

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT:

Editorial Wie weit trägt ein
Konjunkturaufschwung?

Josef Steindl Die Krise aus der Sicht von Keynes

Manfried Gantner Meßprobleme staatlicher
Aktivitäten

Hannes Swoboda Die Finanzkrise aus Wiener Sicht

Ewald Walterskirchen Nivellierung der Haushalts-
einkommen 1970 bis 1980

Ina Wagner Arbeitslosigkeit und
Automatisation

Paul Tschurtschenthaler Arbeitsqualität im Fremdenverkehr

Berichte und Dokumente

Bücher

1/83

9. Jahrgang
Heft 1

ORAC

B 59378 / 1983

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
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 Schwödiauer
Josef Steindl
Hannes Suppanz
Hannes Swoboda
Maria Szecsi
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

50029041

BIBLIOTHEK ARBEITERKAMMER WIEN

B 59378

2. Ex.

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

9. Jahrgang · Nummer 1

Inhalt

EDITORIAL

Wie weit trägt ein Konjunkturaufschwung? . . . 3

Josef Steindl

Die gegenwärtige Krise aus der Sicht von J. M. Keynes. 7

Manfried Gantner

Meßprobleme staatlicher Aktivitäten – Plädoyer für eine ergänzende, outputorientierte Betrachtungsweise 17

Hannes Swoboda

Die Finanzkrise aus Wiener Sicht 41

Ewald Walterskirchen

Nivellierung der Haushaltseinkommen 1970 bis 1980 67

Ina Wagner

Arbeitslosigkeit durch Automatisierung: Technisch erzwungen oder politisch steuerbar? . . . 95

Paul Tschurtschenthaler

Arbeitsqualität im Fremdenverkehr. 107

BERICHTE UND DOKUMENTE

Hans Seidel: Zur Finanzlage der Republik Österreich. 131

Gunther Tichy: Ökonomische Konsequenzen hoher Unternehmensverschuldung 139

BÜCHER

Helmut Kramer/Felix Butschek: Entindustrialisierung? (Brigitte Ederer). 149

G. Bombach (Hrsg.): Der Keynesianismus, Band III – Die geld- und beschäftigungstheoretische Diskussion in Deutschland zur Zeit von

Keynes; M. Held: Sozialdemokratie und Keynesianismus – Von der Weltwirtschaftskrise bis zum Godesberger Programm (Robert Schediwy).	153
Franz Traxler: Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung – Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreich (Ulrike Moser)	158
Claus Offe, Karl Hinrichs und Helmut Wiesen- thal (Hrsg.): Arbeitszeitpolitik. Formen und Fol- gen einer Neuverteilung der Arbeitszeit (Josef Hochgerner)	162
Ludwig-Erhard-Stiftung, Symposium VIII, „So- ziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung“; N. Kaldor: The Scourge of Mone- tarism; U. Teichmann: Grundriß der Konjunk- turpolitik (Erwin Weissel).	167

**Unsere
Autoren**

MANFRIED GANTNER ist Universitätsdozent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck

HANS SEIDEL ist Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen und Honorarprofessor an der Universität Wien

JOSEF STEINDL ist Honorarprofessor für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Wien

HANNES SWOBODA ist Leiter des Kommunalpolitischen Referates der Arbeiterkammer Wien

GUNTHER TICHY ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik an der Universität Graz

PAUL TSCHURTSCHENTHALER ist Assistent am Institut für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik der Universität Innsbruck

INA WAGNER ist Universitätsdozentin am Institut für Festkörperphysik der Universität Wien

EWALD WALTERSKIRCHEN ist Referent im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung

Editorial

Wie weit trägt ein Konjunkturaufschwung?

Wenn gewisse Anzeichen nicht trügen, dürfen wieder Hoffnungen geschöpft werden: der Kontraktionsprozeß des Welt handels scheint zum Stillstand gekommen zu sein; die diversen internationalen Finanzkrisen sind zumindest fürs erste entschärft; die Zinsen sind beträchtlich gesunken und dürften sich noch weiter talwärts bewegen; die Inflationsrate ist im internationalen Durchschnitt so niedrig wie seit einem Jahrzehnt nicht mehr; daß im Dezember 1982 im gesamten OECD-Raum mit 0,1 Prozent Preisanstieg die schwächste Bewegung seit 1965 registriert wurde, mag ein Zufall sein – er ist symptomatisch. Tatsächlich haben sich etliche Turbulenzen beruhigt, die Voraussetzungen für einen Aufschwung wären nicht ungünstig.

Die USA sind vorläufig das einzige Land, in dem das prognostische Grau in Grau durch freundlichere Farbtöne ersetzt wird. Man spricht von 3 bis 4 Prozent Wachstum für 1983. In Europa ist es noch nicht so weit, aber auch jenseits des Atlantik bleibt die Skepsis stark. Da wie dort befürchtet man, die Aufwärtsbewegung einzelner Indikatoren könnte sich – wie in den letzten Jahren wiederholt der Fall war – als kurzlebig erweisen und nach ein paar Monaten neuerlich einer Stagnation oder gar Talfahrt Platz machen. Anhaltend hohes Realzinsniveau, niedrige Kapazitätsauslastung, die das für einen selbsttragenden Aufschwung erforderliche „Anspringen“ der Investitionen zweifelhaft erscheinen läßt, die Labilität der internationalen Währungs- und Finanzverhältnisse, auch die Überbeanspruchung des Kapitalmarkts durch das Budgetdefizit in den USA werden in diesem Zusammenhang angeführt. Einige weitere Jahre der Stagnation scheinen den Pessimisten keineswegs unwahrscheinlich.

Nicht nur unter den Ökonomen ist eine beträchtliche Polarisierung in den Einschätzungen der mittel- und längerfristigen Zukunftsperspektive der wirtschaftlichen Entwicklung eingetreten. Am einen Ende des Spektrums gibt es die nicht kleine Gruppe von Ökonomen, die die Abschwächung des Wirtschaftswachstums seit Mitte der siebziger Jahre als bloße Funktionsstörung betrachten. Nicht das Wachstumspotential habe sich vermindert, besagt diese Auffassung, sondern Friktionen, Inflexibilität und Starrheiten verhindern in den Industriestaaten eine Ausschöpfung dieses Potentials wie in den fünfziger und sechziger Jahren. Auf einer derartigen Einschätzung beruht die Konzeption von der

„Großen Wende“, sei sie nun anglo-amerikanischer oder deutscher Provenienz, die in exklusiver Weise auf Wachstum zur Überwindung der Krise setzt. Man müsse nur die Funktionsstörungen beseitigen, und dann geht es so weiter wie früher.

Die Position am anderen Ende des Meinungsspektrums ist schwerer auf einen einheitlichen Nenner zu bringen. Sieht man von jenem Typus von „Krisentheoretiker“ ab, die schon immer mit jedem Konjunkturabschwung zumindest den Anfang vom Ende des Kapitalismus heraufdämmern sahen, so gibt es etliche Prognosen bzw. Szenarien, die aufgrund der genannten und zahlreicher sonstiger Bestimmungsfaktoren auch eine Stabilisierung der Konstellation insbesondere auf den Arbeitsmärkten für unwahrscheinlich halten und eine weitere Verschärfung des Beschäftigungsproblems auf die Industriestaaten zukommen sehen.

In dieser Polarisierung kommt die Schwierigkeit zum Ausdruck, die Entwicklung der letzten zehn Jahre im Hinblick auf ihre langfristige Bedeutung zu interpretieren, mit Sicherheit zu bestimmen, worin nun eigentlich die „Natur der Krise“ bestehe.

Ein Vergleich der dreißigjährigen Prosperitätsphase nach dem Zweiten Weltkrieg mit einem säkulären Wachstumstrend läßt eine Problemstellung naheliegend erscheinen, in der primär die exzeptionell hohen Wachstumsraten der fünfziger und sechziger Jahre erklärungsbedürftig erscheinen und weniger die niedrigeren seit Mitte der siebziger Jahre, die durchaus dem säkulären Trend zu entsprechen scheinen. Die enorme Beschleunigung nach dem Zweiten Weltkrieg resultiert aus der Ausschöpfung eines ungenutzten Wachstumspotentials, das sich in den dreißiger Jahren und durch die Auswirkungen beider Weltkriege auf die Wirtschaft akkumuliert hatte. Dieses Potential war die Grundlage der hohen Wachstumsraten. In jenem Maße, in dem das Potential ausgenutzt wird, schwenkt die längerfristige Entwicklung wieder auf einen flacheren Trend ein. Dieses Einschwenken verläuft jedoch nicht ohne Friktionen und Störungen, d. h. es ist nicht a priori als sicher anzunehmen, daß die Ausschöpfung auch eines reduzierten Wachstumspotentials durch die innere Systemdynamik gewährleistet ist. Sieht man von in diesem Zusammenhang überwiegend als „exogen“ zu betrachtenden Störungen wie die Ölpreisschocks ab, so treten beim Einschwenken auf einen niedrigeren Wachstumstrend beträchtliche Anpassungsprobleme auf, in deren Zentrum die Investitionsneigung steht: bei einem 4- bis 5prozentigen Wachstum ist die Investitionsquote höher als bei einem 2- bis 3prozentigen Wachstum. Der Anpassungsprozeß der Investitionsquote muß nicht notwendigerweise zu einem neuen Gleichgewicht

hinstreben, er kann auch über einen längeren Zeitraum vom Gleichgewicht wegführen als Folge einer kumulativen Abwärtsbewegung, die durch den Rückgang der Investitionsneigung ausgelöst wird.

Gegenwärtig deutet alles darauf hin, daß das letztere eingetreten ist, wobei die fehlgeschlagenen wirtschaftspolitischen Experimente in den USA und in Großbritannien nicht nur im eigenen Land, sondern weltweit die Lage verschlechtert haben. Die neoklassische Argumentation – die nicht monetaristisch sein muß – besagt nun, daß nur durch eine Verschiebung der relativen Preise der Produktionsfaktoren, d. h. durch eine Senkung der Reallöhne und eine Steigerung der Kapitalerträge, das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt wiederhergestellt werden kann. So etwa argumentiert auch die Regierung der BRD, die sich eine Rückkehr zu möglichst hohen Wachstumsraten zum Ziel gesetzt hat.

Die praktischen Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, daß eine solche Konzeption nicht aufgeht, da sie weder in den Zielsetzungen noch in den Methoden und Instrumenten realistisch ist. Der Konjunkturaufschwung, der hoffentlich nicht ein weiteres Mal ausbleiben wird, kann die gegenwärtige internationale Krisensituation entschärfen, die Erwartungen, die derzeit extrem pessimistisch sind, beleben, und auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Er wird jedoch kaum aus sich heraus eine Eigendynamik entfalten, welche die Weltwirtschaft wieder auf einen Expansionspfad bringt. Bei Beginn der nächsten Rezession wird die Arbeitslosigkeit auch im günstigsten Fall noch um einiges höher sein als beim Einsetzen der derzeitigen.

Die Lösung des Beschäftigungsproblems bei den Dimensionen, die es in den meisten Industriestaaten erreicht hat, würde eine kombinierte Strategie von Nachfragebelebung, deren einkommenspolitischer Absicherung und auch eine schrittweise Arbeitszeitverkürzung erfordern. So könnte über eine längere Periode hin die Anpassung an die gegenüber den fünfziger und sechziger Jahren geänderten Bedingungen bewältigt werden. Die Intentionen der verschiedenen Regierungen sind – wenngleich heute weniger kontradiktorisch als vor zwei Jahren – immer noch zu divergent, als daß ein derartiges Szenario für die Industriestaaten als Gesamtheit realistisch erschiene. Was die Gesamtheit könnte, ist dem isolierten, auf sich alleine gestellten Staat, umso mehr, wenn er ein Kleinstaat ist, oft nur in eingeschränktem Maß möglich.

So rational eine internationale „Konzertierte Aktion“ auch erscheint, ihre Chancen auf Verwirklichung in absehbarer Zeit sind denkbar gering. Für Österreich bleibt nichts anderes übrig, als seine eigenen Möglichkeiten bis an die Grenzen auszunützen.

Die gegenwärtige Krise aus der Sicht von J. M. Keynes¹

Josef Steindl

Um eine sinnfällige Beziehung zwischen dem Titel und dem Inhalt des Vortrags herzustellen, will ich an den Beginn jedes Abschnittes ein Zitat von Keynes stellen.

Budgetdefizit und Staatsverschuldung

"... economy is only useful from the national point of view in so far as it diminishes our consumption of imported goods." Essays in Persuasion p. 239

Als Ausgangspunkt dienen zwei Themen: Die Austerität-Politik sozialistischer Regierungen (Mitterand) und die Frage wieso es seit 1975 überall so große Budgetdefizite gibt. Es ist dem Finanzminister im Prinzip wohl möglich, den Umfang des Budgets (genauer gesagt, der diskretionären Ausgaben) zu bestimmen, das Budgetdefizit aber hängt in weitem Ausmaß von der Größe der effektiven Nachfrage, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, kurz BIP, ab, es ist also in diesem Sinn endogen bestimmt. Genauer: Es hängt von dem Zusammenspiel von Leihen und Borgen der verschiedenen Sektoren: Privatunternehmen, Haushalte, Zahlungsbilanz, Budget ab. Das läßt sich am besten auf Grund einer Identität aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erklären:

$$(I - S_u) + (X - M) + (G - T) = (S_h - H). \quad (1)$$

Dabei bedeutet

I private Bruttoinvestitionen

1 Vortrag gehalten im Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky, Jänner 1983

S_u Bruttosparen der Unternehmungen
 S_h Haushaltssparen
 H Ausgaben der Haushalte für Wohnhausbau
 X Exporte
 M Importe
 G öffentliche Ausgaben
 T Steuereinnahmen

Die Gleichung (1) drückt aus, daß der Summe des verliehenen Geldes eine gleich große Summe von geborgtem Geld gegenüberstehen muß. Die drei Klammerausdrücke auf der linken Seite von (1) sind positiv, wenn die Unternehmungen Kredit nehmen ($I - S_u > 0$), die Zahlungsbilanz $X - M$ aktiv ist, und ein Defizit im öffentlichen Haushalt da ist ($G - T > 0$), also alle drei Sektoren borgen. Die Haushalte werden in der Regel Geld verleihen ($S_h - H > 0$).

Die Klammerausdrücke in (1) sind voneinander abhängig, sie sind endogen bestimmt. Wollen wir Größen herauschälen, die wenigstens kurzfristig exogen sind, so können wir sie nach einer bloßen Umstellung der obigen Größen auf der linken Seite von (2) finden:

$$I + X + G + H = S_h + S_u + M + T. \quad (2)$$

Das heißt, die Summe von Investition, Export und Budgetausgaben wird finanziert durch Sparen der Unternehmungen und der Haushalte, durch Importe und durch Steuern.

Wie paßt sich die rechte Seite von (2) an die linke an? Das Vehikel dafür ist die Nachfrage, das BIP. Nun ist von den Größen rechts das Haushaltssparen am wenigsten für eine Anpassung geeignet. Es reagiert nicht oder eher pervers, d. h. die Sparquote steigt in der Rezession. Andererseits reagiert das Budget sehr stark. Es sind das Eigenheiten unserer zeitgenössischen Wirtschaft:

- a) Eingebaute Stabilisatoren; etwa die Hälfte einer Budgetausgabe kommt wieder zum Finanzminister zurück.
- b) Das Haushaltssparen ist inflexibel oder pervers weil der Konsum dauerhafter Güter von den Erwartungen über das künftige Einkommen abhängt und daher oft stärker steigt oder sinkt als das disponible Einkommen. Dies um so eher, als dieser Konsum teilweise durch Kredit finanziert wird. Dabei erfolgt die Reaktion der Nachfrage bei dauerhaften Konsumgütern sehr rasch, im Gegensatz zu Investitionsgütern.

Die Anpassung der rechten Seite wird also hauptsächlich auf dem Weg über Profite, Steuereinnahmen und Importe zustandekommen.

Wenden wir uns nun zu der Frage, was uns die hohen Budgetdefizite seit 1975 beschert hat. Fassen wir die Gesamtheit der OECD ins Auge. Die Privatinvestitionen sind mit der Abschwächung des Wachstums gesunken. Die Zahlungsbilanz konnte dafür keinen Ausgleich bieten, sie hat sich durch den Ölschock vielmehr verschlechtert.

Die Reaktion der Haushalte war stark „pervers“, weil sie die Käufe von Autos etc. mehr einschränkten als ihrem Einkommensverlust entsprach. Als Folge davon ist die Summe von Haushaltssparen und Unternehmersparen kaum zurückgegangen. Das Loch, das durch den

Rückgang der Privatinvestitionen entstanden ist, mußte in der Hauptsache durch Budgetdefizite gedeckt werden. Wir sehen daher, daß etwa in der BRD, Frankreich und Japan seit 1975 das Budgetdefizit einen viel größeren Teil und die Investition einen kleineren Teil des Haushaltsparens absorbiert als vorher.

Wir können daraus eine Lehre ziehen. Für die Gesamtheit aller Länder kann die Zahlungsbilanz keine Ausgleichsfunktion übernehmen. Der Druck eines Rückgangs der Nachfrage muß durch die Profite und das Budgetdefizit aufgefangen werden, und wenn das Haushaltsparen pervers ist, dann werden die Budgetdefizite praktisch allein die Anpassung bewerkstelligen müssen. Wird nun ein Rückgang der Nachfrage durch eine restriktive Budgetpolitik ausgelöst, so wird international die Folge sein, daß die Budgeteinnahmen in gleichem Ausmaß sinken wie die (diskretionären) Ausgaben gekürzt worden sind. Das Fiasko des mißglückten Budgetausgleichs wird auch dann nicht aufhören, wenn nach einiger Zeit das Haushaltsparen teilweise wieder zurückgeht, denn inzwischen hat eine negative Reaktion der Investitionstätigkeit stattgefunden, so daß das Unternehmerborgen seinerseits sinkt.

Es ergibt sich, daß das Budgetdefizit erlitten und nicht erzeugt wird. Das gilt für die Welt als Ganzes und ist daher direkt relevant für die Beurteilung etwa der Politik des I M F, der systematisch weltweite fiskalische Restriktion anstrebt. Für ein einzelnes Land dagegen kann die „austerity“ insoweit das Budgetdefizit reduzieren als sie die Zahlungsbilanz verbessert. Sollten die gegenwärtigen Abgänge im Budget auf diese Weise „saniiert“ werden, müßten wir ein gewaltiges Zahlungsbilanzaktivum produzieren. (Nebenbei: Eine Motivierung für das lange Festhalten an einem solchen Aktivum etwa in Japan oder der BRD ergibt sich hier zwanglos daraus, daß diese Länder dadurch ihre Budgetdefizite niedrig halten konnten).

Auf internationaler Ebene ist die „austerity“ vollkommen sinn- und zwecklos. Es wäre daher naheliegend, sich zwischen den Nationen auf eine Beendigung dieser Geißelungspraktiken zu einigen. Man spricht ja auf internationalen Konferenzen über Handelshemmnisse etc; und ist die „austerity“ etwa weniger ein Handelshemmnis, weniger ein Versuch, dem Nachbarn das Wasser abzugraben?

Haushaltsparen und Sparförderung

“It should be obvious that mere abstinence is not enough by itself to build cities or drain fens . . . It is enterprise which builds and improves the worlds' possessions”. Treatise on Money II, p. 132.

In vielen Ländern ist die Sparquote im Laufe der Nachkriegsjahrzehnte langsam gestiegen.

Da das Haushaltsparen in den letzten Jahren zum Großteil von der öffentlichen Hand geborgt werden muß, fragt man sich wie zeitgemäß die Sparförderung im Prinzip noch sein kann. Sie hat dazu beigetragen,

daß in den letzten Jahrzehnten ein beträchtliches Rentiereinkommen entstanden ist, das zum guten Teil aus der Staatskasse fließt (rd. 30 Mrd.). Staatsverschuldung und Haushaltsparen bzw. Rentiereinkommen sind zwei verschiedene Seiten ein und derselben Medaille. Die Sparförderung – sobald einmal keine wirkliche Übernachtfrage und Überbeschäftigung besteht – wirkt der Investitionsförderung diametral entgegen. Sie fördert in Wirklichkeit nicht das Sparen sondern die finanzielle Anlage, d. h. das Rentierverhalten. Je mehr man für finanzielle Veranlagung krieg, desto weniger attraktiv wird die reale Veranlagung von Vermögen (die ja mehr bieten müßte, weil sie riskant ist). Es wird der Angebotspreis des Realkapitals (der Investition) erhöht; das kann entweder auf die Preise überwältigt werden (beim Wohnbau) oder aber es führt zur Schwächung des Investitionsanreizes. Der Gegensatz zwischen Rentier und Industrieunternehmer (Investition) ist ein typisch keynesisches Thema. Die Inflation hat der Prosperität des Rentiers entgegengewirkt, solange sie nicht von der Hochzinspolitik sozusagen übertölpelt worden ist. Diese Politik war vom Interesse der Rentiers und der mit ihnen politisch alliierten Banken getragen.

Durch die Hochzinspolitik wird die negative Auswirkung des Haushaltsparens auf die Gewinne der Unternehmer und auf das Budget noch verstärkt. In diesem Zusammenhang muß bemerkt werden, daß der Rückgang der Inflationsraten dort, wo zu hohen und festen Zinssätzen langfristig finanziert wurde (also z. B. in England) erhebliche Schwierigkeiten für das Budget bringt. Ich bin nicht ganz sicher, ob diese Schwierigkeiten nicht dazu führen werden, daß man schließlich – auf dem Weg über erhöhte indirekte Besteuerung – sozusagen reuig zu höheren Inflationsraten zurückkehren wird. Das umsomehr als Unternehmer, die langfristig zu festem Zins finanziert haben, ebenso betroffen sind und damit indirekt – in der heutigen Lage – auch ihre Banken.

Internationale Aspekte – die unfreundliche Außenwelt

(Keynes über die Kapitalisten in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg):

"They allow themselves to be ruined and altogether undone by their own instruments, governments of their own making, and a press of which they are the proprietors". The Consequences of the Peace. p. 150.

Ich bin davon ausgegangen, daß die Privatinvestitionen seit 1975 überall schwächer waren als vorher. Woher ist dieser Trendumschwung gekommen? Mein Eindruck – der sich sofort im Jahre 1975 gebildet hat – war, daß es sich um eine radikale Änderung der wirtschaftspolitischen Strategie handelte, um eine Wendung gegen die Vollbeschäftigung (in U. S. und der BRD, später in England – die anderen Länder sind mehr oder weniger gezwungen worden, nachzufolgen). Ganz so wie man oft ein Kriegerl beginnt und sich dann wundert, wenn ein Krieg daraus wird, hat man sich hier mit Kriserln herumgespielt und ist jetzt perplex weil eine Mordskrise herauschaut. Was hier an Vertrauen und Dynamik zerstört worden ist, wird man nicht so bald wiederherstellen. Außer

der Politik haben wohl auch strukturelle Veränderungen im Kapitalismus eine Rolle gespielt: Zunehmende Erstarrung durch die Konzentration und geringeren Zustrom von neuen Unternehmern. Symptomatisch für eine ungesunde Entwicklung ist das Vorwiegen des Interesses an "take-overs" in U. S. und England, also am Aufkauf bestehender Unternehmungen anstatt realer Investitionen. Vom produktionstechnischen Standpunkt sind diese Übernahmen meist erfolglos und nicht zu rechtfertigen. So sagt William C. Norris, Gründer der Control Data Corporation, von den 50.000 Aufkäufen seit 1953, daß 70 Prozent fehlgeschlagen sind. Die Innovation wird unterdrückt, das Team zerstreut sich, die Unternehmung wird unterhöhlt.

Wir sind seit 1975 in diese feindliche Welt eingebettet, die von Gläubigern, der internationalen *haute finance* und den Rentiers regiert wird.

Diese Hilflosigkeit hat eine Geschichte. Die Länder Europas sind nach dem Krieg durch das Versprechen oder die Vorspiegelung einer funktionierenden Weltwirtschaftsordnung dazu gebracht worden, sich nach außen hin zu öffnen (im Waren- und Zahlungsverkehr). Das Vertrauen war deplaciert, denn es gibt diese Ordnung nicht und gab sie von Anfang an nicht: Das Weltwährungssystem von Bretton Woods hat nur funktioniert, weil die Amerikaner durch Marshallplan, Direktinvestitionen und Anleihen Dollars hineingepumpt haben, letzten Endes dann zu viel, so daß man sie nicht mehr halten wollte. Darauf folgte dann das gegenwärtige System, in dem die Wechselkurse der Willkür von Kapitalströmen ausgeliefert sind, die ganz irrationale Resultate produzieren. Der schrankenlose Kapitalverkehr ist mit einer stabilen Ordnung nicht vereinbar. Die Länder, insbesondere Österreich, haben sich inzwischen so stark auf Export eingestellt, daß sie überaus verwundbar sind.

Die Fragen, die uns heute peinigen sind dieselben, die sich Keynes in den ersten Kriegsjahren stellte, als er über die Methode nachdachte, mit der sich England in der Nachkriegszeit über Wasser halten können würde. Die Alternativen waren: Eine tragfähige internationale Ordnung, in Übereinstimmung mit Amerika ausgearbeitet, oder aber Bilateralismus nach dem Vorbild von Schacht. Protektionismus hat er dabei nicht explizit in Betracht gezogen, obwohl er früher, am Beginn der Weltkrise, davor nicht zurückgeschreckt ist.

Versuchen wir, die Frage des Protektionismus ruhig zu analysieren: Sie hat zwei Seiten, eine internationale und eine interne. Vom Standpunkt des internationalen Wohlverhaltens erscheint Protektionismus als ein unfreundlicher Akt. Er nimmt andern Ländern effektive Nachfrage (den Markt) weg. Das tut man aber auch mit allen anderen Mitteln, mit denen man (im Alleingang) die laufende Zahlungsbilanz zu verbessern sucht, weil sie stets auf Kosten der andern gehen, stets ihnen einen Markt wegnehmen: Restriktion der Nachfrage durch fiskalische oder monetäre Politik, Abwertung oder Lohnsenkung, ja selbst technologische Konkurrenz. Es ist offenbar rein willkürlich wenn man einige dieser Methoden kriminalisiert und die andern nicht. Will man Kriterien

des internationalen Wohlverhaltens aufstellen, dann muß man offenbar andere finden. Es ist naheliegend die Zahlungsbilanz dafür zu wählen: Wer ein Defizit hat, hat gutes Recht sich zu wehren und dazu welche Methoden immer zu benützen. Wer strukturelle Überschüsse hat, steht als ein Schädling der internationalen Gemeinschaft da, der den andern Märkte wegnimmt ohne selbst entsprechenden Absatz zu bieten, der damit auch im internationalen Maßstab restriktiv wirkt. Das ist Keynes' Standpunkt.

Vom internen Standpunkt wirft der Protektionismus andere Probleme auf. Historisch gesehen fordert der Protektionismus, an verschiedenen Beispielen gesehen, ganz verschiedene, ja gegensätzliche Beurteilung heraus. Er erscheint in manchen Fällen als geeignetes, vielleicht sogar unerläßliches Instrument einer wirtschaftlichen Entwicklung (Beispiele liefern heute Japan, früher U. S., auch England im frühen Stadium der industriellen Revolution, ferner Deutschland, vor allem die deutsche chemische Industrie). In anderen Fällen ist er ganz offensichtlich nur das Mittel zur Erhaltung veralteter und ineffizienter industrieller Strukturen, ein Garant für Erstarrung und Stagnation (so in Österreich, oder in Frankreich in der Vorkriegszeit). Was macht den Unterschied? Ich glaube, es liegt daran, daß im ersten Fall der Protektionismus nur ein Teil einer aktiven planvollen Entwicklungspolitik ist; das ist offensichtlich in Japan, wo er in ein Konzept der Technologiepolitik eingebunden ist. Im andern Fall dagegen resultiert der Protektionismus lediglich aus dem passiven Nachgeben gegenüber der Forderung von bedrohten Interessen nach Schutz. Er ist eine gänzlich konzeptlose und planlose Politik des bloßen Zurückweichens vor dem Druck der Interessenvertretungen. Der Verdacht ist unabweisbar, daß der neue Protektionismus, wenn er kommen sollte, in Österreich wieder dieselbe Rolle spielen würde. Das läßt sich durch einfache Überlegung plausibel machen. Wir sind auch heute keineswegs frei von Protektionismus, so wie er etwa bei der Vergabe öffentlicher oder öffentlich beeinflusster Aufträge praktiziert wird – und es scheint, daß der Einfluß auf die Effizienz hier eher negativ ist.

Bilateralismus ist vom Protektionismus zu unterscheiden, denn es dreht sich dabei um die Erhaltung oder Erweiterung des Exports, diese Methode ist also prinzipiell nicht auf Restriktion abgestellt. Es muß anerkannt werden, daß Bilateralismus heute schon eine erhebliche Rolle in der Welt spielt. Es ist nicht derselbe Bilateralismus wie zur Zeit Schachts. Er wird in loserer Form in einer Zusammenarbeit zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Stellen durchgeführt. *Business Week* hat vor dreiviertel Jahren eine Reportage darüber geschrieben, gemischt aus heiligem Abscheu vor der „Verzerrung der natürlichen Allokationen“ und handfesten Hinweisen darauf, welche guten Geschäftsmöglichkeiten hier unter den heutigen Bedingungen drin stecken. Die Chancen für den Bilateralismus werden ständig größer in dem Maß als sich die Position des Käufers verstärkt, so daß selbst für ein kleines Land hier weitere Möglichkeiten bestehen.

Die von Keynes erhoffte und erstrebte internationale einvernehmli-

che Lösung scheint heute noch weiter weg als zu seiner Zeit. Die Gläubigerländer – U. S., Japan, BRD – sind nicht bereit auf die Vorteile, die sie im Dschungelkampf besitzen, zu verzichten. Die USA speziell, als eine Macht, die ihren Zenith überschritten hat, dürfte durch längere Zeit einen erbitterten Kampf um die Erhaltung ihrer Stellungen führen.

Vielleicht ist eine Lösung im regionalen Maßstab, also für Europa, eher durchführbar. Eine derartige Clearing-Union würde innerhalb der Region Grundsätze des Wohlverhaltens anwenden, ausreichende Liquidität sichern und die Wechselkurse vorwiegend stabil, aber keineswegs unveränderlich halten. Nach außen hin würde sie mit Bilateralismus arbeiten, um keine Defizite entstehen zu lassen. Vor allem aber würde sie nach außen hin eine strikte Kontrolle der Kapitalströme durchführen, um gegen jede Erpressung gefeit zu sein. Womöglich sollte sie auch mit einem Teil des „Südens“ Abkommen auf bilateraler Grundlage schließen, ohne dabei diese Länder ausbeuten zu wollen. Eine solche Lösung würde den Weg zu einer vernünftigen Wirtschaftspolitik freimachen, der heute auf allen Seiten durch unsere Abhängigkeit vom Ausland, durch die Rücksicht auf die Zahlungsbilanz, versperrt ist: Budgetpolitik, Zinspolitik, Beschäftigung sind hier blockiert. Augenblicklich scheint dieser Weg noch utopisch, aber man sollte ihn anstreben und vorbereiten, im Vertrauen darauf, daß die Zeit für ihn arbeitet.

Scenario für die Krise

“Banks and bankers are by nature blind.” Essays in Persuasion p. 156.
“The present signs suggest that the bankers of the world are bent on suicide.” p. 157.

In den großen Industriestaaten wird die Wirtschaftspolitik in den letzten acht Jahren von Grundsätzen beherrscht, die der Vollbeschäftigungspolitik entgegengesetzt sind; laissez faire ist der Grundsatz, der den ansonsten so verschiedenen Richtungen, die etwa in der Reagan Administration vertreten sind, gemeinsam ist. In dem Maße als sich die Krise vertieft, entstehen jedoch in den Meinungen und Haltungen tiefgreifende Änderungen, da sich Folgen der monetaristischen Politik herausgestellt haben, mit denen man offenbar nicht gerechnet hatte. Auf die neo-konservative Reaktion folgt wieder eine Ernüchterung, die weniger von den Massen ausgeht als von der Geschäftswelt, ja zum Teil sogar von den Banken, die ursprünglich die überzeugten Anhänger und Anstifter des Monetarismus waren. Die großartigen Experimente der Monetaristen haben eine Sprengkraft im Finanzsystem erzeugt, vor der ihren Urhebern selbst bange wird. Die Erschütterung durch Insolvenzen von Ländern und Firmen, die mit dem Fortgang der Krise nur ärger werden kann, hat die Banken in Schwierigkeiten gebracht, die durch die internationale Verflechtung der Kredite einen besonders gefährlichen Charakter erhalten, weil man nicht genau weiß, wer im einzelnen Fall der zuständige „lender of the last resort“ ist. Im übrigen sind die Geschäfte der Eurobanken hauptsächlich in Dollars abgewickelt, so

daß etwaige Schwierigkeiten auch nur durch Hilfe in dieser Währung beseitigt werden können, was offensichtliche Komplikationen schafft. Die Finanzkrise ist notwendig eine Währungskrise, das heißt sie bedroht die Währungsreserven.

Als ein Symptom für die neue Einstellung, die durch die Schwierigkeiten der Banken geschaffen wurde, sei ein Bericht von einer Konferenz des „International Institute of Economics“ erwähnt, an dem auch ein Vertreter von Morgan Guaranty Trust teilgenommen hat. Der Bericht verlangt, daß vier Länder, U. S., U. K., Japan und die BRD sich auf eine gemeinsame „Reflation“ einigen sollen¹. Wenn die Banken krank sind, wird Morgan ein Keynesianer. Der Hochzinspolitik ist schon im vorigen August ein Ende gesetzt worden und kürzlich hat die *Business Week* das Ende des Monetarismus festgestellt, das ich schon im August aus der Sachlage diagnostiziert habe. In der Tat hat sich die Interessenlage der Banken vollkommen umgedreht. Ihr Interesse liegt nicht mehr wie bisher in hohen Zinsen und Knappheit des Geldes; man kann ja den Banken nur dadurch helfen, daß man mehr Liquidität schafft, mehr Geld in das System pumpt. Die Banken entdecken auf einmal, daß die Leiden ihrer Schuldner auch ihre eigenen sind und daß die Hochzinsen von diesen Schuldnern nicht verkraftet werden können.

Ich glaube nicht, daß die Kalamitäten ein Ende gefunden haben, denn die Insolvenzen können sich mit dem Fortdauern der Krise nur verschlimmern. Die Krise wird nicht eines natürlichen Todes sterben, weil das Vertrauen, die Zuversicht, die Jahrzehnte hindurch die Wirtschaft im Fluß gehalten haben, durch die jahrelange neo-konservative und monetaristische Politik vollkommen zerstört worden sind, und weil man bei 70 Prozent Kapazitätsauslastung keine wirksame und dauerhafte Erholung erwarten kann. Die Krise wird nur enden, wenn man sie durch Expansionspolitik umbringt. Zunächst ist das trotz mancher Anzeichen von Gesinnungswechsel nicht zu erwarten und es wird noch weiterer Schicksalsschläge bedürfen, ehe diese Leute Raison annehmen.

Ich glaube, daß die Herrschaft des Monetarismus auf dem ungeheuren Machtzuwachs der Banken beruht, die auf dem Euromarkt Unabhängigkeit und Gewinne genossen haben wie noch nie vorher. Der Höhepunkt ihrer Prosperität war das Ölgeschäft, aber das ist jetzt vorbei.

Die Schwäche und Stützungsbedürftigkeit der Banken, und was ihnen im weiteren noch alles passieren mag, wird dazu führen, daß sich das politische Kräfteverhältnis wieder zu ihren Ungunsten verändern wird, genau wie das nach 1931 der Fall war. Damals ergab sich in England eine Verschiebung zugunsten der Industrie, mit der Folge von Protektionismus und Devisenbewirtschaftung. Eine Wiederholung dieses Umschwungs als Folge des Prestige- und Machtverlusts der Banken

¹ *Promoting World Recovery. A Statement on Global Economic Strategy* by twenty-six economists from fourteen countries. Institute of International Economics. Washington D.C. December 1982.

ist in England unvermeidlich. Ich glaube, daß es ähnliche Tendenzen auch in anderen Ländern geben wird, insoweit der Monetarismus unter dem Einfluß der internationalen Banken dort eine Rolle gespielt hat. Es ist daher zu erwarten, daß sich die herrschenden Ideologien und Kräfteverhältnisse in vielen Ländern als Folge der Krise erheblich ändern werden. Dazu dürfte in Europa noch etwas beitragen. Der Gegensatz zwischen Amerika und Europa, der aus dem zunehmenden Konflikt auf den Weltmärkten resultiert, wird sicherlich fort dauern. Wie sich schon gezeigt hat, werden die europäischen Länder, sobald die gemeinsamen Interessen ihrer Industrien durch amerikanische Maßnahmen bedroht sind, zu einer sonst ganz ungewöhnlich solidarischen Haltung gebracht. Man kann auch hierin ein Anzeichen für mögliche Wendungen sehen, die eine europäische Zusammenarbeit im Geiste der Vollbeschäftigungspolitik nicht mehr utopisch erscheinen lassen.

Strukturprobleme und Technologiepolitik

"It is useless to tackle the transfer problem seriously until the jobs have first been created elsewhere, and employers are crying out for men". Can Lloyd George do it? Essays in Persuasion p. 90.

Der Keynesischen Wirtschaftspolitik ist manchmal vorgeworfen worden, sie sei ausschließlich Konjunkturpolitik und klammere die Probleme der längeren Sicht aus. Das ist aber nichts anders als die wirtschaftspolitische Seite der sogenannten neo-klassischen Synthese („bastard Keynesianism“), die eine Entstellung der Theorien von Keynes darstellt. Es entspricht dieser neo-klassischen Synthese, daß sich die Wirtschaftspolitik nur um kurzfristige Schwankungen zu kümmern brauche, die langfristigen (Struktur-)Probleme dagegen der unsichtbaren Hand überlassen werden sollten; hier würden sich die Dinge von selber einrenken, laissez faire sei hier am Platze. Keynes, der Hafeneinrichtungen, Straßen, Brücken, Elektrizitätsversorgung etc. mit Hilfe von halb-öffentlichen Gesellschaften planen und bauen lassen wollte, paßt nicht ganz in dieses Bild.

Auf dem Gebiet der langfristigen Politik sind in Österreich lange Zeit zwei Tatsachen ausschlaggebend gewesen.

Die erste ist die Abwesenheit von Planung, von systematischen Überlegungen über die langfristige Entwicklung der Industrie oder anderer Zweige der Wirtschaft. Das Manko ist besonders auffällig auf dem Gebiet der verstaatlichten Industrie. Der Staat hat ihr gegenüber eine Politik des laissez faire verfolgt, mit dem impliziten Argument „die wissen das eh' besser“, fast wie Anhänger der früher genannten neo-klassischen Synthese. Eine solche Einstellung übersieht nur eines: Die Funktion der Koordination ist unabdingbar und sie kann nicht von den einzelnen Unternehmen übernommen werden; man braucht dazu einen Generalstab. Eine besonders schwere Folge der jahrzehntelangen Vernachlässigung der Planung besteht darin, daß wir keinen Generalstab aufgebaut haben. Das ist bedauerlich, denn es bedarf vieler Jahre

mühsamer Arbeit, um das erforderliche Team zu selektionieren und zu schulen (multi-disziplinäre Arbeit!). Wir behelfen uns in der Zwischenzeit mit ausländischen Gutachten, die nur die Rolle eines Feigenblattes spielen, mit dem der Mangel einer Industriepolitik beschönigt und unangenehme Entscheidungen gerechtfertigt werden sollen. Unsere Stellung in Verhandlungen mit den multinationalen Konzernen wird durch den organisatorischen Mangel nicht gestärkt: Diese haben es an dem Aufbau von vorbildlichen Planungs- und Forschungsstäben nicht fehlen lassen.

Die zweite Tatsache ist die Abwesenheit einer genügend breiten Innovationstätigkeit und der wirkungsvollen Förderung einer solchen. Über die Ursachen ist viel, und viel richtiges geschrieben worden. Ich möchte hier ein Destillat meiner eigenen Anschauungen über dieses Thema anbieten.

Österreich ist ganz allgemein und schon seit längerer Zeit sehr konservativ im wörtlichen Sinn, das heißt konservierend. Die Institutionen der Nachkriegszeit, die sich in der kurzfristigen Politik so sehr bewährt haben – die Sozialpartnerschaft – haben diese Konservierungstendenz perpetuiert und vielleicht sogar verstärkt. Wir sind so organisiert, daß es für jedes Betätigungsfeld jemanden gibt, der dafür verantwortlich ist und der achtgibt, daß sich kein unbefugter hineinmischt. Wer etwas neues machen will, macht sich zum Feind des bestehenden. Es gibt daher in unserer Industrie wenig neue Unternehmer. Ohne diese wird sich aber nie ein Klima der Innovation herstellen lassen.

Gleichzeitig gibt es auf der Seite der öffentlichen Hand eine Art struktureller Inkapazität zur Innovationsförderung. Die Engpässe sind hier: Die Sparsucht am falschesten Platze; und der Mangel eines Teams von wohl ausgebildeten Fachleuten, die entscheiden könnten, was gefördert werden soll. Das vorherrschende Ideal ist eine Innovationsförderung durch Computer (ähnlich etwa der Eheanbahnung auf diesem Weg) oder durch Roboter. Aber so geht das nicht. Man braucht eine sinnvolle Koordination der Bestrebungen, die nur von Menschen zu leisten ist, mit anderen Worten, eine Technologiepolitik. Es kann nicht genug betont werden, daß Planung – eine vernünftige Planung – nicht eine Sache des Reglements ist, sondern die Erfüllung der Aufgabe, die bestehenden Möglichkeiten und Ansätze herauszufinden und sie zu koordinieren und zu fördern. Wir kommen hier nur wieder zu dem schon erwähnten Generalstab, dem Kern des Pudels. Er muß allen ins Aug gehen, weil er denkt, und darin liegt auch der Grund dafür, daß er so schwer durchzusetzen ist. Wollen wir diesen Weg aber nicht gehn, dann bleibt meiner Überzeugung nach nur der Weg zur Kolonie übrig.

Meßprobleme staatlicher Aktivitäten – Plädoyer für eine ergänzende, outputorientierte Betrachtungsweise

Manfried Gantner

1. Verkürzende Darstellungen der Staatstätigkeit: nominell inputorientiert und aggregiert

Die Diskussion um Wachstum, Umfang und Rolle des Staatssektors in der jeweiligen Volkswirtschaft steht seit langem im Mittelpunkt eines geradezu erbittert geführten Glaubenskrieges: „Von den einen (wird) der Staat als Instrument des gesellschaftlichen Fortschritts gesehen . . ., von den anderen als Leviathan, als gefährlicher Riese, der gebändigt . . . werden muß¹.“ Es ist P. Bernholz sicherlich recht zu geben, wenn er in einer Studie über wachsende Staatstätigkeit zu den dabei präsentierten Staatsquoten festhält: „Das vorgelegte Material muß jeden Beobachter unbeschadet seiner politischen Überzeugung beeindrucken².“ Mehr noch als die dabei und in vielen Studien mit großer Akribie und statischem Aufwand aufgezeigte rasante Entwicklung der Staatstätigkeit im In- und Ausland³ aber beeindruckt die noch immer vorhandene *Einseitigkeit* des Informationsstands über eben diese Staatstätigkeit, die wir so intensiv bemühen bzw. mit der wir so ausgiebig konfrontiert sind. Wirklich beeindruckend ist nach der hier vertretenen Meinung wie *wenig* wir im Grunde wegen der einseitig inputorientierten, an nominalen Einnahmen- bzw. Ausgabengrößen ausgerichteten und an pauschalen Aussagen wie Staatsquoten orientierten Betrachtungsweise von dem wirklich wissen, was wir in Anbetracht der mittlerweile erreichten Eingriffsintensität von der Staatstätigkeit unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten wissen müssten.

Das den folgenden Ausführungen zugrundeliegende Problem kann mit T. P. Hjerpe charakterisiert werden: „The expansion of the public sector has greatly affected the need to develop the information basis of

the public sector for policy purposes⁴." Beispiele für ein solches, ungestilltes Informationsinteresse kommen in Fragen wie den folgenden zum Ausdruck:

Wie dick ist der Schleier, den Inflation und – vor allem – die Verschiebung relativer Preise über die staatliche Aufgabenerfüllung breiten? Wie könnte man „die Realität“ der Staatstätigkeit nicht nur mit Hilfe des Aufwandes, nicht nur durch den Schleier und die Brechungen unterschiedlicher Preissteigerungen, sondern „real“ und output- – also ergebnisorientiert – messen? Oder anders ausgedrückt: Wenn für eine Aufgabe des Staates mehr Geld ausgegeben wird, so darf der Bürger und sollte der Politiker wissen, erhalte ich dafür mehr/bessere staatliche Leistungen oder werden gleiche/schlechtere öffentliche Leistungen nur teurer erbracht.

Wir haben eine Fülle von Anhaltspunkten über die Staatstätigkeit, über deren Umfang, die Art und Weise ihrer Durchführung und auch über ihre Wirkungen. Aber: Erfassen die Daten, die uns die Statistik liefert, gültig und vollständig den Gegenstand, der erfaßt werden soll? Was wird (tatsächlich) gemessen? Was sollte (hingegen) gemessen werden, um das jeweilige Erkenntnisinteresse gültig zu beantworten? Spiegelt das Meßergebnis „die Realität“ oder lediglich die getroffenen Annahmen wider? Etwa: Werden Preissteigerungen zu (un)gunsten des Staatssektors nur durch die Eigenschaften der verwendeten Deflatoren vorgegaukelt? Werden selbst korrekten statistischen Materialien unzutreffende Auslegungen übergestülpt? Oder: Was messen eigentlich Staatsquoten – entsprechend dem gewählten statistischen Ausgangsmaterial und den gewählten Abgrenzungen des Erkenntnisgegenstandes? Was wissen wir über die Menge und Qualität staatlicher Leistungserbringung, was über die Produktivität der eingesetzten Faktoren, was über die Effizienz und Effektivität der gesamten staatlichen Veranstaltung und einzelner ihrer Teile?

Die folgenden Ausführungen greifen zwei der genannten Probleme explizit auf und geben dabei Hinweise auf Antworten für einige andere, der eben aufgeworfenen Fragen: Es sollen im folgenden die Grenzen von (inputorientierten) *Staatsquoten* angesprochen und die Notwendigkeit, Schwierigkeiten und Lösungswege für eine outputorientierte Messung der staatlichen Leistungserbringung aufgezeigt werden. Die Schwierigkeiten liegen dabei darin, daß outputseitige Mengenvorstellungen im öffentlichen Sektor weitgehend nicht existieren und öffentliche Leistungen zu politischen Preisen abgegeben werden. Die Ausführungen sind keinesfalls als Kritik an der in den letzten Jahren eindrucksvoll verbesserten Statistik des öffentlichen Sektors gedacht; es werden dabei vielmehr Ergänzungswünsche vorgebracht, die an die Seite – nicht an die Stelle! – der bisher oft zu pauschalen und/oder beinahe ausschließlich inputorientierten Betrachtung treten sollten. Davon könnte eine ausgewogenere Einschätzung der Staatstätigkeit in der Öffentlichkeit erwartet werden als sie im „Entweder-Oder“, des Eingangszitats zum Ausdruck kommt. Es könnte daraus aber auch eine Verbesserung von Planung, Entscheidung und Kontrolle in Richtung

kostengünstiger(er) und bedarfsgerechter(er) Staatstätigkeit resultieren.

2. Bemerkungen zu den Grenzen der Aussagefähigkeit von Staatsquoten

Hätten Staatsquoten nicht ihre *Vorteile*, so fänden sie nicht in so hohem Maße Verwendung: Die facettenreiche Wirklichkeit erfordert zu ihrer Erfassung und Verarbeitung Abstraktionen; komplexe Vorgänge müssen auf das Wesentliche reduziert werden. So können beispielsweise die unterschiedlichsten wirtschaftlichen Aktivitäten zu Transaktionen, Mengen von statistischen Einheiten zu Sektoren bzw. Transaktoren zusammengefaßt werden. Durch die Reduktion aller Vorgänge auf einen gemeinsamen Nenner werden – nach gängiger Auffassung – zentrale Allokationsprobleme (wieviel Staat?, wieviel privater Sektor?) für die Politiker, die Verwaltung, die Wissenschaft, die Medien, die Verbände, die Bürger, das Ausland usw. transparent. Die komplexe Realität wird in eine Sprache und in Kategorien transformiert, die diese Entscheidungsträger sprechen und verstehen. Es wird damit ein Abstraktionsniveau erreicht, das in der Öffentlichkeit als gültige Operationalisierung für eine (allerdings nur plakative) Diskussion um die Größe des Staatseinflusses ebenso zum Nennwert genommen werden kann wie das anhand der Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes gemessene Wirtschaftswachstum noch immer (!) als Ausdruck für die Wohlfahrt der Bürger bzw. als Beweis einer erfolgreichen Politik interpretiert wird.

Solche Maßstabsveränderungen der Diskussion, solche Vereinfachungen haben allerdings ihren Preis. Es ist zu fragen, wo die *Grenzen* einer solchen Betrachtungsweise liegen⁵. Dies soll in der gebotenen Kürze im Hinblick auf die in der politischen Diskussion häufig bemühten „Zwangsabgabenquote“ bzw. der „Gesamtausgabenquote“⁶ gezeigt werden. Dabei wird deutlich, daß die Unterstellung, aus unveränderten Staatsquoten auf eine Stabilisierung des Wachstums des Staatssektors im Vergleich zur übrigen Volkswirtschaft schließen dürfen⁷, ein ebenso (beinahe) untauglicher Versuch am falschen Objekt ist, wie wenn eine steigende (sinkende) Staatsquote unbesehen mit mehr (weniger) Leistungen für die Bürger gleichgesetzt wird. Allgemein ist festzuhalten, daß differenzierte Fragestellungen auch differenzierter Staatsquoten bedingen, wobei im Einzelfall zu überprüfen ist, ob sich solche Relativzahlen für das betreffende Erkenntnisinteresse eignen. Es gibt also nicht *die* Staatsquote und es sollte auch niemals *eine* Staatsquote allein zur umfassenden Charakterisierung einer Entwicklung Anwendung finden. Dementsprechend dürfen Staatsquoten bei ihrer Ableitung und Interpretation weder von der zugrundeliegenden statistischen Erfassung der Zähler- und Nennergrößen⁸ noch von der zur Beantwortung jeweils vorgelegten Fragestellung abgekoppelt sein.

Was nun die Zähler- und Nennergrößen anlangt, so ist bei der

Interpretation von auf Basis des Sozialprodukts (des Inlandsprodukts) gebildeten Staatsquoten auf die Beschränkungen zu achten, die sich aus der *tatsächlichen* Rechnung aufgrund der dort verfolgten Zielsetzungen, den dort selektionierten Vorgängen und der dort zugrundegelegten Bewertung ergeben. Im Hinblick auf die in den Ausgangsstatistiken der VGR und der Finanzstatistik zugrundegelegten Konventionen⁹ hinsichtlich der Erfassung, Bewertung und Abgrenzung des Staatssektors ist zu beachten, daß dabei nicht nur Qualitäts- und Produktivitätsaspekte öffentlicher Aufgabenerfüllung, sondern auch Gesichtspunkte vernachlässigt werden, die eine Auskunft darüber geben, ob diese Leistungen präferenzgerecht, effizient und – im Hinblick auf Ziele – effektiv erstellt werden. Daneben werden – je nach statistischer Abgrenzung – verschiedene Organisations- (und Finanzierungs-)formen¹⁰ und damit: Phänomene der „Flucht aus dem Budget“, der „Flucht in die Zukunft“¹¹, der „Flucht in den privaten Sektor“ (durch Kostenbelastung außerhalb der eigentlichen „Zwangsabgabenquote“)¹² ebenso nicht bzw. unvollständig erfaßt wie die normen- statt etat-intensive Staatstätigkeit¹³ und die gemäß verschiedensten Kriterien gebildeten Struktur- (z. B. Verteilungs-)aspekte. Als mangelhaft muß auch die weitgehend fehlende Berücksichtigung des öffentlichen Vermögens, der gegebenen Zugangsbeschränkungen zu öffentlichen Leistungen sowie der Möglichkeiten des Staatssektors, über öffentliche Unternehmen und administrierte Preise, Ziele zu verwirklichen, erwähnt werden¹⁴.

Im Hinblick auf die Begrenzung der Aussagefähigkeit von Staatsquoten muß schließlich die zu vermutende unterschiedliche Betroffenheit des Zähler- und Nennerausdrucks von Staatsquoten durch *Preissteigerungen* erwähnt werden, ein Aspekt, dessen Messung, Erscheinungsformen, Ursachen und Konsequenzen an anderer Stelle unter Beschränkung auf ausgabenseitige Gesichtspunkte der staatlichen Leistungserstellung vertieft behandelt wird¹⁵.

3. Eine outputorientierte Betrachtung staatlicher Leistungserbringung

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen Überlegungen zur inputunabhängigen Erfassung der Mengen- und Qualitätskomponenten des öffentlichen Outputs. Für die Notwendigkeit einer solchen Messung können ebenso Argumente angeführt werden, wie für die dabei auftretenden Schwierigkeiten.

3.1. Notwendigkeit und Schwierigkeiten der Erfassung von Mengen- und Qualitätskomponenten

a) Überblick: Was die *Notwendigkeit* anlangt, so müssen Mengen- und Qualitätsvorstellungen des staatlichen Outputs für Produktivitäts-, Effizienz- und Effektivitätsmessungen staatlicher Aktivitäten zur

Unterstützung von Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Kontrollvorgängen innerhalb des öffentlichen Sektors aber auch für die verbesserte Berücksichtigung von Konsumentenpräferenzen und Steuerzahlerinteressen entwickelt werden.

Die *Schwierigkeiten* staatlicher Outputmessung bestehen insbesondere in verschiedenen traditionellen Denkmustern und Eigeninteressen von Wissenschaft und Praxis, wie

- der bereits erwähnten „Kostenkonvention“,
- der Überschätzung von Informationsmängeln betreffend öffentliche Leistungen und der Implikation fehlender (verzerrender) Preise im Staatssektor,
- der Theorie spezifischer Kollektivgüter,
- das Denken auf zu hohe Zielebene (z. B. nationale Sicherheit, gerechte Einkommensverteilung, Vollbeschäftigung),
- dem fehlenden Interesse von Exekutive und nachgeordneter Bürokratie aber auch der Legislative, solche Outputmaße zu entwickeln, die dann auch *gegen* ihre eigenen Interessen eingesetzt werden könnten,
- der Einsicht, daß sich nicht für alle Aktivitäten mit gleicher „Leichtigkeit“ Outputmaße entwickeln lassen,
- der Unterstellung, daß nur über alle Aktivitäten hinweg aggregierte und dementsprechend eindimensionale Ergebnisse als sinnvolle Interpretationen öffentlicher Aktivitäten zugelassen bzw. geeignete Ausgangsbasen für Handlungsanweisungen darstellen sowie
- der fehlenden Zerlegung des staatlichen Produktions- und Leistungsabgabeprozesses.

Diese im öffentlichen Sektor teils tatsächlich gegebenen, teils lediglich vorgeschützten Schwierigkeiten, tragen insgesamt zu einer weitgehenden Informationsabschirmung hinsichtlich des staatlichen Outputs bei.

Im folgenden sollen einige dieser Schwierigkeiten analysiert und auf ihre Berechtigung hin überprüft werden. Daraus ergeben sich jeweils Lösungswege für die staatliche Outputmessung.

b) Monetäre Inputs als verkürzender Ausdruck staatlicher Outputs:

Als Vorbefund kann aus den bisherigen Ausführungen festgehalten werden, daß mit der faktischen Gleichsetzung monetärer Ausstattung von Budgetfunktionen und -ansätzen mit den *eentlichen* Leistungen des Staates bzw. der *tatsächlichen* Zielerreichung der (an sich offensichtliche) Umstand verdeckt wird, daß öffentliches Ausgabenwachstum und die Zunahme der Leistungserbringung nicht deckungsgleich sind.

In systemanalytischer Betrachtungsweise stellt sich der öffentliche Sektor als relativ offenes, dynamisches und – auch wenn sich dies nicht immer für jeden Betrachter und zu jeder Zeit manifestieren mag – als zielorientiertes System dar.

Eine als systematisch zu bezeichnende Analyse des öffentlichen Sektors würde dementsprechend als Mindestbedingungen Kenntnisse

über Ziele, die relevante Umwelt, die Inputs, über den Prozeß, über Outputs und deren gegenseitigen Beziehungen voraussetzen.

Hält man diesen Anforderungskatalog, der *vom Erkenntnisinteresse* sowohl der üblichen Finanzstatistik als auch der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung¹⁶ *abweicht*, den genannten Rechnungen gegenüber, so läßt sich feststellen, daß beim Staatssektor dort ein umfassender „black-box-approach“ Anwendung findet: Zwar sind (monetäre) Inputs bekannt, aber die Informationen über den Prozeß selbst und besonders über den Output entsprechen keineswegs den Herausforderungen, die die sich rasch wandelnde, komplexe „Umwelt“ an die staatlichen Problemlösungskapazitäten stellt.

c) Informationsmängel sowie Überschätzung der Implikation fehlender (verzerrender) Preise:

H. Brüngger und C. Orga (1978, 373) führen aus: „Während im Marktbereich die Vorteile eines Produktes durch das Sammeln von Informationen über vergleichbare Produkte oder aber durch eigene Erfahrungen ermittelt werden können, ist das bei den reinen öffentlichen Gütern sowie bei einem großen Teil der halböffentlichen Güter nicht möglich.“ Dagegen ist einzuwenden, daß der einzelne Konsument auch bei vielen Gütern und Leistungen, die der Markt bereitstellt, nur ein beschränktes „shopping around“ betreiben kann (z. B. Auto, Ferienreise), sei es, weil diese Informationsgewinnung mit erheblichen Kosten verbunden ist, sei es, weil diese ebenfalls lediglich aus zweiter Hand (z. B. Testberichte, Kataloge) erhalten werden können oder, weil die angebotenen Güter für den Verbraucher zu komplex sind. Was nun die öffentlichen Güter anlangt, so kann das Individuum zunächst bei vielen dieser Güter eine gezielte Auswahl treffen: Dadurch, daß für die betreffende Leistung in der Realität am Ort bereits eine Wahlmöglichkeit besteht (z. B. bei Spitälern, Schultypen), durch „Voting-on-foot“, durch bewußtes Unterlassen der Inanspruchnahme oder durch Vergleiche mit Ergebnissen früherer Benützung. Daneben wird es aber auch bei öffentlichen Leistungen eine Fülle von feed-backs, die dem Konsumenten ebenfalls zugänglich sind, geben, wie z. B. gesprächsweise weitergegebene Meinungen (z. B. über eine bestimmte Schule), Berichte über (die Qualität) öffentliche(r) Leistungen in Massenmedien und Leserbriefen, unterschiedliche Ausprägung verschiedener Leistungen nach Umfang und Qualität auf der Ebene der Kommunen, der Länder in nicht-unitarischen Staaten sowie im Ausland (Erfahrungen bei Urlaubs- oder Geschäftsreisen). Auf der Ebene der Bürokratie bzw. der Exekutive und Legislative gibt es zusätzlich weitere Informationen wie: Anregungen und Beschwerden, Expertisen, Berichte von Rechnungshöfen, Kontrolleinrichtungen und Ombudsmännern sowie die Ergebnisse international vergleichender Studien. All diese Erkenntnisse werden in den meisten Fällen der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht und können damit ebenso wie bei privaten Produkten in die Erfahrungswelt des interessierten Konsumenten eingehen.

Ein weiteres Informationsargument hängt damit zusammen, daß

öffentliche Güter und Leistungen sehr häufig nicht-marktmäßig abgegeben werden, woraus weitreichende Rückschlüsse auf die (fehlende) Möglichkeit der Outputmessung gezogen werden. Als Beispiel dafür möge folgende Argumentationskette von H. Brüngger und C. Orga (1978, 372) dienen. Sie stellen fest: „Es ist wichtig, die Absenz einer ähnlichen Schranke, wie sie das Verkaufserfordernis im Marktbereich darstellt, als *grundlegendes* (Heraushebungen von M. G.) Hindernis zumindest eines institutionalisierten Gebrauchs von Benützungs- oder Aktivitätskennziffern als Maßzahlen des Outputs zu erkennen“¹⁷.“ Die Schranke „Verkaufserfordernis“ biete nicht nur die Möglichkeit der Gewichtung unterschiedlicher Leistungen am Markt, sondern bewirke vor allem eine Trennung von Zahlungs- und Nichtzahlungswilligen. Am Markt zähle dementsprechend nicht schon die Erhöhung des Angebotes, sondern es müßten Käufer gefunden werden, die diese Leistungen zu den geforderten Konditionen abzunehmen bereit seien (ebendort).

Gegen diese Argumentation ist einzuwenden, daß der öffentliche Sektor ohnehin für einen erheblichen Teil seiner Leistungsabgabe Kostenersätze bzw. Gebühren verlangt, die bereits für manche Betroffenen einen wirksamen Ausschluß darzustellen vermögen. Daneben ist aber auch die jeweilige Budgetrestriktion für die betreffende Aufgabe zu erwähnen, die eine (allenfalls späte, aber wirksame) Obergrenze darstellt. Was die fehlende Eignung dieser Maßzahlen für den institutionellen Gebrauch anlangt, so sind diese nach Meinung von Brüngger und Orga (1978, 371) deshalb grundlegend problematisch, weil eine Gefahr bestehe, daß Benützungs- und Aktivitätskennziffern durch die zuständigen Stellen einer Manipulation (z. B. Beeinflussung der Aufenthaltsdauer in Spitälern) ausgesetzt seien. Die Hersteller öffentlicher Leistungen erhielten so Anreize, diejenige sich in den Kennzahlen niederschlagende Tätigkeit zu maximieren, nach der die Effizienz der betreffenden „Behörde“ beurteilt werde.

Dieses Argument dürfte dann viel von seinem Schrecken verlieren, wenn es gelingt, für die betreffende Aktivität repräsentative, analytisch sinnvolle und allenfalls an Normwerten (z. B. durchschnittliche Aufenthaltsdauer nach einem bestimmten operativen Eingriff) ausgerichteten Kennziffern zu finden. Dieses Argument gilt auch für Bereiche, in denen die Inanspruchnahme der Konsumentensouveränität weitgehend entzogen ist. Den Haupteinwand aber steuern H. Brüngger und C. Orga (1978, 374) selbst bei. Ein „von den den Inputs unabhängiges Maß des Outputs im Nichtmarktbereich muß deshalb auf der Ebene der *E f f e k t e* oder *Z i e l e* ansetzen“ (Heraushebungen von M. G.). Erst auf der Ebene der Wirkungen oder Ziele wird deutlich, *welche* Benützungs- und Aktivitätskennziffern sinnvollerweise im Zentrum der Analyse stehen und optimiert werden sollen. *Explizit* gemachte Ziele sind potente Schranken gegen eine sinnlose Aufblähung von Benützungs- und Aktivitätskennziffern. Wenn die Outputmaße auf dieser Ebene mit den Zielen rückgekoppelt sind, ergibt sich auch für öffentliche Leistungen die Möglichkeit einer *ständigen* Kontrolle, wie sie im Markt durch Preise gegeben ist.

d) Der Beitrag der Theorie spezifisch-kollektiver Güter zur Verschleierung der Möglichkeiten staatlicher Outputmessung – und ihre Abschwächung:

Ein mit vielen Verfeinerungen von der Finanzwissenschaft entwickelter Ansatz – die Theorie spezifisch-kollektiver Güter – trug und trägt viel zur Verschleierung der Möglichkeiten staatlicher Outputmessung bei¹⁸. Diese Theorie, deren Verdienst nicht zuletzt darin besteht, extreme Eigenschaften (Nichtrivalität, die Unmöglichkeit der Anwendung des Ausschlußprinzips, Nichtteilbarkeit) herauszustellen, die gewisse Güter auszeichnen, dient(e) – berechtigterweise – als wesentliche Argumentationsbasis zur Begründung von Marktversagen und der Notwendigkeit ihrer Bereitstellung durch (öffentliche) Kollektive.

Ohne daß hier, wegen der gebotenen Kürze der Darstellung, der volle Beweis geleistet werden kann, legt eine Lockerung der Annahmen, die das theoretische Konstrukt der spezifischen Kollektivgüter charakterisieren, offen, daß aus den genannten *abstrakten* Eigenschaften der falsche Schluß gezogen wurde, sie würden die *Realität* des Großteils staatlicher Güter und Leistungen abbilden. Dadurch wurden sie implizit zu Schutzbehauptungen hochstilisiert, um Mengen- und Qualitätsaspekten des öffentlichen Outputs nicht nähertreten zu müssen.

Die Berücksichtigung der Kritik am Konzept der spezifisch-kollektiven Güter bringt für das vorliegende Problem folgende Einsichten:

- In der Realität ist bei (fast) sämtlichen dieser Güter ein wie immer gearteter Ausschluß potentiell vorhanden, da alle diese Leistungen ein wahrnehmbares raum-zeitliches Profil aufweisen. Selbst wenn dieser Ausschluß nicht wirklich praktiziert wird, ist anhand des *möglichen* Ausschlußkriteriums die Ableitung von Mengenvorstellungen für den Output über die Benützung (Anzahl, Dauer) grundsätzlich durchführbar: Aus der Ausschluß*möglichkeit* folgt die Meß*möglichkeit*.
- Bei öffentlichen Gütern mit freier Konsumwahl (Optionsgüter im weiteren Sinn, z. B. Oper, Universität, Straßen, öffentlicher Verkehr) sollte für die Entwicklung von Mengeneinheiten besonders die Benützung (Anzahl, Dauer) und – mit *geringerem* Gewicht – die Kapazität herangezogen werden.
- Bei Leistungen, die die Konsumenten (normalerweise) nicht freiwillig unmittelbar in Anspruch nehmen (z. B. Feuerwehr, Gerichte, Krankenhäuser), da sie lediglich eingerichtet sind, um Schaden zu verhindern oder zu vermindern (Optionsgüter im engeren Sinn), sollte neben der unmittelbaren Benützung *vor allem* die mittelbare Leistung durch Berücksichtigung der Kapazität in die Mengennmessungen einbezogen werden.
- Ballung mag (in Grenzen) für den Produzenten „economies of scale“ bringen, für den Konsumenten aber bedeutet sie Qualitätsverschlechterung.
- Berücksichtigt man (im Hinblick auf Qualitäts- und Preissteigerungsgesichtspunkte) die Kapazitätsauslastung einer Leistung, so ist dies immer *nur* auf programm-individueller Basis möglich.

- Konzepte der Zahlungsbereitschaft setzen ein (im Hinblick auf die Realität) überzogenes rationales Individualverhalten und vollständige Teilbarkeit der Güterbündel voraus. Unterschiedliche Verfahren, die Zahlungswilligkeit der Konsumenten zu erfahren, liefern unterschiedliche Ergebnisse. Dennoch erbringen die – ebenfalls nur auf Programmebene möglichen – Versuche der Erfassung der Zahlungsbereitschaft ergänzende Informationen zur Bewertung staatlicher Leistungen im Rahmen des Kostenansatzes¹⁹.

3.2. Die Zerlegung des staatlichen Leistungserstellungsprozesses als Beitrag zur Messung des staatlichen Outputs in quantitativer und qualitativer Hinsicht

Wie ausgeführt werden hier Mengeneinheiten für die Erstellung von Mengenindizes und Indikatoren für die Qualität öffentlicher Leistungen gesucht. Dabei tritt ein grundsätzliches und gerne übersehenes Problem auf: Die Begriffsinhalte von „Menge“ und „Qualität“ einer bestimmten staatlichen Aktivität sind *nicht eindeutig*, da es im Zuge des staatlichen Leistungserstellungs- und -abgabeprozesses unterschiedliche *Anknüpfungspunkte* für eine Mengen- und Qualitätsmessung gibt. Darüberhinaus können für die jeweiligen Outputphasen von unterschiedlichen „Bewertern“ (z. B. staatliche Produzenten, Konsumenten) entsprechend ihren Funktionslogiken sehr unterschiedliche *Erkenntnisinteressen* formuliert werden, die ihrerseits bei ihrer Beantwortung unterschiedliche Mengen- und Qualitätsergebnisse generieren.

Unterschiedliche Beobachter werden an den einzelnen Anknüpfungspunkten staatlicher Leistungserstellung ihrem Erkenntnisinteresse angemessene Mengenindikatoren wählen und diese durch dazu passende Qualitätsindikatoren ergänzen²⁰.

a) Beschreibung des Phasenmodells – Anknüpfungspunkte der Outputmessung:

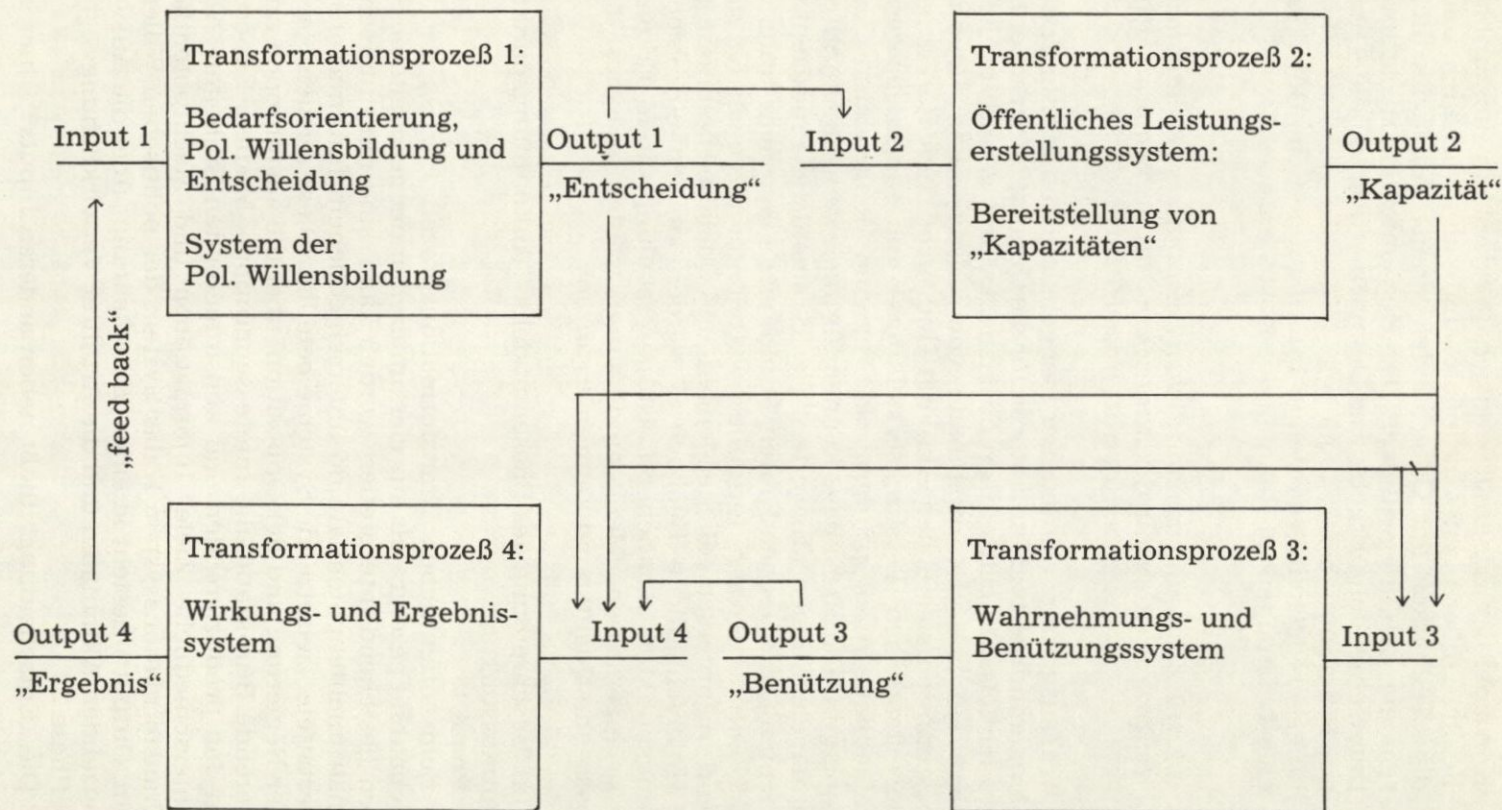
Phase 1:

Beim öffentlichen Transformationsprozeß i. w. S., der – wie im Schaubild gezeigt – als aus vier hintereinander geschalteten Subprozessen bestehend interpretiert werden kann, sind mit unterschiedlichem Instrumentenpotential und unterschiedlichem Informationsstand ausgestattete, zielsetzende Systeme beteiligt. Diese reichen von Politikern der Regierung und der Opposition, über die ausführende und kontrollierende Bürokratie, die Interessengruppen, Medien, Experten bis hin zu den produzierenden und konsumierenden Einheiten. Alle bringen unterschiedliche Ziele, Informationen und Machtpotentiale in das Transformationssystem 1, das System der politischen Willensbildung, ein. Output 1 besteht in einer „Entscheidung“ über die Auswahl der zu setzenden Aktivitäten und die Art ihrer Verwirklichung²¹.

Phase 2:

Die „Entscheidung“ fließt neben anderen Inputs²² – hier sind insbe-

Abb: Phasenmodell staatlicher Leistungserbringung



sondere die monetären Inputs zu nennen – in den Transformationsprozeß 2 ein. Das Ergebnis des Transformationsprozesses 2 wird hier „Kapazität“ genannt²³. Diese „Kapazität“ (Potentialität) besteht in Ausstattungen personeller und sachlicher Art, in institutionell-organisatorischen Vorkehrungen, in Berechtigungen und Verpflichtungen, in Problemlösungskapazitäten usw., kurz in „Programmen“: „Program“ steht hier als Sammelbegriff für eine zielgerichtete Aktivität einer dem Staatssektor zurechenbaren organisatorischen Einheit (Dienststelle). Mit einem Programm wird ein bestimmter Problembereich (Gegenstand, Zielgruppe) adressiert. Auf Basis rechtlicher Grundlagen, organisatorischer und finanzieller Vorkehrungen sowie personeller und sachlicher Kapazitäten werden dabei (im Idealfall) unter Beachtung der entsprechenden Umweltbedingungen und zielgerichtet Aktivitäten entfaltet.

Was den einzelnen Benutzer anlangt, so findet hier auf Ebene der „Kapazität“ zunächst einmal nur eine *mittelbare* Inanspruchnahme statt²⁴. Beispiele: Straßen, Beratungsaktivitäten, Transferprogramme (bei denen es der Zielgruppe meist freisteht, diese in Anspruch zu nehmen und damit die Auflagen zu erfüllen). Die *mittelbare* Inanspruchnahme kann mit Hilfe von Kapazitätsindikatoren (z. B. Bettenangebot, Zahl der Berechtigten etc.) gemessen werden.

Phase 3:

Davon ist die *unmittelbare* Inanspruchnahme zu trennen, wie sie als Ergebnis des Transformationsprozesses 3 auf Basis der Inputs (wie: Kapazitäten, Informationen, Zugang) im Zusammenwirken zwischen Angebot an Nutzungspotentialen und der direkten Mitwirkung des Abnehmers erfolgt²⁵.

Der direkte Output dieser Ebene wird hier „Benützung“ genannt und kann mit Hilfe von Benützungsindikatoren gemessen werden. Die Benützung ist u. a. eine Funktion der Wahrnehmung sowie der Erreichbarkeit dieser Einrichtungen, der Art der Ausgestaltung des Finanzierungsarrangements (Tarifgestaltung) sowie der Abstufungen zwischen absoluter Wahlfreiheit der Benützung und Zwang, wie sie durch den Staat für das entsprechende Angebot vorgegeben ist.

Wie die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistungen (bzw. das Wissen um die potentielle Nutzung) in das Wahrnehmungssystem des einzelnen Konsumenten eingeht, soll hier nicht näher untersucht werden²⁶.

Phase 4:

Die Outputs der bisher erwähnten Transformationsprozesse fließen gemeinsam mit den Informationen über die (bzw. tatsächlichen Ausprägungen der) relevante(n) Umwelt, dem Bestand an privaten und öffentlichen Gütern sowie der persönlichen²⁷ und gesellschaftlichen Bedienungskonstellation²⁸ in den Transformationsprozeß 4, das Wirkungs- oder Ergebnissystem, ein. Output 4 wird hier „Ergebnis“ genannt. Je nach den in den Transformationsprozeß 4 einfließenden Inputs, darunter auch das Zielsystem, wird das Ergebnis *sehr unterschiedlich* wahrgenommen und interpretiert.

Daß Regierung und Opposition unterschiedliche Vorstellungen über den gewünschten Output haben und vor allem den Output 4 unterschiedlich interpretieren, geht aus ihrem unterschiedlichen Zielsystem, ihrem Interventionspotential etc. hervor. Analoges gilt für jedes der eingangs (Input 1) erwähnten Zielsysteme. Alle machen einen Soll-Ist-Vergleich und lassen ihre Vorstellung vom „Ergebnis“ wieder als Teil von Input 1, ämlich als Leistungsanforderung für die nächste Periode, wirksam werden (Rückkoppelung)²⁹.

b) Aspekte der Qualitätserfassung staatlicher Aktivitäten:

Das eben präsentierte Phasenmodell öffentlicher Leistungsbereitstellung zeigt vier Anknüpfungspunkte für die Ableitung von „Mengenvorstellungen“ für staatliche Leistungen:

(1) „Vorleistungs-“ und monetäre Inputs (Input von Transformationsprozeß 2);

(2) „Kapazität“ (Output von Transformationsprozeß 2);

(3) „Benützung“ (Output von Transformationsprozeß 3);

(4) „Ergebnis“ (Output von Transformationsprozeß 4).

Es sind nun Qualitätsindikatoren zu suchen, die diesen Anknüpfungspunkten der Mengenmessung optimal entsprechen und die die mengenorientierten Kapazitäts-, Benützungs- und Ergebnisindikatoren um Qualitätskomponenten bereichern. Dabei wird zu beachten sein, daß wiederum die einzelnen „Beobachter“ (z. B. Regierung, Bürokratie, Medien, Konsumenten) an den genannten Meßstellen entsprechend ihren jeweiligen Erkenntnisinteressen unterschiedliche Qualitätsmaßstäbe anlegen dürften.

Auch wenn die Qualität der „Vorleistungsinputs“ eine sehr wesentliche und häufig unterschätzte Rolle spielt – man denke hier an den Faktor Arbeit, an den rechtlich-organisatorischen Rahmen und an Vorleistungen i. e. S. – soll dieser Gesichtspunkt hier nicht weiter vertieft werden.

Für die anderen Phasen werden folgende Anhaltspunkte für die Qualitätsmessung vorgeschlagen:

1. Verteilungs- und Erreichbarkeitsaspekte als Qualitätshinweise auf der Ebene der „Kapazität“:

Auf der Ebene der Bereitstellung von „Kapazität“ stehen aus der Sicht des Produzenten vor allem technisch-physische Merkmale im Vordergrund. Beispiel: Anzahl von Straßenkilometern einer bestimmten Kategorie. Aus gesellschaftlicher und individueller Sicht werden vor allem Versorgungs-, Verteilungs- und Erreichbarkeitsgesichtspunkte als Qualitätshinweise interpretiert werden können³⁰. „Als Erreichbarkeit kann ein Zustand gekennzeichnet werden, in dem keine Barrieren existieren, ein Gut in Anspruch zu nehmen.“ (Chr. Leipert 1978, 134.) „Erreichbarkeit“ bezieht sich demnach auf einen Zustand, in dem es keine räumlichen, zeitbedingten, ökonomischen, formalen/informellen³¹, subjektiven... Barrieren, Hemmnisse, Zugangsbeschränkungen usw. zu einem Gut (zu einer Leistung) gibt. Weniger

extrem und praxisrelevanter sind indessen Überlegungen, bei denen mit Hilfe geeigneter Indikatoren nach Abstufungen (Diskriminierungen) in bezug auf Verteilung und Erreichbarkeit gesucht wird.

Eine sehr bedeutsame Zugangsbeschränkung, das *subjektive* Rollenverständnis und/oder die subjektive Wahrnehmung bestehender Einrichtungen, spielt zwar erst in der Phase der Benützung/Nichtbenützung eine entscheidende Rolle, kann aber bereits durch die Art und Weise der Bereitstellung der „Kapazität“ (z. B. durch Information, Werbung) vom (öffentlichen) Anbieter erheblich beeinflusst werden.

2. Auslastungsgrad und Zeitaspekte als Qualitätshinweise auf der Ebene der „Benützung“:

Für die meisten Leistungen gilt, daß deren Qualität mit zunehmender Ausnutzung des Leistungspotentials durch die tatsächlichen Leistungsabgaben sinkt^{32, 33}. Mit zunehmender Ballung treten Ballungs- bis hin zu Überfüllungskosten auf (vgl. R. Pethig 1981, 187). Sie sind eine Funktion der Nutzungsrate (Benützer bezogen auf die Normalauslastung) in ihrer raum-zeitlichen Ausprägung. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang für bestimmte Güter und Leistungen technische Merkmale, wie: Normalauslastung (= vorgesehene Kapazität), maximales Leistungsangebot und Überfüllung einerseits und tatsächliche Inanspruchnahme andererseits³⁴.

Qualität könnte aber auch im Zusammenhang damit gebracht werden, wie „prompt“ (Rechtzeitigkeit/Schnelligkeit/„bei Bedarf jederzeit“) bestimmte Leistungen für den Konsumenten nutzbar bzw. Verwaltungsentscheidungen getroffen werden können (vgl. B. Hubka [1977, 110 ff.]. Beispiele: Reisepaßausstellung, Bau- oder Einfuhrbewilligung). Eine Bereitstellung „jederzeit bei Bedarf“ setzt eine Dimensionierung der Verwaltungsleistungen an der maximal zu erwartenden Auslastungskapazität voraus. Daneben wäre auch eine Kapazität denkbar, die Warteschlangen im Falle von Nachfragespitzen zuläßt. Hier sind die Kostenersparnisse beim Anbieter mit der Kosten-, d. h. Nutzereinbuße durch die Wartenden (Benützer) abzuwägen.

Als produzentenbezogenes Qualitätsmerkmal in der Phase der Benützung ist schließlich noch die Gesetzmäßigkeit/Rechtmäßigkeit zu erwähnen.

3. Verbesserung oder Verschlechterung der angestrebten Zielsetzung als Qualitätshinweis auf der Ebene der „Ergebnisse“:

Der erkenntnisleitende Grundsatz in diesem Zusammenhang lautet: Trägt die vorgenommene Änderung zur Verbesserung/Verschlechterung der angestrebten Zielsetzung bei („goal“- oder „mission“-oriented)?

Aus den sich daraus ergebenden, vielfältigen Möglichkeiten quantitativer und qualitativer Outputmessung folgt, daß die mit dem Denkmuster des Phasenmodells gewonnenen Outputmaße zweckmäßigerweise *nicht eindimensional* und damit ohne weiteres aggregierbar sein können. Im Gegenteil, damit würden wertvolle Einsichten auch im

Hinblick auf andere Erkenntnisinteressen als jene der unmittelbaren Outputmessung (z. B. solche der Effizienz- und Effektivitätsmessung) verdeckt. Dies impliziert jedoch schwierige Operationalisierungsprobleme. Während die monetären, die persönlichen und die sachlichen Inputs einigermaßen leicht objektivierbar sind, fehlen bei der „Kapazität“ und der „Benützung“ häufig (noch) die erforderlichen Daten. Auf noch größere Schwierigkeiten stößt man bei der Ermittlung des „Ergebnisses“, da diese von dem jeweiligen zielsetzenden System, der im betreffenden Zusammenhang als relevant empfundenen Umwelt, der vorgefundenen Bedingungskonstellation und sicherlich auch von den Outputs der vorangegangenen Phasen abhängt. Da es sehr unterschiedliche Blickwinkel gibt, erscheint das „Ergebnis“ entsprechend differenziert³⁵.

3.3. Outputmessung auf der Ebene der Ergebnisse

Das im vorhergehenden Abschnitt präsentierte Phasenmodell kann auch als Raster benützt werden, um in der Literatur zum Thema „Staatliche Outputmessung“ gemachte Vorschläge zu systematisieren, einzuordnen, kritisch zu sichten und zu erweitern³⁶. In diesem Abschnitt soll lediglich eine der genannten Ebenen, jene der Ergebnisse, herausgegriffen und etwas vertieft behandelt werden.

Der Ansatz, auf der Ebene der Ergebnisse Outputs staatlicher Leistungserbringung zu messen, wird hier als „programmorientierter Effektivitätssatz“ bezeichnet. Damit wird zum Ausdruck gebracht, an welcher Einsatzstelle (z. B. Aufgabe einer Dienststelle, charakterisiert durch einen spezifischen Zweck, bestimmte budgetäre Mittel, eine Zielgruppe bzw. ein Programmobjekt, administrative und/oder rechtliche Vorkehrungen, z. B. „Schulbuchaktion“) der Ansatz anknüpft und welcher Blickwinkel (wozu? Effektivität) eingenommen wird.

Die für den staatlichen Leistungserstellungsprozeß und die ergebnisorientierte Outputerfassung bedeutsame Einsicht aus dem Phasenmodell besteht vor allem darin, daß das *Ergebnis*, an dem dann auch die Zielerreichung gemessen wird, von (staats-)externen Variablen in hohem Maße beeinflusst wird³⁷.

Um dies näher darzustellen, kann eine Gleichung für eine Produktionsfunktion erstellt werden: Ausgangsgleichung:

$$O = f(P, I, E)$$

wobei: O = Output des Programms

P = (unterschiedliche) persönliche Charakteristika der Betroffenen

I = staatliche Interventionen, die im betreffenden Programm vorgesehen sind

E = „Umwelt“-Faktoren, die bei der Programmverwirklichung eine Rolle spielen.

Am Beispiel des Gesundheitswesens:

Beispiele für P: Demographische Merkmale, wie Alter, Gesundheits-

zustand, Geschlecht, Familiensituation, Wohnverhältnisse, Ernährungssituation, sowie sozio-ökonomische Merkmale, wie Einkommen, Vermögen, Bildungsstand und Beruf.

Beispiele für E: Der gegenwärtige Gesundheitszustand wie auch die Wahrscheinlichkeit einer gesunden Lebenszeit in Zukunft (als Definition für ein Gesundheitsziel) hängen von einer Reihe von Umständen *außerhalb* des eigentlichen „engeren“ Gesundheitsbereiches ab. Der persönliche Lebensstil (Rauchen, Alkohol, Sport), die Ernährungsgewohnheiten, die Familiengeschichte, die Umweltbedingungen am Wohnort, am Arbeitsplatz und in der Freizeit, ebenso wie das Bildungsniveau und das Gesundheitsbewußtsein bilden maßgebliche Rahmenbedingungen einer guten oder schlechten Gesundheit.

Bereits das „Ausfüllen“ der dem ergebnisorientierten Ansatz zugrundeliegenden Gleichung $O = f(P, I, E)$ bringt den *Zwang* mit sich, *Ergebnisse im Hinblick auf Ziele zu identifizieren* und zu operationalisieren.

Dies könnte bereits Anlaß genug sein, „einzig richtige“ Interventionsarten des Staates in Frage zu stellen und unter geänderten Umweltbedingungen bisherige Programme von Zeit zu Zeit auf ihre Effektivität hin zu überprüfen.

Somit rückt u. a. die Frage nach dem „Wozu“? (eines staatlichen Programms) in den Mittelpunkt der Überlegungen. Die gesuchten *Outputmaße* müssen für die Zielsetzung des jeweiligen Programms *repräsentativ und analytisch sinnvoll* sein³⁸. D. h. die gesuchten Mengenindikatoren müssen so operationalisiert sein, daß sie Einheiten des im Hinblick auf den Hauptzweck des jeweiligen Programms erwünschten Ergebnisses darstellen. Hier tut sich selbstverständlich die gesamte *Zielproblematik*, wie sie unsere Wissenschaft kennt, auf:

- das Problem von Zielbeziehungen,
- sich im Zeitablauf wandelnde Ziele,
- Zieltarnung,
- der Umstand, daß Ziele häufig konfliktbeladen, oft nicht-artikulierte sowie mehr-dimensional sind und nicht selten lediglich leer-formelhaften Charakter tragen.

Die Schwierigkeiten, die sich hier eröffnen, sind als formidable einzustufen. Dennoch gilt grundsätzlich: Öffentliche Leistungen *sollen* Ziele erreichen. Es scheint keine übertriebene Anforderung an ressourcenerforderndes staatliches Handeln zu sein, zu verlangen, daß auf Programmebene festgestellt wird:

- a) Welches Hauptziel wird mit einem bestimmten Programm angestrebt?
- b) Wie viele Ressourcen werden dafür aufgewendet?
- c) Mit Hilfe welcher Indikatoren könnte eine allfällige Zielerreichung einigermaßen zuverlässig gemessen werden?

3.4. Für eine systematische outputorientierte Betrachtungsweise staatlicher Aktivitäten

Als Hauptergebnis ist nach den angestellten Überlegungen festzuhalten, daß im Zentrum der staatlichen Outputmessung das damit verfolgte *Erkenntnisinteresse* steht. Bei der Outputermittlung im öffentlichen Sektor ist auf die einzelnen, im „Phasenmodell staatlicher Leistungserbringung“ erwähnten Schritte Rücksicht zu nehmen. Nach den Grenzen der Aussagefähigkeit von *ausschließlich* inputorientierten Informationen bzw. *rein* outputorientierten Ergebnissen (cf. „Ziel- und Datenproblematik“) läßt sich der Schluß ziehen, daß nur einigermaßen vollständige Informationen über die *gesamten* Input-Output-Beziehungen (einschließlich von Informationen über Bestandsgrößen, bestehende institutionelle und programmbezogene Aspekte sowie Aussagen über die Verteilung und Erreichbarkeit), als den Kosten und dem gegenwärtigen Umfang staatlicher Interventionen angemessen bezeichnet werden können. Jede der im „Phasenmodell“ gezeigten Ebenen hat ihren eigenen Erkenntniswert. So ist es z. B. eine legitime Fragestellung, für bestimmte Zwecke (etwa für Produktivitätsmessungen) ledigliche Produktionsvorgänge innerhalb statistischer Einheiten (z. B. Dienststellen) zu untersuchen und ihre Entwicklung als kostenverursachende Vorgänge (Personal-, Sachaufwand usw.) im Zeitablauf zu studieren. Ebenso wertvoll kann es sein, bereitgestellte „Kapazitäten“, etwa für Optionsgüter, zu erfassen. Ein weiteres Erkenntnisinteresse kann der Interaktion zwischen staatlichem Angebot einerseits und der Benützung durch Konsumenten andererseits gelten. Hier treten zusätzliche ko-produktive Systeme (wie: Benützer) auf den Plan. Die Mengen- und Qualitätsmessung gilt dann gänzlich anderen Vorgängen. Schließlich können noch die „Ergebnisse“ dieser Ko-Produktion in der betreffenden Umwelt von Interesse sein.

Jede der aufgeworfenen Fragestellungen hat ihren *eigenen* Erkenntniswert und *ihre* Berechtigung für Planungs-, Durchführungs- und Kontrollzwecke. Jede Fragestellung erfordert sachangemessene, also vollständige und valide Indikatoren ihrer Abbildung. Daraus folgt auch, daß die einzelnen Indikatoren nicht fehlinterpretiert, d. h. zur Beantwortung von Fragestellungen, die sie nicht abbilden, verwendet werden dürfen. Und: Je nach Fragestellung und den zu ihrer Beantwortung verwendeten Indikatoren wird die Mengen- und Qualitätsmessung unterschiedliche Ergebnisse zeitigen.

Auch wenn jede Fragestellung ihren Eigenwert hat und eine vollständige Mengen- und Qualitätsmessung möglichst alle Phasen des Modells umschließen soll, werden unterschiedliche „Bewerter“ einzelnen Phasen *nicht* dieselbe Bedeutung zumessen. Es ist keine Frage, daß die Konsumenten primär überhaupt nicht an *staatsinternen* Produktionsvorgängen interessiert sind und sich der Ebenen der „Kapazität“ und der „Benützung“ erst dann bewußt werden, wenn dabei Engpässe und Leistungsmängel auftreten. Die Konsumenten sind primär an den „Ergebnissen“ staatlicher Aktivitäten interessiert, die sie zudem noch

selbst auf Basis ihrer eigenen Inputs „mitgestalten“. Bei der Legislative, der ausführenden Bürokratie und dem Rechnungshof mögen (bisher) gänzlich andere Interessen im Vordergrund stehen. Da aber Staatsleistungen nicht zuletzt für die Konsumenten produziert werden (sollten), kommt der Phase der „Ergebnisse“ aus wohlfahrtsorientierter Sicht eine gewisse Priorität zu.

Der hier vorgeschlagene Ansatz *systematischer, programmorientierter und inputunabhängiger* Outputmessung verläßt *nicht* das normale Budgetdenken, sondern erfordert nur noch bestimmte *Zusatzinformationen* entsprechend den einzelnen Phasen des öffentlichen Leistungserstellungsprozesses. Er zeigt auf, daß es u. U. *alternative* Wege gibt, *dasselbe* Ziel zu erreichen, vor allem aber, daß geänderte, outputdeterminierende Faktoren geänderte staatliche Programme erfordern. Seine Implementation kann flexibel erfolgen, bürokratische Strukturen müssen dabei nicht verletzt werden (Programm-Ebene), es wird auf die mögliche Überforderung analytischer Kapazitäten Rücksicht genommen, es wird keine entscheidungshindernde Informationsmaximierung herausgefordert, es soll dabei nicht alles, was der Staat tut und anstrebt, mit allem hierarchisch und horizontal integriert werden. Kurz: Die Antwort des hier gewählten Ansatzes ist flexibel und in allererster Linie eine Entscheidungshilfe (es ist keineswegs notwendig, ihn gleichzeitig im gesamten öffentlichen Sektor einzusetzen).

Die Diskussion um die staatliche Outputerfassung ist, zumindest auf politischer Ebene, in der Öffentlichkeit aber auch noch weitgehend derzeit in der Wissenschaft – zugegeben, dies ist etwas pointierend formuliert – auf einem Stand, wie ihn die Diskussion um das Wirtschaftswachstum aufwies, *bevor* die sinkende Wohlfahrtseffizienz eines rein quantitativ orientierten Wirtschaftswachstums erkannt wurde. Daß hier ein ähnlicher *Erkenntnissprung notwendig* ist, wie beim Übergang der Betonung des quantitativen zum (in der Praxis übrigens noch keineswegs bewältigten) qualitativen Aspekt des Wachstums, liegt auf der Hand. Die herkömmliche Betrachtungsweise, die jede staatliche Aufgabe als gleich hohen und positiven Beitrag zur staatlichen Aufgabenerfüllung rechnet, übersieht den diesbezüglichen Systemzusammenhang innerhalb dessen sich Staatsaufgabenerfüllung tatsächlich abspielt: Nur eine staatliche Aufgabenerfüllung, die

- die „Umweltsituation“ ebenso berücksichtigt wie
 - die Bedingungskonstellationen der durch die staatliche Intervention Betroffenen,
 - sich auf der Ebene einzelner „Programme“ am ganzen Spektrum des staatlichen Leistungserbringungsprozesses, vor allem aber am gewünschten Ergebnis orientiert und
 - auch die Verteilung der öffentlich bereitgestellten Güter ebenso wie die vorhandenen Zugangsbeschränkungen mit berücksichtigt,
- kann in Zukunft ständig wachsende nominelle Staatsquoten bei gleichzeitig sinkender Wohlfahrtseffizienz staatlicher Leistungen verhindern.

Anmerkungen

- 1 E. Nowotny (1982, S. 341).
- 2 P. Bernholz (1982, S. 38).
- 3 Einige neuere Studien sind: Für Österreich: W. Schönböck (1978), H. Fischer (1980, S. 20 ff.), M. Gantner (1981, S. 358 ff.), Chr. Smekal und M. Gantner (1982, S. 581 ff.), E. Nowotny (1982, S. 355 ff.) sowie G. Lehner (1982, S. 606 ff.). Für internationale Vergleiche s. diverse Beiträge in: H. C. Recktenwald (1978) sowie H. Rühle und H.-J. Veen (1979). Ferner: W. Blaas (1980), M. Beck (1981), P. Bernholz (1982) sowie L. Pathirane und D. W. Blades (1982). Für die Bundesrepublik Deutschland: Zuletzt H.-G. Petersen (1982).
- 4 H. T. Hjerpe (1982, S. 449).
- 5 Einige neuere methodische Arbeiten zu Staatsquoten: F. Rahmeyer (1977), S. G. Schoppe und D. Porschen (1977), C. Folkers (1979), M. Gantner (1979 und 1981, 1. Kap.), L. Pathirane und D. W. Blades (1982), R. T. Hjerpe (1982).
- 6 Bei auf das BIP bezogene Gesamtausgabenquoten ist zu beachten, daß deren Nenner das BIP, naturgemäß lediglich einmal – bei seiner Entstehung oder Verteilung oder Verwendung erfaßt, während im Zähler beispielsweise Verwendungs- (öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen) und Umverteilungsaktivitäten (z. B. Transfers) abgebildet werden, woraus nicht nur unechte Quoten, sondern bezogen auf den im Verhältnis zum Zähler (zu kleinen Nenner) BIP, sehr hohe Staatsquoten (derzeit meist über 50–60 Prozent) resultieren.
- 7 Beispiel: Gleichbleibende „Zwangsabgabenquote“ als operationalisierter Ausdruck der politischen Forderung nach einem „Steuerstopp“.
- 8 Gewöhnlich bleibt bei solchen Analysen die Nennergröße – meist wird das BIP verwendet – völlig nicht-hinterfragt, als ob es nicht die breite Diskussion um die Aussagekraft des Sozialproduktkonzepts unter den verschiedensten Erkenntnisinteressen gäbe. Vgl. für viele: H.-W. Holub (1978) und (1981). Dies ist nicht nur unter Wohlfahrtsgesichtspunkten, sondern besonders auch im Zusammenhang mit privaten „non-market services“ einerseits (vgl. J. Skolka [1976, 1977, 1980]), Chr. Badelt (1980), J. Gershuny (1981) und E. Matzner (1982), B. Weisbrod (1982) und im Zusammenhang Steuerdruck – Schattenwirtschaft – Steueraufkommen andererseits von Bedeutung: Vgl. A. Smith (1981), B. S. Frey (1981), E. F. Denson (1982), E. L. Feige (1982), o. V. (The Underground Economy's Hidden Force, 1982), H. G. Petersen (1982), H. Weck und B. S. Frey (1982).
- 9 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979a), A. Franz (1980 a, 1980 b), M. Gantner (1981, S. 50 ff.), Chr. Smekal und M. Gantner (1982, S. 583 ff.).
- 10 Vgl. für Österreich: B.-Chr. Funk (1981), Chr. Smekal und M. Gantner (1982, S. 608), für die Bundesrepublik Deutschland: F. Wagner (1976), E. Thiel (1977).
- 11 Durch: Finanz- und Verwaltungsschulden, Vorbelastungen sowie Eventualverbindlichkeiten (Haftungen).
- 12 Hier ist zu einen an die Kostenersätze im staatlichen Produktionskonto zu denken, vgl. A. Franz, N. Rainer, E. Fleischmann (1982) sowie G. Lehner (1982), zum anderen an: Belastungseffekte des Nicht-Staatssektors durch: Unentgeltliche Realleistungen der Privaten an den Staat (wie: Militär- bzw. Zivildienstpflicht, die Verpflichtung, bestimmte Aufzeichnungen zu führen – also die Buchführungs-, Belegs- und Steuererklärungspflicht, vielfältiger Formularverkehr mit öffentlichen Dienststellen usw.) sowie reale oder monetäre Leistungen (meist: anstelle des Staates) zugunsten Dritter, mit denen der verpflichtete Geber in einem Vertragsverhältnis steht (z. B. abgabenrechtliche Verpflichtungen des Unternehmers im Zusammenhang mit dem Quellenabzugsverfahren bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall usw.). Was alles hier zu subsumieren ist, bleibt von der Ausgangsfragestellung und der jeweiligen „Referenzgröße“ abhängig.
- 13 Hier scheint es nicht sonderlich aussagekräftig zu sein, die Veränderung der Seitenzahlen des Bundesgesetzblattes als Ausdruck zunehmender Staatstätigkeit zu interpretieren. Vgl. P. Bernholz (1982, S. 38) und H.-G. Petersen (1982, S. 192 f.). Ein wesentlicher Teil der „Gesetzesflut“ richtet sich ja an die eigene Verwaltung bzw. an

andere Teile des öffentlichen Sektors (z. B. Länder, Gemeinden, Sozialversicherung). Ergiebiger sind hier Studien wie jene von E. Hamer (1979) oder die Überlegungen von E. Kaufer (1981). Vgl. auch R. T. Hjerpe (1982, S. 461), der drei Effekte der „Regulierung“ anspricht: Direkte Ressourcenbeanspruchung („paperwork“), indirekt durch eine induzierte Änderung der relativen Preise von Gütern und Leistungen sowie durch Verhaltensänderungen der Betroffenen, also durch „attempts to avoid the regulation or the effects of regulation. This is particularly clear in taxation . . .“.

- 14 Bedeutungsvoller für die eigentliche Zwangsabgabenquote aber ist der Umstand, daß „tax expenditures“ nicht ausgewiesen werden, was bei einem Instrumentenwechsel etwa auf Transferzahlungen (in Österreich etwa die Umstellungen bei der Bau- und Wertpapiersparförderung sowie den Heirats- und Familienbeihilfen) zu mangelhafter *intertemporaler* Vergleichbarkeit führt (vgl. G. Lehner 1980, S. 520). Für die USA: Vgl. G. F. Break (1982). E. T. Hjerpe (1982, S. 460 f.) zählt nicht weniger als *sieben* unterschiedliche Strategien auf, die „der Staat“ einschlagen kann, falls gewünscht wird, daß in einer Gesellschaft eine bestimmte Leistung angeboten wird. Jede ist *unterschiedlich* budget- bzw. *staatsquotenwirksam*! Alternativen sind:
 - (1) mit allgemeinen Steuermitteln finanzierte öffentliche Ausgaben im Budget,
 - (2) ein eigenes Unternehmen gründen, das die Aufgabe wahrnimmt,
 - (3) Finanzierung über Kostenersätze (z. B. Senkung, um die Nachfrage nach der betreffenden Leistung zu erhöhen),
 - (4) Steuerbegünstigungen bzw.
 - (5) Kredite, sowie
 - (6) Haftungsübernahmen an private Unternehmen, die diese Leistungen erbringen,
 - (7) Regulierungen, die die erwünschten Effekte zeitigen.Zur komplexen Zielsetzung (kommunaler) öffentlicher Unternehmungen vgl. S. Mor-scher und Chr. Smekal (1982).
- 15 Für eine kritische Sichtung und Weiterentwicklung bestehender Ansätze der Erfas-sung *realer* Staatsausgaben vgl. M. Gantner (1981).
- 16 Die Messung des staatlichen Outputs erfolgt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrech-nung durch Inputs. Alles, wofür Aufwand betrieben wird, ist definitionsgemäß Output. Damit wird z. B. die übliche Produktivitätsmessung im Staatssektor verun-möglich – man ist bei dieser Rechnung auf Schätzungen angewiesen, was wiederum Konsequenzen hat, wenn man Preissteigerungen für die Ausgabenseite des Staatssek-tors berechnen will.
- 17 Analog argumentiert R. T. Hjerpe (1982, S. 456).
- 18 Vgl. für viele: M. Olson (1973). Seine Ausgangsthese lautet: „Governments are in fact as well as by reputation usually inefficient, and . . . this is mainly because they deal with collective goods and externalities“ (S. 359). Und weiter: Bei Fehlen von Informationen über Wert und Umfang des öffentlichen Outputs mag es für die an der Bereitstellung des kollektiven Gutes beteiligte Bürokratie – bei Vermeidung offensichtlicher Fehler – gleichwertig sein, tatsächlich oder nur *scheinbar* effizient zu sein: Beide Zustände seien einer Messung ohnehin nicht zugänglich.
- 19 Vgl. für eine wegweisende Studie D. Lukesch, P. Tschurtschenthaler, A. van der Bellen (1979).
- 20 Je nach „Anknüpfungspunkt“ resultieren *unterschiedliche* Mengen- und Qualitätsvor-stellungen staatlicher Leistungen und – gewichtet mit dem dafür getätigten Aufwand – resultieren auch *unterschiedliche* Preissteigerungen für den Staatssektor.
- 21 Der Prozeß der politischen Willensbildung im Rahmen staatlicher Outputmessung bleibt bei Autoren wie D. F. Bradford, R. A. Malt, W. E. Oates (1969), N. E. Terleckyj (1971), K.-D. Henke (1975), J. Burkhead und P. J. Hennigan (1978), G. Gäfgen (1980) sowie B. D. Jones (1981, S. 963 ff.), die ebenfalls den staatlichen Transformationspro-zeß in unterschiedlicher Weise analysieren, unberücksichtigt. Für weitere Unter-schiede zu den einzelnen Autoren vgl. M. Gantner (1981, 4. Kap.).
- 22 Vor allem: Institutionell-rechtlicher Rahmen, Vorleistungsprodukte, Personal, Bestand an Produktionskapazitäten aus Vorperioden, Stand der Produktionstechnolo-gie, Informationen über die relevante Umwelt.
- 23 An dieser Stelle ist darauf zu verweisen, daß in dieser Phase *innerhalb* des Staatssek-tors normalerweise noch weitere Transformationsprozesse ablaufen. Ihre Leistungen gehen im Produktionsprozeß unter bzw. in den Output von „Kapazität“ ein. Beispiele:

- interne Verwaltungsaktivitäten einer Dienststelle, wie: Kontrollen, Pläne, Koordinationssitzungen . . . Sie spielen bei Effizienz- und Produktivitätsmessungen eine Rolle und sind einer Outputmessung zugänglich. Dennoch werden diese „intermediate outputs“ hier nicht weiter analysiert.
- 24 Häufig postuliert der Staat aber auch eine eigentliche Zwangs-Inanspruchnahme des Angebots. Beispiel: Pflichtschule.
 - 25 Damit wird zugleich auch die Ebene der Erfassung des Staatssektors durch Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Finanzstatistik verlassen. Sie umfaßt lediglich Phase 2.
 - 26 Vgl. etwa: E. B. Sharp (1981, S. 970 ff.) sowie M. S. Rosentraub und L. Tompson (1981, S. 990 ff.), die sich mit der Wahrnehmung öffentlicher Dienstleistungen durch die Bürger bzw. der Messung von (Un-)Zufriedenheit mit diesen Leistungen durch Umfragen befassen.
 - 27 Vgl. exemplarisch die (unerwarteten) Ergebnisse von M. Grossmann (1982, S. 192): „We find that the home environment and mother's schooling in particular play an extremely important role in the determination of child and adolescent health.“
 - 28 Für eine (beinahe) erschöpfende Aufzählung von solchen Faktoren am Beispiel „Kriminalistik“ vgl. M. Olson (1973, S. 407): „The crime rate depends not only on police policy and expenditure, but also on housing patterns, street lighting, family stability, income distribution, unemployment rates, educational policies, racial conflict, correctional policies, community attitudes, geographical migration, age distribution, and even the weather, not to mention other variables we cannot now specify with any confidence.“
 - 29 An dieser Stelle ist festzuhalten, daß der Transformationsprozeß 4 als aus weiteren Sub-Vorgängen zusammengesetzter Transformationsprozeß interpretiert werden kann, wobei für die einzelnen zielsetzenden Systeme hier durchaus eine unterschiedlich lange Kette von solchen Vorgängen angenommen werden muß: Für das einzelne Individuum etwa kann die Benützung (oder schon die Option einer Benützung) unter Beachtung der übrigen Inputs von Transformationsprozeß 4 als direkt in (Miß-)Nutzen umgewandelt betrachtet werden. Subjektive Sozialindikatoren würden hier eine Antwort geben, wie der Soll-Ist-Vergleich des Individuums aussieht. Für die Regierung oder „die Gesellschaft“ mögen noch weitere Sub-Prozesse (vgl. G. Gäfgen 1980, S. 195: „Humankapitalbildung“, „Nutzenerzeugung und Reproduktion der Arbeit“ [bei Gesundheitsleistungen]) unterschieden werden, deren Ergebnisse mit Hilfe von objektiven Sozialindikatoren ermittelt und dann einem Soll-Ist-Vergleich zugeführt werden.
 - 30 Es ist nun nicht so, daß beispielsweise Verteilungsaspekte nur beim Angebot von öffentlichen Einrichtungen auf der Ebene der „Kapazität“ erfaßt werden können; sie spielen auch in der Phase der „Benützung“ eine Rolle.
 - 31 Beispiele für die genannten Bestrebungen:
 - Verteilung von Einrichtungen (z. B. Krankenhaus) im Raum und Qualität der Verkehrsbedienung (räumlich);
 - diskriminierende Öffnungszeiten (zeitlich);
 - zu geringes Einkommen/Vermögen (ökonomisch);
 - gesetzliche Voraussetzungen (z. B. Matura) (formell);
 - Parteizugehörigkeit (informell).
 - 32 Daß Ballung nicht unbedingt als nutzenbeeinträchtigend empfunden werden muß, zeigt folgende Gegenüberstellung (außerhalb des öffentlichen Sektors): Während beim Alpin-Schifahren mit zunehmender Nutzungsdichte eines Schihanges das Vergnügen progressiv gedämpft wird, mag bei einem Volkslanglauf die Attraktivität der Konkurrenz sowohl durch die Organisatoren als auch durch die Teilnehmer selbst umso höher eingeschätzt werden, je stärker das Teilnehmerfeld ist.
 - 33 Unterauslastung muß indessen nicht in jedem Fall Qualität implizieren. Beispiel: Ein halbleeres Konzert.
 - 34 Beispiel für vorgesehene Kapazität: Zahl der Sitzplätze in einem Eisenbahnwagon; Beispiel für maximales Leistungsangebot: Zahl der neben den Sitzplätzen zusätzlich erlaubten Stehplätze in einem Omnibus; Beispiel für Überfüllung: Autobahn-Stau.
 - 35 Daß die Probleme aber durchaus lösbar sind, zeigt die „Sozialindikatorenbewegung“. Aus der reichen Literatur vgl. insbesondere: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen

- (1976), H.-J. Krupp, W. Zapf (1977), Chr. Leipert (1978), Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979b) sowie E. Wille (1980).
- 36 Vgl. hier insbesondere die Arbeit der OECD (1978), die öffentliche Ausgaben unter Bezugnahme auf die Bevölkerung in eine „Quote der Anspruchsberechtigten“, eine „Quote der Inanspruchnahme“ sowie eine „Niveauquote“ teilt. Ferner, die entsprechend den ökonomischen Charakteristika der vom Staat bereitgestellten Güter und Dienstleistungen nach transaktions-, benützungs- und aktivitätsorientierten Ansatzpunkten differenzierende Analyse von T. P. Hill (1975) sowie der SNA-konforme Vorschlag inputunabhängiger Outputmessung über Kapazitäts- und Benützungsindikatoren von A. Franz (1977). Von Interesse in diesem Zusammenhang ist auch der „Residualansatz“ von J. P. Ross und J. Burkhead (1974), die öffentlichen Ausgaben in eine Mengen- und in eine Kostenkomponente aufteilen und als Residuum die Produktivitäts- und Qualitätsentwicklung erhalten. Vgl. schließlich auch T. P. Hjerpe (1980).
- 37 Das dabei angesprochene „Konzept der Ko-Produktion“ staatlicher Leistungen wird insbesondere von N. Terleckyi (1971) releviert.
- 38 Zur Formulierung von Programmzielkomponenten für ausgewählte kommunale Aufgaben vgl. Reding (1981, S. 92 ff.).

Literaturverzeichnis

- Badelt, Chr.: Sozio-Ökonomie der Selbstorganisation, Frankfurt/Main 1980.
- Beck, M.: Government Spending. Trends and Issues, New York 1981.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (Wohlfahrtsindikatoren), Wien 1976.
- Bernholz, P.: Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates, Demokratie und freie Marktwirtschaft: Sind sie miteinander vereinbar?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 29. Jg. (1982), Heft 5, S. 32 ff.
- Blaas, W.: Staatsquoten im internationalen Vergleich, in: Quartalshefte der Girozentrale, 15. Jg. (1980), Heft 3, S. 11 ff.
- Bradford, D. F., Malt, R. A., Oates, W. E.: The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections, in: National Tax Journal, Vol. XXII (1969), No. 2, S. 185 ff.
- Break, G. F.: Issues in Measuring the Level of Government Economic Activity, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Ninethy-Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1982, S. 288 ff.
- Brünnger, H., Orga, C.: Ansätze zur Messung des Outputs des Staates, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg. (1978), S. 357 ff.
- Burkhead, J., Hennigan, P. J.: Producting Analysis: A Search for Definition and Order, in: Public Administration Review 38 (1978), S. 34 ff.
- Denison, E. F.: Is U. S. Growth Understated Because of the Underground Economy? Employment Rates Suggest Not, in: the review of income and wealth, series 28 (1982), number 1, S. 1 ff.
- Feige, E. L.: Die Makroökonomie und der nichterfaßte Sektor, in: Die Erste (Hrsg.): Wirtschaftsanalysen, Sonderausgabe (Wien), Februar 1982.
- Fischer, H.: Zu den Grundsätzen Sozialdemokratischer Politik, in: Fischer, H. (Hrsg.): Rote Markierungen 1980, Wien – München – Zürich 1980 S. 13 ff.
- Folkers, C.: Staatswirtschaftliche Quoten und Beziehungszahlen (I), in: das wirtschaftsstudium, 8. Jg. (1979), Nr. 8, S. 405 ff.
- Folkers, C.: Staatswirtschaftliche Quoten und Beziehungszahlen (II), in: das wirtschaftsstudium, 8. Jg. (1979), Nr. 9, S. 457 ff.
- Franz, A.: The Measurement of Real Output of Non-Market-Services, in: Der öffentliche Sektor, 3. Jg. (1977), Heft 1, S. 5 ff.
- Franz, A.: Grundfragen der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 27. Jg. (1980), Heft 2, S. 91 ff. (zitiert als: A. Franz 1980a).
- Franz, A.: Hauptprobleme der Statistik des öffentlichen Sektors in Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 27. Jg. (1980), Heft 3, S. 64 ff. (zitiert als: A. Franz 1980b).

- Franz, A., Rainer, N., Fleischmann, E.: Output versus Transfer. Unveröffentl. Diskussionspapier, Wien, April 1982.
- Frey, B. S.: Wie groß ist die Schattenwirtschaft?, in: *Wirtschaft und Recht*, 33. Jg. (1981), Heft 3/4, S. 143 ff.
- Funk, B.-Chr. (Hrsg.): Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte, Wien 1981.
- Gägen, G.: Leistungsmessung im Gesundheitswesen – ein Beispiel für die Ökonomie des Dienstleistungssektors, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 25. Jg. (1980), Tübingen, S. 177 ff.
- Gantner, M.: Über die Aussagefähigkeit von Staatsquoten, in: *Finanznachrichten* (Wien), Nr. 21/1979.
- Gantner, M.: Preissteigerungen und Öffentliche Ausgaben, Innsbruck (1981), (Habilitationsschrift, Drucklegung im Nomos-Verlag, Baden-Baden, in Vorbereitung).
- Gershuny, J.: Die Ökonomie der nachindustriellen Gesellschaft, Frankfurt/Main 1981.
- Grossman, M.: Government and Health Outcomes, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Ninety-Fourth Annual Meeting of the American Economic Association*, May 1982, S. 191 ff.
- Hamer, E.: Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft, Schriftenreihe des Mittelstandsinstituts Niedersachsen/Bremen e. V., Bd. 2, Hannover 1979.
- Henke, K.-D.: Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung, Göttingen 1977.
- Hill, T. P.: Price and Volume Measures for Non-Market-Services, Statistical Office of the European Communities, OS/5/75-E, Brüssel 1975.
- Hjerpe, R. T.: The Measurement of Real Output of Public Sector Services, in: *the review of income and wealth*, series 26 (1980), S. 237 ff.
- Hjerpe, R. T.: Measurement of the Role of Public Sector in the Finnish Economy, in: *the review of income and wealth*, series 28 (1982), S. 449 ff.
- Holub, H.-W.: Reichweite und Konsistenz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 29 (1978), Heft 1, S. 70 ff.
- Holub, H. W.: Some Reflections on a Universal System of National Accounting, in: *the review of income and wealth*, series 27 (1981), number 3, S. 333 ff.
- Hubka, B.: Die „optimale Betriebsgröße“ in der öffentlichen Verwaltung, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, 18. Jg. (1977), S. 110.
- Jones, B. D.: Assessing the Products of Government: What Gets Distributed?, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 9 (1981), No. 7 (Symposium on Urban Service Distributions), S. 963 ff.
- Kaufert, E.: Theorie der öffentlichen Regulierung, WiSt-Taschenbücher, München 1981.
- Krupp, H. J., Zapf, W.: Indikatoren, II: soziale, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 4, Stuttgart et al. 1978, S. 119 ff.
- Lehner, G.: Das Steueraufkommen in Österreich 1958–1978, in: *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 53. Jg. (1980), S. 519 ff.
- Lehner, G.: Zur Staatsquote in Österreich. Ermittlungsprobleme – Entwicklungstendenzen, in: *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 55. Jg. (1982), Heft 10, S. 606 ff.
- Lehner, G., Socher, K. (Hrsg.): Ausgabenintensität öffentlicher Aufgaben, hrsg. vom Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 1982.
- Leipert, Chr.: Gesellschaftliche Berichterstattung. Eine Einführung in Theorie und Praxis sozialer Indikatoren, Berlin – Heidelberg – New York 1978.
- Lukesch, D., Tschurtschenthaler, P., Van der Bellen, A.: Kosten-Nutzen-Analysen im Straßenbau – Fallstudie: Der Arlberg-Straßentunnel aus volks-, finanzwirtschaftlicher und rechtlicher Sicht, Wien 1979.
- Matzner, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Wien 1982.
- Morscher, S., Smekal, Chr.: Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982.
- Nowotny, E.: Staatsquote und Staatsfunktion, in: *Festschrift für Prager, Th. und Rieger, Ph.: Expansion, Stagnation und Demokratie*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 8. Jg. (1982), Heft 2, S. 341 ff.
- OECD: Public Expenditure Trends, Paris 1978.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt: Indikatoren zur gesellschaftlichen Entwick-

- lung, Beiträge zur österreichischen Statistik, hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, 2. Ausgabe, Wien 1979 (zitiert als: 1979b).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt: Österreichs Volkseinkommen 1964–1977. Beiträge zur Österreichischen Statistik, hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, 525. Heft, Wien 1979 (zitiert als: 1979a).
- Olson, M.: Evaluating Performance in the Public Sector, in: Moss, M. (Ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance, studies in income and wealth*, No. 38, New York – London 1973, S. 355 ff.
- o. V.: The Underground Economy's Hidden Force, in: *Business Week*, April 5, 1982, S. 38 ff.
- Pathirane, L., Blades, D. W.: Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons, in: *the review of income and wealth*, series 28 (1982), number 3, S. 261 ff.
- Petersen, H.-G.: Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy, in: *the review of income and wealth*, series 28 (1982), number 2, S. 191 ff.
- Pethig, R.: Möglichkeiten der Allokation gemeinschaftlich nutzbarer Güter mit nutzungsabhängiger Qualität, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 137. Jg. (1981), S. 187 ff.
- Rahmeyer, F.: Die Aussagefähigkeit von Staatsquoten: Ausgabenquoten und Steuerquoten, in: Pfohl, H.-Chr., Rürup, B.: *Wirtschaftliche Meßprobleme*, Köln 1977, S. 317 ff.
- Recktenwald, H. D. (Ed): *Secular Trends of the Public Sector, Proceedings of the 32st Congress of the International Institute of Public Finance Edinburgh 1976*, Paris 1978.
- Reding, K.: Die Effizienz staatlicher Aktivitäten, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 40, Baden-Baden 1981.
- Rosentraub, M. S., Tompson, L.: The Use of Surveys of Satisfaction for Evaluations, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 9 (1981), No. 7 (Symposium on Urban Service Distribution), S. 990 ff.
- Ross, J. P., Burkhead, J.: *Productivity in the Local Government Sector*, Toronto – London 1974.
- Rühle, H., Veen, H.-J. (Hrsg.): *Wachsende Staatshaushalte*, Stuttgart 1979.
- Schönböck, W.: Struktur und längerfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte Österreichs (1960–1977), in: *Der öffentliche Sektor*, 5. Jg. (1979), Heft 4.
- Schoppe, S. G., Porschen, D.: Zum Problem der Messung staatlicher Wirtschaftsaktivitäten, in: *Wirtschaftsdienst* 1977/VII, S. 366 ff.
- Sharp, E. B.: Citizen Perception of Police Service Delivery: A Look at Some Consequences, in: *Studies Journal*, Vol. 9 (1981), No. 7 (Symposium on Urban Service Distributions), S. 971 ff.
- Smekal, Chr., Gantner, M.: (Die Finanzwirtschaft einiger ausgewählter Länder, 2) Österreich, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, hrsg. von Neumark, F. unter Mitwirkung von Andel, N. und Haller, H., 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen 1982, S. 577 ff.
- Smith, A.: The Informal Economy, in: *Lloyds Bank Review*, No. 141, July 1981, S. 45 ff.
- Skolka, J. V.: The Substitution of Self-Service Activities for Marketed Services, in: *the review of income and wealth*, series 22 (1976), S. 297 ff.
- Skolka, J. V.: Unbalanced Productivity Growth and the Growth of Public Services, in: *Journal of public Economics*, 7 (1977), S. 271 ff.
- Skolka, J. V.: Der autonome Sektor in der Wirtschaft, in: Seidel, Chr., Kramer, H.: *Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren*, Veröffentlichung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Stuttgart 1980, S. 87 ff.
- Terlecky, N. E.: *Measuring Output of Government Activities*, Paper presented at the International Conference on Income and Wealth, Ronneby (Schweden) 1971.
- Thiel, E.: Zielgerechte Veränderungen der Wahrnehmung von Staatsaufgaben, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 22. Jg. (1977), S. 55 ff.
- Wagener, F. (Hrsg.): *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 1, Bonn 1976.
- Weck, H., Rey, B. S.: Tax Financing and the Shadow Economy, Referat vor dem „Congress of the International Institute of Public Finance“, Copenhagen, August 1982.

Weisbrod, B.: Growth of the Nonprofit Sector: Implications for Public Employment and Public Finance, in: Haveman, R. H. (Ed.): *Public Finance and Public Employment*,

- Proceedings of the 36th Congress of the International Institute of Public Finance, Jerusalem 1980 Detroit 1982, S. 75 ff.
- Wille, E.: Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung und Kontrolle – Verbesserung oder Verschleierung politischer Entscheidungsgrundlagen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 31 (1980), S. 127 ff.

Die Finanzkrise aus Wiener Sicht

Hannes Swoboda

Unabhängig vom modischen und leichtfertigen Gebrauch des Ausdrucks Finanzkrise – gerade auch im Zusammenhang mit großen Städten – hat sich der finanzielle Spielraum der Gemeinden in den letzten Jahren deutlich verringert¹.

Im folgenden soll die finanzielle Situation der Stadt Wien, insbesondere an Hand der Entwicklung 1976–1981 näher durchleuchtet werden. Wenngleich Wien, als Land und Gemeinde eine Sonderstellung einnimmt, so sind doch einige Aussagen für Gemeinden schlechthin, insbesondere für mittlere und größere Städte, relevant. Dies gilt für die generelle Einnahmensituation, aber ebenso für einige Ausgabenbereiche. Weiters können einige grundsätzliche Tendenzen des Finanzausgleichs aufgezeigt werden.

1. Wien im Rahmen des Finanzausgleichs

Der finanzielle Spielraum, den eine Gemeinde bzw. ein Land im Rahmen eines Bundesstaates hat, wird nicht zuletzt durch die Mittelzuteilung im Rahmen des Finanzausgleichs bestimmt. Inwieweit diese Mittelzuteilung im Einzelfall bzw. global gesehen „gerecht“ ist, hängt natürlich von den Beurteilungskriterien ab. Vor allem die Bevölkerungsentwicklung, die spezifischen Aufgaben auf Grund der Bevölkerungsstruktur (z. B. Altersaufbau), die Struktur der Wirtschaft, die vorhandene Infrastruktur etc. beeinflussen entscheidend den Bedarf an Finanzmitteln.

Dabei ist es nicht nur schwierig, objektive Indikatoren für diese einzelnen Bedarfskomponenten zu entwickeln. Fast unmöglich ist es, eine allgemein akzeptierte Bewertung und Gewichtung der einzelnen

Faktoren vorzunehmen, die ja erst zu einer „gerechteren“ Bedarfsermittlung führen würden. Je nach eigener Situation und vorausberechneter Auswirkung auf die Mittelzuteilung werden die einzelnen Länder und Gemeinden einige Faktoren (Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungsdichte, Wohnungsbestand, wirtschaftliche Leistungskraft etc.) besonders betonen, andere hingegen als zweitrangig und nebensächlich, als vernachlässigbar erklären.

Vorerst soll die Entwicklung der tatsächlichen Mittelverteilung seit dem Beginn der Finanzausgleichsperiode 1973–1978 in gröberen Zügen aufgezeigt werden, um dann auf verschiedene Mängel aus der subjektiven Sicht der Stadt Wien zu sprechen zu kommen. (In den folgenden Tabellen wird – zum Unterschied zu den später angeführten – das Jahr 1973 miteinbezogen, um die Veränderungen in der laufenden Finanzausgleichsperiode zu der früheren (1973–1978) zu verdeutlichen.)

Der Finanzausgleich umfaßt primär die ausschließlichen Bundesabgaben, die gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden und die Landes-(Gemeinde-)Abgaben. Die Tabelle 1 gibt die Aufteilung auf die einzelnen Einnahmenkategorien wieder. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben ab 1978 niedriger wäre, als ausgewiesen, wären nicht die Kinderabsetzbeträge in Direktzuschüsse im Rahmen der Familienbeihilfe umgewandelt worden. Für die Direktauszahlungen werden nämlich dem Bund vorweg Anteile aus der Lohn- und Einkommensteuer zugeteilt.

Tabelle 1

**Der Anteil der einzelnen Gruppen von Abgaben am
Gesamtabgabenertrag
(in Prozent)**

	1973	1976	1978	1980
Ausschließliche Bundesabgaben	37,90	33,33	35,15	35,47
Gemeinschaftliche Bundesabgaben	53,96	58,47	57,22	57,08
Landes(Gemeinde)abgaben*)	8,14	8,20	7,63	7,45
Gesamtabgabenertrag*)	100,00	100,00	100,00	100,00

*) Ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen
Quelle: Gebarungsübersichten 1976 und 1980, herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt

Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften zeigt die Tabelle 2. Sinkt der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben, so steigt andererseits der Anteil des Bundes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Tabelle 2

**Der Anteil der einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften am
Ertrag der gemeinschaftlichen Bundesabgaben**
(in Prozent)

	1973	1976	1978	1980
Bund	57,57	60,26	60,97	60,92
Bundesländer ohne Wien	18,68	17,57	17,36	17,31
Wien als Land und Gemeinde	10,46	9,80	9,61	9,56
Gemeinden ohne Wien	13,29	12,37	12,06	12,21
Summe der gemeinwirtschaftlichen Bundesabgaben	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Siehe Tabelle 1.

Der Anteil Wiens als Land und Gemeinde geht zurück. Für den Zeitraum 1973 bis 1979 ergaben sich allerdings Nachzahlungen hinsichtlich der Ertragsanteile für Wien und Salzburg, die hier nicht berücksichtigt sind. Betrachtet man den Gesamtabgabenertrag, so ergibt sich folgende Verteilung auf die Gebietskörperschaften. (Tabelle 3)

Tabelle 3

**Die Anteile der Gebietskörperschaften im Rahmen des
Gesamtabgabenertrages**
(in Prozent)

	1973	1976	1978	1980
Bund	68,96	68,56	70,40	70,25
Bundesländer ohne Wien	10,51	10,71	10,34	10,29
Wien als Land und Gemeinde	8,13	8,12	7,73	7,58
Gemeinden ohne Wien	12,40	12,61	11,89	11,88
Gesamtabgabenertrag	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Siehe Tabelle 1.

Stiegen die für den Bund verfügbaren Mittel von 1973 auf 1980 um 104 Prozent, die Mittel der Bundesländer ohne Wien um 96 Prozent und der Gemeinden ohne Wien um 92 Prozent, so erhöhten sich die Finanzmittel für Wien nur um 87 Prozent (1973–1980).

Man darf daraus jedoch nicht voreilige Schlüsse ziehen, da der Finanzausgleich ja nicht nur aus einer direkten Verteilung der Abgaben

besteht, sondern auch aus Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften und Bestimmungen über die Kostentragung. Erst nach Berücksichtigung dieser finanziellen Transaktionen ergibt sich ein einigermaßen objektives Bild über die Entwicklung der Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften. Im wesentlichen handelt es sich dabei um Transfers vom Bund an die Länder, sodaß sich der Anteil des Bundes deutlich verringert, der Anteil der Länder ohne Wien hingegen verdoppelt. Auch der Anteil Wiens erhöht sich durch die Berücksichtigung der Transferzahlungen von ca. 8 Prozent auf über 10 Prozent.

Tabelle 4

**Die endgültigen Anteile der Gebietskörperschaften im Rahmen des
Gesamtabgabenertrages
(in Prozent)**

	1973	1976	1978	1980
Bund	55,27	54,36	56,41	56,64
Bundesländer ohne Wien	20,04	21,49	20,86	20,63
Wien als Land und Gemeinde	10,90	10,89	10,34	10,49
Gemeindeverbände im Range von Gebietskörperschaften	0,81	0,46	0,40	0,34
Gemeinden ohne Wien	12,73	12,83	12,04	11,91
Statistische Differenz	+0,16	-0,03	-0,05	-0,01
Gesamtabgabenertrag	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Siehe Tabelle 1

Betrachtet man das Wachstum der für die einzelnen Gebietskörperschaften „letztendlich“ aus dem FAG verfügbaren Mittel, so ergeben sich folgende Steigerungsraten für die Perioden 1973–1980 und 1978–1980. Dabei ist gegenüber den ausgewiesenen Werten insofern eine Korrektur anzubringen, als 1980 Wien Ertragsanteile für die Jahre 1973–1975 nachgezahlt bekam. Bringt man diese, im Ausmaß von 863,7 Mio. Schilling in Abzug, so verringert sich der Anteil Wiens auf 10,2 Prozent.

Läßt man die Nachzahlungen in der „Wiener“ Summe sowie bei der Gesamtsumme unberücksichtigt, so ergeben sich die in Tabelle 5 angeführten Steigerungsraten. Dabei sind die Wiener Zuwachsraten noch insofern überhöht, als die 1980 erfolgte Nachzahlung auf die Jahre 1973 bis 1978 aufzuteilen wäre. Damit würde die Mittelausstattung in den Ausgangsphasen der Vergleichsperioden höher ausfallen, als in der Tabelle 5 für die Jahre 1973 und 1978 berücksichtigt. Der Anteil Wiens an

Tabelle 5

Entwicklung der endgültigen Anteile – korrigiert
(in Prozent)

	1973/80	1978/80
Bund	+105	+17
Bundesländer ohne Wien	+106	+15
Wien als Land und Gemeinde	+ 85	+14,9
Gemeindeverbände	-15	±0
Gemeinden ohne Wien	+87	+16

Quelle: Siehe Tabelle 1, eigene Berechnungen.

den Finanzmitteln sinkt jedenfalls kontinuierlich – auch bei Berücksichtigung der Transferzahlungen.

Zwei wesentliche Investitionsbereiche, in denen Transferleistungen eine große Rolle spielen, sind der öffentliche Verkehr und der Wohnungsbau. Die Zuschüsse des Bundes für diese beiden Bereiche betrugen 1980 87 Prozent der Gesamtüberweisungen – mit Ausnahme der Besoldung der Landeslehrer.

Im Jahr 1973 gab der Bund (außerhalb seines Engagements für die Bundesbahn und den Postverkehr) 100 Mio. S für den Personennahverkehr und 200 Mio. S für den U-Bahn-Bau aus. Von den ersteren entfielen 58,4 Mio. auf Wien, so daß die Gesamttransferzahlungen des Bundes für Wien im Verkehrsbereich ca. 258 Mio. betrugen. 1978 waren es bereits 739 Mio. S und 1980 771 Mio. S.

Tabelle 6

Transferzahlungen des Bundes an Wien für den öffentlichen Verkehr
inkl. U-Bahn-Bau in Mio. S

1973	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983
258,0	374,4	739,0	755,0	771,0	842,4	1.051,3	833,2

Quelle: Siehe Tabelle 1 sowie Rechnungsabschluß der Bundeshauptstadt Wien 1981 und Budgetvoranschlag für 1982 und 1983.

Zwischen 1973 und 1980 stiegen damit die Transferzahlungen des Bundes um 198 Prozent, allerdings ab 1978 nur mehr relativ gering. Der Wiener Anteil an den Gesamttransfers des Bundes im Bereich Verkehr beträgt ca. 87 Prozent. (1982 wurden seitens des Bundes Vorleistungen für die U 3 und U 6 rückvergütet.)

Man darf bei Betrachtung der Steigerung dieser Transferzahlungen allerdings nicht vergessen, daß in anderen Gemeinden bzw. Bundeslän-

dern, der öffentliche Verkehr meist zur Gänze durch den Bund (Bundesbahn, Post) betrieben wird (Investitionen und laufender Betrieb), und daß auch Wien Leistungen an die Bundesbahnen erbringt, z. B. für den Ausbau der Vorortelinie.

Was den Wohnbau betrifft, so zeigt die Tabelle 7 die Entwicklung zwischen 1973 und 1983.

Tabelle 7

**Leistungen des Bundes an Wien für Wohnbauförderung und
Wohnungsverbesserung in Mio. S**

	1973	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983
WBF 1968	1.552,2	2.032,5	2.617,2	2.885,2	3.249,3	3.566,0	3.760,0	3.910,0
Wohnungs- verbesserungs- gesetz	27,7	48,5	62,3	69,3	76,2	83,1	83,1	83,1
Summe	1.579,9	2.081,0	2.679,5	2.954,5	3.325,5	3.649,1	3.843,1	3.993,1

Quelle: Siehe Tabelle 6.

Der Wiener Anteil beträgt knapp 29 Prozent. Für Wien besonders problematisch ist das Einfrieren der Bundesmittel für die Wohnungsverbesserung. Darüber hinaus werden von seiten der Stadt Wien auch Argumente gegen die Verteilung der Mittel vorgebracht.

Primär ist für den Wohnungssektor die Zuteilung der Mittel nach dem Wohnbauförderungsgesetz und dem Wohnungsverbesserungsgesetz ausschlaggebend. Die Mittel werden gemäß der WBF 1968 zu 50 Prozent nach der Einwohnerzahl, zu 35 Prozent nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und zu 15 Prozent nach dem Aufkommen an veranlagter Einkommen- und Lohnsteuer auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt. 1982 erhielt Wien 27,12 Prozent der Wohnbauförderungs- und -verbesserungsmittel. Derselbe Zuteilungsschlüssel gilt prinzipiell auch für das Sonderwohnbauprogramm. Allerdings – infolge des Verzichts einiger Bundesländer – erhalten die übrigen, darunter auch Wien, eine höhere Mittelzuteilung (voraussichtlich etwa 2.500 WE von insgesamt 5.000 Wohneinheiten für Österreich). Grundsätzlich jedoch wird im Rahmen der oben betrachteten Wohnbauförderungsgesetze keine besondere Rücksicht auf den tatsächlichen Wohnungsbestand (Alter, Ausstattung etc.) genommen.

Einen – ersten – Schritt in diese Richtung brachte das „Bundesgesetz vom 31. März 1982 zur Förderung der Erhaltung und Verbesserung von Wohnhäusern sowie die Stadterneuerung“ („Altstadtmilliarde“). Für die Mittelzuteilung nach diesem Gesetz ist nämlich der Anteil an Substandardwohnungen in den einzelnen Bundesländern ausschlaggebend. Für Wien stehen 431,6 Mio. S für den Hausverbesserungsbereich und

143,8 Mio. S für Maßnahmen der Gemeinde im öffentlichen Bereich aus dieser Milliarde zur Verfügung, das sind ca. 57 Prozent. Allerdings werden diese Mittel seitens der privaten Hausbesitzer nur zögernd in Anspruch genommen.

Soweit ein kurzer Überblick über die Berücksichtigung Wiens im Rahmen des Finanzausgleichs. Im Zusammenhang mit den Transferzahlungen auf dem Verkehrs- und Wohnungssektor sind bereits Wertungen aus „Wiener“ Sicht mit eingeflossen. Aus regionalem Blickpunkt ergeben sich aber noch andere Probleme.

So ist Wien grundsätzlich davon negativ betroffen, daß die regionalen und damit auch die für öffentliche Transfers relevanten Grenzen mit den „Grenzen“ der engen wirtschaftlichen Verflechtungen nicht übereinstimmen. Wirtschaftliche, und vor allem wirtschaftspolitische Aktivitäten, die in Wien gesetzt werden, bewirken Diffusions- und Multiplikatorprozesse, die weit über Wien hinauswirken. Eine Reihe großer Investitionsprojekte und Maßnahmen der Betriebsansiedlung in Wien rufen vor allem in den Bundesländern Niederösterreich und Burgenland relevante Beschäftigungseffekte hervor, am stärksten für Beschäftigte im Bausektor. Seitens des Arbeitsamtes Wien wird geschätzt, daß bis zu 70 Prozent der „Wiener“ Bauarbeiter aus diesen beiden Bundesländern und der Steiermark kommen. Weiters ist es weder verwunderlich noch zufällig, daß die größte Betriebskonzentration Niederösterreichs in der Wiener Umgebung zu finden ist. Niederösterreich ist das Bundesland mit der höchsten Industrieproduktion, der überwiegende Teil der Industrieproduktion entstammt jedoch dem Wiener Umland.

Ein spezieller Problembereich im Zusammenhang mit überregionalen Funktionen ist der Spitalssektor. Einerseits werden in Wien Leistungen für Patienten anderer Bundesländer erbracht ohne entsprechende Abgeltung. So kamen etwa 20 Prozent der Patienten aus anderen Bundesländern und wie die Statistik erwartungsgemäß zeigt, ist dieser Anteil auf den Abteilungen, in denen stark spezialisierte und damit meist teure Diagnosen und Therapien durchgeführt werden, besonders hoch. Nach Abzug der Pflegekostensätze verblieben 1980 Kosten für Fremdpatienten von über 900 Mio. S. Dem stehen geschätzte Kosten für Wiener Patienten in den Bundesländern von ca. 180 Mio. S gegenüber.

Einen zweiten Leistungsbereich für die anderen Bundesländer stellt die Ausbildung dar. Von den insgesamt 2.506 in Ausbildung stehenden praktischen Ärzten wurden 27 Prozent in Wien ausgebildet, bei den Fachärzten waren es 41 Prozent. Sowohl bezogen auf die Bevölkerung als auch auf die Spitalsbetten werden in Wien weit überdurchschnittlich – und über den eigenen Bedarf hinaus – Ärzte ausgebildet. Dies gilt auch für das übrige medizinische Personal.

Durch die erst jüngst getroffene Vereinbarung hinsichtlich der Zuschüsse aus dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF) ergibt sich für Wien insofern eine Besserstellung, als ein leistungsgerechteres System der Zuschüsse vereinbart wurde.

Einerseits wurde der KRAZAF 1983 und 1984 durch den Bund und

die soziale Krankenversicherung aufgestockt. Andererseits werden diese Mehrbeträge (1983: 385 Mio. S und 1984 400 Mio. S) nach speziellen Leistungskriterien verteilt. Sie sollen zu 15 Prozent gemäß der Anzahl der Ausbildungsplätze, zu 20 Prozent nach Ambulanzleistungen und zu 15 Prozent nach der Anzahl der Fremdpatienten verteilt werden. 25 Prozent der Mittel sind nach der Kürze der Verweildauer, 5 Prozent bei weiterer Reduzierung der Verweildauer und 20 Prozent gemäß Leistungen im Rahmen der Spitzenversorgung zu vergeben.

Zusammenfassend kann jedenfalls gesagt werden, daß angesichts der Bevölkerungsentwicklung Wiens, auf die ich noch zu sprechen kommen werde, die Position Wiens im Finanzausgleich von einem durchaus erfolgreichen Verhandlungsgeschick zeugt.

2. Die Wiener Budgetentwicklung ab 1976

a) Die Einnahmen

Betrachten wir die Einnahmensituation Wiens, so erkennt man auf den ersten Blick die große Abhängigkeit von unbeeinflussbaren Einnahmequellen und in der Folge die geringe Manövrierfähigkeit für die Stadt selbst. Der Anteil der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und den Überweisungen gemäß dem Wohnbauförderungsgesetz 1978 beträgt 33 Prozent der Gesamteinnahmen (inkl. Fremdmittelaufnahmen etc.). Umgekehrt erhebt Wien eigene Steuern und Abgaben in einem Ausmaß von ca. 40 Prozent der oben genannten Überweisungen des Bundes.

Unter den Landes- und Gemeindeabgaben sind es vor allem die Gewerbesteuer und die Lohnsummensteuer, die den Löwenanteil ausmachen. Zwischen 1976 und 1981 stiegen sie allerdings bloß um 18,9 Prozent und so verringerte sich ihr Anteil an den eigenen Steuern und Abgaben.

Anders ist dies bei den Gebühren (für Wasser, Kanal und Müllabfuhr). Sie stiegen insgesamt um 52 Prozent. Sie bringen heute schon deutlich mehr als die Gewerbesteuer oder Lohnsummensteuer für sich genommen. Wenngleich den Gebühren unmittelbare Leistungen gegenüberstehen, so bringt ihre starke Zunahme einige Probleme mit sich. Erstens belasten sie den Gemeindebürger unmittelbar und – allerdings in Abhängigkeit vom Verbrauch – in regressiver Weise. Sie bringen damit auch zusätzliche Belastungen im Wohnbereich, die durch keinerlei Unterstützung (Wohnbeihilfe etc.) in den unteren Einkommensbereichen abgefangen werden. Auf der anderen Seite stellen die Gebühren keine für die Gemeinde frei verfügbare Einnahmepost dar. Die Zweckgebundenheit der Gebühren und die tendenzielle Erreichung der vollen Kostendeckung stellen ein Limit für Erhöhungen in der Zukunft dar.

Die Möglichkeiten, zusätzliche Finanzmittel zu erschließen, sind stark beschränkt. Als Beispiel möge die Vergnügungssteuer gelten.

Tabelle 8

(in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Eigene Steuern und Abgaben	5.918	8.562	44,7	8.220	9.152
Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben	11.057	16.159	46,1	15.422	16.033
Einnahmen Wohnbauförderung 1968	3.530	4.509	27,7	4.384	4.530
Eigene Fremdmittelaufnahmen	2.398	5.183	116,1	2.743	2.772
Fremdmittelaufnahmen für Dritte	2.315	2.799	20,9	2.413	1.647
Fremdmittelgebarung, interne Verrechnung	1.125	1.464	30,1	2.079	2.246
Beiträge Dritter zum Schuldendienst	1.661	3.636	119,0	3.368	3.512
sonstige Einnahmen	12.109	18.022	48,8	18.733	20.706
Gesamteinnahmen	40.113	60.334	50,4	57.364	60.602

Quelle: Magistrat der Stadt Wien, Finanz- und Investitionsplan 1983–1987, Budgetvoranschläge 1982 und 1983, eigene Berechnungen.

Tabelle 9

Einige Landes- und Gemeindeabgaben und Gebühren (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/1982	VA/1983
Gewerbesteuer	1.356	1.540	13,6	1.555	1.555
Lohnsummensteuer	1.213	1.515	24,9	1.700	1.730
Grundsteuer	474	541	14,1	537	590
Getränksteuer	436	558	28,0	530	560
Vergnügungssteuer	95	270	184,2	270	360
Wassergebühren	750	1.022	36,2	1.080	1.130
Kanalgebühren	166	351	111,0	347	753
Müllabfuhrgebühr	455	713	56,7	695	840

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Durch die stärkere Besteuerung der Spielautomaten konnte eine überdurchschnittliche Erhöhung um 184 Prozent erreicht werden. Allerdings absolut betrugen die Einnahmen aus der Vergnügungssteuer 1981 insgesamt nur 270 Mio. S (für 1983 wurden 350 Mio. S veranschlagt).

Auf die Entwicklung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundes-

abgaben ist schon im ersten Teil eingegangen worden. Dazu muß allerdings bemerkt werden, daß Wien in den nächsten zwei Jahren mit einem geringeren Anteil an Mittelzuweisungen (ebenso bei der Wohnbauförderung 1968) rechnen muß.

Was die sonstigen Einnahmen betrifft, so sind vor allem die Einnahmen im Krankenhausbereich und die Mieten der städtischen Wohnhäuser von Interesse. Letztere stiegen zwischen 1976 und 1981 um 70,5 Prozent. Stärkere Erhöhungen sind für die nächsten Jahre zu erwarten. Erhöhungen, denen Ausgabensteigerungen im gleichen Ausmaß für Erhaltungsarbeiten gegenüberstehen werden.

Für die Pflege- und Sondergebühren der Krankenanstalten ist eine Erhöhung von 62,6 Prozent zu verzeichnen, bei der Abgeltung des klinischen Mehraufwands von 70 Prozent. Diese starken Erhöhungen beziehen sich jedoch fast ausschließlich auf den Zeitraum 1976–1979. Bezüglich des klinischen Mehraufwandes macht die Stadt Wien allerdings erhöhte Forderungen geltend, da ihrer Meinung nach die Abgeltung deutlich unter dem tatsächlichen Mehraufwand liegt.

Als letzte „Einnahmenpost“ sollen hier die eigenen Fremdmittelaufnahmen erwähnt werden. Gliedern wir die „sonstigen“ Fremdmittelaufnahmen (vor allem zur Finanzierung des kommunalen Wohnbaus) aus, so erhält man die Fremdmittel zur Abgangsdeckung. Sie stiegen von 446 Mio. S 1976 auf 3.184 Mrd. S 1981, betrugen also mehr als das Siebenfache von 1976. Das klingt zwar dramatischer als sich die Verschuldung real darstellt, sollte dennoch nicht auf die leichte Schulter genommen werden.

b) Die Ausgaben

Ein erster Blick auf die Entwicklung der Wiener Budgetausgaben zeigt den stark steigenden Aufwand für den Schuldendienst einerseits und den stagnierenden Investitionsaufwand andererseits – bei allerdings überdurchschnittlich wachsendem Instandhaltungsaufwand.

Parallel zu den Gesamtausgaben stieg der Personalaufwand. Er beträgt ca. 26 Prozent der Gesamtausgaben. Von den Personalausgaben inkl. Pensionen entfallen ca. 28,7 Prozent auf den Krankenanstaltenbereich und ca. 19,4 Prozent auf die Landeslehrer. Weitere 11 Prozent entfallen auf Kindertages-, Erziehungs- und Pflegeheime. Einen relativ hohen Anteil nehmen noch die Feuerwehr und die verschiedenen Ver- und Entsorgungsunternehmungen in Anspruch (ohne Stadtwerke!). Ca. 17 Prozent entfallen auf die eigentliche Verwaltungstätigkeit des Magistrats. Der Spielraum für budgetäre Sparmaßnahmen im Personalbereich ist also relativ gering, will man nicht wichtige Dienstleistungsaufgaben einschränken.

Wie schon erwähnt, stagnierten die Investitionen – nominell, real gingen sie zurück. Von den größeren Investitionsposten stiegen nur die Ausgaben für den AKH-Neubau – deutlich – (137 Prozent) und für den kommunalen Wohnbau (28 Prozent).

Die Aufwendungen für Grunderwerbungen waren 1981 um ca. 30 Prozent geringer als 1976. Auch eine längerfristige Betrachtung zeigt – bei starken Schwankungen – einen tendenziellen Rückgang, der bei Anhalten dieser Tendenz vor allem den kommunalen Wohnbau in Schwierigkeiten bringen würde. (Hinsichtlich der Angaben für 1982 und 1983 ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Ergebnisse die Ansätze, wie sie in den Voranschlägen zum Ausdruck kommen meist um etliches übertroffen haben.)

Bezüglich der Investitionen soll noch eine weitere Übersicht erfolgen, die sich auf die bauwirksamen Ausgaben bezieht. (Tabelle 12)

Tabelle 10

Entwicklung der Ausgaben (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Leistungen für Personal, Pensionen	10.299	15.827	53,7	17.315	18.864
Instandhaltungsaufwand	1.474	2.374	61,0	2.597	2.788
Aufwendungen					
Wohnbauförderung 1968	3.739	4.550	21,7	4.839	5.020
Fremdmittel für Dritte, Weitergabe	2.315	2.799	20,9	2.413	1.647
Fremdmittelgebarung, interne Verrechnung	1.125	1.464	30,0	2.079	2.246
eigener Schuldendienst	705	1.806	156,1	2.315	2.577
Schuldendienst für Dritte	1.609	3.661	127,5	3.390	3.530
Investitionen	8.566	9.092	6,1	8.747	9.021
sonstige Ausgaben	10.281	18.761	82,5	18.334	19.942
Gesamtausgaben	40.113	60.334	50,4	62.032	65.638

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Tabelle 11

Investitionen (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Bauliche Herstellungen, Inventar, Neubau AKH	400	950	137,0	1.000	1.000
Hochwasserschutz	474	483	1,0	391	354
U-Bahn-Bau	2.443	1.995	18,0	1.350	1.552
Wohnhausbau	2.065	2.647	28,2	2.903	3.320
Sonstiges	2.536	2.569	1,3	2.520	2.513
Insgesamt	7.918	8.644	9,1	8.164	8.759
Grunderwerbungen	648	448	31,0	533	282
	8.566	9.092	6,1	8.747	9.021

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Tabelle 12
Bauwirksame Ausgaben
 (ohne Grundstückserwerbungen) in Mio. S

	Insgesamt	Bauliche Investitionen	Instandhaltungs- u. aufwendungen	Baukostenbeiträge u. Darlehen (inkl. gem. WBF 1968)
1976	11.053	7.079	975	2.998
1977	11.964	8.720	1.114	2.130
1978	13.311	9.312	1.300	2.698
1979	12.237	7.801	1.444	2.992
1980	12.728	7.472	1.895	3.359
1981	12.989	7.581	1.988	3.418
1982	12.888	7.369	2.196	3.325
1983	13.505	8.053	2.349	3.103

Quelle: Rechnungsabschlüsse 1976–1981, Voranschläge 1982 und 1983, eigene Berechnungen.

Was speziell den Wohnbereich betrifft, so sollen im folgenden die Aufwendungen für die Jahre 1976 bis 1981 bzw. 1983 aufgeschlüsselt wiedergegeben werden (ohne Zuführungen an Rücklagen).

Tabelle 13

Ausgaben fürs Wohnen
(in Mio. S)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	76/81 in %	77/81 in %	1982	1983
Wohnbauförderung 1968 insg.	3.764	3.075	3.721	3.398	3.878	4.151	10	34	4.839	5.020
Wohnungsverbesserung	82	138	180	224	272	327	300	137	139	144
kommunaler Wohnhausbau (inkl. Personalwohnhausbau abzüglich Darlehen WBF 1968)	1.079	1.567	1.795	1.259	1.275	1.726	59	10	1.709	1.680
Instandhaltung von städt. Wohnhäusern	251	291	331	405	629	695	177	139	919	1.154
Sonderwohnbauprogramm										
Zinsenstützung										55
Altstadtmilliarde in Form										
a) von Förderungen										47
b) Darlehensaufnahmen									142 ¹⁾	46
Wohnbau Sonderprogramme	256	230	243	233	269	279			283	263

Quelle: Rechnungsabschlüsse 1976–1981, Voranschläge 1982 und 1983, eigene Berechnungen

Eine besonders starke Expansion ist neben den Ausgaben für die Wohnungsverbesserung im Rahmen der Instandhaltung der kommunalen Wohnbauten festzustellen, wobei vor allem die Auswirkungen des neuen Mietrechts zum Tragen kommen. Auf Grund der unterschiedlichen Finanzierung des Sonderwohnbauprogramms und der Verbesserungsmaßnahmen mit Mitteln der Altstadtmilliarde sind im Budget soweit es sich nicht um Ausgaben handelt, die von der Stadt Wien selbst getätigt werden, nur die Zinsenzuschüsse enthalten.

Was die „sonstigen“ Ausgaben betrifft, so sind die Aufwendungen für soziale Wohlfahrt, für die Krankenanstalten und die Leistungen für die Verkehrsbetriebe von besonderem Interesse.

Wie immer man auch die Sozialausgaben definiert, deren Anteil am Budget ist deutlich gestiegen. Dabei kam es zu Strukturverschiebungen. Die stärksten Erhöhungen erfuhren die Heimhilfe und die Behindertenhilfe. Aber auch die Aushilfen haben sich zwischen 1976 und 1981 mehr als verdoppelt, wenngleich die Dauerleistungen nur um 13,7 Prozent stiegen. Ohne hier ins Detail zu gehen, muß allerdings darauf verwiesen werden, daß die höhere Arbeitslosigkeit und die gestiegenen Belastungen im Wohnbereich (Heizkosten, sonstige Betriebskosten) bei zum Teil stagnierenden Einkommen zu einem erhöhten Bedarf nach Geldaushilfen geführt hat.

Tabelle 14

Ausgaben für Sozialhilfe (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Allgem. Sozialhilfe					
Dauerleistungen	190	215	13,1	220	243
Aushilfen	47	109	132,0	125	198
Behindertenhilfe	60	217	261,0	262	288
Blindenbeihilfe	82	139	69,5	140	155
Pensionistenklubs	19	33	73,7	35	31
Pensionistenheime	49	104	112,0	131	150
Pflegeheime	757	1.088	43,7	1.173	1.309
Herbergen	24	32	33,0	33	42
Mietenbeihilfen	19	12	-37,0	13	77
Pflegekinderwesen	301	371	23,2	386	420
Heime für Kinder und					
Jugendliche (Erziehungsheime)	311	421	35,3	456	466
Erholungsfürsorge	29	41	41,4	43	50
Sonstige Sozialausgaben	522	1.195	129,0	1.348	1.589
Insgesamt	2.420	3.977	64,3	4.365	5.018

Quelle: Siehe Tabelle 8 und Rechnungsabschlüsse 1976 bis 1981

Die Steigerungen der Budgetansätze sagen noch nichts über die dem einzelnen gewährte Sozialhilfe aus. So konnten manche Einzelleistungen auf Grund der erhöhten Anzahl der Anspruchsberechtigten oft nicht einmal mit der durchschnittlichen Preissteigerungsrate mithalten (z. B. Dauerleistungen). Ähnliches gilt für die Sozialen Dienste.

Einen nicht unwesentlichen finanziellen Aufwand beanspruchen die Krankenanstalten. 1981 waren es 7,3 Mrd. Schilling, um 63 Prozent mehr als 1976, wobei der Sachaufwand stärker als der Personalaufwand stieg. Die im Krankenanstaltenbereich erzielten Einnahmen deckten die Ausgaben zu knapp 53 Prozent. Von wachsender Bedeutung sind die Zuschüsse nach dem Krankenanstaltengesetz bzw. aus dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds, den Wien allerdings mitfinanziert. Betrug dieser Zuschuß 1976 nur 6,4 Prozent des Abgangs, waren es 1981 immerhin 25,5 Prozent. Damit konnte erreicht werden, daß der verbleibende „Nettoabgang“ nur um 31 Prozent stieg, gegenüber 63 Prozent Steigerung der Ausgaben.

Tabelle 15

Finanzlage der Krankenanstalten (in Mio. S)

Ausgaben (ohne Invest.)	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Personal	2.937	4.549	54,8	4.908	5.360
Mittel zur ärztlichen Betreuung	716	1.208	68,7	1.369	1.466
Sonstiger Sachaufwand und Instandhaltung	815	1.551	90,3	1.679	1.846
	4.468	7.308	63,5	7.956	8.672
<i>Einnahmen</i>					
Pflegegebühren	1.832	2.980	62,6	3.162	3.506
Sondereinnahmen der Kliniken	102	149	46,0	150	160
Klinischer Mehraufwand – Abgeltung	221	376	70,0	365	422
Sonstige Einnahmen	204	357	75,0	361	297
	2.359	3.862	63,7	4.038	4.385
Abgang	2.109	3.446	63,4	3.918	4.287
– Zuschüsse KAG, KRAZAF	151	879	482,1	830	956
Verbleibender Abgang	1.958	2.567	31,1	3.088	3.331

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Durch die Neuregelung der Verteilungsschlüssels im Rahmen des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds ist eine für Wien günstigere Finanzierung zu erwarten, da die entsprechenden Mehrkosten (Ambulanzen, Fremdpatienten, Ausbildung etc.) stärker berücksichtigt werden.

Auch die Leistungen für die Verkehrsbetriebe erfuhren eine starke Steigerung: fast eine Verdoppelung zwischen 1976 und 1981.

Tabelle 16

Leistungen für die Verkehrsbetriebe
(in Mio. S)

1976	1981	1976/81 in %	VA 1982	VA 1983
2.006	3.937	96,0	4.155	4.254

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Allerdings ist dies auch eine Auswirkung der in diesen Jahren (ab 1979) getroffenen Entschuldungsregelung zwischen Stadtwerken und Hoheitsbereich. So übernahm die Hoheitsverwaltung den Zinsendienst für die bis Ende 1978 aufgelaufenen Schulden der Wiener Verkehrsbetriebe und übernahm ab 1979 die laufende Finanzierung der jährlich ungedeckten Gelderfordernisse. (Die bis dahin aufgelaufenen Schulden wurden von den Wiener Stadtwerken – ohne finanzielle Belastung der Verkehrsbetriebe – übernommen.)

c) Der Finanz- und Investitionsplan 1983–1987

Wie sehen nun aber die Projektionen für die Zukunft aus? Die Stadt Wien erstellt jährlich einen fünfjährigen Finanz- und Investitionsplan, zuletzt im Winter 1982 für die Jahre 1983 bis 1987. Allerdings handelt es sich nicht so recht um einen Plan als vielmehr um Projektionen unter gewissen Voraussetzungen. Einerseits werden die Einnahmen inkl. der eigenen Fremdmittelaufnahmen sehr zurückhaltend geschätzt. Andererseits werden bei den Investitionserfordernissen – mit Ausnahmen – keine Neubeginne berücksichtigt. Die Ausnahmen betreffen den kommunalen Wohnbau, das Wasserrohr- und Kanalnetz, Straßenreparaturen und Grunderwerbungen. Unter diesen Annahmen ergibt sich für die Jahre 1983, 1985 und 1987 folgendes Bild:

Finanzplan 1983–1987 in Mio. S

Tabelle 17

	1983	1985	1987
Eigene Steuern und Abgaben	9.153	9.751	10.385
Ertragsanteile	16.034	17.894	20.075
Einnahmen aus Leistungen	10.193	11.311	12.621
Einnahmen WBF 1968	4.531	5.155	5.870
Eigene Fremdmittelaufnahmen	2.772	2.205	2.146
Sonstige	17.919	20.052	22.420
Summe Einnahmen	60.602	66.368	73.517
Summe Ausgaben (ohne Investitionen)	56.617	63.884	73.308
Rahmen für Investitionen	3.985	2.484	209
Investitionserfordernis:			
Maschinen und Inventar	434	480	530
Bauliche Investitionen inkl.			
Grunderwerb	7.035	9.327	6.554
U-Bahn-Bau	1.552	2.000	2.000
Summe der Investitionserfordernisse	9.021	11.807	9.084
Ungedecktes Investitionserfordernis	5.036	9.323	8.875

Quelle: Magistrat der Stadt Wien, Finanz- und Investitionsplan 1983–1987.

Bei der angenommenen, relativ geringen jährlichen Fremdmittelaufnahme würde der Schuldendienst von 2,6 Mrd. S im Jahre 1983 auf 3,6 Mrd. S 1987 ansteigen. Eine jährliche zusätzliche Fremdmittelaufnahme von 3,5 Mrd. S würde den Schuldendienst, je nach Finanzierungsform auf 4,8 Mrd. S (bei einer auf fünf Jahre tilgungsfreien Anleihe) und auf 5,9 Mrd. (bei einem Annuitätendarlehen) ansteigen lassen.

Um den Verschuldungsspielraum der Stadt einigermaßen abstecken zu können, muß jener Schuldenstand betrachtet werden, der die Stadt – bezüglich Schuldendienst – direkt belastet. Jene Fremdmittel, für die die Stadtwerke den Schuldendienst tragen bzw. die anderweitig – auf Mieten, Gebühren etc. – überwält werden, können dabei außer acht gelassen werden. Von einem Gesamtschuldenstand von 40,3 Mrd. S Ende 1982 waren dies ca. 14 Mrd. S, also 35 Prozent. Allerdings, 1970 betrug der Anteil dieser Schulden bloß 20 Prozent und 1980 25 Prozent. Erhöht sich der Gesamtschuldenstand stärker als der Budgetrahmen, gilt das um vieles mehr für die, die Stadt direkt belastenden Schulden und in der Folge auch für den Schuldendienst. Eine kontinuierliche Erhöhung des Anteils des Schuldendienstes an den Gesamtausgaben scheint unvermeidbar, die Frage ist nur eine der Höhe.

Inzwischen wurden im Rahmen eines Sonderbeschäftigungsprogramms zusätzliche Ausgabensteigerungen angekündigt. Am stärksten betroffen ist der U-Bahn-Bau. 1985 sollen ca. 2,5 Mrd. und 1987 3,2 Mrd. S ausgegeben werden. Dies wird entweder den Verschuldungsgrad nicht unwesentlich erhöhen oder den Spielraum für andere Aufgaben weiter einengen. Die konkreten Auswirkungen hängen allerdings auch davon ab, inwieweit der Bund im Rahmen seiner Finanzierungsbeteiligung den Mehraufwand (zu 50 Prozent) übernimmt.

3. Die Anforderungen der Zukunft

Der *Stand* der Verschuldung in Wien ist also kein Anlaß zu extremer Besorgnis. Die *Zunahme* der Verschuldung macht jedoch eine eingehende Analyse der für die zukünftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben relevanten Faktoren notwendig.

a) Finanzierungsmöglichkeiten – Finanzierungsnotwendigkeiten

Was die Einnahmenseite betrifft, so konnte nachgewiesen werden, daß insbesondere die eigenen Steuern und Abgaben, aber auch die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben durch ein sehr geringes Wachstum gekennzeichnet sind. Bezüglich der eigenen Steuern und Abgaben, ist also neben ihrem geringen Umfang, auch ihre schwache Dynamik ein Grund für den eingengten Budgetspielraum.

Bei den Ertragsanteilen ist die Abhängigkeit von bundespolitischen Entscheidungen von vornherein gegeben. Ähnliches gilt für die Einnahmen aus der Wohnbauförderung, so daß neben den zweckgebundenen Gebühren und Tarifen einnahmenseitig nur die Fremdmittel den erforderlichen Spielraum schaffen.

Das schwache Einnahmenwachstum wird sich infolge der auch in den nächsten Jahren zu erwartenden schlechten wirtschaftlichen Entwicklung fortsetzen. Für Wien kommt aber auf Grund der Bevölkerungsentwicklung ein weiteres, abschwächendes Element hinzu. Betrachtet man die Entwicklung der Wiener Bevölkerung in den letzten dreißig Jahren, so war zwischen 1951 und 1961 noch ein schwacher Zuwachs von etwa 0,7 Prozent und zwischen 1961 und 1971 eine Abnahme von etwa 0,8 Prozent zu verzeichnen. Über die Periode 1951 bis 1971 hat also die Bevölkerung in etwa stagniert. Zwischen 1971 und 1981 hingegen ist eine Bevölkerungsreduktion von 6 Prozent erfolgt. (Im internationalen Vergleich dürfte diese Bevölkerungsentwicklung ungefähr im Mittel liegen, wobei einige extreme Bevölkerungsrückgänge zu vermerken sind. So ist z. B. die Bevölkerung von Groß-London zwischen 1971 und 1981 um 10 Prozent zurückgegangen, die von Inner-London ging von ca. 3 Mio. auf etwa 2,5 Mio., also um etwa 18 Prozent zurück²¹. Dies nur um anzudeuten, welche extremen Ausmaße der Bevölkerungsrückgang annehmen kann.) Dieser international

gesehen etwa durchschnittliche Bevölkerungsrückgang hat begleitet von der Verlagerung von Betriebsstätten aus der Stadt ins Umland, vielfältige Konsequenzen auf die Einnahmenseite. Dies betrifft vornehmlich die Lohn- und Einkommensteuer, die Gewerbesteuer, die Lohnsummensteuer, mittelbar aber auch die Mehrwertsteuer und andere indirekte Steuern. In der Folge vermindern sich auch die Zuweisungen von Mitteln zur Wohnbauförderung und Wohnungsverbesserung.

Dabei muß, wie die Diskussion der letzten Volkszählung gezeigt hat, die statistische Abwanderung nicht unbedingt der realen entsprechen. Bedingt durch die tatsächlichen Arbeits- und Lebensverhältnisse werden die Leistungen der Stadt – von der Infrastruktur bis zu den Sozialleistungen – vermutlich in einem größeren Ausmaß in Anspruch genommen, als dies der statistischen Bevölkerungszahl entsprechen würde.

Die Flucht ins Umland bringt jedenfalls eine Reihe von zusätzlichen Problemen mit sich, insbesondere dann, wenn wie in verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen werden konnte, in überproportionalem Ausmaß sozial Schwächere zurückbleiben³. Die Abwandernden sind primär jüngere Familien, die für sich selbst, vor allem aber für die Kinder mehr Grün- und Freiraum suchen. Zurück bleiben jene, die einerseits im Durchschnitt geringere Steuerleistungen aufbringen, anderseits überdurchschnittliche Ansprüche an das Budget der Gemeinde stellen. Was die Betriebe betrifft, so ist vor allem ein Rückgang der Agglomerationsvorteile für betriebliche Investitionen zu vermerken, sodaß sich die Standortunabhängigkeit und damit die Abwanderungstendenz vergrößert, Rückgänge bei den Steuereinnahmen sind die Folgen.

Vielfach unabhängig von der Abwanderung bleiben die kommunalen Aufgaben bestehen, z. B. die Sanierung des Wohnungsbestandes. Zwar erhöht der Bevölkerungsrückgang den, vor allem räumlichen Spielraum für die Sanierungsaktivitäten (Abbruchmöglichkeiten, Freiräume), er verringert aber gleichzeitig das notwendige Wachstum der finanziellen Ressourcen.

Diese Entwicklungen bewirken, daß die bestehende Umverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs – weg von bisher aufkommensstärkeren Gemeinden – verstärkt wird. Zwar profitiert Wien – nach wie vor – vom abgestuften Bevölkerungsschlüssel, also einem Verteilungskriterium, bei dem die größere Bevölkerungszahl überproportional berücksichtigt wird. Dessen Auswirkungen auf die Verteilung der Gemeindeertragsanteile sollte man jedoch nicht überschätzen. Bezogen auf den durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel „gewichteten“ Einwohner, brachte Wien (1979) pro Einwohner 2.731 Schilling an Steuermitteln auf, hätte bei voller Berücksichtigung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels 1.834 Schilling bekommen müssen, bekam tatsächlich 1.761 Schilling⁴. Nun ist es ja Sinn und Zweck des Finanzausgleichs, daß es zur Umverteilung zu Gebietskörperschaften, die ein geringeres Einnahmenniveau aufweisen, kommt. Andererseits wäre jedoch zu überlegen, im

Rahmen des Finanzausgleichs auch die wirtschaftliche Dynamik und Entwicklung zu berücksichtigen. Auf Grund verschiedener Faktoren, wie Lage in der Ostregion, Altersstruktur der Bevölkerung etc., ist Wien durch eine geringere Dynamik gekennzeichnet als die westlichen Bundesländer. Hinzu kommt, daß Wien – wie vorhin gezeigt – eine Reihe von überregionalen Aufgaben erfüllt, die nur zum Teil finanziell abgedeckt werden.

Grundsätzlich stehen große Städte wie Wien vor dem Dilemma, daß sie einerseits tendenziell weniger Einnahmen auf Grund der Abwanderung von Bewohnern und Betrieben erhalten, andererseits aber mehr ausgeben müssen, wollen sie jener Tendenz Einhalt gebieten. Dabei dürfen sich die Ausgaben allerdings nicht nur an den Interessen jener orientieren, die „abwanderungsverdächtig“ sind. Besonders geholfen werden muß ja den sozial Schwächeren, die sich durch geringere Mobilität und damit „Abwanderungschancen“ auszeichnen. *Wenn man also von Finanzkrise sprechen kann, dann am ehesten im Zusammenhang von verstärkt konkurrierenden Ansprüchen bei geringerem Einnahmenwachstum!*

Was sind nun die Aufgabenschwerpunkte der nächsten Jahre im einzelnen². Betrachten wir den *Wohnbereich*, so ist eine deutliche Aufwandserhöhung für die Altstadterhaltung erforderlich. Gemäß der Studie „Sanierungsbedarf in den Städten“³ sind ca. 65.000 Wohnungen nicht verbesserungswürdig. 267.000 Wohnungen gehören zur Sanierungsdringlichkeitsstufe I, und knapp 100.000 Wohnungen zur Stufe II. Für etwas weniger als 270.000 Wohnungen ist demgemäß keine oder nur eine sehr geringe Eigendynamik zur Sanierung zu bemerken. Hier müßten intensive öffentliche Unterstützungsmaßnahmen ansetzen – unbeschadet privater Initiative und auch Mittelaufbringung aus den Mietzahlungen. Auf 20 Jahre bezogen, wäre für eine erfolgreiche Sanierung trotz einer jährlichen Abbruchquote (echter Abbruch!) von ca. 3.000 Wohnungen durchgreifende Sanierungsmaßnahmen für ca. 13.000 Altbauwohnungen pro Jahr notwendig, wobei diese nur zum geringen Teil durch Maßnahmen der Wohnungsverbesserung abdeckbar sind.

Der Neubau wird für eine durchgreifende Hebung des Wohnungsstandards nicht ausreichen. Zwischen 1971 und 1981 stand einem durchschnittlichen Neubauvolumen von 9.500 Wohnungen ein Abgang (Abbruch, Umwidmungen, Zusammenlegungen etc.) von ca. 6.000 Wohnungen gegenüber⁴. Für die nächsten Jahre ist zwar mit einem Rückgang der Bauleistung, aber kaum mit einem Rückgang des Wohnungsabgangs zu rechnen. Auf Grund des hohen Althausbestandes, der zu einem großen Teil den heutigen Anforderungen nicht entspricht, aber vielfach dennoch erhaltungswürdig ist, sind daher umfangreiche Sanierungsmaßnahmen notwendig. Ein Teil der notwendigen Mittel kann sicherlich durch eine Anhebung der Mieten im geförderten Wohnbau (z. B. durch eine vorzeitige Rückzahlung der Darlehen, eine Erhöhung der Verzinsung etc.) aufgebracht werden. Da aber ein steigender Anteil des geförderten Wohnungsbestandes selbst Erneuerungs- und damit zusätzlichen Finanzierungsbedarf aufweist, sind die Finan-

zierungsmöglichkeiten zum Zwecke des Neubaus und von Verbesserungen im nicht geförderten Wohnbereich gering.

Parallel zur Wohnungssanierung ist die Verbesserung der Wohnumwelt insbesondere die Lösung der Parkraumfrage dringend erforderlich. Im folgenden wird aber angenommen, daß sich der Garagenbau durch Abgaben seitens der Autobesitzer selbst finanziert und daher das Budget – zumindest nicht wesentlich – belastet.

Was den Sozialaufbau betrifft, so ist auch in den nächsten Jahren mit einem gestiegenen Bedarf angesichts der stagnierenden Wirtschaft, höherer Arbeitslosigkeit, Gebührenerhöhungen und damit höheren Bewirtschaftungskosten im Wohnbereich etc. zu rechnen. (Hinsichtlich der Energiepreise ist allerdings ein geringerer Kostendruck zu erwarten.) Dabei dürfte ein recht enger Zusammenhang zwischen erhöhten Sozialleistungen einerseits und verstärkter Arbeitslosigkeit anderseits bestehen. Betrachtet man nämlich das Alter der Sozialhilfeempfänger, sieht man – parallel zu wachsender Arbeitslosigkeit – eine deutliche Strukturverschiebung in Richtung 20- bis 30jährige. Das ist übrigens eine Tendenz, die sich langfristig auch für andere Staaten, z. B. die Bundesrepublik Deutschland, feststellen läßt. So ist in der BRD zwischen 1973 und 1980 die Anzahl der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt von 861.000 auf 1,254 Mio. gestiegen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger zwischen 18 und 25 Jahren ist hingegen von 26.600 auf 125.500, also weit überproportional gestiegen (im exakt gleichen prozentuellen Ausmaß wie die Arbeitslosen!)⁷. Eine ähnliche Entwicklung ist für die letzten Jahre auch in Wien festzustellen.

Für den *Gesundheitssektor* sind die Krankenhauskosten von ausschlaggebender Bedeutung. Wie bereits festgestellt, konnte durch die Zuschüsse aus dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds eine verbesserte Abgangsdeckung erreicht werden. Diese wird sich bei stärkerer Berücksichtigung von Leistungskriterien in den nächsten Jahren noch erhöhen. Unabhängig davon wäre jedoch eine Anhebung der Pflegegebührensätze der Krankenversicherung notwendig, um die Differenz zu den tatsächlichen Kosten zu verringern. Dies ist allerdings nur dann realistisch, wenn seitens der Krankenversicherung zusätzliche Mittel aufgebracht werden könnten, was jedenfalls zum Teil durch eine Beseitigung der heute nicht mehr zu rechtfertigenden Höchstbeitragsgrundlage möglich wäre.

Einen spezifischen Unsicherheitsfaktor für Wien stellt das neue Allgemeine Krankenhaus und die damit verbundenen Betriebskosten dar. Im Jahre 1980 wurden im alten AKH Betriebskosten von 2,3 Mrd. Schilling festgestellt. Auf der Basis der 1980 erbrachten Leistungen würden die Betriebskosten im neuen AKH – nach Schätzungen der AKPE – um 246 Mio. Schilling oder rund 10 Prozent höher liegen. Bei Berücksichtigung eines größeren Leistungsangebots infolge höherer Kapazitäten in verschiedenen medizinischen Bereichen kommt es zu einer weiteren 20prozentigen Steigerung des Aufwandes. Überdies hat die AKPE bei ihrer Schätzung höhere Ausnützungen, so eine Zunahme der Belegstage und von Untersuchungen und Behandlungen im ambu-

lanten Bereich angenommen, was weiter 16 Prozent Kostensteigerung ergibt. Insgesamt liegen die Betriebskosten, berechnet auf Preisbasis 1980 jedenfalls um 46 Prozent höher als derzeit (jährliche Betriebskosten von 3,4 Mrd. Schilling).

Einen weiteren kommunalen Schwerpunkt stellen die *Entsorgungsaufgaben* dar (Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung etc.). Aus diesen Aufgaben ist allerdings grundsätzlich kein Beitrag zur Defiziterhöhung zu erwarten, weil im allgemeinen mit kostendeckenden Tarifen zu rechnen sein wird.

So bleiben als Hauptbestimmungsfaktoren des Ausgabenwachstums die Althausanierung, insofern sie nicht, insbesondere im kommunalen Bereich, durch einen erhöhten Mietaufwand (Erhaltensbeitrag etc.) gedeckt wird, die Finanzierung der laufenden Investitionen im öffentlichen Verkehr, der steigende Bedarf nach Sozialleistungen insbesondere bei Anhalten der schlechten wirtschaftlichen Situation und bei kostendeckenden Tarifen in der Ver- und Entsorgung. Weiters zu berücksichtigen ist der Gesundheitsbereich, vor allem nach Inbetriebnahme des Allgemeinen Krankenhauses, allerdings unter Berücksichtigung eines erhöhten Deckungsgrades von Investitionen und Betriebskosten auf Grund verbesserter Regelungen im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung, und eventuell durch verbesserte Abdeckung des klinischen Mehraufwands.

b) Aufgabenreorganisation

Bei aller Offensichtlichkeit zusätzlichen Ausgabenbedarfs können jedoch Spar- und Reorganisationsmaßnahmen nicht außer acht gelassen werden. Im Zusammenhang mit diesem Beitrag sollen sie kurz erwähnt werden. Die direkten Einsparungsmöglichkeiten dürfen allerdings nicht überschätzt werden, wesentlicher dabei sind eher die Auswirkungen im Sinne einer verbesserten Aufgabenerfüllung. Reorganisationsmaßnahmen können nicht unwesentlich die Effizienz der Verwaltung erhöhen, auch wenn der Einsparungseffekt gering ist.

Im groben gibt es drei Bereiche für Einsparungsmöglichkeiten. Personalaufwand, konsumtive Ausgaben und Investitionen. Bezüglich des Personalaufwands wurde bereits auf die begrenzten Möglichkeiten verwiesen, will man nicht entsprechende Leistungsschmälerungen bewußt in Kauf nehmen. Hinzu kommt, daß von vielen Seiten geradezu gefordert wird, die Leistungserfüllung stärker als bisher unter dem Gesichtspunkt der personengebundenen, kundengerechten Serviceleistung zu sehen, denken wir nur an den Erziehungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich. Dabei ist auch auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt bzw. den relevanten Teilarbeitsmärkten (Lehrer, Sozialarbeiter etc.) Rücksicht zu nehmen. Längerfristig wird die Verkürzung der Arbeitszeit den Personalaufwand, gerade im Hinblick auf die Struktur des Personaleinsatzes trotz Rationalisierungen, erhöhen.

Im konsumtiven Bereich sind gewisse Einschränkungen im Subven-

tionsbereich möglich. Bei den relativ umfangreichen Sozialausgaben – auch auf das wurde schon verwiesen – sind hingegen selbst die bestehenden Zuwachsraten vielfach zu gering, um mit den wachsenden Problemen Schritt zu halten.

Bleiben die Instandhaltungen, Investitionen und die Investitionsförderung. Bezüglich der Instandhaltungen ist ein nicht unbedeutender Nachholbedarf zu befriedigen. Was die Investitionen betrifft, so wären wahrscheinlich manche Projekte, hätte man die Folgeprobleme und Finanzierungsschwierigkeiten frühzeitig erkannt, nicht, bzw. nicht so begonnen worden. Andererseits läßt die allgemeine Beschäftigungslage, vor allem aber der Baufortschritt, keine andere Möglichkeit als die der Fortsetzung zu.

Andere Bereiche hingegen (Wohnbau, Stadterneuerung) sind aus sozialen und wirtschaftlichen Überlegungen – gerade auch im Hinblick auf Gegenstrategien – zur Bevölkerungsabwanderung dringend erforderlich. Nicht im selben Ausmaß mag das für den forcierten U-Bahn-Bau gelten, dennoch, er bewirkt eine Reihe positiver wirtschaftlicher und städtebaulicher Auswirkungen. Allerdings bedarf es vieler direkter Erneuerungsinvestitionen im Wohn- und Wohnumfeldbereich, um dem beabsichtigten Stadterneuerungseffekt des U-Bahn-Baus auch zum Durchbruch zu helfen.

Was aber sicher fehlt, ist eine gründliche Bewertung der verschiedenen Ausgabenbereiche, vor allem der Investitionen. Viele die hier – ohne viel Federlesen – großartige und umfangreiche Einsparungsmöglichkeiten sehen und propagieren, bewegen sich nahe an der Grenze der Scharlatanerie. Andererseits wäre jedoch eine längerfristige Investitionsplanung analog zu Bedarfsprojektionen und abgestützt auf Kosten-Nutzen-Überlegungen dringend erforderlich. Diese Koppelung von Stadtentwicklungs- und Finanzplanung würde die zusätzlichen Finanzierungswünsche gegenüber der Bevölkerung besser abstützen. Nur so könnte auch ein bedarfsgerechter Finanzausgleich mit gutem Gewissen gefordert und durchgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Ausweitung von Zuschußfinanzierungen. Nicht zuletzt würde aber das Risiko von unerwarteten Folgeproblemen, vor allem -kosten, verringert werden.

In die Bewertung der kommunalen Aufgaben bzw. Projekte müßten eine Reihe von Kriterien von den Beschäftigungseffekten über die sozialen Auswirkungen bis zu den Umweltkonsequenzen eingehen. Dabei sind sowohl die einzelnen Aufgabenbereiche selbst zu bewerten, vor allem aber die verschiedenen Ansätze und Lösungsmöglichkeiten innerhalb der kommunalen Aufgabenschwerpunkte (z. B. Neubau-Erhaltung und Verbesserung, öffentlicher – Individualverkehr etc.).

Das Ergebnis wird sicherlich in den meisten Fällen kein Entweder-Oder sein, aber die Gewichtung und finanzielle Dotierung der einzelnen kommunalen Aufgaben würde rationaler und damit auch demokratisch überprüfbarer erfolgen. Dabei soll keineswegs einem überholten Planungsoptimismus gehuldigt werden. Wesentlich sind nämlich vorerst nicht so sehr die Ergebnisse, sondern wahrscheinlich in stärkerem

Maße die Lernprozesse auf Grund erweiterter Bewertungsmethoden. Erst nach und nach werden dann Planungsschritte selbstverständlich, die bislang als undenkbar und störend empfunden wurden. Der Zwang knapper werdender Finanzen zu umfassender Beurteilung, um abgesicherter als bisher Prioritäten zu setzen, sollte möglichst frühzeitig vorweggenommen werden.

c) Finanzierungsspielraum

Was nun zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten zur Deckung des oben eruierten Bedarfs betrifft, so soll vorerst auf die Begrenzungen und Restriktionen hingewiesen werden. Erst einmal gibt es *marktmäßige* Begrenzungen. Auf Grund der Marktregulierung in verschiedenen Bereichen sind zusätzlichen Besteuerungsmaßnahmen Grenzen gesetzt. So stoßen die Versuche der Besteuerung von leerstehenden Wohnungen mangels Wohnungsbewirtschaftung auf die Unmöglichkeit, das Leerstehen (infolge von Nichtvermietung, aber auch das Nichtbenützen durch Mieter, die Zweit- oder Drittwohnungen besitzen) eindeutig und sozial verträglich, festzustellen und durch Abgaben zu belasten. Selektive Eingriffe in den Wohnungsmarkt bzw. in die Wohnungsmärkte sind äußerst beschränkt – wenn überhaupt – möglich.

Zweitens gibt es *regionale* Restriktionen, die eine spezifische Besteuerung im Wiener Bereich unmöglich machen, bzw. die den Effekt einer solchen Besteuerung stark vermindern. Beispiele sind die Besteuerung von umweltschädlichen Produkten oder Verpackungsformen. So hat eine Steuer auf Einweggebinde von vornherein eine sehr geringe Allokationswirkung, vor allem aber auch einen geringen Finanzierungsbeitrag. Auch eine allgemeine Verkehrsabgabe zur Finanzierung von Verkehrsinvestitionen würde die „Wettbewerbssituation“ Wiens verschlechtern, und das gilt für eine Reihe anderer denkbarer Steuern.

Weiters gibt es *verteilungspolitische* Begrenzungen. Dies betrifft insbesondere die Festsetzung von Gebühren, die bekanntermaßen regressiv wirken, insbesondere dann, wenn es sich um Güter und Leistungen handelt, die nicht ausschließlich oder vorwiegend von höheren Schichten in Anspruch genommen werden. Ohnedies ist, zum Teil aus allokationspolitischen Gründen, beim Wasserverbrauch sowie im Abwasser- und Müllbereich eine kostendeckende Gebührenfinanzierung vorgesehen und zum Großteil verwirklicht, sodaß schon daraus einer Ausdehnung der Gebührenfinanzierung geringer Spielraum gegeben ist. Hinzu kommen die für Gemeinden und Länder geringeren Möglichkeiten der Kompensation von Gebührenerhöhungen durch Subjektförderungsmaßnahmen für die Bezieher niederer Einkommen.

In manchen Bereichen kommen noch *allokationsbedingte* Grenzen hinzu, insbesondere dort, wo höhere Finanzierungsbeiträge zu einer unerwünschten Verringerung der Leistungsanspruchnahme führen würde (z. B. im öffentlichen Verkehr). Bei Überschreiten einer Reiz-

schwelle könnte es sogar zu einem Rückgang der Gesamteinnahmen kommen!

Zuletzt gibt es noch *gesetzliche* Begrenzungen. Die Gemeinden haben nur ein eingeschränktes Steuerfindungsrecht und sind dabei auch sehr stark an die Zustimmung des Bundes gebunden. Da der Bund seinen Spielraum weitgehend ausgeschöpft hat, und im Interesse der Budgetfinanzierung dabei ist, ihn noch weiter auszunützen und dabei – im Gegenzug – die Gemeindefinanzen gewissen Einschränkungen unterwerfen möchte (Aufhebung der Gewerbesteuer auf Kapital) ist auch aus diesem Gesichtspunkt für die Zukunft kaum ein eigenes Finanzierungspotential größeren Umfangs zu erwarten. Außerdem würde eine stärkere Ausweitung der Besteuerungsrechte durch die Gemeinden, die Wettbewerbsbedingungen zusätzlich verzerren und die Abwanderungstendenzen für die betreffenden Gemeinden verstärken.

So bleibt vielfach den Gemeinden nur die Unterstützung des Bundes bei seinen Bestimmungsvorhaben sowie der Versuch, eine stärkere Beteiligung an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu erreichen, bzw. die Forderung nach zusätzlich zweckgebundenen Zuschüssen. Bei letzteren ist allerdings zu bedenken, daß eine allzu starke Umstellung des Finanzausgleichs auf *starre* Zuschußfinanzierungen dazu führt, daß vorwiegend solche Investitionen und Ausgaben getätigt werden, die mit Bundeszuschüssen verbunden sind. Dies sind allerdings nicht immer jene Ausgaben, die in den einzelnen Gemeinden bei stärkerer Eigenfinanzierung als besonders dringend und notwendig beurteilt werden würden. So wäre auch für Wien bei flexibler Aufteilung desselben Zuschußvolumens eine Umverteilung von Verkehrs- zu Sanierungsinvestitionen – nach Ansicht vieler – dringend erforderlich.

Schlußfolgerungen

Für die Gemeinden und Länder gilt in weitaus größerem Ausmaß als für den Bund, daß es keine vorrangig und bevorzugt zu behandelnde Instrumente der Finanzierung, insbesondere zum Abbau der Verschuldung gibt. Der autonome Spielraum ist recht gering. Die Finanzkrise der Gemeinden – auch Wiens – kann nur mit dem Bund gemeinsam gelöst bzw. vermieden werden.

Wollte man speziell der Stadt Wien eine Strategie im Rahmen des Finanzausgleichs empfehlen, so scheint am aussichtsreichsten eine Politik zu sein, die erstens den spezifischen Bedarf der Stadt, das gilt insbesondere für den Sanierungsbedarf, stärker argumentiert und auf Grund objektiver Investitionsnotwendigkeit (z. B. Anzahl der Substandardwohnungen) vermehrte Zuschüsse seitens des Bundes verlangt. Der Widerstand anderer Bundesländer und Gemeinden kann bei eindeutig bedarfsbezogenen Zuschüssen relativ gering gehalten werden. Zweitens ist eine Fortsetzung der erhöhten Finanzierungsbeiträge des Bundes am Verkehrssektor insofern zu rechtfertigen, als in allen anderen Bundesländern und im Großteil der Gemeinden die Finanzie-

rung des öffentlichen Verkehrs über den Bundeshaushalt erfolgt. Wenn der Bedarf im Straßenbau vornehmlich durch die Verkehrsfrequenz definiert wird, so hätte dies ebenfalls erhöhte Leistungen für Wien zur Folge. Drittens, im Sozial- und Gesundheitsbereich wären jene Kosten vermehrt abzudecken, die derzeit aus dem Wiener Budget für andere Bundesländer finanziert werden. Entweder, indem Leistungen direkt für Mitbürger anderer Bundesländer ohne entsprechende Deckung erbracht werden, oder, indem Leistungen finanziert werden, die nicht „wienspezifisch“ sind, z. B. die Finanzierungslast, die die Versorgung der Flüchtlinge verursacht, die durch die Agglomeration Wien angezogen werden und im wesentlichen aus dem Wiener Sozialbudget Leistungen empfangen.

Allerdings auch andere Bundesländer und Gemeinden werden sich ähnlicher Argumentationen bedienen. Durch eine differenziertere Betonung des Bedarfs und überregionaler Funktionen wird die Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs sicher komplizierter. Es besteht aber auch eine Chance für mehr Gerechtigkeit. Dies jedenfalls nicht nur zum Vorteil Wiens, bedenkt man die besonders günstige Mittelzuteilung an manche Wiener Randgemeinden einerseits und die äußerst kritische Situation mancher Agrargemeinden und von Gemeinden mit absterbenden Industrien anderseits. In diesen Gemeinden wird sich die Finanzkrise in den nächsten Jahren deutlich stärker bemerkbar machen als in Wien.

Anmerkungen

- 1 H. Bauer u. T. Brandl, Die Finanzlage der Gemeinden in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 19, 1982, S. 426 ff.; siehe auch: W. Huber u. A. Palezny, Kommunale Finanzen am Beginn der achtziger Jahre, ÖGZ 7/1981, S. 145 ff. und ÖGZ 8/1981, S. 162 ff. sowie K. Goschler, Erhebung des kommunalen Finanzbedarfs 1979–1982, ÖGZ 16/1980, S. 361 ff.
- 2 Population redistribution in Great Britain 1971–1981, Town & Country Planning, September 1981, S. 227 ff.; London Current Trends and Future Policies, Built Environment, vol. 8, no. 1, 1982, S. 71 ff.; siehe auch R. Göb, Die schrumpfende Stadt, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1977, 2. Halbjahresband, S. 149 ff. und P. Ahrens, V. Kreibich und R. Schneider (Hrsg.), Stadt-Umland-Wanderung und Betriebsverlagerung in Verdichtungsräumen, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 23, Dortmund 1981.
- 3 F. Gschwind, D. Henckel, siedlungsstrukturelle Veränderungen und kommunale Finanzen, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1980, 1. Halbjahresband, S. 63 ff. sowie Siedlungsstrategien und kommunale Einnahmen, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1980.
- 4 Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum, Verteilung der Steuermittel auf die Gemeinden im Finanzausgleich, Wien 1983, S. 66.
- 5 E. Knoth und P. Weber, Sanierungsbedarf in den Städten, Institut für Stadtforschung, Wien 1980.
- 6 Wohnungsdaten 1980/81, Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 632, Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien 1982, S. 21.
- 7 H. Scherf, Die beste Sozialpolitik ist ein Arbeitsbeschaffungsprogramm, Frankfurter Rundschau, 20. Jänner 1983.

Nivellierung der Haushaltseinkommen 1970 bis 1980

Ewald Walterskirchen

1. Einleitung

In den letzten Jahren ist ein verstärktes Interesse an Fragen der Einkommensverteilung wach geworden. Davon zeugen eine Reihe von Studien zu diesem Thema¹. Nur ein Gebiet wurde bisher kaum behandelt, weil chronischer Mangel an detailliertem Zahlenmaterial besteht: die Entwicklung und Verteilung der Haushaltseinkommen. Auch die vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank finanzierte, umfassende IHS-Verteilungsstudie, die viel Licht in das Dunkel der Einkommensverteilung gebracht hat, mußte jene Bereiche offen lassen, welche die Einkommen der Haushalte betreffen.

Für die Verteilung des materiellen Wohlstandes sind aber gerade die Haushaltseinkommen – nicht die individuellen Arbeitseinkommen – die entscheidende Größe. Der Haushalt bzw. die Familie ist die Konsumeinheit, die das Einkommen aller Verdieners des Haushaltes ausgibt.

In einem vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank finanzierten Projekt wurde nun versucht, mit Hilfe von IFES-Befragungsdaten diese statistische Lücke zu schließen und eine Ergänzung zu bisherigen Verteilungsstudien zu bieten. Es wurden die Unterschiede zwischen den verfügbaren Haushalts-Nettoeinkommen in den Jahren 1970–1974–1980 nach einer Reihe von Merkmalen untersucht: Aktive-Pensionisten, Berufsgruppen, Regionen, Haushaltsgröße bzw. Haushaltstyp sowie Alter und Bildung des Haushaltsvorstandes². Es ging vor allem um die Frage, ob und warum sich die Haushaltseinkommen im Laufe des letzten Jahrzehnts nivelliert oder differenziert haben und wie sich die Haushaltseinkommen (insgesamt und pro Kopf) nach diversen sozio-ökonomischen Merkmalen unterscheiden.

2. Statistische Grundlagen

Das Institut für empirische Sozialforschung verfügt aus seiner mehr als zehnjährigen Befragungstätigkeit über einen wertvollen Bestand an detaillierten Daten über die Netto-Haushaltseinkommen nach vielen relevanten Merkmalen. Sie beruhen auf der Einordnung der Befragten in 20 vorgegebenen Einkommensstufen. Im Jahr 1980 hat das Institut für empirische Sozialforschung die Netto-Einkommen von mehr als 14.000 Haushalten erfragt. Erstmals wurden 1981 auch im Rahmen des Mikrozensus die Haushaltseinkommen der Unselbständigen erfaßt². Ein längerfristiger Vergleich ist damit leider nicht möglich.

Das Haushaltseinkommen ist definiert als Netto-Einkommen des Haushaltes (inklusive Kinderbeihilfen, ohne Sonderzahlungen). In die IFES-Befragung wurden nur jene Haushalte aufgenommen, deren Haushaltsvorstand österreichischer Staatsbürger im Alter von 20 bis 70 Jahren ist. (Gastarbeiter sind also nicht erfaßt, Pensionisten nicht vollständig.)

Die Einkommensdaten wurden mit Hilfe der üblichen statistischen Kennzahlen (Mittelwert, Median, Deziel) ausgewertet. Der Median ist jener Wert, der von 50 Prozent der Haushalte überschritten wird. Der oberste Dezilwert wird von 10 Prozent der Haushalte erreicht, der unterste Dezilwert von 20 Prozent der Haushalte. Der relative Abstand zwischen diesen beiden Werten wird als Dezilabstand (oder Dezilspanne), jener zwischen dem 2. und 8. Dezil (unterer und oberer Quintilswert) als Quintilabstand bezeichnet. Je größer diese Abstände sind, umso größer ist die Ungleichheit der Verteilung. Darüber hinaus wurde der Mittelwert (arithmetisches Mittel) errechnet, wobei der Wert der nach oben und unten offenen Einkommenskategorie geschätzt wurde.

Zur Berechnung des Pro-Kopf-Haushaltseinkommens wurde das mittlere Haushaltseinkommen durch die gewogene Haushaltsgröße dividiert. Die gewogene Haushaltsgröße wurde entsprechend dem mutmaßlichen Bedarf zusätzlicher Haushaltsmitglieder errechnet: ein Erwachsener hat ein Gewicht von 1, jeder zusätzliche Erwachsene 0,8 und jedes Kind 0,5.

Abschließend muß noch angemerkt werden, daß Einkommensdaten aus Befragungen (zum Teil Fremdauskünfte) immer mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden müssen. Befragungsdaten tendieren dazu, die Einkommensungleichheit zu unterschätzen. Insbesondere die Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und Besitz werden nur sehr ungenau erfaßt bzw. im oberen Bereich unterschätzt.

3. Nivellierung der Haushaltseinkommen in den siebziger Jahren

Höhe der Haushaltseinkommen

Im Jahre 1980 hatte der durchschnittliche Haushalt eines Österreichers ein mittleres Netto-Einkommen von S 11.600,- (Median ohne Sonderzahlungen, mit Kinderbeihilfen) zur Verfügung. Das mittlere Haushaltseinkommen der Berufstätigen betrug S 12.600,- jenes der Pensionisten S 8500,-. Mißt man die Durchschnittseinkommen nicht am Median, sondern am Mittelwert, dann liegen die Werte um etwa 10 Prozent höher. Die Ungleichheit der Verteilung kommt darin zum Ausdruck, daß 5 Prozent der Haushalte über mehr als S 26.000,-, 10 Prozent der Haushalte jedoch über weniger als S 5500,- netto verfügten.

Schreibt man diese IFES-Ergebnisse mit der seither eingetretenen Einkommenserhöhung fort, ergibt sich für 1983 ein mittleres Netto-Haushaltseinkommen von rd. S 14.000,-. Ein Haushalt eines Erwerbstätigen verfügt heuer über durchschnittlich S 15.000,- netto, ein Pensionistenhaushalt über S 10.000,- netto. Das erscheint zunächst relativ hoch. Es ist dabei aber zu bedenken, daß ein Haushalt im Durchschnitt mehr als eineinhalb Verdienner hat. Anders ausgedrückt: Da es in vielen Haushalten Doppelverdiener gibt, ist der Lebensstandard relativ hoch.

Die Höhe der Haushaltseinkommen paßt gut mit den Pro-Kopf-Einkommen je Arbeitnehmer zusammen. Diese betrugen 1980 (ohne Sonderzahlungen, mit Kinderbeihilfen) rund S 9000,- netto. Aus dem Vergleich mit den Haushaltseinkommen der Arbeitnehmer (Mittelwert von S 14.000,-) ergibt sich eine implizite Zahl der Verdienner je Haushalt von 1,6, die dem Wert aus Mikrozensususerhebungen genau entspricht.

Die Ergebnisse der IFES-Befragung passen global gesehen auch mit der Mikrozensususerhebung gut zusammen: Der Unterschied in den vergleichbaren durchschnittlichen Haushaltseinkommen für ein bestimmtes Jahr beträgt nur S 300,-.

Im Laufe der siebziger Jahre sind die Haushaltseinkommen der Berufstätigen real (deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex) um etwa ein Drittel gestiegen. Der Zuwachs war damit deutlich höher als bei den individuellen Arbeitsverdiensten, die sich real 1970 bis 1980 um gut ein Viertel erhöht haben. Die Differenz geht offenbar auf die steigende Zahl der Verdienner je Haushalt, d. h. vor allem die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen, zurück. Die Haushaltseinkommen der Alleinverdiener stiegen real ebenfalls nur um ein Viertel, also im gleichen Ausmaß wie die Arbeitsverdienste. Diese gute Übereinstimmung bestätigt wieder die hohe Plausibilität der Befragungsergebnisse.

Tabelle 1

Monatliches Haushalts-Netto-Einkommen insgesamt

Dezil- grenzen	NOMINELL						REAL ¹⁾					
	1970	1974	1980	70/74	74/80	70/80	1970	1974	1980	70/74	74/80	70/80
	in Schilling			Veränderung in Prozent			in Schilling			Veränderung in Prozent		
5	1.427	2.241	4.036	57,0	80,1	182,8	1.427	1.710	2.196	19,8	28,4	53,9
10	2.063	3.039	5.536	47,3	82,2	168,3	2.063	2.319	3.012	12,4	29,9	46,0
20	3.007	4.217	7.460	40,2	76,9	148,1	3.007	3.214	4.059	6,9	26,3	35,0
30	3.621	5.134	8.958	41,8	74,5	147,4	3.621	3.918	4.874	8,2	24,4	34,6
40	4.217	6.003	10.315	42,4	71,8	144,6	4.217	4.580	5.613	8,6	22,6	33,1
50	4.783	6.869	11.639	43,6	69,4	143,3	4.783	5.237	6.333	9,5	20,9	32,4
60	5.429	7.874	13.307	45,0	69,0	145,1	5.429	6.004	7.242	10,6	20,6	33,4
70	6.185	9.081	15.218	46,8	67,6	146,0	6.185	6.927	8.276	12,0	19,5	33,8
80	7.356	10.610	17.476	44,2	64,7	137,6	7.356	8.092	9.511	10,0	17,5	29,3
90	9.361	13.366	21.646	42,8	61,9	131,2	9.361	10.194	11.776	8,9	15,5	25,8
95	—	—	25.863	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mittel- wert	5.310	7.654	12.852	44,1	67,9	142,0	5.310	5.836	6.993	9,9	19,8	31,7

¹⁾ Zu Preisen 1970, deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.

Tabelle 2

Monatliches Haushalts-Netto-Einkommen – Aktive

Dezil- grenzen	NOMINELL						REAL ¹⁾					
	1970	1974	1980	70/74	74/80	70/80	1970	1974	1980	70/74	74/80	70/80
	in Schilling			Veränderung in Prozent			in Schilling			Veränderung in Prozent		
5	1.896	3.010	5.314	58,8	76,5	180,3	1.896	2.296	2.891	21,1	25,9	52,5
10	2.600	3.990	6.773	53,5	69,7	160,5	2.600	3.045	3.684	17,1	21,0	41,7
20	3.452	5.029	8.592	45,7	70,8	148,9	3.452	3.835	4.674	11,1	21,9	35,4
30	4.081	5.881	10.026	44,1	70,5	145,7	4.081	4.485	5.456	9,9	21,6	33,7
40	4.594	6.678	11.019	45,4	65,0	139,9	4.594	5.095	5.995	10,9	17,7	30,5
50	5.132	7.542	12.621	47,0	67,3	145,9	5.132	5.753	6.867	12,1	19,4	33,8
60	5.763	8.534	14.286	48,1	67,4	147,9	5.763	6.512	7.774	13,0	19,4	34,9
70	6.573	9.666	15.829	47,1	63,8	140,8	6.573	7.375	8.611	12,2	16,8	31,0
80	7.783	11.205	18.389	44,0	64,1	136,3	7.783	8.546	10.009	9,8	17,1	28,6
90	9.763	14.101	22.748	44,4	61,3	133,0	9.763	10.749	12.379	10,1	15,2	26,8
95	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mittel- wert	5.701	8.325	13.800	46,0	65,8	142,1	5.701	6.351	7.508	11,4	18,2	31,7

¹⁾ Zu Preisen 1970, deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.

Tabelle 3

Monatliches Haushalts-Netto-Einkommen – Pensionisten

Dezil- grenzen	NOMINELL						REAL ¹⁾					
	1970	1974	1980	70/74	74/80	70/80	1970	1974	1980	70/74	74/80	70/80
	in Schilling			Veränderung in Prozent			in Schilling			Veränderung in Prozent		
5	1.086	–	3.199	–	–	194,6	1.086	–	1.741	–	–	60,3
10	1.333	2.111	3.821	58,4	81,0	186,6	1.333	1.610	2.078	20,8	29,1	55,9
20	1.823	2.698	5.059	48,0	87,5	177,5	1.823	2.058	2.753	12,9	33,8	51,0
30	2.305	3.282	6.186	42,4	88,5	168,4	2.305	2.503	3.365	8,6	34,4	46,0
40	2.777	3.865	7.273	39,2	88,2	161,9	2.777	2.949	3.957	6,2	34,2	42,5
50	3.270	4.506	8.451	37,8	87,5	158,4	3.270	3.437	4.598	5,1	33,8	40,6
60	3.779	5.232	9.941	38,4	90,0	163,1	3.779	3.991	5.408	5,6	35,5	43,1
70	4.516	6.244	11.542	38,3	84,8	155,6	4.516	4.764	6.282	5,5	31,9	39,1
80	5.510	7.729	14.108	40,3	82,5	156,0	5.510	5.896	7.675	7,0	30,2	39,3
90	7.179	9.995	17.639	38,7	77,2	145,7	7.179	7.595	9.598	5,8	26,4	33,7
95	9.319	12.233	21.110	31,3	72,6	126,5	9.319	9.338	11.481	0,2	22,9	23,2
Mittel- wert	3.889	5.444	9.820	40,0	80,4	152,5	3.889	4.153	5.343	6,8	28,7	37,4

¹⁾ Zu Preisen 1970, deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.

Das auffallendste und zunächst überraschende Ergebnis des Einkommensvergleiches zwischen 1970 und 1980 war die Tendenz zur Nivellierung der Haushaltseinkommen. Besonders deutlich kommt diese in realer Rechnung zum Ausdruck: das verfügbare Einkommen der Haushalte ist im unteren Bereich (5. Perzentil) zwischen 1970 und 1980 real um 54 Prozent, im mittleren Bereich (Median) um 32 Prozent und im oberen Bereich (9. Dezil) um 26 Prozent gestiegen. Anders ausgedrückt: Die hohen Einkommensschichten (9. Dezil) haben 1970 sechseinhalbmal so viel wie die unteren Einkommensschichten verdient, 1974 nur noch das Sechsfache und 1980 weniger als das Fünfeinhalbfache. Schaltet man die Pensionistenhaushalte aus, dann haben sich diese Abstände kontinuierlich von 5,1 (1970) auf 4,7 (1974) und 4,3 (1980) vermindert. Die Tendenz zur Nivellierung der Haushaltseinkommen gilt also sowohl für die Hochkonjunkturperiode 1970 bis 1974 als auch für die Phase langsamen wirtschaftlichen Wachstums 1974 bis 1980. In beiden Perioden sind die Haushaltseinkommen der untersten 5 Perzentile der Einkommenspyramide in realer Rechnung etwa doppelt so rasch gestiegen wie jene der obersten Dezile.

Die Nivellierung unter den Aktiven-Haushalten konzentrierte sich auf die oberen und unteren Einkommensbereiche, in den mittleren Kategorien war sie nur schwach ausgeprägt. Das äußert sich darin, daß der Abstand zwischen dem 2. und 8. Dezil (Quintilabstand) nur von 2,25 (1970) auf 2,14 (1980) zurückging.

Unter gewissen Annahmen über die offenen Einkommensklassen (1980: über S 26.000,- netto) wurde auch die Verteilung der gesamten Haushaltseinkommen auf die einzelnen Dezile (nicht nur Dezilgrenzen) errechnet. Danach verfügte das unterste Zehntel der Haushalte 1980 über 3 Prozent, das oberste Zehntel über etwa 23 Prozent des Gesamteinkommens. Die auf diesen Berechnungen basierenden Lorenzkurven für die Jahre 1970 und 1980 überschneiden sich an keiner Stelle und bestätigen damit die eindeutige Tendenz zur Nivellierung der Haushaltseinkommen (aber nicht der individuellen Arbeitsverdienste).

Der Wohlstand oder die Armut eines Haushaltes hängen nicht nur vom Haushaltseinkommen, sondern auch von der Haushaltsgröße ab. Aus diesem Grund ist die Verteilung des Pro-Kopf-Haushaltseinkommens von besonderem Interesse. (Für dessen Berechnung wurde das Haushaltseinkommen durch die gewogene Haushaltsgröße dividiert, wobei ein Erwachsener ein Gewicht von 1, ein zusätzlicher Erwachsener von 0,8 und ein Kind von 0,5 hat.)⁴

Die Nivellierungstendenz der Pro-Kopf-Einkommen war zwischen 1970 und 1980 noch deutlicher ausgeprägt als jene der gesamten Haushaltseinkommen – wie die Tabelle „Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied“ zeigt. Der Hauptgrund dafür war, daß die durchschnittliche Haushaltsgröße im unteren Einkommensbereich abgenommen bzw. die Zahl der Ein-Personenhaushalte an Gewicht gewonnen hat. Die Durchschnittsgröße der befragten Haushalte hat sich zwischen

1970 und 1980 kaum verändert; die Pro-Kopf-Einkommen stiegen deshalb insgesamt nur geringfügig stärker als die gesamten Haushaltseinkommen. Im Jahr 1980 standen einem Haushaltsmitglied (gewogen) durchschnittlich S 4600,- netto zur Verfügung.

Die Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen ist weit weniger ungleich als jene der gesamten Haushaltseinkommen, weil Haushalte mit höherem Einkommen im Durchschnitt auch größer sind. Die gewogene

Tabelle 4

Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied

Dezilgrenzen	Pro-Kopf-Einkommen ¹⁾			Haushalts- einkommen insgesamt 1970-80
	1970 in S	1980 in S	1970-80 in %	in %
10	897	2.636	+194	+168
20	1.179	2.984	+153	+148
30	1.341	3.445	+157	+147
40	1.562	3.967	+154	+145
50	1.708	4.311	+152	+143
60	1.872	4.753	+154	+145
70	2.133	5.248	+146	+146
80	2.537	6.026	+138	+138
90	2.925	6.764	+131	+131
Mittelwert	1.883	4.606	+145	+142

¹⁾ Haushaltseinkommen, dividiert durch die gewogene Haushaltsgröße

Tabelle 5

Haushaltseinkommen und Haushaltsgröße

Haushaltseinkommen	Haushaltsgröße (gewogen)	
	1970	1980
1. Dezil	2,3	2,1
2. Dezil	2,5	2,5
3. Dezil	2,7	2,6
4. Dezil	2,7	2,6
5. Dezil	2,8	2,7
6. Dezil	2,9	2,8
7. Dezil	2,9	2,9
8. Dezil	2,9	2,9
9. Dezil	3,2	3,2
Mittelwert	2,82	2,79

Haushaltsgröße liegt in den unteren Einkommensgruppen bei 2,5 (einschließlich Pensionisten), in den oberen bei 3 (siehe Übersicht „Haushaltseinkommen und Haushaltsgröße“). Der Abstand von der untersten zur obersten Dezilgrenze beträgt bei den Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1980 etwa das Zweieinhalbfache, bei den gesamten Haushaltseinkommen fast das Vierfache und bei den individuellen Arbeitseinkommen mehr als das Fünffache. Die Unterschiede zwischen den Arbeitsverdiensten werden auf Haushaltsebene zum Teil dadurch ausgeglichen, daß die Zahl der Verdienner je Haushalt mit zunehmendem Arbeitsverdienst tendenziell abnimmt, d. h., daß die „Großverdiener“ meist Alleinverdiener sind. Der Anteil der Alleinverdiener beträgt in den oberen Einkommenskategorien ein Vielfaches der unteren Einkommensgruppen.

Bestimmungsgründe der Nivellierung

Die Tendenz zur Nivellierung der Haushaltseinkommen in den siebziger Jahren ist überraschend, weil ein solcher Trend nämlich bei den individuellen Arbeitseinkommen nicht beobachtet werden konnte. Bisherige Verteilungsstudien blieben aus statistischen Gründen auf die individuellen Arbeitseinkommen beschränkt. Sie haben ergeben, daß die Verteilung der Arbeitnehmerinkommen in den sechziger und siebziger Jahren – verglichen mit vorhergehenden Perioden – relativ stabil geblieben ist. Diese relative Konstanz der Verteilung der Arbeitseinkommen angesichts einer stürmischen wirtschaftlichen Entwicklung dürfte wesentlich mit der zentralisierten Gewerkschaftspolitik zusammenhängen. Die Strategie der österreichischen Gewerkschaften läuft im wesentlichen darauf hinaus, daß Verteilungspolitik nicht durch die Lohnpolitik, sondern durch die Steuerpolitik betrieben werden soll.

Für die verteilungspolitische Diskussion haben die Haushaltseinkommen größere Aussagekraft als die individuellen Arbeitsverdienste. Denn Armut und Wohlstand beziehen sich immer auf den Haushalt bzw. die Familie.

Die Nivellierung der Haushaltseinkommen zwischen 1970 und 1980 geht vor allem auf folgende Faktoren zurück:

- a) Die Haushaltseinkommen der Pensionisten, die weitgehend in den unteren Einkommenskategorien liegen, sind weit überproportional gestiegen. Sie erhöhten sich in den siebziger Jahren real um 40 Prozent, wobei die niedrigeren Pensionen noch viel stärker angehoben wurden (+ 60 Prozent), jene der Aktiven nur um 33 Prozent. Die Einführung der Bauernpension, Erweiterung der Selbständigenpension, längere Versicherungszeiten, zunehmende Doppelpension und überproportionale Anhebung der Ausgleichszulagen waren dafür maßgebend.
- b) Die Haushaltseinkommen der Landwirte, die ebenfalls eher den unteren Einkommensgruppen zuzurechnen sind, stiegen deutlich überdurchschnittlich (real + 50 Prozent), u. a. auch aus strukturellen

Gründen, d. h. durch die Abwanderung einkommensschwacher Kleinbauern.

- c) Die relativ hohen Haushaltseinkommen der Selbständigen (außerhalb der Landwirtschaft) sind in den siebziger Jahren zurückgeblieben. Sie erhöhten sich real nur um 20 Prozent. Die Ertragslage hat sich – wie auch aus anderen Untersuchungen hervorgeht – nicht sehr günstig entwickelt.
- d) Die Zahl der Verdiener je Unselbständigen-Haushalt hat in den siebziger Jahren zugenommen, sie ist nach Mikrozensusbefragungen um 0,1 Punkte (das ist um 5 Prozent) gestiegen⁵. Dabei dürfte sich dieser Anstieg der Verdienerzahl in den unteren Einkommenskategorien gehäuft haben. Erstens gibt es hier weit weniger Alleinverdiener. Das läßt sich am besten daran zeigen, daß der Anteil der Alleinverdiener (lt. Lohnsteuerstatistik) im Durchschnitt knapp ein Viertel beträgt, bei den niedrigen Einkommen weniger als 10 Prozent und bei den höheren Einkommensbeziehern mehr als 70 Prozent (siehe Übersicht „Alleinverdiener“). Zweitens hat nach Befragungen die Zahl der Verdiener in den Haushalten von Hilfs- und Anlernarbeitern 1976/80 am stärksten zugenommen. Die reichlichen

Tabelle 6

Alleinverdiener

Jahreseinkommen	1976 in %
bis unter S 20.000,-	2,0
bis S 30.000,-	3,9
bis S 40.000,-	6,4
bis S 50.000,-	8,7
bis S 60.000,-	12,6
bis S 70.000,-	14,4
bis S 80.000,-	29,3
bis S 100.000,-	(8,4)
bis S 120.000,-	19,9
bis S 150.000,-	28,8
bis S 200.000,-	36,4
bis S 250.000,-	41,4
bis S 300.000,-	46,6
bis S 400.000,-	51,3
bis S 500.000,-	59,0
bis S 700.000,-	63,9
bis S 1.000.000,-	67,7
S 1.000.000,- und mehr	71,0
Insgesamt	22,5

Quelle: Lohnsteuerstatistik 1976

Anzahl der Verdiener je Haushalt

Tabelle 7

	1976	1980	Anteils- punkte
Landwirte	2,13	2,33	+0,20
Selbständige (gewerbl.)	1,86	2,02	+0,16
Freie Berufe	1,60	–	–
Facharbeiter	1,68	1,80	+0,12
sonstige Arbeiter	1,66	1,91	+0,25
leitende Angestellte/Beamte	1,52	1,69	+0,17
sonstige Angestellte/Beamte	1,56	1,67	+0,11
Nicht-Berufstätige (Pensionisten)	–	1,42	–

Quelle: Fessel-Erhebung 1976 und 1980; eigene Berechnungen (Annahme = 3 und mehr Verdiener = 3,5 Verdiener)

Beschäftigungsmöglichkeiten haben also auch einen gewissen Beitrag zur Nivellierung der Haushaltseinkommen geleistet. Man kann daraus den Schluß ziehen, daß sich die Vollbeschäftigungspolitik in Österreich auch als wirksame Verteilungspolitik erwiesen hat.

- e) Verschiebungen in der Struktur der Haushalte haben tendenziell zu einer Nivellierung beigetragen: Der Anteil von Berufsgruppen mit relativ niedrigem Einkommen (Hilfs- und Anlernarbeiter, Landwirte) hat deutlich abgenommen, die relativ gut situierten Angestelltenhaushalte haben an Bedeutung gewonnen.

Die unterschiedliche Entwicklung der Verteilungen von Haushalts- und Arbeitseinkommen geht zum Teil auch darauf zurück, daß gewisse Faktoren, welche die Verteilung der Arbeitseinkommen ungleicher machen, zu einer größeren Gleichheit der Haushaltseinkommen führen: Die Einstellung von Hausfrauen in Teilzeit, von zusätzlichen Lehrlingen, Arbeitslosen und Gastarbeitern ebenso wie der Nebenerwerb von Pensionisten und Studenten führt zu einer größeren Ungleichheit in der Verteilung der Arbeitsverdienste. (Diese zusätzlichen Einkommensbezieher, die rd. 20 Prozent der Beschäftigten ausmachen, haben alle die Besetzung in den unteren Lohnstufen erhöht). Bezogen auf die Haushaltseinkommen ist das Resultat gerade umgekehrt: Mehr Verdiener je Haushalt – Teilzeit, Nebenerwerb usw. – erhöhen das Haushaltseinkommen.

Durch die Steuerprogression kann die Nivellierung der Nettohaushaltseinkommen nicht erklärt werden. Die Steuerprogression bewirkt zwar, daß die Verteilung der Netto-Einkommen gleichmäßiger ist als jene der Brutto-Einkommen. Die marginale Steuerbelastung hat jedoch in den oberen Einkommenskategorien nicht überproportional zugenommen (siehe Übersicht „Steuerbelastung der Arbeitseinkommen“).

Tabelle 8

Struktur der Haushalte

	IFES-Erhebung		Mikrozensus	
	1970	1980	1970	1980
Berufstätige	100,0	100,0	100,0	100,0
Angestellte und Beamte	34,4	44,0	37,4	46,6
Arbeiter	40,1	37,8	36,8	35,3
Selbständige und Mithelfende	25,5	18,4	25,8	18,0
Pensionisten in % aller Haushalte	21,6 ¹⁾	23,8 ¹⁾	36,1	37,5

¹⁾ In der IFES-Befragung sind Haushalte, deren Haushaltsvorstand über 70 ist, aus befragungstechnischen Gründen nicht enthalten.

Tabelle 9

Steuerbelastung der Arbeitseinkommen

	1970	1976
unterstes Zehntel	(1,2) ¹⁾	(1,0) ¹⁾
2. Zehntel	(1,3) ¹⁾	(1,2) ¹⁾
3. Zehntel	2,5	3,5
4. Zehntel	3,8	5,3
5. Zehntel	4,6	6,2
6. Zehntel	5,3	6,7
7. Zehntel	6,1	7,5
8. Zehntel	7,1	8,6
9. Zehntel	8,9	9,8
oberstes Zehntel	16,1	17,1
Insgesamt	8,2	9,5

Quelle: Lohnsteuerstatistik 1970 und 1976

¹⁾ Die Steuerbelastung der untersten Zehntel ist wenig aussagekräftig, da auch nicht-ganzjährige Bezüge (Aushilfsjob etc.), Lehrlinge und Teilzeitkräfte enthalten sind.

4. Struktur der Haushaltseinkommen

Aktive und Pensionisten

Ein Pensionistenhaushalt hatte im Jahre 1980 mit S 9820,- (Mittelwert) um rund ein Drittel weniger Nettoeinkommen zur Verfügung als der Haushalt eines Aktiven. Dieser Einkommensabfall bei Pensionierung war je nach Berufsgruppe sehr verschieden: Bei Selbständigen und Freischaffenden waren die Einkommen der Pensionisten um etwa 40 Prozent niedriger, bei leitenden Angestellten und Arbeitern um rund

30 Prozent und bei Beamten nur um 20 Prozent (siehe Übersicht „Haushaltseinkommen der Pensionisten nach Berufsgruppen“).

Die finanzielle Einbuße bei Pensionierung läßt sich auch abschätzen, indem man die Haushaltseinkommen der 50- bis 59jährigen mit jenen der 60- bis 69jährigen vergleicht. Auch hier zeigt sich, daß das mittlere Einkommen der 60- bis 69jährigen um ein Drittel geringer ist als jenes der 50- bis 59jährigen.

Dieser Einkommensunterschied wird aber weit geringer, wenn man die Zahl der Verdienner bzw. die Haushaltsgröße mitberücksichtigt. Der Haushalt eines Aktiven hatte (nach einer Fessel-Erhebung) etwa 1,8 Verdienner, der Haushalt eines Nicht-Aktiven nur 1,4. Ein Aktiven-Haushalt umfaßte durchschnittlich 3,9 Personen (gewogen 3,0), ein Pensionistenhaushalt 2,5 (gewogen 2,2). Pro Kopf gerechnet blieb nur noch ein geringer Einkommensunterschied zwischen Aktiven- und Pensionistenhaushalten.

Trotz der geringen Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied ist „Armut“ viel häufiger unter den Pensionisten anzutreffen. Denn die Streuung der Haushaltseinkommen ist unter den Pensionisten weit höher. Der Dezilabstand beträgt 4,6 gegenüber 3,4 bei den Aktiven. Die Hälfte der Pensionistenhaushalte erreichte ein Einkommen von S 8450,- (1980), die untersten 10 Prozent mußten sich mit einem Einkommen von weniger als S 3800,- begnügen. Die hohe Streuung der Einkommen der Pensionistenhaushalte hängt damit zusammen, daß es einerseits Doppelinkommen, Betriebspensionen und hohe Pensionen im öffentlichen Dienst gibt, andererseits aber die Pensionen von Landwirten, Selbständigen und Personen mit geringen anrechenbaren Zeiten sehr niedrig sind. (Bei Landwirten wird für den Bezug von Ausgleichszulagen auch das Ausgedinge eingerechnet.) Darüber hinaus spielen die Unterschiede zwischen Versicherten- und Hinterbliebenenpensionen eine Rolle.

Im Laufe der siebziger Jahre sind diese Unterschiede allerdings deutlich geringer geworden. Der Abstand zwischen hohen und niedrigen Einkommen (Dezilspanne) ist bei den Pensionisten vom 5,4fachen auf das 4,6fache zurückgegangen (bei den Aktiven von 3,8 auf 3,4). Gleichzeitig ist das Nettoeinkommen der Pensionisten-Haushalte 1970 bis 1980 mit real + 40 Prozent deutlich rascher gestiegen als jenes der Aktiven-Haushalte (+ 33 Prozent) – wobei die niedrigeren Pensionen noch viel stärker angehoben wurden (+ 60 Prozent real). Dieses Ergebnis überrascht zunächst, da die Erhöhung der Richtsätze für Pensionen bei steigender Inflation hinter jener der Arbeitnehmereinkommen zurückblieb. Die Hauptgründe dafür, daß die Haushaltseinkommen der Pensionisten dennoch aufholen konnten, waren:

- Die Einführung der Bauernpension; sie brachte eine eklatante Verbesserung für die Landwirte, welche die bei weitem niedrigste Pension hatten: die Haushaltseinkommen der pensionierten Landwirte haben sich zwischen 1970 und 1980 in realer Rechnung mehr als verdoppelt, sie stiegen damit (real) dreimal so rasch wie die durchschnittlichen Haushaltseinkommen der Pensionisten.

- Zunahme der Doppelpensionen (mit steigender Erwerbstätigkeit der Frauen), der betrieblichen Zusatzpensionen sowie der anrechenbaren Versicherungszeiten.

Wenn man die Einkommensentwicklung nach den beiden untersuchten Perioden 1970/74 und 1974/80 unterscheidet, so zeigt sich, daß der Aufholprozeß der Pensionisteneinkommen ebenso wie deren Nivellierungstendenz ganz überwiegend in der ersten Periode eintrat (Bauernpension!). Der Dezilabstand nahm von 5,9 (1970) auf 4,7 (1974) und 4,6 (1980) ab. Die Ungleichheit der Haushaltseinkommen der Aktiven verringerte sich dagegen in beiden Perioden, gemessen am Dezilabstand, in ähnlichem Tempo: Die Dezilspanne ging von 3,76 auf 3,53 und 3,36 zurück. Gemessen am Quintilsabstand (2. bis 8. Dezil) war die Nivellierung jedoch schwächer und konzentrierte sich auf die zweite Periode.

Tabelle 10

Haushaltseinkommen der Pensionisten nach Berufsgruppen

Pensionisten	Haushaltsnettoeinkommen 1980		
	Mittelwert	Insge- samt = 100	In % des Aktiven- Einkommens
leitende Beamte	15.963	163	83
leitende Angestellte	14.220	145	72
sonstige Beamte	10.970	112	80
Arbeiter im öffentl. Dienst	9.789	100	79
Selbständige (inkl. Freiberufler)	9.506	97	59
Facharbeiter	9.469	96	71
sonstige Angestellte	9.465	96	66
Landwirte	8.534	87	83
Hilfsarbeiter	8.525	87	72
Insgesamt	9.820	100	71

Tabelle 11

Durchschnittliches Haushalts-Netto-Einkommen je Haushaltsmitglied – Aktive

Soziale Gruppen	1970			1974			1980			70/74		74/80		70/80	
	Mittelwert	Haus-halts-größe	Pro-Kopf-Eink.	Mittelwert	Haus-halts-größe	Pro-Kopf-Eink.	Mittelwert	Haus-halts-größe	Pro-Kopf-Eink.	insgesamt	Haushaltseinkommen pro Kopf	insgesamt	pro Kopf	insgesamt	pro Kopf
											Veränderungen in Prozent				
Aktive	5.701	2,99	1.907	8.325	2,95	2.822	13.800	2,98	4.631	46,0	48,0	65,8	64,1	142,1	142,8
Angestellte gesamt	6.485	2,67	2.429	9.488	2,60	3.649	15.538	2,61	5.953	46,3	50,2	63,8	63,1	139,6	145,1
Arbeiter gesamt	5.247	2,96	1.773	7.652	2,93	2.612	12.559	2,97	4.229	45,8	47,3	64,1	61,9	139,4	138,5
Freischaffende, Selbst. leitende	7.294	2,95	2.473	10.335	3,00	3.445	16.122	3,02	5.338	41,7	39,3	56,0	54,9	121,0	115,9
Angestellte/Beamte	8.551	2,80	3.054	12.181	2,60	4.685	19.530	2,63	7.426	42,5	53,4	60,3	58,5	128,4	143,2
Landwirte	3.702	3,83	967	6.007	3,87	1.552	10.237	3,99	2.566	62,3	60,5	70,4	65,3	176,5	165,4
Hilfsarbeiter	4.889	2,99	1.635	7.196	2,93	2.456	11.919	3,01	3.960	47,2	50,2	65,6	61,2	143,8	142,2
Arbeiter, öffentlicher Dienst	–	–	–	7.715	3,04	2.538	12.460	3,06	4.072	–	–	61,5	60,4	–	–
Facharbeiter	5.639	2,92	1.931	8.190	2,91	2.814	13.250	2,91	4.553	45,2	45,7	61,8	61,8	135,0	135,8
andere Beamte	5.881	2,81	2.093	8.441	2,70	3.126	13.676	2,68	5.103	43,5	49,4	62,0	63,2	132,5	143,8
andere Angestellte	6.199	2,39	2.594	8.928	2,50	3.571	14.393	2,54	5.667	44,0	37,7	61,2	58,7	132,2	118,5
Selbständige	7.064	3,02	2.339	9.996	3,05	3.277	15.373	3,09	4.975	41,5	40,1	53,8	51,8	117,6	112,7
leitende Beamte	8.271	2,98	2.776	12.125	2,58	4.700	19.123	2,64	7.244	46,6	69,3	57,7	54,1	131,2	161,0
Freischaffende	8.447	2,56	3.300	12.491	2,60	4.804	20.595	2,60	7.921	47,9	45,6	64,9	64,9	143,8	140,0
leitende Angestellte	8.673	2,73	3.177	12.222	2,62	4.665	19.747	2,62	7.537	40,9	46,8	61,6	61,6	127,7	137,2

Tabelle 12

Durchschnittliches Haushalts-Netto-Einkommen je Haushaltsmitglied – Pensionisten

Soziale Gruppen	Mittelwert	1970		Mittelwert	1974		Mittelwert	1980		insgesamt	Haushaltseinkommen			
		Haus-halts-größe	Pro-Kopf-Eink.		Haus-halts-größe	Pro-Kopf-Eink.		Haus-halts-größe	Pro-Kopf-Eink.		70/74	74/80	70/80	pro Kopf
											Veränderungen in Prozent			
Pensionisten	3.889	2,16	1.800	5.444	2,13	2.556	9.820	2,17	4.525	40,0	42,0	80,4	77,0	152,5
Angestellte gesamt	4.780	2,15	2.223	6.444	2,02	3.190	11.295	1,97	5.734	34,8	43,5	75,3	79,7	136,3
Arbeiter gesamt	3.444	2,18	1.580	5.082	2,18	2.331	8.980	2,18	4.119	47,6	47,5	76,7	76,7	160,7
Freischaffende und Selbständige	3.992	2,05	1.947	5.458	1,98	2.757	14.651	1,94	7.552	36,7	41,6	168,4	173,9	267,0
leitende Angestellte und Beamte	6.076	2,21	2.749	8.456	2,00	4.228	18.729	2,03	9.226	39,2	53,8	121,5	118,2	208,2
Landwirte	2.281	2,14	1.066	3.871	2,54	1.524	9.840	2,93	3.358	69,7	43,0	154,2	120,3	331,4

Berufsgruppen

Im Jahre 1980 standen den Haushalten von Freiberuflern und leitenden Angestellten S 19.000,- bis S 20.000,- (Mittelwert) netto pro Monat zur Verfügung. (Dabei sind die Einkommensangaben der höheren Einkommensgruppen tendenziell unterschätzt.) Die Haushalte sonstiger Angestellter und gewerblicher Selbständiger verfügten über S 13.000,- bis S 14.000,- netto, jene der Facharbeiter über S 12.400,-. Am unteren Ende der Einkommensskala rangierten die Hilfsarbeiter mit S 10.900,- und die Landwirte mit S 9600,-.

Die Einkommensunterschiede zwischen den sozialen Gruppen werden noch viel deutlicher, wenn man die Haushaltsgröße miteinbezieht. Die kinderreichen landwirtschaftlichen Haushalte hatten eine gewogene Haushaltsgröße von 3,8, die Angestelltenhaushalte nur 2,4. Im Haushalt eines Freischaffenden oder leitenden Angestellten kamen auf ein Haushaltsmitglied S 7500,- bis S 8000,-, in einem landwirtschaftlichen Haushalt nur S 2600,-. Dabei hat sich dieser Abstand zwischen 1970 und 1980 bereits vom Viereinhalbfachen auf das Dreifache verringert. Während die Nettohaushaltseinkommen der Freiberufler (und leitenden Angestellten) doppelt so hoch wie jene der Landwirte angegeben wurden, betrugen die Pro-Kopf-Einkommen das Dreifache. Die Pro-Kopf-Einkommen der Angestellten- und Beamtenhaushalte gehen – wegen der geringeren Haushaltsgröße – viel deutlicher als die Haushaltseinkommen über jene der Arbeiterhaushalte hinaus (siehe Übersicht „Haushaltseinkommen der Aktiven nach Berufsgruppen“).

Die Streuung der Einkommen ist bei Landwirten, Selbständigen und Freiberuflern außerordentlich hoch. 5 Prozent der Landwirte verdienen mehr als S 24.600,- (das ist prozentuell mehr als in Arbeiter- und Beamtenhaushalten), gleichzeitig mußten sich aber 20 Prozent der aktiven Landwirte mit weniger als S 4700,- begnügen. (20 Prozent der pensionierten Landwirte hatten weniger als S 3500,-). Die Einkommensobergrenze von S 26.000,- netto wurde von 40 Prozent der Freiberufler, aber nur von 5 Prozent der gesamten Aktiven überschritten.

In der Periode 1970 bis 1980 konnten die Freien Berufe ihre Spitzenstellung – gemessen am Mittelwert – weiter ausbauen. Damit kann statistisch untermauert werden, was ohnehin ziemlich offenkundig war.

Von den Freien Berufen abgesehen gab es eine gewisse Tendenz zur Nivellierung der Haushaltseinkommen nach Berufsgruppen. Die Haushaltseinkommen der Landwirte und jene der Hilfs- und Anlernarbeiter sind deutlich stärker gestiegen als jene der anderen Berufsgruppen. Die Haushaltseinkommen der Selbständigen sind angesichts der relativ ungünstigen Ertragslage zurückgeblieben.

Unter den Pensionisten konnten sich neben den Landwirten (Bauernpension) und den Selbständigen die leitenden Angestellten (betriebliche Zusatzpensionen) deutlich verbessern.

Innerhalb der einzelnen Berufsgruppen gab es bei den Beamtenhaushalten eine deutliche Tendenz zur Nivellierung. Zwischen 1970 und 1980 stiegen die Haushaltseinkommen der Beamten in den unteren

Bereichen real um etwa ein Drittel, in den oberen Bereichen real um etwa ein Viertel. Dies dürfte in erster Linie auf die Schemenreformen (stärkere Anhebung der unteren Verwendungsgruppen) zurückgehen.

Die Haushaltseinkommen der Hilfs- und Anlernarbeiter stiegen ebenfalls im unteren Bereich überdurchschnittlich, allerdings erhöhten sie sich auch im oberen Bereich wieder stärker als im mittleren. Bei Facharbeiter- und Angestelltenhaushalten blieb die Verteilung in den siebziger Jahren ziemlich stabil. Darin schlagen sich allerdings auch Verschiebungen in der Haushaltsstruktur nieder. Beispielsweise tendiert die deutliche Zunahme der Ein-Personen-Haushalte unter den Angestellten („Singles“) zu einer Entnivellierung. Betrachtet man bestimmte Haushaltstypen, dann zeigt sich in 1- und 2-Personenhaushalten von Arbeitern und Angestellten eine Nivellierungstendenz, in 4-Personenhaushalten nicht.

Tabelle 13

Haushaltseinkommen nach Berufsgruppen

Aktive	Facharbeiter	Sonstige	Leitende	Sonstige	Sonstige
Dezilgrenzen	Arbeiter	Angestellte	u. Beamte	Angestellte	Beamte
Veränderungen 1970–80 in Prozent					
5	–	+146	(+125)	–	(+147)
10	+136	+144	+127	+126	+149
20	+133	+136	+138	+127	+146
30	+132	+139	+133	+131	+143
40	+130	+140	+125	+136	+143
50	+136	+136	+124	+135	+139
60	+139	+140	+128	+131	+138
70	+138	+142	–	+130	+133
80	+138	+144	–	+134	+124
90	+139	+142	–	+131	+124

Tabelle 14

**Haushaltseinkommen bestimmter Arbeiter- und
Angestelltenhaushalte**

Aktive Dezil- grenzen	Arbeiter		Angestellte	
	2-Personen-H.	4-Personen-H.	2-Personen-H.	4-Personen-H.
	Veränderung 1970/80 in %			
5	+148	+141	+136	+147
10	+138	+139	+143	+141
20	+139	+134	+140	+150
30	+141	+131	+138	+153
40	+139	+129	+139	+155
50	+132	+128	+140	+148
60	+131	+134	+134	+143
70	+130	+137	+126	+146
80	+129	+134	+126	+149
90	+122	+124	+136	—

Tabelle 15

Haushaltseinkommen der Aktiven nach Berufsgruppen

Aktive	Haushaltseinkommen 1980			Pro-Kopf-Einkommen		
	Mittel- wert	insge- samt = 100	über 26.000	Mittel- wert 1970-80	absolut	insge- samt = 100
Freischaffende	20.595	149	37,2	+144	7.875	171
leitende Angestellte	19.747	143	17,4	+128	7.500	163
leitende Beamte	19.123	139	17,5	+131	7.361	160
Selbständige	15.373	111	12,6	+118	4.859	105
sonstige Angestellte	14.393	104	4,8	+132	5.584	121
sonstige Beamte	13.670	99	2,7	+133	5.176	112
Facharbeiter	13.250	96	3,0	+136	4.521	98
Arbeiter im öffentlichen Dienst	12.450	90	3,2	—	4.134	90
Hilfsarbeiter	11.919	86	2,9	+142	3.947	86
Landwirte	10.237	74	3,4	+165	2.603	57
insgesamt	12.853	100	4,8	+134	4.606	100

Auch die Gliederung der Haushaltseinkommen nach Gemeindegrößen zeigt eine gewisse Tendenz zur Nivellierung an. In den Landgemeinden, wo die Einkommen am niedrigsten sind, haben sich die Haushaltseinkommen in den siebziger Jahren real um ein Drittel erhöht, in den Klein- und Mittelstädten um rund ein Viertel und in Wien um weniger als ein Viertel.

Die Haushaltseinkommen steigen mit zunehmender Gemeindegröße kontinuierlich an. Den Haushalten in Wien standen 1980 durchschnittlich S 14.200,- zur Verfügung, das ist um rund ein Fünftel mehr als den Haushalten in Landgemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern. Die Einkommen in den Klein- und Mittelstädten lagen gerade in der Mitte. In den Landgemeinden und Kleinstädten verfügten 4 Prozent der Aktiven-Haushalte über mehr als S 26.000,-, in Wien waren es 8 Prozent.

Berücksichtigt man die unterschiedlichen Haushaltsgrößen, werden die Unterschiede weit größer. Jene betrug in den Landgemeinden (gewogen) 3,2, in Wien nur 2,2. Die Pro-Kopf-Einkommen liegen deshalb in Wien um rund drei Viertel höher als in den Landgemeinden. Dabei haben sich die Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen in den siebziger Jahren etwas verringert. Im Jahre 1970 betrug der Abstand noch 83 Prozent.

In der Reihung der Bundesländer liegen Vorarlberg und Wien mit einem Haushaltseinkommen von rund S 14.500,- (Mittelwert) an der Spitze. Salzburg, Tirol und Oberösterreich liegen mit rund S 11.500,- im Mittelfeld. Am niedrigsten sind die Haushaltseinkommen im Burgenland, in Niederösterreich, Kärnten und der Steiermark (um S 11.000,-).

Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen (je Haushaltsmitglied) liegt Wien bei weitem an der Spitze (S 5100,-), Vorarlberg ist mit S 3800,- bereits deutlich zurück, und in allen übrigen Bundesländern schwankt das Pro-Kopf-Einkommen (1980) zwischen S 2800,- und S 3100,-.

Tabelle 16

Netto-Haushaltseinkommen nach Bundesländern

Bundesland	Median 1980	Pro-Kopf-Einkommen 1980
Vorarlberg	13.813	5.276
Wien	13.392	6.171
Salzburg	11.624	4.050
Tirol	11.456	3.707
Oberösterreich	11.400	3.864
Steiermark	10.973	3.586
Kärnten	10.772	3.652
Niederösterreich	10.766	3.674
Burgenland	10.699	3.652

Alter

Die Gliederung der Haushaltseinkommen nach dem Alter des Haushaltsvorstands zeigte ein überraschendes Ergebnis: Den Haushalten der 20- bis 29jährigen stand das relativ höchste Nettoeinkommen zur Verfügung, nämlich S 13.700,- im Jahr 1980. Mit zunehmendem Alter ging das Haushaltseinkommen leicht zurück. Die 30- bis 49jährigen hatten um etwa 5 Prozent weniger Netto-Haushaltseinkommen zur Verfügung als die 20-29jährigen, die 50-59jährigen um fast 15 Prozent weniger. Dies steht im Widerspruch zu den individuellen Arbeitseinkommen, die zunächst mit dem Alter zunehmen und erst in höherem Alter wieder zurückgehen.

Diese Unterschiede zwischen Haushaltseinkommen und Arbeitsverdiensten über den Lebenszyklus hinweg erklären sich daraus, daß die Frauen im Alter von 20 bis 29 Jahren viel häufiger erwerbstätig sind. Ihre Erwerbsbeteiligung beträgt 64 Prozent, jene der 30-49jährigen nur 56 Prozent (laut Mikrozensus).

Die Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied weisen einen ähnlichen Verlauf im Lebenszyklus auf wie die gesamten Haushaltseinkommen. Der Hauptunterschied liegt jedoch darin, daß die über 50jährigen – deren Kinder oft schon einen eigenen Haushalt gegründet haben – die relativ höchsten Pro-Kopf-Einkommen haben.

Tabelle 17

Haushalts- und Pro-Kopf-Einkommen 1980 nach dem Alter

	Haushalts- einkommen (Mittelwert)	20-29 Jahre = 100	Pro- Kopf- Einkommen	20-29 Jahre = 100
20 bis 29 Jahre	13.707	100	4.826	100
30 bis 39 Jahre	13.090	95	4.813	100
40 bis 49 Jahre	12.724	93	4.358	90
50 bis 59 Jahre	11.736	86	5.103	106
60 bis 69 Jahre	7.933	58	5.219	108

Schulbildung

Die Einkommen der Maturanten- und Akademikerhaushalte sind in den siebziger Jahren deutlich hinter jenen der übrigen Gruppen zurückgeblieben. Dieses Zurückbleiben hängt sicher auch wesentlich damit zusammen, daß sie sich in jüngeren Altersgruppen häufen, wo ihre Einkommen unterdurchschnittlich sind. Daneben dürfte aber auch eine Rolle spielen, daß die „Knappheitsrente“ für Personen mit höherer Bildung bei reichlichem Angebot geringer geworden ist.

Die Haushaltseinkommen der Pflichtschulabsolventen (ohne weitere Ausbildung) sind zwischen 1970 und 1980 real um etwa ein Drittel gestiegen, jene der Berufs- und Fachschulabsolventen um knapp ein Viertel und jene der Maturanten- und Akademikerhaushalte nur um ein Achtel. Letztere hatten 1980 um fast 80 Prozent mehr Einkommen zur Verfügung als die Haushalte von Pflichtschulabsolventen, pro Kopf aber sogar mehr als das Doppelte. Denn die (gewogene) Haushaltsgröße der Maturanten- und Akademikerhaushalte beträgt nur 2,2 gegenüber 2,6 in den übrigen Bereichen.

Tabelle 18

Haushalts- und Pro-Kopf-Einkommen 1980 nach der Schulbildung

	Haushalts- einkommen (Mittelwert)	ohne Aus- bildung = 100	Pro-Kopf- Einkommen	ohne Aus- bildung = 100
Pflichtschule				
ohne Ausbildung	9.389	100	3.638	100
Pflichtschule mit Lehre	12.685	135	4.769	131
Pflichtschule mit Fachschule	13.129	140	5.252	144
Matura/Hochschule	16.741	178	7.575	208

5. Haushaltseinkommen nach Haushaltstypen

Für die Beurteilung des Wohlstandes einer Familie spielt die Haushaltsgröße eine wichtige Rolle. Eine Möglichkeit, diese zu berücksichtigen, ist die Berechnung von Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied – wie es in den bisherigen Abschnitten geschehen ist. Eine zweite Möglichkeit liegt darin, bestimmte Haushaltstypen – also etwa zwei Erwachsene und zwei Kinder – nach verschiedenen Merkmalen zu betrachten.

Es war auch innerhalb der einzelnen Haushaltstypen eine Tendenz zur Nivellierung der Haushaltseinkommen zwischen 1970 und 1980 zu beobachten, die aber umso geringer ausfiel, je mehr Kinder es gab. In den Haushalten mit drei und mehr Kindern war keine Nivellierung festzustellen, die Verteilung der Haushaltseinkommen in dieser Haushaltskategorie blieb relativ konstant. Dies steht im Einklang mit der These, daß die steigende Zahl der Verdieners für die Nivellierung wichtig war. In Haushalten mit drei und mehr Kindern ist es höchst selten, daß die Frau eine unselbständige Arbeit aufnimmt: einer zusätzlichen Erwerbsquelle sind hier sehr enge Grenzen gesetzt.

In diesen kinderreichen Haushalten stiegen die Haushaltseinkommen real nur um knapp ein Viertel, während sie im Durchschnitt real um ein Drittel zunahmen. Der Dezilabstand, der die Unterschiede

zwischen hohen und niedrigen Einkommen mißt, ist in allen Haushaltsgrößen – ausgenommen die 5-Personen-Haushalte – kleiner geworden.

Wie die nachstehende Übersicht „Haushalts- und Pro-Kopf-Einkommen nach Haushaltstypen“ zeigt, nimmt das Haushaltseinkommen zunächst mit der Haushaltsgröße zu. Ein Ein-Personen-Haushalt hatte 1980 durchschnittlich S 6900,- netto zur Verfügung, eine typische Kleinfamilie (2 Erwachsene mit einem oder zwei Kindern) verfügte über rund S 13.600,-. Den typischen kinderreichen Familien (mit drei und mehr Kindern) standen dagegen nur S 12.400,- zur Verfügung. Dieses Einkommen ist zwar durch den hohen Anteil der landwirtschaftlichen Familien in besonderem Maße gedrückt, doch ist das Haushaltseinkommen der kinderreichen Familien auch im nichtlandwirtschaftlichen Bereich etwas niedriger als in den typischen Kleinfamilien. Darin kommt vor allem wieder zum Ausdruck, daß in Kleinfamilien die Erwerbstätigkeit der Frau häufiger bzw. leichter möglich ist.

Das Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied ist erwartungsgemäß in den Ein-Personen-Haushalten am höchsten, in den kinderreichen Familien ist es nur halb so hoch. In letzteren mußten sich 5 Prozent der Haushalte mit weniger als S 1100,- (1980) pro Kopf begnügen. (Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen aller Haushalte betrug S 4600,-, also etwa das Vierfache).

Die Übersicht „Armut und Lebensstandard 1980“ zeigt, daß die kinderreichen Familien bezüglich des materiellen Lebensstandards bei weitem am ungünstigen liegen. Ein Viertel der Familien mit drei und mehr Kindern mußte sich mit weniger als S 9000,- pro Monat begnügen.

Tabelle 19

Haushaltseinkommen nach Haushaltstypen 1970 bis 1980
ERW = Erwachsene

Dezilgrenzen	Ins- gesamt	1 ERW	2 ERW	3 ERW	2 ERW und 1 Kind	2 ERW und 2 Kinder	2 ERW und mehr Kinder
Veränderungen 1970/80 in Prozent							
5	+ 183	–	+ 179	+ 258	+ 193	+ 167	+ 102
10	+ 168	+ 194	+ 162	+ 212	+ 160	+ 147	+ 123
20	+ 148	+ 183	+ 155	+ 190	+ 158	+ 147	+ 128
30	+ 147	+ 176	+ 148	+ 164	+ 155	+ 141	+ 127
40	+ 145	+ 171	+ 145	+ 157	+ 154	+ 138	+ 131
50	+ 143	+ 155	+ 142	+ 165	+ 155	+ 151	+ 128
60	+ 145	+ 149	+ 139	+ 154	+ 154	+ 153	+ 128
70	+ 146	+ 142	+ 137	+ 147	+ 148	+ 149	+ 128
80	+ 138	+ 140	+ 132	+ 139	+ 138	+ 143	+ 125
90	+ 131	+ 131	+ 118	–	+ 136	+ 140	+ 124
95	–	+ 120	+ 118	–	–	–	–
Mittelwert	+ 142	+ 146	+ 136	+ 148	+ 145	+ 145	+ 127

Diese höhere Armutsgefährdung der kinderreichen Haushalte zeigen auch die Ergebnisse des Mikrozensus sehr deutlich (siehe Übersicht „Pro-Kopf-Einkommen unter S 3630,-“). Danach leben rund 10 Prozent der Unselbständigen-Haushalte von Pro-Kopf-Einkommen, die unter dem Ausgleichszulagen-Richtsatz liegen.

Tabelle 20

Armut und Lebensstandard 1980

	HAUSHALTSEINKOMMEN ¹⁾	
	Mindest- standard (unter S 3.000,-) in Prozent	einfacher Standard (unter S 5.000,-)
1 Erwachsener		
Insgesamt	6	32
aktiv	3	10
dv. Angestellte	2	6
Arbeiter	3	13
Pensionisten	9	54
	(unter S 7.000,-)	(unter S 11.000,-)
2 Erwachsene und 1 Kind		
Insgesamt	6	35
aktiv	5	34
dv. Angestellte	1	23
Arbeiter	6	47
	(unter S 8.000,-)	(unter S 12.000,-)
2 Erwachsene und 2 Kinder		
Insgesamt	10	43
aktiv	9	42
dv. Angestellte	3	24
Arbeiter	11	64

	(unter S 8.000,-)	(unter S 13.000,-)
2 Erwachsene und 3 Kinder		
Insgesamt	25	56
aktiv	24	55
dv. Angestellte	12	49
Arbeiter	27	67
Landwirte	36	51

¹⁾ Eine Fortschreibung der Armutsgrenzen aus der Armutsstudie 1974 ergibt für Alleinstehende ein Minimum von rund S 3.000,- und für zwei Erwachsene mit zwei Kindern von fast S 8.000,-.
Vgl. auch Ausgleichszulagen-Richtsätze 1980 – Ehepaare S 4.996,-, Alleinstehende S 3.493,-. Entsprechend der Gewichtung von Haushaltsgröße wurde einem zweiten Erwachsenen ein Gewicht von 0,8 und einem Kind von 0,5 zugeschrieben.

Tabelle 21

Pro-Kopf-Einkommen 1981 unter S 3.630,-¹⁾
(1t. Mikrozensus)

Haushaltstyp	Zahl der aus- kunftserteilenden Haushalte (hochgerechnet)	Arbeiter	Ange- stellte in %	Öffentl. Bedien- stete
2 Erw. u. 1 Kind (Frau beschäftigt)	78.900	0,0	0,0	0,0
2 Erw. u. 2 Kinder (Frau beschäftigt)	58.200	1,5	0,0	0,9
2 Erw. u. 3+Kinder (Frau beschäftigt)	16.800	9,7	9,9	4,1
2 Erw. u. 1 Kind (Hausfrau)	84.200	12,8	4,6	13,1
2 Erw. u. 2 Kinder (Hausfrau)	118.100	25,3	9,8	24,2
2 Erw. u. 3+Kinder (Hausfrau)	66.400	58,5	26,7	38,9
1 Erw. (beschäftigt mit Kind(ern))	44.800	32,7	10,1	4,2
Haushalte insgesamt	935.700	13,7	4,4	8,4

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Personen- und Haushaltseinkommen von unselbständig Beschäftigten, Mikrozensus Juni 1981.

¹⁾ S 3.630,- liegt nahe der „Armutsgrenze“, d. h. nahe den Richtsätzen für die Ausgleichszulage.

Zusammenfassung

In den siebziger Jahren gab es eine relativ deutliche Tendenz zur Nivellierung der Haushaltseinkommen (siehe Anhang I). Die Netto-Haushaltseinkommen sind zwischen 1970 und 1980 im unteren Bereich real um mehr als die Hälfte, im mittleren Bereich um ein Drittel und im oberen Bereich um ein Viertel gestiegen.

Dieser Trend beruhte nicht auf einer Angleichung der Beschäftigungseinkommen, sondern in erster Linie auf folgenden Faktoren:

- Die Einführung der Bauernpension, die Einbeziehung zusätzlicher Gruppen in die Selbständigenpension, zunehmende Doppelpensionen etc. haben die Haushaltseinkommen der Pensionisten weit überproportional steigen lassen (um 40 Prozent real).
- Die Haushaltseinkommen der relativ einkommensschwachen Landwirte stiegen überproportional, jene der gewerblichen Selbständigen blieben hingegen zurück.
- Der Anteil von Berufsgruppen mit relativ niedrigem Einkommen (Hilfsarbeiter, Landwirte) hat deutlich abgenommen, die relativ einkommensstarken Angestelltenhaushalte haben an Bedeutung gewonnen.
- Die Zahl der Verdienner je Unselbständigen-Haushalt ist zwischen 1970 und 1980 – um etwa 5 Prozent gestiegen, vornehmlich in unteren Einkommensbereichen. Die reichlichen Beschäftigungsmöglichkeiten haben somit auch einen Beitrag zur Nivellierung der Haushaltseinkommen geleistet. Die Vollbeschäftigungspolitik in Österreich hat sich damit auch als wirksame Verteilungspolitik erwiesen.

Letztlich hat sich die Nivellierung der (Pro-Kopf-)Haushaltseinkommen sicherlich günstig auf die Nachfrage- und Wirtschaftsentwicklung in den siebziger Jahren ausgewirkt. Denn die stärkere Anhebung unterer Einkommensschichten mit relativ hoher Ausgabenneigung steigert die effektive Nachfrage.

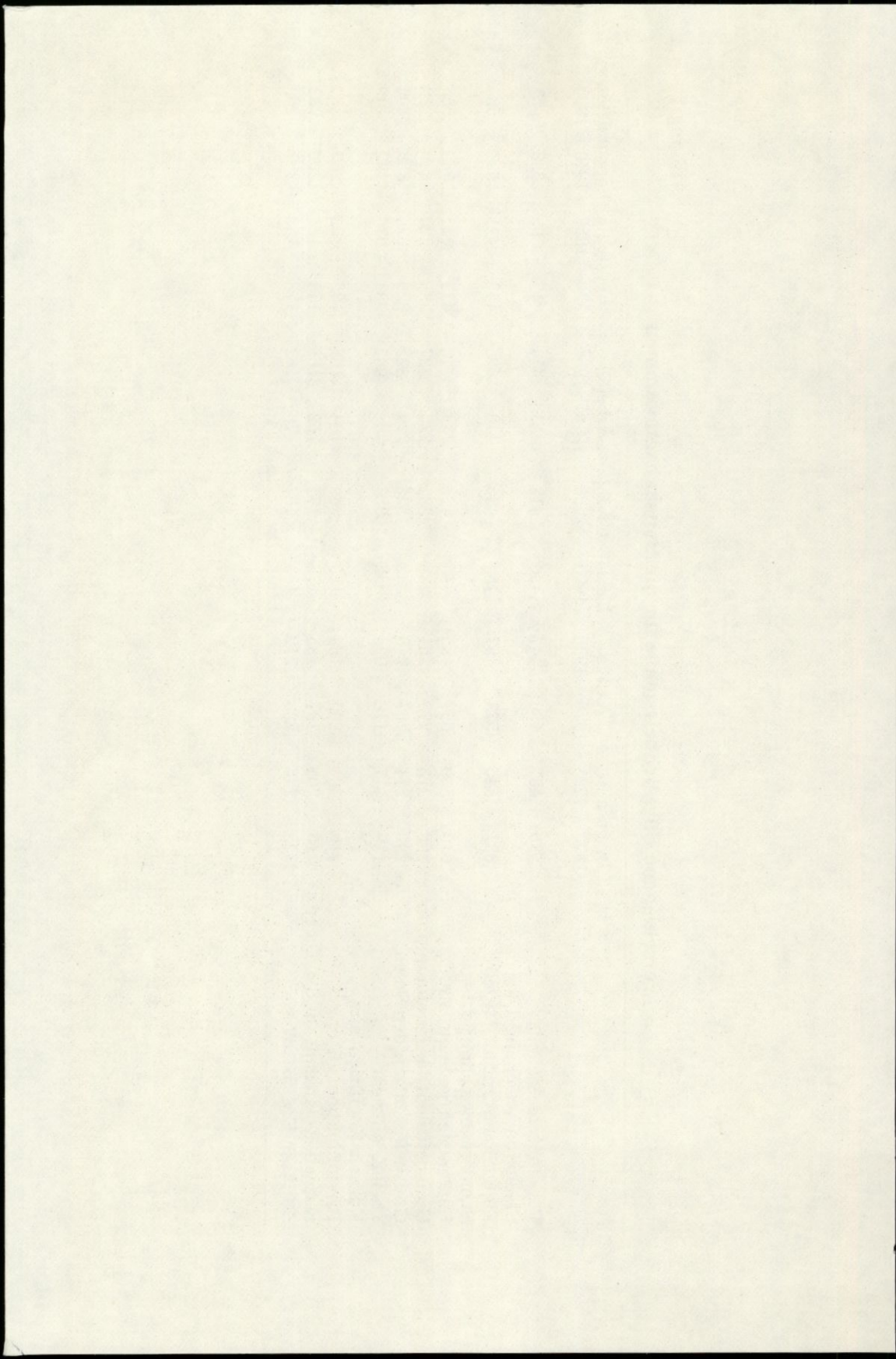
Anmerkungen

- 1 Siehe z. B. H. Suppanz/M. Wagner (Hrsg.), Einkommensverteilung in Österreich; ein einführender Überblick; München-Wien 1981; Günther Chaloupek, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 15, 1980 oder E. Walterskirchen, Die Entwicklung der Lohnunterschiede in Österreich, Wifo-Monatsberichte 1/1979.
- 2 IFES-Studie Nr. 1467, Entwicklung des Haushalts- und Pro-Kopf-Einkommens in Österreich, 2 Tabellenbände.
- 3 Österreichisches Statistisches Zentralamt, Personen- und Haushaltseinkommen von unselbständig Beschäftigten, Mikrozensus Juni 1981, Wien 1982.
- 4 Die diesbezüglichen Annahmen weichen von jenen in der Mikrozensus-Auswertung ab. Deshalb unterscheiden sich die errechneten Pro-Kopf-Einkommen erheblich.
- 5 Wenn man die Zahl der Unselbständigen durch jene der Unselbständigen-Haushalte dividiert, ergibt sich ein Wert von 1.92 für 1971 und 2.01 für 1981. Der absolute Wert ist überhöht, weil es auch Unselbständige in Pensionisten- und Selbständigenhaushalten gibt.

Anhang I

Verschiedene Ungleichheitsmaße für die Haushaltseinkommen

	Insgesamt		Aktive		Unselbständige		Arbeiter		Angestellte		Pensionisten	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Variationskoeffizient	.536	.487	.490	.447	.430	.413	.413	.414	.415	.393	.658	.567
Standardabweichung d. log. Einkommen (arithm. Mittel)	.631	.545	.573	.497	.455	.435	.440	.426	.442	.421	.691	.583
Standardabweichung d. log. Einkommen (geometr. Mittel)	.610	.530	.557	.485	.445	.426	.432	.418	.433	.413	.660	.563
Ginikoeffizient aus Paretofunktion	.298	.273	.273	.251	.238	.231	.225	.227	.236	.223	.349	.312
Ginikoeffizient aus den Daten	.292	.271	.267	.248	.232	.229	.219	.225	.228	.220	.339	.306
Theil-Koeffizient	.139	.117	.118	.098	.088	.083	.081	.081	.083	.076	.192	.149
Kuznets-Koeffizient aus Paretofunktion	.219	.201	.200	.184	.173	.169	.164	.165	.172	.163	.257	.230
Kuznets-Koeffizient aus den Daten	.216	.202	.197	.185	.173	.171	.162	.166	.173	.165	.256	.232
Atkinson-Koeffizient	.323	.245	.283	.212	.188	.167	.179	.161	.178	.158	.357	.268



Arbeitslosigkeit durch Automation: Technisch erzwungen oder politisch steuerbar?

**Eine Erhebung zur Einstellung österreichischer
Jugendlicher und ihrer Naturwissenschaftslehrer***

Ina Wagner

Einleitung

Im Bewußtsein breiter gesellschaftlicher Schichten stellt sich die Technik als eine Welt der Sachzwänge dar, denen man sich beugen müsse. Nicht die Gesellschaft bestimme über die sinnvolle Verwendung technischer Einrichtungen, lautet eine weit verbreitete Auffassung, sondern die technische Welt zwingen den Menschen die ihr eigenen Regeln und Gesetze auf. Eine Steuerung und Kontrolle des Einsatzes von Technologien sei unmöglich.

In bezug auf die Arbeitswelt ist die Vorstellung, technische Entwicklungen seien der Steuerung und Kontrolle entzogen, besonders ausgeprägt. Einmal von einem innovativen Unternehmer eingeführt, wirke die Technik als eine externe Macht, die aus sich heraus Arbeitsplätze verändert und Arbeitsplätze vernichtet. Maschinen gelten als die eigentlichen Akteure in der technisierten Fabrik.

Dieses Bild einer autonomen Technik, die – über die Köpfe der politischen Institutionen und Interessensvertretungen hinweg – ihre eigenen Regeln durchsetzt, verursacht vermutlich bei vielen Menschen Technikangst.

Das Ausmaß dieser Technikangst und die ihr zugrundeliegenden Vorstellungen waren das Thema einer empirischen Erhebung, die 1980/81 im Raum Wien durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden die Technikbilder von zwei sozialen Gruppen erhoben: von Jugendlichen im Alter von 13 bis 16 Jahren und von ihren Naturwissenschaftslehrern Wagner/Kalinowski 1982).

*) Diese Studie wurde mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung durchgeführt. Ich danke Gert Kalinowski, Institut für Höhere Studien (Wien) für seine Hilfe bei der statistischen Auswertung der Daten.

Die Einstellungen der Jugendlichen mit jenen ihrer Naturwissenschaftslehrer zu vergleichen erschien deshalb besonders interessant, da Naturwissenschaftslehrer unbegründeten und irrationalen Technikängsten ihrer Schüler durch ihren Unterricht entgegenwirken sollten. Deshalb standen im Mittelpunkt der Untersuchung die folgenden Fragen:

- Läßt sich die Angst vor der Vernichtung von Arbeitsplätzen durch die Technik auf ein bestimmtes Einstellungsmuster zurückführen?
- Unterscheiden sich Jugendliche und ihre Lehrer hinsichtlich ihrer Einschätzung der Einflußmöglichkeiten politischer Entscheidungsträger auf die Automation der Arbeitswelt?

1. Technik vernichtet Arbeitsplätze: Elemente der Technikangst

Die Vorstellung einer autonomen, Sachzwänge erzeugenden Technik wurde im Rahmen der Erhebung anhand von drei Fragen thematisiert. Diese Fragen bezogen sich:

- auf die Auffassung, der technische Fortschritt entgleite der Kontrolle durch den Menschen,
- auf die Vorstellung, die Technik schaffe „aus sich heraus“ Lösungen für Probleme gesellschaftlicher Organisation,
- auf den Stellenwert politischen Handelns angesichts technischer Innovationen.

Die folgenden Abschnitte beschreiben die Einstellungen der befragten Jugendlichen und Lehrer zu jeder dieser drei Fragen; und diskutieren den Bezug dieser Einstellungen zur Angst vor einer Vernichtung der Arbeitsplätze durch die technische Entwicklung.

Kettenreaktion Technik

Hannah Arendt (1959) hat die technische Entwicklung mit einer Kettenreaktion verglichen, „deren Ergebnisse ungewiß und unvorhersagbar sind“. Viele Naturwissenschaftslehrer stimmen mit diesem Bild überein; es entspricht ihrem Gefühl fehlender Kontrolle über die Entwicklungsrichtungen der Technik. Das Bild ist ihrer eigenen fachlichen Vorstellungswelt entnommen: Einmal in Gang gesetzt, schaffe die Technik Objekte und Einrichtungen, die aus sich heraus weitere technische Entwicklungen hervorbringen. Plan und Übersicht über diesen Prozeß seien den Menschen entglitten. Die technischen Systeme seien überdies so vielfach verkettet und verzahnt, daß die Grenzen der menschlichen Entscheidungsfähigkeit bereits überschritten sind.

Lehrer, die diese Vorstellung teilen, meinen auch, Automation, wie sie die Technik heute ermöglicht, führe zu einer massenhaften Vernichtung von Arbeitsplätzen. Ihr Vertrauen in politische Steuerungsmaßnahmen, die dem Verlust von Arbeitsplätzen entgegenwirken, ist

gering. Denn technische Systeme besitzen ihre eigenen Regeln, denen die Politik nichts entgegensetzen habe.

Von dieser Angst vor Massenarbeitslosigkeit grenzen sich jene Lehrer deutlich ab, die in die Beherrschbarkeit der Technik durch den Menschen vertrauen – die Technik als „nach Plan und Voraussicht voranschreitend“ wahrnehmen. Für diese Lehrer besteht kein aus den Systemerfordernissen der Technik ableitbarer, zwangsläufiger Zusammenhang zwischen Automation und Arbeitsplatzvernichtung (siehe Übersicht 1).

Bei den befragten Jugendlichen zeigt sich eine ähnliche Verflechtung von Gefühlen mangelnder Kontrolle über die Technik und Angst vor technikbedingter Arbeitslosigkeit. Das wird anhand von Aussagen deutlich, die das Leben mit der Technik als „kompliziert“ beschreiben oder die in der Entwicklung „riesiger Computeranlagen“ eine Bedrohung der Entscheidungsfreiheit sehen. Jugendliche, die die Technik als undurchschaubar und unkontrollierbar wahrnehmen, verbinden mit der Technik deutlich häufiger die Gefahr der Arbeitsplatzvernichtung als Jugendliche, die dieses bedrohliche Technikbild nicht teilen (siehe Übersicht 2).

Probleme lösende Technik

Mit dem Bild einer sich autonom entwickelnden Technik ist die Vorstellung technischer Sachzwänge verknüpft. Diese lassen sich positiv als sinnvolles Instrument zur Lösung gesellschaftlicher Organisationsprobleme begreifen. Im Rahmen einer technokratischen Weltsicht (beispielsweise Veblen 1954, Spengler 1971) stellt sich der „technologische Imperativ“ (Winner 1978) als eine durchaus vernünftige Steuerungsinstanz dar; denn, so lautet ein Argument, die in der Technik angelegte Rationalität sei allen anderen Formen der Problembewältigung überlegen. Das Beste für eine Nationalökonomie sei es allemal, die Technik in den Fabriken walten zu lassen (dazu Akin 1977).

Nur ein kleiner Teil der Lehrer bekennt sich zu einer solchen technokratischen Auffassung; die Mehrheit unter ihnen vertraut nicht in die Kraft der Technik, aus sich heraus die „großen gesellschaftlichen Probleme“ zu lösen. So stehen sie beispielsweise den neuen Computertechnologien mit großer Skepsis gegenüber. Den Versprechungen der Computerindustrie, die Mikroelektronik werde bisher ungeahnte neue Möglichkeiten sinnvoller und nützlicher Beschäftigung schaffen, schenken viele der befragten Naturwissenschaftslehrer keinen Glauben (siehe Übersicht 3).

Im Gegenteil, jene Lehrer, die ihrem fehlenden Vertrauen in technische Problemlösungen Ausdruck geben, betrachten die fortschreitende Technisierung der Arbeitswelt als eine massive Bedrohung der Arbeitsplatzsicherheit. Ihre Technikangst steht in Zusammenhang mit ihrer negativen Einschätzung ungehemmt waltender technologischer Rationalität (siehe Übersicht 4).

Mißtrauen gegenüber technischen Problemlösungen beeinflusst auch die Einstellung der Jugendlichen zur Frage technikbedingter Arbeitslosigkeit. Bei jenen Schülern, die die Förderung der Technik nicht als eine Bedingung für ein besseres, menschenwürdiges Leben erachten, ist das Gefühl der Bedrohung der Arbeitsplätze durch die Technik am stärksten ausgeprägt.

Auch Einstellungen der Jugendlichen zu den Versprechungen der Computertechnologien stehen in einem deutlichen Zusammenhang mit ihrer Einschätzung der Frage technikbedingter Arbeitslosigkeit. Faszination gegenüber der „Welt der Computer“ schließt Angst vor ihren bedrohlichen Folgen zwar nicht aus, vermindert sie jedoch erheblich. Jene Jugendlichen, die dem alles berechnenden Computer vertrauen und überdies meinen, ohne Computer gäbe es bald keinen technischen Fortschritt mehr (in der Produktion, auf dem Gebiet der Medizin usw.), weisen die geringste Angst vor Arbeitsplatzvernichtung durch die Technik auf (siehe Übersicht 5).

Was nützt die Politik?

Wenn das Bild autonomer Technikentwicklung Angst vor den Folgen dieser Entwicklung erzeugt, sollte ein positives Verständnis der Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten politischer Institutionen diese Angst vermindern.

Jene Naturwissenschaftslehrer, die kein Vertrauen in die Wirksamkeit politischen Handelns besitzen, bringen die Automatisierung der Arbeitswelt am stärksten mit der Gefahr von Massenarbeitslosigkeit in Verbindung (siehe Übersicht 1). Die Vernichtung von Arbeitsplätzen durch die Technik stellt sich diesen Lehrern als eine Folge der Ohnmacht der politischen Institutionen gegenüber der Durchsetzungsfähigkeit technologischer Rationalität dar.

Auch bei den Jugendlichen läßt sich ein – wenn auch nicht stark ausgeprägter – Zusammenhang zwischen fehlendem Vertrauen in politisches Handeln und Technikangst feststellen. Bei jenen Schülern, die die Möglichkeiten politischer Einflußnahme auf den Fortgang der Technik pessimistisch einschätzen, ist die Technikangst am stärksten ausgeprägt.

Außerdem besitzt die Einschätzung der eigenen Partizipationschancen am politischen Leben einen deutlichen Einfluß auf die Einstellungen der Jugendlichen zur Frage technikbedingter Arbeitsplatzvernichtung. Je positiver die Schüler die Möglichkeiten einer Einflußnahme auf die österreichische Regierungspolitik einschätzen, desto eher distanzieren sie sich von der Gleichsetzung von Automation und Arbeitslosigkeit (siehe Übersicht 6).

2. Automation der Arbeitswelt: drei Gruppen von Gegnern

Angst vor der Bedrohung der Arbeitsplätze durch die Technik läßt sich bei Lehrern und Jugendlichen auf ähnliche Einstellungsmuster zurückführen: Technokratisch eingestellte Lehrer, – sie vertrauen in technische Problemlösungen und nehmen die Technikentwicklung als nach Plan und Voraussicht voranschreitend wahr – wenden sich entschieden gegen die Vorstellung, der technische Fortschritt verdränge immer mehr Menschen von ihren Arbeitsplätzen. Jene Jugendlichen, die die Technik als durchschaubar und vertraut erleben und die von der Problemlösungskraft der Technik überzeugt sind, distanzieren sich von der Vorstellung, die Technik vernichte Arbeitsplätze. Gefühle fehlender Kontrolle und des Bedrohtseins durch die Technik und mangelndes Vertrauen in die Möglichkeiten politischen Handelns verstärken bei beiden untersuchten Gruppen die Auffassung, Technisierung führe zu Massenarbeitslosigkeit.

Dennoch besteht ein deutlicher Unterschied in der Häufigkeit, mit der die Vorstellung, die Technik vernichte Arbeitsplätze, in den beiden untersuchten Gruppen anzutreffen ist (bei rund der Hälfte der Lehrer, aber bei nahezu 8 von 10 Jugendlichen). Wesentlich mehr Jugendliche als Lehrer vertreten die Auffassung, die Technik bedrohe die Arbeitsplätze. Jugendliche sehen insgesamt weniger Möglichkeiten als ihre Lehrer den Einfluß der Technik auf die Arbeitswelt zu kontrollieren.

Für diese Unterschiede in der Häufigkeit, mit der beide untersuchten Gruppen die Vorstellung vertreten, die Technik vernichte Arbeitsplätze, läßt sich eine Erklärung anführen. Vermutlich besitzt die Frage nach Steuerung und Kontrolle technischer Entwicklungen in der Vorstellungswelt der Jugendlichen eine andere Bedeutung als in jener ihrer Naturwissenschaftslehrer.

Wenn Jugendliche die Technik als eine externe Macht begreifen, die sich „aus sich heraus“ entwickelt und den Menschen ihre Gesetze aufzwingt, so wissen sie wohl auch, daß die Technik von Menschen gemacht wird. Diese Menschen stellen für viele von ihnen jedoch abstrakte Rollenträger dar, die eine absolut gesetzte Autorität besitzen. Naturwissenschaftler und Techniker sind von den Realpersonen, mit denen die meisten Jugendlichen umgehen, weit entfernte Symbolfiguren, die die Gesetze dieser externen Macht Technik vertreten (dazu auch Wagner 1982a).

Bei Naturwissenschaftslehrern ist die Vorstellung einer externen, von Personen losgelösten Macht Technik weniger stark ausgeprägt. Sie nehmen die Technikentwicklung als an reale Entscheidungsträger gebunden wahr, denen bestimmte Handlungsspielräume offenstehen. Allerdings unterscheiden sich die Lehrer in der Einschätzung dieser Handlungsspielräume beträchtlich. Jene unter ihnen, die zunehmende Arbeitslosigkeit als eine unausweichliche Folge von Technisierungsprozessen sehen, gewichten die Durchsetzungskraft technologischer Rationalität wesentlich stärker als die Einflußmöglichkeiten politischer Entscheidungsträger.

Diese Unterschiede in den „Kontrollvorstellungen“ (Hoff 1980) sind für ein Verständnis der Technikangst wichtig. Die Mehrheit der Bevölkerung ist der Überzeugung, daß technologische Innovationen die Arbeitslosigkeit dramatisch anwachsen lassen. Untersuchungen lassen vermuten, daß die Gefahr der Arbeitsplatzvernichtung in den Vorstellungen der Befragten wesentlich schwerer wiegt als die Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten durch die Technik oder als technologisch bedingte Arbeitserleichterungen (Taviss 1972, Kruse et al. 1980). In der Beurteilung der Technik scheint die Frage der Arbeitsplätze in der Bevölkerung eine vorrangige Stellung einzunehmen (Laporte/Metlay 1975).

3. Zusammenfassung

Die politischen Entscheidungsträger sehen sich hinsichtlich einer Automation der Arbeitswelt nicht nur jenen Arbeitenden gegenüber, die von etwaigen Maßnahmen direkt betroffen sind. Sie müssen auch in der weiteren Bevölkerung mit erheblichen Ängsten vor der Technik rechnen. In dieser gemeinsamen Technikangst lassen sich drei Gruppen von Personen unterscheiden:

- (i) Personen, die die Folgen weiterer Technisierungsprozesse fürchten, weil sie die Technik als eine unpersönliche, übermächtige, unkontrollierbare Macht begreifen, die den Menschen keinen Entscheidungsspielraum offenläßt.
- (ii) Personen, die die Technik als von Menschen gemacht begreifen, und dennoch den Einfluß technischer Sachzwänge als den Einflußmöglichkeiten politischer Entscheidungsträger überlegen betrachten.
- (iii) Personen, die nicht an die starre technologische Fixierung glauben, jedoch auch nicht in die Möglichkeiten der politischen Entscheidungsträger vertrauen, offenstehende Handlungsspielräume zu nutzen.

Ein großer Teil der Jugendlichen ist der ersten Gruppe von Personen zuzurechnen, ihre Lehrer eher der zweiten und dritten Gruppe. Den blinden Ängsten ihrer Schüler vor einer autonomen Technik könnten diese Lehrer sehr wohl gezielt entgegenwirken. Zum Abbau fehlenden Vertrauens in die politischen Institutionen werden sie kaum beitragen können, teilen viele unter ihnen doch das Mißtrauen ihrer Schüler gegenüber der Politik (dazu auch Wagner 1982b).

Zur Erhebung und Auswertung

Die Erhebung wurde mittels zweier Fragebögen durchgeführt, die jeweils auf die Besonderheiten der untersuchten Gruppen abgestimmt waren. Der Schülerfragebogen wurde in 9 Schulen (3 Hauptschulen und 6 Allgemeinbildenden Höheren Schulen) in insgesamt 17 Klassen

der 6. bis 9. Schulstufe verteilt. 474 Schüler füllten die Bögen aus, davon wurden 460 in die Untersuchung aufgenommen. Der Lehrerfragebogen wurde im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen für Naturwissenschaftslehrer verteilt. 115 Lehrer an Allgemeinbildenden Höheren Schulen und Hauptschulen füllten einen Fragebogen aus.

Zur Auswertung der Daten wurden neben den üblichen univariaten und bivariaten Auswertungsverfahren Methoden der Clusteranalyse und loglineare Modelle herangezogen. Für eine ausführliche Beschreibung der Auswertung siehe Kalinowski/Wagner 1982.

Literaturverzeichnis

- Akin, W. E. *Technocracy and the American Dream. The Technocrat Movement, 1900–1941.* Berkeley 1977.
- Arendt, H. *The Human Condition.* New York 1959.
- Hoff, E. *Kontrollbewußtsein: Grundvorstellungen zur eigenen Person und Umwelt bei jungen Arbeitern.* Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Hektograph. Arbeitspapier. Berlin 1980.
- Kalinowski, G., Wagner, I. *Schule und technischer Fortschritt. Eine empirische Untersuchung des Technologiebewußtseins von Physiklehrern und ihren Schülern.* Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung. Hektograph. Projektbericht. Wien 1982.
- Kruse, W., Kühnlein, G., Müller, U. *Facharbeiter werden – Facharbeiter bleiben?* Frankfurt 1980.
- Laporte, T., Metlay, D. *Technology Observed: Attitudes of a Wary Public.* In: *Science* 188 (11. April 1975). 121–127.
- Spengler, O. *Der Mensch und die Technik.* München 1971.
- Taviss, I. *A Survey of Popular Attitudes Toward Technology.* In: *Technology and Culture* 13 (1972). 606–621.
- Veblen, T. *The Engineers and the Price System.* New York 1954.
- Wagner, I. *Technikkritik im Weltbild Jugendlicher.* In: *Journal für Sozialforschung* 22 (1982). 395–418. a)
- Wagner, I. *Anschauung und Instruktion. Die „Technik“ als Thema des naturwissenschaftlichen Unterrichts.* In: *technik kontrovers* 1 (1982). 16–26. b)
- Winner, L. *Autonomous Technology. Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought.* Cambridge 1978.

Übersicht 1:

**Einstellungen der Lehrer zur Frage der Vernichtung von
Arbeitsplätzen durch die Technik: Modell I**

Parameter des logit-Modells: $\ln \frac{P(\text{nein})}{P(\text{ja})} = \beta + \beta_i^A + \beta_j^B \quad i, j = 1, 2, 3$

Abhängige Variable: „Die fortschreitende Automation bringt die Gefahr der Massenarbeitslosigkeit mit sich“.			
Gesamtmittel		β	- 0.547
Erklärende Variable:			
A: „Die gegenwärtige technische Entwicklung ist einer Kettenreaktion vergleichbar, deren Ergebnisse ungewiß und unvorhersagbar sind.“	nein	β_1^A	1.099
	neutral	β_2^A	- 0.395
	ja	β_3^A	- 0.704
B: „Menschen, die geeignet sein sollen, die ernststen Probleme der Welt zu lösen, müßten sich politisch engagieren.“	nein	β_1^B	0.508
	neutral	β_2^B	- 0.891
	ja	β_3^B	0.382

FG = 8 (Anzahl der Freiheitsgrade)

$G^2 = 8.72$ $P = 0.30$ Pearson-Chi-Quadrat

$\chi^2 = 8.03$ $P = 0.43$ Likelihood-Ratio-Chi-Quadrat

Jene Lehrer, die dem Vergleich der Technikentwicklung mit einer Kettenreaktion zustimmen, glauben auch an die Bedrohung der Arbeitsplätze durch Automation ($\ln P((\text{nein})/P(\text{ja})) = -0.547 - 0.704$ wird negativ); Lehrer, die den Vergleich mit einer Kettenreaktion ablehnen, meinen, hingegen, Automation führe nicht zwangsläufig zu Massenarbeitslosigkeit ($\ln P((\text{nein})/P(\text{ja})) = -0.547 + 1.099$ wird positiv). Mißtrauen in die Wirksamkeit politischen Engagements (β_2^B) verstärkt auch die Angst vor der Vernichtung von Arbeitsplätzen durch die Technik ($\ln P((\text{nein})/P(\text{ja})) = -0.547 - 0.891$ wird negativ).

Übersicht 2:

Die Technik vernichtet Arbeitsplätze – Antworten der Jugendlichen im Zusammenhang mit ihrer Einstellung zum Bild unkontrollierbarer Technik

Aussagen, zu denen die Jugendlichen Stellung nehmen:		„In nicht allzu langer Zeit werden Computer vielen Menschen ihre Arbeitsplätze weggenommen haben.“	
		ja	nein
„Die Technik macht das Leben so kompliziert.“	völlige Zustimmung	85%	15%
	völlige Ablehnung	62%	38%
„Die Entwicklung riesiger Computeranlagen wird dazu führen, daß die Menschen sich immer weniger frei entscheiden können.“	völlige Zustimmung	85%	15%
	völlige Ablehnung	54%	46%

ja = (+3, +1), nein = (-3, -1); völlige Zustimmung = (+3), völlige Ablehnung = (-3) auf einer 4teiligen Skala.

Naturwissenschaftslehrer zur „mikroelektronischen Revolution“. Stufen der Identifikation bzw. Ablehnung.

Aussagen, zu denen die Lehrer Stellung nehmen:

- + „Die Mikrotechnologie wird eine unabsehbare Vielfalt an Möglichkeiten hervorbringen, sich sinnvoll zu beschäftigen.“
- + „Die Möglichkeit, Daten zu speichern und jede Art von gespeicherter Information innerhalb kürzester Zeit abzurufen, fordert den Mißbrauch von Informationen heraus.“
- + „Die fortschreitende Automation bringt die Gefahr der Massenarbeitslosigkeit mit sich.“

	sinnvolle
	Beschäftigungsmöglichkeiten (+)
Informationsmißbrauch	Arbeitslosigkeit
(-) (10%)	(-) (20%)*

Identifikation mit Mikroelektronik

	sinnvolle
	Beschäftigungsmöglichkeiten (+)
Informationsmißbrauch	Arbeitslosigkeit
(+) (30%)	(+) (15%)

„Für und wider“

	sinnvolle
	Beschäftigungsmöglichkeiten (-)
Informationsmißbrauch	Arbeitslosigkeit
(+) (30%)	(+) (25%)

Ablehnung der Mikroelektronik

20% der Lehrer glauben an die Problemlösungskraft der Technik („sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten“ (+)) und lehnen gleichzeitig die Vorstellung ab, die Technisierung der Arbeitswelt führe zu Massenarbeitslosigkeit. 25% der Lehrer vertreten die umgekehrte Auffassung: Sie bringen Angst vor Massenarbeitslosigkeit zum Ausdruck und betrachten gleichzeitig die Technik nicht als eine Kraft, die aus sich heraus „sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten“ hervorbringt.

(+ bedeutet Zustimmung (+ 3, + 2, + 1), - Ablehnung (- 3, - 2, - 1) auf einer 7teiligen Skala).

Übersicht 4:

Einstellungen der Lehrer zur Frage der Vernichtung von Arbeitsplätzen durch die Technik: Modell II

Parameter des logit-Modells: $\ln \frac{P(\text{nein})}{P(\text{ja})} = \beta + \beta_i^A + \beta_j^B \quad i, j = 1, 2, 3$

Abhängige Variable: „Die fortschreitende Automation bringt die Gefahr der Massenarbeitslosigkeit mit sich“			
Gesamtmittel		β	0.122
Erklärende Variable: A: „Die Vielfalt der vom Menschen geschaffenen Systeme übersteigt bereits die menschliche Entscheidungsfreiheit.“	nein neutral ja	β_1^A β_2^A β_3^A	1.172 -0.199 -0.974
B: „Viele der ‚großen Probleme‘ der Welt werden sich durch ein vervollkommnetes Informations- und Steuerungssystem lösen lassen.“	nein neutral ja	β_1^B β_2^B β_3^B	-0.713 0.595 0.118

FG = 8 (Anzahl der Freiheitsgrade)

$G^2 = 6.64$ $P = 0.58$ Pearson-Chi-Quadrat

$\chi^2 = 6.05$ $P = 0.64$ Likelihood-Ratio-Chi-Quadrat

Vertrauen in die Kontrollierbarkeit des technischen Fortschritts (Variable A) und in die Problemlösungskraft der Technik (Variable B) tragen beide zur Erklärung der Einstellungen derjenigen Lehrer bei, die die Automation nicht als eine massive Bedrohung der Arbeitsplätze betrachten ($\ln P(\text{nein})/\ln P(\text{ja}) = \beta + \beta_i^A$ /bzw. β_j^B wird positiv). Angst vor Arbeitsplatzvernichtung äußern hingegen jene Lehrer, die die technische Entwicklung als der Kontrolle entglitten wahrnehmen und die nicht in die Problemlösungskraft der Technik vertrauen ($\ln P(\text{nein})/\ln P(\text{ja}) = \beta + \beta_i^A$ /bzw. β_j^B wird negativ).

Übersicht 5:

Die Technik vernichtet Arbeitsplätze – Antworten der Jugendlichen im Zusammenhang mit ihrer Einschätzung der Problemlösungskraft der Technik

Aussagen, zu denen die Jugendlichen Stellung nehmen:		„In nicht allzu langer Zeit werden Computer vielen Menschen ihre Arbeitsplätze weggenommen haben.“	
		ja	nein
„Damit wir alle besser leben können, muß die Technik weiterhin außerordentlich gefördert werden.“	völlige Zustimmung	69%	31%
	völlige Ablehnung	84%	16%
„Ohne Computer gäbe es bald keinen technischen Fortschritt mehr.“	völlige Zustimmung	69%	31%
	völlige Ablehnung	81%	19%
„Durch den Einsatz von Computern, die alles berechnen, wird das Leben immer sicherer.“	völlige Zustimmung	63%	37%
	völlige Ablehnung	83%	17%

ja = (+3, +1), nein = (-3, -1); völlige Zustimmung = (+3), völlige Ablehnung = (-3) auf einer 4teiligen Skala.

Übersicht 6:

Die Technik vernichtet Arbeitsplätze – Antworten der Jugendlichen im Zusammenhang mit ihrer Einschätzung der Möglichkeit zu politischer Partizipation

Aussagen, zu denen die Jugendlichen Stellung nehmen:		„Die Technik nimmt immer mehr Menschen ihren Arbeitsplatz weg.“	
		völlige Zustimmung	völlige Ablehnung
„Ich meine (später einmal) Einfluß auf die Politik der österreichischen Regierung nehmen zu können.“	ja	39%	61%
	nein	62%	38%

ja = (+3, +1), nein = (-3, -1); völlige Übereinstimmung = (+3), völlige Ablehnung = (-3) auf einer 4teiligen Skala.

Arbeitsqualität im Fremdenverkehr

Paul Tschurtschenthaler

Fragen der Arbeitsqualität im Fremdenverkehr, aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen boten schon immer reichlich Zündstoff in verschiedenen Diskussionen, und man wird auch in Zukunft weiter darüber sprechen, diskutieren und unterschiedlicher Meinung sein. Die Ebenen der Behandlung dieser Problematik aber divergieren: Zum einen werden krasse Einzelfälle von Beschäftigten im Fremdenverkehr herausgegriffen und journalistisch entsprechend ausgewertet¹. Derartige Berichte haben zweifellos ihre Funktion, weisen sie doch auf eklatante Mißstände hin. Als wissenschaftlich objektive Aussagen über die allgemeine Situation der Beschäftigten im Fremdenverkehr dürfen sie allerdings nicht herangezogen werden.

Die andere Ebene der Betrachtung dieses Problems versucht, anhand bestimmter Kriterien einer Gesamtbeurteilung der Situation der Arbeitswelt im Fremdenverkehr näher zu kommen. Abgestellt wird dabei nicht auf Einzelfälle, sondern auf die Grundgesamtheit². Mithilfe von Methoden der empirischen Sozialforschung werden zum einen objektive Sachverhalte der Beschäftigung im Fremdenverkehr eruiert (Arbeitszeit, Verdienste, Arbeitsunfälle etc.); darüberhinaus aber wird auch die subjektive Beurteilung ihrer Lage durch die Arbeitnehmer im Fremdenverkehr Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchung³.

1. „Arbeitsqualität“ im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik

Fragen der Arbeitsqualität gehören in den großen Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Diese erweiterte Dimension der Beschäftigungspolitik ist erst jüngeren Datums. Im historischen Ablauf der Arbeits-

marktpolitik lassen sich 3 Phasen unterscheiden, wobei die jeweiligen Aufgabenbereiche aber kumulieren.

- Der *Beginn der Arbeitsmarktpolitik* in den zwanziger Jahren ist dadurch gekennzeichnet, aufgetretene Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt im nachhinein zu beseitigen bzw. die Folgen für die davon Betroffenen zu lindern. Diese nur reagierende Arbeitsmarktpolitik wurde
- in einer *zweiten Entwicklungsstufe* durch eine agierende Arbeitsmarktpolitik erweitert⁴, die bestrebt war, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen überhaupt keine Fehlentwicklungen aufkommen zu lassen. Hauptmerkmal dieser Phase aber ist, daß sie nur auf quantitative Probleme des Arbeitsmarktes abstellte⁵.
- Relativ jüngeren Datums ist die *vorläufig letzte Entwicklungsstufe*, deren Leitgedanke durch das Schlagwort „*Humanisierung der Arbeit*“ zum Ausdruck kommt. Neben der Sicherheit der Arbeitsplätze spielen danach auch die Umstände des Arbeitens, die Arbeitsbedingungen eine vorrangige Rolle im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik. Im deutschen Sprachraum gehen die Bestrebungen zu einer „*Humanisierung des Arbeitslebens*“ zurück auf Anfang bis Mitte der siebziger Jahre⁶.

Für den Stellenwert, den Fragen der Arbeitsqualität im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik einnehmen, sind zwei Hypothesen denkbar: *In Zeiten mit quantitativen Arbeitsmarktproblemen tritt die Frage der Arbeitsqualität in den Hintergrund. Umgekehrt aber steht sie in Zeiten der Vollbeschäftigung im Mittelpunkt der arbeitsmarktpolitischen Diskussion.* Dieser Gegensatz ist vielleicht etwas überspitzt dargestellt – eher müßte man von einer Verschiebung der Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik von der quantitativen zur qualitativen Politik mit zunehmendem Beschäftigungsgrad sprechen.

Die zweite Hypothese schränkt daher etwas ein: *Die Frage der Arbeitsqualität wird in Zukunft immer relevant sein. Ursache dafür ist die bereits hohe Versorgung mit Konsumgütern und die bereits stark verkürzte Arbeitszeit; damit wird aber „die Verbesserung des Arbeitslebens zu einem vordringlichen Bedürfnis“⁷ breiter Bevölkerungsschichten.*

2. Problem der Definition der „Arbeitsqualität“

Im Gegensatz zur quantitativ orientierten Arbeitsmarktpolitik lassen sich die erklärten Ziele der qualitativen Arbeitsmarktpolitik

- *Humanisierung der Arbeitswelt*
- *Erreichung hochwertiger Beschäftigung*

nicht in enge Meßkonzepte zwingen. Entsprechend groß sind die Schwierigkeiten bei der *Formulierung der Zielinhalte* und bei der *Beurteilung des Erfolges* der qualitativen Arbeitsmarktpolitik.

Kernpunkt der qualitativen Arbeitsmarktpolitik ist die Klärung der Frage: Was ist „*Arbeitsqualität*“? Die empirische Sozialforschung zeigt,

daß die Arbeitsqualität durch zahlreiche Faktoren beeinflußt wird, die in ihrem Zusammenwirken die Qualität der Arbeit ausmachen. Es geht dabei z. B. um

- die Art der Arbeit und die Arbeitsinhalte
- die Ausstattung des Arbeitsplatzes
- das Ausmaß der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit
- die zeitliche Einteilung der Arbeit
- die Wahlmöglichkeiten bei der Arbeitszeit
- die Frage der adäquaten Entlohnung
- das Verhältnis zu den Vorgesetzten
- das Betriebsklima im allgemeinen
- die potentiellen Aufstiegsmöglichkeiten usw.

Im folgenden soll versucht werden, aus den nur spärlich vorhandenen empirischen Unterlagen und dem vorliegenden allgemeinen statistischen Material einigen Indikatoren der Arbeitsqualität im Fremdenverkehr konkrete Inhalte zu geben⁸. Insbesondere soll geprüft werden:

- die Frage der Identifikation der Beschäftigten im Fremdenverkehr mit ihrer Arbeit
- die Frage der Arbeitszeit
- die Frage der Entlohnung
- die Frage der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und der Fluktuation in der Beschäftigung und
- die Frage der äußeren Rahmenbedingungen der Arbeit.

Ein Vergleich mit dem vorher (auch nur beispielhaft) angeführten Kriterienkatalog für die Arbeitsqualität zeigt die Unvollständigkeit der Indikatoren; die statistische Landschaft aber gleicht in diesem Bereich einer weißen Landkarte. Es wartet ein breites Feld für die empirische Berufsforschung, insbesondere für interdisziplinäre Forschungsteams bestehend aus Psychologen, Soziologen, Betriebs- und Arbeitswissenschaftlern.

3. Empirische Befunde zu einigen Indikatoren der Arbeitsqualität im Fremdenverkehr

Im Fremdenverkehr ist eine breite Palette von Berufen vertreten. Die Lohnordnung für die Arbeiter in Tiroler Hotel-, Gast-, Kaffeehaus- und Beherbergungsbetrieben (Mai 1982) berücksichtigt insgesamt 36 Berufsgruppen. Es ist klar, daß bei einem solchen Spektrum nicht von *dem* Fremdenverkehrsberuf gesprochen werden kann. Die empirischen Untersuchungen müssen also in ihren Aussagen zwischen den verschiedenen Berufen unterscheiden; generalisierende Aussagen über Fremdenverkehrsberufe sind nur selten möglich.

3.1. Identifikation der unselbständig Beschäftigten mit ihrer Arbeit

Viele, aber sich nicht alle Bereiche der Arbeitswelt im Fremdenverkehr unterscheiden sich von industriellen Tätigkeiten „durch einen geringeren Grad der Mechanisierung, Maschinisierung und Automation“⁹. Der Spezialisierungsgrad der Arbeit ist folglich in diesem Wirtschaftszweig geringer, Monotonieerlebnisse sind dadurch seltener und die Möglichkeiten der persönlichen Arbeitsgestaltung sind größer. Ein Großteil der Tätigkeiten im Fremdenverkehr zeigt sich daher – wie generell im Dienstleistungssektor – von diesem Standpunkt im Vergleich zu vielen anderen Berufen (vor allem in der Industrie) als vorteilhafter.

In der Frage der Humanisierung der Arbeitswelt – wobei es zum gegenwärtigen Zeitpunkt im wesentlichen um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen geht¹⁰ – rückt neben der Forderung nach ergonomischer Gestaltung der Arbeitsplätze,¹¹ „neben der (nach wie vor grundlegenden) Entlohnungsfrage und dem der technischen Situation jeweils anzupassenden Arbeitsschutz das Interesse an Verhaltens- und Entfaltungsspielräumen im Arbeitsbereich“¹² in den Vordergrund. Damit eng verbunden ist die Forderung nach einer Einschränkung der „technischen Arbeitsteilung“¹³ in den Betrieben. Auch von dieser Seite her kommen daher an sich viele Berufe in der Fremdenverkehrswirtschaft der Forderung nach humaneren Verhältnissen in der Arbeitswelt entgegen.

Für die Beurteilung der Identifikation mit dem Beruf kann die allgemeine Arbeitszufriedenheit herangezogen werden. Je zufriedener man mit dem Beruf ist, desto höher dürfte die Identifikation damit sein. Eine empirische Untersuchung bei Arbeitnehmern im Fremdenverkehr versuchte, über ein Bündel von Fragen, die durch den Interviewten eine persönliche Beurteilung

- der Freude und des Interesses an der Arbeit
- des Monotoniegrades der Arbeit
- der Verwertbarkeit seiner Fähigkeiten
- der Aufstiegsmöglichkeiten
- des Arbeitstempos
- der neuerlichen Berufswahl in der gegenwärtigen Arbeitssituation

erforderten, Aufschlüsse über die allgemeine Arbeitszufriedenheit zu erhalten. Dabei zeigte sich, daß der Zufriedenheitsgrad der Beschäftigten im Tiroler Fremdenverkehr im allgemeinen recht groß war¹⁴. Erwartungsgemäß aber divergierten die Ergebnisse vor allem nach den verschiedenen Berufspositionen. Insgesamt – also bei höchster Arbeitszufriedenheit – wären 40 Punkte möglich gewesen; im Mittel erreichten Oberkellner 32,2 Punkte, Küchenhilfskräfte aber nur 23,2 Punkte¹⁵. Generell wiesen gelernte Arbeitskräfte einen höheren Zufriedenheitsgrad auf als ungelernte; Arbeitnehmer in qualifizierten Berufen waren zufriedener als Beschäftigte in unqualifizierten Tätigkeiten¹⁶.

Dieses an sich durchaus positive Ergebnis muß jedoch etwas abgeschwächt werden: die Berufsgruppen mit den niedrigeren Zufrieden-

heitsgraden sind im gesamten Spektrum der Fremdenverkehrsberufe häufiger vertreten als jene mit höherem Zufriedenheitsgrad. Und: der Anteil der ungelernten Kräfte ist besonders im Fremdenverkehr sehr hoch. Die vermutete allgemein hohe Identifikation mit der beruflichen Tätigkeit im Fremdenverkehr und der für Tirol auch empirisch bestätigte relativ hohe Zufriedenheitsgrad (wobei allerdings eine Gegenüberstellung mit anderen Wirtschaftszweigen informativ wäre; vergleichbare empirische Grundlagen fehlen aber) stehen in gewissem Widerspruch zu anderen Statistiken (z. B. hohe Ausscheidequote aus Fremdenverkehrsberufen bei Lehrlingen¹⁷ und in mittleren Altersklassen¹⁸) und dürfen vor allem nicht darüber hinwegtäuschen, daß bei anderen Indikatoren der Arbeitsqualität der Fremdenverkehr hohe Anforderungen an die Beschäftigten dieses Wirtschaftszweiges stellt und zum Teil große Belastungen mit sich bringt. Mit Sicherheit trifft dies zu für die

3.2. Arbeitszeit der Erwerbstätigen im Fremdenverkehr

Die Statistik zeigt es: Nach der Land- und Forstwirtschaft ist der Fremdenverkehr jener Wirtschaftszweig, in dem die Erwerbstätigen die höchsten Arbeitszeiten leisten. Im Durchschnitt war in Österreich 1980 ein Erwerbstätiger 40,9 Stunden pro Woche beschäftigt, dagegen arbeitete ein Erwerbstätiger in der Land- und Forstwirtschaft 60,6 Stunden, im Fremdenverkehr 49,2 Stunden. Von allen 26 angeführten Wirtschaftsklassen wiesen überhaupt nur die Land- und Forstwirtschaft und der Fremdenverkehr höhere wöchentliche Arbeitszeiten als der Durchschnitt auf¹⁹.

Ein wesentlicher Grund für die höheren durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeiten in den beiden erwähnten Wirtschaftszweigen ist der dort hohe Anteil von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen²⁰. Im Durchschnitt kamen in Österreich 1980 auf 100 Erwerbstätige 16,8 Selbständige und mithelfende Familienangehörige, in der Land- und Forstwirtschaft waren es dagegen 87,4, im Fremdenverkehr 34,7 (diese Zahl aus dem Mikrozensus wird durch die nichtlandwirtschaftliche Betriebszählung des Jahres 1976 voll bestätigt; der entsprechende Wert betrug hier 37,4²¹). Ähnlich ist die Situation in der BRD; auf 100 Erwerbstätige im Fremdenverkehr entfallen hier 46,3 Selbständige und mithelfende Familienangehörige²². Die durchschnittliche Arbeitszeit bei Selbständigen und Mithelfenden liegt aber beträchtlich höher als die der unselbständigen Arbeitnehmer (58,6 Stunden/Woche gegenüber 37,2 Stunden/Woche in Österreich 1980)²³. Allein aus der angeführten Erwerbstätigenstruktur ergeben sich daher die durchschnittlich höheren Wochenarbeitszeiten in Land- und Forstwirtschaft und Fremdenverkehr. Analysiert man aber nur die Verteilung der *durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit der Unselbständigen* des Jahres 1980 nach den einzelnen Wirtschaftsklassen, so führen in dieser Reihenfolge auch hier wiederum die Land- und Forstwirtschaft (43,9 Stunden) und der Fremdenverkehr (41,6 Stunden).

Der durchschnittliche unselbständige Arbeitnehmer in Österreich arbeitete dagegen nur 37,2 Stunden in der Woche²⁴. Der Fremdenverkehr liegt damit immerhin noch um 12 Prozent über dem österreichischen Durchschnitt; bezogen auf alle Erwerbstätigen (= Selbständige + mithelfende Familienangehörige + Unselbständige) lag der Fremdenverkehr um über 20 Prozent über dem österreichischen Mittelwert.

In der Beurteilung der Arbeitszeit deutet der Mikrozensus²⁵ darauf hin, daß der Fremdenverkehr nach der Land- und Forstwirtschaft den größten zeitlichen Arbeitseinsatz von den in diesem Wirtschaftszweig Erwerbstätigen fordert. Die zwei bereits oben erwähnten empirischen Untersuchungen bestätigen dieses Ergebnis; zum Teil bringen sie noch schwerere arbeitszeitliche Belastungen zutage: Tägliche Arbeitszeiten über acht²⁶ bzw. über zehn²⁷ Stunden sind demnach für das Küchen- und Servicepersonal eher die Regel als die Ausnahme.

Die Belastungen durch ein überdurchschnittliches Ausmaß der täglichen Arbeitszeit wird für viele Arbeitnehmer im Fremdenverkehr verschärft durch die Länge der Arbeitswoche. Für einen verschwindend kleinen Teil gilt die 5-Tage-Woche: Rund 70 Prozent der Arbeitnehmer im Tiroler Gastgewerbe haben nur einen Tag pro Woche frei.²⁸ In der BRD ist die Situation ähnlich: 86 Prozent der Köche haben eine 5½- oder 6-Tage-Woche ebenso wie 72 Prozent der Kellner²⁹.

So schwierig die Tatsache einer überdurchschnittlichen Arbeitszeit zu bewerten ist, so zeigt sich doch aus diesen (und anderen) Studien, daß der Frage der Arbeitszeitregelung im Fremdenverkehr für eine höhere Arbeitsqualität große Bedeutung zukommt:

- Zwei Drittel der befragten deutschen Köche sahen die Länge der Arbeitszeit als Hauptbelastung an³⁰.
- „Die Mehrzahl der Köche äußerte sich negativ zum Verhältnis von Arbeitszeit- und Freizeit. Die negativen Auswirkungen überlanger Arbeitszeiten, ungünstig gelegener Arbeitszeiten und geteilter Arbeitszeiten auf das Privatleben wurden herausgestrichen.“³¹.
- Bei den Ursachen für vorzeitige Lehrvertragslösungen im Tiroler Gastgewerbe stand die häufige bzw. regelmäßige Verletzung der gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitszeit an erster Stelle³²; dies, obwohl die Lehrlinge bei ihrer Berufswahl vom Arbeitszeitproblem in dieser Wirtschaftssparte wußten³³.

Indirekt läßt sich das Problem der Arbeitszeit und -einteilung auch aus den Ergebnissen einer IFES-Befragung über das Freizeitverhalten Salzburger Arbeitnehmer aufspüren. Hier sind es insbesondere die Arbeiterinnen im Fremdenverkehr³⁴, die fast ausschließlich selbst bei einem 50prozentigen Zuschlag keine (weiteren) Überstunden leisten wollen. „Während von den Arbeiterinnen aus dem Bereich ‚Industrie und Gewerbe‘ immerhin 21 Prozent der Befragten bereit wären, bei Bezahlung eines 50prozentigen Zuschlages Überstunden zu leisten, ist dies lediglich bei 4 Prozent der gastgewerblichen Arbeiterinnen der Fall“³⁵.

Aus Untersuchungen des österreichischen Mikrozensus lassen sich

ebenfalls Hinweise dafür ablesen, daß im Beherbergungs- und Gaststättenwesen Fragen der Arbeitszeit bzw. der Arbeitszeiteinteilung (= Problem der sozial wirksamen Arbeitszeit) eine gewisse Brisanz haben. 16,6 Prozent der befragten unselbständig Beschäftigten im Fremdenverkehr mit einem Dienstgeberwechsel innerhalb des letzten Jahres gaben als Grund dafür die Arbeitszeit an; über alle Wirtschaftsklassen lag der respektive Prozentsatz nur bei 4,1 Prozent³⁶.

Ein weiteres Indiz für ein zweifellos virulentes Arbeitszeitproblem im Fremdenverkehr liefert der Tätigkeitsbericht der österreichischen Arbeitsinspektorate. In den Jahren 1980 und 1981 gab es über 7000 Beanstandungen hinsichtlich der Verletzung von Bestimmungen über die Arbeitszeit und der Ruhepausen und -zeiten³⁷. Davon entfielen rund 20 Prozent auf das Beherbergungs- und Gaststättenwesen; der Anteil der unselbständig Beschäftigten betrug Ende Juli 1980 aber nur 4,4 Prozent³⁸.

Verfolgt man jedoch die Anteile des Beherbergungs- und Gaststättenwesens an den Beanstandungen über Arbeitszeitregelungen seit 1975, so zeigt sich, daß 1975 – 1977 im Fremdenverkehr rund ein Drittel der Beanstandungen anfiel, ab 1978 der respektive Anteil aber auf rund ein Fünftel fiel. Dieses anteilmäßige Sinken ist aber nicht auf einen starken absoluten Rückgang in der Zahl der Beanstandungen im Fremdenverkehr zurückzuführen, sondern hat seine Ursache in einer starken Zunahme der Verletzungen diesbezüglicher Gesetze in der Wirtschaftsklasse „Verkehr, Nachrichtenübermittlung“. Auffallend aber ist, daß 1980 und 1981 die absolute Zahl der Beanstandungen insgesamt und auch im Fremdenverkehr stark zunahm; zwischen 1979 und 1981 verzeichneten sie – sowohl über alle Wirtschaftsklassen als auch rein auf den Fremdenverkehr bezogen – einen Anstieg von über 50 Prozent³⁹.

Überdurchschnittlich hoch ist auch der Anteil des Fremdenverkehrs an den Beanstandungen der Arbeitsinspektorate bezüglich der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen. Obwohl der Passus – „Zusammenfassend muß festgehalten werden, daß etwa 50 Prozent aller Beanstandungen betreffend die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen im Bereiche des Verwendungsschutzes auf das Beherbergungs- und Gaststättenwesen entfielen, und dies, obwohl der Anteil der dort beschäftigten Jugendlichen an der Gesamtzahl der jugendlichen Arbeitnehmer nur etwa 6,5 Prozent beträgt“⁴⁰ – ab dem Jahr 1978 nicht mehr aufscheint, hat diese Feststellung nach den Ergebnissen der Arbeitsinspektion nach wie vor Gültigkeit.

In bestimmten Berufsgruppen des Fremdenverkehrs – insbesondere beim Küchen- und Servicepersonal – ist das Arbeitszeitproblem aber nicht nur ein Problem der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit, sondern wird durch eine oft praktizierte Form der Schichtarbeit – der Teilschicht – noch vergrößert. Das Charakteristikum dieser Arbeitsform – zwei Arbeitszeitblöcke, die durch eine 2- bis 3stündige Pause unterbrochen sind – „verlängert die sozial-wirksame Arbeitszeit, die den tatsächlich mit der Arbeit zusammenhängenden Zeitaufwand mißt, auf täglich

ca. 11 bis 14 Stunden“.⁴¹ Die im Fremdenverkehr (allerdings unvermeidlichen) Nachfragespitzen zu Mittag und am Abend ziehen daher trotz der Freizeit am Nachmittag die Arbeitszeit in die Länge. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Weg nach Hause zu weit ist, um die Pause dort verbringen zu können⁴².

Das Problem der Arbeitszeit im Fremdenverkehr ergibt sich zwingend aus dem typischen Nachfrageverlauf; insofern wird es auch nie gelingen, hier eine endgültige Lösung zu finden. Dennoch sind Versuche angebracht, die eine *Verbesserung* der Arbeitssituation versprechen. Zu denken wäre dabei an

- Ausnützung aller Rationalisierungsmöglichkeiten,
- betriebswirtschaftliche Studien über Arbeitsorganisation im Hotel- und Gastgewerbe und deren praktische Umsetzbarkeit (Ausbildung),
- klar durchdachte und *verbindliche* Dienstpläne,⁴³
- Schaffung von familiengerechtem Wohnraum in Fremdenverkehrszentren für die Arbeitnehmer im Fremdenverkehr (Minimierung von Wegzeiten).

3.3. Verdienste der Erwerbstätigen im Fremdenverkehr

Neben dem Arbeitszeitproblem war die Frage der Entlohnung der Arbeitnehmer im Fremdenverkehr schon immer Gegenstand hitziger Diskussionen. Und vor allem in diesem Wirtschaftszweig werden bei der Beurteilung der Einkommenssituation viele „wenn und aber“ von den jeweiligen Interessenvertretern eingebracht.

Zieht man Untersuchungen der Arbeiterkammern für Tirol, Salzburg und Wien heran, die auf der Auswertung der Lohnstufenstatistiken der jeweiligen Gebietskrankenkassen beruhen, so liegt das Beherbergungs- und Gaststättenwesen in der Reihung der Einkommen aller Arbeitnehmer nach Wirtschaftsklassen im unteren Drittel. Unter 25 ausgewiesenen Wirtschaftsklassen rangiert der Fremdenverkehr in Tirol an 20. Stelle⁴⁴; bei 57 ausgewiesenen Wirtschaftsklassen liegt in Salzburg der Fremdenverkehr an 45. Stelle⁴⁵ und in Wien nimmt unter 56 Wirtschaftsklassen das Beherbergungs- und Gaststättenwesen gar nur Rang 53 ein⁴⁶. In den Bundesländern Tirol und Salzburg liegen die Medianverdienste⁴⁷ im Fremdenverkehr bei den Arbeitnehmern insgesamt um rund 20 Prozent unter dem Gesamttiroler- bzw. Gesamtsalzbürger Durchschnitt, in Wien liegt er sogar um ein Drittel darunter. Geschlechtsspezifische Differenzen treten insofern auf, als bei den weiblichen Arbeitnehmern die Abweichungen vom allgemeinen Durchschnittseinkommen der Frauen geringer sind, ja bei den Arbeiterinnen in Tirol und Salzburg sogar über den Durchschnittseinkommen aller Wirtschaftszweige liegen.

Bezüglich der Zufriedenheit mit dem im Gastgewerbe erzielten Einkommen kann die von der Salzburger Arbeiterkammer in Auftrag

gegebene IFES-Studie beigezogen werden.⁴⁸ Auf die Frage: „Fühlen Sie sich im Vergleich zu anderen Leuten in Ihrem Beruf entsprechend Ihrer Leistung entlohnt?“ antworteten 55 Prozent aller Salzburger Arbeitnehmer mit ja, 27 Prozent mit nein und 18 Prozent gaben keine Antwort. Für die im Rahmen dieser Studie für den Wirtschaftszweig Fremdenverkehr verwertbare Klasse der weiblichen Arbeiterinnen war auffallend, daß die Unzufriedenheit hier mit 33 Prozent etwas größer war als im Durchschnitt der weiblichen Arbeiterinnen (29 Prozent). Geht man davon aus, daß der Zufriedenheitsgrad mit abhängig ist von der Abweichung vom Durchschnittseinkommen vergleichbarer sozialer Berufsklassen, ist der Schluß denkbar, daß hinsichtlich der Einkommenssituation bei den männlichen Arbeitern und den männlichen und weiblichen Angestellten ebenfalls eine gewisse Unzufriedenheit vorhanden ist. Arbeitnehmer im Tiroler Fremdenverkehr, die für ihre Berufswahl im Fremdenverkehr die Verdienstmöglichkeiten nannten, gaben innerhalb einer 5teiligen Notenskala einen durchschnittlichen Zufriedenheitsgrad mit dem Einkommen von 2,2 an. Männer sind dabei im Durchschnitt geringfügig unzufriedener als Frauen; den höchsten Unzufriedenheitsgrad haben Ausländer⁴⁹.

Im Spektrum der Fremdenverkehrsberufe streuen aber die Einkommen ganz beträchtlich. So verdiente z. B. ein Oberkellner inklusive aller Nebeneinnahmen im Mittel um rund 70 Prozent mehr als der Durchschnitt aller Berufe, dagegen aber liegen Küchenhilfskräfte mit einem um 24 Prozent niedrigeren Einkommen als der Durchschnitt am unteren Ende der Skala. Deutlich sind auch jene Berufssparten erkennbar, die ihr Einkommen durch den direkten Kontakt mit dem Gast aufbessern können: Oberkellner (deren Gesamteinkommen z. B. um fast 35 Prozent über ihrem Grundeinkommen liegt), Kellner, Geschäftsführer und Servierkräfte. Insbesondere das wenig qualifizierte Personal aber muß mit relativ geringem Einkommen das Auslangen finden⁵⁰:

Die angeführte Verdienstsituation darf aber gerade im Fremdenverkehr nicht kritiklos interpretiert werden. Zahlreiche Einflußfaktoren wirken auf die aus der offiziellen Einkommensstatistik ablesbare Einkommenslage. Zum Teil sind es Einflüsse, die auf eine Verbesserung der Situation hindeuten, zum Teil aber gehen die Wirkungen dahin, die Lage eher schlechter zu zeichnen. Zu berücksichtigen sind insbesondere:

- In die Berechnung der Median- und Durchschnittsverdienste geht die gerade im Fremdenverkehr relativ große Zahl von *Lehrlingen* mit ein. Lehrlingseinkommen scheinen in der Lohnstufenstatistik der Gebietskrankenkassen auf; Lehrlinge aber beziehen als Auszubildende nur ein geringeres Entgelt. Ein Vergleich mit dem Durchschnittseinkommen aller Arbeitnehmer verzerrt daher das Bild zuungunsten des Fremdenverkehrs. Z. B. liegen die Durchschnittseinkommen bei Männern im Tiroler Fremdenverkehr um rund 20 Prozent unter dem Gesamttiroler Durchschnitt; bei Eliminierung der Lehrlinge sind es aber nur noch minus 15 Prozent⁵¹. Bei den Frauen fällt das Lehrlingsproblem nicht ins Gewicht, weil ein Großteil der

niedrigen Einkommen dort auch auf Teilzeitbeschäftigte zurückzuführen sein dürfte.

- Ein relativ hoher Anteil von Teilzeitbeschäftigten drückt ebenfalls das Durchschnittseinkommen⁵². Da einer Teilzeitbeschäftigung in erster Linie von weiblichen Arbeitnehmern nachgegangen wird, der Frauenanteil an den Beschäftigten aber im Fremdenverkehr mit rund zwei Drittel ausgesprochen hoch ist, liegt die Vermutung nahe, daß dadurch das Durchschnittseinkommen im Fremdenverkehr etwas nach unten verzerrt ist.
- Ein eindeutig schlechteres Bild der Einkommenssituation ergibt sich im Fremdenverkehr aber durch die oben bereits erwähnten überdurchschnittlichen Arbeitszeiten⁵³. Liegen die Durchschnittswerte der Tiroler Arbeitnehmer des Gastgewerbes insgesamt nur um rund 15 Prozent unter dem Durchschnitt, so steigt diese Differenz unter Berücksichtigung der (aus dem Mikrozensus 1980 ermittelten) durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit auf fast 25 Prozent. Danach liegt der (Brutto-)Stundenlohn im Beherbergungs- und Gaststättenwesen bei ca. S 45,-, in der Gesamtwirtschaft jedoch bei rund S 59,- (jeweils Juli 1979). Noch gravierender erscheinen die Probleme, wenn man die durchschnittlichen Stundenverdienste aus der umfassenden Studie von Preglau⁵⁵ heranzieht: Der hier ausgewiesene durchschnittliche Nettostundenlohn von ca. S 26,- errechnete sich aus der durchschnittlichen täglichen Arbeitszeit und unter Einbezug der monatlichen arbeitsfreien Tage. Bei der Interpretation dieser Werte ist aber Vorsicht am Platz. Vor allem müßte geprüft werden, ob den Arbeitnehmern mit (im Erhebungszeitraum) geringer täglicher und wöchentlicher Freizeit nicht am Ende der Saison ein entsprechender Zeitausgleich gewährt wird, der das Bild doch etwas verändern würde. Zu kraß erscheinen die Gegensätze zur Berechnung der Stundenlöhne nach der offiziellen Lohnstufenstatistik und der Arbeitszeiterhebung des Mikrozensus, und zwar auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß hier Bruttoverdienste, bei Preglau aber Nettoverdienste ausgewiesen sind. Rechnet man den Bruttostundenverdienst im Gastgewerbe aus Lohnstufenstatistik und Mikrozensus näherungsweise in einen Nettobetrag um, so liegt dieser immer noch um rund 30 Prozent über dem der Studie von Preglau. Da es sich weiters bei letzterem ausgewiesenen Nettostundenlohn um den Gesamtlohn (incl. z. B. Trinkgelder), bei der Berechnung nach der Lohnstufenstatistik und dem Mikrozensus aber um den reinen Grundverdienst handelt, vergrößert sich die Differenz nochmals, u. z. auf ca. 50 Prozent.
- Die Frage des Zusammenhanges von Arbeitszeit und Verdiensten darf aber fairerweise nicht ausschließlich auf den Stundenverdiensten während der Hochsaison beurteilt werden. Vielmehr wäre es auch angebracht, einmal auf das *Verhältnis zwischen Jahresarbeitszeit und Jahresverdiensten* abzustellen und dieses Ergebnis mit anderen Wirtschaftszweigen zu vergleichen. Unter Umständen würde sich dadurch die Situation des Fremdenverkehrs innerhalb der

einzelnen Wirtschaftsklassen etwas verbessern. Leider fehlen für diese Berechnung die erforderlichen Unterlagen. (Dem Problem der oft erwünschten und keineswegs unfreiwilligen sowie regelmäßigen Arbeitslosigkeit in den Zwischensaisons und der Frage der Zahlung von Arbeitslosenunterstützungen aus allgemeinen Mitteln soll hier aber nicht nachgegangen werden).

- Bereits oben hat sich gezeigt, daß die Einkommensstatistik der Gebietskrankenkassen für einige Berufsgruppen des Fremdenverkehrs nicht die wahre Einkommenslage widerspiegelt. Unter Einbezug der *Nebeneinkommen* aus Trinkgeldern, Umsatzbeteiligung etc. ergeben sich leichte Verbesserungen in der Einkommenssituation des Beherbergungs- und Gaststättenwesens.
- Ebenfalls im Zusammenhang mit den Verdiensten ist die im Beherbergungs- und Gaststättenwesen oft übliche Zurverfügungstellung von *Unterkunft und Verpflegung* zu sehen, die eine Form der Naturalentlohnung darstellt und in die Lohnstatistik nicht oder nur unzureichend eingeht. Im Tiroler Gastgewerbe wohnten 1978 knapp über die Hälfte der Arbeitnehmer beim Betriebsinhaber⁵⁶. Da von allen befragten Arbeitnehmern fast 90 Prozent mit der Unterkunft „sehr zufrieden“ bzw. „im großen und ganzen zufrieden“ waren, kann durch den überwiegenden Teil der Arbeitnehmer eine Anerkennung der Unterkunft als Deputat angenommen werden. Aus den Ergebnissen der Befragung läßt sich weiters indirekt der Schluß ableiten, daß für Unterkunft kein Entgelt (bzw. nur das kollektivvertraglich vereinbarte) verlangt wird⁵⁷. Noch augenfälliger ist im Fremdenverkehr die Naturalentlohnung bei der Verpflegung. Fast 90 Prozent der Dienstnehmer aßen regelmäßig im Betrieb und waren dabei überwiegend „sehr zufrieden“ bzw. „im großen und ganzen zufrieden“. 93,8 Prozent derjenigen, die im Betrieb verpflegt wurden, zahlten dafür nichts, der Rest einen Sonderpreis⁵⁸. Es liegt daher stark die Vermutung nahe, daß Unterkunft und Verpflegung jeweils Gegenstand der Lohnabmachungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber sind. Die offizielle Lohnstatistik stellt insofern die Lage des Fremdenverkehrs in der Einkommenshierarchie der Wirtschaftszweige nicht korrekt dar und zeichnet sie schlechter als es der Realität (unter Berücksichtigung von Geld- und Natureinkommen) entspräche.
- Vor allem aber muß die Frage der Verdienste auch in Abhängigkeit vom Bildungsniveau und der beruflichen Qualifikation beurteilt werden. Generell ist der Fremdenverkehr eine Branche, in der der Anteil von Personen mit niedriger formaler Schulbildung und ohne berufliche Bildung überdurchschnittlich hoch ist. Nach den Ergebnissen der Volkszählung 1971 hatten in Österreich fast 70 Prozent der unselbständig Beschäftigten im Fremdenverkehr als höchste Bildungsstufe nur Pflichtschulabschluß ohne berufliche Lehrausbildung. Über alle unselbständig Erwerbstätigen lag dieser Prozentsatz knapp unter 50 Prozent⁵⁹. Wenn sich in der formalen und beruflichen Bildungsstruktur seit 1971 unter Umständen doch einiges geändert hat – die neueren Daten der Volkszählung 1981 liegen noch nicht vor

–, die Vermutung bleibt, daß die Qualifikationsstruktur im Fremdenverkehr nach wie vor unterdurchschnittlich ist. Im Beherbergungs- und Gaststättenwesen der BRD ist die Situation ähnlich: hier hatten 1978 rund 62 Prozent des Küchenpersonals keine abgeschlossene Berufsausbildung, Anteilswerte, die über dem gesamtdeutschen Durchschnitt lagen⁶⁰.

Interessant sind die Divergenzen, die sich aus der Beurteilung des Zusammenhangs zwischen der Qualifikationsstruktur und den Verdiensten nach dem Geschlecht ergeben: Obwohl Männer im Durchschnitt eine weit höhere formale und berufliche Ausbildung aufweisen als Frauen und die Qualifikationsstruktur der Männer weit weniger vom Gesamtdurchschnitt abweicht⁶¹, sind die Einkommensdifferenzen zwischen den männlichen unselbständig Beschäftigten im Fremdenverkehr und dem männlichen gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen größer als die der Frauen⁶².

Zusammenfassend ist zum Problemkreis der Verdienste im Fremdenverkehr festzuhalten:

In den offiziellen Verdienststatistiken steht der Fremdenverkehr am unteren Ende der Rangskala. Gerade aber im Beherbergungs- und Gaststättenwesen sind einige Sonderfaktoren zu berücksichtigen, die auf die Einkommenssituation der Arbeitnehmer Rückwirkungen haben, und zwar sowohl in positiver als auch in negativer Richtung. Insbesondere sind dies

- der relativ hohe Anteil von Lehrlingen (+)
- das Problem der teilzeitbeschäftigten Frauen (+)
- das Ausmaß der Arbeitszeit (–)
- die saisonale Beschäftigung (+)
- die Frage der Nebeneinkommen (+)
- die Unterkunft und Verpflegung (+)
- die formale und berufliche Qualifikation (+)

Die in positiver Richtung wirkenden Einflüsse überwiegen zwar, es fehlen jedoch statistische Unterlagen zur Ermittlung von Gewichtungsfaktoren, die es ermöglichen, den jeweiligen Einfluß zu quantifizieren. Es muß daher bei dieser qualitativen Enumeration bleiben.

3.4. Saisonale Arbeitslosigkeit, betriebliche und sektorale Fluktuation

Saisonale Arbeitslosigkeit

Der jahreszeitliche Verlauf der Fremdenverkehrsnachfrage bringt zwangsläufig das Problem der saisonalen Arbeitslosigkeit mit sich. In den individuellen Auswirkungen bei einem Verlust des Arbeitsplatzes ist aber zwischen einer erwarteten und zeitlich auch absehbaren Einbuße des Arbeitsplatzes und einem plötzlichen und unvorhergesehenen Verlust der Beschäftigung zu unterscheiden. Viele persönliche Pro-

bleme der Arbeitslosigkeit für die davon Betroffenen werden daher bei der saisonalen Arbeitslosigkeit im Fremdenverkehr nicht aktuell. Sie ist daher im Problemkatalog nicht so sehr in den Vordergrund zu rücken. Für die genaue Beantwortung der Frage, ob diese vorübergehende Arbeitslosigkeit in Saisonberufen allgemein und im Hotel- und Gaststättenwesen im besonderen eine persönliche Belastung darstellt oder ob sie gleichgültig oder gar als erwünscht angesehen wird, fehlen Feldforschungen, die eine Antwort darauf zu geben vermögen.

Faktum aber ist, daß österreichische und deutsche Statistiken für das Hotel- und Gaststättenwesen überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenraten ausweisen. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 1980 betrug die Arbeitslosenquote im Gesamtdurchschnitt 2,2 Prozent, für die Wirtschaftsklasse 16 „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“ lag der Wert aber bei 5,7 Prozent⁶³. Auch für die BRD zeigte sich ein ähnliches Ergebnis (z. B. gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote 1977 4,6 Prozent, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe 8,6 Prozent⁶⁴). Diese hohen Quoten sind in erster Linie auf eine hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit der Erwerbstätigen im Fremdenverkehr zurückzuführen. In der BRD, für die empirische Verlaufsuntersuchungen über Arbeitslose durchgeführt wurden, kamen auf 100 Beschäftigte „1977 immerhin 45 Fälle von Arbeitslosigkeit. Diese Quote ist von 1974 auf 1977 ständig gestiegen und liegt weit höher als in der Gesamtwirtschaft (17 Prozent). Dabei ist auch das Risiko der Mehrfacharbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch (170.000 Arbeitslosigkeitsfälle bezogen sich 1977 auf 110.000 Personen)“⁶⁵. Die häufige Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit bestätigte sich auch im Bundesland Salzburg: Zwischen 1972 und 1976 waren fast 40 Prozent der weiblichen unselbständig Erwerbstätigen fünfmal oder öfter arbeitslos⁶⁶.

Die Tatsache einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit im Fremdenverkehr wird aber durch 2 Faktoren abgeschwächt:

- Zum einen ist – wie erwähnt – der beschäftigungslose Zustand sehr oft absehbar und das Finden einer neuen Stelle mit Beginn der Saison leichter als in anderen Wirtschaftszweigen. Als Indiz für das letztere – und damit wäre der zweite Punkt der Abschwächung angesprochen – gilt, daß
- die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im Fremdenverkehr unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt. So war in Deutschland im Durchschnitt 1977 ein Arbeitsloser über 14 Wochen ohne Beschäftigung; ein Arbeitsloser im Hotel- und Gaststättenwesen aber konnte nach „nur“ 10 Wochen eine neue Arbeitsstelle finden⁶⁷. In etwas abgeschwächter Form zeigen auch die Ergebnisse des österreichischen Mikrozensus in diese Richtung. Rund 54 Prozent der Arbeitslosigkeit im Beherbergungs- und Gaststättenwesen zwischen September 1977 und August 1978 dauerte nicht länger als drei Monate; im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft lag dieser Wert bei knapp unter 50 Prozent⁶⁸. Ähnliche Tendenzen brachte auch eine Analyse der Arbeitslosigkeit im Bundesland Salzburg für das Gros der unselbständig Beschäftigten im Fremdenverkehr – die weibli-

chen Arbeiterinnen – zutage. Für 68,3 Prozent dieser Beschäftigungsgruppe im Fremdenverkehr dauerte die Arbeitslosigkeit nicht länger als 3 Monate; über alle Wirtschaftszweige waren es dagegen nur rund 60 Prozent⁶⁹. Diese Durchschnittszahlen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß unter Umständen für bestimmte Berufszweige innerhalb des Fremdenverkehrs die Situation in der Arbeitslosigkeit bedrückend werden kann. So lassen sich z. B. für „Portiere“ und „Geschäftsführer“ in der BRD Tendenzen zum Arbeitsplatzmangel erkennen mit der Konsequenz, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt. Umgekehrt aber besteht bei den Berufen „Köche“ und „Zimmermädchen“ in der BRD eine Tendenz zu Arbeitskräftemangel; die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt sich dann entsprechend⁷⁰.

Betriebliche und sektorale Fluktuation

Der Fremdenverkehrsbranche haftet das Image einer hohen betrieblichen Fluktuation der Arbeitskräfte an. „A BRCA (British Hotels, Restaurants and Caterers Association) report (September 1974) states that staff turnover für all staff was in excess of 100 per cent, while in some establishments it was in excess of 160 per cent“⁷¹. Für Österreich und Deutschland liegen ebenfalls quantitative Bestätigungen dafür vor. 1975 war in Österreich für alle Arbeitnehmer eine Mobilitätsrate⁷² von 9,1 zu verzeichnen, für im Fremdenverkehr Beschäftigte lag sie dagegen bei 18,8; 1978 vergrößerte sich die Spanne zwischen Fremdenverkehr (24,2) und dem Gesamtdurchschnitt (8,5).⁷³ Auch eine Betriebsrätebefragung in Salzburger Unternehmen zeigte den Sektor „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“ als absoluten Spitzenreiter in der Fluktuation der Arbeitskräfte. Nur 38,3 Prozent der Arbeitnehmer der befragten Fremdenverkehrsunternehmen waren länger als 3 Jahre im selben Betrieb⁷⁴. Bei diesem Ergebnis ist aber noch zu berücksichtigen, „daß im Bereich des Gastgewerbes in erster Linie Ganzjahresbetriebe erfaßt wurden. In Saisonbetrieben gibt es kaum Betriebsräte, jedoch die relativ größte Zahl beendeter Dienstverhältnisse“⁷⁵.

Aus den oben angeführten Daten läßt sich aber nicht eruieren, ob der Stellenwechsel innerhalb des Beherbergungs- und Gaststättenwesens oder ob der Arbeitsplatzwechsel von oder nach einem anderen Wirtschaftszweig erfolgte. Bei der hohen Zahl der Stellenwechsel liegt die Vermutung nahe, daß zumindest ein Großteil der Wechsler kurz- bis mittelfristig wiederum eine Stelle im Fremdenverkehr sucht und auch findet. In der wirtschaftssektoralen Herkunftsmatrix der Arbeitsplatzwechsler des österreichischen Mikrozensus Juni 1978 ist das Beherbergungs- und Gaststättenwesen nach dem Bauwesen der Wirtschaftszweig, dessen Arbeitnehmer nach einem Arbeitsplatzwechsel zum größten Teil aus demselben Wirtschaftssektor kommen⁷⁶. Indirekt läßt sich diese Tatsache auch aus einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit ablesen: Der

Anteil der Personen mit abgeschlossener betrieblicher Berufsausbildung und mehr als drei Arbeitgebern ist bei dem im jeweiligen Ausbildungssektor verbliebenen Arbeitnehmern im Gaststätten- und Beherbergungssektor mit 24 Prozent am größten; im Schnitt aller Arbeitnehmer liegt die entsprechende Verbleibquote nur bei 16 Prozent⁷⁷.

Die hohe betriebliche Fluktuation dürfte einen ihrer Hauptgründe in der Saisonalität der Fremdenverkehrsnachfrage haben. Diese führt – insbesondere im Falle von Einsaisonbetrieben – zwangsläufig zur Notwendigkeit eines Arbeitsplatzwechsels. Dazu kommt die in diesem Wirtschaftszweig vorherrschende Praxis, (auch in Ganzjahresbetrieben) befristete Arbeitsverträge abzuschließen⁷⁸, die einen Personal- bzw. Arbeitsplatzwechsel für beide Vertragsparteien ziemlich erleichtern. Vermutungen sprechen auch dafür, „daß in dieser Branche mit im Durchschnitt sehr geringer Betriebsgröße der Aufstieg verbreitet über einen häufigen Betriebswechsel erfolgt“⁷⁹. Dasselbe gilt generell bei einer Unzufriedenheit mit dem Arbeitsplatz hinsichtlich der Bezahlung, der Arbeitszeit und -einteilung, des Verhältnisses zu Mitarbeitern und Vorgesetzten, sonstiger allgemeiner Arbeitsbedingungen; Verbesserungen werden wohl eher über einen Stellenwechsel als in unmittelbaren Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer und gegenwärtigem Arbeitgeber gesucht.

Eine allgemeine Beurteilung dieser hohen brancheninternen Mobilität fällt schwer; sie bringt sowohl Vor- als auch Nachteile. A priori ist sie nicht abzulehnen, bringt sie doch in vielen Fällen durch beruflichen Aufstieg sowie durch die mit einem Arbeitsplatzwechsel verbundene Abwechslung eine individuelle Verbesserung der Lebenssituation. Dieses Argument mag jedoch eher für jüngere Arbeitnehmer im Fremdenverkehr gelten. Global hilft die hohe Mobilitätsbereitschaft und -gewöhnung unter Umständen auch bei der Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit. Andererseits aber dürfen negative Konsequenzen der großen Fluktuation nicht außer Acht bleiben. So können gravierende Schwierigkeiten im Betriebsablauf als Folge eines häufigen Personalwechsels eintreten. Abgeschwächt wird dieses potentielle Problem durch die vorherrschende klein- und mittelbetriebliche Struktur, in der der Eigentümer die Leitungsfunktionen wahrnimmt. Wenn weiters ein bestimmter Stock qualifizierten Personals längerfristig zur Verfügung stellt, dürften sich die negativen Auswirkungen auf den Betriebsablauf auf ein Minimum beschränken⁸⁰. In jedem Fall aber bringt es die hohe Personalfuktuation in Fremdenverkehrsbetrieben mit sich, daß die Kontakte zwischen den Arbeitnehmern erschwert werden, keine Organisation aller Arbeitnehmer (z. B. über einen Betriebsrat) zustande kommt und so von seiten der Arbeitnehmer nur wenig Einfluß auf die Arbeitsbedingungen in Betrieb genommen werden kann⁸¹. Diese Situation ist ihrerseits unter Umständen wieder für viele Arbeitnehmer ein Grund zum Arbeitsplatzwechsel: die hohe Fluktuation ist mit Ursache der hohen Fluktuation.

Schließlich bleibt noch die Frage der Attraktivität des Sektors

„Fremdenverkehr“ für die Arbeitnehmer offen. Ein Blick auf die Zahlen der wirtschaftssektoralen Mobilität würde zumindest tendenziell eine Antwort ermöglichen. Auch hier ist auf ein Forschungsdefizit zu verweisen, das klare und eindeutige Aussagen verhindert. Dennoch zeigt eine deutsche Untersuchung in diesem Zusammenhang zwei interessante Ergebnisse. Zwei Drittel aller 1974 im deutschen Fremdenverkehr tätigen Arbeitnehmer waren auch 5 Jahre später noch in dieser Sparte beschäftigt; gesamtwirtschaftlich aber lag die sog. Verbleibsquote bei fast drei Viertel. Diese relativ geringere intrasektorale Stabilität der Beschäftigung im Fremdenverkehr geht in erster Linie auf das Konto einer hohen Ausscheiderquote bei den Frauen⁸². Andererseits ist die Zugangsquote aus anderen Wirtschaftszweigen in Fremdenverkehrsberufe sehr groß. 46 Prozent der 1979 im Fremdenverkehr unselbstständig Tätigen arbeiteten 1974 noch in anderen Branchen. Im Durchschnitt aller Wirtschaftssektoren waren dies nur 21 Prozent⁸³. Stellt man aber nur auf Fachkräfte mit einer beruflichen Ausbildung ab, so weicht das Beherbergungs- und Gaststättenwesen nicht von der durchschnittlichen Verbleibquote ab: 1979 waren noch 52 Prozent aller Arbeitnehmer, die eine fremdenverkehrsspezifische Ausbildung hinter sich hatten, im Wirtschaftssektor ihrer Ausbildung⁸⁴.

Sind Fremdenverkehrsberufe aufgrund dieser (spärlichen) empirischen Befunde attraktiv? Die Antwort muß offen bleiben. Einerseits deutet die überdurchschnittliche Abgangsquote bei allen Beschäftigten auf eher unattraktive Betätigungsfelder hin. Dem steht aber entgegen, daß aus anderen Bereichen in starkem Ausmaß Arbeitnehmer in Fremdenverkehrsberufe drängen. Aus der wirtschaftssektoralen Mobilität des qualifizierten Personals läßt sich im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren kein direkter Rückschluß auf die qualitative Beschäftigungssituation ziehen. Ergebnisse der angeführten Untersuchung, daß die Verwertbarkeit der betrieblichen Ausbildung im Fremdenverkehr in anderen Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich gering ist und ein Berufswechsel in eine andere Branche für diesen Personenkreis ebenfalls überdurchschnittlich oft mit „dem Übergang in eine Tätigkeit als Hilfs- oder angelernter Arbeiter verbunden“⁸⁵ ist, sind bei der Interpretation der reinen quantitativen Verbleibquoten mit zu berücksichtigen.

3.5. Sonstige Arbeitsbedingungen im Fremdenverkehr

Die sonstigen Arbeitsbedingungen umfassen eine Palette von äußeren Rahmenbedingungen der Arbeit, z. B.

- Größe und Ausgestaltung der Betriebsräume
 - Sicherheit der Betriebsmittel
 - Umwelteinflüsse am Arbeitsplatz (Lärm, Klima, Gerüche, Staub und Schmutz, Erschütterungen etc.),
- die sich neben reinen Unannehmlichkeiten äußern können in

– Gesundheitsschädigungen als Folge der beruflichen Tätigkeit und in der Gefahr von Arbeitsunfällen.

Naturgemäß treten im Produktionssektor relativ häufiger Belastungen der Arbeitnehmer durch die oben angeführten Rahmenbedingungen auf als generell im Dienstleistungssektor. Arbeitnehmer im Fremdenverkehr haben daher in dieser Hinsicht einen komparativen Vorteil gegenüber Beschäftigten in vielen anderen Wirtschaftssparten. Die vorliegenden empirischen Befunde über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten bestätigen die relativ gute Position bzw. das relativ geringe Gesundheitsrisiko des Fremdenverkehrs. Von insgesamt 102.360 der Arbeitsinspektion 1980 zur Kenntnis gelangten Arbeitsunfällen im Betrieb entfallen nur 1481 auf das Beherbergungs- und Gaststättenwesen; das sind 1,4 Prozent⁸⁶ bei einem Beschäftigungsanteil von 4,4 Prozent⁸⁷. Noch geringer ist der Anteil der Berufskrankheiten im Fremdenverkehr; nur 10 von 981 oder 1 Prozent der Fälle von Berufskrankheiten in Österreich im Jahre 1982 entfallen auf die Wirtschaftsklasse „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“⁸⁸.

Neben den sicher extremen Indikatoren „Betriebsunfälle“ und „Berufskrankheiten“ für die Qualität der äußeren Rahmenbedingungen der Arbeit bestätigt auch der österreichische Mikrozensus September 1980 die Vermutung, daß die Arbeitsbedingungen in dieser Hinsicht durch die Beschäftigten bis auf wenige Ausnahmen günstiger beurteilt werden als in anderen Branchen. Von den Umwelteinflüssen ist eigentlich nur die Hitze im Küchenbereich und die schlechte Luft im gesamten Arbeitsbereich Gegenstand der Klage durch relativ viele Beschäftigte im Fremdenverkehr⁸⁹.

Die bisher recht positiv gezeichnete Situation in diesen Bereichen darf aber nicht den Anschein eines optimalen Zustandes erwecken. Vor allem bezüglich der Betriebsräume und der Sicherheit der Betriebsmittel gibt es noch zahlreiche Schwachstellen, läßt man als Indikatoren dafür die Beanstandungen des technischen und arbeitshygienischen Arbeitnehmerschutzes durch die Arbeitsinspektorate gelten. Unter Ausschaltungen der Kritik an Ausgängen, Verkehrs- und Fluchtwegen (deren schlechter Zustand eher Gäste als Arbeitnehmer trifft), fallen von den 12.948 Beanstandungen der Betriebsräume im Jahr 1980 fast 1000 auf die Wirtschaftsklasse „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“. Kritisiert wird dabei in erster Linie deren Größe, Ausgestaltung, Beleuchtung und Belüftung. Fast 12 Prozent aller Kritik an elektrischen Anlagen und Einrichtungen betreffen Unternehmen im Fremdenverkehr; Mängel im Zustand von Arbeitsmaschinen und Fördereinrichtungen sind ebenfalls häufig Gegenstand von Beanstandungen⁹⁰. Die Verbesserungsmöglichkeiten bei den angeführten äußeren Rahmenbedingungen liegen dabei in der Hauptsache in einer ergonomischen Gestaltung der Arbeitsplätze, so z. B. insbesondere die Schaffung von Ruheräumen, die Verkürzung innerbetrieblicher Verkehrswege, die Vermeidung von Arbeit in unnatürlicher Haltung, die Beseitigung der räumlichen Beengtheit etc.,⁹¹ Fragen, die in erster Linie Arbeitswissenschaftler zu klären haben.

4. Epilog

Die Bedeutung des Fremdenverkehrs für zahlreiche regionale (Problem-) Gebiete ist Legende. Ebenso unumstritten ist, daß langfristig der Erfolg dieser Branche neben anderen Faktoren wesentlich von der Arbeitszufriedenheit der dort Erwerbstätigen abhängig ist. Der ständige persönliche Kundenkontakt erfordert freundliches und aufmerksames Personal, Eigenschaften, die von der Arbeitsmotivation und -identifikation, diese wiederum von der Arbeitsqualität, den Arbeitsbedingungen beeinflußt werden. Die Analyse einiger – zugegebenermaßen weniger – Indikatoren der Arbeitsqualität ergab für den Fremdenverkehr ein etwas zwiespältiges Bild und läßt keine unmittelbaren Schlüsse auf die allgemeine Situation zu. Eindeutig aber geht hervor, daß es insbesondere der große *Bereich der Arbeitszeit* – ihr Ausmaß, ihre Einteilungsmöglichkeit, ihre Vorhersehbarkeit etc. – ist, der von den Beschäftigten als Problemfeld für die Arbeitsqualität gesehen wird. Ansatzpunkte einer qualitativen Beschäftigungspolitik sind daher primär hier zu suchen.

Bisher nicht erwähnt – deshalb aber nicht minder wichtig – wurde die *Verantwortung des Gastes* zur Hebung der Arbeitsqualität im Fremdenverkehr. Erfolgt die Begegnung zwischen Gast und Personal auf der Ebene von Partnern und gleichberechtigten Menschen und nicht in einem Herr-Diener Verhältnis und spürt der Erwerbstätige im Fremdenverkehr die Anerkennung seiner Leistung, so hat dieser Faktor für Beschäftigte in dieser Branche unter Umständen in seiner individuellen Beurteilung der Arbeitsqualität einen höheren Stellenwert als viele andere der angeführten Bestimmungsgründe. In diesem Lichte möge der Slogan dieser Branche „Der Gast ist König“ von den „Königen“ überdacht werden.

Anmerkungen

- 1 Als Beispiele aus der letzten Zeit sei auf Reportagen und Berichte im Nachrichtenmagazin „Profil“ (z. B. Nr. 16/1979 „Viel Arbeit – wenig Geld“; Nr. 9 und 10/1980 „Der letzte Dreck“; Nr. 14/1980 „Dienen und schweigen“) und im ORF („Zahlen bitte“ – Ö-Regional/Studio Tirol, 26. März 1982) verwiesen. Im Anschluß an die Studie von Preglau M. et al. (1979) und an die erwähnte Profil-Serie gab die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol eine Dokumentation zum Arbeitskonflikt im Tiroler Gastgewerbe heraus, in der Stellungnahmen verschiedener Parteien zu diesem Konflikt gesammelt sind (siehe Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol [1980a]).
- 2 Spezielle Studien über die Arbeitsqualität im Fremdenverkehr sind zwar nicht neu, allerdings noch recht selten; z. B. Seiringer H. (1953) und aus jüngster Zeit Preglau M. et al. (1979), Bloß H. et al. (Hsg., 1981), Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982).
- 3 Allgemein bekannt ist auch das Problem der Definition und Abgrenzung des „Fremdenverkehrs“. Aus Zweckmäßigkeitsgründen wird daher im folgenden die Beschäftigung im Fremdenverkehr gleichgesetzt mit der Beschäftigung im Beherbergungs- und Gaststättenwesen.
- 4 Vgl. Mertens D.-Kühl J. (1977), S. 281 f.
- 5 Mertens D.-Kühl J. (1977), S. 282. Ihren gesetzlichen Niederschlag fand diese Phase der

- Arbeitsmarktpolitik in Österreich im Arbeitsmarktförderungsgesetz 1968 – siehe dazu im Detail in Danimann F.-Steinbach G. (1972).
- 6 So läuft z. B. in der BRD seit 1974 ein Aktionsprogramm unter diesem Titel, in dem „durch praxisorientierte Forschungspolitik beispielhafte betriebliche Lösungsvorschläge zur Gestaltung menschengerechter Arbeitsbedingungen“ entwickelt und erprobt werden sollen – Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), S. 5.
 - 7 Engels W. (1978), S. 16.
 - 8 Das verwendete empirische Material bezieht sich vorwiegend auf die österreichische und deutsche Fremdenverkehrswirtschaft.
 - 9 Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), S. 36.
 - 10 Vgl. Molitor B. (1978), S. 180.
 - 11 Vgl. Steinmann H.-Heinrich M. (1978), S. 47.
 - 12 Molitor B. (1978), S. 180.
 - 13 Vgl. Steinmann H.-Heinrich M. (1978), S. 48.
 - 14 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 82 ff., 177 ff. und 398 ff.
 - 15 Preglau M. et al. (1979), S. 177 und 179.
 - 16 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 178.
 - 17 Vgl. Wieser I. (1980), S. 23.
 - 18 Darauf deutet das relativ geringe Durchschnittsalter gegenüber anderen Wirtschaftszweigen hin; siehe z. B. Bloß H. (1981), S. 21.
 - 19 Vgl. dazu Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981), S. 21.
 - 20 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981), S. 66 f.
 - 21 Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979a), S. 42 f.
 - 22 Vgl. Kohler H. (1981), S. 45.
 - 23 Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981), S. 85.
 - 24 Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981), S. 85.
 - 25 Diese und auch alle nachfolgenden Ergebnisse des Mikrozensus sind gerade für die Wirtschaftsklasse „Fremdenverkehr“ (= Beherbergungs- und Gaststättenwesen) mit gewisser Vorsicht zu interpretieren. Der Mikrozensus in Österreich basiert auf Haushaltsbefragungen. Ein Gutteil der Beschäftigten im Fremdenverkehr – vor allem in den traditionellen österreichischen Ferienzentren – ist aber während der Saison nicht am Hauptwohnsitz anwesend und ist daher auch von den Interviewern des Statistischen Zentralamtes nicht anzutreffen. Bei Sondererhebungen des Mikrozensus wird aber in den meisten Fällen Selbstauskunft des Betroffenen notwendig sein. Diese Situation führt dazu, daß im Mikrozensus nur solche unselbständig Beschäftigte des Fremdenverkehrs erfaßt werden, die ihren ordentlichen Wohnsitz am Arbeitsort haben. Probleme der Arbeitswelt im Fremdenverkehr, die sich aus Problemen der Saisonarbeiter ergeben, sind daher aus den Statistiken des Mikrozensus nicht oder doch nur sehr unzureichend ablesbar. Dennoch darf man nicht in den Fehler verfallen, diese statistische Quelle ganz zu verwerfen; sie zeigt Tendenzen an, die um qualitative Aussagen hinsichtlich der saisonal Beschäftigten ergänzt werden können.
 - 26 Vgl. Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), S. 54, 57, 59, 64.
 - 27 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 152.
 - 28 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 156.
 - 29 Vgl. Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), S. 54 und 61.
 - 30 Vgl. Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), S. 54.
 - 31 Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg. 1982), S. 57.
 - 32 Wieser I. (1980), S. 86.
 - 33 Vgl. Wieser I. (1980), S. 82 und 84.
 - 34 Die Besetzung der Kategorien „Arbeiter männlich“, „Angestellte männlich“ und „Angestellte weiblich“ im Fremdenverkehr ist zu klein, um die Ergebnisse interpretieren zu können.
 - 35 Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 234.
 - 36 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979), S. 80 f. und (1981a), S. 30 ff.
 - 37 Vgl. Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung und des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz, 27. Jg., Nr. 11/1981, S. 638. Die Zahl beinhaltet nicht die Beanstandungen der Sonderbestimmungen für Lenker und Beifahrer von Kraftfahrzeugen.

- 38 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (1982), S. 142 f.
- 39 Vgl. Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung und des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz, Nr. 11/laufende Jahre.
- 40 Vgl. Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung und des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz, Nr. 11/laufende Jahre.
- 41 Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), S. 36.
- 42 Das Problem des Arbeitsweges war Gegenstand einer Arbeitnehmerbefragung im Bundesland Salzburg: „Wo viele Arbeitnehmer länger als 30 Minuten unterwegs sind, werden auch häufiger die Belastungen des Arbeitsweges mit jenen einer durchschnittlichen Arbeit gleichgesetzt“ (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg [1979], S. 222). Im Durchschnitt haben die Beschäftigten im Hotel- und Gaststättenwesen keine längeren Wegzeiten von der Wohn- zur Arbeitsstätte als die Beschäftigten in anderen Wirtschaftszweigen (vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt [1980a], S. 268). Da aber dieser Weg im Gegensatz zu anderen Beschäftigten aufgrund der Arbeitszeiteinteilung für im Fremdenverkehr Tätige unter Umständen öfter zurückzulegen ist, erhöht sich die Gesamtdauer des täglichen Arbeitsweges. Bei Berücksichtigung der Saisonbeschäftigten (siehe dazu FN 25) aber tritt insgesamt wahrscheinlich wieder ein entgegengesetzter Einfluß auf die Dauer des täglichen Arbeitsweges ein.
- 43 Die empirische Feldstudie aus der BRD zeigt grobe Abweichungen zwischen der Arbeitszeit gemäß Dienstplänen und tatsächlich geleisteter Arbeitszeit auf (siehe dazu Bundesministerium für Forschung und Technologie [Hsg., 1982], S. 54, 60 und 64).
- 44 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol (1980), S. 15.
- 45 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1981), S. 32.
- 46 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (1982), S. 368 f.
- 47 Der Medianverdienst ist jener Verdienst, den 50 Prozent der Arbeitnehmer nicht erreichen bzw. über dem die Einkommen der anderen 50 Prozent liegen. Er betrug für Arbeitnehmer im Tiroler Fremdenverkehr brutto S 7431,- (Juli 1979), im Salzburger Fremdenverkehr brutto S 8207,- (Juli 1980) und im Wiener Beherbergungs- und Gaststättenwesen brutto S 6631,- (Juli 1980).
- 48 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 194 f.
- 49 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 311 ff.
- 50 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 147.
- 51 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol (1980), S. 90 f.
- 52 Für die BRD belegt dies Kohler H. (1981), S. 33 f. und S. 43 f.; für Großbritannien Boella M. J. (1980), S. 29 und Medlik S.-Airey D. (1978), S. 175 f.
- 53 Erhärtet wird diese Feststellung durch den Mikrozensus September 1978 (Österreichisches Statistisches Zentralamt (1980a), S. 238): Leisteten demnach nur 12,7 Prozent der unselbständig Beschäftigten regelmäßig Überstunden, so waren es im Beherbergungs- und Gaststättenwesen 24,4 Prozent.
- 54 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981), S. 85.
- 55 Preglau M. et al. (1979), S. 166 f.
- 56 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 184.
- 57 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 122 und 184.
- 58 Vgl. Preglau M. et al. (1979), S. 123.
- 59 Berechnet nach Österreichisches Statistisches Zentralamt (1974), S. 26 f. und 34 f.
- 60 Berechnet nach Hennings H.-Stoß F. (1981), S. 89 und 93; siehe auch Bloß H. et al. (Hsg., 1981), S. 6; Boella H. (1980), S. 29; Medlik S.-Airey D. (1978), S. 160 ff.
- 61 1971 hatten von den männlichen (weiblichen) unselbständig Erwerbstätigen 43,4 Prozent (80,1 Prozent) nur einen sonstigen oder Pflichtschulabschluß ohne Berufsausbildung, 4,1 Prozent (12,3 Prozent) hatten aber eine Lehrausbildung abgeschlossen. Im Durchschnitt aller männlichen (weiblichen) Unselbständigen lagen die entsprechenden Prozentsätze bei 41,3 Prozent (58,7) bzw. 42,9 (18,3) – berechnet nach Österreichisches Statistisches Zentralamt (1974), S. 26 f. und 34 f.; dasselbe Phänomen ist auch im Fremdenverkehr Großbritanniens feststellbar – vgl. Boella M. J. (1980), S. 189.
- 62 Siehe oben Kap. 3.3., 2. Absatz.
- 63 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981), S. 66.
- 64 Vgl. Egle F. (1981), S. 61.
- 65 Egle F. (1981), S. 60.
- 66 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 68.

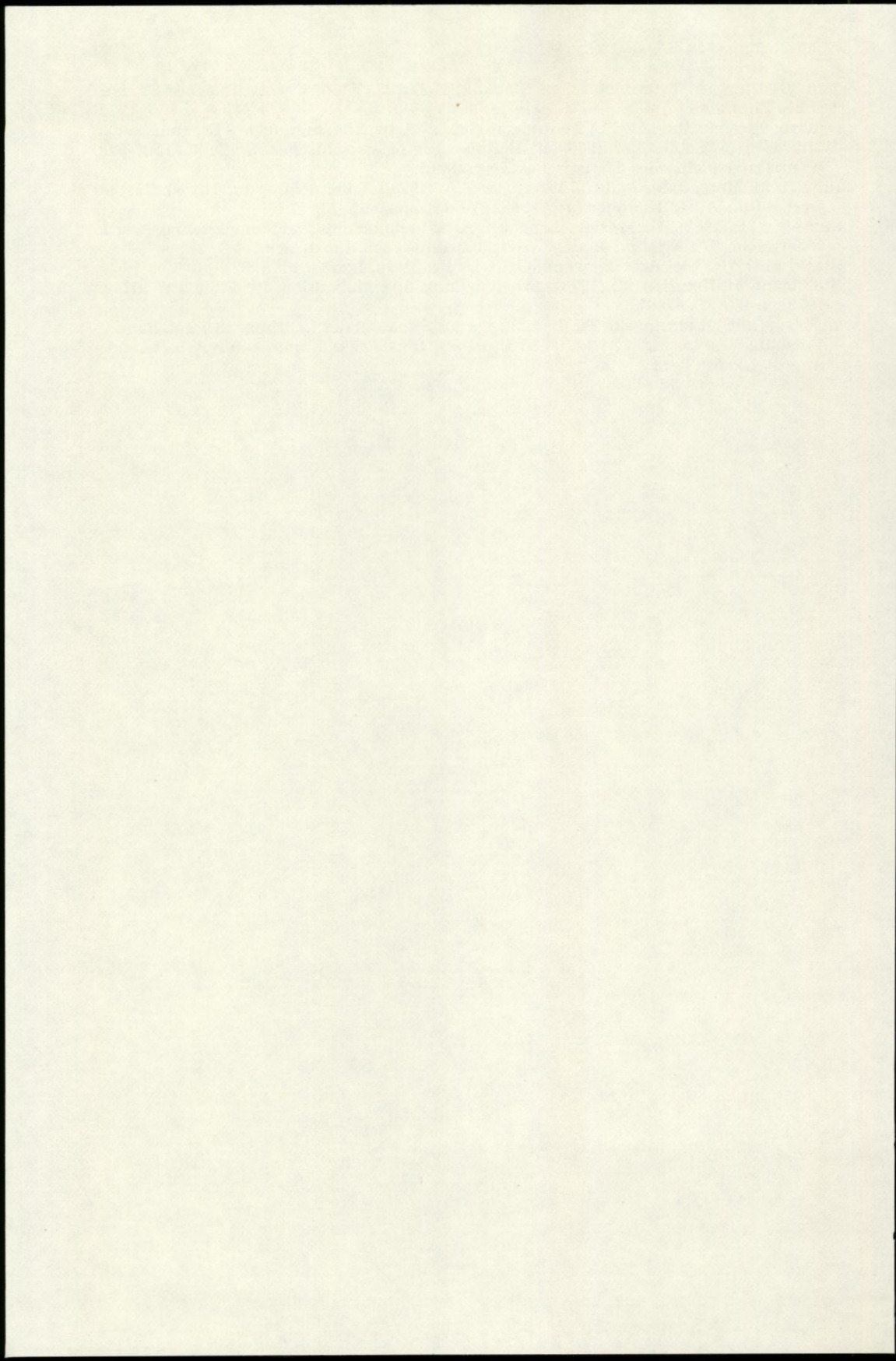
- 67 Siehe Egle F. (1981), S. 60.
- 68 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1980a), S. 250.
- 69 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 72.
- 70 Vgl. Egle F. (1981), S. 66 ff.
- 71 Boella M. J. (1980), S. 29.
- 72 Mobilitätsrate = $(\Sigma (\text{unselbständig Beschäftigte} \times \text{Zahl der Dienstgeberwechsel}) / (\Sigma \text{unselbständig Beschäftigte}) \times 100$, Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979), S. 16.
- 73 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979), S. 29.
- 74 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 50.
- 75 Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 50.
- 76 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979), S. 72 f. – Dieses Ergebnis wird noch erhärtet durch die plausible Vermutung, daß durch die oft nur einsaisonale Beschäftigungsmöglichkeit im Fremdenverkehr zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel oft notwendig sind, die sich selbstverständlich in den Ergebnissen des Mikrozensus niederschlagen.
- 77 Vgl. König P. (1981), S. 119 f.
- 78 Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 55.
- 79 Bloß H. et al. (Hsg., 1981), S. 3.
- 80 Inwieweit ein Grundstock an Personal im Fremdenverkehr weniger Fluktuation ausgesetzt ist, läßt sich anhand des vorliegenden empirischen Materials nicht feststellen.
- 81 Vgl. Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), S. 42; Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), S. 50.
- 82 Vgl. König P. (1981), S. 122.
- 83 Vgl. König P. (1981), S. 123.
- 84 Vgl. König P. (1981), S. 121.
- 85 König P. (1981), S. 131.
- 86 Vgl. Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung und des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz, Nr. 11/1981, S. 674. In den Jahren 1976–1979 lag dieser Prozentsatz immer zwischen 1,4 und 1,6 (vgl. ebenda, Nr. 11/laufende Jahre).
- 87 Prozentsatz berechnet nach dem Beschäftigtenstand zum 31. Juli 1980 – Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (1982), S. 142 f.
- 88 Vgl. Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung und des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz, Nr. 11/1981, S. 679.
- 89 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981a), S. 33 f.; dieses Ergebnis ist bestätigt in Österreichisches Statistisches Zentralamt (1980a), S. 290 ff.
- 90 Vgl. Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung und des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz, Nr. 11/1981, S. 682 ff. Die Palette der Beanstandungen auf dem Gebiet des technischen und arbeitshygienischen Arbeitnehmerschutzes umfaßt beinahe 90 verschiedene Bereiche, sodaß für Details auf diese Publikation der Tätigkeit der Arbeitsinspektion verwiesen wird.
- 91 Ein detaillierter Problemerkatalog mit Verbesserungsvorschlägen und Lösungsmöglichkeiten findet sich in Bloß H. (1981), S. 146 ff. und in Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg., 1982), S. 69 ff.

Literaturverzeichnis

- Bloß H. et al. (Hsg., 1981), Zur Arbeitsmarktsituation im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 26, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.
- Bloß H. (1981), Überblick über ausgewählte Untersuchungen der Arbeitsbedingungen im Hotel- und Gaststättenwesen, in: Bloß H. et al. (Hsg., 1981), a. a. O., S. 137–166.
- Boella M. J. (1980), Personal Management in the Hotel and Catering Industry, London: Hutchinson (2nd edition).

- Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hsg., 1982), Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Hotels und Gaststätten, Frankfurt – New York: Campus.
- Bundesministerium für Soziale Verwaltung, Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz (lfd. Jahre), Amtliche Nachrichten, Wien: Bundesministerium für Soziale Verwaltung und Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz.
- Danimann F.-Steinbach G. (1972), Arbeitsmarktförderungsgesetz, Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- Egle F. (1981), Analyse der Arbeitslosen- und Offene-Stellen-Quoten im Hotel- und Gaststättengewerbe, in: Bloß H. et al. (Hsg., 1981), a. a. O., S. 49–76.
- Engels W. (Hsg., 1978), Neue Wege in der Arbeitswelt, Frankfurt – New York: Campus.
- Engels W. (1978), Der neue Rang der Arbeitswelt, in: Engels W. (Hsg., 1978), a. a. O., S. 9–25.
- Hennings H.-Stoß F. (1981), Zur Beschäftigungs- und Nachwuchssituation in den Gaststätten- und Beherbergungsfachberufen, in: Bloß H. et al. (Hsg., 1981), a. a. O., S. 77–111.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1979), Lebens- und Arbeitsbedingungen der Salzburger Arbeitnehmer, Salzburg: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg (1981), Einkommensunterschiede der Arbeitnehmer in Salzburg, Salzburg: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol (1980), Arbeitnehmerinkommen in Tirol, Innsbruck: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol (1980a), Dokumentation zum Arbeitskonflikt im Tiroler Gastgewerbe, in: Pressedienst der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol, Sondernummer 3/Mai 1981, Innsbruck: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (1982), Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1980, Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Kohler H. (1981), Stand und Entwicklung von Jahresarbeitszeit, Arbeitsvolumen, Bruttoinlandsprodukt und Produktivität im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe von 1960 bis 1978, in: Bloß H. et al. (Hsg., 1981), a. a. O., S. 33–45.
- König P. (1981), Mobilität bei deutschen Erwerbstätigen im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, in: Bloß H. et al. (Hsg., 1981), a. a. O., S. 113–134.
- Martin H.-P. (1980), Der letzte Dreck, in: Profil, 11. Jg., Nr. 9, S. 43–47 und Nr. 10, S. 50–51.
- Martin H.-P. (1980a), Dienen und Schweigen, in: Profil, 11. Jg., Nr. 14, S. 32–34.
- Medlik S.-Airey D. (1978), Profile of the Hotel and Catering Industry, London: Heinemann (2nd edition).
- Mertens D.-Kühl J. (1977), Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik, Artikel in Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, S. 279–292.
- Molitor B. (1981), Arbeit und soziale Sicherung, in: Engels W. (Hsg., 1978), a. a. O., S. 180–195.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1974), Der Bildungsstand der Bevölkerung – Ergebnisse der Volkszählung vom 12. Mai 1971, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 309/18, Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979), Arbeitsplatzwechsel – Ergebnisse des Mikrozensus Juni 1978, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 555, Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979a), Beherbergungs- und Gaststättenwesen 1976, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 508/1, Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1980), Sonderformen der Arbeitszeiteinteilung – Ergebnisse des Mikrozensus Juni 1978, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 569, Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1980a), Erhebung zur Lebenslage, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 587, Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981), Mikrozensus – Jahresergebnisse 1980,

- in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 623, Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1981a), Arbeitsbedingungen – Ergebnisse des Mikrozensus September 1980, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 629, Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Preglau M.-Morel J.-Meleghy T.-Tafertshofer A. (1979), Arbeitnehmer im Tiroler Gastgewerbe, Innsbruck: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol.
- Seiringer H. (1953), Die soziale Lage der Arbeitnehmer im Fremdenverkehrsgewerbe Österreichs; Dissertation an der Universität Innsbruck, Innsbruck.
- Stackl E. (1979), Viel Arbeit – wenig Geld, in: Profil, 10. Jg., Nr. 16, S. 32.
- Steinmann H.-Heinrich M. (1978), Arbeitsteilung und Motivation, in: Engels W. (Hsg., 1978), a. a. O., S. 47–67.
- Wieser I. (1980), Lehrlinge in Tirol – Beiträge zur Situation der Lehrlinge in Tirol, Band 2: Vorzeitige Auflösung von Lehrverhältnissen, Innsbruck: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol.



BERICHTE UND DOKUMENTE

ZUR FINANZLAGE DER REPUBLIK ÖSTERREICH*)

Hans Seidel

Ich danke für die Einladung, vor dem renomierten Zuhörerkreis des Institutes ein Referat zu halten. Ich komme dieser Einladung nicht so bereitwillig nach, wie das unter normalen Umständen der Fall gewesen wäre. Ihr Vorsitzender hat jedoch meinem Einwand, daß wir uns bereits im Wahlkampf befinden, kein entscheidendes Gewicht beigemessen. Er gab mir zu verstehen, daß zwar der Wirtschaftsforscher Seidel, nicht aber der Politiker Seidel die überhitzte Atmosphäre einer Vorwahlzeit meiden könne.

Man kann nicht behaupten, daß der Bundesvoranschlag 1983 in der bürgerlichen Presse (ich glaube, diese Kennzeichnung werden auch die beiden auflagestärksten Zeitungen akzeptieren) gut wegkam. Das geht schon aus den Überschriften hervor: Budget – Abschied von der Wahrheit, Leichtsinn ohne Ende, Politik ohne Perspektiven, Irrtum oder Unwahrheit, das sind nur einige der Highlights. Die Kommentare stehen den Schlagzeilen um nichts nach.

In diesen Stellungnahmen wurde immer wieder auf bestimmte budgetpolitische Grundsätze und Zusammenhänge Bezug genommen, die

nicht oder nicht in dieser simplifizierten Form unwidersprochen bleiben können. Ich werde mich daher zunächst mit einigen dieser Konzeptionen auseinandersetzen. Im zweiten Teil werde ich zu erklären versuchen, wie es zu dem Quantensprung in den Budgetdefiziten und in der Staatsschuld kam, in welchem Zustand sich die Staatsfinanzen zur Zeit befinden und mit welchen Entwicklungen künftig gerechnet werden kann.

Die meisten Kritiker verglichen den Staat mit einer Familie. Was diese nicht tun darf, ist auch jenem verwehrt, wenn der Staat sich nicht dem Vorwurf der Leichtfertigkeit oder gar der Liederlichkeit aussetzen will. Dieser Vergleich ist indessen unstatthaft, so griffig er auch sein mag. Der Haushalt des Staates ist um sechs Zehnerpotenzen größer als der einer einzelnen Familie. Wenn schon verglichen wird, dann sollte der Staatshaushalt nicht mit dem Haushalt einer einzelnen Familie oder einem Unternehmen verglichen werden, sondern mit der Summe aller Haushalte oder Unternehmungen. Das ist keine Frage der Macht oder der Moral, sondern eine Frage der Bildung von statistischen Massen.

Die Gesamtheit aller Haushalte zahlt aber keine Schulden zurück, weil sie Nettogläubiger sind, und noch dazu (zum Leidwesen mancher Theoretiker) ihre Gläubigerposition ständig ausweitete. Die Unternehmungen als Gruppe sind zwar Nettoschuldner, aber auch sie zahlen per Saldo keine Schulden zurück; ihr Schuldenberg wächst vielmehr in normalen Zeitläufen, und nur in Ausnahmezeiten wie langen Kriegen kommt es zu einer Entschuldung. Warum also besteht beim Staat die Vorstellung, daß er sich nur gelegentlich verschuldet, dann aber in angemessener Frist seinen

*) Text eines Vortrags im Institut für Finanzwissenschaft und Steuerrecht in Wien am 4. November 1982. Auf die Korrektur einzelner, inzwischen überholter Textstellen wurde bewußt verzichtet.

Schuldenstand voll abbaut, gleich einem Quartalstrinker, der gelegentlich über die Stränge haut und sich dann einer Entziehungskur unterziehen muß?

Ich halte dafür: Vernünftigerweise sollte man nicht darüber diskutieren, wann der Staat seine Schulden abzahlt, sondern nur, welchen Anteil er am volkswirtschaftlichen Spar- und Kreditvolumen haben soll. Das schließt nicht aus, daß die Staatsschuld in bestimmten Perioden absolut oder zumindest relativ abnimmt. Die angemessene Proportionierung der gesamtwirtschaftlichen Salden ist ein weites Feld der Diskussion, das nicht nur Unterkonsumationstheoretikern überlassen werden sollte.

Es gibt freilich eine andere, kaum weniger strenge Anforderung an die Staatsschuldenpolitik als die Forderung nach einer tatsächlichen Verminderung des Staatsschuldenstandes. Die Staatsschuldenpolitik muß vertrauenswürdig sein. Die in- und ausländischen Anleger müssen darauf vertrauen, daß der Staat seine Schuldentitel ordnungsgemäß bedient, d. h. Zinsen zahlt und jeden einzelnen Schuldtitle planmäßig tilgt. Besteht dieses Vertrauen, dann bietet auch ein großes Volumen an Staatsschulden keine besonderen Probleme; fehlt dieses Vertrauen, dann führen auch bescheidene Staatsschulden zu Finanzierungsschwierigkeiten. Es sei daran erinnert, daß die Siegerstaaten des Zweiten Weltkrieges aus einem verlustreichen Krieg mit Staatsschulden hervorgingen, die knapp unter oder über der Höhe des Sozialprodukts lagen. Dennoch konnte diese Staatsschuld klaglos gesteuert werden, viel müheloser jedenfalls als die mancher Länder heutzutage mit viel niedrigeren Schuldenquoten. Im Grunde verhält es sich so wie mit einer Bank. Auch eine Bank fragt man nicht, wann sie endlich ihre Schulden abzahlen wird. Wohl aber erwartet man, daß man ihr Einlagen bedenkenlos anvertrauen kann.

Begreift man den Staat als Dauerschuldner (und zwar nicht aus Leichtfertigkeit, sondern kraft seiner Stellung im Wirtschaftskreislauf), so steht auch die Frage im Raum, warum man in Österreich hartnäckig den Bruttofinanzierungsbedarf als Defizit bezeichnet, während es doch anderwärts üblich ist, nur vom Nettodefizit zu sprechen. Die österreichische Presse trifft hier eine kennzeichnende Unterscheidung. Wenn vom Staatshaushalt in der BRD die Rede ist, wird das Wort Nettokreditaufnahme gebraucht (man beachte den feinen Unterschied zwischen Schulden und Kredit); spricht die gleiche Zeitung vom österreichischen Budget, dann ist das „Rekorddefizit“ selbstverständlich eine Bruttogröße. Wenn man das Budgetdefizit der Vereinigten Staaten von Amerika nach der österreichischen Methode ermittelt, dann erhält man wirklich eine Horrorzahl, die sich damit erklärt, daß dort viel kurzfristig finanziert wird und die kurzfristigen Papiere auch tatsächlich eingelöst und nicht bloß prolongiert werden. Selbstverständlich ist es für die Gestion der Staatsschuld nicht bedeutungslos, wie die Fälligkeiten der Schuld verteilt sind, obschon auch hier Vertrauen wichtiger ist als die Fristigkeitsstruktur. Aber Staatsschuldenmanagement ist etwas anderes als Budgetpolitik, die reale Ressourcen beansprucht und Einkommenstransfer durchführt. In manchen Ländern wird das Schuldenmanagement einem fiscal agent übertragen und unterliegt nicht der gleichen parlamentarischen Kontrolle wie das Budget.

Aus der Größe des Bundeshaushalts folgt noch etwas anderes. Die Gesamteinnahmen des Bundes sind nicht unabhängig von seinen Ausgaben. Während ein Einzelhaushalt seinen Einnahmen-/Ausgabensaldo verbessern kann, indem er seine Ausgaben einschränkt, ist dies für eine geschlossene Gruppe von Wirtschaftseinheiten nicht und für den Staatshaushalt infol-

ge seiner Größe nur beschränkt möglich. Sätze wie: Die Summe aller Ausgabenüberschüsse einer geschlossenen Gruppe ist gleich Null – oder: Der Bund kann nur dann seinen Ausgabenüberschuß abbauen, wenn andere Gruppen bereit sind, ihre Ausgabenüberschüsse zu erhöhen oder eine Verringerung ihrer Einnahmenüberschüsse hinzunehmen – solche Sätze wurden zu meiner Zeit auf der Universität und in Lehrbüchern gepaukt (und wehe dem, der das nicht wußte).

Diese trivial-arithmetischen Aussagen scheinen inzwischen unter dem Einfluß des Modewortes „crowding out“ vergessen worden zu sein. „Crowding out“ im strengen Sinn des Wortes heißt: Jeder Groschen, den der Staat nicht ausgibt, wird bei gegebener Geldversorgung von der privaten Wirtschaft ausgegeben. Das ist eine sehr kühne Behauptung. Sie wird nur noch von der Behauptung übertroffen, daß Budgetdefizite Nachfrage-rückgänge auslösen, weil der staatliche Finanzierungsbedarf die Zinsen hochtreibt und auf diese Weise die privaten Investitionen um einen größeren Betrag geschmälert werden, als die öffentlichen Ausgaben ausgeweitet werden. Ein „overcrowding out“ also.

Die „crowding out“-Hypothese weist freilich auf den bemerkenswerten Umstand hin, daß gegenwärtig Geldpolitik und Budgetpolitik weltweit gegenläufig operieren und sich daher in ihrer Wirkung teilweise kompensieren. Die Geldpolitik steht auf der Bremse und die Budgetpolitik auf dem Gaspedal. Sicherlich wäre der Beschäftigungseffekt der Budgetpolitik größer, wenn die Geldpolitik „akkommodierend“ wäre, ein Ausdruck, der von den Monetaristen abfällig mit nachgiebig übersetzt wird.

Für Österreich stellt sich indessen dieses Problem nicht oder zumindest nicht in voller Schärfe. Das Zinsniveau des Landes ist weitgehend weltmarktbestimmt. Die Frage lautet

hier: Was kann die Budgetpolitik tun, um die schädlichen Auswirkungen eines hohen Zinsniveaus auf die heimische Wirtschaft zumindest teilweise zu neutralisieren? Es ist richtig, daß einige Ökonomen auch unter den österreichischen Verhältnissen ein „crowding out“ annehmen. Aber der Einfluß des Budgetdefizits auf das heimische Zinsniveau wird von Prof. Streißler etwa auf einen halben Prozentpunkt geschätzt, etwa ebensoviel, wie die Zweigstellenkonkurrenz im Kreditapparat die Zinsen hochtreibt. Es ist schwer vorstellbar, daß die österreichische Wirtschaft um 40 Mrd. Schilling mehr investieren würde, wenn der Zinssatz um einen halben Prozentpunkt niedriger wäre.

Noch eine letzte Anmerkung: Es wird manchmal gesagt, gegen Budgetdefizite sei nichts einzuwenden, wenn der Bund viel investiert; solche Defizite führen aber zum Desaster, wenn der Erlös hauptsächlich konsumtiv verwendet wird. Ich kann mich dem nur teilweise anschließen. Die meisten Experten, auch Prof. Streissler und der Deutsche Sachverständigenrat halten dafür, daß man konjunkturbedingte Verschlechterungen des Budgetsaldos in Kauf nehmen sollte. Oder anders ausgedrückt: die automatischen Stabilisatoren sollen spielen. Das heißt aber, daß in Rezessionen das Budget auch dann ins Defizit gerät, wenn keine Ausweitung der öffentlichen Investitionen vorgenommen wird.

Die Unterscheidung muß also subtiler sein: das Normalbudget soll nur konjunkturbedingt und nicht strukturbedingt defizitär sein (wobei man einen angemessenen Anteil der öffentlichen Hand am gesamtwirtschaftlichen Kreditvolumen in Rechnung zu stellen hätte). Werden darüber hinaus konjunkturpolitische Akzente gesetzt, so sollten sie die Gestalt von Investitionsstößen annehmen, die zurückgenommen werden können, wenn sich die Konjunktur bessert. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, daß

die Budgetpolitik nur Konjunkturerwägungen vorschützt, tatsächlich aber nicht imstande ist, den öffentlichen Haushalt verringerten Wachstumsraten anzupassen.

Nach dieser zugegebenermaßen nur skizzenhaften Auseinandersetzung mit einigen (und beileibe nicht allen) gängigen Vorstellungen komme ich zum zweiten Teil meines Vortrages, der Entstehung der Budgetdefizite, dem gegenwärtigen Stand der Staatsfinanzen und ihren Zukunftsperspektiven.

Die Geschichte der Budgetdefizite und der wachsenden Staatsschulden ist unmittelbar mit den beiden Ölschocks verknüpft, und zwar nicht nur in Österreich, sondern in fast allen entwickelten Industriestaaten. Das hängt damit zusammen, daß die Ölverteuerungen gleichzeitig Kosteninflation und Nachfragedeflation bedeuteten. Die Ölverteuerungen lösten einen Kostenschub aus, und saugten gleichzeitig Nachfrage in den Industrieländern ab. Nach dem ersten Ölpreisschock stand zunächst weltweit die Rezessionsbekämpfung mit Hilfe einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik im Vordergrund. Tatsächlich gelang es nach der Rezession 1975, die Weltwirtschaft wieder in eine Aufschwungsphase zu führen. Das Wirtschaftswachstum war zwar nur halb so hoch wie in der Prosperitätsphase vorher und die Arbeitslosigkeit blieb relativ hoch. Dennoch gab es noch keinen allgemeinen Krisenpessimismus: Die meisten Ökonomen nahmen an, daß die Weltwirtschaft wieder auf einen annehmbaren Wachstumspfad einschwenken werde. Wichtige Probleme waren freilich ungelöst. Die Inflation ging nur zögernd zurück, große Lücken in den Leistungsbilanzen vieler Länder wurden nur notdürftig durch das Recycling der Petrodollars durch den privaten Bankenapparat überbrückt; die Industriestaaten blieben in bedenklich hohem Maße von der Erdölpolitik der OPEC abhängig.

Die Hoffnung, daß diese Probleme

auf eine zivile und humane Art gelöst werden könnten, wurde durch den zweiten Ölpreisschock zerstört. Bevor ich auf den Kurswechsel der Weltwirtschaftspolitik (und hier handelte es sich um einen echten Kurswechsel) seither eingehe, sei eine Randbemerkung gestattet: Hätten nicht der Welt viel Leid und viele Tränen erspart werden können, wenn die Industriestaaten im Jahre 1973 auf die erste Herausforderung der OPEC angemessen reagiert hätten, nämlich mit einer drastischen Reduktion des Energieverbrauchs im Wege von Rationierungen. Ich glaube, die Bereitschaft der Bevölkerung in den Industrieländern dazu war vorhanden. Die Verniedlichung des Problems begann damit, daß festgestellt wurde, die Ölversorgung sei kein Mengen-, sondern nur ein Preisproblem; daß das private Kreditgewerbe erklärte, es sei durchaus imstande, das Recycling der OPEC-Überschüsse zu bewältigen, usw. Die Industriegesellschaft kehrte nach der lästigen Störung wieder zum Alltag zurück.

Es hat wenig Sinn, heute vergossene Milch zu beweinen. Tatsache ist, daß die Aufbruchstimmung von damals nicht genutzt wurde und daß die Weltwirtschaft dafür die Zeche in Form eines zweiten Ölpreisschocks präsentiert bekam. Und diesmal reagierte die Weltwirtschaftspolitik anders als nach dem ersten Schock. Hatten damals beschäftigungspolitische Überlegungen noch eine hohe Priorität, so ging es diesmal fast ausschließlich um die Inflationsbekämpfung. Dem Kostenschub des zweiten Ölpreisschocks sei dadurch zu begegnen, so wurde verkündet, daß die Währungsbehörden seine Finanzierung verweigern. Die Politik der Geldmengenbeschränkung müsse mit Nachdruck vertreten und mit Entschlossenheit fortgeführt werden, und zwar solange, bis die Inflationserwartungen nachhaltig gebrochen sind. Es wäre falsch, so verkündeten die Währungshüter zuletzt in Toronto, Zeichen der Schwäche zu

zeigen und dem Wunsch nach einer etwas lockereren (ich würde sagen: weniger würgenden) Geldpolitik vorzeitig nachzugeben. Das ist an sich keine neue Botschaft. Landvogt bleibt hart, hat schon Prof. Morgenstern, damals Leiter des Konjunkturforschungsinstitutes, in den dreißiger Jahren einem Notenbankpräsidenten mit dem Namen Kienböck zugerufen. Der Erfolg konnte sich sehen lassen: Ein mit 600.000 Arbeitslosen gehärteter Alpendollar und der Untergang der Ersten Republik.

Nun muß man konzedieren, daß viele Monetaristen glaubten, daß eine un-nachgiebige Geldpolitik die Menschen so beeindruckt werde, daß sie ihre Verhaltensweisen ändern werden: mit dem Erfolg, daß nach einer kurzen, aber scharfen Rezession der Wunschtraum eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums bei stabilen Preisen in Erfüllung gehen werde. Von dem goldenen Zeitalter eines „sustainable noninflationary economic growth“ ist freilich die Weltwirtschaft weiter entfernt als je zuvor. Die Monetaristen befinden sich in der Rolle eines Feldherrn, der einen Blitzkrieg plante, sich aber unversehens in einem langen und verlustreichen Stellungskrieg verwickelt sieht.

Was ursprünglich als eine milde Rezession begann, hat sich inzwischen zu einer veritablen Depression ausgewachsen. Seit etwa Mitte 1981 stagniert die Weltwirtschaft. Hatten ursprünglich die Konjunkturforscher einen Aufschwung „around the corner“ vorausgesagt, so wurde der Eintritt dieser Prognose später von Halbjahr zu Halbjahr verschoben. Die letzte optimistische Prognose stammt von US-Finanzminister Regan, doch löste seine Prophezeiung, die amerikanische Wirtschaft werde 1983 um 4 Prozent wachsen, kaum mehr als Achselzucken und mitleidiges Lächeln aus. Die Weltwirtschaft verharrt in der tiefsten Krise seit den dreißiger Jahren, und eine weitere Verschärfung dieser Krise ist eher wahrscheinlich als ihre

Überwindung. Die langhaltende Krise zeigt (erwartungsgemäß möchte man fast sagen) fatale Begleiterscheinungen, die ihrerseits wieder die Krise verschärfen könnten. Drei Folgen sind vor allem zu erwähnen:

1. Das Risiko in der internationalen Finanzkrise. Präsident Koren hat diese Woche in einem Vortrag gesagt, die Situation sei so gefährdend, daß eigentlich Hoffnung bestehen müßte: Da niemand mehr die Gefahrenherde übersehen kann, sollten sich die Industrieländer zu gemeinsamen Aktionen zusammenfinden. Damit kein Mißverständnis besteht: Die Zahlungsschwierigkeiten vieler Länder sind nicht nur die Folge ambitionöser Ausgabenpläne der Schuldnerstaaten und der leichtfertigen Kreditgewährung von Banken, die die Existenz von sovereign risks nicht sahen oder sehen wollten. Sie sind zumindest ebenso sehr die Folge der Krise, die die Exporterlöse der Rohwarenproduzenten schmälerte und die Zinsen sprunghaft steigen ließ. Wie unter diesen Umständen ein fruchtbarer Nord-Süd-Dialog stattfinden kann, ist schwer zu sehen.
2. Die politischen Risiken einer anhaltenden Weltwirtschaftskrise sollten nicht außer Acht gelassen werden. Man muß nicht gleich an einen neuen Hitler denken. Es ist jedoch unübersehbar, daß mit fortschreitender Dauer der Krise radikale Strömungen links und rechts an Bedeutung gewinnen und der Einfluß der besonnenen Mitte schwächer wird.
3. Ein wachsender Protektionismus ist nicht aufzuhalten. Man mag noch so sehr vor den Gefahren einer Zerstörung des Welthandels warnen: das Hemd ist in dieser Situation jeder Nation näher als der Rock.

Dazu noch eine persönliche Bemerkung. Ich gehöre einer Generation an, die daran glaubte, daß es in einer freien Gesellschaft und in einem grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnungssystem möglich sei, allen ar-

beitswilligen Menschen die Chance auf einen angemessenen Arbeitsplatz zu geben. Ich bin zutiefst verunsichert, daß sich diese Hoffnung als eine Illusion zu erweisen droht.

Doch zurück zum Hauptthema. Die österreichische Wirtschaft hat sich in den turbulenten Zeiten seit dem ersten Ölpreisschock bemerkenswert gut gehalten. Wir hatten weniger Inflation, mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit als der Durchschnitt der westlichen Industrieländer. Das hat international Anerkennung gefunden. Ich bin davon überzeugt, daß dieses Ergebnis maßgeblich dem policy mix der österreichischen Wirtschaftspolitik zu danken war: der Kombination eines Kostenstabilisierungsprogramms, das sich in der Hauptsache auf Einkommenspolitik und Hartwährungspolitik stützte, mit einem Nachfragemanagement, das sich hauptsächlich der Budgetpolitik bediente.

Es war, das soll hier angemerkt werden, allen an dieser Konzeption Mitwirkenden bewußt, daß man mit dieser makroökonomischen Strategie bestenfalls durchtauchen und schlimmstenfalls Zeit gewinnen könnte. Aber das war schon sehr viel angesichts des Umstandes, daß geraume Zeit nötig war, den erforderlichen Strukturwandel der österreichischen Wirtschaft in geordneten Bahnen durchführen zu können und (vielleicht nicht immer energisch genug) eine Konsolidierung des Bundeshaushaltes einzuleiten. – Die Budgetpolitik der Jahre 1975 und 1976 hat sicherlich einen Quantensprung gewagt. Aber die Budgetdefizite von etwa 4½ Prozent des BIP wurden in dem Bewußtsein in Kauf genommen, daß eine unter Umständen schmerzhafteste Budgetkonsolidierung nötig sein werde, sobald es die Konjunktur- und Beschäftigungslage gestattet. – Ein vorwitziger Wirtschaftsforscher stellt als Richtschnur auf, daß das Budgetdefizit (netto) im Durchschnitt mehrerer Jahre 2½ Prozent des BIP nicht übersteigen sollte. Tatsächlich wurde ab 1979 das Netto-

defizit im Verhältnis zum BIP schrittweise gesenkt.

In diese Konsolidierungsphase platzte der zweite Ölpreisschock, dessen Folgen aus verschiedenen Gründen viel schwerer waren als nach dem ersten Schock. Einmal hatte die österreichische Wirtschaft noch nicht die Balance nach dem ersten Schock gefunden. Zum anderen machte die weltweite Restriktionspolitik die Fortsetzung des österreichischen Weges schwieriger. Dollarhaussse und Zinshaussse standen einer konsequenten Kostenstabilisierungspolitik entgegen und schmälerten den Reallohn. Zum zweiten Mal in wenigen Jahren fand eine Einkommensumschichtung großen Ausmaßes statt, diesmal nicht nur zugunsten der OPEC-Staaten, sondern auch zugunsten der Besitzer von Geldvermögen, die (das sei nebenbei bemerkt) überwiegend dieses Vermögen und die daraus resultierenden Erträge nicht versteuern. Als dritter erschwerender Umstand für eine eigenständige Beschäftigungspolitik kam hinzu, daß infolge der zunehmenden Verflechtung der internationalen Finanzmärkte die Geldpolitik ihren autonomen Spielraum verloren hatte. War 1975/76 noch in erheblichem Umfang Liquidität geschaffen worden, um der Rezession zu begegnen, war die Notenbank nunmehr genötigt, die Hartwährungspolitik zu verteidigen und die Geldmenge so knapp zu halten, daß zinsinduzierte Kapitalabflüsse unterblieben.

Obschon zu befürchten war, daß auch der zweite Ölpreisschock in eine weltweite Rezession münden werde, hielt die Finanzpolitik 1981 noch am Konsolidierungskonzept fest. Das Nettodefizit konnte in diesem Jahr auf 2,6 Prozent des BIP gedrückt werden, obschon die Wirtschaft stagnierte. Das Ergebnis von 1981 war restriktiver, als es die mittelfristig angelegte Seidel-Formel verlangte. Die Finanzpolitik hatte sich selbst und der Öffentlichkeit demonstriert, daß Konjunkturorientierung keine Einbahnstraße bedeutet.

Der Voranschlag 1982 war bemüht, den Konsolidierungserfolg zu festigen. Das veranschlagte Defizit war zwar mit knapp 3 Prozent des BIP etwas höher als der Erfolg 1981, aber das schien annehmbar, wenn man berücksichtigt, daß nur ein mäßiger Konjunkturaufschwung prognostiziert wurde, daß die Erhöhung bestimmter Abgaben, vor allem der Sozialabgaben, nicht mehr ohne weiteres fortgesetzt werden konnte, und daß es sich schließlich um ein Vorwahljahr handelt. Der Voranschlag war zur Zeit der Budgeterstellung durchaus realistisch. Der Vorwurf eines Scheinbudgets entbehrt jeder Grundlage. Ich habe mich nochmals mit den Budgetexperten im Haus und außerhalb zusammengesetzt und die Situation vom September 1981 rekonstruiert. Wir kamen rückblickend zu dem Ergebnis, daß der Voranschlag unter den damals gegebenen Bedingungen realistisch war.

Wie kam es dennoch zu einer starken Überschreitung des Voranschlages? Die Antwort darauf fällt nicht schwer: weil der erhoffte Aufschwung ausblieb, weil die Steuereinnahmen viel schwächer waren, als aufgrund der nominellen Entwicklung des BIP zu erwarten gewesen wäre und weil die Bundesregierung zwei Beschäftigungsprogramme in die Wege geleitet hat, die zwar budgetschonend angelegt waren, aber dennoch Budgetmittel kosteten. Von diesen drei Faktoren verdient vor allem der zweite Aufmerksamkeit, nämlich das Versagen der herkömmlichen Steuerfunktionen. Diskussionen mit Experten der Europäischen Gemeinschaften ergaben freilich, daß solche Einbrüche meist nur vorübergehend sind.

Hätte man der drohenden Defizitvergrößerung durch diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite entgegenwirken sollen? Ich meine nein. Wie bereits erwähnt wurde, sind sich die Nationalökonomien trotz vieler Unterschiede darüber einig, daß man automatische

Stabilisatoren wirken lassen solle, sofern es der Zustand der Staatsfinanzen einigermaßen erlaubt. Eine Rückkehr zur Parallelpolitik der dreißiger Jahre wäre ein echter Rückschritt. Es gibt noch einen triftigen Grund, warum der Staat bis nahe an die Grenze seiner finanziellen Leistungsfähigkeit die Beschäftigung stützen sollte. Nur dann, wenn sich der Staat nach Kräften um die Erhaltung der Vollbeschäftigung bemüht hat, darf er frei nach Don Carlos sagen: Sozialpartner, ich habe meine Schuldigkeit getan. Tun Sie das Ihre.

Es ist verständlich oder besser: Es wäre angesichts des bereits im Gang befindlichen Wahlkampfes unverständlich, wenn das Auseinanderklaffen von Voranschlag und Ergebnis im Jahr 1982 nicht in die Zukunft extrapoliert worden wäre. In Gestalt einer arithmetischen Reihe wird argumentiert: Wenn das Defizit 1982 statt 59 Mrd. Schilling 74 Mrd. Schilling betragen habe, dann ist zu erwarten, daß sich die veranschlagten 73 Mrd. Schilling für 1983 im Laufe des Jahres in ein Defizit von 87 Mrd. Schilling verwandeln werden.

Ich halte das für eine unzulässige Argumentation. Wenn die Regierung imstande war, das Defizit zwischen 1976 und 1981 von 4,6 Prozent des BIP auf 2,6 Prozent zu reduzieren, warum soll man ihr nicht die gleiche Kraft für die kommenden Jahre zutrauen? Abgesehen von dieser Vertrauensfrage: Das Budget 1983 wurde wie jedes Budget erstellt, aufgrund bestimmter Annahmen über die Konjunktur, aufgrund von Steuerschätzfunktionen und Wahrscheinlichkeitskalküle für bestimmte Ausgabenverpflichtungen.

Dr. Mock sagt, Experten hätten geschätzt, daß das wahre Defizit um 13 Mrd. Schilling höher sei als das veranschlagte. Ich kenne das Gutachten nicht, aber ich wäre neugierig zu erfahren, was die Experten für den wahren Wert der Steuereinnahmen ansehen. Unterstellen sie die Rückkehr zu den absoluten Werten der alten Steu-

erschätzfunktionen, die Rückkehr zu normalen Wachstumsraten (Elastizitäten) oder eine weitere Abnahme der Elastizitäten?

Niemand wird bestreiten, daß der Voranschlag Unsicherheiten und Fehlerspielräume enthält. Der Ertrag der Steueramnestie läßt sich nur beiläufig schätzen, die Hoffnung auf einen weiteren Rückgang der Zinssätze mag neuerlich enttäuscht werden, und die Steuererträge lassen sich, wie gesagt, zur Zeit nur schwer realistisch schätzen. Wir haben über die einzelnen Budgetansätze zum Teil sehr heftige Diskussionen geführt, in denen das Für und Wider gegenübergestellt und abgewogen wurden.

So viel steht jedoch fest: Das Budget 1982 ist vollziehbar, nämlich dann, wenn die Konjunktur einigermaßen hält. Die bei jedem Budgetvollzug bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten sollten ausreichen, um das vorgeschlagene Defizit einzuhalten und zwar auch dann, wenn sich einige Posten als Fehlschätzungen erweisen sollten.

Schwierigkeiten könnten freilich entstehen, wenn die Konjunktur neuerlich absackt. Manches spräche dafür, daß in diesem Falle entgegen der üblichen konjunkturpolitischen Regel dennoch versucht werden sollte, das Budget auf der vorgesehenen Defizithöhe auszusteuern. Und zwar nicht deshalb, weil die Finanzlage der Republik Österreich so schlecht ist, sondern im Gegenteil, weil sie noch gut ist. Die Staatsschuld pro Kopf ist niedriger als in den meisten anderen Industrieländern, das Nettodefizit des öffentlichen Sektors insgesamt entspricht trotz dem angeblichen Horrordefizit des Bundes dem Durchschnitt der Europäischen Gemeinschaften.

Ich habe jedoch den Eindruck, daß damit die normalen konjunkturpolitischen Möglichkeiten der Budgetpolitik ausgeschöpft sind. Eine weitere Ausweitung des Defizits würde konjunkturpolitisch wenig helfen, weil die Erwartungen negativ beeinflusst wurden, aber die Kontrolle über das Budget sehr erschweren. Belgien und Dänemark, um nur zwei Länder zu nennen, sind Beispiele, denen Österreich nicht nachfolgen sollte.

Wenn man sich dennoch aus beschäftigungspolitischen Erwägungen für eine Ausweitung des veranschlagten Defizits entscheidet, sollte das nicht schleichend zugelassen, sondern im Rahmen eines umfassenden Konzepts verkündet werden, in dem auch die Sozialpartner eidgebunden werden.

Im Grund bin ich optimistisch oder genauer gesagt: Ich teile den sarkastischen Optimismus von Präsident Koren, der sagte, daß die Gefahr einer internationalen Finanzkrise deshalb geringer geworden sei, weil alle Staaten davon betroffen wären. In gleicher Weise scheint sich der Eindruck zu festigen, daß die Restriktionspolitik in manchen Ländern überzogen wurde. Der Federal Reserve Board in den USA hat die Heilige Kuh Geldmenge bereits geschlachtet und hält Geldmengenvergleiche aus institutionellen Gründen für irreführend.

Ich glaube letztlich an die Kraft der Industriegesellschaft, ihre Probleme selbst zu meistern. Wir brauchen nicht zuzuwarten, bis der Kondratieff-Zyklus Ende der achtziger Jahre ausschwingt und grundlegende Neuerungen einen neuen Wachstumszyklus auslösen.

ÖKONOMISCHE KONSEQUENZEN HOHER UNTERNEHMENS- VERSCHULDUNG*)

Gunther Tichy

Kaum irgend eine Frage bewegt die Öffentlichkeit derzeit so sehr wie die Höhe der Verschuldung; nicht so sehr die Höhe der jeweils eigenen Verschuldung, daß man sich eben zunehmend schwerer täte die Raten für das schon reparaturanfällige Auto zu bezahlen, nein, das geht trotz der stagnierenden Einkommen und der verdoppelten Zinsenbelastung recht gut – worüber man sich Sorge macht, das ist die Verschuldung im allgemeinen: Die Verschuldung der Welt – kein Mensch weiß darüber Zahlen, Gott sei Dank – aber auf dem Euromarkt sind es immerhin 1800 Mrd. Dollar, die Verschuldung der Entwicklungsländer, die auf 700 Mrd. Dollar geschätzt wird; die Verschuldung der Regierungen, der USA von 15 Billionen österreichischen Schilling, selbst der soliden Bundesrepublik Deutschland mit 1,6 Billionen österreichischer Schilling, der österreichischen mit immerhin 260 Mrd. S (die Zahlen beziehen sich alle auf 1980, seither sind sie natürlich weiter gestiegen, die österreichische Staatsverschuldung bis Ende 1981 auf 295 Mrd. S). Die Verschuldung der Unternehmungen und Haushalte durch Bankschulden allein machte in den USA 1500 Mrd. Dollar, in der BRD 1300 Mrd. DM und in Österreich 800 Mrd. S aus. Darüber macht sich die Öffentlichkeit Sorgen; wer soll das alles einmal zurückzah-

len, diese Frage bewegt den kleinen Mann und manchmal auch größere Leute. Wer soll das alles einmal zurückzahlen? An wen soll man das alles einmal zurückzahlen und was wird derjenige mit dem vielen Geld machen? Diese Frage wird schon nicht mehr gestellt.

Fast noch mehr als das Niveau der Verschuldung bewegt die Öffentlichkeit das Tempo ihres Zuwachses. In den letzten beiden Jahren wuchs die Euromarktverschuldung um 800 Millionen Dollar pro Tag, die Verschuldung der Entwicklungsländer um 140 Millionen Dollar pro Tag, die Bankkredite in Österreich um 280 Millionen Schilling pro Tag und die Staatsverschuldung in Österreich um 100 Millionen Schilling pro Tag. Und weil Flipper und Videospiele zur Horror-Abreaktion nicht mehr genügen – die Marktwirtschaft hat da schrecklich versagt – muß der Taschenrechner und die Zinseszinsrechnung herhalten: Wächst die Euromarktverschuldung so wie bisher, dann erreicht sie in 10 Jahren 15 Billionen Dollar – unvorstellbar, ich würde sagen ohne weiteren Vergleichsmaßstab genauso unverständlich wie die gegenwärtigen 1800 Milliarden Dollar.

Wächst die österreichische Bankverschuldung in den nächsten 25 Jahren so wie bisher, erreicht sie also 2006 den Wert von 27 Billionen Schilling, nicht vorstellbare $3\frac{3}{4}$ Mio. S Bankschulden pro Kopf jedes Österreicher, vom Baby bis zum Großpapa, oder noch deutlicher, gut 9 Millionen S Bankschulden je Familie. Das kann und darf nicht eintreten! Warum eigentlich? Machen wir die Rechnung umgekehrt: Vor 25 Jahren, 1956, hätte man prognostiziert, die Bankschulden würden pro Jahr um 14,75 Prozent wachsen, was sie auch tatsächlich taten. Nun der kleine Mann auf der Straße oder in der Redaktionsstube hätte damals noch nicht ausrechnen können, wie hoch sie dann in 25 Jah-

*) Text eines Vortrages bei einer Tagung der österreichischen Akademie für Führungskräfte in Graz am 2. Dezember 1982

ren wären, aber die Mädchen in den Zinsstaffelabteilungen der Kreditinstitute konnten das damals. Sie hätten ausrechnen können, daß die Bankschulden auf diese Weise von 28 Mrd. S auf 868 Mrd. S steigen würden, bzw. von 8000 S je Kopf auf 300.000 S je Kopf. Das wäre unvorstellbar gewesen, undenkbar; unmöglich, daß es je zurückgezahlt werden könnte, bei einem damaligen Jahresdurchschnittseinkommen von etwa S 40.000,-. Wer sollte je den Banken diese Beträge zur Verfügung stellen, die sie verleihen können? Nun es ist in den letzten 25 Jahren passiert, obwohl man es sich zu Beginn der Periode nie hätte vorstellen können, und die 868 Mrd. S werden natürlich nie zurückgezahlt. Und die, die dieses de facto nie zurückzahlbare Geld zur Verfügung gestellt haben, lesen zum Teil jetzt diesen Artikel: Es sind die kleinen und mittleren und größeren Sparer, die zwar als einzelne vielleicht ihre Ersparnisse auflösen, um einen Bioschrebergarten zu kaufen, als Kollektiv aber nie aufhören zu sparen, ganz im Gegenteil, Jahr für Jahr mehr sparen. Dem Kollektiv der Schuldner steht also ein Kollektiv der Sparer gegenüber, national wie international. Einzelne zahlen immer wieder zurück, das Kollektiv spart aber immer mehr und in demselben Ausmaß verschuldet sich das Kollektiv immer mehr.

Wo da die Grenzen sind? Wenn der ganze Prozeß gut organisiert ist, sind solche kaum zu erkennen, wenn der Prozeß schlecht organisiert ist, wäre auch die Hälfte der gegenwärtigen Verschuldung schon viel zu viel. Ist aber unser System gut organisiert? Ich komme darauf noch zurück.

So viel also über die psychologischen Konsequenzen oder viel besser sogar Voraussetzungen hoher Verschuldung, die immer wichtiger werden, seit sich im Gefolge der small is beautiful-Welle kleine Geister der Wissenschaft immer mehr überlegen fühlen und der Taschenrechner die Richtigkeit ihrer Überlegungen scheinbar

bestätigt. Nun zu den ökonomischen Konsequenzen hoher Unternehmensverschuldung.

Die ökonomischen Konsequenzen hoher Unternehmensverschuldung in der Theorie

Sucht man die ökonomische Theorie nach Aussagen über Konsequenzen des Verschuldungsgrades durch, findet man viel weniger als die heftige Diskussion in der Praxis vermuten ließe. So etwa betont die *ältere betriebswirtschaftliche Literatur*, daß die Wahrscheinlichkeit finanzieller Schwierigkeiten mit dem Verschuldungsgrad steigen würde, daß das Insolvenzrisiko zunehmen würde, sowie daß an Investitionsprojekte die die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Firma übersteigen, strengere Maßstäbe angelegt würden. Alles das sind Aussagen, die sich grundsätzlich zu volkswirtschaftlichen Aussagen aggregieren lassen: Ein steigender Verschuldungsgrad müßte zu größerer finanzieller Instabilität und zu geringeren Investitionen führen.

Die Aussagen der *jüngeren betriebswirtschaftlichen Literatur* sind in dieser Hinsicht viel vorsichtiger; es konnte zwar bewiesen werden, daß die Kapitalstruktur nicht relevant sein muß, eine klare Ordnung der Bedingungen, unter denen sie es möglicherweise doch sein kann, konnte bisher jedoch nicht erarbeitet werden. Ich will auf diesen Punkt nicht genauer eingehen. Ich möchte aber doch festhalten, daß diese neueren Arbeiten makroökonomisch aggregiert bedeuten würden, daß ein hoher Verschuldungsgrad je nach den Bedingungen unter Umständen gar keine negativen Auswirkungen haben muß.

Sieht man in der *volkswirtschaftlichen Literatur* nach, findet man noch weniger, vor allem in unserer Zeit des in der Literatur noch stark dominierenden *Monetarismus*. Bekanntlich ist

das gesamte Geld- und Finanzsystem im Monetarismus von eher untergeordneter Bedeutung: Der Produktions- und Verteilungsbereich der Wirtschaft ist von ihm völlig unabhängig, ebenso die Preisrelationen, nur das Preisniveau wird von der Geldmenge bestimmt. Die Höhe der Geldmenge, die Zinssätze usw. das sind im Monetarismus alles keine wirklich relevanten Größen, sie ergeben sich aus der Interaktion der wirtschaftspolitisch vorgegebenen Geldmengenwachstumsrate mit den realen Gegebenheiten. Wer Kredit bekommt und bis zu welchem Ausmaß bestimmt der Wettbewerb (für dessen Funktionieren die öffentliche Hand zu sorgen hat), der bei funktionierenden Märkten für die optimale Allokation sorgt. Die Unternehmen verschulden sich, wenn die Ertragschancen für Investitionen höher sind als die Zinskosten; die Zinskosten werden von den Kapitalgebern bestimmt und enthalten natürlich die von ihnen für gerechtfertigt gehaltenen Risikozuschläge. Exzessiv hohe Risikozuschläge werden durch die Konkurrenz der Kreditgeber verhindert.

Natürlich gibt es in den monetaristischen wie in den betriebswirtschaftlichen Modellen die Annahme überaus perfekt funktionierender Kapitalmärkte mit vollkommener Information, Fehlen von verzerrenden Steuern und Transaktionskosten, gleiche Möglichkeiten der Beschaffung von Eigen- und Fremdkapital usw. Eine entscheidende Unsicherheit, die von allen Modellen nicht genügend berücksichtigt wird und auf die ich im folgenden etwas genauer eingehen möchte, ist die zunehmende Variabilität der Zinssätze als Folge von institutionellen Änderungen auf den Finanzmärkten und einer Änderung der Geldpolitik, für die Zinssätze nun eher Instrument als Zwischenziel sind. Zuvor jedoch etwas ausführlicher aber ein weiteres ökonomisches Modell:

Das Modell der Saldenmechanik,

mit dem ich Sie in der Einleitung schon vertraut gemacht habe, ohne es speziell beim Namen zu nennen: Das saldentheoretische Modell geht davon aus, daß in einer geschlossenen Volkswirtschaft die Schulden stets notwendigerweise gleich hoch sind wie die Verpflichtungen; eine „überhöhte“ Verschuldung kann also überhaupt nur zustande kommen, wenn auch „zu viel“ gespart wird und die „überhöhte“ Verschuldung verschwindet dann und nur dann, wenn auch das „überhöhte“ Sparen verschwindet. Die Saldenmechanik bleibt natürlich – wie ihr Name sagt – im Bereich der Tautologie, der Bilanzbuchhaltung; sie kann nichts darüber aussagen, ob die „überhöhte“ Ersparnis zur überhöhten Verschuldung geführt hat, oder ob umgekehrt die überhöhte Verschuldungsbereitschaft durch zusätzliche Ersparnis nachträglich konsolidiert wurde; auch kann die Saldenmechanik gar nichts darüber aussagen, wann eine Verschuldung überhöht ist, eine Frage, bei deren Beurteilung sich Laien ganz generell sehr viel leichter tun als Wissenschaftler. Unterscheidet man im Rahmen des saldenmechanischen Modells die Sektoren Öffentliche Hand, Haushalte, Unternehmungen und Ausland, so machte die Nettoersparnis 1977 in Österreich 65 Milliarden Schilling aus; sie fiel gemeinsam in den Haushalten (25 Milliarden Schilling) und im Ausland (40 Milliarden Schilling) an, den beiden Sektoren, die weniger ausgaben als sie einnahmen (wenn das Ausland als Ganzes weniger ausgibt als es einnimmt, hat es natürlich einen Leistungsbilanzüberschuß und Österreich demgemäß einen Leistungsbilanzdefizit von den erwähnten 40 Milliarden Schilling). In die gesamtwirtschaftliche Verschuldung teilten sich 1977 die öffentliche Hand mit 25 Milliarden Schilling und die Unternehmungen mit 40 Milliarden Schilling, also etwa im Verhältnis 1 : 2.

Hätten sich die Unternehmungen also weniger verschulden sollen, hätte entweder das Ausland und die Haushalte weniger sparen müssen oder die öffentliche Hand hätte sich stärker verschulden müssen. Wären das sinnvolle Lösungen gewesen?

Aus verschiedenen Gründen, die hier nicht genauer erläutert werden können, würde ich annehmen, daß das Sparen der Haushalte nicht nur ökonomisch bestimmt ist, sondern zum erheblichen Teil von tiefer liegenden Motiven und Trieben gesteuert wird, d. h., daß die Haushalte auch bei anderen wirtschaftlichen Verhältnissen Beträge etwa in der eben erwähnten Größenordnung gespart hätten. Wenn aber die Haushalte jährlich etwa 25 Milliarden Schilling sparen und das Ausland weitere 40 Milliarden Schilling „spart“ (indem es an uns mehr liefert als es bezieht und uns die Differenz borgt), dann müssen sich Unternehmungen und öffentliche Hand gemeinsam im Ausmaß von $25 + 40 = 65$ Milliarden Schilling pro Jahr verschulden; ihre Verschuldung muß jährlich um diesen Betrag steigen. Muß sie wirklich? Sparen der Haushalte bedeutet, daß diese mehr einnehmen als sie ausgeben, von 100 Geldeinheiten, die sie von den Unternehmungen als Lohnzahlung bekommen, geben sie bloß sagen wir 85 Einheiten wieder aus; 15 tragen sie zur Bank. Die Unternehmungen haben jedoch 100 Einheiten ausgegeben und erhalten nur noch 85 Einheiten zurück; wollen sie in der nächsten Runde wieder 100 Einheiten auszahlen, müssen sie sich die fehlenden 15 von den Banken ausborgen, ihre Verschuldung muß steigen. Wollen sie keine Verschuldung, heißt das Zwang zur Einschränkung der Ausgaben der Unternehmungen auf 85. Damit können auch die Haushalte nur noch 85 Einheiten Löhne ausbezahlt bekommen, sei es dadurch, daß die Höhe der Lohnzahlungen jedes einzelnen reduziert wird, sei es dadurch, daß nur noch ein Teil der Arbeitnehmer be-

schäftigt ist und Lohnzahlungen erhält. Sparen die Haushalte trotz des geringer gewordenen Einkommens weiterhin 15 Einheiten, reduziert sich der Geldstrom, der zu den Unternehmungen zurückfließt, auf 70, auch die Unternehmer können nur mehr 70 auszahlen, der Schrumpfungsprozeß geht weiter, so lange bis die Einkommen der Haushalte so niedrig geworden sind, daß sie nicht mehr sparen können.

Die Situation anhaltender Sparbereitschaft der Haushalte bei mangelnder Investitions- und damit Verschuldungsbereitschaft der Unternehmungen ist üblicherweise die Situation, in der man nach Konjunkturpolitik der öffentlichen Hand zu rufen beginnt: Der Staat möge zusätzliche Ausgaben tätigen, was natürlich nichts anderes heißt, als daß er die überschüssigen Ersparnisse von 15, auf der die Haushalte bestehen, und die die Unternehmungen nicht brauchen, durch zusätzliche Verschuldung aufnimmt und durch zusätzliche Ausgaben wieder in den Kreislauf zurückbringt. Will oder kann der Staat nicht eingreifen, muß man auf den Marktmechanismus vertrauen: Daß das Überangebot an Ersparnissen die Zinssätze rasch sinken läßt und dadurch einen doppelten Anpassungsprozeß in Gang bringt: Einerseits eine Abnahme der Ersparnisse und andererseits zinsinduzierte Investitionen. Beide Mechanismen können funktionieren, vor allem in bloß schwachen Rezessionen, in tieferen Rezessionen würde ich auf sie heute weniger vertrauen als je zuvor: Gerade in schweren Rezessionen mit erheblicher Arbeitsplatzunsicherheit sparen die Haushalte (unfreiwillig) mehr, weil sie Käufe, die sonst mit partieller Fremdfinanzierung getätigt worden wären, aufschieben; man fährt das alte Auto eben noch ein Jahr länger, läßt eine größere Reparatur doch noch einmal durchführen oder versagt sich das neue Fernsehmodell, mit dem man beide Programme zugleich empfangen könnte. Andererseits werden sich

in solchen Konjunkturphasen wenig Unternehmungen finden, die investieren, selbst wenn die Zinsen sehr niedrig sind, weil die Unsicherheit groß und die Kapazitätsauslastung der vorhandenen Anlagen schlecht ist. Daß die heutigen Kreditmarktbedingungen solche Investitionen besonders unwahrscheinlich machen, darauf komme ich noch zurück.

Es zeigt sich, daß das ganz einfache saldenmechanische Schema doch eine Menge interessanter Zusammenhänge enthält, wobei es sich natürlich um Wenn-Dann-Aussagen handelt, um ganz einfach Logik; aber man sollte es dennoch nicht unterschätzen, es wäre schon viel gewonnen, wenn die Wirtschaftspolitik wenigstens den ganz einfachen Gesetzen der Logik folgen würde. Noch einmal die Aussage des saldenmechanischen Modells: Gegeben der Leistungsbilanzsaldo und gegeben die laufende Spartätigkeit der Haushalte muß die Verschuldung von Unternehmungen und öffentlicher Hand laufend steigen, sonst schrumpft die Wirtschaftsaktivität. Dementsprechend werden diese Schulden auch nicht zurückgezahlt – können gar nicht zurückgezahlt werden, solange die Nettosumme der Ersparnisse steigt. Ein Ansteigen des Verschuldungsgrades der öffentlichen Hand kann verhindert werden, wenn die Unternehmungen die gesamten Ersparnisse aufnehmen, ein konstanter Verschuldungsgrad der Unternehmungen kann erreicht werden, wenn sich die öffentliche Hand im Ausmaß der Gesamtersparnis verschuldet. Welche Alternative ist für die Gesamtwirtschaft besser? Wohl daß die Ersparnis von den Unternehmungen verwendet wird, weil dort durch den Marktmechanismus sichergestellt ist, daß der größere Teil der Ersparnis dorthin gelangt, wo er mit relativ hoher Effizienz eingesetzt werden kann, was bei der öffentlichen Hand nie sichergestellt ist. Allerdings wird es selten genug Entscheidungen dieser Art geben; denn in Rezessionen, wenn

sich die Unternehmungen nicht verschulden wollen, gibt es ohnedies keine Alternative zur Verschuldung der öffentlichen Hand, zu Budgetdefiziten, und auch in Zeiten guter Konjunktur wird man der öffentlichen Hand eine teilweise Fremdfinanzierung ihrer Kapitalbildung wohl nicht verwehren können. Eine steigende Verschuldung der Unternehmungen ist also in Zukunft unvermeidlich; auf eine Besserung der Eigenkapitalrelation durch Innenfinanzierung sollte man nicht bauen, sie wird sich sicher nicht verbessern, eher verschlechtern. Andererseits sollte man sich um die Rückzahlungsmöglichkeiten keine allzu großen Sorgen machen; kollektiv müssen Unternehmungen und Staat ihre Schulden nie zurückzahlen, oder bestenfalls dann, wenn die Sparer ihre Ersparnisse auflösen. Warum sollten sie das aber tun?

Solange die Ersparnis steigt, muß also die Verschuldung steigen, entweder die Verschuldung der Unternehmungen oder der öffentlichen Hand. Sollte man nicht gleich besser das Sparen der Haushalte reduzieren? Könnte man sich dadurch nicht den komplizierten, teuren und riskanten Umweg ersparen? Erstens wäre natürlich zu fragen, wie man das machen sollte; aber selbst wenn das technisch möglich wäre, würde dabei der wirtschaftliche Zweck des Sparens übersehen: Sparen ist Konsumverzicht zum Zwecke der Freisetzung von Produktionsfaktoren, die in der Investitionsgüterproduktion eingesetzt werden können. Würden die Haushalte nicht sparen, bestünde natürlich kein (saldenmechanischer) Verschuldungsbedarf der Unternehmungen, aber schon deswegen nicht, weil die Haushalte keinen Konsumverzicht leisten, also auf keine Ansprüche auf das Sozialprodukt verzichten, sodaß sie demgemäß solche Ansprüche auch nicht übertragen können. Die Unternehmungen brauchen sich zwar nicht verschulden, sie können aber auch nicht investieren, weil weder finanzielle

Mittel noch materielle Kapazitäten dafür vorhanden sind. Die Unternehmungen werden in einer solchen Situation die Preise erhöhen, um ihren Selbstfinanzierungsspielraum zu vergrößern. Tolerieren die Haushalte das, mit anderen Worten, stellen sie keine zusätzlichen Lohnforderungen zur Inflationsabgeltung (was unwahrscheinlich ist) kommt es zu einer kräftigen Vermögenskonzentration, da der gesamte Vermögenszuwachs bei den Unternehmen anfällt. Lassen sich dagegen die Haushalte die Reduzierung ihrer Realeinkommen durch Inflation nicht gefallen, und stellen sie kompensierende Lohnforderungen, kommt es zu einer möglicherweise sehr lang anhaltenden Preis-Lohn-Spirale bei gleichzeitiger Güterknappheit, da mangels ausreichenden Kapitalbestandes die Produktionsmöglichkeiten hinter der Nachfrage zurückbleiben.

In unserer Zeit des Massen-Geldsparens der Haushalte gibt es also keinen Ausweg aus der steigenden Verschuldung der Unternehmen. Gerade diese Unausweichlichkeit macht es aber auch besonders wichtig, die optimalen Voraussetzungen für den Transfer der Ersparnisse von den Haushalten zu den Unternehmungen zu sichern. Keine Saldenmechanik zwingt die Unternehmungen diese Mittel zu nehmen. Werden sie in einer für die Investitionsfinanzierung unbrauchbaren oder unpassenden Form angeboten, können die Unternehmungen auf diese Mittel und damit natürlich auch auf die Investitionen verzichten, das Einkommen sinkt, und es sinkt so lange bis die überschüssige Ersparnis verschwunden ist. Ineffizient organisierte Finanzmärkte können also rezessive Tendenzen auslösen. Ich bitte Sie zu beachten, daß die Darstellung bewußt so gewählt wurde, daß es Ihnen leichtfällt, Vergleiche zur Gegenwart zu ziehen.

Sind die österreichischen Finanzmärkte zweckmäßig organisiert?

Nun: Sind unsere Kapitalmärkte zweckmäßig organisiert? Ich behaupte: Nein! Die österreichischen Haushalte sparen überwiegend in Form von kurzfristigen Einlagen, also in liquider und risikoferner Form, die Wirtschaft benötigt aber für ihre Investitionsprojekte Risikokapital, langfristige Mittel und vor allem zinsstabile Mittel. Auf die Probleme des fehlenden österreichischen Risikokapitalmarktes möchte ich jetzt nicht eingehen, weil das nicht zu meinem Thema paßt, und weil diese Frage ebenso lange wie erfolglos schon diskutiert wurde. Es wäre wenig Neues dazu zu sagen. Sehr wohl aber möchte ich auf einen anderen Strukturmangel des österreichischen, aber durchaus nicht nur des österreichischen, Kreditmarktes eingehen, der sich in den letzten Jahrzehnten nicht nur nicht gebessert, sondern sogar ganz erheblich verschlechtert hat: Ich meine den Mangel an Krediten zu langfristig festen unveränderbaren Zinssätzen.

Vor 20 Jahren wurde der typische Investitionskredit zu einem festen Zinssatz für die gesamte Laufzeit des Kredites abgeschlossen. Die Investitionsplanung konnte rational ablaufen: Man schätzte die Kosten und die erwarteten Erträge, errechnete Renditen und verglich sie mit den Kosten der angebotenen Investitionskredite. Kam ein positives Ergebnis heraus, blieben noch immer unzählige Risiken auf der Produktions- und Absatzseite, die ein gutes Investitionsprojekt zu einer schlechten Investition machen konnten; aber das waren Risiken, die der Unternehmer mit seiner Erfahrung und seinen Möglichkeiten abschätzen konnte. Das für ihn unabsehbare finanzielle Risiko war ausgeschaltet, wenn er fristenkonform und zu festen Zinssätzen finanzierte. Heute ist der Investitionskredit zu festen Zinssätzen vom österreichischen Kre-

ditmarkt so gut wie völlig verschwunden und er ist auch im Ausland weitgehend verschwunden. Die Zinssätze sind variabel, d. h. für den Investor nicht vorhersehbar, entweder weil sie bei jeder Änderung des gesamten Zinsgefüges neu verhandelt werden müssen oder an irgendeine Größe indiziert sind, die vom Unternehmer in ihrer Entwicklung nicht prognostiziert werden kann.

Wie ist es zu dieser Entwicklung gekommen? Ich glaube, man ist in sie hineingeschlittert. Da die Zinssätze im letzten Vierteljahrhundert nur wenig schwankten und ernste Risiken fehlten, fanden die Schuldner nichts dabei, den flexiblen Bedingungen zuzustimmen, wenn der Zinssatz dafür eine Spur niedriger war. Das Risiko das darin steckte, sah man vor 1980 nicht. Die Banken aber waren an den neuen flexiblen Bedingungen sehr interessiert, machten sie es ihnen doch möglich, der Liquiditätsvorliebe der Sparer nachzugeben, die Sparer und sich selbst von den Kapitalbewertungsverlusten bei steigenden Zinssätzen freizuhalten. Ob auf den Euromärkten oder auf dem österreichischen Kreditmarkt, überall gibt es de facto nur noch flexible Sätze, ein Ausweichen auf den Kapitalmarkt ist – zumindest in Österreich fast unmöglich, weil er relativ klein ist und zu rund neun Zehntel von öffentlicher Hand und Banken dominiert wird.

Die Konsequenzen der flexiblen Zinssätze

Daß heute mehr Kredite an die Wirtschaft zu flexiblen als zu festen Zinssätzen gegeben werden, macht es notwendig ein paar Lehrsätze anders zu fassen. Zunächst gilt das für unsere Vorstellungen über die *Zinselastizitäten der Investitionen*. Hohe Zinssätze machen Investitionsprojekte *unrentabel*, so lesen wir in vielen Lehrbüchern, niedrige Zinssätze regen Investitionen an. Diese abschreckende

bzw. anregende Wirkung wird sich wohl nur selten daraus ergeben haben, daß zu den niedrigeren Zinssätzen ein Projekt plötzlich rentabel wurde, das beim höheren Zinssatz nicht rentabel gewesen wäre. Das mag in sehr langfristigen und weniger riskanten Bereichen, wie dem Wohnbau, gelten, kaum jedoch im industriellen Bereich. Viel stärker als ein solch direkter Ertragseffekt werden sich immer Verschiebungseffekte ausgewirkt haben: Man zog Investitionsprojekte vor, wenn man sie günstig finanzieren konnte, und man schob sie auf, wenn es an günstiger Finanzierung mangelte. Im Zeitalter der flexiblen Zinssätze ist das nicht mehr möglich und nicht mehr nötig: Zieht man jetzt ein Investitionsprojekt in eine Periode der niedrigen Zinssätze vor, hat man davon keine nennenswerte Zinersparnis mehr: Der Zinssatz ist ja nicht über die gesamte Laufzeit des Projektes niedriger, sondern es sind bloß in der Gesamtfinanzierungszeit ein paar Monate mehr mit niedrigen Zinssätzen drinnen. Wahrscheinlich wird man unter diesen Voraussetzungen mit keiner nennenswerten Zinselastizität der Investitionen nicht mehr rechnen dürfen.

Das zweite Kapitel der Lehrbücher, das es umzuschreiben gilt, ist das Kapitel über *Konjunkturpolitik und Investition*. Zinspolitik war stets ein wesentlicher Teil der Konjunkturpolitik. In der Rezession versuchte man durch expansive Geldpolitik die Zinssätze niedrig zu halten und dadurch Investitionen anzuregen bzw. vorzuverlegen; in der Hochkonjunktur versuchte man durch hohe Zinssätze die Investitionen zu bremsen und zu strecken. Mit flexiblen Zinssätzen ist beides sinnlos geworden. Kein Unternehmer wird das Risiko auf sich nehmen, Investitionen in die Rezession vorzuziehen, solange sich die Nachfragetrends nicht klar abzeichnen, ohne dafür durch einen nennenswerten Zinsvorteil entschädigt zu werden. So werden wir damit rechnen müssen, daß die

Geldpolitik in Zukunft zur Investitionssteuerung noch weniger taugt als bisher. Ich glaube darin einen von mehreren Gründen für den hartnäckigen Investitionsattentismus des letzten Jahrzehnts sehen zu können.

Das dritte Kapitel unserer Lehrbücher, das wir infolge des Verschwindens fester Zinsversprechen umschreiben werden müssen, ist das Kapitel über die *Folgen der Unternehmensverschuldung*.

Wir hatten uns allmählich an relativ hohe Niveaus der Unternehmensverschuldung gewöhnt und sie unter bestimmten Voraussetzungen, bei Einhaltung bestimmter Regeln als gar nicht unbedenklich gefunden. Daß das Verschwinden fester Zinsversprechen an der Basis dieses Systems nagte, hatten wir zunächst gar nicht bemerkt. Erst die dramatische Steigerung der Zinssätze in den letzten drei oder vier Jahren brachte es an den Tag: Ob ein Einzelkredit zwei oder drei Prozent mehr kostet, darüber kann man zwar lange feilschen, es bringt für die Kostenrechnung des Unternehmens aber nicht allzuviel. Wenn sich aber das gesamte aushaftende Kreditvolumen binnen drei Jahren in seinen Kosten verdoppelt, nämlich von etwa sieben Prozent auf vierzehn Prozent steigt, dann schlägt sich das erheblich in der Kostenrechnung nieder: Eine Verdoppelung der Zinssätze von sieben auf vierzehn Prozent belastet die Industrie mit etwa 12 Mrd. S, genau so stark wie eine etwa achtprozentige Lohnrunde. Manche Auswirkungen in der Vergangenheit, von der Ertragslage der Industrie bis zu Insolvenzstatistik werden im Lichte dieser Zahlen verständlicher.

Allerdings wird das volle Durchschlagen der 12 Mrd. S auf die Gewinn- und Verlustrechnung der Industrie durch zwei Faktoren etwas abgezwängt:

Erstens ist die Industrie nicht nur Kreditnehmer, sondern auch Einleger und profitiert insoweit von den höheren Zinsen auch auf der Passivseite;

der Saldo entwickelt sich etwas weniger dramatisch als die Kreditzinsbelastung allein.

Zweitens ist ein Teil der Zinserhöhung inflationsbedingt und insofern bei den Firmen, die ihre Preise wenigstens im Ausmaß der Inflationsrate erhöhen können bloß ein Durchlaufer. Da aber andererseits die steuerliche Absetzung der *nominellen* Zinsen möglich ist, war die Realzinsbelastung gut verdienender Firmen in der Hochzinsphase äußerst gering. Allerdings waren davon nicht allzu viele Firmen betroffen; der nicht kleine Teil der Firmen, der unter gedrückten Preisen litt und Verluste hinnehmen mußte, wurde von der nominellen Zinssteigerung voll getroffen.

Ich komme damit zum letzten Punkt, zur Frage:

Welchen Einfluß hat der Verschuldungsgrad auf die Insolvenzen?

Bekanntlich haben die Insolvenzen in den letzten Jahren enorm zugenommen. Ihre Zahl ist von unter 1000 pro Jahr zu Beginn der siebziger Jahre auf 1400 im Jahr 1981 und *voraussichtlich* 1500 im Jahre 1982 gestiegen; die Schuldsumme hat von $\frac{1}{4}$ Prozent des Bruttoinlandsproduktes Anfang der siebziger Jahre auf über $1\frac{1}{2}$ Prozent zugenommen. Ist das Folge des höheren Verschuldungsgrads? An und für sich handelt es sich bei Insolvenzen um einen notwendigen marktwirtschaftlichen Ausleseprozeß: Die schlechten Wirtschaftsbetriebe scheiden aus, sie machen Platz für effizientere, indem sie Arbeitskräfte freisetzen, Produktionsmittel abstoßen und Marktanteile zur Verfügung stellen. Es scheint viel dafür zu sprechen, daß überwiegend unternehmerisches Versagen zur Insolvenz führt: Die Logik spricht dafür, weil ja in jeder Branche und in jeder Firmengruppe die überwiegende Mehrzahl der Betriebe nicht insolvent wird; die Politiker sind da-

von überzeugt, daß Insolvenz auf Unternehmerversagen beruht, wie der berühmte Ausspruch von den Reitställen zeigt, und die Statistik scheint es zu beweisen: Nach den Angaben des Kreditschutzverbandes von 1870 gingen von den Insolvenzen des Jahres 1980 je 17 Prozent auf Fahrlässigkeit und Unternehmensfehler, 14 Prozent auf verschuldete oder unverschuldete persönliche Ursachen zurück, zusammen also fast die Hälfte aller Insolvenzfälle; die andere Hälfte geht auf Änderungen der Märkte (24 Prozent) oder Kapitalmangel (28 Prozent) zurück. 1980, vor der Verdoppelung der Insolvenzsumme, hatte der Anteil der „sachlichen“ Insolvenzursachen allerdings statt der Hälfte bloß zwei Fünftel und der der „persönlichen“ noch drei Fünftel betragen. Dabei ist anzunehmen, daß die Untersuchung den Anteil der persönlichen Ursachen in schwierigen Zeiten überschätzt. Denn übermäßige Investitionen und betriebliche Erweiterungen, die in der Statistik des Kreditschutzverbandes unter Fahrlässigkeit ausgewiesen werden, Fehler der rationalen Planung bei Funktionsänderungen, Kalkulationsfehler usw., die als Fehler im innerbetrieblichen Bereich ausgewiesen werden, passieren natürlich immer wieder; in Zeiten kräftigen Wachstums und mäßigen Strukturwandels bleiben sie jedoch ohne größere Folgen – es ist in diesen Zeiten relativ leicht, Unternehmer zu sein –, in Phasen der Krise und des Strukturwandels haben sie die katastrophalen Folgen, die wir in der gegenwärtigen Insolvenzwelle erleben.

Welche Insolvenzursachen können wir aus volkswirtschaftlicher Sicht finden? Ich möchte drei Typen unterscheiden: Wechselkursinsolvenzen, Strukturinsolvenzen und Finanzierungsinsolvenzen. Dabei handelt es sich allerdings bloß um Denkmodelle, die selten rein auftreten. Häufig wirken alle drei Ursachen, gemeinsam mit persönlichen Fehlern, zusammen. Die Unternehmungen, die *Aufwer-*

tungsinsolvenzen erlitten haben, führten vor der Aufwertungswelle der siebziger Jahre ein meist bescheidenes, aber nicht sonderlich gefährdetes Leben auf den Exportmärkten. Sie erzeugten zwar nicht gerade Spezialitäten, aber solide Standardprodukte. Die Aufwertung setzte sie einem unerhörten Preisdruck auf dem Inlands- und noch stärker auf dem Exportmarkt aus. Bei ihrer Standardproduktion war nichts mehr zu verdienen, um kräftig umzustrukturieren fehlten Gewinn wie Reserven. Eine Zeitlang lebten sie von der Substanz, dann war es aus.

Die Firmen, die später *Strukturinsolvenzfälle* würden, litten zwar auch unter der Aufwertung, bei ihnen liegen die Probleme jedoch tiefer. Ihre Produktpalette steht unter der drängenden Konkurrenz der Niedriglohnländer, sie wären auch ohne Aufwertung in Schwierigkeiten gekommen. Sie sind nicht Opfer der heimischen Wirtschaftspolitik, sondern Opfer der neuen internationalen Arbeitsteilung. Der heimischen Wirtschaftspolitik ist äußerstenfalls vorzuwerfen, daß sie die Folgen der neuen internationalen Arbeitsteilung voll und plötzlich durchschlagen ließ und nicht versuchte, durch Maßnahmen der aktiven Strukturpolitik Anpassungshilfen für begrenzte Zeit zu geben, sowie daß sie es versäumte, die Rahmenbedingungen für einen raschen Rückzug aus billiger Massenproduktion hin zu Hochtechnologie und Marktnischen zu schaffen.

Die *Finanzierungsinsolvenz*-Firmen schließlich sind von der Produktionsstruktur her häufig Unternehmungen mit guter und hoher Technologie, Unternehmungen, die häufig die vielzierten Marktnischen sogar gefunden haben. In ihrer Aufbauphase allerdings waren die Gewinne noch nicht sehr hoch oder das Wachstum so rasch und damit der Kapitalbedarf so hoch, daß die Innenfinanzierung auch nicht annähernd ausreichte. Nun gibt es in Österreich keine funktionierenden

Märkte für Eigenkapital, aber auch die Bereitschaft der Banken, Fremdkapital zur Verfügung zu stellen – auch bei minimalem Eigenkapital – war sehr groß. Als dann die Kredite temporär knapp wurden, und zwar gerade in einer Zeit, in der statt Gewinnen vielfach Verluste auftraten und das Zinsniveau auf das Doppelte stieg, konnte diesen, an und für sich guten Betrieben, auch das Niveau ihrer Technologie und ihre Marktnische nichts mehr helfen.

Es war gerade die differenzierende Wirkung der Zinsexplosion, schwach auf die Eintragsstarken und stark auf die Ertragsschwachen, die ihre große Bedeutung als Erklärung der gegenwärtigen Insolvenzwelle ausmacht. Nach Berechnung des Autors wurde schon für die gesamte Industrie die Cash-flow-Quote durch den Anstieg der Zinsen um etwa ein Fünftel gedrückt; für die Firmen, die sich in Schwierigkeiten befanden, war die zusätzliche Zinsenbelastung in einer Zeit auch aus anderen Gründen schrumpfender Gewinne das finanzielle Ende. Aber noch einmal – es war nicht in erster Linie das hohe Niveau der Verschuldung, es war vielmehr das ungebremste Durchschlagen der Zinsenerhöhung auf das gesamte Kreditvolumen und nicht bloß die neuen Kredite, die das Verschuldungsniveau für die Firmen untragbar machte.

Zusammenfassung

Wir werden davon ausgehen müssen, daß die Unternehmensverschuldung auch in Zukunft weiter steigen wird. Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß die Haushalte in Zukunft wesentlich weniger sparen werden als früher und es ist weder anzunehmen noch anzustreben, daß die öffentliche Hand in Zukunft einen wesentlich größeren Teil der Ersparnisse an sich zieht. Die Unternehmensverschuldung wird also steigen – und sie wird nie zurückgezahlt werden, solange Sparer sparen. Über die Rückzahlungsbelastung müssen wir uns daher keine Sorgen machen, sehr wohl aber über die Form, in der die Ersparnisse den Unternehmungen weitergegeben werden. Es muß sich dabei um eine Form handeln, die die Verschuldung für die Unternehmungen möglichst wenig riskant macht. Die gegenwärtigen Kredite zu variablen Zinssätzen sind es sicher nicht. Die Wirtschaftspolitik wird dafür sorgen müssen, daß ein wesentlich größerer Teil der Haushaltersparnisse als bisher den Unternehmungen zu langfristig festen Zinssätzen zur Verfügung gestellt wird, sie wird aber auch dafür sorgen müssen, daß ein wesentlich größerer Teil als bisher in Form von Eigenkapital oder in eigenkapitalnahen Formen angeboten wird. Mit dem nachrangigen Kapital und Genußscheinen wurden erste, noch zögernde Schritte in diese Richtung gesetzt. Größere und bewußtere müssen folgen.

REINDUSTRIALISIERUNG?

Rezensionen von: Helmut Kramer
und Felix Butschek,
Entindustrialisierung? Gustav Fischer
Verlag, Wien 1981;
Industrieroboter im Einsatz –
Ergebnisse eines Symposiums vom
Dezember 1980, veranstaltet von der
Zentralsparkasse und
Kommerzialbank, Wien 1981

Mitte der siebziger Jahre ging die historisch längste Aufschwungphase der westlichen Industrieländer zu Ende. Spätestens seit dem ersten Ölchock 1973 müssen sich die westlichen Industrieländer – gewöhnt an die hohen Wachstumsraten der sechziger Jahre – mit geringerem Wirtschaftswachstum begnügen. Branchen wie z. B. die Automobilindustrie, die jahrzehntelang den Aufschwung getragen haben, kommen plötzlich in große Schwierigkeiten. In solch einer veränderten Situation ist es naheliegend, wenn Wirtschaftswissenschaftler versuchen, dieses Problem zu analysieren und Lösungsvorschläge ausarbeiten. Ein zentraler Punkt in all den Überlegungen sind die Zukunftsperspektiven der Industrie. Die Frage: „Nähern wir uns einer Dienstleistungsgesellschaft und kommt es zu einer Entindustrialisierung der alten Industrienationen“, bewegte Anfang der achtziger Jahre viele der Ökonomen gemüht.

Zu diesem Problemkreis wurden in Österreich zwei Symposien abgehalten: 1980 veranstaltet von der Zentralsparkasse und Kommerzialbank mit dem Thema „Industrieroboter im Ein-

satz“ und 1981 eines mit dem Titel: „Entindustrialisierung?“ unter Patronanz des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Seit damals ist es wieder viel ruhiger um die Frage geworden. Sollte dies vielleicht im Zusammenhang damit stehen, daß vor zwei Jahren der amerikanische Präsident mit einem Programm der „Reindustrialisierung“ antrat, dies aber bis jetzt nicht von allzuviel Erfolg gekrönt war?

Doch zurück zu den oben erwähnten Publikationen: In dem Band „Entindustrialisierung?“ versucht zu Beginn Ragnar Bentzel von der Universität Uppsala die Frage „Nähern wir uns einer postindustriellen Gesellschaft?“ zu beantworten. Zuerst zeigt er drei Erklärungsmuster für die niedrigen Wachstumsraten der OECD-Länder in den siebziger Jahren auf:

1. *McCracken-Hypothese*: Nach dieser Auffassung waren die meisten wachstumsverlangsamten Störungen eine Folge der unfähigen Wirtschaftspolitik und die Schlußfolgerung ist, daß es keine technischen oder langfristigen Faktoren gibt, die eine „Rückkehr zur Wachstumsrate des vorherigen Jahrzehnts verhindern würden“.
2. *Abramovitz-Hypothese*: Diese Überlegungen sehen in der Wachstumsverlangsamung der siebziger Jahre in erster Linie eine Folge der Rückkehr zu einer „normaleren Entwicklung nach der Ausnahmesituation der sechziger Jahre“.
3. *Postindustrielle Hypothese*: Die Quintessenz dieser dritten Richtung besteht darin, daß es in den hochentwickelten Industrieländern langfristig Tendenzen gibt, die eine Entwicklung in Richtung zu einer neuen Gesellschaft bewirken und in der dem „Konsum“ von Gütern weniger Bedeutung beigemessen wird als

heute und mehr Gewicht auf das gelegt wird, was manchmal als „Lebensqualität“ bezeichnet wird. So z. B. Freizeit, Umweltfaktoren...“ Bentzel selbst enthält sich der Festlegung welche der drei Interpretationen nun seiner Meinung nach die „richtige“ ist. Vielmehr sagt er, daß alle drei „ein Körnchen Wahrheit“ enthalten.

Er sieht aber in der Tatsache „Entindustrialisierung“ – wenn überhaupt – nur ein vorübergehendes Phänomen. Nach Bentzel haben die meisten Länder mit einem hohen Entindustrialisierungsgrad Probleme mit ihrer Zahlungsbilanz. Beispiele dafür sind Schweden, Österreich, Norwegen und Frankreich. Als Ausweg aus dem Zahlungsbilanzproblem wird in diesen Ländern der Weg der erhöhten industriellen Produktion beschritten, womit die zeitliche Begrenztheit der Entindustrialisierung erklärt wäre. Nur warum die oben angeführten Länder – nach Bentzel – einen hohen Entindustrialisierungsgrad aufweisen, bleibt dem interessierten Leser verborgen.

Der Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Helmut Kramer, wirft in seinem Koreferat zu Bentzel die Frage auf, ob man auch dann von Entindustrialisierung sprechen kann, „wenn die Industrieproduktion in einem Teil der Welt abnimmt und in einem anderen entsprechend zunimmt, wenn sich also die internationale Arbeitsteilung verschiebt, ohne daß davon die gesamte Nachfrage nach Industrieproduktion betroffen ist.“

In einem weiteren Punkt seiner Ausführungen stellt Kramer die These auf, daß die Übergänge zwischen sekundären und tertiären Sektor sehr fließend sind und es immer mehr darauf ankommt, „integrale Gesamtbedürfnisse zu befriedigen“. Dies ist ein Punkt, der meiner Meinung nach leider in den anderen Referaten nicht behandelt wird. Allein der gesamte Bereich der Forschung und Entwicklung ist derart entscheidend für die

Industrie, daß eine getrennte Betrachtung der beiden Bereiche sinnlos wäre.

Andererseits werden traditionelle Dienstleistungen in zunehmendem Maße „industrialisiert“. Man denke nur an den gesamten Bereich des Tourismus, an die Fluggesellschaften, Hotels, Restaurants und Diskotheken, deren Betrieb sich oft wahrlich wenig von einem Industriebetrieb unterscheiden.

S. J. Prais vertritt in seinem Beitrag „Big or small Business-Trends in der Wirtschaftsstruktur“ die Ansicht, „daß die zukünftige Struktur der Industrie in den westlichen Ländern hauptsächlich vom Wettbewerb bestimmt wird, in den die Niedriglohnländer durch Aufbau einer eigenen Industrie in zunehmendem Maße eintreten werden. Dieser Wettbewerb wird wahrscheinlich auch in Zukunft unsere Großindustrien härter treffen als alle anderen Betriebe, obwohl in der derzeitigen Konjunkturschwäche die größten Firmen infolge ihres leichteren Zugangs zu Kapital begünstigt erscheinen. Wir könnten vielleicht sogar die Prognose wagen, daß in den kommenden Jahren mit größter Wahrscheinlichkeit jene Firmen Erfolge haben werden, die auf sehr breiter Basis, etwa international organisiert sind, Produkte hoher Qualität herstellen und viele einzelne, nur mittelgroße Produktionsbetriebe unterhalten.“

Gunter Tichy ist in seinem Koreferat zu J. Prais der Ansicht, daß nicht groß oder klein die relevante Unterscheidung für die Frage der Entindustrialisierung ist, sondern ob die Produktion in multinationalen Konzernen, spezialisierten Mittelbetrieben oder nationalen Großbetrieben erfolgt. So sind nach Ansicht Tichys sowohl die multinationalen Konzerne als auch die spezialisierten Mittelbetriebe in der Vergangenheit erfolgreich gewesen und dürften dies auch in der Zukunft sein. Nur die nationalen Großunternehmen sind weltweit in Schwierigkeiten gekommen und

werden zwischen Multis und spezialisierten Mittelbetrieben aufgerieben. Es wäre nun interessant, unter welcher Kategorie der Autor die Konzerne AEG und Chrysler einordnen würde?

Unter dem Titel „Alte Industrien in der neuen Weltwirtschaftsordnung“ behandelt Helmut Haschek einen interessanten Aspekt. Die „alten“ Industrien, insbesondere in den Industriestaaten Europas und den USA sind im Moment dem Druck ausgesetzt, daß es zu einer Schwerpunktverschiebung der Standorte in die Entwicklungsländer, wo kostengünstig Arbeitskraft und meist auch Rohstoffe und Energie angeboten werden, kommt. Durch neue Technologien wird es in zunehmendem Maße einfacher, menschliche Arbeitskraft durch Computer und Roboter zu ersetzen, damit fällt aber auch der Standortvorteil der billigen Arbeitskraft weg. Die an sich arbeitsintensive Produktion würde eine kapitalintensive Produktion werden, der Standortvorteil läge wahrscheinlich aus Sicherheitsgründen und Gründen der Kommunikation in der Nähe der Verwaltungszentren. Man könnte daher nach Haschek erwarten, daß eine Repatriierung der Betriebsstätten nach Europa erfolgt.

Viel zu wenig eingegangen wurde bei diesem Symposium – Oskar Grünwald erwähnt es kurz in der Diskussion –, warum der Aufbau neuer Industrien oder die Entwicklung neuer Produktionen oft auf sehr große Schwierigkeiten stößt. Weiters ließen alle Referenten ein Konzept über die Rolle der Entwicklungsländer in der Zukunft fehlen. Wenn es hier nicht gelingt, diese bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung so zu unterstützen, daß sie in Zukunft als Nachfragepotential in Frage kommen, hilft den entwickelten Industrieländern langfristig die stärkste „Reindustrialisierung“ nicht, da es an Nachfrage dieser erzeugten Produkte fehlen wird.

Drittens – und das ist bereits der Übergang zu der zweiten Broschüre

„Industrieroboter im Einsatz“ kann von einem Ende des Industriesystems nicht die Rede sein. Im Gegenteil. Der generelle Eindruck bei der Veranstaltung in der Zentralsparkasse war der, daß wir in gewissen Bereichen sicher an der Schwelle einer weiteren Industrialisierung, getragen von den neuen Schlüsselindustrien: Mikroelektronik, Telekommunikation und neue Materialtechnologien, Gentechnologie, Biomasseverarbeitung, alternative Energietechniken sowie Umweltschutztechnologien, stehen. Trotz dieser Sachverhalte gingen einige Referenten bei dem Symposium der Zentralsparkasse von der Notwendigkeit einer grundlegenden Reindustrialisierung aus. Amitai Etzioni, einer der Berater der derzeitigen Präsidenten der USA, nannte drei Voraussetzungen für die erfolgreiche Reindustrialisierung:

- weniger Staatsausgaben zur Freisetzung von Mitteln für die Reindustrialisierung
- weniger staatliche Kontrollen im Wirtschaftsleben, damit der private Sektor den Bedürfnissen besser entsprechen kann.
- Identifizierung und Förderung der geschwächten Sektoren durch den Staat durch Schaffung eines Entwicklungsrahmens.

Als „geschwächte Bereiche“, die gestärkt werden müssen, nennt Etzioni dann die Bereiche Rüstungsindustrie, Energieversorgung und Transportsysteme.

Die meisten anderen Referenten des Symposiums sahen die Notwendigkeit einer Reindustrialisierung wie Etzioni sie verlangte weit weniger, da der Retter der Industrieproduktion – der Industrieroboter –, bereits kräftige Lebenszeichen von sich gibt. Sie sprachen sogar von einer zweiten industriellen Revolution, die durch die Industrieroboter ausgelöst wird. Nach Alan M. Kantrow kam es bei der „ersten industriellen Revolution zu einer Übertragung physischer Fertigkeiten, bei der zweiten dagegen zu einer

Übertragung von Intelligenz vom Menschen auf die Maschine“.

Anthony A. Massaro spricht sogar davon, daß die Industrieroboter die Fertigungsindustrie ebenso revolutionieren, „wie das Henry Fords Montageband im Jahr 1913 tat, wobei ähnlich weitreichende wirtschaftliche und soziale Folgen zu verzeichnen sein werden“.

Doch im Moment dürften die Roboter doch noch eher recht „primitive“ Gesellen sein. Sie wurden zunächst nur für beschwerliche und gefährliche Arbeitsplätze entwickelt. Die Haupteinsatzgebiete nach William Z. Low sind im Moment: Punkt- und Lichtbogenschweißen, Spritzlackieren und in den Bereichen Gießerei und Schmieden. Aber sie passen sich der feineren Technokultur ihrer Umgebung rasch an. Ihr Tastvermögen verbessert sich und sie erhalten Sichtsensoren. Hans Jürgen Warnecke sieht z. B. eine starke Veränderung der automatischen Montage – speziell von Kleinteilen – durch die Kombination der Rechner- und Industrieroboter mit der Einführung komplexer Sensoren.

„Programmierbare Steuerungen werden in weit größerem Maße als heute in die Fertigung Eingang fin-

den, und geeignete Sensoren werden unzulässige Toleranzen, falsch montierte Baugruppen usw. erkennen und beheben.“

Welche Auswirkungen der verstärkte Einsatz von Industrierobotern auf die Beschäftigung haben wird, kann erlassen werden, wenn man die menschenleeren Produktionshallen von japanischen Automobilfabriken sieht. Sepp Wille fordert als notwendige Gegenstrategie dazu Arbeitszeitverkürzung und die Humanisierung der Arbeitswelt. Zusätzlich müßte man auch die Frage der Einkommensverteilung mit aller Vehemenz stellen. Der Eindruck, den man nach der Lektüre des Bandes „Industrieroboter im Einsatz“ hat, läßt sich am besten durch ein Zitat Sepp Willes bei diesem Symposium wiedergeben: „Der Fortschritt ist nur dann zu bejahen, wenn der Mensch, besser die Erde als Maß aller Dinge gilt, nicht die Technik oder die Wirtschaft schlechthin ... So daß ich sehr oft auch den Eindruck gewinne, daß unser Geist bereits ‚verwirtschaft‘ ist. Sehr oft sind die übrigen Aufgaben der Gesellschaft und die Aufgaben des Menschen bereits von der Wirtschaft und von der Technik verstellt.“

Brigitte Ederer

ZURÜCK ZUR KRISE UND ZU KEYNES

Rezension von: Der Keynesianismus,
Band III – Die geld- und
beschäftigungstheoretische
Diskussion in Deutschland zur Zeit
von Keynes. Hrsg.: G. Bombach,
K.-B. Netzband, H.-J. Ramser,
M. Timmermann, Springer Verlag,
Berlin – Heidelberg – New York 1981,
469 Seiten.

M. Held, Sozialdemokratie und
Keynesianismus – Von der
Weltwirtschaftskrise bis zum
Godesberger Programm. Campus
Verlag, Frankfurt/New York 1982,
310 Seiten

Vor etwa einem Jahr hatte der Rezensent ein Gespräch mit einem arri-
vierten österreichischen Ökonomen
über den Wert oder Unwert eines For-
schungsprojektes über die Arbeitsbe-
schaffungsmaßnahmen der dreißiger
Jahre. Der Gesprächspartner zeigte
darin eine recht seltsame Reaktion:
die dreißiger Jahre, das sei doch für
uns heute fernerliegend als die Proble-
me der Entwicklungsländer, das gehe
uns doch nichts mehr an etc. Das alles
aber in einem so beunruhigten Ton,
als ginge es um eine Beschwörungs-
formel. Hier war offenbar ein Tabu
getroffen und alle weiteren guten
Gründe, warum es sehr wohl gewisse
beachtenswerte Parallelen zwischen
der großen Weltwirtschaftskrise und
unserer gegenwärtigen Stagnation
gibt, fanden wenig Aufnahmebereit-
schaft.

Unterdessen sind freilich die Paral-
lelen so unausweichbar geworden,
daß sie selbst das Tabu, daß „nicht
sein kann, was nicht sein darf“ bei
vielen hinweggefegt haben dürften.
Die Diskussionen um die Deckung

der explodierenden Abgänge der Ar-
beitslosenversicherung sorgen wieder
(wie schon zu Ende der zwanziger
Jahre etwa in der Weimarer Republik)
für politischen Zündstoff. Beitragser-
höhungen und – wie das Beispiel
Frankreichs zeigt – kräftige Leistungs-
kürzungen sind die nicht eben origi-
nelle Antwort. Das „so etwas“ nicht
wieder passieren könnte, weil heute
die internationale Zusammenarbeit
um vieles besser klappt, war schon zu
Zeiten der Hochkonjunktur ange-
sichts des Gerangels in der EG eher
Wunschdenken: heute gibt es bereits
wieder kräftige Anzeichen für die
Möglichkeit kompetitiver Abwertun-
gen und von Importrestriktionen, we-
gen des GATT freilich eher in der
verschleierten Form nichttarifärer
Handelshemmnisse. Der große Han-
delskrieg ist bisher gottlob noch nicht
ausgebrochen, aber er droht recht
deutlich am Horizont.

Die derzeit sehr virulente Diskus-
sion um die Arbeitszeitverkürzung ist
eigentlich auch ein Echo der dreißiger
Jahre (von der 35-Stunden-Woche
sprach man schon zu Anfang von Roo-
sevelts Präsidentschaft). Und schließ-
lich fängt man angesichts der Millio-
nen europäischer Arbeitsloser auch
wieder von staatlicher Arbeitsbeschaf-
fung zu reden an, was unweigerlich
die Diskussion der Effizienz solcher
Notstandsarbeiten und ihrer Konkur-
renz zur „Normalwirtschaft“ nach sich
ziehen dürfte.

Wenn man aus der Geschichte nicht
lernen will, heißt es, ist man gezwun-
gen, sie zu wiederholen. Und ohne die
Parallelen nun überzustrapazieren
(vor allem wegen des heute gegenüber
den dreißiger Jahren unvergleichbar
höheren Wohlstandsniveaus, das die
Gefahr echten Massenelends gering
erscheinen läßt): der Fall Weltwirt-
schaftskrise gehört aus jenem vernach-
lässigten Winkel der Nichtbeach-
tung heraus, in den ihn die Neoliberalen
und sogar die Keynesianer der
„neoklassischen Synthese“ gerne ver-
schwinden haben lassen.

Einer solchen geistigen Auseinandersetzung mit der Vergangenheit dient der eben erschienene dritte Band der großen Dokumentation „Der Keynesianismus“ in höchst produktiver Weise. Im Gegensatz zu seinem eigentlich irreführenden Titel befaßt sich das Sammelwerk der Herausgeber Bombach, Netzband, Ramser und Timmermann vornehmlich mit dem kommentierten Wiederabdruck von Quellen der deutschen konjunkturpolitischen Diskussion aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise. Diese nehmen zwar nicht selten Bezug auf J. M. Keynes als deutschfreundlichen und angesehenen Verfechter einer expansiven Wirtschaftspolitik, stehen aber doch in ihrem eigenen Kontext. Der zuletzt erschienene zweite Band war vornehmlich den nicht-akademischen Reformern und den politischen Plänen gewidmet (man findet darin etwa bedeutende Beiträge des fast vergessenen Robert Friedländer-Prechtel, das 1932 wohl wahlentscheidende Arbeitsbeschaffungsprogramm der NSDAP und andere wichtige historische Dokumente). Der dritte Band hat dagegen „akademischeren“ Charakter. Zu Worte kommen hier Männer wie Erich Preiser, Carl Föhl, Wilhelm Lautenbach, Wilhelm Röpke und auch einige in Deutschland besonders beachtete Stellungnahmen von Keynes. Daneben finden sich aber beispielsweise auch die frühe Darstellung des Multiplikatorprinzips durch den Deutschamerikaner Nicholas A. Johannsen (aus 1913) und Dokumente aus dem Umfeld des gewerkschaftlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammes. Deprimierende Vergleiche zur heutigen Problematik eröffnet vor allem jener Teil, der der Opposition gegen die Deflationspolitik in der Krise gewidmet ist. In dem von Keynes inspirierten Minderheitsbericht der Macmillan-Kommission von Juni 1931 kann man beispielsweise lesen: „A considerable part of the larger towns and industrial centres of the country need rebuilding and re-planning on a com-

prehensive scale . . . It seems an insanity to keep a large proportion of the building trade out of employment when this is the case.“ (Bombach etc. S. 242). Wem würde sich hier nicht etwa der Vergleich mit den schwerst abgewohnten, grünarmen Gründerzeitvierteln unserer Großstädte aufdrängen? Auch Keynes' bittere Vorhersagen über die leeren Deklarationen der Weltwirtschaftskonferenz von 1933 klingen nur allzu vertraut (vgl. S. 251). Und wo Wilhelm Lautenbach von „Inflationskomplex“ und „Inflationshysterie“ spricht und meint: „Auch sonst ganz besonnene und theoretisch gut geschulte Menschen geraten sofort, wenn von zusätzlichem Kredit gesprochen wird, in eine Art von Krampf“, lassen sich Kontinuitäten feststellen. Diese liegen allerdings auch in bestimmten Personen begründet, wenn man an den berühmten Sparaufruf von Gregory, Hayek, Plant und Robbins aus dem Jahre 1932 denkt. Auch Wilhelm Röpke, ein „antizyklischer“ Konjunkturtheoretiker, der sich im späteren Wiederaufbauboom eher keyneskritisch profilierte, verglich damals die Inflationsgeängstigten mit den „Leuten, die in einem Lustspiel immer an der falschen Stelle lachen“ (S. 344). Natürlich lassen sich aus diesen Dokumenten der dreißiger Jahre mit ihrem schweren nominellen Preis- und Einkommensverfall keine unmittelbaren Schlüsse etwa auf die Probleme der Stagflation ziehen. Aber Röpkes damalige Kritik am „konjunkturpolitischen Nihilismus“, am masochistischen Mythos der „Reinigungsfanatiker“, an den Anfeindungen aus Bankierskreisen gegen die „neue Pumpwirtschaft“ und gegen die zyklische Anhebung der Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung in der Krise trifft Phänomene, die sich auch heute wieder beobachten lassen. Als herausgeberisches Werk ist „Der Keynesianismus“ zwar weiterhin so uneinheitlich geraten, wie es die fotomechanisch reproduzierten verschiedenen Schrifttypen seiner Dokumente schon

optisch suggerieren. Einen ununterscheidbaren „Verschnitt“ zweier Aufsätze von Wilhelm Lautenbach zu präsentieren, wie das etwa auf S. 290 ff. und S. 299 ff. geschieht, ist beispielsweise gewiß eine arge editorische Sünde. Dennoch ist die Konfrontation mit den wirtschaftspolitischen Diskussionen der dreißiger Jahre durch die Quellenabdrucke dieses Sammelwerkes für Studierende und wirtschaftspolitisch Interessierte entscheidend erleichtert.

Nicht in ihrer „unausgegorenen“ Form der frühen dreißiger Jahre, sondern als gekelterten Wein in Form der „General Theory“, als ein auf die systematische Höhe der alten liberalen Orthodoxie gebrachtes neues wirtschaftswissenschaftliches und -politisches Paradigma hat die Sozialdemokratie die vollbeschäftigungsorientierte Kreislauftheorie rezipiert. Michael Helds Werk über „Sozialdemokratie und Keynesianismus“ beschreibt diesen Rezeptionsprozeß in einem interessanten, aber qualitativ sehr stark variierenden Buch, das in gewissem Sinn symptomatisch für einen Teil der gegenwärtigen deutschen Universitätskultur sein dürfte.

In seiner brillanten Einleitung verweist der Autor (mit impliziter Kritik am langjährigen SPD-Regierungskurs) darauf, daß trotz steigender Arbeitslosigkeit eine keynesianische Vollbeschäftigungspolitik derzeit nicht im Brennpunkt der Diskussion stehe, aber prognostiziert: „Eine politische Kraft, die das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht angeht, ist unter parlamentarisch-demokratischen Bedingungen ... auf die Dauer nicht mehrheitsfähig“ (S. 8). Daß die „konservative Utopie“ der selbstregulierenden Marktwirtschaft, wie sie etwa von Friedmann und Hayek vertreten wird, dabei ist, in ihren praktischen Ausprägungen allorts katastrophalen Schiffbruch zu erleiden, bestärkt diese Voraussage, auch wenn expansionistische Alleingänge wie der Frankreichs bislang ebenfalls scheiterten.

Der erste Hauptteil von Helds Buch widmet sich einer Darstellung und Kritik der „keynesianischen Revolution“. Auf generell recht hohem intellektuellem Niveau diskutiert der Autor die Vorzüge und Schwächen von Keynes „allgemeiner Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“. Keynes' enge Bindung an die klassischen Ökonomen (etwa seine Akzeptierung der Grenzproduktivitätstheorie als Verteilungstheorie), sein etwas verwaschener Psychologismus, manche seiner Widersprüche werden von Held unter reicher Verwendung von Originalstellen sorgfältig herausgearbeitet. Freilich sind auch etliche der hier zitierten Autoren eher im Sinne des name-dropping verarbeitet, apodiktisch aber falsch spricht Held vom „nicht haltbaren Gesetz der sinkenden Grenzerträge“ und der eher obskure Ostökonom J. G. Bljumin wird mit einer ellenlangen öden Sentenz über das Börsengeschäft zitiert, die in der Feststellung gipfelt, „daß Schwankungen der Börsenkurse von objektiven Ursachen bestimmt werden“ (S. 45–46). Held, auf solche Weisheiten gestützt behauptet: „Die falsche Übertragung und Überbewertung der Welt der Börse scheint bei Keynes die Quelle der Verselbständigung der Erwartungen von den realen Verwertungsbedingungen für Investitionen zu sein.“ Hier muß man den Börsenkenner Keynes, der ja die Erfahrungen des realitätsenthobenen Wallstreetbooms vor 1929 in den Knochen hatte, gegen seinen Kritiker in Schutz nehmen, der seine Börsenerfahrung vornehmlich aus DDR-Publikationen zu beziehen scheint.

Wo Held in der „Krönung“ seiner Keynes-Kritik auf die Überlegenheit der marxistischen Krisentheorie verweist (S. 80 f.) und eine „reibungslöse erweiterte Reproduktion, also ein krisenfreies Wachstum der Wirtschaft gleichsetzt“ mit der „Sprengung der Kapitalverwertung, der Wertproduktion“ (S. 82), erreicht er übrigens einen seiner gottlob eher seltenen Tiefpunkt-

te steriler und unmotivierter Marx-scholastik.

Der zweite Hauptteil des Buches ist den keynesianischen Elementen in den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Sozialdemokratie in den zwanziger und dreißiger Jahren gewidmet. Auch dieser Abschnitt leidet, wie das ganze Buch darunter, daß die wirtschaftliche Realität durch allzu-viele Filter von Literatur und Programmpapieren gesehen wird. Immerhin ist es aber verdienstvoll, daß Held auf Keynes' wirtschaftspolitische Autorität im Deutschland der großen Krise verweist, die dieser schon als prominenter Reparations-gegner erringen konnte. Keynes sprach 1931 auf Einladung der Studiengesellschaft für Geld- und Kredit-wirtschaft des Lübecker Industriellen Heinrich Dräger¹ über die Abkehr vom Goldstandard und schrieb wenig später über die Wirtschaftspolitik der Labour Party einen Artikel im theoretischen Organ des ADGB. Keynes Einfluß als „eines als international anerkannte Autorität genützten Zeugen gegen die fast geschlossene Ablehnung einer expansiven staatlichen Nachfrage durch die herrschende Nationalökonomie in Deutschland“ (Held S. 97), reichte also von der bald mit der NSDAP kooperierenden expansionistischen Wirtschaftslobby bis zu den sozialdemokratischen Gewerkschaften. Als führenden SPD-Theoretiker der Arbeitsbeschaffung würdigte Held Wladimir Woytinsky, den Hauptautor des WTB- (Woytinsky-Tarnow-Baade-)Krisenplanes, und wichtigen Gegner der konservativen wirtschaftspolitischen Linie Hilferdings und Naphthalis innerhalb der SPD. Woytinsky sah 1931 im „Streben nach der konjunkturlosen Wirtschaft“ einen „Einklang zwischen den Gedanken eines Keynes, der dem Liberalismus neues Leben einflößen will, und den Ideen der modernen Arbeiterbewegung, die durch die Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie die Planlosigkeit des kapitalistischen Systems

zu überwinden anstrebt“ (W. Woytinsky: Internationale Hebung der Preise als Ausweg aus der Krise, Leipzig 1931, S. 1). Die von Woytinsky, Tarnow und Baade am 23. Dezember 1931 vorgelegten „Thesen zum Kampf gegen die Wirtschaftskrise“ forderten auch bereits staatliche Arbeitsbeschaffung auf der Grundlage nationaler Kredit- und Geldschöpfung, nämlich ein Beschäftigungsprogramm für eine Million Arbeiter auf der Basis rediskontfähiger Wechsel. Der am 26. Jänner 1932 vorgelegte darauf basierende WTB-Plan steckte hier allerdings bereits zurück. Hilferdings und Naphthalis Haltung erwies sich als verhängnisvoller Bremsklotz. Namentlich Naphthali hatte schon 1930 nachdrücklich vor der „Neigung, einfältigsten Heilslehren und phantasischen Projekten zugänglich zu werden“ gewarnt und gemeint, bei einer Finanzierung der „abwegigen Vorschläge“ Woytinskys lande man bei „Gottfried Feder, den Freigeldleuten oder irgendeinem anderen der zahlreichen inflationistischen Apostel die im Lande umherziehen“ (zitiert bei Held, S. 129 f.). Über die quellenmäßig umstrittene große Konfrontation zwischen Woytinsky und Hilferding im Rahmen einer paritätischen Konferenz zwischen ADGB und SPD im Sommer 1932, hat Held übrigens, außer apodiktisch geäußerten Zweifeln am Wert von Woytinskys Autobiographie wenig zu sagen. Das wirtschaftspolitische Umfeld, etwa die internationale Bindung der Reichsmark und der daraus resultierende Deflationsdruck angesichts der kräftig abwertenden Hauptkonkurrenten fehlen fast völlig.

Daß für die SPD und ihr Konjunkturprogramm die „Aufgabe einer sozialistischen Perspektive“ für die Massenwirksamkeit nicht . . . von Vorteil, sondern ein Nachteil angesichts einer durch die Weltwirtschaftskrise ausgelösten Massenstimmung nach einer grundlegenden Wende vom Kapitalismus zum Sozialismus gewesen sei“ (S. 145), gehört zu jenen Heldsätzen,

die Kopfschütteln erwecken. Die Rhetorik „Gemeinnutz vor Eigennutz“ der Nationalsozialisten war ja nur deshalb so wirksam, weil sie sich zugleich massiv antilinks gebärdete und so den radikalen Neubeginn zugleich als Systemstabilisierung verkaufte. Aber nach solchen Ausrutschern hat Held wieder vielerlei Interessantes, z. B. über die auch bei Emil Lederer vorfindbare These vom Widersinn des Sparens und seine schon 1925 vertretene Wertschätzung öffentlicher Arbeiten als Akt subsidärer Konsumförderung in der Krise, vorzubringen. (Wie sehr der Gedanke öffentlicher Arbeitsbeschaffung originär sozialdemokratischen Charakter hat, belegt im übrigen u. a. Otto Steiger: der in dieser Hinsicht bahnbrechende Minderheitsbericht der britischen „Poor Law Commission“ aus 1909 – im wesentlichen ein Werk der Fabierin Beatrice Webb – und die durch ihn stimulierte Debatte dürften sogar maßgeblichen Einfluß Keynes selbst und die Arbeitsbeschaffungsvorstellungen der liberalen Partei in den zwanziger Jahren gehabt haben.)²

Die SPD im Exil reagierte auf die Katastrophe von 1933 zunächst mit einem verbalen Ruck nach links und mit den revolutionären Planwirtschaftsvorstellungen des von Hilferding verfaßten „Prager Manifests“. Entscheidende Schritte in die keynesianische Richtung waren dann die wirtschaftspolitischen Vorschläge Gerhard Kreyssigs vom Mai 1943 und Richard Löwenthals („Serings“) einflußreiches Buch „Jenseits des Kapitalismus“ aus 1947. Held zeigt hier große Sympathie für Löwenthals mar-

xistisch-keynesianisches Amalgam einer antimonopolistischen Globalsteuerung der Wirtschaft auf grundsätzlich marktwirtschaftlicher Grundlage. Den Durchbruch des Keynesianismus in der SPD verfolgt Held dann über Rudolf Zorns Hautpreferat auf dem Düsseldorfer Parteitag 1948 und das Arbeitsbeschaffungsprogramm von 1950 („Von der Massenarbeitslosigkeit zur Vollbeschäftigung“) bis zum Godesberger Programm, wobei er der Schrittmacherefunktion Karl Schillers besonderes Augenmerk schenkt.

Mit der Abkehr von der in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch recht virulenten Sozialisierungsprogrammatik – nicht zuletzt aus dem Wunsch nach Regierungsfähigkeit – vollzog die SPD damals einen letzten und vielleicht zu weit gehenden Schritt in die Richtung reiner Globalsteuerung. Die Tabuisierung jeglicher Ausweitung öffentlicher Eigentumsrechte auch zu Zwecken der Umstrukturierung führt ja letztlich dazu, daß der Staat, wie im Falle AEG, Verluste mitträgt, dafür aber keine Rechte in Anspruch nimmt. Aber die Geschichte des Rückfalls der Wirtschaftspolitik der SPD hinter die vielfach um einiges aktivistischeren Positionen von Keynes wird von Held nicht mehr behandelt.

Robert Schediwy

1 Heinrich Dräger bzw. die seinen Namen tragende Stiftung sind übrigens auch die (finanziell) treibende Kraft hinter der Herausgabe des Sammelwerkes: der Keynesianismus.

2 Vgl.: O. Steiger, Studien zur Entstehung der Neuen Wirtschaftslehre in Schweden, Berlin 1971, S. 87 ff.

EVOLUTION GEWERKSCHAFTLICHER INTERESSENVERTRETUNG

Rezension von: Franz Traxler,
Evolution gewerkschaftlicher
Interessenvertretung –
Entwicklungslogik und
Organisationsdynamik
gewerkschaftlichen Handelns am
Beispiel Österreich. Braumüller
Verlag, Wien 1982

Das vorliegende Buch untersucht ausgehend von den ökonomischen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen die Wechselbeziehungen zwischen der Organisationsform und dem Inhalt gewerkschaftlichen Handelns. Dabei wird die Entwicklung der österreichischen Gewerkschaften von der Mitte des vorigen Jahrhunderts bis heute rekonstruiert.

Die ökonomische Rückständigkeit der Donaumonarchie und die wirtschaftliche Krise in den siebziger Jahren begrenzten den Handlungsspielraum der frühen Gewerkschaften und die Chance zur Durchsetzung von Tagesinteressen. Nicht zuletzt aufgrund der staatlichen Repressionen, die eine freie Vereinstätigkeit lange Zeit behinderten, mußte der Kampf um die Besserstellung der Arbeiter vor allem politisch geführt werden. Bei den Maßnahmen zur „Sozialen Frage“ wurden die Vertreter der Arbeiterschaft zur Beratung herangezogen.

„Durch die Gewährung materieller Gratifikationen und die Zuteilung gewisser Mitsprachechancen auf korporatistischer Basis unterhalb der – aus konservativer Sicht – kritischen Schwelle demokratisch-parlamentarischer Einflußrechte, sollte die Arbeiterklasse in die politische und ökonomische

Ordnung des Reiches eingebunden werden.“ (S. 8)

Diese Rechnung ging nicht auf, dafür identifizierten sich Partei und Gewerkschaften bereits vor dem 1. Weltkrieg mit den „allgemeinen Interessen“ der Monarchie. Sie gingen auch davon aus, daß der Staat im Interesse der Arbeiterbewegung funktionalisiert werden könnte.

Nach Überwindung der Wirtschaftskrise kam es Ende der achtziger Jahre, Anfang der neunziger Jahre zu einem Aufwärtstrend bei den Gewerkschaften, der sie zu einer gesellschaftlich relevanten Kraft werden ließ. Die Gründe dafür liegen einerseits in der ideologischen und organisatorischen Rekonstruktion der Arbeiterbewegung, andererseits in der ökonomischen Entwicklung.

Die Erhöhung der Kapitalintensität der Produktion führte zu einer Verlängerung der Zeitspanne zwischen Investition und Amortisation und damit zu einem Bedarf an umfassender Planung und Kalkulierbarkeit der betrieblichen Abläufe, um die Kontinuität des Produktionsprozesses zu wahren. Und „wenn infolge geänderter Randbedingungen der Klassenkonflikt nicht mehr unterdrückt und stillgelegt werden konnte, galt es mindestens die Kalkulierbarkeit seiner Austragung zu sichern. Der Abschluß von Tarifverträgen mit den Gewerkschaften kommt diesem Bedürfnis durch die verbindliche Fixierung der Lohnkosten und die Vereinbarung von festen Laufzeiten für die Geltung des Vertragsinhaltes entgegen.“ (S. 48) Daneben konnte auch die Konkurrenz der Kapitalfraktionen untereinander durch die Festsetzung kollektiver Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit eingedämmt werden.

Die Gewerkschaften garantieren also die Einhaltung einer bestimmten Form der Interessensvertretung und der Konfliktaustragung: „Erst die Übernahme dieser Ordnungsfunktion durch die Gewerkschaft vermag für das Kapital einen Anreiz dafür zu bie-

ten, von der Ebene der individuellen auf jene kollektiver Vereinbarungen überzugehen.“ (S. 119)

Gegenstand dieser kollektiven Austauschbeziehungen zwischen Kapitalfunktionären und Gewerkschaften ist nicht nur die Fixierung der Arbeitsbedingungen, sondern auch die Festlegung von (korporativen) Rechten und Pflichten. Das Tarifsystem als Keimzelle und Paradigma aller wirtschaftspartnerschaftlichen Konzepte (S. 123) erhält damit nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine politische Dimension und dies nicht zuletzt deshalb, weil „... die innerhalb der Gewerkschaft organisierte Macht sich nicht allein gegen das Kapital, sondern auch zur Kontrolle ihrer Mitglieder mobilisieren läßt.“ (S. 119)

Mitgliederdisziplin wird daher nicht zuletzt durch die Installation des Tarifsystems notwendig: „Denn durch die Logik von Tarifgemeinschaften wird den Gewerkschaften die Einsetzung von eindeutig nach außen hin bevollmächtigten Repräsentanten und die Einhaltung der vereinbarten Vertragsbestimmungen abverlangt.“ (S. 86)

Auch um den dauernden Bestand der Gewerkschaften, der durch den Akkumulationszyklus immer wieder gestört wird, zu sichern, muß die Spontanität der Massen in Mitgliederdisziplin übergeführt werden.

„Normative Integration ist nur im Hinblick auf jene Lohnabhängigen gewährleistet, die nicht nur die Ziele und Ideale der Gewerkschaftsbewegung, sondern auch diese besondere Form der Zielverwirklichung anerkennen.“ (S. 90)

Da die Gewerkschaften vom Verlauf des ökonomischen Verwertungsprozesses abhängig sind, teilen sie mit den Unternehmern das Interesse einer „florierenden“ Wirtschaft.

„Kooperation als Beziehungsverhältnis zwischen den Organisationen von Lohnarbeit und Kapital mutet infolge der Konflikthaftigkeit der von ihnen repräsentierten Zielsetzungen

und Interessen zweifellos als Paradoxon an.“ (S. 105) Konflikt und Konsens werden damit zu gemeinsamen Momenten ein- und desselben Prozesses. Die Konsenspolitik wird für die Gewerkschaften nicht nur eine „aufgezwungene Form zur Artikulation der Tagesinteressen, sondern (bildete) die identitätsstiftende Richtschnur ihres Politikverständnisses...“ (S. 105) So wurde trotz der Kapitalschwäche im und nach dem 1. Weltkrieg der Reformkurs aufrechterhalten. Dies bedeutet, „... daß die Politik der Zusammenarbeit von ihnen (den Gewerkschaften, Anm.) als Wert an sich betrachtet wurde.“ (S. 122)

Damit die Gewerkschaften handlungsfähig sein können, müssen die internen Kommunikationsprozesse auf die Vereinheitlichung der Mitgliederinteressen abgestellt sein. Dem entspricht die Ausbildung unitarischer, also auf das „Verbandsganze“ bezogene Strukturen, deren Funktion es ist, diese Interessen und Forderungen zu vereinheitlichen. Unitarisch sind „zentrale“ Gremien.

„Die Grundvoraussetzung für die geforderte Distanzleistung von Partialinteressen wird durch ein positionelles Arrangement erbracht, nach dem unitarische Rollenträger einen höheren Rang als die Rollenträger der Partikularinteressen repräsentierenden Subsysteme des Verbandes einnehmen.“ (S. 30) Diese Gremien können nur mit Koordinationsleistungen betraut werden, sie können aber auch im Rahmen der zentralistischen Variante bei internen Interessenskonflikten die Kompetenz haben, zu entscheiden.

Welche Formen gewerkschaftlichen Handelns sich tatsächlich entwickeln, die Entstehung und der Bestand der Gewerkschaften, sind „einerseits in Abhängigkeit vom Solidarisierungsvermögen im Innenverhältnis, andererseits von der strategischen Kompetenz in den Außenbeziehungen (...), auf deren Sicherstellung und Aufrechterhaltung die gewerkschaftli-

che Organisation bezogen ist.“ (S. 31) Die Aufrechterhaltung gewerkschaftlicher Politik über längere Zeiträume, der rationelle Einsatz der Ressourcen und das rechtzeitige Reagieren auf Strategien des Gegners bedürfen einer effektiven Aufgabenteilung im Innenverhältnis.

Um den Bestand der Gewerkschaften gegenüber den ökonomischen Zyklus zu automatisieren – wenngleich die Entwicklung des Mitgliederstandes nicht von der Konjunktur abgekoppelt werden konnte –, bedurfte es Reorganisationsmaßnahmen hinsichtlich einer verstärkten Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen und einer Professionalisierung der Funktionäre.

Der Zentralisationsprozeß der Entscheidungskompetenzen vollzog sich schrittweise. Bei den frühen Gewerkschaftsverbänden war die Mitgliederversammlung zentrales Organ gewerkschaftlicher Willensbildung. Im Verlauf der Konsolidierungsphase der Gewerkschaften wurde der Zentralvorstand zum dominierenden Faktor des Willensbildungsprozesses.

Die Einführung des Repräsentativprinzips wurde daher „...weniger durch die absolute Mitgliederzunahme als durch den Konzentrationsprozeß durchgesetzt.“ Jedoch: „Konzentrationstendenzen und wachsende Mitgliederzahlen erklären den Übergang zu repräsentativen Formen der Willensbildung, nicht jedoch die dominante Stellung des Zentralvorstandes...“ (S. 85) Nach 1945 wurde die Zentralisierung weiter vorangetrieben. Der geringe Einfluß des einfachen Mitglieds ist heute Folge der geringen Eigenmacht des Delegierten-systems.

Die hauptamtlichen Funktionäre wurden zuerst von der Generalversammlung gewählt, nach der Jahrhundertwende vom Zentralvorstand bestellt. Diese Bestellung von oben nach unten bestimmte auch die Interessenslage der „Beamten“ und zwar hinsichtlich der verbandsinternen Macht-

verteilung als auch auf die Inhalte gewerkschaftlicher Politik. Diese Professionalisierung trug zur Sicherung des Bestandes der Organisation bei.

„Jede Politik, die mit dem Risiko behaftet war, die Legalität der Organisation zu gefährden, mußte daher mit den persönlichen, existentiellen Interessen der Funktionärsspitzen kollidieren.“ (S. 116)

In der 2. Republik kam es zu keinem dramatischen Kurswechsel gegenüber der Wiederaufbauphase wie nach dem 1. Weltkrieg. Beide Phasen sind durch die „Übernahme von Ordnungsfunktionen und Mitverantwortung durch die Gewerkschaften im Rahmen der Maßnahmen zur wirtschaftlichen Konsolidierung gekennzeichnet...“ (S. 177) Im Unterschied zur 1. Republik wurde die Politik der Zusammenarbeit jedoch zu einer dauerhaften Verkehrsform zwischen Staat und Verbänden.

„In Hinblick auf die Gewerkschaften besteht die Logik der von ihnen eingeschlagenen Kooperationspolitik darin, ökonomische und politische Zielperspektiven miteinander zu verknüpfen. Sie ist einerseits darauf ausgerichtet, durch Selbstbeschränkung in den (kurzfristig wirksamen) materiellen Forderungen einen Beitrag zur Perpetuierung ökonomischer Prosperität zu leisten, andererseits langfristig die praktizierte Kooperation gegen die Ausweitung des Gewerkschaftseinflusses zu tauschen.“ (S. 184 f.) Der von Staat und Kapital zugestandene Zuwachs an Organisationsmacht läßt sich aber nur systemimmanent aktivieren. Bereits in der 1. Republik erfolgte eine Integration der Gewerkschaften in die Institutionen des politischen Systems. Dies führte zu einer Erweiterung des Handlungsspielraumes der Gewerkschaften aber auch zu einer Verbesserung des partnerschaftlichen Verhältnisses.

„Die kooperativen Verkehrsformen der Zweiten Republik sind das Resultat komplexer, widersprüchlicher Lernprozesse, die bereits lange vor

dem Ersten Weltkrieg einsetzen. Die Sozialpartnerschaft ist daher kein ‚Modell‘ im engeren Sinn, wenn darunter ein anderen Gesellschaften beliebig implantierbares Beziehungssystem von Staat und Verbänden verstanden werden soll.“ (S. 189)

Kooperation ist aber nur dann langfristig gesichert, wenn die Fähigkeit zur Kooperation zu einem Merkmal der Gewerkschaft selbst wird. Die Organisationsform, der Konzentrations- und Zentralisationsgrad, spielt hier eine entscheidende Rolle. „Als kooperationsfähig erweisen sich Verbände in dem Ausmaß, in dem sie imstande sind, auf die Funktionslogik gesamtgesellschaftlicher Regulierung zuge schnittene Politiken zu formulieren und intern durchzusetzen.“ (S. 214)

Die letzten Seiten des vorliegenden

Buches sind der kooperativen Gewerkschaftspolitik in der Krise gewidmet. Fest steht, daß „Die Transformation der Gewerkschaftspolitik . . . auch die Transformation der Organisationsform implizieren“ würde. (S 273 f.) Ob es dazu aber kommt, bleibt fraglich.

Abschließend sei auf die Fülle des Datenmaterials, die detaillierte Wiedergabe des Organisationsaufbaus des ÖGB und der Gewerkschaften, hingewiesen. Sowohl theoretisch als auch historisch ist das vorliegende Buch wohl eines der essentiellsten Beiträge zum Verständnis aktueller Gewerkschaftspolitik. Dem kann auch die abgehobene Sprache, die vor allem die von der Thematik Betroffenen abschrecken wird, keinen Abbruch tun.

Ulrike Moser

KÜRZERE UND FLEXIBLERE ARBEITSZEITEN

Rezension von: Arbeitszeitpolitik,
Formen und Folgen einer
Neuverteilung der Arbeitszeit, hgg.
von Claus Offe, Karl Hinrichs und
Helmut Wiesenthal, Frankfurt/New
York: Campus, 1982

Auf knapp 300 Seiten beleuchten 22 Autoren in 18 verschiedenen Beiträgen und einer ausführlichen, dem Einstieg und Überblick sehr förderlichen Einleitung der Herausgeber die verschiedensten Fragen der Arbeitszeitdiskussion in Relation zur aktuellen und künftigen Beschäftigungsproblematik. Was dabei an Daten, Argumenten und zum Teil ebenso originellen wie kontroversiellen Überlegungen präsentiert wird, vermittelt neben zahlreichen Fakteninformationen zugleich einen anschaulichen Eindruck vom gegenwärtigen Stand der einschlägigen Debatten. Es zeigen sich nämlich an zahlreichen Stellen die mit den Forderungen nach einer neuen Arbeitszeitpolitik verbundenen Bedenken und Grundsatzfragen ebenso wie auch eine gewisse Redundanz von strittigen Argumenten, die in vielerlei Schattierungen und Zusammenhängen immer wieder auftauchen. Dadurch wird der Eindruck von der Schwierigkeit der Materie etwas über Gebühr verstärkt. Allerdings ist diese kritische Anmerkung mehr der Situation als den Autoren geschuldet:

Die Herausgeber hätten zwar auf manche Beiträge verzichten können, um das Durchlesen zu erleichtern. Zugleich wären damit aber auch Informationen und Anregungen preisgegeben worden, die gerade im gegenwärtigen Stadium der Diskussion noch keineswegs verzichtbar sind.

So wie das Buch zusammengestellt ist, bietet es zweierlei: Dem Analytiker und sozialwissenschaftlichen Theoretiker des Problems die Möglichkeit, die Vielfalt der Zugangsweisen und die dabei entstehenden Grundmuster der Argumentation von Pro- und Kontraparteien zu beobachten, zu vergleichen und zu versuchen, die zentralen Elemente dieser Auseinandersetzung für eine weiter in die Tiefe gehende Diskussion herauszulösen. Für den interessenpolitischen Praktiker bringt der Band ein breites Spektrum von Einzelbeiträgen, von denen jeder einzelne bestimmten Informationsbedürfnissen genügen kann. Der Leser kann sich ohne weiteres auf die speziell ihn interessierenden Aufsätze konzentrieren, da deren Eigenständigkeit und Geschlossenheit sehr ausgeprägt sind: Jeder kann für sich bestehen – und doch ergeben sich ständig Anregungen, auch in anderen Abschnitten weiterzulesen.

I. Die thematische Struktur

Vom „Praktikerzugang“ ausgehend sei hier zunächst auf die Gliederung der verschiedenen Schwerpunkte hingewiesen. Zu Beginn geben zwei Artikel über *historische und institutionelle Entwicklungen* Auskunft: Christoph Deutschmann behandelt Geschichte und Funktion des Normalarbeitstages, Ulrich Mückenberger jene des Arbeitszeitrechts. In einem zweiten Block geht es aus makroökonomischer Sicht um die künftigen *Wirkungen und Realisierungschancen von Arbeitszeitverkürzungen* (Dieter Kunz bzw. Lutz Bellmann/Hartmut Ollmann).

Darauf folgt in drei Gruppen der größte Teil der Beiträge: Erstens geht es dabei um *Standpunkte und Strategien der Arbeitgeberseite*. Werner Friedrich präsentiert hier Ergebnisse von Unternehmensbefragungen; Hedwig Rudolph behandelt die spezifische Situation teilzeitbeschäftigter

Frauen „zwischen ‚Präferenzen‘ und Profit“; Uwe Engfer problematisiert „Arbeitszeitflexibilisierung als Rationalisierungsstrategie im Dienstleistungssektor“. Eine zweite Gruppe bilden vier Aufsätze, welche auf *Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten und gesellschaftspolitische Zielsetzungen* eingehen. Davon beziehen sich zwei auf Formen und Bedeutung von Wertwandel und Arbeitsmotivationen in der fortgeschrittenen Industriegesellschaft (Karl Hinrichs/Helmut Wiesenthal und Burkhard Strümpel). Gerd Heyer untersucht Veränderungsmöglichkeiten der Arbeitszeitdauer und -lage unter dem Gesichtspunkt einer die bisherigen Ansätze weiterführenden Beschäftigungs- und Humanisierungspolitik. Gerd Vondrach behandelt die neuen Entwicklungen, in welchen geänderte Werthaltungen und soziale Perspektiven zum Ausdruck kommen: „Eigeninitiativen, informelle Arbeit und Arbeitszeitflexibilität. Überlegungen zu einer wünschbaren Umstrukturierung der Arbeitsgesellschaft.“ Eine dritte Gruppe von Autoren behandelt explizit und ausführlich die kontroversielle *Situation der aktuellen gewerkschaftlichen Arbeitszeitpolitik*. Diese sechs Beiträge kreisen im wesentlichen um die Fragen der Abschätzung verschiedener arbeitszeitpolitischer Maßnahmen in ihrer Auswirkung auf die gewerkschaftliche Organisation der Arbeiter und Angestellten bzw. auf deren Arbeits- und Lebensbedingungen. Im einzelnen untersucht Hans Gerhard Mendius die Wahlmöglichkeit zwischen Wochenarbeitszeitverkürzung und Frühpension, Gerhard Bäcker/Hartmut Seifert greifen die Problematik der individuellen Flexibilität gegenüber dem eingefahrenen tariflichen Regelsystem generell auf. Die „Organisationsfrage“ und die Dilemmata „alter“ vs. „neuer“ Arbeitszeitpolitik diskutieren eingehend in drei aufschlußreichen Beiträgen Dieter Mertens, Andreas Hoff und Georg Vobruha. Jürgen Rinderspacher stellt in Fra-

ge, ob Arbeit durch Arbeitszeitgestaltung „humanisiert“ werden könne.

Den Abschluß des Buches bildet schließlich ein Beitrag über *internationale Aspekte*, der die Situation der Arbeitszeitpolitik in Frankreich und Italien beleuchtet (Sophie Alf).

II. Skizzierung einiger Thesen und Argumente

Von der inhaltlichen Quintessenz her kann gesagt werden, daß grundsätzlich in allen Beiträgen eine deutlich positive Haltung zur Arbeitszeitverkürzung zum Ausdruck kommt, im einzelnen aber deren Art und Ausmaß, Wirksamkeit und Gewichtung im Rahmen umfassenderer politischer Strategien unterschiedlich beurteilt werden.

Faßt man zunächst die längerfristigen Entwicklungen der Arbeitszeit seit Beginn der Industrialisierung ins Auge, so erscheint als zentrale und bis in die Gegenwart qualitativ unübertriffene Errungenschaft auf diesem Gebiet die Forderung und allmähliche Durchsetzung der 8-Stunden-Normalarbeitszeit für alle lohnabhängig Beschäftigten.

Die breite Kampagne dafür begann mit dem internationalen Sozialistenkongreß von Paris 1889, und den ab dieser Zeit regelmäßig stattfindenden Maifeiern. Die Durchsetzung der beiden Haupttendenzen – Verkürzung und kollektive Normung – verlief nach Branchen, Qualifikationsstufen und dgl. höchst unterschiedlich. In Deutschland kam es erstmals 1901 zu einem Tarifvertrag für Buchdrucker, der – explizit zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Lohnrückerei – auch eine Begrenzung der täglichen Arbeitszeit auf 8 Stunden für die Facharbeiter enthielt (Mückenberger, S. 53). Der allgemeine 11-Stunden-Tag (an Samstagen 10 Stunden) wurde für Frauen 1891 eingeführt. Die zahlreichen Einzelschritte der allmählichen Arbeitszeitverkürzungen erfolgten je-

weils keineswegs aus dem direkten Druck des sozialen Elends heraus. Die Anpassungen erfolgten immer erst, als sie politisch nicht mehr aufzuschieben waren und zu einem Zeitpunkt, „als die schlimmsten Mißstände ohnehin schon überwunden waren“ (Deutschmann, S. 34). Faktisch waren die Arbeitszeitverkürzungen stets eine Frage von (bisher zunehmender) gewerkschaftlicher Organisierbarkeit der Arbeiterschaft. Diese erreichte erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts infolge der zunehmenden Qualifikationen einer ständig wachsenden Zahl von Facharbeitern und der Herausbildung städtischer Industriezentren (anstelle der frühkapitalistischen ländlichen Fabriks- und Hausindustrie) eine hinreichende Dichte. Die städtischen Arbeiter waren nicht nur regional günstiger konzentriert, sondern auch infolge der Kenntnis ausgleichender Regeln des Zunftsystems eher zu kollektivem Handeln fähig. Das höchst aktuell klingende Prinzip der Verteilung vorhandener Arbeit auf alle stellt übrigens eine im wahrsten Sinn des Wortes *zünftige* Absicht dar.

In diesem Zusammenhang ist auch auf den machtpolitischen Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion hinzuweisen: Daß nämlich die Nichtbewältigung von hohen und wachsenden Arbeitslosenanteilen die Gewerkschaften schwächt und umgekehrt jede diesbezüglich erfolgreiche Maßnahme die Arbeitnehmerposition stärkt (Mendius, S. 181). Dazu gehört u. a. – auch wenn es bisher nicht in die lang eingeübten tarifpolitischen Traditionen paßt – die Berücksichtigung des zunehmenden Strebens nach höherer Arbeitszeitflexibilität: Auch dies könnte zu einer Verbesserung der Konfliktfähigkeit beitragen (Vobruba, S. 220).

In der Einleitung (S. 8 ff.) wird aus einer Betrachtung des prognostizierten Verlaufs von Erwerbspersonenpotential, Produktivität und Produktionssteigerung der Schluß gezogen, daß die Senkung des angebotenen Ar-

beitsvolumens als günstigste Steuerungsvariable zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit anzusehen sei. De facto stellt ja die zunehmende Arbeitslosigkeit selbst eine solche Verknappung dar – wobei allerdings die sozialen und finanziellen Kosten den „Ausgeschlossenen“ bzw. der öffentlichen Hand angelastet werden. Die Wege zu einer gezielten Verknappung können, wie in vielen Beiträgen dargestellt, verschiedener Art sein. Dabei sind noch komplexer und kontroversieller als die diversen Modelle zur Verkürzung jene zur Flexibilisierung der Arbeitszeit.

Sehr deutlich tritt die Gegnerschaft der Gewerkschaften gegen eine Ausbreitung von individuell oder betrieblich ausgehandelter Teilzeitarbeit hervor – nicht zuletzt als Teil des generellen Widerstands gegen den drohenden Bedeutungsverlust kollektiver Arbeitszeitregelungen. Daraus resultiert eine zögernde Haltung der Gewerkschaften, welche die Arbeitszeitverkürzung und insbesondere die Arbeitszeitflexibilisierung keineswegs radikal und energisch fordern; auf der anderen Seite sind hingegen auch die Widerstände von Unternehmerseite keineswegs monolithisch gegen alle Maßnahmen gerichtet. So üben sich gewissermaßen die Betriebe seit Jahrzehnten im Umgang mit relativ flexiblen Teilzeitbeschäftigungen im Bereich der Frauenberufstätigkeit (vgl. Rudolph, S. 98 ff.). Ganz allgemein finden solche Regelungen besonders im Dienstleistungssektor großes Interesse, da hier durch Arbeitszeitflexibilisierung die Kosten der „dienstleistungstypischen Reservekapazitäten“ gesenkt werden können (Engfer, S. 110). Dagegen treffen sich die auf kollektive Regelungen zielenden Absichten der Gewerkschaften mit jenen der Betriebsleitungen eher im klassischen Bereich der Industrie: Hier geht es im wesentlichen „nur“ um „chronometrische“ Varianten (Arbeitszeitverkürzungen), im Dienstleistungsbereich dagegen außerdem

auch (und nach dem Willen der Unternehmerseite: primär) um „chronologische“ Varianten (Arbeitszeitflexibilisierung).

Wenn somit zwar die Reihen der Opposition keineswegs einheitlich und dicht geschlossen sind, so gibt es aber auch eine Spaltung im Lager der Befürworter von Maßnahmen, die das gesellschaftlich verfügbare Arbeitsvolumen steuern sollen. Die Unterscheidungen zwischen „alter“ (kollektiver, vereinheitlichend-normierender) und „neuer“ Arbeitszeitpolitik (mit Individualisierungstendenzen der Arbeitszeit) bedeuten jedoch keineswegs, daß sich entsprechende Maßnahmen nicht etwa in ihrer Wirkung ergänzen könnten. Dieter Mertens rechnet damit, daß Arbeitszeitflexibilisierungen Entlastungseffekte im Umfang von wenigstens 2 Prozent der Belegschaften in betroffenen Betrieben erbringen müßten (S. 203). Bei Verkürzungsmaßnahmen erwartet er, daß aus 50 Prozent des eingesparten Arbeitsvolumens neue Arbeitsplätze entstehen könnten, wobei diese Rate in wirtschaftlichen Expansionsphasen wesentlich höher wäre.

Mertens tritt daher auch für „anti-zyklische“ Arbeitszeitverkürzungen ein, d. h. entsprechende Reduzierungen hätten eigentlich schon längst erfolgen sollen. Zusätzlich wird als selbstverständlich betont, daß auch Wachstums- und Arbeitszeitpolitik sich nicht konkurrenzieren, sondern ergänzen müssen. Ähnliche Überlegungen über das Verhältnis „individueller“ und „kollektiv“ ausgehandelter Regelungen führen Bäcker/Seifert zu dem Schluß, daß „über den Weg allgemeiner linearer Arbeitszeitverkürzungen ... eine Annäherung von tatsächlicher Arbeitszeit und individuellen Vorstellungen und Wünschen am ehesten erreichbar“ sei (S. 259).

Mehrere Beiträge machen deutlich, daß die künftige Arbeitszeitpolitik von drei Punkten aus zu problematisieren ist: Den Argumenten der volkswirtschaftlichen Dringlichkeit stehen

unternehmensbezogene, betriebliche Widerstände gegenüber. Die Durchsetzbarkeit wiederum wird nur relativ schwach von entschiedenen Forderungen und Wünschen aus den Kreisen der beschäftigten Arbeiter und Angestellten unterstützt. So weisen Hinrichs/Wiesenthal darauf hin, daß „die Zahl der aktuell an kürzeren Arbeitszeiten Interessierten überschätzt wird“ (S. 132). Begründungen und Erklärungen dafür müssen Beobachtungen und Überlegungen einbeziehen, in welchen die Frage nach Arbeit und Arbeitszeit grundlegender bzw. „radikaler“ nicht bloß instrumentell behandelt wird. Beim nunmehr erreichten Stand von Normalarbeitszeit und relativ hoher sozialer Sicherheit könne es eigentlich nur vordergründig um die Arbeitszeit, im Endeffekt müsse es um Form, Inhalt und Selbst-Definition der Arbeit (also schließlich um Arbeitspolitik statt um Arbeitszeitpolitik) gehen.

In Frage stehen unter diesem Gesichtspunkt vor allem das Problem der Werte und moralischen Forderungen der industriellen Arbeitsgesellschaft (vgl. Strümpel, S. 137 ff.) einerseits sowie die Konzepte unterschiedlicher Arbeitsgestaltung und -märkte („formelle“ vs. „informelle“ Arbeit etc.). Die wesentlichen Aussagen dazu ergeben kurz zusammengefaßt folgendes Bild: Der vielfach überstrapazierte „Wertwandel“ vollzieht sich keineswegs in Form eines unilinearen Überganges in ein neues, allgemeingültig werdendes Wertmuster (wie etwa jenes der industriellen Arbeitsgesellschaft). Es kommt aber zu einer Wertedifferenzierung, wobei eine Reihe von sozialen „Konflikten um die Bedingungen der Werteverwirklichung“ entstehen dürften (Hinrichs/Wiesenthal, S. 136). Um diesen Schwierigkeiten effizient zu begegnen, werden auf lange Sicht Veränderungen im Verhältnis zwischen formeller und informeller Arbeit notwendig sein, wird es de facto zu einer Milderung der Grenzziehung zwischen Erwerbs- und

Nichterwerbstätigkeiten kommen müssen. Vonderach deutet diesbezüglich (S. 171 f.) für die praktische Politik einige mögliche Richtungen an: „1. Eine von Staat, Gewerkschaften und Betrieben getragene ... Arbeitszeitflexibilisierung ... mit dem Ziel, die ‚Normalität‘ einer ununterbrochenen Vollarbeitszeit-Berufsbiographie aufzulösen ... 2. Eine gezielte Förderung von Kleinbetrieben ... Eigeninitiativen ... und Alternativprojekten im Zwischenbereich zwischen formeller und informeller Ökonomie ... 3. Ermöglichung eines verringerten Arbeitsangebots für den formellen Sektor durch die Förderung und Absicherung von produktiver Eigenarbeit im Haushalt und von unentgeltlich geleisteter Gemeinschaftsarbeit ...“

Daß derartige Vorschläge nicht aus der Luft gegriffen sind, zeigen manche in Ansätzen bereits entwickelte Realisierungsversuche, aber auch die Herausbildung einer entsprechenden sozialen Basis für teils divergierende, teils komplementäre Arbeitsformen. Vier solche Gruppen, welche teilweise die Ratio der industrialisierten Arbeitswelt hinter sich lassen, benennen Hinrichs/Wiesenthal (S. 127 ff.): „A. Arbeitskräfte mit ‚traditionellem Arbeiterbewußtsein‘ ... B. Die ‚allseitigen Optimierer‘ ... C. Die ‚opportunistischen Genießer‘ ... D. Die ‚halben und ganzen Aussteiger‘.“

Für die gewerkschaftliche Arbeitszeitpolitik bleibt festzuhalten, daß eine neue Form des Zusammenwirkens kurz- und langfristiger Perspektiven bzw. Strategien erforderlich wird. Kurzfristig muß es zunächst um Arbeitszeitverkürzung mit dem Ziel der Arbeitsmarktentlastung gehen. Dabei ergeben sich Kontroversen mit der Arbeitgeberseite vor allem in bezug auf eine generelle Kürzung der Wochenarbeitszeit. Der Einsatz von Arbeitskraft als Produktionsfaktor für eine bestimmte Zeitspanne ist nicht zuletzt – gleichbleibende bzw. sich geringfügig und kontinuierlich verändernde Produktivität vorausgesetzt –

volkswirtschaftlich gesehen auch relevant für die funktionelle Einkommensverteilung. Ein gesamtwirtschaftliches „Verteilungsrisiko“ entsteht jedoch nur bei rascher Einführung einer deutlichen Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich (der zur Erhaltung der Konsumnachfrage notwendig erscheint). Eine langsame, stufenweise Einführung hingegen neutralisiert diese Verteilungswirkung – wie auch etwa die segmentale Arbeitszeitverkürzung kaum die Profitinteressen, wohl aber die Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensverhältnisse innerhalb der Arbeitnehmer-schaft tangieren dürfte (Bellmann/Ollmann, S. 74 ff.).

Derartige Überlegungen zeigen, daß die Arbeitszeitproblematik auch mit gesellschaftspolitischen Zielsetzungen zusammenhängt. Allerdings kommen zu den klassischen Konflikten zwischen Kapital und Arbeit neue Elemente von Sinn- und Wertfragen hinzu. Eine Brücke zwischen diesen bisherigen und zukünftigen Aspekten gewerkschaftlicher Politik könnten neue Versuche zur komplexeren – aber dennoch möglichen – Tarifierung flexibler (Arbeitszeit-) Regelungen bilden, z. B. durch effektive Abschöpfung von Produktivitätsgewinnen über tarifliche Zuschläge bei flexiblen Arbeitszeitformen (vgl. Hoff, S. 210 ff.).

In längerfristiger Betrachtung regt einer der Autoren an, daß die Gewerkschaften neben ihrem traditionellen Einsatz für die Proportionierung von Geldeinkommen und sozialer Sicherheit einer „Reorganisation der gesellschaftlich dominanten Zeitstrukturen“ wesentlich mehr Aufmerksamkeit widmen sollten (Vobruba, S. 230). Nur dadurch könne die Umwandlung der industriellen Arbeitsformen so erfolgen, daß nicht die Produktion und Rationalisierung preisgegeben werden, sondern daß es zu einer neuen Phase der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der kapitalistischen Produktionsorganisation kommt.

Josef Hochgerner

MARKTWIRTSCHAFT UND MONETARISMUS

Rezension von: Ludwig-Erhard-Stiftung, Symposion VIII, „Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung“, Gustav Fischer-Verlag 1982; N. Kaldor, „The Scourge of Monetarism“, Oxford University Press 1982; U. Teichmann, „Grundriß der Konjunkturpolitik“, Verlag Vahlen 1982.

Die Erhard-Stiftung verspricht mit ihrem Titel mehr, als die Publikation dann hält, denn nur zwei der vier Referate beschäftigen sich unmittelbar mit dem Thema (Dürr will die Inflation im Sinne des Monetarismus bekämpfen, Biskup erörtert die Wirtschaftsverfassung der EG). Die Beweisführung – es geht ja um die „Bewährung“ – erschöpft sich darin, alle Positiva des wirtschaftlichen Geschehens für die Soziale Marktwirtschaft zu reklamieren und alle Negativa auf verfehlte Eingriffe zurückzuführen; wieweit das überzeugend ist, muß der Leser selbst entscheiden. Starbatty liefert eine interessante Interpretation dessen, was Müller-Armack gemeint hat, samt einer Differenzierung gegenüber der Freiburger Schule.

Durch alle drei Beiträge zieht sich jedoch als zentrales Anliegen das Freiheitsproblem, das im vierten Beitrag direkt angesprochen wird (Watrin über den neuen, nicht mehr zu bändigenden Superstaat). Und hier zeigt sich wieder einmal, daß die Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft den Begriffen Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit usw. eine bestimmte Bedeutung geben, was zwar ihr gutes Recht ist, aber kein Monopol darstellt. Wie kommt es, fragt etwa Watrin (S. 143), daß in Demokratien eine Vermehrung

der Staatsaufgaben und zunehmende Einschränkung der individuellen Freiheit zu beobachten sind? Er unterstellt dabei stillschweigend Freiheit *von* staatlichen Eingriffen, aber genauso gut kann Freiheit definiert werden als *durch* staatliche Eingriffe geschaffene Palette von Möglichkeiten. Für extreme Individualisten ist natürlich die prozedurale Gerechtigkeit entscheidend – gerechte Spielregeln bewirken, daß jedes Spielergebnis gerecht ist (daher „Ordo“-Liberalismus). Substantive Gerechtigkeit, die nicht jedes Spielergebnis akzeptiert, liefert eben andere Ergebnisse und ist genauso plausibel. Formelle Gerechtigkeit ist für den Starken attraktiv, weil sie ihm materielle Übermacht verschafft. Die Klage Starbattys, durch Abschaffung des Hörergeldes als marktwirtschaftliches Element werde das Engagement des Hochschullehrers bestraft (S. 24), ist symptomatisch.

Kaldors neueste Attacke auf den Monetarismus (die Fehde datiert bald drei Jahrzehnte zurück) besteht aus einer brillanten Analyse des Radcliffe-Berichtes von 1959 und einer Reproduktion seiner Stellungnahme für das Treasury and Civil Service Committee aus 1980, garniert mit Sticheleien gegen Milton Friedman. Da die Meinungen in einer grundlegenden Frage divergieren, kann Kaldor seine Stärke voll ausspielen: Das Zeichnen mit wenigen dicken Strichen und das Operieren mit einfachen, anschaulichen Zahlen. Auf einfachste Weise erklärt (S. 22 ff.) ist bei Waren-Geld (und damit beginnen die Monetaristen) die Menge gegeben (eine Bestandsgröße) und der Zins pendelt sich je nach der Geldnachfrage (die vom Einkommen abhängt) ein; letztere ist nicht identisch mit der Kreditnachfrage (als Stromgröße), aber eine Änderung der Geldmenge – der Aktionsparameter der Zentralbank – ändert den Zins. Bei Kredit-Geld ist das Angebot unendlich elastisch und die Nachfrage beim gegebenen Zins bestimmt die vorhandene Geldmenge; der Aktions-

parameter der Zentralbank ist der Zins, nicht die Geldmenge. Im Prinzip ist dies nur eine Umformulierung des klassischen Ansatzes, daß bei gegebenem Einkommen die Ersparnisse über den Zins mit den Investitionen (Kreditnachfrage) zur Deckung gebracht werden, und des keynesianischen Ansatzes, daß bei gegebenem Zins die Investitionen über das Einkommen die Deckung mit den Ersparnissen herbeiführen, aber es ist lesenswert, was Kaldor daraus macht. Wie geschickt gliedert er etwa Tobin in seine Argumentation ein, ohne dessen doch etwas abweichende Vorstellung von der Zinsempfindlichkeit der Investitionen zu erwähnen!

Mit einem dicken Pinsel lassen sich keine Haarstriche ziehen und so gleitet die Gedankenführung über Details hinweg, die einer feineren Analyse bedürfen. Auf S. 31 f. beispielsweise wird à la Tobin gegen die Monetaristen eingewendet, daß eine Inflation doch nicht jenes große Übel sein könne, als das sie sie ansehen, wenn – nach ihrer eigenen Annahme – jeder mann sie voll antizipiert und sich folglich genauso verhält wie bei stabilem Geldwert. Aber wo steht geschrieben, daß alle gleichzeitig antizipieren oder alle voll antizipieren? Die Phillipskurven-Debatte ging freilich vom Extrem der Vertikalen aus, aber unvollkommene Anpassung der Erwartungen erzeugt eine Neigung (wenn auch nicht die stark durchhängende Kurve des Originals). Auf S. 58 f. wird gegen das Streben der Regierung, über einen Abwärtsdruck auf die Preise den Lohnanstieg zu bremsen, die Überlegung vorgebracht, daß die Unternehmer keinen Anlaß haben, auch nur einen einzigen Arbeiter zu kündigen (und dadurch die Verhandlungsstärke der Gewerkschaft zu verringern), solange sie überhaupt noch einen Gewinn erzielen, da sie – bei der von Kaldor unterstellten linearen Kostenfunktion – am besten bei voller Kapazitätsauslastung abschneiden. Ist es denn so undenkbar, daß ein Großun-

ternehmen trotz momentaner Gewinneinbuße kündigt, um spätere Lohnerhöhungen zu bremsen oder andere Gewerkschaften (die gleichfalls zuständig sind, denn in England gilt eben nicht „one shop – one union“!) einzuschüchtern?

Vor allem aber müßte Kaldor sein eigenes Sanierungs- und Stabilisierungskonzept, das er dem Ausschuß präsentierte, näher erläutern. So etwa steht an der Spitze seiner Vorschläge ein allgemeiner Lohn- und Preisstopp. Und wie begegnet er dem wohlbekannten Einwand der Gewerkschaften, das setze unveränderbare Produkte voraus und sei deshalb nicht durchführbar (weil zwar die Löhne, nicht aber die Preise fixiert werden können)? Die vorgeschlagene Anomalie-Kommission kann ja nur Preisrelationen verändern, nicht aber neue Preise für neue Produkte festlegen.

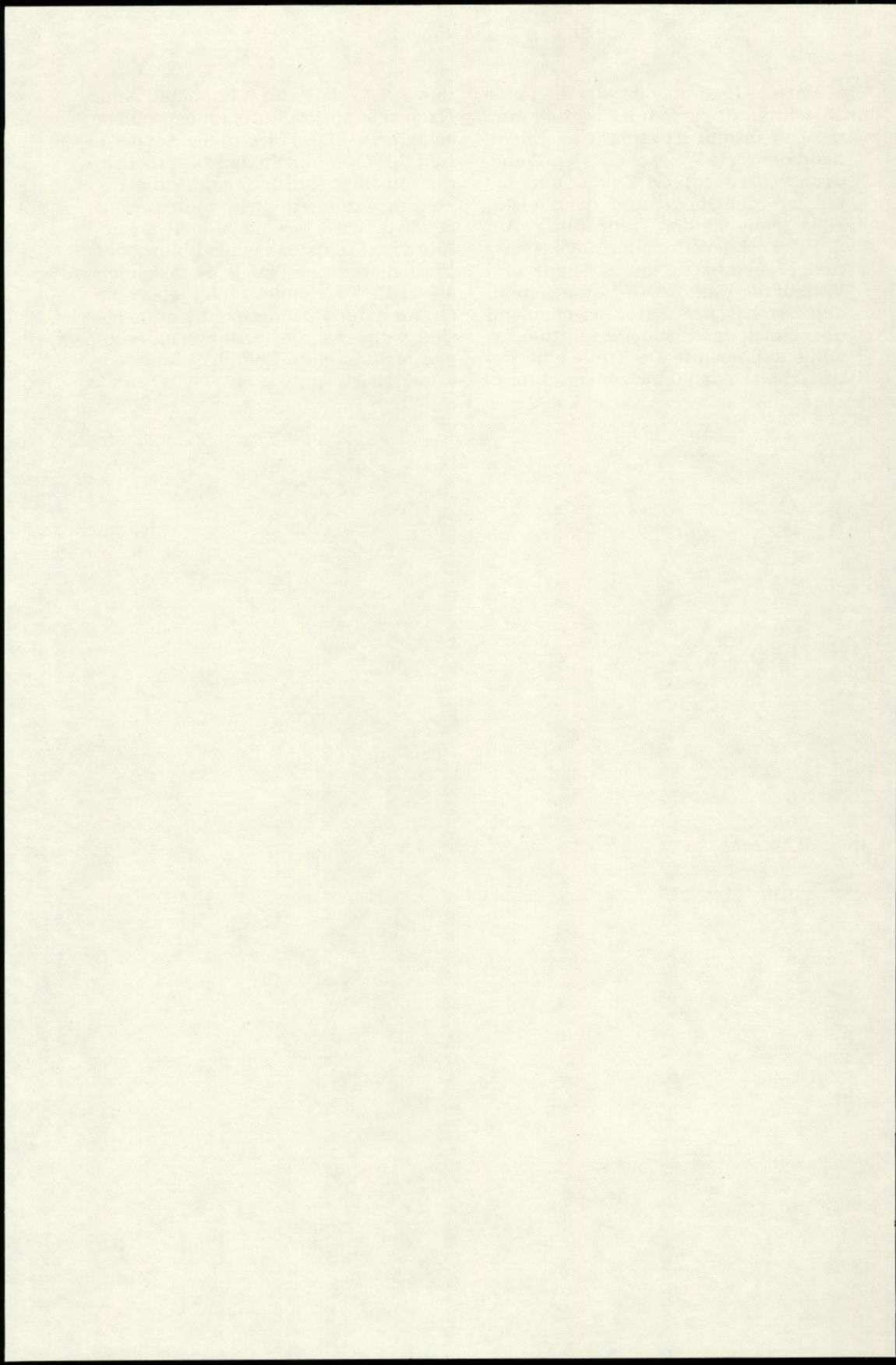
Der Vorwurf, unpraktische Rezepte zu verschreiben, kann Teichmann nicht gemacht werden: Er präsentiert die Ziele und Instrumente der Konjunkturpolitik, um gleichzeitig „deren politische Durchsetzbarkeit (zu) überprüfen“ (S. VII). Das ist ihm auch gelungen, erzeugt aber eine Mischung aus theoretischen Grundlagen (Volkeinkommenstheorie), Institutionalismus und Theorie der Wirtschaftspolitik (samt Überlappungen in andere sozialwissenschaftliche Bereiche), die sosehr von üblichen Darstellungen abweicht, daß erst in zweiter Lesung erkennbar ist, daß hier Originalität nicht als Selbstzweck angestrebt wird. Eine klare Grobgliederung (Zyklus-theorie – Ziele – Mittel) wird durch logische Feingliederung ergänzt, die bis zu statistischen Fragen reicht. Aber von einem Buch, das bereits in 3. Auflage erschienen ist, dürfte das wohl zu erwarten sein.

Einige Kleinigkeiten sollten jedoch bei künftigen Auflagen verändert werden. Ohne eine lange Liste aufzuzählen, seien einige Beispiele erwähnt. Auf S. 63 wird angegeben, daß zur Trendbereinigung die Methode der

kleinsten Quadrate oder der gleitende Durchschnitt verwendet werden können; so formuliert stimmt das nicht, denn der erste Weg schätzt den Trend, der zweite destilliert Zyklus und Zufall aus der Reihe und dann bleibt eben mehr als der Trend übrig. Auf S. 105 wird der Streit der Keynesianer und Monetaristen um Existenz und Verlauf der Phillips-Kurve dargestellt; darüber hat der Autor anscheinend übersehen, daß nach einer dritten Argumentationslinie die Kurve eine statistische Illusion (eine „mongrel-func-

tion“) ist, daß der ökonometrische Nachweis am Identifikationsproblem scheitert. Auf S. 179 wird die Kooperation der Gewerkschaften besprochen, die mit ihrer Tariflohnpolitik die Regierung unterstützen sollten (auf S. 288 ff. wird das noch breit ausgeführt); die Existenz einer Lohn- oder Verdienstspanne (auf S. 44 fälschlich als Drift bezeichnet) zeigt aber die Grenzen der Tariflohnpolitik auf, speziell wenn die aus Spannenänderungen resultierende Lohndrift kompensatorisch ist.

Erwin Weissel



CALL FOR PAPERS

Aus Anlaß des hundertsten Geburtstages von Keynes wird sich die Nationalökonomische Gesellschaft bei ihrer Jahrestagung 1983 (Anfang Oktober 1983) unter dem Generalthema
WAS BLEIBT VOM KEYNESIANISMUS?

Bestandsaufnahme und Kritik

mit dem gegenwärtigen Stand keynesianischer Positionen in Theorie und Empirie befassen. Der erste Tag (Themenkreis I) wird der theoretischen, der zweite Tag (Themenkreis II) der empirischen Forschung gewidmet sein. Dabei soll die Frage im Zentrum stehen, inwieweit keynesianische Positionen der Kritik standhalten können.

Die Nationalökonomische Gesellschaft lädt daher zur Präsentation von Forschungsarbeiten zu den folgenden beiden Themenkreisen ein:

(I) *Keynesianische Theorie: Kritik und neue Ansätze*

Zu diesem Themenkreis sollen analytische Arbeiten zur keynesianischen Theorie vorgetragen werden, wobei insbesondere rigorose Untersuchungen zentraler Gedanken von Keynes (z. B.: Rolle von Erwartungen, von Reallohnvariationen, von Finanzmärkten) erwünscht sind. Dagegen sollen rein empirische und wirtschaftspolitische Arbeiten und Arbeiten zu österreichischen Spezifika im Themenkreis II erörtert werden.

(II) *Keynesianische Ansätze: Wirtschaftspolitik und Empirie*

Zu diesem Themenkreis sollten vorwiegend empirisch orientierte Arbeiten mit Bezügen zur keynesianischen Theorie und/oder zur keynesianischen Wirtschaftspolitik vorgetragen werden (z. B.: Wirkungsanalysen wirtschaftspolitischer Instrumente, empirische Analysen zu keynesianischen und konkurrierenden Ansätzen).

Kurzfassungen (10 Zeilen) sind bis 15. April 1983 unter Angabe des Themenkreises an das Programmkomitee der Jahrestagung, z. H. Frau H. M. Wurm, p. A.: Institut für Wirtschaftswissenschaften, 1090 Wien, Liechtensteinstraße 13/11, zu senden. Stichtag für die vorläufige Gesamtfassung ist der 30. Juni 1983, die Endversion (einschließlich einer Kurzfassung von 2 Seiten) ist bis 1. September 1983 einzureichen.

Arbeitskreis für ökonomische und
soziologische Studien



Die zweifelnde Gesellschaft

Perspektiven des Fortschritts

Herausgegeben von Günther Chaloupek und
Joachim Lamel

Format: 13 x 20,5 cm
Kartonierte
Ca. 240 Seiten
Ca. S 228,-, DM 32,80
ISBN 3-215-05123-0

Die siebziger Jahre markieren einen Wendepunkt in der Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der industriellen Zivilisation. Die bis dahin vorherrschende Perspektive des permanenten kulturell-zivilisatorischen „Fortschritts“ und einer unbegrenzten ökonomischen Expansion, ermöglicht durch ständige Steigerung und Vermehrung technisch verwertbaren Wissens auf allen Gebieten, wurde in fundamentaler Weise erschüttert.

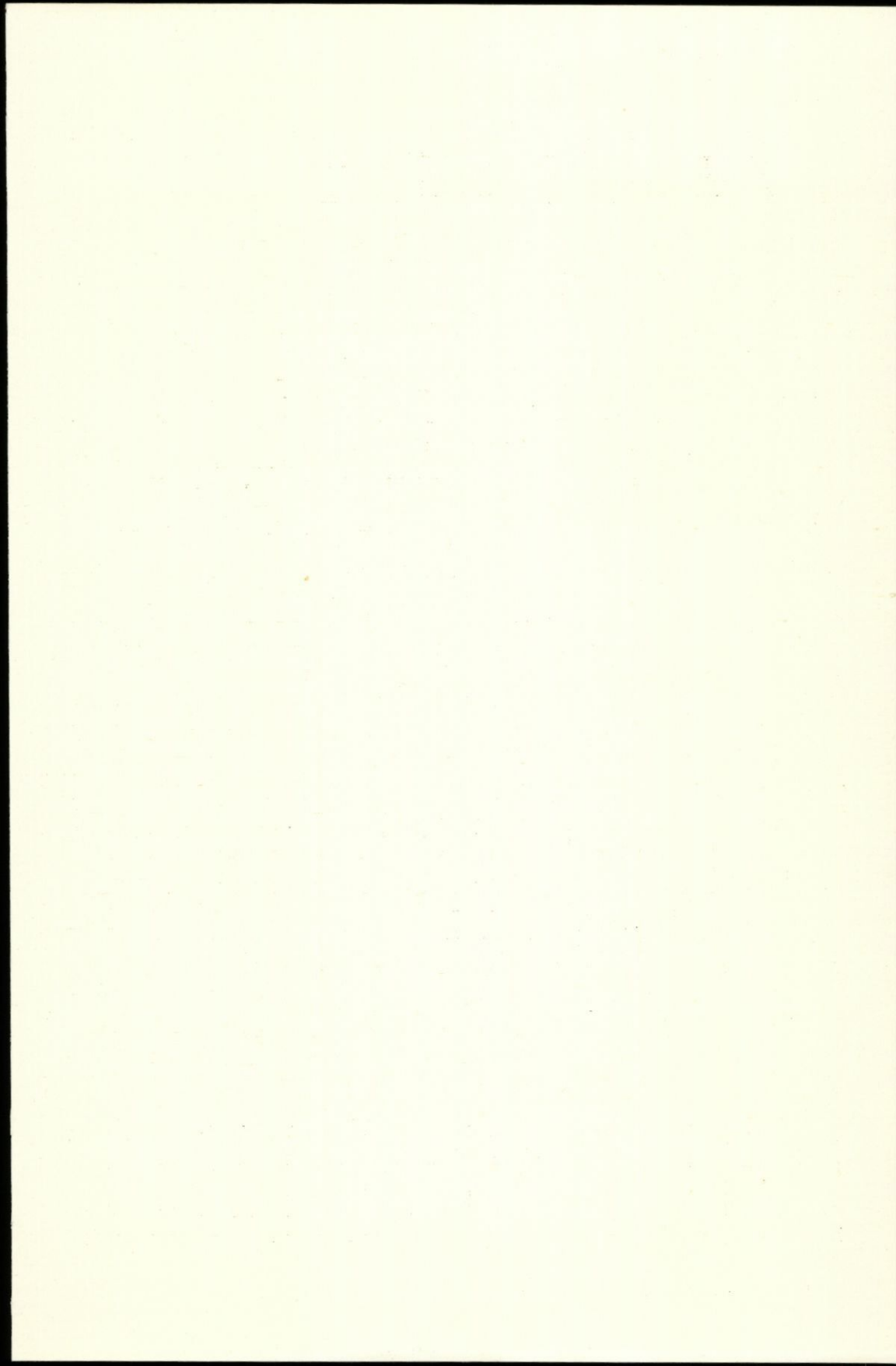
Diesem Sachverhalt ging das Forschungsprojekt „Entwicklungsskeptizismus“, durchgeführt 1978 bis 1981 vom Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien, auf den Grund. Sein Ergebnis ist das Buch „Die zweifelnde Gesellschaft“ – eine Studie mit dem Ziel, die Wurzeln und Ausprägungen der Fortschrittsskepsis darzustellen und zu analysieren.

Im wissenschafts- und ideologiegeschichtlichen Teil werden die Bereiche Wirtschaftswissenschaften, Biologie, Technologie und Urbanistik untersucht. Wie die Herausgeber Günther Chaloupek und Joachim Lamel gehören auch die Autoren der einzelnen Beiträge der jüngeren bzw. mittleren Wissenschaftsgeneration an: Peter Rosner und Georg Winckler, Manfred Haider, Albert E. Hackl, Ernst Gehmacher und Gert Kalinowski.

Zur Ergänzung und Absicherung wurde eine umfangreiche demoskopische Erhebung durchgeführt, die die Erscheinungsformen der Fortschrittsskepsis in der Meinung der Bevölkerung qualitativ wie quantitativ erfaßt. Ergebnis: Eine generell negative Einstellung zum „Fortschritt“ traditionellen Inhalts ist zwar stärker vertreten als ein ungebrochener Fortschrittsoptimismus, typischer ist jedoch in der Bevölkerung eine Skepsis, die noch nicht die Gestalt absoluter Gegnerschaft angenommen hat.



Österreichischer Bundesverlag



TELEGES



**Planung
Installation
Service
Wartungsverträge
Ersatzteilbeschaffung**

Leitungsbau
Telefonanlagen
Gegen- u. Wechselsprechanlagen
Ruf- und Verstärkereinrichtungen
Rundfunkübertragungsanlagen
Uhr- und Zeitdienstanlagen
Alarm- und Brandmeldeanlagen
Meldeeinrichtungen
Antennenanlagen
TV-Geräte
Videogeräte
Hi-Fi-Anlagen
Radio- und Cassettengeräte
Haushalts- und Kleingeräte
Videobänder
Kompaktcassetten
Tonbänder



**ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATIONS-
und INFORMATIONSSYSTEME Ges. m. b. H.**

A-1150 Wien, Goldschlagstraße 15

Tel.: (0 222) 92 01 20, 95 12 44; Telex: 13-62-45