; in: Staatsfinanzierung im Wandel (hrsg. v. K.-H. Hansmeyer) Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 134, Berlin 1983
- R. Hickel (Hrg.), Die Finanzkrise des Steuerstaats – Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt a. M. 1976
- ders., Angebotsorientierte Steuerparadoxie: Kritik der „Laffer-Kurve“; in: ders., Grundsätze der Besteuerung – Eine politisch-ökonomische Neubetrachtung; aus: K. Diehl/P. Mombert, Grundsätze der Besteuerung – Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie, neu ediert Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1982
- M. Kalecki, Political Aspects of Full Employment; in: Political Quarterly, Vol. 14 (1943)
- J. M. Keynes, Das Ende des Laissez-Faire, Ideen zur Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft, München/Leipzig 1926
- ebenso: R. Hickel, Interview mit John Maynard Keynes; in: Leviathan 3/1983
- A. B. Laffer/J. P. Seymour, The Economics of the Tax Revolt: A Reader, New York 1979
- F. K. Mann, Der Sinn der Finanzwissenschaft (Washington 1977), Tübingen 1978
- D. C. North/P. R. Thomas, The Rise of the Western World, Chicago 1973
- J. O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt a. M. 1973
- ders., The Fiscal Crisis of the State Revisted: A Look at Economic Crisis and Reagan's Budget Policy; in: Socialist Review 1981
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1983, Ziff. 210 (Bundestagsdrucksache)
- A. Smith, Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes („Wealth of Nation“ 1976), dt. Ausgabe Jena 1923
- M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922

Bilanzkennzahlen österreichischer Industrieunternehmen nach Bundesländern von 1975 bis 1982

ELISABETH PETRUSCH UND
FRANZ RICHTER

Einleitung

Die Oesterreichische Nationalbank bereitet seit etwa Mitte der siebziger Jahre das bei ihr anfallende Bilanzmaterial statistisch auf und hat bereits in ihren Mitteilungen Heft 10/1982 und Heft 11/1983 Ergebnisse dieser Arbeit publiziert.

Diese Bilanzdatenbank deckt gemessen an den Industriebeschäftigten insgesamt ca. 70 Prozent der Industrie ab und hat als Besonderheit Unternehmen aller Rechtsformen gespeichert.

Die Ergebnisse sind einerseits als Standortbestimmung für die Unternehmen gedacht, andererseits sollten sie aber darüber hinaus jedem externen, an Bilanzdaten interessierten, Personenkreis zugänglich gemacht werden. Die Gliederung der veröffentlichten Daten erfolgt einstufig nach Branchen und Rechtsformen und zweistufig nach Sektoren und Beschäftigtengrößenklassen sowie nach Sektoren und Exportanteilen gemessen am Umsatz.

Der Inhalt der Veröffentlichung umfaßt ausgewählte betriebswirtschaftliche Kennzahlen in Form von Median- und Quartilstabellen.

Mittels dieses Datenmaterials ist es gelungen, nicht nur die bestehenden Trends wie sinkende Umsatzrentabilität und Eigenkapitalanteile zu bestätigen, sondern durchaus auch Unterschiede in Branchenkonjunkturen, rechtsformspezifische Unterschiede etc. erstmals empirisch zu belegen.

Mit der nun folgenden Arbeit wurde untersucht, ob bei einer Gliederung nach Bundesländern ebenfalls signifikante Abweichungen in den verschiedenen Datenuntergruppen feststellbar sind.

1. Problematik eines Bundesländervergleiches nach Unternehmen

Problematisch gestaltete sich diese Erhebung vor allem deshalb, weil viele, besonders große, Unternehmen ihren Hauptsitz in Wien haben, die Produktionsstätten dieser Großbetriebe sich aber auch in den Bundesländern befinden. Da es sich dabei auch um Unternehmen mit Zweigniederlassungen in Krisenregionen handelt, eine Zuordnung aber nur nach dem Hauptsitz des Unternehmens erfolgen konnte, kommt es daher zu einer Verzerrung der Ergebnisse zu Ungunsten von Wien.

2. Statistische Aufbereitung und Kennzahlen

Für diesen Bundesländervergleich wurden Werte nur für *Sektoren* ermittelt, da eine detailliertere Branchengliederung zu einer übermäßigen Aufsplitterung und daher zu keinen ver-

wertbaren Ergebnissen führen würde. Untersucht wurden vorerst nur die Kennzahlen Risikokapitalquote¹, Umsatzrentabilität² und Personalaufwand je Beschäftigten³. Eine Ausdehnung der Untersuchung auf andere Kennzahlen wäre bei Bedarf möglich.

Für diese Untersuchung wurde entgegen der in den Sonderdrucken angewandten Praxis der Median- und Quartilsauswertungen aufgrund der relativ geringen Stichprobeneinheiten für den Vergleich der Sektoren im einzelnen das *arithmetische Mittel* als Vergleichswert herangezogen, das bei der geringen Repräsentanz in den einzelnen Sektoren die effektiveren Ergebnisse liefern konnte, wenngleich damit die größeren Firmen stärkere Berücksichtigung erfahren.

3. Repräsentationsgrad

Bei einem Vergleich mit der Grundgesamtheit aller Unternehmen (Tabelle 1) wird jedoch deutlich, daß die Repräsentanz der Untersuchung für sämtliche Bundesländer mit Ausnahme des Burgenlandes als hinreichend angesehen werden kann. Aus diesem Grund wurde auf eine separate Analyse des Burgenlandes im Kennzahlen-teil verzichtet.

Die Kennzahlen für 1982 müssen noch als vorläufig angesehen werden, da die Aufnahme von Jahresabschlüssen für dieses Jahr noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

4. Ausgewählte Sektoren

Da sich eine Gliederung nach Sektoren und Bundesländern nicht für alle Sektoren als sinnvoll erwies, werden in der Untersuchung nur diejenigen Sektoren berücksichtigt, die von der Besetzung her eine detaillierte Analyse zulassen. Der Basissektor, der Chemische Sektor und der Bauzuliefersektor bleiben daher unberücksichtigt.

4.1 Investitionsgütersektor

Die allgemeine Krise auf dem Investitionsgütersektor schlägt sich auch in diesem Bundesländervergleich nieder. So liegt die Risikokapitalausstattung (Tabelle 2) dieses Sektors deutlich niedriger als beim österreichischen Durchschnitt, nur Oberösterreich bildet hier eine positive Ausnahme. Bezogen auf diese Kennzahl sind Wien und besonders die Steiermark krisengefährdet.

Bei der Umsatzrentabilität (Tabelle 3) des Investitionsgütersektors weisen ebenfalls die Steiermark und Wien stark fallende Werte auf, wobei es gerade in diesem Sektor zu einer Verzerrung zu Ungunsten von Wien kommt, da die meisten Unternehmen auf die die schon erwähnte Hauptsitz- und Produktionsstättentrennung zutrifft, im Investitionsgütersektor zu finden sind.

Mit einer steigenden Rentabilität fällt besonders Salzburg, ein Bundesland auch mit überdurchschnittlicher Kapitalausstattung, auf, das 1981 sogar Werte von über 6 Prozent erreicht.

Im übrigen gilt auch für die Umsatzrentabilität des Investitionsgütersektors, daß diese ab 1979 deutlich unter dem gesamtösterreichischen Durchschnitt der Umsatzrentabilität zu liegen kommt.

Dahingegen liegt der Personalaufwand je Beschäftigten (Tabelle 4) dieses Sektors deutlich über dem Durchschnitt Österreichs. Noch beachtlich über dem Schnitt des Sektors in dieser Kennzahl liegen Wien und Salzburg. Vorarlberg und besonders Kärnten liegen bei dieser Kennzahl stark unterdurchschnittlich, weisen dafür aber günstigere Werte bei der Umsatzrentabilität und der Kapitalausstattung auf.

4.2 Konsumgütersektor

Der Konsumgütersektor ist für diesen Bundesländervergleich der gün-

stigste Sektor, da Wien hier keine so dominierende Stellung einnimmt. Auch im Konsumgütersektor ist ein Absinken der Risikokapitalquote (Tabelle 5) bis 1979/1980 zu beobachten, aber ab 1980/1981 steigt diese in allen Bundesländern wieder an und liegt außerdem weit über dem Kapitalanteil der österreichischen Industrie insgesamt, wobei Wien die mit Abstand besten Werte aufzuweisen hat.

Die Umsatzrentabilität (Tabelle 6) zeigt relativ konstante Werte im Zeitablauf. Auch bei dieser Kennziffer liegt der Konsumgütersektor eine Spur besser als die Gesamtindustrie.

Eine besonders günstige Entwicklung bei dieser Kennzahl in diesem Sektor zeichnet sich in Kärnten und Oberösterreich ab. Wobei jedoch die Kapitalausstattung in Kärnten bis 1980 einen überaus drastischen Rückgang zu verzeichnen hatte.

Dies ist umso mehr bemerkenswert, als Kärnten beim Personalaufwand je Beschäftigten (Tabelle 7) weit unter dem Durchschnitt des Sektors rangiert. Eine unterdurchschnittliche Personalkostenbelastung, verbunden mit unterdurchschnittlicher Kapitalausstattung und Rentabilität weist in diesem Sektor auch Vorarlberg auf.

5. Zusammenfassung

Trotz aller vorher beschriebenen Mängel, die dieser Untersuchung gezwungenermaßen anhaften, sind die

Ergebnisse doch recht bemerkenswert und interessant.

So zeigte sich einmal mehr deutlich, die ziemlich unterschiedliche Konjunkturentwicklung in Österreich in verschiedenen Sektoren der Industrie. Während der Investitionsgütersektor besonders von 1980 bis 1982 in einer schwierigen Krise steckte, dürfte sich die Krise im Konsumgütersektor unmittelbar davor abgespielt haben.

Das bekannte und oft zitierte Ost-Westgefälle besonders in der Rentabilität der Unternehmen konnte keineswegs verifiziert werden, es müßte eher in ein „Mitte-Rand“-Gefälle modifiziert werden, wobei als Mitte das Bundesland Salzburg anzusehen wäre. In diesem Bundesland werden trotz meist überdurchschnittlichen Personalkostenbelastungen die höchsten Renditen erzielt und auch die Kapitalausstattung ist eher zufriedenstellend. Das Gefälle setzt sodann nach allen Richtungen gleichermaßen ein, Tirol und Oberösterreich liegen ebenfalls überwiegend über dem österreichischen Gesamtschnitt.

Auf die Sonderstellung Wiens wurde bereits mehrmals hingewiesen.

Die Bundesländer Niederösterreich, Vorarlberg, Steiermark und Kärnten liegen mehrmals deutlich unter dem Bundesschnitt, dies obwohl diese Bundesländer generell auch im Personalaufwand je Beschäftigten, oft sogar recht beachtlich, unter dem Bundesschnitt und unter den Werten der anderen Bundesländer rangieren.

Anmerkungen

¹ Risikokapital:

$$\frac{\text{Risikokapital}}{\text{Bilanzsumme}} \times 100$$

Risikokapital = Eigenkapital
+ Investitionsrücklage
+ Abfertigungsrücklage
+ Pensionsrückstellung
+ Unterstützungsfonds

² Umsatzrentabilität:

$$\frac{\text{Wirtschaftliches Ergebnis}}{\text{Nettoerlöse}} \times 100$$

Wirtschaftliches Ergebnis = Gewinn/Verlust
+/- Dotierung/Auflösung Rücklagen
+ vorzeitige Abschreibung
+/- Dotierung/Auflösung Wertberichtigung gemäß § 123 EStG
- Einkommensteuerjahresbelastung (geschätzt)

Nettoerlöse = Bruttoumsatz
- Skonti
- Rabatte und sonstige Preisnachlässe

³ Personalaufwand je Beschäftigten in S:

$$\frac{\text{Personalaufwand}}{\text{durchschnittl. Beschäftigtenstand}}$$

Tabelle 1

Vergleich der Repräsentanz
Statistisches Zentralamt – Oesterreichische Nationalbank 1981
 (Industrie sowie Gewerbeunternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten)

	BASI			CHEM			INVE			BAUZ			KONS			INSG		
	STZA	OENB	%	STZA	OENB	%	STZA	OENB	%	STZA	OENB	%	STZA	OENB	%	STZA	OENB	%
Wien	30	26	86,7	74	55	74,3	212	121	57,1	32	20	62,5	155	69	44,5	503	291	57,9
Niederösterreich	36	6	16,7	50	13	26,0	117	36	30,8	64	16	25,0	135	29	21,5	402	100	24,9
Burgenland ¹	3	—	—	5	—	—	19	3	15,8	9	—	—	21	6	28,6	57	10	17,5
Oberösterreich	27	15	55,6	49	23	46,9	194	50	25,8	101	21	20,8	137	30	21,9	508	139	27,4
Salzburg	4	4	100,0	13	7	53,8	37	15	40,5	28	5	17,9	54	20	37,0	136	51	37,5
Tirol	4	4	100,0	11	6	54,5	50	11	22,0	30	9	30,0	63	13	20,6	158	43	27,2
Vorarlberg ²	5	3	60,0	6	6	100,0	35	14	40,0	11	—	—	89	32	36,0	146	57	39,0
Steiermark	25	13	52,0	15	7	46,7	90	23	25,6	55	12	21,8	97	23	23,7	282	78	27,7
Kärnten	10	4	40,0	12	5	41,7	43	14	32,6	27	16	59,3	46	15	32,6	138	54	39,1
Österreich insg.	144	75	52,1	235	122	51,9	797	287	36,0	357	99	27,7	797	237	29,7	2.330	823	35,3

1) Unternehmen aus Gründen des Datenschutzes unterdrückt.

2) Unternehmen aus Gründen des Datenschutzes unterdrückt.

Tabelle 2

Risikokapitalquote – Investitionsgütersektor
Arithmetisches Mittel

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Wien	25,39	24,84	23,99	23,20	22,42	23,49	22,12	21,25
Niederösterreich	27,15	26,53	25,70	16,46	16,46	31,05	24,07	24,12
Oberösterreich	45,26	32,69	27,90	28,04	28,04	30,98	29,44	31,39
Salzburg	26,53	25,54	26,14	23,27	23,27	23,43	27,59	26,35
Tirol	19,89	23,89	16,44	20,74	20,74	29,61	26,34	28,88
Vorarlberg	30,36	33,41	32,56	28,42	28,42	27,68	25,95	24,08
Steiermark	25,02	25,12	21,22	21,73	21,73	17,53	15,89	14,42
Kärnten	16,45	22,78	30,16	28,82	28,82	20,52	24,87	20,90
Sektor insgesamt	28,47	26,39	24,83	23,64	23,46	25,38	23,85	23,77

Tabelle 3

Umsatzrentabilität – Investitionsgütersektor
Arithmetisches Mittel

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Wien	3,79	3,72	2,92	2,02	1,72	0,59	-0,01	0,50
Niederösterreich	3,08	1,26	3,21	-1,27	-4,54	2,87	2,82	2,67
Oberösterreich	4,01	3,74	2,50	3,51	4,46	1,89	2,31	-1,09
Salzburg	1,89	3,99	4,30	7,87	7,99	5,96	6,27	4,34
Tirol	2,98	4,09	-0,45	-2,29	0,24	1,87	2,15	0,62
Vorarlberg	4,09	3,68	3,86	2,84	4,02	3,01	2,99	2,27
Steiermark	4,28	3,21	1,34	3,56	2,89	1,88	-0,17	-3,52
Kärnten	0,39	5,65	3,91	2,61	3,57	0,27	2,48	3,03
Sektor insgesamt	3,67	3,56	2,77	2,34	2,25	1,36	1,22	0,44

Tabelle 4

Personalaufwand je Beschäftigten in Schilling – Investgütersektor
Arithmetisches Mittel

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Wien	161.000	174.000	195.000	206.000	220.000	244.000	264.000	288.000
Niederösterreich	135.000	165.000	171.000	182.000	191.000	214.000	243.000	257.000
Oberösterreich	171.000	142.000	168.000	205.000	221.000	241.000	260.000	286.000
Salzburg	185.000	194.000	196.000	205.000	220.000	237.000	272.000	286.000
Tirol	163.000	183.000	175.000	193.000	205.000	236.000	248.000	272.000
Vorarlberg	124.000	138.000	160.000	179.000	204.000	230.000	236.000	257.000
Steiermark	142.000	160.000	178.000	184.000	202.000	221.000	245.000	257.000
Kärnten	119.000	120.000	142.000	152.000	161.000	180.000	196.000	214.000
Sektor insgesamt	158.000	166.000	184.000	200.000	214.000	237.000	257.000	279.000

Tabelle 5

Risikokapitalquote – Konsumgütersektor
Arithmetisches Mittel

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Wien	51,67	44,45	44,47	44,60	42,89	44,72	44,16	46,86
Niederösterreich	30,50	31,81	34,00	33,95	28,73	30,59	34,77	37,78
Oberösterreich	34,97	39,56	31,91	28,98	34,72	35,46	36,87	39,70
Salzburg	43,89	49,86	38,62	39,23	39,69	33,52	33,88	29,48
Tirol	32,07	27,46	24,30	22,75	22,83	25,37	30,20	36,83
Vorarlberg	31,91	29,46	28,42	31,25	30,58	29,45	28,76	29,85
Steiermark	47,66	46,28	37,96	32,43	32,43	33,34	35,11	27,11
Kärnten	46,43	39,03	31,17	26,41	24,75	26,29	28,62	32,26
Sektor insgesamt	42,80	39,40	36,70	36,01	35,95	36,23	36,90	38,78

Tabelle 6

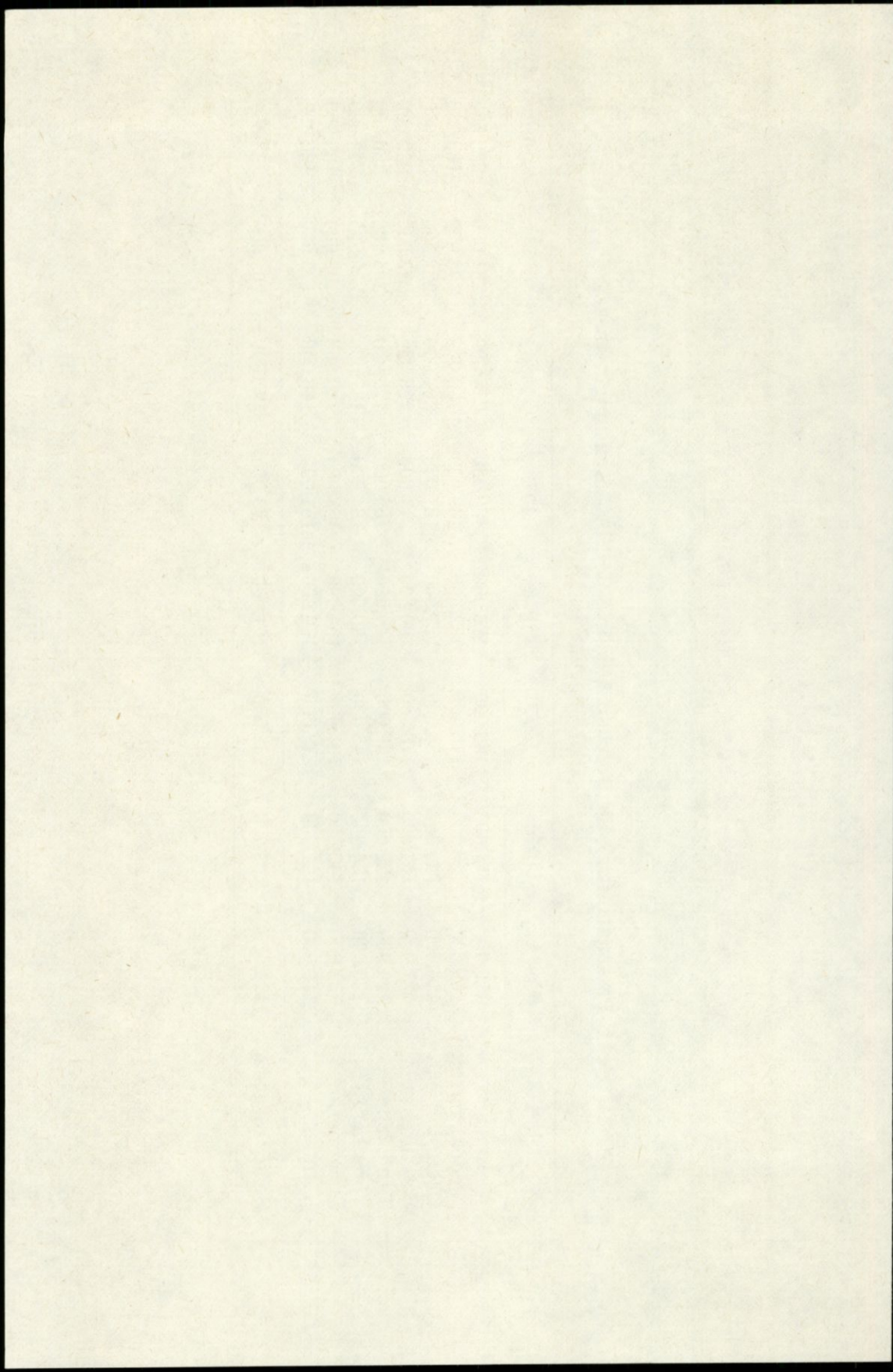
Umsatzrentabilität – Konsumgütersektor
Arithmetisches Mittel

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Wien	0,63	2,25	-0,17	0,72	2,93	2,73	1,46	2,67
Niederösterreich	3,33	1,14	2,08	2,11	5,68	1,63	1,27	1,06
Oberösterreich	2,76	4,22	2,76	3,32	3,74	2,44	2,96	2,44
Salzburg	3,80	4,46	1,66	2,23	3,09	1,46	2,01	2,38
Tirol	1,78	1,91	1,50	1,95	1,97	2,12	2,26	2,83
Vorarlberg	-1,63	0,77	2,21	1,84	2,28	1,54	1,37	3,13
Steiermark	5,09	5,68	5,10	1,16	2,02	3,53	1,82	1,78
Kärnten	8,50	5,47	4,03	3,35	3,55	3,82	5,59	5,38
Sektor insgesamt	1,26	2,48	1,46	1,59	2,93	2,26	1,93	2,46

Tabelle 7

Personalaufwand je Beschäftigten in Schilling – Konsumgütersektor
Arithmetisches Mittel

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Wien	129.000	151.000	166.000	176.000	189.000	214.000	231.000	275.000
Niederösterreich	103.000	120.000	115.000	132.000	149.000	158.000	173.000	186.000
Oberösterreich	114.000	149.000	154.000	177.000	181.000	201.000	222.000	254.000
Salzburg	137.000	151.000	173.000	190.000	211.000	228.000	223.000	222.000
Tirol	124.000	129.000	137.000	144.000	165.000	178.000	194.000	200.000
Vorarlberg	125.000	135.000	145.000	150.000	164.000	187.000	206.000	218.000
Steiermark	132.000	142.000	161.000	154.000	158.000	180.000	195.000	185.000
Kärnten	119.000	141.000	132.000	139.000	151.000	166.000	173.000	188.000
Sektor insgesamt	124.000	141.000	152.000	161.000	173.000	193.000	209.000	233.000



BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK UND ARBEITSZEITVERKÜRZUNG

Rezension von: Bernd Rohwer,
Beschäftigungspolitik bei anhaltend
geringem Wirtschaftswachstum
Duncker und Humblot, Berlin 1982,
336 Seiten

Unter den zahlreichen in jüngster Zeit erschienenen Beiträgen zur beschäftigungspolitischen Problematik im allgemeinen und zur Arbeitszeitverkürzungsdiskussion im besonderen ist vorliegende Studie hervorzuheben, da sie erstens von einer systematischen theoretischen Analyse der beschäftigungspolitisch relevanten Zusammenhänge ausgeht, und zweitens in umfassender Weise sowohl einzeln als auch gesamtwirtschaftlichen Aspekten Rechnung trägt.

Rohwer geht von der realistischen Annahme aus, daß das gesamtwirtschaftliche Wachstumstempo nicht mehr dazu ausreicht, die zur Sicherung der Vollbeschäftigung erforderliche Zahl von Arbeitsplätzen zu alimentieren, und diskutiert die Folgen, die sich in einem derartigen Szenario für die Arbeitsmärkte und die Beschäftigungspolitik ergeben.

Ziel der Untersuchung ist es letztlich, die beschäftigungspolitischen Optionen für diesen Fall herauszuarbeiten, gegeneinander abzuwägen und jene Strategie(n) aufzuzeigen, die zu einer merklichen Verringerung der durch anhaltend geringes Wachstum ausgelösten langfristigen Arbeitslosigkeit beitragen könnte(n).

Der erste Teil beinhaltet eine theoretische Analyse der Beziehung zwischen Wachstum und Beschäftigung. Anhand dieser werden einige Hypothesen zu möglichen Beschäftigungswirkungen einer Wachstumsverlangsamung abgeleitet. Der zweite Teil befaßt sich mit der Frage, über welchen Handlungsspielraum die beschäftigungspolitischen Instanzen verfügen, um den erörterten negativen Beschäftigungseffekten entgegenzuwirken. In Betracht kommende beschäftigungspolitische Strategien – verschiedene Formen der Verkürzung der jährlichen Arbeitszeit, Verminderung der Produktivitätszuwächse, Verringerung der Erwerbspersonenzahl – werden im Hinblick auf ihre Beschäftigungseffekte und andere gesamtwirtschaftliche Auswirkungen untersucht. Unter diesen Instrumenten erweist sich die Verkürzung der Wochenarbeitszeit am effektivsten. Im folgenden werden Rohwers diesbezügliche Überlegungen skizziert.

Um die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte arbeitszeitreduzierender Maßnahmen zu ermitteln, sind deren Auswirkungen auf die globalen Determinanten der Arbeitsnachfrage, d. h. Produktionsvolumen, Arbeitsproduktivität, durchschnittliche Arbeitszeit, zu analysieren.

Diese Auswirkungen sind unterschiedlich je nach Sektor (Güterproduktion oder Dienstleistung), Branche und Betriebsstruktur. Unternehmerische Anpassungsreaktionen in bezug auf Ausbringungsmenge, Produktionstechnik und übertarifliche Arbeitszeit bestimmen das Ausmaß der betrieblichen Arbeitsnachfrage im Gefolge einer Arbeitszeitverkürzung.

Der betriebliche Anpassungsprozeß läßt sich in zwei Phasen einteilen. Die erste Phase ist dadurch gekennzeichnet, daß die Betriebe zunächst über

ein im Vergleich zur ursprünglichen Situation verringertes Arbeitsvolumen verfügen. Diese Verminderung bringt sofortige Effekte (Primärwirkungen) auf die Kostensituation, die Ausbringungskapazität, die Nachfrageentwicklung etc. mit sich, denen die Unternehmungen unmittelbar nur wenig Reaktionspotential entgegenzubringen haben.

Die Beschäftigungswirksamkeit von Arbeitszeitverkürzungen entscheidet sich in der zweiten Phase der betrieblichen Anpassung. Während dieser Phase haben die Unternehmungen zu wählen zwischen unterschiedlichen Anpassungsstrategien, deren Spannweite vom Anpassungsverzicht bis zur vollständigen Kompensation des Kapazitätsverlustes reicht, wobei letztere wiederum mittels verschiedener Reaktionsmuster (Rationalisierung, Ausweitung der Überstunden, Neueinstellung von Arbeitskräften) verwirklicht werden kann.

Primärwirkungen einer Arbeitszeitverkürzung

1) Kurzfristig ist von einer weitgehend limitationalen Produktionsfunktion auszugehen; eine Arbeitszeitverkürzung führt daher zu einer annähernd proportionalen Verminderung des Ausbringungspotentials. Das tatsächliche Ausbringungsvolumen sinkt infolge induzierter Produktivitätsgewinne aber bloß unterproportional.

Letztere können einerseits konjunkturbedingt eintreten. Waren die beschäftigten Arbeitskräfte infolge einer Rezession unterausgelastet (Kurzarbeit, Hortung von Arbeitskraftreserven), so kann die Arbeitszeitverkürzung durch eine Erhöhung des Auslastungsgrades teilweise absorbiert werden. Im Laufe lang anhaltender Rezessions- oder Stagnationsphasen sinkt der Anteil gehorteter Arbeitskräfte jedoch stark ab, und mit ihm das Ausmaß der zu aktivierenden konjunkturbedingten Produktivitätsreserven.

Auch unabhängig von der konjunkturellen Lage dürfte die durchschnittliche Stundenproduktivität der Beschäftigten bei gegebener Arbeitsplatzausstattung im Falle einer Arbeitszeitverkürzung zunehmen: Eine Arbeitsphase, in der die Arbeitskräfte in der Regel weniger leistungsfähig sind, fällt weg. In der verbleibenden Zeit ist mit einer Steigerung der Arbeitsintensität zu rechnen. Weniger Arbeitszeit führt nicht zu einem entsprechenden Verlust an „Humankapitaldienstleistungen“. Derartige spontan – ohne Zutun der Arbeitgeberseite – eintretende Produktivitätseffekte sind empirisch nachgewiesen, aber freilich bei weitem nicht mehr im Ausmaß wie in der Vergangenheit zu erwarten. Abgesehen davon werden die Arbeitgeber vor allem mittels organisatorischer Änderungen versuchen, Leistungssteigerungen herbeizuführen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß das Ausmaß der unmittelbaren Kapazitätsreduktion in erster Linie von konjunkturellen Faktoren bestimmt ist.

2) Aus den oben genannten induzierten Arbeitsproduktivitätszunahmen resultiert bei konstanten Stundenlöhnen eine Reduktion der Lohnstückkosten. Wie sich letztere tatsächlich entwickeln, hängt im weiteren vom Ausmaß des Lohnausgleichs ab. Die Lohnstückkosten bleiben konstant, wenn die Stundenlohnsätze in der jeweiligen Periode mit derselben Rate wie die Arbeitsproduktivität je Stunde steigen.

Die einer Arbeitszeitverkürzung unmittelbar folgende Reduktion des Ausbringungsvolumens verringert den Auslastungsgrad des Kapitalstocks, die fixen Stückkosten steigen. Wenn das beschäftigte Arbeitsvolumen allerdings zunächst konjunktur- bedingt unterausgelastet war, kann das Absinken des Produktionsvolumens und der Kapazitätsauslastung zum Teil wettgemacht und der Anstieg der Kapitalstückkosten ge-

bremst werden. Ausschlaggebend für die Stückkostenentwicklung im Gefolge einer Arbeitszeitverkürzung sind somit Lohnausgleich und Konjunkturlage.

3) Die private Konsumnachfrage ist als Funktion des verfügbaren Einkommens anzusehen. Demzufolge ist die Regelung des Lohnausgleichs ausschlaggebend für die Entwicklung der Konsumausgaben nach einer Arbeitszeitverkürzung. Im Falle einer relativen Einkommensminderung dürften die Wirtschaftssubjekte mit einer Erhöhung ihrer Verbrauchsquote reagieren, um Anschluß an die übliche Steigerung des Lebensstandards zu halten bzw. das gewohnte Konsumniveau aufrechtzuerhalten (Sperrklinkeneffekt). Außerdem gehen von einer deutlichen Arbeitszeitverkürzung selbst Effekte auf das Konsumverhalten aus. Erhöhte Freizeit ist eine Voraussetzung mancher Konsumaktivitäten: zwischen bestimmten Verbrauchsgütern des gehobenen Bedarfs und Freizeit besteht eine komplementäre Beziehung.

Relative Einkommenseinbußen führen demnach nur zu unterproportionalen relativen Konsumeinschränkungen. Bei vollem Lohnausgleich zusätzlich zur normalen Lohnrunde ist infolge des „Freizeiteffektes“ mit annähernd proportionaler Konsumausweitung zu rechnen.

4) Eine Verschlechterung der internationalen Konkurrenzfähigkeit aufgrund induzierter Stückkostensteigerungen könnte nur dann eintreten, wenn die Arbeitszeit im Inland deutlich rascher als im Ausland verkürzt wird und die Reduktion bei vollem Lohnausgleich erfolgt. Ein solches Szenario ist höchst unwahrscheinlich.

Im Falle einer gemäßigten Arbeitszeitverkürzung mit partiellem Lohnausgleich wäre die Beeinträchtigung der Wettbewerbsposition selbst bei isoliertem Vorgehen gering bis vernachlässigbar, da erstens – nicht zuletzt infolge der induzierten Produktivitätsgewinne – der Anstieg der

Stückkosten begrenzt bliebe, und zweitens das Kosten- und Preisniveau nur eine von vielen Determinanten – zu nennen sind Produktqualität, Lieferfähigkeit, Angebotssortiment, Service – der internationalen Konkurrenzfähigkeit darstellt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich die primären Kosten- und Nachfrageeffekte unter den realistischen Annahmen einer am Umfang der Produktivitätsentwicklung orientierten Arbeitszeitverkürzung und eines partiellen Lohnausgleichs bei gewisser Unterauslastung der Beschäftigten in sehr gemäßigten Größenordnungen halten.

Umfang und Formen betrieblicher Anpassungsreaktionen

Zu fragen ist zunächst, ob und wenn ja, in welcher Richtung die Unternehmungen ihre Produktions- und Investitionspläne im Gefolge einer Arbeitszeitverkürzung und deren Primärwirkungen ändern.

Ausschlaggebend für die Plankorrekturen sind die Erwartungen der Unternehmungen hinsichtlich der von der Arbeitszeitverkürzung hervorgerufenen Abweichungen der Nachfrage vom Trend, der den ursprünglichen Plänen zugrundegelegt wurde. In bezug auf die Konsumnachfrage ist damit zu rechnen, daß unter Berücksichtigung reduzierter Lohnsteigerungsraten (partieller Lohnausgleich) und der Einstellung vormals arbeitsloser Erwerbspersonen der Zuwachs der Nettoealeinkommen geringer als ohne Arbeitszeitverkürzung ausfällt, demnach eine gewisse, relative Abschwächung eintritt. Da diese leicht negative Abweichung vom Trend auch für Investitionen zu erwarten ist, wird vermutlich eine geringe Wachstumsabschwächung anzunehmen sein. Diese Ergebnisse stützen sich auf theoretische Überlegungen und Resultate von Modellsimulationen.

Auf die zu erwartende, relativ leichte Abschwächung der Nachfragezu-

wächse werden die Unternehmungen höchstens mit geringfügigen Einschränkungen der Produktions- und Investitionsziele reagieren. Nur in Rezessionsphasen schlagen die pessimistischen Erwartungen wahrscheinlich stärker auf die Planung durch, zumal in dieser Situation kaum mit wesentlichen Beschäftigungseffekten zu rechnen ist. Auf die aus einer Arbeitszeitverkürzung resultierenden, insgesamt geringen Kostensteigerungen, können die Unternehmungen mit der Überwälzung auf die Preise, der Hinnahme von Gewinneinbußen, verstärkten Rationalisierungsbemühungen oder Produktionseinschränkungen reagieren. In günstigen Konjunkturphasen ist zu erwarten, daß einer teilweisen Überwälzung keine Hindernisse entgegenstehen, und die Betriebe den leicht erhöhten Kostendruck durch Rationalisierungsanstrengungen und Kapitalintensivierung aufzufangen suchen. Von der Kostenseite her sind Planungskorrekturen nach unten nur in Rezessionsphasen wahrscheinlich. Insgesamt dürfte daher das geplante Produktionsvolumen in Erholungs- und Aufschwungphasen im wesentlichen mit dem ohne Arbeitszeitverkürzung vorgesehenen Niveau übereinstimmen. In Abschwung- und Rezessionsphasen nehmen die Unternehmungen vermutlich ihre Produktionsziele etwas zurück.

Für das Ausmaß der Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen ist nun zunächst von Bedeutung, in welchem Umfang sich – unter Berücksichtigung der Primärwirkungen der Arbeitszeitverkürzung und des Auslastungsgrades – Abweichungen zwischen den tatsächlichen Produktionskapazitäten einerseits und den an die neue Situation angepaßten Produktionsplänen andererseits ergeben. In Aufschwung und Hochkonjunktur steht einem Rückgang der Produktionskapazität eine höchstens geringfügige Verminderung des geplanten Produktionsvolumens gegenüber. Infolge der Erwartung annä-

hernder Vollausslastung werden sich die Unternehmungen um die Wiederherstellung der ursprünglichen Produktionskapazität bemühen. In der Rezession hingegen reduzieren die Unternehmungen vermutlich ihre Produktionsziele, gleichzeitig befinden sich die Kapazitäten infolge der Auslastungsreserven näher am Ausgangsniveau. Die Richtung der Anpassungsreaktion ist in diesem Fall unsicher, abhängig von den Reserven und dem Umfang der Arbeitszeitverkürzung.

Eine Hinnahme der durch die Arbeitszeitverkürzung bewirkten Kapazitätseinbußen ist jedoch weitgehend auszuschließen, da diese Variante mit einer dauerhaften Verschlechterung der Marktposition verbunden ist. Solange mit einiger Sicherheit zu erwarten ist, daß die zusätzlichen Kosten einer Kapazitätsanpassung langfristig durch Umsatzsteigerungen gedeckt werden können, dürfte diese Strategie vorgezogen werden.

Zusammenfassend kann somit fast immer mit einer annähernden oder vollständigen Wiederherstellung der Produktionskapazität gerechnet werden. Eine Ausnahme bildet der unrealistische Fall einer radikalen Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich in einer Rezession: die resultierenden schwerwiegenden produktionstechnischen Anpassungsprobleme und zusätzliche Kosten würden zugunsten der Variante des Anpassungsverzichts den Ausschlag geben.

Den Unternehmungen bieten sich grundsätzlich drei Möglichkeiten an, die produktiven Kapazitäten wiederum an das ursprüngliche Niveau heranzuführen:

- 1) Erhöhung der Überstundenzahl
- 2) Forcierte Rationalisierung im organisatorischen und produktionstechnischen Bereich
- 3) Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte.

Unmittelbare Beschäftigungseffekte gehen dabei lediglich von der letztgenannten Variante aus.

Ad 1): Da die Ausweitung der Zahl der geleisteten Überstunden ohne große zeitliche Verzögerung erfolgen kann – betriebliche Umstellungen und zusätzliche Investitionen sind kaum erforderlich –, wird diese Variante in der Regel zur Glättung des Übergangs angewandt. Sofern nicht ohnehin vom Staat oder von den Gewerkschaften aus beschäftigungspolitischen Gründen durchgesetzte Beschränkungen die Überstundenleistungen über die kurze Frist hinaus begrenzen, werden die Arbeitgeber selbst infolge der deutlich höheren Lohnkosten und der Leistungseinbußen rasch von dieser Form der Anpassung abgehen.

Ad 2): Die Einführung arbeitssparender Techniken verursacht zumeist erhebliche Investitions- und Umstellungskosten, die neuen Kapazitäten können erst mit bedeutender Verzögerung genutzt werden. Den erhöhten Kapitalkosten der Rationalisierungsstrategie stehen relative Einsparungen bei den Lohnkosten gegenüber.

Von dieser Variante gehen positive Beschäftigungswirkungen auf den Investitionsgütersektor aus, die jedoch langfristig durch den arbeitssparenden Effekt in den Einsatzbereichen wieder annähernd kompensiert werden dürften.

Ad 3): Bei der dritten Variante ergeben sich je nach Sektor, Branche und Betriebsgröße in unterschiedlicher Intensität auftretende Anpassungsschwierigkeiten.

Vom Problem der begrenzten Teilbarkeit des Faktors Arbeit sind potentiell vor allem kleinere und mittlere Betriebe betroffen. Dieses häufig vorgebrachte Argument ist jedoch in mehrfacher Hinsicht abzuschwächen: Zum einen stehen die Unternehmungen stets vor der Schwierigkeit der nur beschränkten Teilbarkeit der Faktoren, müssen permanent darum bemüht sein, den Beschäftigungsstand an den Produktionsumfang, an die Produktionstechnik, unvorhergesehene Störungen des Betriebsablaufs etc. anzupassen. Ein erheblicher Teil der

Beschäftigten ist immer unter- oder überausgelastet, wodurch das Teilbarkeitsproblem entschärft wird. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte stellt eine Arbeitszeitverkürzung die Unternehmungen nicht in eine völlig neuartige Situation, sondern verstärkt höchstens den latent vorhandenen Anpassungsdruck. Zum zweiten bieten in einigen Bereichen Teilzeitarbeit und Flexibilisierung gangbare Auswege.

Ein weiteres Hindernis für die Anpassung mittels Beschäftigungsausweitung besteht – vor allem im Produktionsbereich der Industrie – in der kurzfristigen Limitationalität der Faktoreinsatzproportionen. Betroffene Betriebe können nur dann Neueinstellungen ohne gleichzeitige Reorganisation und Investitionen vornehmen, wenn sie auslastungsbedingt noch über freie Arbeitsplätze verfügen. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, vermögen die Unternehmungen zwischen zwei Anpassungsreaktionen zu wählen: Einführung einer weiteren Schicht oder von Teilzeitarbeit einerseits, Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze mittels Erweiterungsinvestitionen andererseits.

Neben den genannten produktionstechnischen Anpassungsproblemen stehen der diskutierten Variante auch arbeitsmarktbedingte Hemmnisse entgegen: Selbst bei relativ hoher Arbeitslosigkeit sind hinreichend qualifizierte Arbeitskräfte kurzfristig nicht in ausreichendem Umfang regional verfügbar. Es ist aber davon auszugehen, daß mittelfristig ein Großteil der geplanten Neueinstellungen realisiert werden kann.

Vier Formen der Anpassung der Beschäftigtenzahl kommen in Betracht:

1) Sofern Betriebe über freie, auslastungsbedingt ungenutzte Arbeitsplätze verfügen, werden sie eine gewünschte Kapazitätserhöhung zunächst durch Besetzung dieser Stellen herbeiführen. Diese kostengünstige Strategie ist allerdings nur in der konjunkturellen Erholung bis zur Annä-

herung an die Vollausslastung praktikabel.

2) Die Ausweitung von Schichtarbeit wirft gravierende organisatorische Anpassungsprobleme auf und verursacht demzufolge erhebliche Umstellungskosten. Andererseits kann der Auslastungsgrad des Kapitalstocks deutlich erhöht werden. Anwendbar ist diese Form der Kapazitätsanpassung nur in einigen Bereichen der Produktion.

3) Auch die Ausdehnung von Teilzeitarbeit ist nur für ausgewählte Arbeitsfunktionen – eher im Dienstleistungsbereich – möglich.

4) Sind andere Varianten ausgeschöpft, verbleibt den Unternehmungen die Möglichkeit, mittels Erweiterungsinvestitionen neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Installation zusätzlicher Kapazitäten erfordert Zeit, die Neueinstellung von Arbeitskräften erfolgt daher erst mit Verzögerung. Die Inbetriebnahme ist von produktionstechnischen und organisatorischen Anpassungsproblemen begleitet. Im Vergleich zu den anderen Varianten der Neueinstellungsstrategie ist die Anpassung mittels Erweiterungsinvestitionen mit stärkeren Kapitalkostensteigerungen verbunden, während in bezug auf die Lohnkosten (Anwerbung und Einarbeitung, Löhne und Gehälter sowie Lohnnebenkosten) keine gravierenden Unterschiede bestehen.

Einige der erörterten Strategien der Kapazitätsanpassung sind überwiegend auf die kurze Frist beschränkt (Überstundenausweitung, Besetzung auslastungsbedingt ungenutzter Arbeitsplätze), andere (Schicht- und Teilzeitarbeit) sind nur in wenigen Bereichen bzw. in Ausnahmefällen (Hinnahme von Kapazitätseinbußen) praktikabel. Auf längere Sicht bleiben daher Unternehmungen, welche die Kapazitätseinbußen kompensieren wollen, nur die Rationalisierungsstrategie und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze mittels Erweiterungsinvestitionen.

Eine allgemeine Aussage darüber, welche der Alternativen von den Gesamtkosten her günstiger kommt, läßt sich nicht treffen: die Rationalisierungsvariante verursacht geringere Lohnkostensteigerungen, aber höhere Kapitalmehrkosten¹. Für die Entscheidung im Einzelfall sind die Faktorpreisrelation, die Art des verfügbaren technischen Fortschritts sowie die branchen- und betriebspezifischen produktionstechnischen Bedingungen maßgeblich.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, daß sich der Rationalisierungsprozeß, d. h. die Installation kapitalintensiverer bzw. stärker automatisierter Produktionskapazitäten relativ stetig vollzieht, und auf Änderungen der Faktorpreisrelation und der Nachfrageerwartungen recht unelastisch reagiert. Im Gefolge einer Arbeitszeitverkürzung in gemäßigttem Ausmaß ist deshalb teilweise mit dem Vorziehen geplanter Rationalisierungsvorhaben, mittelfristig aber nicht mit einer wesentlichen Beschleunigung des Rationalisierungstempos zu rechnen. Auf mittlere bis längere Frist erscheint es daher wahrscheinlich, daß der überwiegende Teil der Kapazitätsaufstockung mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Erweiterungsinvestitionen herbeigeführt wird.

Aktuelle Unternehmensbefragungen und Modellsimulationen

Befragungen von Unternehmungen in der BRD während der zweiten Hälfte der siebziger Jahre² können dahingehend zusammengefaßt werden, daß die Unternehmungen mittelfristig 30 bis 50 Prozent einer Arbeitszeitverkürzung durch Personalausweitung kompensieren, und im übrigen vor allem auf verstärkte Rationalisierung sowie kurzfristig auf zusätzliche Überstunden ausweichen. Weniger als zehn Prozent der ursprünglichen Kapazitätseinbußen würden – wegen induzierter Kostensteigerungen und pro-

duktionstechnischer Friktionen – ohne Kompensation hingenommen.

Zu einem ganz anderen Ergebnis gelangte die vom IFO-Institut für Wirtschaftsforschung im März 1983 durchgeführte, daher – wie die folgenden Resultate – Rohwer noch nicht vorliegende Befragung³. Demnach würde der Ausfall an Arbeitsvolumen in Industrie und Baugewerbe zu 45 bis 60 Prozent durch zusätzliche Rationalisierungsmaßnahmen, aber nur zu 15 bis 20 Prozent durch Einstellung von Arbeitskräften ausgeglichen. Rund fünf Prozent der Industriebetriebe sähen sich dazu veranlaßt, die Produktion einzuschränken.

Welche Faktoren sind für die unterschiedlichen Ergebnisse ausschlaggebend?

- 1983 war die Beschäftigungssituation ungünstiger und die mittelfristige Personalplanung der Unternehmen im Gegensatz zu 1976/77 nach unten gerichtet.

- 1976/77 wurde eine lohnkostenneutrale Regelung unterstellt, 1983 voller Lohnausgleich zuzüglich normaler Lohnrunde.

- Allgemein ist bei Unternehmensbefragungen zur Arbeitszeitverkürzung mit einer systematischen Verzerrung zu rechnen, da Arbeitszeitverkürzungen bei den Auskunftspersonen überwiegend auf Ablehnung stossen. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzungen dürfte infolgedessen höher anzusetzen sein, als in den Angaben der Unternehmen zum Ausdruck kam. 1983 zeichnete sich überdies der kommende Konflikt über die Arbeitszeitverkürzung schon deutlich ab.

- Befragungsergebnisse sind konjunkturabhängig: im Winter 1982/83 herrschte über das Ausmaß der langsam einsetzenden Erholung noch völlige Ungewißheit.

Demgegenüber zog das WSI aus mehreren Fallstudien 1983 den Schluß, daß insgesamt die Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen zugenommen haben. „Sie

liegen jetzt vermutlich schon über 50 v. H. und werden in den nächsten Jahren weiter ansteigen⁴.“ Als Ursachen für diesen Trend werden genannt: knapper Personalstand, Grenzen für weitere Intensivierung der Arbeit, Ausschöpfen betrieblicher Leistungsreserven bereits in der Vergangenheit. Außerdem sei das Tempo technischer Innovationen vor allem durch Verbilligung neuer Technologien, nicht aber durch Arbeitszeitverkürzungen bestimmt.

In jüngster Zeit durchgeführte Simulationen gesamtwirtschaftlicher Modelle weisen mittelfristig – nach vier bis sechs Jahren – unter der Annahme partiellen Lohnausgleichs Elastizitäten der Arbeitskräftenachfrage in bezug auf Arbeitszeitverkürzungen im Bereich von 0,3 bis 0,5 (DIW [5]) bzw. 0,4 bis 0,6 (IHS und WIFO [6]) aus.

Auf der Grundlage der letztgenannten Ergebnisse ist zu vermuten, daß die von Rohwer 1982 – gestützt auf die damals vorliegenden Studien und Befragungen – aufgestellten Schätzungen nach wie vor im großen und ganzen gültig sind: danach würden mittelfristig etwa 40 bis 50 Prozent der Arbeitszeitreduzierung in Beschäftigungssteigerung umgesetzt. In etwas geringerem Ausmaß käme die Rationalisierungsstrategie zum Tragen. Im Falle vollständigen Lohnausgleichs und bei abrupter Arbeitszeitverkürzung sowie Datierung auf einen konjunkturell ungünstigen Zeitpunkt dürfte jedoch der Beschäftigungseffekt deutlich geringer ausfallen. An dieser Stelle ist freilich zu ergänzen, daß die positiven Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung auf die Arbeitsmarktsituation nicht nur in der Ausdehnung der Beschäftigtenzahl, sondern auch in der Verhinderung weiterer Entlassungen liegen!

Weitere gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Erfolgt eine Verkürzung der Wo-

chenarbeitszeit in gemäßigter Größenordnung, d. h. etwa im Ausmaß der Stundenproduktivitätszunahme, in einer konjunkturell günstigen Phase ohne vollen Lohnausgleich, so ist keine merkliche Beeinträchtigung der wirtschaftspolitischen Ziele Wachstum, Preisniveaustabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht zu befürchten. In einem derartigen Szenario steigen die Stückkosten kaum schneller als in einer Situation ohne Arbeitszeitverkürzung, die internationale Konkurrenzfähigkeit bleibt unverändert. Wie bereits erwähnt, ist höchstens mit einer geringfügigen, relativen Wachstumsabschwächung zu rechnen. Erhebliche, negativ zu bewertende Effekte resultieren nur im – unrealistischen – Extremfall, d. h. bei abrupter Arbeitszeitverkürzung und vollem Lohnausgleich in Abschwung oder Rezession. Die Preis- und Kosteneffekte beeinträchtigen die Exportchancen und verstärken den Importsog: die Leistungsbilanzsituation verschlechtert sich vergleichsweise. Auch stärker ausgeprägte relative Wachstumseinbußen sind zu erwarten.

Die Beschäftigungseffekte anderer arbeitszeitverkürzender Maßnahmen

Zu welchem Urteil gelangt Rohwer bezüglich der übrigen Instrumente, welche die Zahl der Erwerbspersonen bzw. die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbsperson verringern?

Die Verlängerung der Schulzeit und die Herabsetzung der Altersgrenze dürften sich spätestens mittelfristig zum überwiegenden Teil in Beschäftigungssteigerungen bzw. Arbeitsmarktentlastungen niederschlagen. Die potentiellen Beschäftigungseffekte dieser Instrumente sind allerdings dadurch begrenzt, daß der betroffene Personenkreis nicht beliebig ausgeweitet werden kann. Vermutlich nur sehr geringe Beschäftigungseffekte

rufen jene Maßnahmen hervor, bei denen Erwerbspersonen nur vorübergehend ausscheiden (Verlängerung der Mutterschutzfrist, Langzeiturlaub bzw. Sabbatical), die Unternehmungen daher stärker auf Überstunden oder befristete Neueinstellungen ausweichen.

Erhebliche Beschäftigungseffekte, die im Ausmaß jenen der Verkürzung der Wochenarbeitszeit am nächsten kommen, dürfte eine Verlängerung des Mindesturlaubs auslösen. Von der Ausweitung der Teilzeitarbeit sind günstige Beschäftigungswirkungen insoweit zu erwarten, wie die produktionstechnischen Voraussetzungen erfüllt und Arbeitskräfte mit dem Wunsch nach Halbtagsbeschäftigung verfügbar sind. Damit bleiben auch hier die möglichen arbeitsmarktentlastenden Effekte in einem beschränkten Rahmen. Die Strategie des Überstundenabbaus dürfte quantitativ wenig ergiebig und beschäftigungspolitisch ineffizient sein.

Zusammenfassend kommt Rohwer zu dem Schluß, daß die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit das „Instrument mit den weitaus größten potentiellen Beschäftigungswirkungen“ ist, schränkt jedoch ein, daß Arbeitszeitverkürzungen allein – selbst wenn sie im einzelnen effizient ausgestaltet wären – überfordert sind, wenn es gilt, eine anhaltend hohe globale Unterbeschäftigung abzubauen.

Michael Mesch

Anmerkungen

- 1 Vgl. L. Uhlmann, Was kostet ein Arbeitsplatz?, in: Ifo-Schnelldienst 33/1979, S. 25 f.
- 2 G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel, Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, in: Ifo-Schnelldienst 18/1977, S. 3 ff.

- 3 J. Gürtler, G. Nerb, Voraussichtliche Reaktionen der Unternehmen auf eine Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit, in: Ifo-Schnelldienst 23/1983, S. 5-13.
- 4 Gerhard Bosch, Arbeitszeit und Rationalisierung, in: WSI-Mitteilungen 4/1983, S. 235-248.
- 5 Was bringt der Einstieg in die 35-Stunden-Woche?, in: DIW-Wochenbericht 31/1983, S. 383-394.
- 6 F. Schebeck, Die Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit (unveröff. Manuskript 1983); J. Maurer, K. Pichelmann, Schrittweise zur 35-Stunden-Woche in Österreich (IHS 1984).

PERSPEKTIVEN DER ARBEITSZEITPOLITIK

Rezension von: E. Talos und
G. Vobruba (Hrsg.), Perspektiven der
Arbeitszeitpolitik, Verlag für
Gesellschaftskritik, Wien 1983,
257 Seiten

In der aktuellen Diskussion um die generelle Arbeitszeitverkürzung sind die Fronten klar abgesteckt. Einige Befürworter (manche allerdings reserviert) haben ihre Überlegungen in dem Buch veröffentlicht, dessen Bogen weitgespannt ist und von historischen Rückblicken über internationale Vergleiche bis zu Stellungnahmen der Interessenvertretungen reicht. Das tiefe Engagement der Autoren ist zwar deutlich sichtbar, aber im allgemeinen wird sauber und sachlich argumentiert, auch in den eher kritischen Beiträgen (z. B. W. Schüssel, „Probleme einer Arbeitszeitverkürzung“). Einige Beiträge sollten, weil sie Theoretisch-Grundsätzliches einfach darstellen, Pflichtlektüre jedes Teilnehmers an der Arbeitszeitdiskussion sein (etwa M. Riese, „Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung“).

Dennoch zeigen sich, eben weil das Thema so brisant ist, einige Schwachstellen, die den guten Gesamteindruck trüben. Beispielsweise wendet sich G. Stummvoll („Vorwärtsstrategie statt Rückzugsgefecht“) gegen die These von der Sättigungskrise, aber das auf S. 218 vorgebrachte Argument, daß es in Österreich immer noch 300.000 Menschen mit bloß 4000 Schilling Monatseinkommen gibt, ist denn doch zu billig: Werden ihre Einkommen erhöht, sind auch sie gesättigt, und was dann? Führen die paar Millio-

nen, die wir ihnen geben können, wirklich aus der Krise, angesichts der Milliarden, die uns an Nachfrage fehlen? Wenn das Deficit-Spending wirkungslos ist (S. 219), wird bloßes Umverteilen die Nachfrage nennenswert steigern? Abgesehen davon ist der Gedanke der Sättigung nicht so simpel: Um etwa den Gedanken von F. Hirsch zu widerlegen, es gehe heute um Positionsgüter, die eben deshalb nicht vermehrbar sein dürfen, und daran scheitere das Wachstum, muß man schon mehr vorbringen als die Armut.

Das lobenswerte Streben nach einfach-überspitzten Kontrasten kann zu Plattheiten führen. G. Vobruba („Arbeitspolitik als Gesellschaftspolitik“) verweist auf S. 41 auf eine „Motivsymmetrie“, die den Arbeitnehmer benachteiligt, weil sein außerökonomisches Motiv „Sicherung der Existenz“ dringlicher ist als das ökonomische Motiv „Streben nach Gewinn“. Wofür braucht eigentlich der Unternehmer den Gewinn, wenn nicht zur Sicherung seiner Existenz? Der Autor sucht das Machtgefälle auf dem Arbeitsmarkt dadurch zu erklären, daß die Arbeiter ihr Angebot nicht zurückhalten können (S. 47). Die Arbeitgeber können aber auch nicht ihre Nachfrage zurückhalten, sie halten nur länger durch, und das wäre zu erklären.

Wie in allen Sammlungen verschiedener Beiträge finden sich auch hier Widersprüche, die durchaus gewollt sind (es wird Meinungsvielfalt angestrebt), aber fallweise ungewollt sein dürften. A. Dallinger („Von den sogenannten Sachzwängen zu den realen Utopien“) lehnt auf S. 204 die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich ab, weil sie einen Kaufkraftverlust bedeute. Das stimmt nicht, wie von M. Riese auf S. 79 anhand einer einfachen Formel bewiesen wird.

Der Wert des Buches, das demnach nicht unkritisch gelesen werden darf, wird noch durch eine internationale Bibliographie vergrößert, die U. Lottes zusammengestellt hat.

Erwin Weissel

FINANZWISSENSCHAFT

Rezension von: Horst Zimmermann
und Klaus-Dirk Henke,
Finanzwissenschaft. Eine Einführung
in die Lehre von der öffentlichen
Finanzwirtschaft. 3. überarbeitete und
ergänzte Auflage. Verlag Franz
Vahlen, München 1982, XVI,
401 Seiten

Das Lehrbuch von Zimmermann-Henke hat nach kurzer Zeit bereits die dritte Auflage erreicht. Es ist als Einführung gedacht, die den Studierenden das selbständige Studium der Finanzwissenschaft erleichtern und die Lehrenden vom Vortragen des Grundwissens entlasten soll. Jedem Kapitel sind daher ausführliche Literaturhinweise und Kontrollfragen angefügt. Am Ende des Buches befindet sich außerdem ein ausführliches Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke.

Die Autoren sind bestrebt, die theoretischen Überlegungen und Problemstellungen durch aktuelle finanzpolitische Fragestellungen und empirisches Zahlenmaterial anschaulich zu machen. Sie stützen sich dabei naturgemäß großteils auf die Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland. In einigen Bereichen, vor allem im Steuersystem und im Finanzausgleich, bestehen zumindest in den Grundzügen starke Parallelen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. Das macht das Buch auch für Österreich recht interessant, und es hat hier auch starke Verbreitung gefunden.

Das Buch ist in sieben Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel bringt zunächst einen Überblick über die Ziele der Finanzwirtschaft, die Träger und Instrumente der Finanzpolitik sowie über den Gegenstand der Finanzwis-

senschaft. Es werden in diesem Abschnitt auch die Entwicklung der Staatstätigkeit, die Ursachen für die steigenden Staatsausgaben und normative Ansätze für die Bestimmung des optimalen Staatsanteils dargestellt. Ergänzend zu den in dieser Einführung angeführten Gründen für die Ausweitung der Staatstätigkeit könnte noch auf die zunehmende Verlagerung von sozialen und wirtschaftlichen Risiken zum Staat hingewiesen werden.

Es wäre möglicherweise zweckmäßig gewesen, den Abschnitt über die Behandlung des öffentlichen Sektors in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht erst im sechsten Kapitel im Zusammenhang mit der Konjunkturpolitik zu behandeln, sondern bereits in diesem ersten grundlegenden Kapitel. Es würde damit der vielfältige Einfluß des Staates auf Produktion und Distribution deutlicher sichtbar gemacht werden können.

Im zweiten Kapitel über die Planungs- und Handlungsgrundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft fällt auf, daß der Kontrolle verhältnismäßig wenig Raum gegeben wird. Recht skeptisch sind die Autoren (mit Recht) gegenüber den modernen Budgetierungstechniken, wie dem Programmbudget oder dem „Zero Base Budgeting“. Sie haben sich bisher in der Praxis nicht durchgesetzt. Die Versuche in den USA brachten nicht die erhofften Erfolge. Möglicherweise ist es aber weniger das Verfahren an sich, als vielmehr die mangelhafte politische Durchsetzbarkeit, die zu den enttäuschenden Ergebnissen geführt hat. Im Literaturverzeichnis zum zweiten Kapitel vermißt man einige ausgezeichnete amerikanische Arbeiten zum Zero Base Budgeting wie etwa L. M. Cheek, Zero Base Budgeting Comes of Age, New York 1979. Diese Studie enthält auch interessante Protokolle über Hearings im Senat zu dieser Materie.

Das dritte Kapitel befaßt sich mit den Fragen der Finanzpolitik in einem

föderativen Staat, den Problemen des Finanzausgleichs. Dieser Abschnitt ist stark auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zugeschnitten. Das gilt vor allem für die Kriterien, die der Aufteilung der (Steuer-) Einnahmen zwischen den einzelnen Ländern und den Gemeinden dienen (horizontaler Finanzausgleich). Es wäre vielleicht nicht nur aus österreichischer Sicht interessant, wenn die Vor- und Nachteile des abgestuften Bevölkerungsschlüssels aufgezeigt bzw. unter wissenschaftlichen Aspekten andere Aufteilungskriterien der Steuereinnahmen diskutiert würden.

Das vierte Kapitel, das den Titel „Alternativen der Staatsfinanzierung“ trägt, ist großteils den Steuern gewidmet. Die Gebührenfinanzierung und die Kreditaufnahme, die seit Mitte der siebziger Jahre stark an Bedeutung gewannen, werden hingegen eher kurz behandelt.

Dieser Abschnitt behandelt die Steuern primär unter fiskalischen Gesichtspunkten und stellt die Kriterien für die Verteilung der (Steuer-)Last auf die Steuerpflichtigen dar. Fragen der Steuerwirkungen, der nicht fiskalischen Zielsetzungen der Besteuerung, werden in den folgenden Kapiteln abgehandelt. Dieses Kapitel gibt einen umfassenden Überblick über die Begründung der Steuern und die Quellen der Besteuerung. Es zeigt sich auch in diesem Lehrbuch deutlich, daß die Steuern im Rahmen der Finanzwissenschaft (noch immer) theoretisch am besten fundiert sind. Eine kurze Darstellung der unterschiedlichen Aspekte von Individualbesteuerung und Familienbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer fehlt allerdings und wäre bei der Behandlung des Leistungsfähigkeitsprinzips nützlich gewesen.

In der Darstellung der öffentlichen Verschuldung wird die starke Ausrichtung des Buches auf die Probleme der Bundesrepublik Deutschland besonders spürbar. Fragen der Auslandsschuld werden nur sehr am Ran-

de behandelt, offenbar weil sie dort (bis jetzt) nur eine geringe Rolle spielen.

Im fünften Kapitel, das den Problemen der (Einkommens)umverteilung gewidmet ist, wird ähnlich wie im vorangegangenen Kapitel die starke Bedeutung der Steuern in der Finanzwissenschaft deutlich. Die Steuerinzidenz ist sehr ausführlich und eingehend analysiert. Die Darstellung der Ausgabeninzidenz tritt im Vergleich dazu (erwartungsgemäß) stark zurück. Es fehlen dafür nicht nur empirische Grundlagen, sondern auch die theoretische Fundierung ist schwächer. Das kann selbstverständlich nicht der Einführung angekreidet werden. Es spiegelt nur sehr deutlich die Schwerpunkte der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Im Rahmen der Behandlung der Ausgabeninzidenz enthält das Buch aber doch einige eher überraschende Aussagen, vor allem, daß die unteren Einkommensgruppen von den „reinen“ öffentlichen Gütern (z. B. Sicherheit) stärker profitieren als die höheren Einkommen (S. 213). Es wäre interessant, ob diese These einer empirischen Überprüfung wirklich standhalten würde.

Im sechsten Kapitel wird der Einsatz der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf behandelt. Es wird dabei von eindeutigen Boom- oder Rezessionsphasen ausgegangen. Probleme der Stagflation werden im nächsten Kapitel dargestellt. Dieses Kapitel bietet einen guten Überblick über die Möglichkeiten und Probleme der Finanzpolitik beim Einsatz zur Konjunkturstabilisierung. Auffallend ist die eher positive Einstellung der Autoren zu einer (teilweisen) Finanzierung des Defizits über die Notenbank (S. 282). Als Nachteil einer solchen Finanzierung wird eigentlich nur die Furcht vor Mißbrauch angeführt. Kurz wird in diesem Kapitel der Zusammenhang von Fiskalpolitik und Geldpolitik behandelt. Bei den Konzepten zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkun-

gen der gesamten öffentlichen Finanzen stützt sich die Einführung ausschließlich auf das Konzept des deutschen Sachverständigenrates, das sehr eingehend beschrieben wird. Andere Beurteilungskonzepte werden hingegen nicht erwähnt.

Im siebten und letzten Kapitel werden Fragen der Finanzpolitik im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum sowie der Regional- und Strukturpolitik dargestellt. In diesem Abschnitt wird auf neue Problemstellungen im öffentlichen Sektor besonders eingegangen und den Einflüssen der Finanzpolitik auf Umweltprobleme breiter Raum gewidmet. In diesem Kapitel werden auch die Probleme der Finanzpolitik im Rahmen einer Stagflation beschrieben. Die finanzpolitischen Möglichkeiten der Beeinflussung der privaten Investitionen spielen in diesem Abschnitt eine wichtige Rolle. In der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch die steuerliche Investitionsförderung, im internatio-

nalen Vergleich gesehen, wenig ausgebaut. Es wird daher kein umfassender Überblick über einzelne Instrumente gegeben. Für Österreich, das bekanntlich über ein recht ausgebautes steuerliches Investitionsförderungssystem verfügt, sind bei Benützung des Lehrbuches Ergänzungen notwendig. Sehr ausführlich wird in diesem Kapitel die Rolle der Subventionen als Instrument der Finanzpolitik behandelt.

Die geänderte Wirtschaftslage, die Entwicklung seit Mitte der siebziger Jahre, stellt neue und hohe Anforderungen an die öffentlichen Haushalte, die sich auch in den Fragestellungen der Finanzwissenschaft auswirken (werden). Das Lehrbuch von Zimmermann/Henke trägt diesen Problemen weitgehend Rechnung. Die Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln sind nicht als Kritik gedacht. Sie sollen vielmehr als Hinweise für Ergänzungen dienen, die nach dem Konzept dieser Einführung erwünscht sind.

Gerhard Lehner

DIE NEUEN THEMEN SIND ALTE THEMEN

Rezension von: Peter Rosner, Arbeit und Reichtum. Ein Beitrag zur Geschichte ökonomischer Theorie. Campus Verlag, Frankfurt – New York 1982, 162 Seiten

Die Leistungsfähigkeit des Marktprozesses ist nicht nur das bewegende Thema der gegenwärtigen ökonomischen Krisenjahre, sondern letztlich das zentrale Thema der Wirtschaftstheorie überhaupt. Ihre Geschichte kann parallel dem Prozeß der Durchsetzung von Marktgesetzen gesehen werden: Der Markt wird zum Organisationsprinzip der Gesellschaft, und die ökonomische Theorie entfaltet sich als „Theorie der Märkte“. Der aktuellen Kurzatmigkeit wirtschaftspolitischer Verkündigung wie auch der zuweilen überheblichen geschichtlichen Uninformiertheit wirtschaftstheoretischer Weisheit kann es nicht schaden, solche situationsspezifischen Einschätzungen über das Verhältnis von Staat und Markt, von individuellem Einkommen und sozialem Wohlstand unter der Perspektive einer Jahrhunderte währenden historischen Entwicklung sehen zu lernen: Damit das, was als „jüngste Theorie“ gilt, als Erkenntnis diagnostiziert werden kann, die auch bereits zwei Jahrhunderte auf dem Buckel hat; und damit jene „objektiven Sachzwänge“, die so leicht als überhistorische Entität erscheinen, in ihrer institutionellen Bedingtheit erkannt werden.

In den vorliegenden Skizzen, die sich schwerlich zu einer durchgängigen Darstellung, wohl aber zu einem interessanten und vorläufigen Mosaik einiger Schwerpunkte der ökonomi-

schen Ideengeschichte ergänzen, werden zentrale Themen der theoretischen Entwicklung behandelt: Es wird nachgezeichnet, wie die Berufung auf das Gemeinwohl ursprünglich *gegen* den Markt geltend gemacht wurde, bis die Identifizierung des gesellschaftlichen Wohlstandes mit der Summe der Vermögen der einzelnen eine solche Gegenübersetzung sinnlos machte und das Marktergebnis per se auch mit dem sozialen Optimum identisch werden ließ; wie sich die Perspektive, daß die Löhne zur Sicherung der Arbeitsdisziplin nicht über das Existenzminimum hinaus steigen dürften, zur ab der Mitte des 18. Jahrhunderts einsetzenden Perspektive einer durch Lohnanreize zur Arbeit veranlaßten Arbeiterschaft wandelte; oder wie der Prozeß der „Durchökonomisierung“ der Gesellschaft jeweils auch die wirtschaftspolitischen Funktionen des Staates determinierte. Rosner zeigt etwa, daß – bei John Hales und Francis Bacon – Reichtum zunächst mit dem Goldschatz und der Kriegsbereitschaft in Verbindung gebracht und auf den König bezogen wurde, daß bei Thomas Mun der Reichtum der East India Company schon problemlos mit jenem des Landes gleichgestellt wurde, und daß sich sodann immer stärker das Marktparadigma durchzusetzen begann, bis bei Adam Smith oder David Ricardo die Wirtschaftssubjekte mit ihren Gütern, die zugleich den sozialen Wohlstand darstellten, als alleinige wirtschaftliche Akteure das Terrain ökonomischen Handelns dominierten. Es wird gezeigt, wie auch Geld immer stärker nicht nur den akkumulierten Schatz bedeutete, sondern als vermehrbares Kapital betrachtet wurde; wie der bei den Merkantilisten noch vorhandene Gegensatz von Kaufleuten und Produzenten in der formalen Marktgleichheit aufgelöst wurde; wie sich aus der Unterscheidung von Geld als „Zirkulationsmittel“ und als „Kapital“ Erkenntnisse über die reale und die monetäre Ebene – bei Sir Dudley North

etwa und bei Cantillon – gewinnen ließen; wie die entstehende Werttheorie zugleich für die Lösung von Verteilungsfragen eingesetzt wurde – etwa bei Quesnay, bei Smith oder bei Ricardo. Die einzelnen Bestandteile der Theorie wurden somit tendenziell immer stärker dem Marktmodell zugeordnet: Die frühen moralisierenden Erwägungen über Luxuskonsum und Faulheit, über Arbeitsdisziplin und das Hauspersonal der Oberschicht werden entpersönlicht und „entsittlicht“; Erwägungen, wofür die Unternehmer ihr Vermögen einsetzen sollten, werden mit steigender Überzeugung mit dem Verweis auf Marktzwänge beantwortet; ja sogar Fragen nach der geeigneten Quantität und Qualität der Wirtschaftssubjekte selbst werden mit dem Wirken von Angebots- und Nachfragemechanismen beantwortet. Rosner macht deutlich, daß dieser Prozeß bei Marx am deutlichsten zum Ausdruck kommt: Das persönliche Herrschaftsverhältnis wird völlig aufgelöst, das Kapital selbst zum Subjekt des ökonomischen Geschehens erhoben, die Unternehmer als eine von der Angst vor dem Untergang getriebene Klasse geschildert. Aber das gemeinsame Interesse der formal gleichen ökonomischen Akteure wird bei Marx von einer neuerlichen Klassenperspektive abgelöst,

welche den politischen Eingriff der Regierung – zur Sicherung entsprechender Arbeitsbedingungen und damit der allgemeinen Systemstabilität erforderlich macht.

Die kursorische Übersicht über diese ideengeschichtlichen Entwicklungen zeichnet sich dadurch aus, daß sie auf der sorgfältigen Lektüre auch ausgefallener Arbeiten beruht; es ist nicht selbstverständlich, daß in dieser so kurzen Arbeit auch John Hales, Charles Davenant, Jacob Vanderlint etc. behandelt werden; andere und viel bekanntere Autoren fehlen dafür. Verschiedene Ergänzungen drängen sich freilich auch bei den behandelten Autoren auf: So ist für die Durchsetzung des Marktmodells gegenüber der staatlichen Steuerung etwa auch die äußerst kritische Behandlung interessant, die Adam Smith seinen „Unternehmern“ zuteil werden ließ, oder die Smithsche Erörterung der Staatsaufgaben, wie er sie gegen Ende seines Buches vorgetragen hat. Dennoch bieten die ideengeschichtlichen Skizzen einige Materialien und beleuchten einige theoretische Stationen, die den Weg der heutigen Industrieländer in die expansive Marktgesellschaft begleitet haben. Zahlreiche Druckfehler vermindern leider die Lesefreude.

Manfred Prisching

VOM HISTORISMUS ZUR
NEUROMANTIK – ZU EINEM
BUCH ÜBER FRÜHE
INDUSTRIEARCHITEKTUR IN
ÖSTERREICH

Rezension von: Harald Sterk,
Industriekultur in Österreich. Der
Wandel in Architektur, Kunst und
Gesellschaft im Fabrikszeitalter
1750–1873 Edition Christian
Brandstätter, Wien 1984, 144 Seiten

Manche Bücher nehmen in der gesellschaftlichen Entwicklung eine besondere Position ein. Sie beschreiben weit über ihre unmittelbare Aussage hinaus, gleichsam symbolhaft, die geistigen Gegebenheiten ihrer Zeit. Solches mag auch für das Buch von Harald Sterk in gewissem Maße zutreffen. Sterks Arbeit fällt in eine Phase, in der sich insbesondere die jüngere Generation des höheren Mittelstandes geistig von der industriellen Zivilisation ab – und sich einer neuen – grünen – Romantik zuwendet, wogegen sich die historische Forschung immer intensiver mit den Bedingungen, dem Ablauf und Konsequenzen der Industrialisierung beschäftigt.

Das müßte natürlich dann kein Gegensatz sein, wenn diese Ablehnung der industriellen Zivilisation aus der Kenntnis eben dieser Probleme erwölse. Davon kann indessen keine Rede sein: sie erfolgt vollkommen irrational und je sonderbarer die Käuze sind, welche die ideologische Basis dafür liefern sei es, daß sie die Schulen und Spitäler abschaffen, sei es, daß sie zum Kleinhandwerk zurückkehren wollen, desto sicherer können sie der Bewunderung dieser Kreise sein. Damit ist auch schon ein Thema berührt, über welches nachzudenken das Buch anregt.

Doch zunächst zu dessen Inhalt. Sterk leitet seine Leser über eine Dar-

stellung der industriellen Revolution zum Gegenstand seiner Analyse. Jene gelingt ihm sehr anschaulich. Kleinere Probleme stören den Fluß nicht (unklar ist, was „die brutale Ausraubung Indiens“ zur ursprünglichen Kapitalbildung Englands beigetragen haben soll. Vielleicht verwechselt er die Engländer mit den Spaniern in Südamerika, denn der laufende Kapitaltransfer nach England hatte wohl kaum Auswirkungen auf den Beginn der Industrialisierung).

Gewisse Einwände ließen sich gegen die Darstellung der Industrialisierung Österreichs vorbringen. Sie folgt vollkommen der älteren Literatur, wonach der wirtschaftliche Rückstand des Vielvölkerstaates auf die Ungunst der Umstände sowie Unfähigkeit und Ähnliches mehr zurückzuführen sei. Gegenwärtig neigt man doch der Auffassung zu, daß die verzögerte Wirtschaftsentwicklung gegenüber den anderen west- und zentraleuropäischen Staaten, eher auf die regionalzeitlich segmentierte Entwicklung der Industrialisierung überhaupt (W. G. Hoffmann 1932) sowie die sehr disparate Regionalstruktur der Monarchie zurückgehe (F. Butschek 1971, D. Good 1980). Auch trifft es nicht zu, daß die Aristokratie die Industrialisierung behindert hätte, das Gegenteil ist richtig (H. Freudenberger 1983).

Der allgemeinen Einleitung folgt eine breite anschauliche und schön illustrierte Darstellung aller wirtschaftlichen Aspekte der Industrialisierung in Österreich an Hand konkreter Einzelbeispiele. Diese Präsentation beschränkt sich nicht nur auf die verschiedenen Industriezweige, sondern umfaßt auch die Bereiche des Verkehrs und des Baus. Nun gehört eine solche Beschreibung sicherlich in eine Arbeit über Industriekultur, wird aber dem für dieses Gebiet Interessierten sicherlich keine neuen Aspekte vermitteln.

Ganz wesentlich jedoch ist der Hinweis darauf, daß diese gewaltige sozia-

le Umwälzung von der zeitgenössischen Kunst in keiner Weise zur Kenntnis genommen wurde. Diese separierte sich vollständig vom täglichen Leben, sie wurde zur schöngeistigen Ausdrucksform der begüterten Klassen, was nicht nur dazu führte, daß das Arbeitsleben kaum jemals dargestellt, sondern im Gegenteil, die Industrie sowie ihre Produkte allmählich mit einem kuriosen Aufputz versehen wurden. Der schöne Geist stellte sich nicht der Zeit, sondern entfloh in die Vergangenheit, deren Stil er nachahmte und auf die neuen großartigen Eisenkonstruktionen pappte.

Das galt nicht für manche der Größten. William Turner befaßte sich immer wieder mit dem neuen Zeitalter. Stark zitiert das Bild „Regen, Dampf, Geschwindigkeit“ (1840). Der Rezensent würde das Interesse Turners noch weiter sehen. In seiner späteren, zum Impressionismus reichenden Phase begegnet man dem Industriezeitalter häufig, so wären „Frieden, Beisetzung auf See“, „Schneesturm. Ein Dampfschiff vor der Hafenmündung“ (beide 1842) dieser Art von Bildern anzurechnen, wie denn die künstlerische Verarbeitung gewaltigen sozio-ökonomischen Umwälzung ihren Höhepunkt schon in „The Last Voyage of Temeraire“ (1839) erreicht zu haben scheint.

Repräsentierten die ersten industriellen Zweckbauten, wie der Crystal Palace in London 1851 und viele Industrieanlagen, welche sozusagen von Laien-Ingenieuren errichtet wurden, bemerkenswerte künstlerische Leistungen, war es damit vorbei, als sich um die Jahrhundertmitte die Architekten der Sache annahmen. Die Schöngeister wurden zu Sachwaltern des Kitsches.

Diese allgemein gültige Entwicklung fand ihren Niederschlag auch in Österreich. Die frühen Industrien benützten zunächst bestehende Gebäude, insbesondere Klöster, als Produktionsstätten. Die ersten neugebauten Anlagen gegen Ende des 18. Jahrhun-

derts zeigten noch durchwegs Schloßcharakter. Anfang des 19. Jahrhunderts etablierte sich – auch offenbar unter dem Einfluß von Josefinismus und Biedermeier – eine klare, einfache Industriearchitektur – ohne, daß sich freilich schon die neuen Konstruktionsmöglichkeiten durchgesetzt hätten. Diese kamen erst um die Jahrhundertmitte in Gebrauch – und wurden prompt mit historistischem Zierat behängt.

Das Nichtbegreifen der industriellen Entwicklung durch die zeitgenössische Kunst schuf besondere Probleme im Bereich der angewandten. Die neuen Herstellungsmöglichkeiten erlaubten es, Gebrauchsgegenstände im Vergleich zur Vergangenheit nach Belieben zu produzieren. Das Resultat erschütterte selbst die am historisierenden Kitsch orientierte Kunstwelt. Nach englischem Vorbild versuchte man auch in Österreich durch Gründung des Museums für angewandte Kunst Abhilfe zu schaffen. Dessen Aufgabe bestand nicht nur in Sammeln der Gebrauchsgegenstände, sondern auch darin, Anregungen für die Fabrikation zu geben. Tatsächlich nahmen manche Produzenten diese Möglichkeit in Anspruch und obwohl auch in diesem Rahmen der Historismus nicht verlassen wurde – wie letztlich auch das Gebäude demonstriert – kamen doch recht interessante Resultate zustande, wie etwa die Erzeugnisse der Firma Lobmeyer.

Wahrscheinlich hieße es, zu große Anforderungen an die Arbeit zu stellen, wollte man den Buchtitel zu genau nehmen. Denn wiewohl wichtige Teilbereiche referiert wurden, fehlt noch manches, um den gewaltigen Umbruch zu beschreiben, welchen die Industrialisierung für die Gesellschaft und ihre Kultur bedeutet. Die Wandlung von der Statik zur Dynamik, von der hierarchischen zur egalitären, mobilen Gesellschaft, der damals tatsächlich vor sich gehende Wandel der Werte, zu dem, was zeitgenössische Schöngeister – und leider zuweilen

auch der Autor – verächtlich als „Kommerz“ bezeichnen.

Vielleicht gehört in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung mit dem noch weit verbreiteten Biedermeierklischee vom „Rückzug ins Private“ – woraus dann offenbar durch ein Wunder die Revolution des Jahres 1848 entstand. Es gilt die Tatsache zu unterstreichen, daß diese Phase eben jene der Industrialisierung Österreichs mit all ihren Folgen war, daß der „Rückzug ins Private“ die Verdrängung der aristokratischen Wertvorstellungen durch jene der Bürger bedeutete; beispielsweise mit einer ganz neuen Position des Kindes, aber auch eben mit der Hochschätzung von „Kommerz“.

Ein derart umfassendes Bild der Industriegesellschaft zu schaffen wird wohl die Aufgabe der nächsten Jahre sein, gerade angesichts der Aktivitäten der Schöngeister, durch Kratzen an der Bemalung, den Totalumbau des Gebäudes der Industriegesellschaft zu Wege zu bringen. Eine Erfahrung scheint sich jedenfalls aus Sterks Arbeit zu ergeben: die Künstler haben ein häufig gebrochenes Verhältnis zu jener. Das ergibt sich nicht nur aus der Phase des Historismus – und es ist zu hoffen, daß Stark diese Frage in seinem 2. Band, welcher die Zeit 1873 bis 1914 behandeln soll, intensiv untersucht – sondern auch in der Folge. Denn die großartigen Leistungen des Jugendstils resultierten sozusagen aus

einem Irrtum. Dessen Vertreter wollten ja die Rückkehr zum Handwerk – und schufen endlich adäquate Formen für die industrielle Gebrauchsgüterproduktion. Erst die Neue Sachlichkeit verstand sich als Ausdruck der Industriegesellschaft.

Was immer man über den Inhalt der zeitgenössischen bildenden Kunst denkt, eines ist evident: die Künstler sind auch heute wieder weit von der Industriegesellschaft entfernt, sie gehören in ihrer großen Mehrheit zur treuesten Gefolgschaft der grünen Bewegung. Auf die historischen Ursprünge dieser Position hingewiesen zu haben, zählt zu den zahlreichen Meriten dieses hochinteressanten Buches.

Felix Butschek

Literatur:

- F. Butschek: Der österreichische Wachstumsrückstand, Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft, Nr. IV (1972).
- H. Freudenberg: An Industrial Momentum Achieved in the Habsburg Monarchy, *The Journal of European Economic History*, Vol. 12, No. 2/1983.
- D. F. Good: Modern Economic Growth in the Habsburg Monarchy, East Central Europe.
- W. G. Hoffmann: Studien und Typen der Industrialisierung, Jena 1931.

KOMMUNALE INVESTITIONEN

Rezension von: Bauer, Brandstädter,
Goschler; Probleme und Tendenzen
der kommunalen Investitionstätigkeit

– Ergebnisse der

Finanzbedarfserhebung 1982–1985.

Hrsg. vom Institut für

Kommunalwissenschaften und

Umweltschutz und

Kommunalwissenschaftliches

Dokumentationszentrum, Wien 1984,

84 Seiten

Es gehört heute schon zum „ceterum censeo“ aller kommunalpolitischen Äußerungen, die schlechte Finanzlage der Gemeinden zu beklagen. Auch in der vorliegenden Studie werden an Hand der Befragungen über den jeweiligen Investitionsabsichten und der geplanten Finanzierung der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) Zahlen über die recht triste Finanzlage präsentiert.

So mußten 1981 etwa $\frac{1}{2}$ der Abgabenerträge für Tilgungs- und Zinsenzahlungen verwendet werden. Die Berechnung einer fiktiven Schuldendienstquote zeigt Spitzenbelastungen um und über 25 Prozent zu Beginn der 80iger Jahre für die mittleren Gemeinden (zwischen 5000 und 20.000 Einwohnern). Die zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung stehenden Eigenmittel sinken seit Beginn der 70iger Jahre relativ ab, die Möglichkeiten der Fremdenfinanzierung und Neuverschuldung werden durch hohe Zinsen, aber auch durch die Liquiditätsengpässe verringert. Dazu kommen noch die laufenden Folgekosten aus bereits realisierten Investitionsvorhaben, welche den künftigen Investitionsspielraum der Gemeinden entscheidend einengen. Die Folge:

Die Investitionsausgaben der Österreichischen Gemeinden werden 1982/1985 laut den Berechnungen der Autoren der Studie um 14 Prozent (21 Prozent bei den kleineren Gemeinden 7,5 bei den größeren Gemeinden) gegenüber der Erhebung 1979/82 zurückgehen.

Die Studie liefert auch noch weitere eindrucksvolle Zahlen über die triste Finanzlage der österreichischen Gemeinden. Doch im Gegensatz zu dem sonst üblichen Lamento, bei dem die Problematik oft sehr verkürzt dargestellt wird, zeigen die Autoren dieser Studie, daß die Gründe für diese kommunale Finanzsituation nicht nur in der Benachteiligung der Gemeinden bei der Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Rahmen des Finanzausgleichs liegen. Es ist auch nicht der konjunkturellen Flaute die Hauptschuld zu geben.

Die kommunale Finanzkrise ist – so die 3 Autoren – vor allem ein strukturelles Problem. Dazu zählen etwa die Folgeausgaben bereits getätigter Investitionen. Diese unterliegen einerseits genauso wie viele andere Dienstleistungsbereiche dem tertiären Kostendruck. Im Dienstleistungsbereich können verschiedene Leistungen strukturbedingt nur in sehr kleinen Einheiten erbracht werden. Kosteneinsparungen durch große Produktionseinheiten – wie dies in der Industrie der Fall ist – sind oft nicht möglich. Aber es können auch – laut Studie – bei verschiedenen kommunalen Einrichtungen „keine systematischen oder ausreichenden Anstrengungen zu Verringerung der Netto-Folgeausgaben registriert werden“, um etwa eine bessere Auslastung geschaffener Kapazitäten zu erreichen. Weiter heißt es: „Mit dem Problem der steigenden Folgeausgaben verbunden, ist auch die aus politischen und administrativen Gründen gegebene Tendenz zu einer Überversorgung mit bestimmten kommunalen Leistungen.“ Als Beispiel für letzteres werden der Straßenbau, die apparative Ausstattung

einzelner Abteilungen in Krankenanstalten u. ä. m. angeführt. Auf der anderen Seite jedoch gibt es in anderen Bereichen eine Unterversorgung.

In der Studie wird festgestellt, daß die Strategie zur Überwindung der Finanzkrise zu wenig oder überhaupt nicht auf diese strukturellen Ursachen Rücksicht nimmt. So erschöpfen sich in verschiedenen Gemeinden die Maßnahmen im zeitlichen Strecken von Ausgabenprogrammen, im Aufschieben von Investitionen oder in Versu-

chen, generelle Ausgabenkürzungen durchzusetzen.

Insgesamt bietet die vorliegende Arbeit einen guten Überblick über die Finanzlage der österreichischen Gemeinden. Leider wird die Studie gerade in den Kapiteln, in denen auf die strukturellen Gründe der Finanzkrise hingewiesen wird, zu allgemein. Hier wäre zumindest das eine oder andere konkrete Beispiel sehr anschaulich und lehrreich gewesen.

Franz Köppl

LANDWIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNG

Rezension von: H.-B. Schäfer,
Landwirtschaftliche
Akkumulationslasten und industrielle
Entwicklung, Springer Verlag,
Berlin-Heidelberg-New York 1983.
XVI + 345 Seiten.

Die Abstimmung sektoraler Entwicklungspfade im Rahmen nationaler Entwicklungspläne ist ein wichtiges und von Ökonomen leider nicht immer entsprechend seiner Bedeutung gewürdigtes Problem. Offizielle Entwicklungsplaner und ihre Ratgeber tendieren nicht selten dazu, die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf den sogenannten „traditionellen“ Sektor zu vernachlässigen, den sie bestenfalls als Arbeitskraftlieferanten in Betracht ziehen, während sich die Planung auf den „modernen“, bereits in den Weltmarkt integrierten, Teil der Wirtschaft konzentriert. In seinem Buch versucht Schäfer die Rolle der Landwirtschaft – wobei er vorwiegend die nahrungsproduzierende Agrarwirtschaft behandelt, die ein Teil des traditionellen Sektors ist, nicht die Enklavenwirtschaft der Weltmarktplantagen – als Ressourcenquelle und „Financier“ von Industrialisierungsstrategien darzulegen.

Der Grundgedanke des Buches, so der Autor, ist das Verhältnis Industrielöhne: Agrareinkommen, wobei letztere bei Schäfer gleichbedeutend mit höheren Agrarpreisen sind. Da niedere Löhne bei hohen Lohnanteilen, die für Nahrung ausgegeben werden müssen, für Anfangsphasen der Industrialisierung charakteristisch seien, würden niedere Agrarpreise niedere Lohnkosten und damit automatisch

höhere Profite, Kapitalrentabilitäten, gesteigerte Investitionen, kurz industrielle Entwicklung bedingen. Umgekehrt könnten relativ hohe Agrarpreise (im Verhältnis zum Preisniveau der industriell erzeugten Waren) zum Abwürgen dieses Prozesses führen, was Schäfer als „terms-of-trade-Fälle“ bezeichnet. Diese Fälle wird natürlich nur relevant, wenn der Industriesektor von den Lieferungen des Agrarsektors abhängt, d. h. der Nahrungsmittelbedarf wird durch Inlandsproduktion und nicht durch Nahrungsmittelimporte gedeckt. Ist letzteres der Fall, ist der „moderne“ Sektor also im Hinblick auf das umgebende Hinterland autark, so kann es, wie der Autor anhand des Belindia – Modells von Taylor und Bacha zeigt, allerdings zu „Wachstum ohne Entwicklung“ kommen, ein Phänomen, das man in vielen exportorientierten Entwicklungsländern sehr eingehend studieren kann.

Die terms-of-trade Fälle zeigt Schäfer anhand einer geschlossenen Volkswirtschaft: ihr mathematischer Existenzbeweis wird zwar geliefert, doch unter problematischen Annahmen (wie z. B. Industrielohn = dem agrarischen Durchschnittsprodukt) bzw. sehr restriktiven Voraussetzungen. Da es in seinem Modell keine gegensteuernden Größen gibt, wird klarerweise der Punkt erreicht, wo Agrarprodukte unbezahlbar werden, die Falle sozusagen zuschnappt. Betrachtet man die tatsächliche Lage der meisten Entwicklungsländer, so muß man auch die Wahl einer geschlossenen Volkswirtschaft kritisieren, da sie von der meist recht spürbaren Weltmarktkonkurrenz abstrahiert. Schließlich wäre es interessant gewesen zu fragen, warum die wenigen (fast) geschlossenen Wirtschaften des Globus der terms-of-trade-Fälle entgingen, wenn sie, wie China, die Landwirtschaft nicht benachteiligt haben. Auch die Vernachlässigung der effektiven Nachfrage und der Möglichkeit landwirtschaftliches Einkommen über die income-

terms-of-trade zu steigern ist bedauerlich. Hinweise auf die Rolle einer der industriellen Revolution vorangegangenen Agrarrevolution und die daraus folgerbare Wachstumsmotorfunktion der Landwirtschaft – wie sie für viele heutige Industrieländer behauptet wird – werden leider in einer Fußnote abgetan. Schäfer bleibt auch zu sehr einem einfachen Arbeitskosten-oder-Investitionsfonds-Muster verhaftet, als daß er auf die Frage einging, warum gerade Hochlohnländer, wie z. B. die USA, sich entwickelt haben, während, wie dies etwa Emmanuel des öfteren herausgestrichen hat, Niedriglohnländer in der Regel keine vergleichbare Entwicklung genommen haben. Schäfers zu krasse Gegenüberstellung von Lohnkosten und Investitionsmitteln gilt wohl bei Ländern, die als „verlängerte Werkbänke“ produzieren, gerade bei diesen ist es aber fraglich, ob die Profite dann auch dort investiert werden. Für Schäfers Ökonomie, insbesondere seine geschlossene Wirtschaft, sind solche Überlegungen sicherlich problematisch.

Sehr interessant ist die Interpretation und Gegenüberstellung von Merkantilismus und Physiokratie als industriefördernde (und bewußt die Landwirtschaft auspressende) Politik bzw. als deren Gegenteil, weshalb er ähnliche Politiken heute als „neomerkantilistisch“ bzw. „neophysiokratisch“ bezeichnet. Allerdings wird nicht versucht die Behauptung, daß der Merkantilismus die Preise landwirtschaftlicher Produkte im eigenen Land generell gedrückt habe, mit dem Faktum der britischen Corn Laws in Einklang zu bringen.

Der Autor versucht, sich nicht durch eine zu engstirnige Definition der „Ökonomie“ in seinen Überlegungen behindern zu lassen, was sein Buch lezenswert macht. So ist es ihm beispielsweise klar, daß ein Ressourcentransfer aus der Landwirtschaft nicht nur durch investierende Großgrundbesitzer, sondern auch durch

militärischen Zwang erfolgen kann und auch erfolgt (ist). Die Beachtung solcher, von der orthodoxen Ökonomie meist fälschlich als „nicht ökonomisch“ ausgeklammerter Faktoren, erlaubt Schäfer einige interessante Einsichten. Umso bedauerlicher ist es daß er dennoch zu sehr den bei uns vorherrschenden anglosächsischen Schulen verhaftet ist und daher die Überlegungen der dependistas, der lateinamerikanischen Strukturalisten, oder Arbeiten aus dem frankophonen Raum, wie Meillassoux, nicht einmal erwähnt, obwohl sie für seine Überlegungen wertvolle Anhaltspunkte liefern. Gerade die Strukturalisten hätten Schäfer aber sehr deutlich gezeigt, daß die Möglichkeit produktiver Investitionen in Entwicklungsländern meist nicht genutzt wird, die Landwirtschaft also – folgt man seinem Modell – nicht zugunsten der nationalen Entwicklung, sondern der nationalen Eliten Opfer bringen muß. Bedenkt man, daß eine gemeinsame Initiative der Sozialdemokraten und kirchlicher Gruppen in der Schweiz schätzt, daß derzeit rund 144 Milliarden DM an Fluchtgeldern, vor allem aus jenen Ländern der Dritten Welt, deren Bevölkerung es besonders schlecht geht, in der Schweiz liegen, so muß man an der Realität solcher Entwicklungskonzepte, in denen der Agrarbereich die Industrialisierung finanziert, zumindest für die meisten Länder des Südens zweifeln. Solange der Präsident von Zaire auf 3 Milliarden Dollar (allein auf Schweizer Bankkonten) geschätzt wird oder in Haiti 200 Millionen \$, die das Land vom Internationalen Währungsfonds 1981 erhalten hatte um seine Zahlungsbilanz in Ordnung zu bringen, abgesehen von entsprechenden Gegenbuchungen auf dem Konto der Familie Duvalier, „spurlos“ – und was den IWF angeht sanktionslos – verschwinden, sind Bauern wohl besser beraten, wenn sie ihre unmittelbaren Lebensbedürfnisse durch Subsistenzwirtschaft decken und die Marktwirt-

schaft den Europäern überlassen. Schäfers Ziel der Auflösung der traditionellen Ökonomie in einen rasch wachsenden, modernen und produktionswirtschaftlich überlegenen Sektor – und nicht etwa der Umwandlung eigener, traditioneller Technik in moderne – eine Vorstellung die er mit den orthodoxen (=bürgerlichen) Dualismustheoretikern teilt, entpuppt sich als – trotz aller kritischen Ansätze des Autors – letztlich zu kritiklose Übernahme einseitig vorgeformten Denkens. Dies zeigt sich auch in der Übernahme des Georgescu-Roegen-Ansatzes der Subsistenzwirtschaft als Großgrundbesitzerwirtschaft, in der der Großgrundbesitzer aus Menschenfreundlichkeit – Schäfer nennt es eine „kollektive Überlebensstrategie“ – bzw. aufgrund aristokratischer Tugenden die gesamte Bevölkerung zu Lasten seines eigenen Einkommens „durchfüttert“, was leider von zu geringer Kenntnis historischer und juristischer Entwicklungen in der Dritten Welt zeugt. In Gesellschaften in denen z. B. der „Großgrundbesitzer“ lediglich zum Erhalt von Abgaben, etwa im Sinne eines Usufruktuars im europäischen Rechtsschema, berechtigt ist, „beschäftigt“ er ja keine Bauern, sondern ist lediglich ein Kostenfaktor bäuerlicher Produktion. Das Vordringen undifferenzierter europäischer Betrachtungsweisen, das dieses traditionelle Recht in Eigentum in unserem Sinne verwandelt, führt dann klarerweise dazu, daß er die Bauern nun tatsächlich um ihr Eigentum bringt und diese dann in die Stadt abwandern müssen. Dies würde der Autor nicht zu unrecht – den Prozeß der Modernisierung nennen.

Schäfers positive Einschätzung der „Grünen Revolution“ verwundert nicht mehr. Auch hier übersieht er, daß schon Ende der sechziger Jahre der damalige FAO-Generaldirektor, A. H. Boerma, darauf hinwies, daß Armut, nicht die Nahrungsproduktion, der Grund für den Hunger in der Welt sei, eine Meinung, die sich mittlerwei-

le auch in Weltbankpublikationen findet. Schäfer betrachtet daher Fakten wie das Anwachsen der landlosen Arbeiter von 17,3% der Agrararbeitsbevölkerung des Pandschabs 1961 auf etwa 40% derzeit ebensowenig wie die horrenden Landkonzentration oder den Umstand, daß rund ein Drittel der marginalisierten Bauern, deren Zahl ständig gestiegen ist, unter der indischen Armutsgrenze leben. Daß die durch die Grüne Revolution geschaffenen Arbeitsplätze meist Saisonarbeitsplätze (Ernte, Aussaat) sind sowie daß etliche Entwicklungsforscher in dieser Zuwanderung von Saisonarbeitern, die zum Teil auch zwischen den Saisons bleiben, einen gewichtigen Faktor für das derzeitige „Sikh-Problem“ sehen, wäre noch hinzuzufügen.

Auf den letzten neunzig Seiten gibt der Autor fünf Länderbeispiele (Japan, die Sowjetunion, das peronistische Argentinien, Indien und China). Klarerweise kann er hier nur gerafft argumentieren, was manchen Einwand erlauben würde. Dieser Teil, der Theorie und Praxis zu verbinden sucht, ist sehr begrüßenswert, auch wenn man in manchem mit dem Autor nicht einer Meinung sein wird. Auch hier stören manchmal Details. So etwa wenn der Autor die Gleichheit vor dem Gesetz unkritisch als Indiz für die Aufhebung der kastenartigen Klassen in Japan nimmt – wobei er insbesondere die Existenz der Burakumin, der japanischen Spielart der Paria, nicht beachtet- oder wenn er für Preobrazenskij stets die englische Transskription verwendet (wahrscheinlich schriebe er auch Leonid Brezhnev?). Ebenso mag es den Leser stören, daß gelegentlich im Deutschen der Saxon Genitive verwendet wird.

Insgesamt bietet das Buch eine gute und keineswegs unkritische Übersicht über die orthodoxen Ideen zur dualistischen Wirtschaft, viele Anregungen und interessante Aspekte, sowie eine reiche Literaturliste zum Thema. Das Buch verweist auch auf Pro-

bleme wie die Abhängigkeit bei Nahrungsmitteln die Länder, wie Indien, wirtschaftlich erpreßbar macht. Es sollte von jedem an diesem Thema Interessierten gelesen werden, allerdings keinesfalls als einzige Quelle, da

manches – und nicht nur immer Details – etwas differenzierter betrachtet werden muß. Diese Besprechung sollte ein Beitrag hierzu sein.

Kunibert Raffer

AUSSENWIRTSCHAFT

Schweizerische Zeitschrift
für internationale Wirtschaftsbeziehungen

The Swiss Review of
of International Economic Relations

Die internationale wirtschaftswissenschaftliche Zeitschrift AUSSENWIRTSCHAFT der Hochschule St. Gallen wird vom Schweizerischen Institut für Außenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung (SIASR) herausgegeben. Sie genießt weltweite Verbreitung. Mehr als die Hälfte der Auflage wird ins Ausland verkauft.

Die AUSSENWIRTSCHAFT stellt eine Besonderheit im deutschen Sprachraum dar, weil sie sich ebenso sehr an führende Persönlichkeiten in Wirtschaft, Recht und Politik wie auch an Wirtschaftswissenschaftler richtet, und damit auch für all jene wirtschaftlich Interessierten wertvoll sein kann, die über Meinungen, Argumente und Analysen verfügen müssen oder sie kennenlernen wollen.

Die Beiträge der AUSSENWIRTSCHAFT stammen aus der Feder kompetenter Theoretiker, einflußreicher Wirtschaftspolitiker und Funktionäre der höchsten Ebene. Die einzelnen Hefte enthalten empirische Untersuchungen, sorgfältig zusammengetragene und ausgewählte Informationen zu aktuellen wirtschaftlichen Vorgängen, Stellungnahmen zu wirtschaftspolitischen Ereignissen und allgemeinverständliche Übersichtsartikel zu neueren Erkenntnissen der Wirtschaftstheorie. Thematische Schwerpunkte bilden zur Zeit die internationale Verschuldungsproblematik, die außenwirtschaftlichen Auswirkungen der französischen und amerikanischen Wirtschaftspolitik, der wachsenden Protektionismus, der Konflikt zwischen nationalen Regulierungsbestrebungen und der Internationalisierung der Wirtschaft sowie die außenwirtschaftlichen Aspekte der Staatsverschuldung der Industrieländer.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Umfang: ca. 400 Seiten

Abonnementspreise:

Schweiz Fr. 69,- (inkl. Porto)

Ausland Fr. 79,- (inkl. Porto)

Verlag Rüegger · CH-8253 Diessenhofen

Im Schatten der Konzerne

die ÖBV

Zu Ihrer privaten Finanzpolitik . . .

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

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

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

die ÖBV.

BEAMTENVERSICHERUNG
Von Kollege zu Kollege!

1016 Wien, Grillparzerstraße 11
Telefon 0222/42 56 08