

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT

Editorial	Zwischenbilanz
Thomas Lachs	Zehn Jahre Wirtschaftspolitik der SPÖ
Horst Knapp	Weg : österreichisch – rote Markierung : blaß
Joachim Lamel	Vom Überschuß zum Defizit
Theodor Prager	Managementwechsel ohne aufregende Folgen
Erich Haas	Steuerpolitik – alles beim alten?
Harald Glatz	Umweltpolitik in den 70er Jahren
Johannes Swoboda	Hat Österreich eine Wohnbaupolitik?

Bücher

2/80

6. Jahrgang
Heft 2

ORAC

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.	
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. Günther Chaloupek Brigitte Ederer Irene Geldner Wilhelmine Goldmann Erich Haas	
		Peter Kreisky Theodor Prager Nikolaus Reitzner Susanne Rosner-Valter Hans Wehsely
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek Erich Haas	
VERANTWORTLICHER REDAKTEUR	Hans Wehsely	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmuth 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 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
VERLEGER UND VERWALTUNG	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0222/52 85 52	
EIGENTÜMER 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 60,— (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 200,— (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 100,—	
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013	

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

6. Jahrgang · Nummer 2/80

Inhalt

EDITORIAL	
Zwischenbilanz	127
<i>Thomas Lachs</i> Zehn Jahre Wirtschaftspolitik der SPÖ.	133
<i>Horst Knapp</i> Weg : österreichisch – rote Markierung : blaß . . .	145
<i>Joachim Lamel</i> Vom Überschuß zum Defizit	159
<i>Theodor Prager</i> Managementwechsel ohne aufregende Folgen . .	173
<i>Erich Haas</i> Steuerpolitik – alles beim alten?	185
<i>Harald Glatz</i> Österreichische Umweltpolitik in den siebziger Jahren	203
<i>Hannes Swoboda</i> Hat Österreich eine Wohnbaupolitik?	215
BÜCHER	
Jonathan Gershuny, After Industrial Society – The Emerging Self-Service Economy (Thomas Nowotny).	229
Werner Kroeber-Riel, Konsumentenverhalten (Karl Kollmann)	233
Dieter Stiefel, Arbeitslosigkeit – soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918–1938 (Robert Schediwy) . . .	237
Johano Strasser, Grenzen des Sozialstaats? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise (Edgar Forster)	240
Jürgen Zerche, Arbeitsökonomik (Fritz Martin) . .	243

**Unsere
Autoren:**

HARALD GLATZ ist Mitarbeiter des Kommunalpolitischen Referates der Arbeiterkammer Wien

ERICH HAAS ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

HORST KNAPP ist Herausgeber der „Finanznachrichten“

THOMAS LACHS war bis 1976 volkswirtschaftlicher Referent des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und ist seither Vorstandsmitglied des „Konsum Österreich“

JOACHIM LAMEL ist Geschäftsführer des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen und Mitarbeiter der Abteilung Statistik und Dokumentation der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

THEODOR PRAGER ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

HANNES SWOBODA ist Leiter des Kommunalpolitischen Referates der Arbeiterkammer Wien

EDITORIAL

Zwischenbilanz

I.

Wenn nicht alle Anzeichen trügen, werden die siebziger Jahre wohl als eine Periode der Tendenzwende, der Trendbrüche in die Wirtschaftsgeschichte eingehen. In dieser Zeit wachsender Instabilitäten und Turbulenzen erfreute sich Österreich eines hohen Maßes an politischer Stabilität. Während in den meisten westlichen Industriestaaten die politischen Verhältnisse in Bewegung gerieten, die Positionen sich häufig verschoben und neue Gleichgewichte von dauerhafter Art vorerst nicht erkennbar scheinen, war die innenpolitische Situation Österreichs durch eine bemerkenswerte Kontinuität gekennzeichnet. Die sozialistische Partei hat vier Wahlen hintereinander gewonnen, kann sich seit nunmehr fast neun Jahren auf eine ungefährt absolute Mehrheit im Parlament stützen und weist im Vergleich zu ihren ausländischen Schwesterparteien einen beachtlichen Grad an innerer Geschlossenheit auf.

Zehn Jahre Regierung unter solchen relativ gesicherten Bedingungen sind ein genügend langer Zeitraum, der es gestattet, eine erste Bilanz der Wirtschaftspolitik dieser Regierung zu ziehen. Es kann angenommen werden, daß in einem solchen Zeitraum die Grundlinien der Wirtschaftspolitik mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar geworden sind, um einer grundsätzlichen *expost*-Analyse unterzogen zu werden.

Die Ergebnisse einer derartigen Analyse sind naturgemäß stark von den Maßstäben und Erwartungen abhängig, an denen die Wirtschaftspolitik gemessen wird. Thomas Lachs führt in der Einleitung zu seinem Beitrag die wesentlichsten Gründe dafür an, daß man „von der sozialistischen Bundesregierung des letzten Jahrzehnts keine allzu großen Umgestaltungen unserer Wirtschaftsordnung erwarten durfte“, und Horst Knapp unterstellt dieser Regierung ohne ausführlichere Begründung und von vornherein, daß man „in der Praxis Wirtschaftspolitik weder mit dem Katechismus noch mit dem ‚Kapital‘, sondern mit Instrumenten (betreibt), die in aller Regel eher nach dem Effizienz- als nach irgendeinem Ideologiekriterium selektiert und dosiert werden“.

So gesehen konnte es kaum jemanden überraschen, daß der wirtschaftspolitische „Managementwechsel ohne aufregende Folgen“ (Theodor Prager) blieb.

Gemessen an den konventionellen Hauptzielen der Wirtschaftspolitik muß die Globalsteuerung der österreichischen Wirtschaft im letzten Jahrzehnt in außerordentlich hohem Maße als gelungen betrachtet werden. Die Vollbeschäftigung blieb erhalten, das Wirtschaftswachstum und damit auch das Wachstum der Realeinkommen lagen signifikant über, der Preisauftrieb beträchtlich unter dem OECD-Durchschnitt. Dies alles wurde – wenn man vom Glück absieht, das bekanntlich dem Tüchtigen hilft – durch einen „policy mix“ erreicht, der eine eigenständige, durchaus kreative Konzeption erkennen läßt. Sie auf eine kurze Formel zu bringen, ist schwierig – am ehesten ließe sich von einer Orientierung am „Prinzip der Gesamtstabilität“ sprechen, dessen Inhalt etwa so definiert werden kann: *Mittelfristig* sollen für die Hauptzielsetzungen „vernünftige“ Werte realisiert werden, es wird jedoch darauf verzichtet, auf möglichst kurze Frist diese Zielgrößen zu erreichen, da dies mittelfristig meist auf Kosten anderer Zielsetzungen geht.

So etwa wurde in Österreich in den Jahren 1974/77 eine etwas höhere Inflationsrate in Kauf genommen als in der BRD. Die vergleichsweise raschere Preisstabilisierung in der BRD erforderte jedoch eine sehr restriktive Geldpolitik, die einen beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich zog. Ein so hohes Maß an Restriktion wurde in Österreich vermieden, der Inflationssockel etwas langsamer abgeschmolzen, dafür blieb die Vollbeschäftigung erhalten. Ein ähnlicher Vergleich läßt sich in der Budgetpolitik anstellen. Während man in der BRD schon relativ bald nach der Rezession 1974/75 auf Konsolidierungskurs ging, der wohl mit gewissen Beschäftigungs- und Wachstumseinbußen verbunden war, wurde in Österreich auf eine kurzfristig einschneidende Verminderung des Budgetdefizits verzichtet. Mittelfristig wurden die Hauptziele nicht zuletzt durch diesen Verzicht auf drastische kurzfristige Manipulationen in ihrer Gesamtheit in Österreich zumindest bisher in deutlich höherem Maße erreicht als in der BRD.

Die von Horst Knapp hervorgehobene Eigenständigkeit des österreichischen Wegs in der Wirtschaftspolitik besteht in der Kombination von währungs- und einkommenspolitischen Maßnahmen im Sinne der Ziele Vollbeschäftigung und Preisstabilität.

Im Vergleich etwa zu Schweden wurde hierzulande einer relativ definierten Preisstabilität mehr Aufmerksamkeit gewidmet und die Währungspolitik bewußt als

stabilitätspolitisches Instrument eingesetzt. Die Währungspolitik wurde durch eine entsprechende Einkommenspolitik abgesichert, die von den Gewerkschaften akzeptiert wurde und nicht wie anderswo durch Geldmengenrestriktionen und Arbeitslosigkeit erzwungen werden mußte.

Dabei darf nicht verschwiegen werden, daß diese Wirtschaftspolitik in einer Richtung eine offene Flanke aufweist, nämlich außenwirtschaftlich. Das Leistungsbilanzdefizit, das Österreich seit 1976 in wechselnder, zum Teil jedoch beunruhigender Höhe in Kauf nehmen mußte, stellt ein bis dato ungelöstes Problem dar, worauf vor allem Joachim Lamel seine eher pessimistische Einschätzung der Wirtschaftspolitik stützt. Unseres Erachtens muß es jedoch schon als Erfolg gewertet werden, wenn es über einen Zeitraum von mehr als sechs Jahren in Österreich gelungen ist, die Vollbeschäftigung zu erhalten, während in fast allen Industriestaaten die Arbeitslosigkeit hochschnellte. Zudem scheinen die Voraussetzungen nicht allzu ungünstig, die ungelösten Probleme auch künftig einigermaßen im Griff zu behalten. Auch letzteres wäre ein Erfolg in einer Zeit, wo viele Länder größte Mühe haben, ihre Wirtschaft halbwegs auf Kurs zu halten der zu drastischen Rückkuren Zuflucht nehmen.

Was die Einkommensverteilung als letztes der Ziele im „magischen Fünfeck“ betrifft, so existiert keine auch nur halbwegs allgemein verbindliche Definition. Nimmt man das Ziel als erreicht an, wenn die (bereinigte) funktionale Verteilung konstant bleibt, so wäre dieses Ziel in den siebziger Jahren erfüllt worden. Daß man bei einer sozialdemokratischen Regierung noch andere Maßstäbe anzulegen pflegt, wird noch zu diskutieren sein.

II.

Solange sich die Analyse im Bereich des Globalen bewegt, lautet unser Befund ziemlich uneingeschränkt positiv. An dieser Stelle muß nochmals die Frage aufgeworfen werden, welche Wirtschaftspolitik von einer sozialdemokratischen Regierung legitimerweise erwartet werden darf. Wie bereits festgestellt wurde, gehören dazu *nicht* größere Eingriffe in die Wirtschaftsordnung, jedoch gibt es auch dann noch eine Menge von Möglichkeiten zur Veränderung, für die es der Sozialdemokratie wert sein sollte, sich einzusetzen und wenn notwendig, auch zu kämpfen. Es geht dabei zum einen um jene Bereiche, für die die SPÖ seinerzeit als sie sich in

Opposition befand, eine ganze Reihe von Fachprogrammen erarbeitet hat, von denen hier vor allem das Wirtschaftsprogramm 1968 und das Wohnbauprogramm 1969 relevant sind. Es wäre jedoch weder angemessen noch fair, die Regierungstätigkeit streng am Buchstaben jener Programme zu messen. Zu sehr hat sich die wirtschaftliche Situation seither verändert – man denke etwa daran, welcher Wandel sich in der allgemeinen Einstellung zum Wirtschaftswachstum bezüglich der Möglichkeiten einer „Feinststeuerung“ und in vielen anderen Fragen in den siebziger Jahren vollzogen hat. Bereitschaft zu innovativer Politik kann von einer sozialdemokratischen Regierung ferner in Bereichen erwartet werden, die sich als neue Politikschwerpunkte im letzten Jahrzehnt herausgebildet haben, etwa in der Umweltpolitik.

Diese unterhalb der Makroebene ansetzende Analyse einzelner Bereiche wurde hier durchgeführt am Beispiel Einkommensteuerepolitik, der Wohnbau- und der Umweltpolitik. Um es vorwegzunehmen: die drei Bereichsanalysen kommen zu keinem positiven Gesamtergebnis. Für den Bereich Wohnbau muß aus der inkonsistenten und bloß reaktiven Politik auf das Fehlen einer echten Konzeption geschlossen werden. Von einer „Umweltpolitik“ im eigentlichen Sinne sind nur sehr spärliche Ansätze zu entdecken. Schließlich steht ein beträchtlicher Teil der Maßnahmen auf dem Gebiet des Einkommensteuerrechtes im Widerspruch zu den früher deklarierten Zielsetzungen (Änderung der steuerlichen Investitionsförderung, Berücksichtigung distributiver Aspekte der steuerrechtlichen Maßnahmen). In den hier näher untersuchten und auch in anderen „Mikro“bereichen der Wirtschaftspolitik fehlte es vielfach an Initiative und Mut zur Innovation, wurde erstaunlich oft vor den Lobbies alteingesessener Interessen kapituliert. Aus dem Beitrag Hannes Swobodas sei hier etwa die Bodenpolitik genannt, deren Praxis an der Ernsthaftigkeit der Absichten zweifeln läßt, oder der allzu rasche Verzicht auf eine Verbesserung der Rechte der Genossenschaftsmitglieder gegenüber der organisierten Macht der Genossenschaftsbürokratie. Beispiele ähnlicher Art aus anderen, hier nicht näher untersuchten Bereichen sind etwa die immer wieder aufgeschobene Reform des Gesellschaftsrechtes, das Kreditwesengesetz etc.

Manchen Interessen ist die Wirtschaftspolitik in einer Weise entgegengekommen, wie man es von einer sozialdemokratischen Regierung kaum erwartet hätte – die

wiederholte Verlängerung des sogenannten „Strukturverbesserungsgesetzes“; bei der vorübergehenden Einführung einer „Sonderabschreibung“, die gar nicht ernsthaft gefordert worden war; bei der Ermöglichung des steuerbegünstigten Anleihekaufes für die Angehörigen der freien Berufe praktisch zum halben Preis oder bei der Hinaufsetzung der Hypothekarzinsen dadurch, daß die Zinssatzobergrenze für förderungswürdige Wohnbauprojekte erhöht wurde; etc.

Eine kurzfristige grundlegende Veränderung der *Einkommensverteilung* im abgesteckten Rahmen konnte legitimerweise nicht erwartet werden. Es verdient jedoch vermerkt zu werden, daß neben Lachs und Prager auch Horst Knapp weitgehende distributionspolitische Abstinenz der SPÖ-Regierung feststellt. Ein so breiter Konsens deutet darauf hin, daß die gewiß begrenzten Spielräume von dieser Regierung nicht genützt wurden.

Zweifellos gibt es auch in den Mikrobereichen der Wirtschaftspolitik Erfolge – etwa die von Lachs genannten Fortschritte in der industriellen Strukturpolitik. Zusammenfassend sehen wir uns jedoch zu der Feststellung veranlaßt, daß auf der Mikroebene der Wirtschaftspolitik die SPÖ-Regierung in den siebziger Jahren bei weitem nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft hat und zum Teil auch Maßnahmen gesetzt hat, gegen die ernste Bedenken erhoben werden müssen. „Sachzwänge“ für solches Handeln sind wohl nicht generell auszuschließen, können jedoch nur in den allerwenigsten Fällen geltend gemacht werden.

Zu der Globalbetrachtung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung im letzten Jahrzehnt besteht ein relativ breiter positiver Konsens, der von Prager über Lachs bis Knapp reicht. Daß Lamel zu wesentlich anderen Ergebnissen gelangt, bleibt hier nur anzumerken, nicht weiter zu kommentieren.

Die Gesamteinschätzung als sozialdemokratische Wirtschaftspolitik bleibt jedoch gespalten. Den unbestrittenen Positiva steht so manche Enttäuschung gegenüber. Die Erklärung dafür ist indes nicht schwer zu finden. Zu einer Zeit und in einer Situation, in der der Slogan „Hand auf Herz – ging es uns jemals besser?“ solch große Popularität genießt, ist eine Regierung in besonderem Maße dazu verleitet, die bequemere und politisch risikolosere Alternative zu wählen – vor Reform und Innovation dem Erhalten und Bewahren des Bestehenden den Vorzug zu geben.

Zehn Jahre Wirtschaftspolitik der SPÖ

Thomas Lachs

Generationen österreichischer Sozialisten haben davon geträumt, daß ihre Partei endlich eine absolute Mehrheit in Österreich erringen könnte. Und haben daran geglaubt, daß man mit Hilfe dieser absoluten Mehrheit auf völlig demokratischem Wege den Sozialismus in unserem Lande einführen könne. Wenn man sich auch im allgemeinen darüber im klaren war, daß diese Umgestaltung nicht über Nacht erfolgen könnte, erhoffte man doch sich ihr im Zuge einer mehrere Legislaturperioden umfassenden Regierungstätigkeit spürbar zu nähern.

Nun hat die SPÖ seit einem Jahrzehnt die Mehrheit in unserem Lande und stellt allein die Bundesregierung. Jedes Gesetz, mit dem die Bundesverfassung nicht verändert wird, kann von ihr allein im Parlament beschlossen werden. Der Zeitraum ist sicherlich lang genug, um eine erste Zwischenbilanz zu ziehen. Wie diese Bilanz ausfallen wird, dürfte auch in hohem Maße davon abhängen, welche Erwartungen der einzelne tatsächlich in eine sozialistische Regierung gesetzt hat.

Der Autor dieser Zeilen hat in seinen Tagen als Mittelschülerfunktionär und teilweise auch noch in seinen Studentenjahren sehr große Erwartungen in eine erhoffte sozialistische Regierung gesetzt. Bis zum Jahr 1970, als es dann endlich zur sozialistischen Regierung kam, hatte er aber sein Anspruchs- und Erwartungsniveau wesentlich herabgesetzt. Und nur an seinen damaligen Erwartungen kann er heute die Tätigkeit der sozialistischen Bundesregierung messen.

Denn tatsächlich ist die Verwirklichung einer sozialistischen Umgestaltung der Wirtschaft auch mit einer absoluten Mehrheit im Parlament durchaus nicht leicht zu realisieren. Zwei wesentliche Umstände stehen dem entgegen:

Einerseits erhebt sich bei jeder größeren Umgestaltungsmaßnahme sofort die Frage, wieweit die Bevölkerung tatsächlich mitzugehen bereit

ist. Denn Umgestaltungen jeder Art müssen zwangsläufig zu Schwierigkeiten zumindest in der Umstellungsphase führen. Wenn das bestehende Wirtschaftssystem im Augenblick auch nur halbwegs funktioniert, wird das natürliche Beharrungsvermögen (man könnte es auch Konservatismus nennen) der Bevölkerung jeder veränderungsbedingten Schwierigkeit größten Widerstand entgegensetzen.

Die Politiker kommen hier in einen Interessenskonflikt. Sozialistische Politiker – zumindest wenn sie diesen Namen verdienen – wollen sicherlich eine Veränderung unserer Gesellschaftsordnung und damit auch der Wirtschaftsordnung erreichen. Wie alle Politiker sind sie sich aber voll auf der Tatsache bewußt, daß zur Durchsetzung des eigenen Standpunktes eine möglichst große Zahl von Stimmen bei Wahlen notwendig ist. Im Augenblick unpopuläre Maßnahmen (auch dann, wenn sie sich mittelfristig als richtig erweisen) können Wählerstimmen kosten. Sie können sogar gerade jene Wählerstimmen kosten, die eine Partei unbedingt braucht, um an der Macht zu bleiben.

Der Politiker befindet sich dann in einem Dilemma. Soll er Maßnahmen setzen, die er zwar für richtig hält, die aber dazu führen könnten, daß seine Partei abgewählt wird? Wobei dieses Abgewähltwerden gleich zwei Nachteile hat: Die gewünschte Maßnahme wird erst recht vereitelt und dazu gehen noch die sicherlich angenehmen Seiten der politischen Machtausübung verloren. In einer Partei wie der gegenwärtigen österreichischen Sozialdemokratie muß man von der Annahme ausgehen, daß in solchen Situationen dem politischen „an der Macht-Bleiben“ erhebliche Priorität eingeräumt wird.

Dazu kommt aber noch, daß abgesehen von allen politischen Machtüberlegungen auch die faktische Realisierbarkeit größerer wirtschaftspolitischer Reformen durchaus zweifelhaft ist. Als kleines Land ist Österreich sehr intensiv mit der Weltwirtschaft – besonders mit der europäischen Wirtschaft – verflochten. Sicher können wir in vielen Einzelfragen einen eigenen Weg gehen. Bei den großen Zügen unserer Wirtschaftspolitik und erst recht bei der Gestaltung unserer Wirtschaftsordnung sind uns aber offenkundige Grenzen gesetzt. Man muß nicht unbedingt ein Apologet des Stalinismus sein, um darauf hinzuweisen, daß der Versuch des Sozialismus in einem Land allein entweder von vornherein scheitern muß oder zu Konsequenzen führt, die zumindest in der österreichischen Sozialdemokratie von niemandem gewünscht werden.

Aber auch ohne diese Überlegungen anzustellen, wird man von der sozialistischen Bundesregierung des letzten Jahrzehntes keine allzugroßen Umgestaltungen unserer Wirtschaftsordnung erwarten dürfen. Immerhin hatte die Partei in den sechziger Jahren ein Wirtschaftsprogramm ausgearbeitet und der Bevölkerung vorgelegt, das sie im Falle eines Wahlsieges realisieren wollte. Und dieses Wirtschaftsprogramm hat sich wahrlich keine allzu großen Umgestaltungen zum Ziel gesetzt. Wobei man noch bedenken muß, daß die österreichische Sozialdemokratie in ihren programmatischen Erklärungen seit jeher wesentlich weiter geht als in ihrer tatsächlichen Politik. Schließlich wurden auch

bei der Zusammensetzung der Bundesregierung die wirtschaftspolitisch entscheidenden Ressorts in die Hände von Funktionären gelegt, die persönlich nie ein Hehl daraus gemacht hatten, daß sie dem kapitalistischen Wirtschaftssystem grundsätzlich positiv gegenüberstehen und ihren Sozialismus vor allem so interpretieren, daß sie die marktwirtschaftliche Ordnung dazu bringen wollen, effizienter zu funktionieren, und daß sie in diese Ordnung stärkere Schutzelemente zugunsten der Arbeitnehmerschaft einzubauen wünschen.

Es wäre daher unsinnig und ungerecht, die Tätigkeit der sozialistischen Bundesregierung auf wirtschaftspolitischem Gebiete an anderen als an diesen Maßstäben zu messen. Das mag für viele von uns zwar unbefriedigend sein, jede andere Betrachtungsweise muß aber zwangsläufig zu Enttäuschungen führen.

Ihren größten Erfolg konnte die Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung zweifellos bei der Erhaltung der Vollbeschäftigung erringen. Dieser Erfolg ist umso höher zu bewerten, weil von der Partei von Anfang an klargemacht wurde, daß die Erhaltung der Vollbeschäftigung für sie die höchste Priorität habe. Während es in allen anderen Staaten Europas im Laufe dieses Jahrzehntes zumindest zeitweise zu Perioden mit höherer Arbeitslosigkeit gekommen ist, war dies in Österreich nicht der Fall. Dazu kommt noch, daß man sich in vielen europäischen Ländern in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre mit wesentlich größeren Arbeitslosenzahlen zufrieden gibt, als dies noch Anfang des Jahrzehntes für möglich gehalten worden wäre. Man hat die Hoffnung so gut wie aufgegeben, jemals wieder zu jenem Ausmaß an Vollbeschäftigung zurückkehren zu können, wie man es in den sechziger Jahren gekannt hatte. Demgemäß wird in manchen Ländern der Vollbeschäftigung nunmehr wesentlich weniger Bedeutung in den wirtschaftspolitischen Zielkonfigurationen eingeräumt als früher.

In Österreich ist die Situation wesentlich anders: Nicht nur die sozialistische Bundesregierung tritt für die Erhaltung der Vollbeschäftigung ein. Die Erfolge auf diesem Gebiet und die offenkundige Unterstützung dieser Politik durch breiteste Schichten unserer Bevölkerung haben auch einen geistigen Strukturwandel hervorgerufen. Sämtliche politische Parteien bekennen sich zur Vollbeschäftigungspolitik und streiten nicht darüber, ob man eine solche Politik durchführen soll, sondern wer am besten und wirksamsten in der Lage ist, sie zu verwirklichen. Selbst die Unternehmerorganisationen, bei denen so mancher Funktionär im privaten Kreise durchaus zugibt, wenig Freude mit einer solchen Konzeption zu haben, wagen es angesichts des öffentlichen Klimas nicht, in der Öffentlichkeit die Vollbeschäftigungspolitik abzulehnen.

Es ist also der sozialistischen Regierung nicht nur gelungen, alle Bereiche der Wirtschaftspolitik dem Ziel der Vollbeschäftigung dienstbar zu machen, sondern sie hat mit dieser Politik auch ein geistiges Klima geschaffen, in dem die Priorität der Vollbeschäftigung von niemandem in Zweifel gezogen wird. Wenn man bedenkt, welche Folgen Arbeitslosigkeit für den einzelnen hat, und wenn man berück-

sichtigt, um wieviel stärker die Position der Arbeiterbewegung in einer vollbeschäftigten Wirtschaft ist, so wird man diesen Erfolg sozialistischer Wirtschaftspolitik gar nicht hoch genug ansetzen können. Alles, was in der Folge als Kritik gesagt werden wird, steht hinter diesem Erfolg zurück.

Die Vollbeschäftigungspolitik konnte naturgemäß nur in einer Situation der permanenten Hochkonjunktur verwirklicht werden. Tatsächlich hat die österreichische Volkswirtschaft im Zuge der siebziger Jahre einen ungeahnten Aufschwung genommen. Unser Bruttonationalprodukt und unser Lebensstandard sind sprunghaft angestiegen. Österreich, das traditionell eher zu den weniger entwickelten und ärmeren Industriestaaten der westlichen Welt gezählt hatte, liegt heute durchaus im Mittelfeld. Das ist zwar den Menschen in unserem Lande noch lange nicht bewußt geworden, ist aber heute eine Tatsache, die von sehr gewissenhaften Studien Professor Anton Kausels wiederholt belegt wurde.

Diese Tatsache beweisen nicht nur die vielleicht etwas umstrittenen oder zumindest schwierig zu verstehenden statistischen Vergleiche, bei denen Nominaleinkommen mit Hilfe verschiedener Faktoren in Realeinkommen umgewandelt werden. Ebenso überzeugend sind auch die Vergleiche der Dichte des Eigentums an Gütern des gehobenen Bedarfes – wobei man nicht übersehen sollte, daß die Österreicher es vernünftigerweise vorziehen, mehr soziale Sicherheit, ein besseres Kulturniveau und mehr Freizeit zu besitzen, als diese Vorteile gegen mehr Konsumgüter einzutauschen.

Die erfolgreiche Konjunkturpolitik mit all ihren angenehmen Begleiterscheinungen war aber nur möglich, weil gleichzeitig (und entgegen vielen theoretischen Thesen) die Preisentwicklung voll im Griff behalten werden konnte. Im gesamten abgelaufenen Jahrzehnt gehörte Österreich zu den Industriestaaten mit dem geringsten Preisauftrieb. Das hat es sicher der Regierung erleichtert, im Gegensatz zur Politik anderer Länder niemals konjunkturdämpfende Maßnahmen zur Bekämpfung inflationistischer Tendenzen einzusetzen.

Aber dieser Erfolg ist den sozialistischen Wirtschaftspolitikern nicht in den Schoß gefallen. Er ist das Ergebnis eines zwar manchmal belächelten, aber letzten Endes doch sehr erfolgreichen Systems der Preispolitik. Dieses System beruht auf einer Kombination von amtlicher Preisregelung (die nur wenige, aber dafür sehr wichtige Warengruppen umfaßt) und der freiwilligen Preisregelung im Rahmen der Paritätischen Kommission. Bei allen Schwächen, die dieses System sicher hat, wird man wohl kaum leugnen können, daß es einer der Ursachen dafür ist, daß Österreich in der Preispolitik so entscheidend besser abschneidet als andere Industriestaaten.

Diese erfolgreiche Preispolitik ist aber ihrerseits wieder nur ein Teilbereich des Systems der Wirtschaftspartnerschaft, das gerade in den letzten zehn Jahren noch wesentlich ausgebaut und erweitert wurde. Im Rahmen dieses Systems werden die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in alle Bereiche der Wirtschaftspolitik voll

integriert. Diese Integration bringt den Verbänden zahlreiche Einflußmöglichkeiten, die sie in anderen Industriestaaten kaum haben. Es bringt ihnen gleichzeitig aber ein gewisses Ausmaß an Verantwortung für die gesamte Wirtschaftspolitik. Dieser Verantwortung können sie nur gerecht werden, wenn sie in dem ihnen fast zur Gänze überlassenen Bereich der Lohn- und Preispolitik entsprechend erfolgreich agieren.

Von besonderer Bedeutung war der Ausbau der Wirtschaftspartnerschaft für die Gewerkschaftsbewegung. In kapitalistischen Industriestaaten haben die Organisationen der Unternehmer – und zwar unabhängig davon, welche Parteien an der Regierung sind – jedenfalls ein gewichtiges Wort bei Formulierung und Durchführung der Wirtschaftspolitik mitzusprechen. Die Besonderheit des österreichischen Systems der Wirtschaftspartner ist es, daß den Arbeitnehmerorganisationen ein gleiches Mitspracherecht eingeräumt wird. Und gerade im letzten Jahrzehnt ist dieses Mitspracherecht für die Arbeitnehmerorganisationen in vielen Gremien noch ausgebaut und erweitert worden.

Dies gilt selbstverständlich in erster Linie für die überbetriebliche Mitbestimmung. Man soll aber auch nicht vergessen, daß mit dem Arbeitsverfassungsgesetz unter der sozialistischen Bundesregierung den Arbeitnehmern und ihren Organen auf betrieblicher Ebene ein Maß an Mitbestimmung eingeräumt wurde, wie es kaum ein anderer Industriestaat heute kennt. Dieses Arbeitsverfassungsgesetz dürfte eine der gesellschaftspolitisch relevantesten Maßnahmen des letzten Jahrzehntes gewesen sein. Man kann wohl ohne Übertreibung sagen, daß damit Verhältnisse in vielen österreichischen Unternehmungen geschaffen wurden (nämlich in jenen Unternehmungen, in denen die Arbeitnehmerschaft von ihren gesetzlich verbrieften Rechten auch tatsächlich Gebrauch macht), wie sie noch vor wenigen Jahrzehnten in Österreich und bis zum heutigen Tage in den meisten anderen Industriestaaten undenkbar wären. Wo es in Österreich heute einen starken, sich seiner Rechte bewußten Betriebsrat gibt, kann ein Unternehmen gegen die Arbeitnehmer und ihre Funktionäre nicht mehr geführt werden. Diese Tatsache unterscheidet unser Land sehr wesentlich von anderen.

Die Wirtschaftspartnerschaft stellt aber in anderem Sinne ein Hindernis für gesellschaftspolitische Umgestaltungen dar. Will man die gesamte Wirtschaftspolitik im Einvernehmen auch mit den Funktionären der Unternehmerschaft führen, so wird man ihnen immer wieder Konzessionen machen müssen, die im Einzelfall vermutlich auch vom Verhandlungsgeschick der beteiligten Personen abhängen.

Man muß sich aber damit abfinden, daß man nicht zugleich die gesamte Wirtschaftspolitik in einem möglichst großen Konsens sowohl mit den Organisationen der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer führen kann, ohne daß man andererseits in der einen oder anderen Frage auch erhebliche Konzessionen an die Unternehmerschaft macht. Wie groß diese Konzessionen sein werden, hängt allerdings auch und in sehr großem Umfang davon ab, wie entschlossen eine sozialistische Regierung ist, ihren wirtschaftspolitischen Vorstellungen zum Durchbruch zu verhelfen. Als Ausrede für einen Verzicht auf sozialistische

Wirtschaftspolitik reicht das System der Wirtschaftspartnerschaft sicherlich nicht aus.

Die bisher erwähnten Erfolge der sozialistischen Wirtschaftspolitik konnten aber nur um den Preis realisiert werden, daß der Verteilungsproblematik nicht jene Aufmerksamkeit gewidmet wurde, die man eigentlich von einer sozialistischen Regierung erwarten würde. Rein oberflächlich gesehen ist zwar nach anfänglichen Rückschlägen der Anteil der Löhne und Gehälter am gesamten Volkseinkommen deutlich gestiegen. Man darf aber nicht übersehen, daß es gleichzeitig eine gewaltige Verschiebung von Unternehmern zu Arbeitnehmern gegeben hat. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Verschiebung ist darauf zurückzuführen, daß Unternehmer ihre Firmen in Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgewandelt haben, in denen sie als leitende Angestellte figurieren. Gleichzeitig hat die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Unternehmer spürbar abgenommen.

Insgesamt gesehen dürfte sich mittelfristig an der Pro-Kopf-Verteilung des Volkseinkommens zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern kaum etwas geändert haben. Umso schwerer wiegt der Umstand, daß die vorhandenen statistischen Unterlagen – dürftig wie sie sind – doch darauf hindeuten, daß die personelle Einkommensverteilung ungleichmäßiger geworden ist. Anders ausgedrückt: Der Abstand in den Einkünften zwischen der Masse der Normalverdiener und den Spitzenverdienern dürfte noch größer geworden sein, als dies ohnedies schon Ende der sechziger Jahre war. Es ist mehr als bedauerlich, daß darüber keine genaueren statistischen Unterlagen vorliegen.

Noch dürftiger sind die statistischen Unterlagen über die Vermögensverteilung. Auch hier sprechen einzelne Indizien dafür, daß sie zumindest nicht gleichmäßiger geworden sind. Insgesamt muß man aber auch der Regierung den Vorwurf machen, daß sie in zehnjähriger Amtszeit überhaupt nicht dafür gesorgt hat, daß bessere statistische Unterlagen über Einkommens- und Vermögensverteilung in Österreich vorliegen. Es wurden weder von der amtlichen Statistik brauchbare Unterlagen ausgearbeitet, noch hat der Bund in irgendeiner Form wissenschaftliche Arbeiten zu dieser Thematik in Auftrag gegeben. Hier liegt ein echtes Versäumnis vor, das man so bald wie möglich nachholen sollte.

Tatsache ist jedenfalls, daß die konjunkturpolitischen Erfolge zumindest teilweise dadurch erreicht wurden, daß man wirtschaftliche Aktivitäten über die öffentlichen Haushalte in größtem Ausmaße gefördert hat. Diese Förderungen haben in den meisten Fällen (durchaus nicht in allen) die gewünschten Auswirkungen gehabt. Sie haben notwendigerweise gleichzeitig dazu geführt, daß öffentliche Mittel in erheblichem Umfang zum Ausbau der Vermögen einer dünnen, besitzenden Schicht dienten.

Dabei hat man den Unternehmern nicht nur durch Verzicht auf Steuereinnahmen und direkte Subventionen geholfen, sondern ihnen auch in vielen Fällen das unternehmerische Risiko abgenommen. Indem die öffentliche Hand Haftungen in bisher noch nie dagewesenem Umfang übernahm, entstand eine in Einzelfällen geradezu groteske

Situation: Dem Unternehmer wurde billiges Geld für seine Investitionen zur Verfügung gestellt. Ging die Sache gut, gehörte das Unternehmen und der daraus fließende Gewinn dem privaten Unternehmer. Ging die Sache schief, hatte die öffentliche Hand für den Schaden einzustehen und der Unternehmer trug kaum eine Verantwortung, geschweige denn eine Haftung.

Die Privatisierung der Gewinne bei Sozialisierung der Risiken ist in Österreich vielfach Wirklichkeit geworden. Daß dies alles unter Hinweis auf die Erhaltung der Vollbeschäftigung erfolgt, macht es vom Standpunkt sozialistischer Wirtschaftspolitik zwar verständlich, aber nicht angenehmer. Und die Situation wird sicherlich noch dadurch verschärft, daß es sich bei den begünstigten Unternehmen in zunehmendem Ausmaß um ausländische Firmen, vielfach sogar um außerordentlich finanzstarke multinationale Konzerne handelt.

Verteilungspolitisch besonders bedenklich ist dabei der Umstand, daß zumindest in der ersten Phase die Wirtschaftsförderung großteils auf dem Weg der Steuerabschreibungen erfolgte – obwohl gerade dies im Wirtschaftsprogramm der SPÖ aus den sechziger Jahren abgelehnt worden war. Das Resultat war eine so weitgehende Aushöhlung der Gewinnsteuern, daß heute eine Wirtschaftsförderung vielfach nur noch über den Weg direkter Subventionen erfolgen kann: Denn Gewinnsteuern zahlen die um Subventionen einkommenden Unternehmen in der Regel ohnedies nicht mehr.

Dieses Aushöhlen der Gewinnsteuern und der laufende Rückgang der Einnahmen aus diesem Titel im Budget haben die ohnedies nicht geringen Budgetprobleme verstärkt. Im Interesse der Konjunkturpolitik mußten gewaltige Budgetdefizite in Kauf genommen werden. Jeder (notwendige) Versuch, das Budgetdefizit wieder zu senken, wird durch die weitgehende Aushöhlung der Gewinnsteuern unverhältnismäßig stark erschwert. Jedenfalls stammt heute ein in diesem Ausmaß noch nie dagewesener Anteil an den Staatseinnahmen aus der Lohnsteuer der Arbeitnehmer und den vielen Steuern auf den Massenkonsum. Dazu kommt noch, daß alle Versuche, eine größere Steuergerechtigkeit durch Anhebung von Spitzensteuersätzen zu erreichen, zunehmend erschwert werden. Denn wenn gerade die Bezieher von Spitzeneinkommen durch Ausnützung der diversen Steuerabschreibungsmöglichkeiten steuerrechtlich gesehen über keine oder nur kleine Einkommen verfügen, können sie auch nicht durch Anheben von Spitzensteuersätzen erreicht werden.

Die zunehmende Ungerechtigkeit bei der Verteilung der Staatseinnahmen erschwert aber auch alle Versuche, größere Verteilungsgerechtigkeit durch die tertiäre Einkommensumverteilung zu erzielen. Zweifellos haben die Staatsausgaben durch eine ganze Reihe der ergriffenen Maßnahmen einen nicht unerheblichen egalitären Effekt. Wenn aber die Einnahmen zur Finanzierung dieser Staatsausgaben nur zu einem verschwindenden Teil von jenen stammen, die man eigentlich für eine Umverteilung heranziehen sollte, so wird der gewünschte Effekt nur teilweise erreicht. Bestenfalls kommt es zu einer Umverteilung inner-

halb der Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen, die Bezieher höherer Einkommen werden aber weitgehend geschont.

Die Aushöhlung der Gewinnsteuern hat aber noch einen weiteren Nachteil: Die gezielte Individualförderung bei Staatsausgaben wird erschwert. Wenn nämlich staatliche Zuwendungen von der Höhe des steuerpflichtigen Einkommens abhängig gemacht werden, werden die durch steuerliche Förderungen Begünstigten doppelt unterstützt.

Sie können mit Hilfe der bestehenden Steuerabschreibemöglichkeiten ihr steuerpflichtiges Einkommen auf Null herunterdrücken (und damit keine Steuern zahlen). Sie sind dann zusätzlich in der Lage, jene staatlichen Förderungen in Anspruch zu nehmen (z. B. Hochschulstipendien für ihre Kinder), deren Gewährung von der Höhe des steuerpflichtigen Einkommens abhängt. Umso mehr man bei der öffentlichen Förderung von sozialen Umständen auf die einkommensabhängige direkte Förderung übergeht, umso absurder könnte diese Situation werden.

Mit der öffentlichen Verteilungspolitik hat man sicherlich wesentliche Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut gemacht. Wie weit allerdings diese Fortschritte in einem unverhältnismässig starken Ausmaß zu Lasten breiter Schichten der Arbeiter und Angestellten selbst gingen, muß dahingestellt werden.

Noch ein Wort zur Budgetproblematik: In dem Bemühen, möglichst viel möglichst schnell zu verwirklichen, ohne die laufenden Budgetdefizite allzu sehr steigen zu lassen, wurden für größere Investitionsvorhaben eigene Sondergesellschaften gegründet. Vieles spricht dafür, daß diese Sondergesellschaften ihre Aufgabe effizienter bewältigt haben, als dies im Rahmen der öffentlichen Verwaltung möglich gewesen wäre – was auch durch einen unangenehmen Vorfall in letzter Zeit nicht grundsätzlich widerlegt wird. Die von diesen Gesellschaften getätigten Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt werden aber aus den zu erwartenden Einnahmen der Gesellschaften keinesfalls gedeckt werden können. Sie belasten daher die Budgets der kommenden Jahre über Gebühr. Damit werden die öffentlichen Investitionsmöglichkeiten in Zukunft in einigen Bereichen radikal eingeschränkt werden. Das eklatanteste Beispiel dafür ist sicherlich der Straßenbau, und es wird sich erst zeigen, ob die ganze Konzeption der Sondergesellschaften mittelfristig auch wirklich die optimale Lösung war.

In die Betrachtungen über Budget und Steuern gehört auch sicherlich die Feststellung, daß in diesem Jahrzehnt die aus Gründen der Integrationspolitik notwendige Umstellung der österreichischen Umsatzbesteuerung auf das Mehrwertsteuersystem durchgeführt werden konnte. Ob dieses Steuersystem von unserem Standpunkt aus günstig ist oder nicht, mag diskutiert werden. Seine Einführung war jedenfalls im Zuge der europäischen Integration unbedingt notwendig und wurde von der sozialistischen Regierung mit minimalen Umstellungsschwierigkeiten (besonders auf preispolitischem Gebiet) bewältigt.

Daß mittelfristige Erfolge in der Konjunkturpolitik, wie sie Öster-

reich in den siebziger Jahren zu verzeichnen hatte, nur möglich sind, wenn auch eine erfolgreiche Strukturpolitik betrieben wird, darf wohl als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Tatsächlich hat sich die Struktur der österreichischen Wirtschaft im allgemeinen und jene der Industrie im besonderen im Laufe der siebziger Jahre sehr erfolgreich den veränderten technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten angepaßt. Dies ist umso erfreulicher, als in diese Periode auch die notwendige Anpassung an die europäische Integration fällt. Immerhin wurden die Verträge über den vollständigen Zollabbau gegenüber der EWG von der sozialistischen Bundesregierung abgeschlossen und die darauffolgende Integration von der österreichischen Wirtschaft ohne die vielfach befürchteten Anpassungsschwierigkeiten bewältigt.

In den Bereich der Strukturpolitik der Regierung gehört auch die Bereinigung einer Vielzahl von Problemen im Bereich der verstaatlichten Industrie. Von besonderer Bedeutung war dabei die Fusion der Stahlunternehmungen zum Konzern der Vöest-Alpine. Rückblickend kann man mit Sicherheit feststellen, daß die österreichische Stahlindustrie die Krise am Weltstahlmarkt jedenfalls in ihrer fusionierten Form wesentlich besser überstanden hat, als dies den Einzelunternehmungen möglich gewesen wäre. Fast alles spricht dafür, daß es ohne Fusion im Zuge der siebziger Jahre eine schwere Krise in der Stahlindustrie der Steiermark gegeben hätte.

Wenn eine sozialistische Regierung sich von vornherein damit abfindet, in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu agieren, so muß sie wenigstens dafür sorgen, daß in dieser Marktwirtschaft möglichst viel Wettbewerb herrscht. Die wichtigste Maßnahme der sozialistischen Regierung auf diesem Gebiet war die Schaffung einer neuen Gewerbeordnung, die die vielen Hindernisse für ein liberales Wirtschaftssystem, die sich in der alten Gewerbeordnung angesammelt hatten, weitestgehend beseitigte. Auch das neue Kartellgesetz hat sich insofern bewährt, als mit seiner Hilfe eine ganze Anzahl der etablierten Kartelle geschwächt und sogar einige der unangenehmsten völlig beseitigt werden konnten.

Auch auf dem eigentlich in den Bereich des Wettbewerbsrechtes gehörenden Gebiet des Konsumentenschutzes wurden legislatisch viele Fortschritte erzielt. Einige Gesetze und eine Unzahl von Verordnungen sollen die Position des Konsumenten in der Marktwirtschaft verstärken. Soweit die Wirksamkeit dieser Verordnungen davon abhängt, daß ihre Durchführung von den Behörden überwacht wird, kann man allerdings mit den Resultaten nicht zufrieden sein. So beweisen Tests des Vereins für Konsumenteninformation immer wieder, daß die bestehenden Vorschriften über Qualitätsklassen und Warenkennzeichnung in einem unglaublichen Ausmaß von den Unternehmern ignoriert werden, ohne daß es zu irgendwelchen Maßnahmen der Behörden kommt.

Wichtig für das bessere Funktionieren unserer Marktwirtschaft wäre auch die seit langem angepeilte Novelle des Gesetzes über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Aus unverständlichen Gründen ist

es der Regierung in den letzten zehn Jahren nicht gelungen, diese verhältnismäßig einfache und eigentlich unumstrittene Reform zu verwirklichen.

Im großen Bereich der Landwirtschaftspolitik muß man bei aller Kritik vorerst einmal bedenken, daß hier in den letzten Jahren und Jahrzehnten die größten Strukturwandlungen im Gange waren und noch immer sind. Das ist sicher für zielführende Maßnahmen eine Erschwernis. Dennoch kann man nicht umhin festzustellen, daß die Bauern heute ein voll ausgebautes Sozialversicherungssystem genießen, ohne dafür auch nur halbwegs kostendeckende Beiträge zu entrichten. Gerade weil die Arbeitnehmerorganisationen und die sozialistische Bewegung immer bei den Arbeitnehmern den Grundsatz vertreten haben, daß Sozialversicherungen ihre Kosten so weit wie möglich selbst zu decken haben, ist das Abgehen von diesem Grundsatz bei der Landwirtschaft kaum verständlich. Ebenso unverständlich ist es, daß man es zuläßt, daß selbst gutverdienende Bauern so gut wie keiner Einkommensbesteuerung unterliegen.

Immerhin ist es als Erfolg zu werten, daß mit der seit einigen Jahren geltenden Milchmarktordnung ein grundsätzlich neuer Weg beschritten wurde: Erstmal seit der Schaffung der Marktordnungsgesetze wurde den Bauern wieder eine gewisse Verantwortung für die finanziellen Folgen einer gigantischen Überproduktion aufgebürdet. Dieser Weg sollte konsequent fortgesetzt werden. Die Angst, dabei Stimmen unter den Bauern zu verlieren, ist kaum begründet. Die Bauern wählen, wie die Landwirtschaftskammerwahlen deutlich zeigen, ohnedies kaum eine sozialistische Liste. Bei aller Anerkennung des Zuwachses der SPÖ-Stimmen bei der letzten niederösterreichischen Landwirtschaftskammerwahl muß man doch festhalten, daß die SPÖ absolut gesehen nur eine verschwindende Zahl von Bauern hinter sich hat und daß von diesen die überwältigende Mehrheit Nebenerwerbsbauern sind, die nur deswegen sozialistisch wählen, weil sie sich überwiegend als Arbeitnehmer und nicht als Bauern verstehen.

Schließlich soll noch hervorgehoben werden, daß die großen Erfolge der österreichischen Wirtschaftspolitik im letzten Jahrzehnt es auch unserem Land ermöglicht haben, eine fast kompromißlose Hartwährungspolitik zu betreiben. Was nach dem Zweiten Weltkrieg kaum jemand für möglich gehalten hätte, ist wahr geworden: Der österreichische Schilling zählt gemeinsam mit der Deutschen Mark und dem Schweizerfranken zu den härtesten Währungen der Welt. Diese Hartwährungspolitik war einerseits durch die Erfolge in der Wirtschaftspolitik und vor allem auch in der Preispolitik möglich, sie hat andererseits wesentlich mitgeholfen, die erfolgreiche Preispolitik zu betreiben.

Zusammenfassend kann man die zehn Jahre sozialistischer Wirtschaftspolitik vielleicht folgendermaßen beurteilen: Die Sozialisten haben bei ihrem Regierungsantritt und bei den dazwischenliegenden Wahlkämpfen niemals versprochen, unsere kapitalistische Wirtschaft in eine sozialistische umzuwandeln. Sie haben hingegen versprochen, die bestehende marktwirtschaftliche Ordnung effizienter zu gestalten und

für ein größeres Maß an Gerechtigkeit zu sorgen. Wobei sie bereit waren, in die freie Wirtschaft immer dann dirigistisch einzugreifen, wenn sie das für notwendig hielten. Vor allem haben sie eine Vollbeschäftigungspolitik mit steigendem Lebensstandard und ohne inflationäre Auswirkungen angekündigt.

Diesem Ziel sind sie gerecht geworden, wenn man auch bedenken muß, daß gewisse Schichten der Unternehmer unverhältnismäßig großen Nutzen aus der sozialistischen Politik gezogen haben. Insgesamt steht aber Österreich nach zehn Jahren sozialistischer Wirtschaftspolitik wirtschaftlich gefestigter und – nehmt alles nur in allem – mit einem gerechteren Wirtschaftssystem da, als jemals zuvor.

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY
ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION
155 FIFTH AVENUE
NEW YORK 17, N. Y.

Weg: österreichisch – rote Markierung: blaß

Horst Knapp

I.

Die Einladung, die österreichische Wirtschaftspolitik der siebziger Jahre nach Sozialismus-Symptomen abzuklopfen, bringt den ideologisch nicht fixierten Nationalökonomien in multiple Verlegenheit.

Erstens enthält Wirtschaftspolitik – auch bei einer Begrenzung des Diagnosefeldes auf Konjunktur- und Stabilitätspolitik als immerhin Kernbereiche aller Wirtschaftspolitik – das Suffix „-politik“, und Zensuren für die Politik zu vergeben obliegt in der Demokratie nicht irgendwelchen Experten, sondern den Wählern. Deren Beurteilung (natürlich nicht nur, aber sicher auch) der Wirtschaftspolitik ist von Wahlgang zu Wahlgang positiver ausgefallen. Will der Nationalökonom nicht in die höchst undemokratische Position dessen geraten, der vom hohen Katheder herab die ganze (oder wenigstens reichlich die halbe) Nation schulmeister, müßte er nachweisen, daß das positive Urteil der Wähler mit einer bewußt popul[ar]istischen Wirtschaftspolitik quasi „erschwindelt“ worden sei; dieser Nachweis wäre wohl nur zu erbringen, wenn nicht bloß behauptet, sondern zwingend bewiesen werden könnte, daß die Wirtschaftspolitik mit der – stimmenträchtigen – Lösung von Gegenwartsproblemen unlösbare Zukunftsprobleme geschaffen hat.

Zum zweiten betreibt man in der Praxis Wirtschaftspolitik weder mit dem Katechismus noch mit dem „Kapital“, sondern mit Instrumenten, die in aller Regel eher nach dem Effizienz- als nach irgendeinem Ideologiekriterium selektiert und dosiert werden. Das mag in Bereichen, die nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind – insbesondere in der Verteilungspolitik und in der Strukturpolitik (mit dem auch ideologischen Antagonismus zwischen generell wirkenden und gezielt

eingesetzten Investitionsförderungen usw.) –, etwas anders sein. Was jedoch im besonderen die Konjunktur- und die Stabilitätspolitik betrifft, ist das Instrumentarium weitgehend „ideologieindifferent“.

Wenn es hier Unterschiede gibt, so noch eher solche nach der *nationalökonomischen Denkrichtung*, an der sich die Wirtschaftspolitik orientiert, als nach der *Couleur* der Regierung, die diese Wirtschaftspolitik betreibt; im Extrem kann eine keynesianisch agierende „bürgerliche“ Wirtschaftspolitik (z. B. die österreichische im Jahre 1967) progressiver sein als eine neoklassisch orientierte sozialdemokratische (z. B. die bundesdeutsche nach 1975).

Selbst hinsichtlich der *Ziele*, die mit dem jeweiligen „policy-mix“ von wirtschaftspolitischen Instrumenten angestrebt werden, fällt es dem unvoreingenommenen Beobachter schwer, zwischen einer eindeutig „sozialistischen“ und einer ebenso unverwechselbaren „konservativen“ Prioritätenskala zu unterscheiden, zumal da sich selbst der Generalverdacht, daß eine sozialistische Regierung im Zweifel der *Vollbeschäftigung* den Vorrang vor der Geldwertstabilität einräumen und nur eine nichtsozialistische Regierung die Inflationsbekämpfung selbst um den Preis einer wachsenden Arbeitslosigkeit forcieren wird, zumindest dann nicht bestätigt, wenn die Wiederherstellung des *außenwirtschaftlichen Gleichgewichts* die Zahl der wirtschaftspolitischen Freiheitsgrade drastisch vermindert.

In Anbetracht der vorstehenden Überlegungen wäre es daher keineswegs ein Vorwurf an die Adresse der sozialistischen Alleinregierung, wenn diese Untersuchung zu dem Ergebnis gelangen sollte, daß sich, zumindest im *Diagnosebereich Konjunktur- und Stabilitätspolitik*, zwar der „österreichische Weg“ markant abhebt von der in vielen anderen westlichen Industrieländern betriebenen Wirtschaftspolitik, daß sich jedoch die sozialistische Dekade seit 1970 wirtschaftspolitisch nicht ebenso markant abhebt von der vorangegangenen Zeit einer bürgerlichen Allein- und vorher einer Koalitionsregierung (in der die wirtschaftspolitischen Schlüsselstellungen – Bundeskanzler und Finanzminister – von der ÖVP gehalten worden waren).

Die dritte Verlegenheit, in die ein sozusagen zur Benotung der konjunktur- und stabilitätspolitischen „performance“ im abgelaufenen Jahrzehnt aufgeforderter Unparteiischer versetzt wird, resultiert aus der Schwierigkeit, objektive Beurteilungskriterien zu finden, denn sowohl der Vergleich mit früheren Perioden wie jener mit anderen Ländern ist dem berechtigten Einwand ausgesetzt, daß es zwei genau gleiche Ausgangssituationen nie gibt, so daß auch keine objektive Aussage darüber zulässig ist, in welchem Ausmaß Erfolg oder Mißerfolg der jeweiligen Wirtschaftspolitik und in welchem sie der jeweiligen Gunst oder Ungunst der sozioökonomischen Verhältnisse zuzuschreiben sind.

Als besondere Variante dieses Zurechnungsproblems kommt im Falle Österreichs hinzu, daß sich die Institution der Sozialpartnerschaft als eine Art Konstante ausgewirkt hat. Angesichts der – international gesehen – überproportional großen Rolle, die in Österreich die *Einkom-*

menpolitik spielt, müßte von Fall zu Fall entschieden werden, welchen Beitrag zu einer bestimmten Entwicklung die Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierung bzw. Parlamentsmehrheit und welchen autonom die „Ersatzkoalition“ der Wirtschafts- und Sozialpartner geleistet hat.

II.

Mit diesen Vorbehalten sei einleitend der Versuch unternommen, die „performance“ der Konjunktur- und Stabilitätspolitik in den Jahren 1970 bis 1979 mit jener im vorangegangenen Dezennium 1960 bis 1969 zu vergleichen, selbst wenn das eine höchst willkürliche Periodisierung ist, weil sich die Konjunkturzyklen nicht an „runden“ Jahreszahlen orientieren. (Bloß statistische Gründe hat hingegen die Zuordnung bereits des – durch ein noch von der ÖVP-Alleinregierung ausgearbeitetes Budget präformierten – Jahres 1970 zur „sozialistischen Dekade“: Der sinnvollere Vergleich der Periode 1971 bis 1980 mit dem vorangegangenen Zehnjahreszeitraum müßte unsichere Prognosedaten mit einbeziehen.)

Nur in allererster Annäherung kann dieser Vergleich in der simplen Gegenüberstellung von Wachstums-, Inflations- und Arbeitslosenraten bestehen, weil es ja ebenso sehr auf das weltwirtschaftliche Umfeld ankommt. Wird von diesem vorderhand abstrahiert, lassen sich folgende Kennzahlen errechnen:

	1959/69	1969/79
Reale Wachstumsrate des BIP	4,87 %	4,29 % ^{a)}
Inflationsrate: BIP-Deflator	3,59 %	6,02 % ^{a)}
VPI	3,33 %	6,09 %
Arbeitslosenrate: Durchschnitt	2,85 %	1,94 %
Trend ^{b)}	– 0,056	– 0,015

^{a)} Wert für 1979: WIFO-Dezemberschätzung

^{b)} Neigung der Trendlinie bei linearer Regression = jahresdurchschnittliche Veränderung der Arbeitslosenrate

Prima facie scheint dieser erste Grobbefund die Klischeevorstellung vom Stabilitätsvorrang nichtsozialistischer und vom Vollbeschäftigungsvorrang sozialistischer Wirtschaftspolitik zu bestätigen: *die Inflationsrate war vor dem Regierungswechsel um fast die Hälfte niedriger, die Arbeitslosenrate um die Hälfte höher* (wenn auch schon in der Periode 1960 bis 1969 innerhalb der seit Beveridge tradierten Vollbeschäftigungsgrenze und mit sogar deutlicher als 1970 bis 1979 sinkendem Trend).

Evident ist jedoch, daß dieser Grobbefund angesichts des völlig veränderten internationalen Umfeldes wenig Aussagekraft hat. Daher soll als zweite Etappe die Entwicklung in Österreich mit der außerhalb Österreichs konfrontiert werden, allerdings in Hinblick auf die Daten-

lage („Internationale Übersichten“ im jeweiligen „Wirtschafts- und sozialstatistischen Handbuch“) und die weitere Datenauswertung in insofern etwas modifizierter Form, daß bei den Wachstums- und den Inflationsraten an die Stelle der zinseszinsmäßig ermittelten Veränderungsraten für die jeweilige Periode das *arithmetische Mittel der Jahresraten* tritt:

	Wachstumsraten ^{a)}			Inflationsraten ^{b)}		
	1960-69	1970-79	(Veränderung ^{d)})	1960-69	1970-79	(Veränderung ^{d)})
Österreich	4,91	4,33	(-0,58)	3,35	6,10	(+2,75)
OECD-Europa ^{c)}	4,98	3,20	(-1,78)	3,50	9,74	(+6,24)
OECD-Welt ^{c)}	5,31	3,32	(-1,99)	3,04	8,48	(+5,44)
Differenz ^{d)}						
zu OECD-Europa	-0,07	+1,13		-0,15	-3,64	
OECD-Welt	-0,40	+1,01		+0,31	-2,38	

a) Österreich ab 1964 Brutto-Inlandprodukt, sonst Brutto-Nationalprodukt

b) Steigerungsraten des Verbraucherpreisindex

c) Durchschnitte für 1960 und 1961 aus Landesdaten errechnet

d) in Prozentpunkten

Sofern dem Vergleich mit internationalen Durchschnitten, die jeweils das ungewogene Mittel aus den nationalen Daten so verschieden gewichtiger Staaten wie die USA und Island sind, überhaupt genügend Aussagekraft beigemessen werden kann, zeigt diese Gegenüberstellung eine bemerkenswerte *Kontinuität der Entwicklung in Österreich: Sowohl die Wachstumsverlangsamung wie die Inflationsbeschleunigung war in Österreich signifikant geringer als im internationalen Durchschnitt* (siehe jeweils die Spalte 3).

Dementsprechend stärker ist Österreich in der Dekade 1970 bis 1979 vom OECD-Durchschnitt abgewichen (Zeile 4 und 5): im Wachstumstempo um gut einen (Plus-)Prozentpunkt, im Inflationstempo sogar um 2¼ bzw. 3½ (Minus-)Prozentpunkte. Selbst wenn füglich in Rechnung zu stellen ist, daß in den sechziger Jahren das Wirtschaftswachstum durch Außeneinflüsse gebremst war – EG-Diskriminierung –, läßt die relativ kontinuierliche Entwicklung in Österreich auch in der schwierigeren weltwirtschaftlichen Konstellation der siebziger Jahre *auf eine verstärkte Ausnützung des Spielraumes der Wirtschaftspolitik schließen*.

Womit kein Werturteil ausgedrückt werden soll: In den sechziger Jahren hatte bei einem 5%igen Wachstumstrend sowohl im gesamten wie im europäischen OECD-Raum und einer bloß durchschnittlich 3- bzw. 3½%igen internationalen Inflationsrate für die österreichische Wirtschaftspolitik keine zwingende Notwendigkeit bestanden, nach einem Ausscheren aus dem „Geleitzug“ der westlichen Industriestaaten zu streben. Allerdings erscheint eine 3½%ige europäische und 3%ige Gesamt-OECD-Inflationsrate nur im Rückblick beruhigend niedrig. In damaliger Sicht lag im *internationalen Trend zur Inflationsbeschleunigung* die vordringlichste Gefährdung des „Magischen Polygons“ der

Wirtschaftsziele, und in der Tat hat der Kampf gegen die „importierte Inflation“ früher eingesetzt, als der obige schematische Periodenvergleich vermuten läßt: Der Dekadendurchschnitt verdeckt nämlich den *Trendverlauf-Unterschied*, der in den sechziger Jahren zwar nicht so ausgeprägt wie in den siebziger Jahren, aber immerhin schon damals statistisch signifikant war: durchschnittliche Inflationsbeschleunigung in Österreich knapp 0,02 Prozentpunkte p. a., in der Gesamt-OECD 0,26 Prozentpunkte.

Die Ergänzung des Dekadendurchschnitts mit dem Trendverlauf ist der eine Diagnosevorteil, den der Ersatz der mathematisch korrekt ermittelten Wachstumsrate für jeweils das ganze Dezennium durch das arithmetische Mittel der Jahresraten bietet; der zweite Diagnosevorteil liegt in der Möglichkeit, mit Hilfe eines statistischen Streuungsmaßes – hier der Einfachheit halber der Standardabweichung – ein erstes Indiz für den „Bedarf“ an Konjunkturpolitik zu gewinnen. Die Ergänzung des oben angestellten Dekadenvergleiches Österreich – OECD liefert folgendes Bild:

		Österreich	OECD-Europa	OECD-Welt
Wachstumsraten:				
Durchschnitt	1960–69	4,91	4,98	5,31
	1970–79	4,33	3,20	3,32
Trend ^{a)}	1960–69	–0,133	–0,073	–0,087
	1970–79	–0,368	–0,236	–0,072
Streuung ^{b)}	1960–69	1,797	0,985	0,748
	1970–79	2,580	1,913	2,142
Inflationsraten:				
Durchschnitt	1960–69	3,35	3,50	3,04
	1970–79	6,10	9,74	8,48
Trend ^{a)}	1960–69	+0,018	+0,156	+0,256
	1970–79	–0,121	+0,720	+0,516
Streuung ^{b)}	1960–69	0,984	0,698	0,872
	1970–79	2,049	2,882	2,864

^{a)} lineare Regression; die Neigung der Regressionsgeraden gibt an, um wie viele Prozentpunkte die Wachstums- bzw. die Inflationsrate im Jahresmittel gestiegen (gesunken) ist.

^{b)} Standardabweichung vom arithmetischen Mittel der Jahreswerte

Die konjunkturpolitisch relevante Aussage der Varianzanalyse ist einerseits banal – sowohl im gesamten OECD-Raum und in OECD-Europa wie auch in Österreich war das Wachstum in den siebziger Jahren weniger stetig als in den sechziger Jahren, es gab also viel *stärkere konjunkturelle Ausschläge* –, andererseits aber überraschend:

Sowohl 1960 bis 1969 wie 1970 bis 1979 schwankte das jährliche Wachstumstempo im Österreich merklich stärker als im internationalen Durchschnitt. Selbst wenn sich hierfür auch statistische Gründe ins Treffen führen ließen – bei den Vergleichswerten für die OECD

verdeckt die Bildung eines Mittelwertes nationale Sonderentwicklungen, die genauso ausgeprägt sein können wie im Falle Österreichs –, bleibt ein Restverdacht auf „hausgemachte“ Konjunkturschwankungen – in beiden Perioden! – übrig, denn *ceteris paribus* müßte die (insgesamt weniger stark schwankende) Auslandnachfrage die Konjunkturausschläge in Österreich eher gedämpft haben.

In diesen Vergleich zwischen Österreich und der OECD ist die Arbeitslosenrate aus zwei Gründen nicht mit einbezogen worden: Erstens verzichtet das „Wirtschafts- und sozialstatistische Handbuch“ mit gutem Grund auf die Aggregation von Arbeitslosenraten, die von Land zu Land verschieden ermittelt werden, und zweitens wäre in diesem Fall die bisher angewandte „politische“ Periodisierung irreführend, weil international der Knick in der Entwicklung erst 1974 eingetreten ist. Unter Vsrzicht auf die Möglichkeit, exakt zwischen der Beschäftigungspolitik vor und jener seit dem Regierungswechsel im Jahre 1970 zu trennen, soll daher für Österreich und einige ausgewählte Vergleichsländer die Entwicklung der Arbeitslosenrate in den Jahren 1974 bis 1979 jener in der vorangegangenen Sechsjahresperiode 1968 bis 1973 gegenübergestellt werden:

		Öster- reich	BRD	Groß- britannien	Schweden	USA
Arbeitslosenrate						
Durchschnitt	1968–73	2,28	1,05	3,02	2,18	4,73
	1974–79	1,90	4,08	5,15	1,88	6,77
(Veränderung ^{a)})		(– 0,38)	(+ 3,03)	(+ 2,13)	(– 0,30)	(+ 2,04)
Trend	1968–73	–0,271	–0,037	+0,191	+0,169	+0,349
	1974–79	+0,074	+0,134	+0,643	+0,071	–0,206
Streuung	1968–73	0,512	0,327	0,671	0,512	0,997
	1974–79	0,219	0,794	1,461	0,256	1,167

^{a)} in Prozentpunkten

Obwohl diese Periodisierung für Österreich nicht ganz paßt – der Tiefpunkt der Arbeitslosenrate wurde hier erst 1974 erreicht –, macht der Vergleich zweierlei deutlich:

Erstens die *Eigenständigkeit des österreichischen Weges* in und nach der Rezession 1974/75; auffallend ist allerdings, daß Schweden eine nahezu identische beschäftigungspolitische Leistung (Verminderung der durchschnittlichen Arbeitslosenrate um 0,30 gegenüber 0,38 Prozentpunkten, gleich minimale Schwankung, fast identisch geringer Steigerungstrend um 0,07 Prozentpunkte p. a.) mit einer in wesentlichen Dingen *völlig anderen Wirtschaftspolitik* erzielt hat (mehrfache Abwertung der Schwedenkrone, Subventionierung der Lageraufstockung, öffentliche Beschäftigungsprogramme großen Stils).

Zweitens aber bestätigt dieser Vergleich die einleitend aufgestellte These, daß die Affinität der Wirtschaftspolitik zu einer bestimmten *nationalökonomischen Lehrmeinung* stärker ins Gewicht fallen dürfte

als die Farbe der dominierenden Partei: Die beschäftigungspolitische „performance“ der keynesianisch orientierten Länder Österreich und Schweden ist nahezu identisch, unterscheidet sich aber deutlich von dem Arbeitsmarktergebnis der ebenfalls unter sozialistischer Führung stehenden BRD, die ihrerseits hinsichtlich des kräftigen Anstieges der Arbeitslosenrate größere Ähnlichkeit mit den ebenfalls neoklassisch-monetaristisch orientierten Vereinigten Staaten aufweist. (Großbritannien schließlich steht hier als Beispiel für ein Land, das im größten Teil des Untersuchungszeitraumes aus Zahlungsbilanzgründen nur wenige – sei es politische, sei es „öko-ideologische“ – Optionen gehabt hat.)

III.

Soviel zur verbalen (Abschnitt I) und statistischen (Abschnitt II) Relativierung der Frage nach dem speziell Sozialistischen an der Konjunktur- und der Stabilitätspolitik der siebziger Jahre.

Wer mag, kann den politischen Stempel in der hohen Priorität erkennen, die in und seit der Weltrezession 1974/75 – mit sichtbarem Erfolg – der *Erhaltung der Vollbeschäftigung* eingeräumt worden ist (auch wenn ein Teil dieses Erfolges – in der Größenordnung von fast zwei Prozentpunkten an Arbeitslosenrate – mit dem nicht eben betont sozialistischen Mittel des Heimsendens von per Saldo 55.800 Gastarbeitern in Länder mit höherer Arbeitslosigkeit erzielt wurde).

Schon weit schwerer dürfte es jedoch fallen, die Punze des eindeutig Sozialistischen auch dem Weg aufzuprägen, auf dem dieses Vollbeschäftigungsziel zu verwirklichen getrachtet wurde. Allerdings fiel es nicht minder schwer, diesen *besonderen österreichischen Weg* auf der üblichen Skala zwischen keynesianischem Nachfragemanagement und neoklassischer Angebotspolitik unterzubringen.

Nun muß der Objektivität halber sicher notiert werden, daß die Bereitschaft Österreichs, in der Wirtschaftspolitik unkonventionelle Wege einzuschlagen, eine lange Tradition hat: So etwa schlug der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen schon um die Mitte der sechziger Jahre zur Inflationsbekämpfung völlig unorthodox eine Senkung des Zinsniveaus vor, weil im Wege von zinsinduzierten Kapitalimporten die Zentralbankgeldmenge aufgebläht und damit die inländische Kreditbasis vergrößert worden war, und der in der politisch heiklen Situation nach dem Amtsantritt der ÖVP-Alleinregierung an der Jahreswende 1966/67 entrierte „Big Bargain“ zwischen den Sozial- und Wirtschaftspartnern, dem Finanzminister und der Notenbank – viele Monate vor dem Start der „Konzertierten Aktion“ in der BRD durchaus autochthon arrangiert – lief de facto auf die erstmalige offizielle Anerkennung der *Kosteninflation* als eines Inflationstyps sui generis hinaus, bei dem die Anwendung des herkömmlichen restriktiven Instrumentariums den Preisauftrieb eher beschleunigen als bremsen würde.

Für den – insbesondere bei drohender „Stagflation“ wie 1967 und dann verstärkt 1975 jedenfalls begründeten – Verdacht auf den „cost-

push“-Charakter von Inflationsvorgängen liefert weder das neoklassische noch das keynesianische Kreislaufmodell einen Anhaltspunkt; beide Denkweisen bieten nur für die Interpretation des Preisauftriebes als *Nachfrageinflation* Platz, induziert entweder durch eine nicht genügend restriktive Geldpolitik (neoklassisch-monetaristischer Ansatz) oder durch eine nicht genügend kompensatorische Fiskalpolitik (keynesianischer Ansatz).

Die Eigenständigkeit des österreichischen Weges, eingeschlagen mit der nicht mehr streng keynesianischen, weil in der 1967 drohenden Stagflation die Rezessionsbekämpfung mittels expansiver Budget- und Geldpolitik mit einer Inflationsbekämpfung mittels restriktiver *Einkommenpolitik* verbindenden unkonventionellen Konjunkturpolitik eines (anfänglich widerstrebenden) Finanzministers Wolfgang Schmitz und in stark modifizierter, weil auch die *Wechselkurspolitik* mit einbeziehender Form mit der komplexen Konjunktur- und Stabilitätspolitik der sozialistischen Bundesregierung (und insbesondere, da phasenweise im Alleingang, des jetzigen Finanzministers): diese Eigenständigkeit des österreichischen Weges wäre allerdings kaum denkbar ohne das spezifisch österreichische System der *Sozialpartnerschaft*, das seine institutionellen Wurzeln in der ständischen Tradition und seine funktionellen und auch personellen Wurzeln in der besonders prekären Situation Österreichs nach 1945 hat.

Hinsichtlich des Spielraumes für eine radikale Änderung der Wirtschaftspolitik nach dem Regierungswechsel im Jahre 1970 oder der Erringung der absoluten Mehrheit im Jahre 1971 – wobei dahingestellt bleiben möge, ob eine solche radikale Änderung der Wirtschaftspolitik überhaupt intendiert gewesen wäre – war diese bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten etablierte sozialpartnerschaftliche Tradition sicher ein Handikap (insbesondere bei der Verwirklichung verteilungspolitischer Vorstellungen, was aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist).

Auf der anderen Seite bot die Existenz dieser Sozialpartnerschaft – als Voraussetzung für die Möglichkeit, die *Einkommenpolitik* in die Konjunktur- und Stabilitätspolitik einzubinden – der sozialistischen Regierung die Chance, mit dem Ziele (und bisweilen unter dem Vorwand), die Vollbeschäftigung zu erhalten, eine sehr aktive *Globalsteuerung* zu betreiben und damit dem Sinne, wenn auch nicht der Methode nach Keynesianismus zu praktizieren.

Nicht keynesianisch an der Methode der Wirtschaftspolitik in der sozialistischen Dekade ist insbesondere der bewußte Einsatz der *Wechselkurspolitik* zur Absicherung einer Einkommenpolitik, der wieder die Aufgabe oblag und obliegt, der seit 1974/75 ständig expansiven Budget- und der zeitweilig expansiven Geldpolitik zu einem möglichst hohen realen (Wachstums- und Beschäftigungs-)Effekt zu verhelfen.

Hier, bei der Wechselkurspolitik, ist auch der Unterschied am auffälligsten zu den siebzehn vorangegangenen Jahren seit der Schillingabwertung im Mai 1953:

Nicht etwa, daß es irgendeine positive Korrelation zwischen Hartwäh-

rungspolitik und sozialistischer Ideologie gäbe (es sei denn die sehr vage, daß Hartwährungspolitik importverbilligend, wettbewerbsverschärfend und damit verbraucherfreundlich ist), doch fällt es – wie der Rückblick auf den vergeblichen Versuch des damaligen Finanzministers Stephan Koren zeigt, im Oktober 1969 die DM-Aufwertung mitzumachen – einer sozialistischen Regierung offensichtlich leichter, sich über den Protest der Unternehmervvertretungen hinwegzusetzen.

Allerdings holte die sozialistische (damals noch Minderheits-)Regierung die im Oktober 1969 unterlassene Schillingaufwertung nicht autonom nach, sondern wartete mit der Wechselkurskorrektur bis zur nächsten DM-Aufwertung zu – ein Indiz dafür, daß sich der später sehr ambitionierte Einsatz der Hartwährungspolitik pragmatisch ergeben hat und wohl nicht als eine ideologisch bestimmte Strategie zur Profiterosion interpretiert werden darf.

Auch international korreliert die Wechselkursentwicklung seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems keineswegs mit den politischen Mehrheitsverhältnissen in den betreffenden Ländern, wie das Ausmaß der effektiven Auf- bzw. Abwertung von Mai 1970 bis November 1979 zeigt (gemessen am MERM-Index des Internationalen Währungsfonds):

Schweiz	+112,3%
BRD	+ 66,6%
Österreich	+ 62,8%
Japan	+ 32,1%
Niederlande	+ 27,0%
Belgien	+ 17,8%
Dänemark	+ 9,8%
Norwegen	+ 8,2%
Frankreich	+ 2,0%
Schweden	+ 1,9%
Kanada	– 15,4%
USA	– 21,4%
Großbritannien	– 31,1%
Italien	– 45,5%

Die Eigenständigkeit des österreichischen Weges drückt sich jedoch gerade in einem Umstand aus, der in einer solchen Auflistung unter den Tisch fällt: *Anders als die Schweiz, die BRD und zeitweise Japan stand zumindest ab der Mitte der siebziger Jahre an Österreich weder von der Leistungs- oder der Kapitalbilanz noch von der internationalen Devisenspekulation her unter Aufwertungsdruck*; die Entwicklung des (um die Statistische Differenz) bereinigten Leistungsbilanzsaldos klassifiziert die Wechselkurspolitik als völlig unorthodox (aber deswegen weder als „sozialistisch“ – ob es eine spezifisch sozialistische Wechselkurspolitik gibt, ist füglich zu bezweifeln – noch als keynesianisch).

Die Frage ist allerdings, ob die unverkennbare *Tendenz zu einer strukturellen Passivierung der Leistungsbilanz* nicht dazu angetan ist,

den Spielraum für einen eigenständigen österreichischen Weg einzulegen, und zwar nicht bloß instrumentell (etwa was den Einsatz der Wechselkurspolitik zur Eindämmung der sich bereits abzeichnenden Inflationsbeschleunigung betrifft), sondern auch substantiell: *Die Möglichkeit ist nicht von der Hand zu weisen, daß sich in der Leistungsbilanzpassivierung der etwa jährlich 1%ige Wachstumsvorsprung Österreichs gegenüber der OECD widerspiegelt.*

Träfe diese Annahme zu – und angesichts eines kumulativen Leistungsbilanzdefizits von 72,2 Milliarden S in der Dekade 1970 bis 1979 sowie insbesondere eines jahresdurchschnittlichen Passivierungstrends von 2,57 Milliarden ist das nicht völlig auszuschließen –, könnte das, was 1978 in einer Akutsituation notwendig geworden war, nämlich das Abwürgen des Wirtschaftswachstums zur Zahlungsbilanzentlastung, zur latenten Expansionsbedrohung werden, zumal da selbst ein eingebremstes Leistungsbilanzdefizit die *Zinsbilanz* kumulativ belastet (und das für den Ausgleich der Leistungsbilanz erforderliche Ausmaß der Exportsteigerung bzw. Importdrosselung immer größer werden läßt).

Unter derselben Grundannahme könnte auch von unerwarteter Seite das Konzept der *kompensatorischen Budgetpolitik* in Schwierigkeiten geraten: Nicht wegen des Anstoßens an Verschuldungsgrenzen oder weil die Steuerschraube durchzudrehen beginnt, sondern weil die durch Deficit Spending geschaffene Nachfrage eine zu hohe Importneigung zeigt (und dann die Wachstums- und Beschäftigungseffekte größtenteils im Ausland bewirkt). 1978 wurde dem mit zwar ad hoc wirksamen, aber nicht wiederholbaren Maßnahmen begegnet (Einführung eines dritten Mehrwertsteuersatzes für vorwiegend importierte Güter, nur noch limitierte Anerkennung der Betriebsausgaben für Autos), aber die Leistungsbilanzentwicklung 1979 deutet darauf hin, daß ein Gewöhnungsprozeß eingetreten ist und die Importneigung wieder zu steigen beginnt.

Die Konsequenzen, die sich aus einer etwaigen *strukturellen Leistungsbilanzpassivierung* für die Budgetpolitik ergeben (aber auch für die Einkommenpolitik; siehe die gegenwärtige Auseinandersetzung über die Nichtabgeltbarkeit der Energieimportverteuerung als Spezialfall jenes Realeinkommentransfers ans Ausland, auf den jeder Abbau des Leistungsbilanzpassivums hinausläuft), sind allerdings eher *wachstumspolitischer* Natur. *Konjunkturpolitisch* relevanter ist, solange die Grenzen für die Aufnahme von nicht-„konditionierten“ Krediten (warrendes Beispiel: Völkerbundanleihe 1922!) noch lange nicht erreicht sind, die Antwort auf die Frage nach der *budgetpolitischen* Wiederholbarkeit des 1974/75 eingeschlagenen österreichischen Weges im Falle künftiger Rezessionen.

Und nicht bloß, in Paranthese vermerkt, die Antwort auf die Frage nach der Wiederholbarkeit des *einkommen- und beschäftigungspolitischen Bravourstückes* der Wirtschafts- und Sozialpartner, ohne das ein Nettodefizit im Ausmaß von 4,72% des Brutto-Inlandprodukts einen spürbaren Anstieg der Arbeitslosigkeit möglicherweise ebensowenig

verhindert hätte wie das sogar 4,5%ige Nettodefizit der EG-Staaten im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1979: Würden auch ein zweites Mal in einem Jahr, in dem die industrielle Produktion um 7,3% sinkt, die Durchschnittsverdienste in der Industrie um nominell 13,5% und real 4,7% steigen können, ohne daß weit mehr als bloß 5,1% der Industriebeschäftigten freigesetzt werden? Das gilt auch vice versa: Ob die Gewerkschaften ein zweites Mal bereit wären, fünf Jahre lang Lohnrunde für Lohnrunde die 16,2%ige „Hypothek“ abzutragen, die in einem einzigen Rezessionsjahr mit einer expansiven Lohnpolitik den Lohnstückkosten aufgebürdet wurde?

Die Besinnung auf die Rolle, die in der ersten kräftigen Rezession die *expansive Lohnpolitik* (auch wenn sie eher „passiert“ ist als intendiert war) und die unorthodoxe (Nicht-)Reaktion der Unternehmungen auf den sprunghaften Anstieg der Lohnstückkosten gespielt haben, ist schon deshalb notwendig, weil im – nicht bloß auf die Regierungspartei beschränkten – Selbstverständnis Österreichs das damalige entschlossene Deficit Spending eine singuläre Aktion war.

Das stimmt jedoch weder historisch – bereits in der weitaus milderer Rezession 1958 war das Nettodefizit sogar stärker (um 3,35 Prozentpunkte des Brutto-Nationalprodukts) ausgeweitet worden als 1974/75 (um 3,18 BIP-Prozentpunkte) –, noch war in der weltweiten Rezession 1974/75 das Vorgehen Österreichs ein Einzelfall, wie die Vergleichsdaten für die EG-Länder¹ zeigen:

Nettodefizit in % des Brutto-Inlandprodukts

	1973	1975	Veränderung in Prozentpunkten
Irland	6,31	13,58	+7,27
Großbritannien	3,22	8,12	+4,90
Frankreich	-0,67 ^{a)}	2,96	+3,63
Italien	9,65	13,18	+3,53
Niederlande	-0,28 ^{a)}	3,01	+3,29
Österreich	1,34	4,52	+3,18
BRD	0,31	3,30	+2,99
Belgien	2,87	4,73	+1,86

^{a)} Nettoüberschuß

Weder die Höhe des Nettodefizits, das 1975 teils eingeplant, teils in Kauf genommen wurde (die Einnahmen blieben um 8,6 Milliarden S hinter dem Voranschlag zurück), noch der – konjunkturpolitisch relevantere – Anstieg dieses Nettodefizits waren in Österreich signifikant größer als in der Mehrzahl der EG-Länder. Wenn dennoch der *Anstieg der Arbeitslosenrate merklich geringer* war – 1973/75: +0,4 Prozentpunkte gegen +1,5 in Großbritannien, +2,2 in Frankreich, +2,5 in den

¹ ohne Dänemark, über das der Internationale Währungsfonds seit 1973 keine Budgetdaten mehr publiziert

Niederlanden, +3,1 in Belgien, +3,5 in der BRD und +4,9 in Dänemark² –, bedarf dieser Effizienzunterschied der Budgetpolitik einer gesonderten Erklärung, die wahrscheinlich nicht bloß im besseren „Timing“ liegt (obwohl sich auch hier bestätigt hat, daß Vorbeugen besser als Heilen ist: wo immer erst ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit die Regierung zum budgetpolitischen Gegensteuern veranlaßte, erwies sich die Anpassung des Beschäftigtenstandes an eine bloß vorübergehend verminderte Produktnachfrage als mittelfristig irreversibel).

Der Schlüssel zur Erklärung dieses Paradoxons dürfte darin liegen, daß – nicht zuletzt als Ergebnis der jahrzehntealten sozialpartnerschaftlichen Tradition – die rasche Anpassung der Beschäftigung an die Produktion unüblich geworden ist, und dies nicht bloß in verstaatlichten Unternehmen, zu deren gemeinwirtschaftlichen Auflagen auch die höchstmögliche Arbeitsplatzsicherheit zählt. Hinzugekommen sind dann noch im konkreten Fall der Rezession 1974/75 der zurückgestaute Arbeitskräftebedarf des Dienstleistungssektors (unter Einschluß der öffentlichen Verwaltung) sowie – im Vergleich zu der Mehrzahl der EG-Staaten – der größere „Polster“ an ausländischen Arbeitskräften, deren Zahl von 1973 bis 1975 um über 41.000 (=1,6% des Arbeitskräftepotentials 1973) vermindert wurde.

IV.

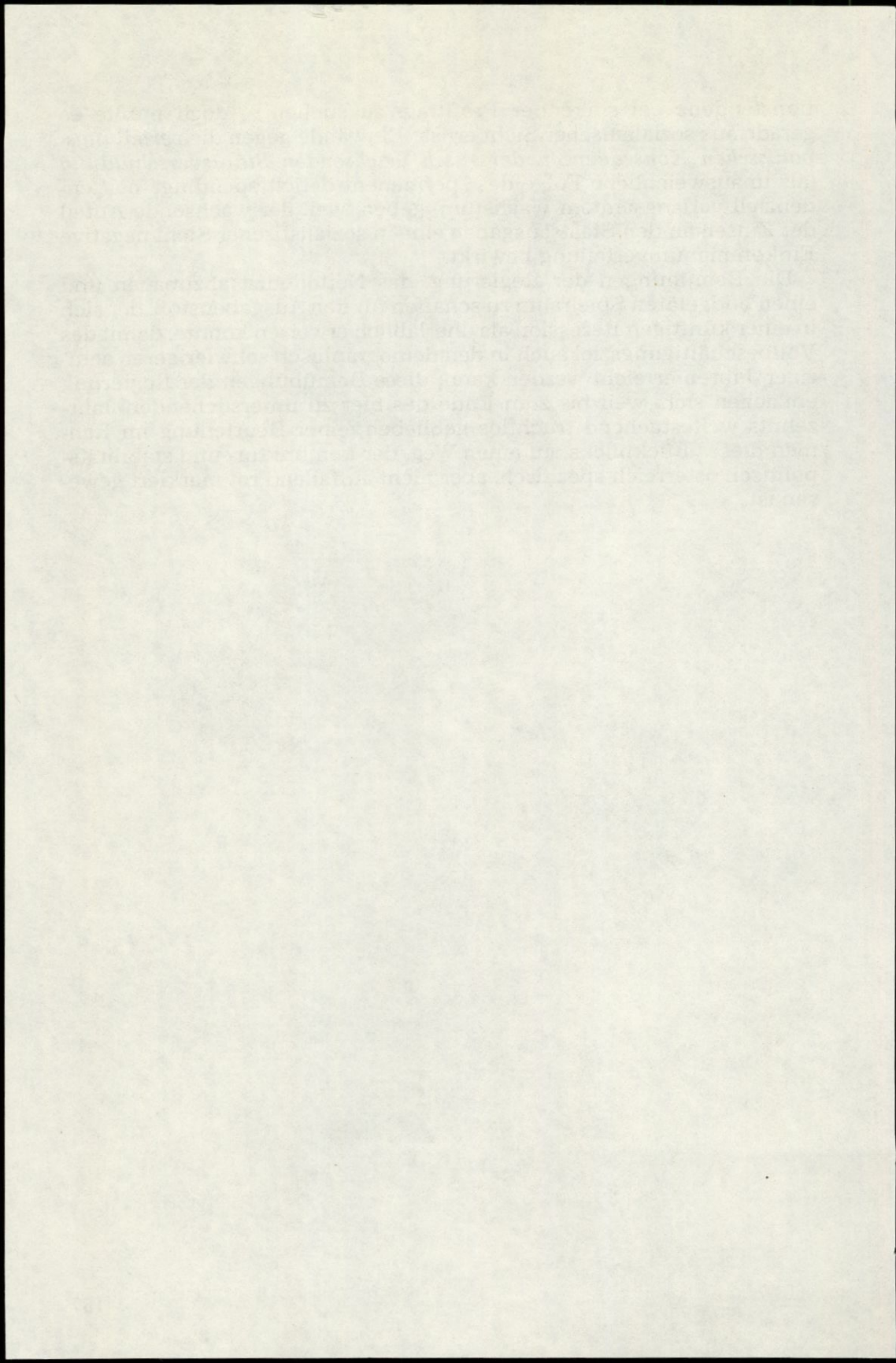
Ist zwar nicht der Einsatz, wohl aber der beschäftigungspolitische Erfolg keynesianischer Budgetpolitik in der Rezession 1974/75 eine Besonderheit des „österreichischen Weges“ (ohne daß ihn der keynesianische „approach“ allein als einen sozialistischen klassifizieren würde, siehe den Einsatz des Deficit Spending 1958 unter Kamitz und 1967 unter Schmitz), so ist es an sich keineswegs eine Besonderheit der sozialistischen Budgetpolitik nach 1975, daß der Abbau des Nettodefizits nur sehr langsam vorankommt: Selbst dem – ökonomisch richtigen, aber politisch selbstmörderischen – „Paukenschlag“ Korens war 1969 nur eine Verringerung des Nettodefizits um 0,6 BIP-Prozentpunkte (inklusive des noch von Koren erstellten Budgets 1970 waren es 0,8 Prozentpunkte) gelungen, und auch international bestätigt sich die Erfahrung, daß der Defizitabbau im Aufschwung der weitaus bitterere Teil der keynesianischen Medizin ist.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurden allerdings die anhaltend hohen Nettodefizite – ein spürbarer Defizitabbau unterblieb auch in den Aufschwungjahren 1976 (Wachstumsrate 6,2%) und 1979 (Wachstumsrate voraussichtlich mehr als 5%) – als „kompensatorische Budgetpolitik“ rationalisiert. Zwar ist auch das Konzept einer kompensatorischen Budgetpolitik nichts spezifisch Sozialistisches – eher ist der „öko-ideologische“ Ursprung bei der These von der säkularen Stagna-

² Italien verzeichnete einen Rückgang um 0,2 Prozentpunkte, allerdings nach einer Berechnungsmethode, deren Änderung 1977 die Arbeitslosenrate von 3,7 auf 7,1% hinaufschnellen ließ.

tionstendenz bei sinkender Profitrate zu suchen –, doch müßte es gerade aus sozialistischer Sicht ernste Einwände gegen die *verteilungs- politischen Konsequenzen der rasch wachsenden Staatsverschuldung* (als unausweichliche Folge des „permanent deficit spending“ bei tendenziell verlangsamtem Wachstum) geben, weil der wachsende Anteil der Zinsen an den Staatsausgaben eine in sozialistischer Sicht negative Einkommenumverteilung bewirkt.

Die Bemühungen der Regierung, das Nettodefizit abzubauen und einen budgetären Spielraum zu schaffen für den Ausgabenstoß, der sich in einer künftigen Rezession als unerläßlich erweisen könnte, damit das Vollbeschäftigungsziel auch in den demographisch schwierigeren achtziger Jahren erreicht werden kann; diese Bemühungen der Regierung entziehen sich, weil bis zum Ende des hier zu untersuchenden Jahrzehnts weitestgehend fruchtlos geblieben, einer Beurteilung im Rahmen dieses Rückblicks auf einen Weg, der konjunktur- und stabilitäts- politisch österreich-spezifisch, aber nicht auffallend rot markiert gewesen ist.



Vom Überschuß zum Defizit

Joachim Lamel

There are some important things wrong with the Austrian economy in 1980 . . . Austria is, in many ways, much less well-placed to deal with the next decade than it was to cope with difficulties of the 1970s.

The Economist, March 15, 1980

Bilanz ziehen ist immer eine schwierige Sache. Insbesondere dann, wenn die Periode zehn Jahre umfaßt und man sich nur auf einige Daten der volkswirtschaftlichen „Gewinn- und Verlustrechnung“ stützen kann, materielle und immaterielle Bestände aus der Bilanz selbst sich aber weitestgehend der näheren Erfassung entziehen. Betrachtet man drei Eckpunkte des wirtschaftspolitischen Vielecks – Wachstumsrate, Arbeitslosenquote und Verbraucherpreissteigerungen – so muß man, auch wieder mit dem „Economist“ feststellen, daß Österreich im vergangenen Jahrzehnt durchaus bemerkenswerte Ergebnisse gezeigt hat. Daß in bezug auf den üblichen vierten Eckpunkt des wirtschaftspolitischen Vielecks – dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht – das Ergebnis schon seit einiger Zeit besorgniserregend ist, deutet darauf hin, daß die Wirtschaftspolitik die Erreichung dieses Ziels durch die starke Betonung anderer Ziele nicht eben gefördert hat. Auf der Verteilungsseite muß die Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung mit einer stark steigenden Lohnquote als ein Ergebnis interpretiert werden, welches die schlechte Gewinnentwicklung und die gesunkenen Gewinnaussichten mit negativen Konsequenzen für die Investitionstätigkeit anzeigt. Offen bleibt allerdings die Frage, wer den Preis für die gute Entwicklung (in bezug auf die zuerst genannten drei Indikatoren) in diesem Jahrzehnt gezahlt hat und ob nicht im Laufe der Entwicklung der vergangenen Jahre vieles an Substanz verloren gegangen ist, so daß die österreichische Wirtschaft mit beträchtlichen Hypothesen in die Zukunft der achtziger Jahre geht. Da es unmöglich ist, alle

Aspekte der Wirtschaftspolitik der abgelaufenen Dekade in diesem Aufsatz zu beschreiben, wird versucht, nach einem kurzen Abriß der wirtschaftlichen Entwicklung auf einige Grundzüge der von den Sozialisten durchgeführten Wirtschaftspolitik einzugehen, um dann anschließend die bereits eingangs formulierte Frage zu stellen, wie die Zukunft bewältigt werden soll.

Die siebziger Jahre

Eingeleitet wurden die siebziger Jahre durch einen zunächst exportgetragenen Wachstumsschub. Die Investitionstätigkeit folgte später, und da das exportgetragene Wachstum von einer Binnenkonjunktur abgelöst wurde, ging die leichte internationale Rezession 1971/72 nahezu spurlos an der österreichischen Wirtschaft vorüber. Vorbereitet wurde dieser Aufschwung durch den Strukturwandel vor allem in den kleineren und mittleren Unternehmen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre, den man zunächst als Wachstumsschwäche interpretierte, der aber in der retrospektiven Betrachtung zeigt, daß damals die Grundlagen für ein relativ kostengünstiges Angebot von Spezialprodukten gelegt wurden. Erleichtert wurde die Expansion dadurch, daß die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte die personelle Kapazitätsgrenze immer weiter hinausschob und daß der Schilling Anfang der siebziger Jahre (nachdem die Aufwertung der DM 1969 nicht mitgemacht wurde) in einem gewissen Sinne unterbewertet war. Ferner darf nicht übersehen werden, daß eine günstige Lohnstückkostenentwicklung Ende der sechziger Jahre ebenfalls die internationale Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft ganz entscheidend verbesserte.

Verbunden war diese Entwicklung allerdings mit einer Verstärkung des Preisauftriebes. Trotz eines bereits steigenden effektiven Wechselkurses des Schillings brachte die internationale Rohwaren-Hausse zusammen mit den durch die binnenwirtschaftliche Expansion ausgelösten inflationären Tendenzen eine spürbare Erhöhung des Preisniveaus. Allerdings wurde die Beschleunigung der Inflation zunächst von Regierungsseite als nicht sehr bedrohlich empfunden. Wachstum hatte Vorrang vor Stabilität. Ab 1972 wurde durch Stabilisierungsabkommen versucht, die Inflation in den Griff zu bekommen, ohne dadurch die konjunkturelle Expansion zu gefährden.

Mit der Erhöhung der Rohölpreise kam es neuerlich zu einem Inflationsschub, der auch voll auf die Lohnpolitik durchschlug. Dieser Umstand und das späte Erkennen der Rezession Mitte der siebziger Jahre mit einem absoluten Rückgang des BIP brachte Österreich von der Entwicklung der Arbeitskosten her in eine äußerst ungünstige Situation.

Absolute Priorität in der Wirtschaftspolitik gewann nun das Vollbeschäftigungsziel, welches mit Mitteln des Keynesianismus angestrebt wurde. Die Budgetdefizite nahmen einen beträchtlichen Umfang an, das Netto-Defizit des Bundes stieg 1975 auf 4,5 Prozent des Brutto-

inlandsproduktes. Diese Politik wurde auch noch im Jahr 1976 fortgesetzt, wo im Zusammenhang mit dem „Zwischenhoch“ sich andere Staaten bereits veranlaßt sahen, die Budgetkonsolidierung voranzutreiben. Neben dem expansiven Budget wurde durch eine Reihe von Maßnahmen versucht, den Arbeitsmarkt gleichsam vom Gütermarkt abzukoppeln. Insgesamt wurde das Ziel, die Vollbeschäftigung zumindestens im statistischen Sinn der (wiederholt undefinierten) Arbeitslosenquote zu erhalten, erreicht: sie stieg in der Rezession auf 2,5 Prozent und liegt seither knapp über 2 Prozent.

Die keynesianische Vollbeschäftigungspolitik wurde mit einer Hartwährungspolitik gekoppelt. Sie warf ernstliche Probleme vor allem in der Rezession auf, weil die Einkommenspolitik die Anforderungen der Hartwährungspolitik nicht erfüllen konnte. Speziell 1975 stiegen die Löhne weit stärker als in den anderen Hartwährungsländern. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurde versucht, mit der Wechselkurspolitik „Stabilität“ zu importieren. Die Risiken dieser Politik waren beträchtlich: Negative Rückwirkungen auf die Zahlungsbilanz und auch auf die Beschäftigung mußten erwartet werden, zumal im exponierten Sektor aufgrund der realen Aufwertung in der ersten Hälfte der siebziger Jahre und der Rezession keine Ertragspolster mehr vorhanden waren.

Die Folgen für die Zahlungsbilanz blieben auch nicht aus. 1977 erreichte das Defizit der erweiterten Leistungsbilanz rund 29 Mrd. S oder 3,7 Prozent des BIP. Es mußte daher ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel zu einer zahlungsbilanzorientierten Politik durchgeführt werden. Der im Herbst 1977 eingeschlagene restriktive Kurs sollte primär die Expansion der heimischen Nachfrage dämpfen, die Investitionen jedoch möglichst schonen. Allgemein war man der Ansicht, daß das Leistungsbilanzdefizit ein ernstes wirtschaftspolitisches Problem darstellt, das nur durch erhebliche Anstrengungen und nur auf mittlere Sicht gelöst werden könne. Die einschneidenden Maßnahmen des Jahres 1977 verringerten 1978 das erweiterte Defizit um fast 23 Mrd. S auf einen Abgang von rund 6 Mrd. S oder 0,7 Prozent des BIP. 1979 zeigte sich jedoch, daß das niedrige Niveau von 1978 nicht zu halten war. Die noch zu Beginn des Jahres 1979 geäußerte Vermutung, daß die Bewältigung der Leistungsbilanzprobleme schon kurzfristig erfolgreich war, stellte sich als falsch heraus. 1979 entstand ein erweitertes Leistungsbilanzdefizit von rund 18 Mrd. S oder fast 2 Prozent des BIP, etwa so viel wie im Durchschnitt der Jahre 1977/78. Die Prognosen für 1980 deuten auf eine weitere Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Situation Österreichs hin.

Retrospektiv kann zusammenfassend festgehalten werden, daß die siebziger Jahre in zwei deutlich unterschiedene Perioden der wirtschaftlichen Entwicklung – vor und nach der Rezession 1975 – unterteilt werden können. Die Wirtschaftspolitik hingegen hat ihre Prioritätensetzung in diesem Zeitraum vier Mal wechseln müssen: von einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik zur Priorität des Vollbeschäfti-

gungsziels, dann zu einer stabilitäts- und letztlich zahlungsbilanzorientierten Politik.

Der Preis

Der Preis, der für den wirtschaftspolitischen Kurs der siebziger Jahre gezahlt wurde, ist zunächst offensichtlich: Österreich hat seit 1975 ein beträchtliches Budgetdefizit, das Leistungsbilanzdefizit konnte nur kurzfristig reduziert werden. Dabei muß unterstrichen werden, daß die beiden Defizite nicht unabhängig voneinander sind. Beschäftigungspolitisch motivierte Defizite im öffentlichen Sektor führen in einem kleinen, stark außenhandelsabhängigen Land wie Österreich zu einer Vergrößerung des Leistungsbilanzdefizits. Zwar liegt vermutlich nur ein Teil der Bestimmungsgründe des Leistungsbilanzdefizits bei den Budgetdefiziten, die Reduktion der Budgetdefizite kann jedoch sicher zur Verbesserung der Leistungsbilanzsituation beitragen.

Zunächst jedoch zum Budget: Auch hier sind deutlich verschiedene Phasen unterscheidbar, die Schnittlinie liegt da wiederum beim Jahr 1975.

Das Budget wies 1970 mit einem Nettodefizit von 2,2 Mrd. S einen Gebarungsabgang von 0,6 Prozent des BIP auf. Damit war in relativ kurzer Zeit die Rückführung des anlässlich der Rezession 1967 eingegangenen Defizits (Nettodefizit 1,9 Prozent des BIP) gelungen. Die Finanzschuld machte damals einen Anteil von 12,5 Prozent des BIP aus.

In den Jahren 1970 bis 1974 waren in jedem Jahr die tatsächlichen Einnahmen höher, als ursprünglich im Budgetvoranschlag erwartet wurde². Die Jahre nach 1974 waren gekennzeichnet durch Einnahmenüberschätzungen, das heißt, daß die Budgetvoranschläge jeweils von höheren Einnahmen als den dann tatsächlich erzielten ausgingen. Insgesamt betrugen die Mehreinnahmen 1970 bis 1974 rund 13 Mrd. S, die „Mindereinnahmen“ 1975 bis 1979 rund 27 Mrd. S – in Prozent der Budgetvoranschläge jedoch jeweils nahezu denselben Wert (+2,5 Prozent 1970/74; -2,7 Prozent 1975/79). Die Mehreinnahmen in der ersten Periode der siebziger Jahre führten jedoch nicht zu Ersparnissen, sondern zu Mehrausgaben. Die Mehrausgaben wurden jedoch nur zu einem geringen Teil für Schuldentilgung verwendet. Die Finanzschuld erhöhte sich 1970 bis 1974 nahezu um den gleichen Betrag, den die Mehrausgaben erreichten. Es läßt sich nachweisen, daß in der Phase der starken Expansion der Wirtschaft die Budgetpolitik eindeutig auch expansive Impulse hatte. 1970 bis 1974 ergab das Budget einen prozyklischen Effekt, und auch in der zweiten Periode wurde das fortgesetzte Defizitpending dem Anspruch einer antizyklischen Konjunkturpolitik nicht gerecht.

Der Bundesvoranschlag 1980 sieht ein Nettodefizit von rund 31 Mrd. S vor, das sind 3,1 Prozent des BIP. Die Finanzschuld wird heuer in einer Größenordnung von 25 Prozent des BIP liegen und somit relativ doppelt so groß als 1970 sein. Der Finanzschuldaufwand beträgt 1980 rund 12,5 Prozent der Ausgaben und wird auch in Zukunft

anteilmäßig weiter steigen. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen schätzt für 1982 einen Anteil des Finanzschuldauflandes an den Ausgaben von 17 Prozent³. Nach dieser Budgetvorschau des Beirates wird die Finanzschuld 1982 über 350 Mrd. S und damit ca. 32 Prozent des BIP betragen.

Diese Entwicklung zeigt, daß vor allem durch den wachsenden Finanzschuldaufland eine Einengung des Manövrierspielraumes innerhalb des Budgets erfolgt, wodurch die Fähigkeit, expansive Impulse zu setzen, äußerst stark vermindert wurde. Darüber hinaus bewirken Strukturverschiebungen, daß die Ausgaben insgesamt weniger inlandsnachfragewirksam sind, und der Anteil der unmittelbar beschäftigungswirksamen Ausgaben zurückgeht. Ferner zeigen diese Entwicklungen höchst unerfreuliche Aspekte auch für die Einnahmenseite, wo für dringend notwendige Entlastungen eigentlich kein Spielraum vorhanden ist. Je weniger allerdings der Wille zu Einsparungen und vor allem deren Durchsetzung auf der Ausgabenseite vorhanden ist, umso weniger kann auch von den Steuerzahlern erwartet werden, daß sie sich über eine steigende Steuerlast zu einer Sparsamkeit zwingen lassen, zu der die Regierung selbst nicht bereit ist.

Speziell in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, als offenkundig wurde, daß eine Rückführung der Budgetdefizite auf das relative Ausmaß vor der Rezession 1975 durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite nicht angestrebt wurde, wurde massiv mit der Erschließung neuer Einnahmen begonnen. Die Tendenz, das Budget einnahmenseitig „aufzufetten“, war allerdings bereits in der ersten Hälfte der siebziger Jahre vorhanden. Schon die Einführung der Mehrwertsteuer brachte einen Steuersatz, der über dem aufkommensneutralen Satz gelegen war. Sicher muß auch eingeräumt werden, daß auf der Einnahmenseite verschiedene Steueranpassungen und -änderungen vorgenommen wurden, die zu Einnahmenausfällen führten. Dies ist jedoch nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß gerade in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Inflationsbekämpfung und damit das Ziel eines stabilen Geldwertes gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Zielen wie Wachstum deutlich in den Hintergrund getreten war. So war es dann auch erforderlich, das inflationsbedingte Hineinwachsen von Durchschnittseinkommen in Progressionsstufen, die nicht für diese Einkommen gedacht waren, zu kompensieren. Eine durchgreifende Reform des Systems der Besteuerung wurde jedoch erst gar nicht versucht und die Ergebnisse der „Steuerreformkommission“ sind in dieser Hinsicht (wenn man von einer Reihe von Detailverbesserungen absieht) eher äußerst dürftig.

Das 2. Abgabenänderungsgesetz markierte zusammen mit der Einführung der sogenannten LKW-Steuer jenen Punkt, wo es für die Wirtschaft deutlich wurde, daß die ohnedies nur mehr sehr abgeschwächt vorhandene „soziale Symmetrie“ bei der Besteuerung endgültig verlassen wurde. Es darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß die Belastung der Wirtschaft nicht erst mit diesen Gesetzen offenkundig wurde, sondern daß bereits früher eine ganze Reihe von

sozialpolitischen Maßnahmen eine Erhöhung der Lohnnebenkosten brachte. Die Lohnnebenkosten erhöhten sich mit Beginn der siebziger Jahre (Durchschnitt Arbeiter und Angestellte in der Industrie 1969: 76,4 Prozent) auf ca. 87,5 Prozent im Jahre 1980.

Die Inflationsbekämpfung durch eine akzentuierte Hartwährungspolitik brachte, wie bereits erwähnt, ein beträchtliches Leistungsbilanzdefizit. Nicht nur, daß durch diese Hartwährungspolitik die Exportsituation für die österreichischen Betriebe – vor allem im Zusammenhang mit der Kostenentwicklung – gravierend verschlechtert wurde, ergab die konstante Verbilligung der Importe auch den massiven Verlust von Marktanteilen auf den Binnenmärkten.

Diagnostiziert man die Ursachen für die Verschlechterung der Leistungsbilanz neben dem sogenannten Mengeneffekt (der Wachstumsdifferenz zwischen heimischer Wirtschaft und dem Ausland) vor allem in den Kosten- und Preissteigerungsdifferenzen zwischen Österreich und der internationalen Wirtschaft⁴, so sind durch den Kurs der Währungspolitik über lange Zeit im vergangenen Jahrzehnt die nationalen Erhöhungen, selbst wenn sie unter dem internationalen Durchschnitt lagen, immer überkompensiert worden, so daß Österreich in einheitlicher Währung immer teurer wurde. Die durch die Einkommenspolitik, die stabileren Wechselkurse und den rascheren Produktivitätsfortschritt insbesondere im Jahr 1979 bewirkte Verbesserung der relativen Lohnstückkostenposition Österreichs hat allerdings nur einen Teil der vorher stattgefundenen Verschlechterung wieder wettmachen können: Bezogen auf 1970, stiegen die Lohnstückkosten in der Industrie in einheitlicher Währung (Schilling-Basis) in Österreich bis 1979 um rund 16 Prozent stärker als im Durchschnitt der Handelspartner.

Das „Maßnahmenpaket“ des Jahres 1977, aus Budget- und Zahlungsbilanzgesichtspunkten konzipiert, brachte durch die massive Dämpfung der inländischen Nachfrage (Privater Konsum und Bruttoanlageinvestitionen nahmen 1978 real um 3,4 Prozent bzw. 3,2 Prozent ab) keine Reduktion des Budgetdefizits und eine nur temporäre Entlastung auf der Leistungsbilanzseite, die Belastungen aber blieben. Es hat überdies den Anschein, daß die Entwicklung der Leistungsbilanz 1978 und während eines langen Zeitraumes auch noch 1979 den Blick dafür verstellten, daß es sich bei der Leistungsbilanzproblematik um ein mittelfristiges Problem handelt.

Die Notwendigkeit einer Strukturverbesserung der österreichischen Wirtschaft ist gerade unter den mittelfristigen Aspekten der Leistungsbilanzsanierung weitgehend unbestritten. Allerdings scheint die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung eher auf die Förderung von größeren Einheiten und „neuen“ Produktionen abgestellt zu sein, denn auf die Strukturverbesserung in den österreichischen Klein- und Mittelbetrieben, die jedoch nach wie vor die Mehrzahl der österreichischen Betriebe ausmachen und auch zum überwiegenden Teil die Kosten und Lasten der bisherigen Wirtschaftspolitik zu tragen haben. Die offizielle Wirtschaftsförderung zeigt ganz deutlich neo-merkantilistische Züge, wie das Beispiel der Betriebsansiedlung von General Motors (des

zweitgrößten Konzerns der Welt) zeigt. Nicht nur, daß hier eine Gesamtinvestition von vermutlich nicht ganz 8 Mrd. S (das sind 0,9 Prozent des Konzernumsatzes von General Motors im Jahr 1979) mit mehr als 2,6 Mrd. S direkt subventioniert wird, hat sich Österreich auch noch zu einer Reihe von zusätzlichen Nebenleistungen verpflichtet. Diese Nebenleistungen reichen von der Bereitstellung von Grundstücken, der Aufschließung dieser Grundstücke mit Straßen, Wasser, Gas und Strom, der Bereitstellung von Arbeitskräften und der Übernahme der Kosten für ihre Schulung, bis zur Zusage von Lehrlingszuschüssen von 2000 S pro Kopf und ähnliches mehr. Es sind dies Leistungen, von denen ein österreichischer Betrieb nur träumen kann. Es ist nicht vertretbar, derartige Milliarden Geschenke an einen sicher nicht unbemittelten ausländischen Konzern zu verteilen⁵, wobei offen bleiben muß, ob die dort erzeugten Produkte gerade das sind, was man sich unter den vielzitierten „intelligenten Produkten“ eigentlich vorstellt. Es wird interessant sein zu verfolgen, was die österreichische Regierung angesichts einer derartigen Förderung eines ausländischen Konzerns mit dem jüngst eingebrachten „Mittelstandsgesetz“⁶ tut – außer zu sagen, daß es ja auch keinen Unter- bzw. Oberstand gäbe.

Die gesellschaftspolitische Strategie

Wirtschaftspolitik findet nicht im luftleeren Raum statt, sondern hat, wie jede andere Politik, eine entsprechende programmatische Fundierung. Wenn auch nicht jeder einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahme sofort angesehen werden kann, ob sie nun eine neue „rote Markierung“ darstellt oder eher aus dem Zwang der Verhältnisse heraus getroffen wurde, so zeigt doch die Summe aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen des letzten Jahrzehnts sehr deutlich einen Weg, der im sozialistischen Parteiprogramm des Jahres 1978 erneut festgeschrieben wurde.

Im Parteiprogramm der Sozialisten geht es ja nicht mehr so sehr um eine Änderung der Eigentumsverhältnisse, es geht vielmehr um die Entscheidungsverhältnisse, die grundlegend verändert werden sollen. Weil die „Veränderung der Eigentumsverhältnisse allein jedoch noch keine Veränderung im Sinne des demokratischen Sozialismus (schafft)“ – wird anscheinend im Sinne der „demokratisch planenden Gesellschaft“ zunächst eine „Demokratisierung“ des Eigentums angestrebt: Die Lasten, die mit Eigentum verbunden sind, bleiben unangetastet, die Verfügungsgewalt wird via Änderung der Entscheidungsverhältnisse einem Kollektiv übertragen. Die derzeitige Mitbestimmungsdiskussion liegt auf dieser Linie. Es ist aber zunächst gar nicht notwendig, derartige institutionelle Voraussetzungen für die „Demokratisierung des Eigentums“ zu schaffen, da es viel subtilere Wege und Methoden gibt, die Entscheidungsverhältnisse in den Unternehmen zu ändern.

Das ist das Ziel, und der Weg dazu wird auch zielstrebig beschritten. Die Ertragssteuerlast der österreichischen Wirtschaft (ohne Landwirt-

schaft) erreicht Werte von mehr als 40 Prozent, mehr als das 4-fache der steuerlichen Belastung eines durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommens⁷. Der vom restlichen Gewinn nach Abzug der Ausgaben für die persönliche Lebensführung der Selbständigen verbleibende Anteil ist so gering, daß der Aufbau eines entsprechenden Eigenfinanzierungspotentials nicht möglich ist. Eine betriebliche Expansion kann daher im wesentlichen nur durch einen Ausbau des Fremdkapitals finanziert werden. Diese Entwicklung zeigt sich auch deutlich, wenn man die Entwicklung des Eigenkapitalanteils bei den österreichischen Betrieben betrachtet. Bei der Industrie-Aktiengesellschaft sank der Eigenkapitalanteil im Zeitraum von 1973 bis 1977 von 37 Prozent auf 31 Prozent⁸. Bei den Betrieben, die nicht in Rechtsform einer Aktiengesellschaft geführt werden, ist das Ergebnis ähnlich. Der Anteil des Fremdkapitals hat sich entsprechend erhöht, die Kreditstatistik weist zwischen 1970 und 1979 eine Expansion der aushaftenden Kredite um 290 Prozent aus. Diese Entwicklung bedeutet eine zunehmende Abhängigkeit der Wirtschaft vom Bankenapparat. Zugleich wird die Besicherungsbasis für das aufgenommene Fremdkapital immer geringer, und die Fremdkapitalzinsen werden zu einem bedeutenden Bestandteil der Unternehmenskalkulation. Durch verschiedenste Aktionen wurde nun einerseits getrachtet, die Haftungsbasis für Fremdkapital zu erweitern (Übernahme von Haftungen durch die öffentliche Hand), und andererseits die Kosten des Fremdkapitals durch Zinsenstützungen und ähnliche Aktionen zu verringern. Alle diese Maßnahmen bedeuten jedoch, daß die unternehmerische Investitionsentscheidung überwiegend von der Entscheidung von Gremien abhängt, die sehr wohl nach anderen als rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten urteilen können. Es ist wohl kein Zufall, daß die Diskussion über Investitionslenkung, wie sie z. B. in der BRD mit sehr großer Heftigkeit geführt wurde, in Österreich so gut wie nicht stattfand. Warum soll über etwas diskutiert werden, was ohnehin bereits existiert.

Es muß wohl nicht extra betont werden, daß es im Wettbewerb von ausschlaggebender Bedeutung sein kann, ob ein Betrieb mit einem billigeren Kredit als ein anderer arbeiten kann. Wenn allerdings diese Unterschiede in den Kreditkosten nicht auf der unterschiedlichen Bonität der Unternehmungen, sondern auf der Entscheidung anonymer Gremien beruhen, kommt es zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen. Es ist daher klar, daß die Wirtschaft grundsätzlich ein System mit weniger Subventionen, aber auch mit einer geringeren Steuerlast und damit einem größeren Eigenfinanzierungspotential anstrebt. Genauso klar ist auch, daß die Wirtschaft im gegenwärtigen System die wenigen noch global wirkenden Maßnahmen (wie etwa die vorzeitige Abschreibung) erhalten möchte und hinter noch so gut gemeinten Vorschlägen einer „Verbesserung des Instrumentariums“ – wohl nicht unberechtigt – neue Schritte in Richtung auf einen weiteren Dirigismus sieht. Es wird der Wirtschaft sehr oft von Regierungs- und Arbeitnehmerseite vorgeworfen, daß sie wohl Förderungsabstinenz predige, andererseits aber bei der Subventionsvergabe Schlange stehe. Es ist reiner Zynis-

mus, die Wirtschaft in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß sie damit gegen ihre eigenen Bekenntnisse handle und ihre eigenen Programme und Vorstellungen mißachte, da dabei völlig davon abgesehen wird, daß diese Vorstellungen und Konzepte eben einen grundlegenden Wechsel der Wirtschaftspolitik erforderlich machen würden. Es wird sicher jeden Unternehmer, der sich um Subventionen anstellen muß, freuen, wenn er in dieser Zeitschrift lernt, daß er durch diese Einsicht in die Notwendigkeit endlich die wahre Freiheit erfährt⁹.

Zeigt sich in derartigen Äußerungen nicht jene „Arroganz der Macht“, mit der schon Fulbright den Verfall der politischen Moral gekennzeichnet hat¹⁰? Diese Frage stellt sich auch in anderen Bereichen; vor allem dort, wo es um Verwendung öffentlicher Mittel geht und wo nicht immer der Eindruck entsteht, daß wirklich sparsam gewirtschaftet wird. Beispiele dafür lassen sich gerade in der jüngsten Zeit leider eher viele finden.

Insgesamt scheinen den Handlungen der Wirtschaftspolitik in letzter Konsequenz jene programmatischen Auffassungen der Sozialisten aus ihrem Parteiprogramm zu Grunde zu liegen, die dazu führen sollen, das System der Sozialen Marktwirtschaft, welches für alle Teile der Gesellschaft einen bisher nicht gekannten Wohlstand geschaffen hat, durch ein „neues“ System abzulösen. Dessen Konturen sind zwar unscharf gezeichnet, lassen aber doch erkennen, daß die Grundwerte der Sozialen Marktwirtschaft wie Freiheit, Leistung, Privateigentum, Wettbewerb, Privatinitiative und soziale Gerechtigkeit verlassen werden. Der frei disponierende selbständige Unternehmer ist untrennbar mit dem Freiheitsbegriff verbunden, Reformen der Eigentums- und Entscheidungsverhältnisse stehen dazu im direkten Gegensatz. Wenn alle mitbestimmen, um die Wirtschaft an Wohlfahrtskriterien auszurichten, verlieren Privatinitiative – ersetzt durch „demokratische Planung“ – und Privateigentum als Medium der Verantwortungszurechnung ihre Funktion. Wo Planung herrscht, wird Wettbewerb nicht mehr gebraucht. Leistung als Maßstab für die Höhe der Einkommen wird weitestgehend abgelehnt, anstelle der sozialen Marktwirtschaft tritt undifferenzierte soziale und wirtschaftliche Gleichheit. Die Aktivseite der Bilanz einer Gesellschaft braucht Risikofreude, Leistungsbereitschaft, Phantasie und Unternehmungslust aller Mitglieder der Gesellschaft. Diese Eigenschaften sind in den 10 Jahren der sozialistischen Regierung sicher nicht gefördert worden. Das ist es, was neben den materiellen Substanzverlusten vor allem zu beklagen ist.

Die Hypotheken für die Zukunft

Der Beginn der 70er Jahre fand die österreichische Wirtschaft relativ gut gerüstet. Wie gezeigt werden konnte, waren Budget und Leistungsbilanz in Ordnung, die Wachstumsaussichten gut und es gab keine Beschäftigungsprobleme. Diese Diagnose kann für den Beginn der 80er Jahre nicht im gleichen Ausmaß gestellt werden. Dies kann sicher nicht

zur Gänze der heimischen Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahrzehnts zugeschrieben werden. Die 70er Jahre waren von großen Problemen gekennzeichnet, die sich überwiegend aus weltpolitischen Entwicklungen mit den entsprechenden Konsequenzen für die Wirtschaft ergaben. Es scheint, daß die weltpolitische Landschaft zu Beginn der 80er Jahre noch unsicherer und unkalkulierbarer als in den 70er Jahren ist. Trotzdem wäre es falsch, die wirtschaftspolitische Ausgangslage für die 80er Jahre gänzlich aus externen Einflüssen erklären zu wollen.

Zum anderen darf auch nicht übersehen werden, daß bei den Erfolgen der Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit auch immer etwas Glück mit im Spiel war. Daß man vom Glück aber auch verlassen werden kann, hat ja deutlich die letzte Phase gezeigt, wo – um das Bild vom Schwimmbecken einmal mehr zu strapazieren – uns eben der Atem ausgehen mußte, als deutlich wurde, daß die durchzutauchende Strecke eben die Länge und nicht die Breite des Beckens war. Und es ist zu befürchten, daß wir aufgrund der materiellen und ideellen Substanzverluste immer häufiger an Kurzatmigkeit leiden werden.

Wie gering die Optionen und Spielräume für die Wirtschaftspolitik geworden sind, soll an einem aktuellen Beispiel demonstriert werden: Die Zinssatzerhöhungen zu Beginn des Jahres 1980 sind auf externe Einflüsse zurückzuführen. Sie machen aber erschreckend deutlich, wie gering eigentlich der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum Österreichs geworden ist. Daß den negativen binnenwirtschaftlichen Auswirkungen¹¹ durch verschiedene Maßnahmen nicht wirksam begegnet werden kann, ist das Ergebnis der Wirtschafts- und Budgetpolitik der vergangenen Jahre. Auf der einen Seite wurde den Betrieben jenes Eigenfinanzierungspotential entzogen, welches nun erforderlich wäre, damit nicht jede Investition bei einer Zinssatzerhöhung sofort in Frage gestellt ist. Auf der anderen Seite ist es dem Finanzminister nicht gelungen, im Bundeshaushalt jenen Manövrierspielraum zu gewinnen, der für die Bewältigung der aktuellen konjunkturellen Situation erforderlich wäre. Überhaupt zeigt die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 1980 und auch 1981, daß sich die österreichische Wirtschaft und damit die österreichische Wirtschaftspolitik in einer äußerst heiklen Phase befindet. Falls die Produktion ab dem Frühjahr stagniert und das Wachstum vielleicht geringer als die prognostizierten 2,5 Prozent ausfällt, so wird mit der derzeit üblichen Verzögerung von ca. 3 Quartalen auch der Arbeitsmarkt reagieren. Eine steigende Arbeitslosigkeit wird wohl mit dem alten Rezept vermehrter Staatsausgaben und damit eines höheren Budgetdefizits bekämpft werden. Ein höheres Budgetdefizit würde allerdings wiederum die Probleme des Leistungsbilanzdefizits verschärfen. Ein höheres Leistungsbilanzdefizit wiederum würde ein relativ hohes Zinsniveau bedeuten, was die Lage einzelner Betriebe verschlechtern würde, die Investitionen beeinträchtigen und schließlich auch die Beschäftigung weiter in Mitleidenschaft ziehen würde...

Mit diesem Beispiel sollte nur demonstriert werden, wie labil die derzeitige Situation ist und wie beklagenswert deshalb die Einengung

des autonomen Spielraums für die Wirtschaftspolitik ist. Aus dieser Ausgangsposition, in die die Wirtschaftspolitik nicht ohne eigene Schuld geraten ist, wird es schwierig sein, die großen Aufgaben der 80er Jahre zu bewältigen:

Bis 1986 müssen rund 200.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Wie eine Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zeigt¹², ist dies bei einem mittelfristigen Wirtschaftswachstum von 3,5 Prozent ohne einen Anstieg der Arbeitslosigkeit möglich. Falls diese Wachstumsrate erreicht wird, wird die Arbeitslosigkeit bei einer Quote von etwa 1,6 Prozent liegen. Bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent würde es jedoch mit einer Arbeitslosenquote von 5,4 Prozent im Jahr 1986 gravierende Probleme auf dem Arbeitsmarkt geben. Aber selbst bei dem höheren Wachstumspfad können sich Probleme hinsichtlich der regionalen Verteilung der Beschäftigung (Ballungsräume versus stärker agrarisch strukturierter Gebiete mit Arbeitskräfteüberschüssen) und der qualifikatorischen Struktur von Angebot und Nachfrage ergeben. Die zunehmende Höherqualifikation des Arbeitskräfteangebots erlaubt die Umstrukturierung in Richtung auf immer höherwertige Produktionen und Leistungen. Falls allerdings der dafür notwendige Prozeß des Strukturwandels in der Wirtschaft zu langsam vor sich geht, werden die Chancen der Höherqualifikation nicht genutzt werden können.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots unter mittel- und längerfristigen Aspekten muß natürlich auch die sich abzeichnende Tendenzwende auf dem Arbeitsmarkt in den 90er Jahren von einer Überschuß- zu einer Mangelsituation beachtet werden. Irreversible Maßnahmen zur kurzfristigen Bewältigung des hohen Angebots zu Beginn der 80er Jahre könnten die späteren Probleme wesentlich verschärfen.

Im Hinblick auf die sich abzeichnende mittelfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt könnte es zunächst erfolversprechend erscheinen, die Beschäftigung durch eine Erhöhung der allgemeinen Nachfrage mit den dadurch induzierten Investitionen zu erhöhen: Je höher jedoch bereits das Lohnniveau eines Landes ist, desto weniger wird dieser Weg den erwarteten Erfolg haben. Es kommt in einer solchen Situation immer mehr auf autonome und innovatorische Investitionen an, die sich selbst ihre Märkte schaffen. Wie eine derartige Strukturpolitik konzipiert sein müßte, wurde bereits an anderer Stelle dargelegt¹³.

Eine Strukturpolitik in dieser Richtung wird auch die Voraussetzung für eine dauerhafte Verbesserung der Leistungsbilanzsituation sein. Hier geht es zunächst natürlich darum, zur Entlastung der Leistungsbilanz durch geringere gesamtwirtschaftliche Ausgaben beizutragen und mit expansiven Strategien die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft zu stärken. In der Einkommenspolitik wurden bereits Schritte in die richtige Richtung gesetzt, ob im Bundeshaushalt trotz der restriktiveren Wirkung des Budgets 1979 die budgetpolitischen Voraussetzungen für einen nachhaltigen Abbau des Leistungsbilanzdefizits bereits gegeben sind, uß zunächst dahingestellt bleiben.

Gerade im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Sanierung der Leistungsbilanz muß aber noch ein wichtiger Bereich erwähnt werden, den die Wirtschaftspolitik der Regierung bisher sträflich vernachlässigt hat – nämlich die Energiepolitik. Unabhängig von der Frage der Kernenergie mußte spätestens nach der ersten gravierenden Preiserhöhung des Rohöls durch die OPEC klar geworden sein, daß der Frage der Energieversorgung höchste Priorität zukommt. Die Nettoimporttante des Rohenergieaufkommens betrug 1979 rund 70 Prozent. Während die Senkung des spezifischen Energieverbrauchs durch den kostenbedingten rationelleren Einsatz von Energie in der Wirtschaft bereits seit einiger Zeit erfolgt, besteht im Bereich der Haushalte noch ein hohes Potential an Sparmöglichkeiten. Eine Aktivierung dieses Potentials erfolgte jedoch erst vor kurzer Zeit durch die steuerliche Begünstigung von Maßnahmen zur Energieeinsparung bei den Haushalten, so daß der Regierung der Vorwurf gemacht werden muß, daß sie hier wertvolle Jahre ungenutzt verstreichen ließ.

Die Sanierung des Budgets und der Leistungsbilanz, die Bewältigung der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Lösung der Fragen der Energieversorgung zählen zu den großen Aufgaben, vor denen die Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren stehen wird. Mit den alten Rezepten der 70er Jahre wird es nicht gelingen, diese Aufgaben befriedigend zu lösen. Es wäre notwendig, gerade dafür eine Politik zu konzipieren, die vor allem die konstatierten immateriellen Substanzverluste nicht noch größer werden läßt. Es müßten die vorhandenen Bestände an Risikofreude, Leistungsbereitschaft, Phantasie und Unternehmungslust aller Mitglieder der Gesellschaft durch entsprechende Anreize aktiviert werden. Das Erfolgs- und Gewinnstreben als eine der stärksten Motivationen für unternehmerisches Denken und Handeln im weitesten Sinn kann durch nichts, auch nicht durch eine nebulöse „demokratisch planende Gesellschaft“, ersetzt werden. Nur durch eine solche Strategie kann es gelingen, die Zukunftsprobleme in einer Form zu bewältigen, die dem einzelnen die größten Entfaltungsmöglichkeiten und damit der Gesellschaft im ganzen die besten Lösungen bietet. Ob dies allerdings mit einer Wirtschaftspolitik gelingt, die in ein immer enger werdendes Netz subtiler bis massiver Abhängigkeiten von staatlichen Instanzen knüpft, muß bezweifelt werden.

Anmerkungen

- 1 Austria-Survey, The Economist, March 15, 1980, S. 3.
- 2 Zur Berechnung der Abweichungen zwischen Budgetvoranschlägen und -rechnungsabschlüssen und Finanzschuldentwicklung siehe H. Dorn, Die fünf fetten und die fünf mageren Jahre: Zur Budgetpolitik der 70er Jahre, in: Erste österreichische Spar-Casse (Hrg.), Wirtschaftsanalysen 1/1980, S. 14 ff.
- 3 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Revision der Budgetvorschau 1978-1982, als Manuskript vervielfältigt, Wien 1979.
- 4 Zur Analyse der Ursachen der Leistungsbilanzentwicklung siehe insbesondere Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung, Wien 1978.
- 5 Mit dem „Economist“ (s. Anmerkung 1) könnte man dies als Strukturpolitik „by bribing in a few multinationals“ bezeichnen.
- 6 Antrag der Abgeordneten Ing. Sallinger, Dr. Keimel, Graf und Genossen betreffend Bundesgesetz über die Stärkung der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufe (Mittelstandsgesetz).
- 7 Berechnet aufgrund der Daten von A. Franz und W. Teufelsbauer, Gewinne im volkswirtschaftlichen und steuerrechtlichen Rechnungswesen, Wirtschaftspolitische Blätter 6/1979, S. 16 ff.
- 8 Die Daten für die früheren Jahre sind wegen der 1973 erfolgten Einführung der Bewertungsreserve nicht vergleichbar.
- 9 Der alte Traum vom Nachtwächterstaat, Editorial in: Wirtschaft und Gesellschaft 4/1979, S. 421.
- 10 J. W. Fulbright, Die Arroganz der Macht, Hamburg 1967.
- 11 Diese negativen binnenwirtschaftlichen Auswirkungen wurden in einer Modellsimulation des Prognosemodells des Instituts für Höhere Studien durchgerechnet und ergeben u. a. eine Halbierung der Zuwachsrate der Investitionen. Siehe: Prognose der österreichischen Wirtschaft 1980/81, IHS-Institutsarbeit Nr. 124, Wien 1980.
- 12 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung, Wien 1980.
- 13 J. Lamel, Strukturpolitik zwischen Markt und Kommissionen, in: Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang, Festschrift für Maria Szecsi, Wien 1979.

STUDY GUIDE

The first section of the study guide covers the basic concepts of the course. It includes a brief overview of the course objectives and a list of the topics to be covered. The second section contains a series of questions and answers that are designed to help students understand the material. The third section provides a list of references for further study. The fourth section contains a list of exercises that are designed to help students apply the concepts they have learned. The fifth section contains a list of projects that are designed to help students develop their research and writing skills. The sixth section contains a list of additional resources that are available to students. The seventh section contains a list of contact information for the instructor and the teaching assistant. The eighth section contains a list of dates for the major assignments and exams. The ninth section contains a list of other important information. The tenth section contains a list of other important information.

Managementwechsel ohne aufregende Folgen

Theodor Prager

Die siebziger Jahre waren für sämtliche Industrieländer schwieriger als die sechziger Jahre. Das Wirtschaftswachstum hat sich verlangsamt, die Inflation beschleunigt, die Arbeitslosigkeit ist überall kräftig gestiegen. Zu alten Problemgebieten mit wenig oder strukturschwacher Industrie gesellten sich neue. Hatte die Streikbereitschaft nach ihrer Hochflut um die Dekadenwende angesichts der um sich greifenden Depression im allgemeinen nachgelassen, so wurden dafür die regionalen Konflikte in einer Reihe von Industriestaaten heftiger, wobei die Klagen über Benachteiligung durch die Zentralregierung oft nationalistische oder sogar separatistische Züge annahmen. Gleichzeitig – bedingt durch den erreichten hohen Grad von städtischen Ballungen und Umweltbelastigungen aller Art – wuchs das Unbehagen über Lebensqualität. Es war keine Dekade dramatischer Auseinandersetzungen in der westlichen Industrieland, doch mehrten sich die Anzeichen einer vielfältigen schleichenden Misere.

Österreich blieb davon weitgehend verschont. Unser Land war weniger als andere von Stagflation und diversen gesellschaftlichen Konflikten heimgesucht, das politische Klima blieb ruhig, man ging seiner Arbeit und seinen Vergnügungen nach und „privatisierte“. (Privat pflegen bei uns auch die von Arbeit- oder „Freizeit“-Streß ausgelösten Frustrationen zu bleiben, weniger privat die Folgen der aus der Frustration kommenden Aggressionen der Autofahrer, Straßenbahnbenutzer, Heurigenbesucher, Wohnsilogepferchten, geplagten Eltern, Lehrer, Kinder, Büroklaven, Bürokratiegeschädigten und sonstigen „Verkehrsteilnehmer“ . . .)

Im ganzen erfreute sich das Land eines wachsenden Wohlstands, der die Frucht eines gewissen Aufholprozesses gegenüber den andern Industrieländern war. Man ließ es sich gut gehen in Österreich und

verstand nicht ganz, worüber sich die Leute anderswo aufregten, warum sie ununterbrochen streikten, demonstrierten und sogar Bomben warfen. (Da tritt der Österreicher hin vor jeden, denkt sich sein Teil und läßt die andern reden . . .)

Sieht man von gewissen Traditionen (obrigkeitsstaatlicher Natur) und Denkstrukturen (den Herrgott einen guten Mann sein lassen, wegschauen und sich heraushalten) ab, über die sowieso schwer zu befinden ist, so scheint immerhin festzustehen, daß sich gewisse im letzten Vierteljahrhundert eingegangene sozialökonomische Arrangements und Verhaltensweisen bewährt haben: Friedliche Koexistenz zwischen verstaatlichtem und privatem Sektor, Zusammenraufen der durch Verbände und Kammern mehr oder weniger paternalistisch vertretenen Gesellschaftsgruppen (Sozialpartnerschaft), geduldiges Stricken an einem nicht besonders effizienten aber gerade deshalb auch als beruhigend empfundenen sozialen Sicherheitsnetz (wo man es sich allenfalls richten kann, sofern man sich unter die Schutzmacht des einen oder andern sozialen oder politischen Feudalherrn begeben hat, und wer hat das dank gesetzlicher Regelung, sanftem Druck oder eigener lichtvoller Einsicht nicht getan), und nicht zuletzt ein vernünftiges, auf volle, wenn nicht immer optimale Nutzung der Ressourcen und auf Vollbeschäftigung abzielendes ökonomisches Management der Regierung. Zwar nicht ohne ein bißchen zentrale Steuerung und Reglementierung, Interventionitis und Subventionitis, aber stets gestützt und abgesichert durch sozialpartnerschaftliche Zustimmung; ja, vielleicht sogar durch sozialpartnerschaftliches Verlangen ausgelöst.

Ausländische Autoren sprechen mitunter vom Trend zum „liberalen Korporatismus“⁴¹ oder auch davon, daß „der Kapitalismus sich in Richtung auf etatistische Kontrolle und auf eine Art wohlwollenden Paternalismus zuzubewegen scheint“⁴². Mit Hinblick auf Österreich könnte man sagen, Sie wissen gar nicht, wie recht sie haben!

Mir, als alten Linken, fällt vor allem die ausgeprägte Kontinuität der Entwicklung der siebziger Jahre in Österreich gegenüber der vorhergehenden Dekade auf, wenigstens in ökonomischer und wirtschaftspolitischer Hinsicht. (In andern Bereichen, wie vor allem Rechtsreform, wo es noch viel mehr aufzuholen galt, haben wir dagegen erstaunlich viel, wenngleich maßvollen Fortschritt in den Grenzen der Gesetze, um mit Jaroslav Hašek zu reden.)

Es hat sich nicht viel geändert, an der Eigentumsordnung überhaupt nichts, an der Einkommens- und Vermögensverteilung auch nicht (das heißt, die längst eingesetzte Polarisierung geht langsam aber sicher weiter), die Privilegierten erfreuen sich weiterhin und noch ein wenig mehr ihrer Privilegien (wobei sich allerdings eine beachtliche Zahl neuer Politik- und Sozialaufsteiger in diese bevorzugte Schicht eingereiht haben), den Nicht- und Unterprivilegierten wurden zahlreiche, den gebesserten Verhältnissen entsprechende Handreichungen geboten . . . In wirtschaftspolitischer Hinsicht gilt vor allem: Kontinuität. Zwar erforderte die geänderte Lage – immerhin wirken internationale Währungsmisere, Erdölpreisschock, Konjunkturreinbrüche am Welt-

markt usw. auch auf Österreich ein! – wiederholte Umstellungen, abwehrende Maßnahmen und auch Initiativen, doch ging es dabei eher um Akzentsetzungen und quantitative Änderungen als um qualitativ Neues. Dies gilt jedenfalls für so zentrale Fragen wie Einkommens-, Finanz-, Währungs-, Industrie- und Handelspolitik, für Verkehrs- und Sozialpolitik. Wenn nun auch Umwelt-, Forschungs- und Raumordnungspolitik Anlaß für die Schaffung systematischer Konzepte (und Ministerien oder sonstiger hochmöglicher Gremien) waren, so gehen die Ansätze dafür auch in diesen Bereichen auf die vorhergehende Dekade und politische Ära zurück; sensationell Neues gibt es nicht.

Das alles legt nahe, von einem „österreichischen Weg“ zu sprechen, und viele auswärtige Beobachter tun dies auch (wenngleich weniger hingebungsvoll als die neue hausgemachte Folklore). Doch gibt es einige prominente Persönlichkeiten, die die Erfolge des letzten Jahrzehnts in erster Linie als Beweise der Güte sozialistischer Politik und Regierungskunst in Österreich bewerten. Besonders eingenommen davon zeigt sich die Graue Eminenz der Labour Party, Ex-Schatzkanzler Denis Healey. Großbritannien, so meinte er wiederholt, solle sich Westdeutschland, vor allem aber Österreich als Beispiel nehmen:

„Die Wirtschaftspolitik einer Labour-Regierung in Großbritannien muß auf drei Säulen ruhen – Nachfragemanagement, Geld- und Kreditkontrolle und Einkommenspolitik. Es ist genau diese Kombination, die die erfolgreichsten Ökonomien und die erfolgreichsten sozialistischen Parteien produziert hat, nämlich die von Westdeutschland und Österreich . . .“ Und zwei Wochen später: „Das Land, das ihm (Healey) am deutlichsten als Modell für Großbritannien vorschwebt, ist kurioserweise Österreich. Dort, so erklärte er in einem Vortrag vor der Gesellschaft der Fabier, hat die Sorte von gemischtwirtschaftlicher Politik, die auch er verfolgen möchte, die erfolgreichste Ökonomie und die erfolgreichste sozialistische Partei Europas produziert. Die österreichischen Sozialisten hätten jene Gepäcksstücke ihres marxistischen ideologischen Erbes, die offenkundig nicht länger von Belang waren, über Bord geworfen und ein Land, das unter einem postimperialen Kater gelitten hat, in einen modellhaften Wohlfahrtsstaat verwandelt, ohne dabei seine kulturelle Anziehungskraft einzubüßen.“

Hohes Lob, wenngleich vielleicht ein wenig verfremdet.

Doch soll hier nicht darüber gerechnet werden, ob zum Beispiel „Geld- und Kreditkontrolle“ so zentral waren, ob der „postimperielle Kater“ gänzlich überwunden ist oder ob die kulturellen Attraktionen (um Healeys ursprünglichen Ausdruck zu gebrauchen) noch das sind was sie einmal waren.

Wesentlicher ist die Frage, ob das alles ein Spezifikum sozialistischer (sozialdemokratischer) Politik ist oder nicht vielmehr Spezifikum eines „österreichischen Weges“, an dem natürlich sozialdemokratische Verhaltensweisen und Strategien (oder vielleicht eher sozialdemokratisches Taktieren) einen entscheidenden Anteil haben. Hier, in diesem Beitrag, wird jedenfalls die letztere Variante vertreten.

Wachstum und Konjunktur

Wodurch unterscheiden sich Wachstums-, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik der siebziger Jahre von jener der sechziger Jahre, also der sozialdemokratischen von der anfänglichen Koalitionsära (in der die Konservativen tonangebend waren) und der darauffolgenden, der sozialdemokratischen unmittelbar vorhergehenden konservativen Ära?

Es läßt sich mit ein paar Metaphern, vorzugsweise aus dem Bereich der Tierwelt umschreiben:

Zunächst unterscheiden sich die beiden Dekaden nur wenig. In beiden weigerte sich das Pferd mehrmals, aus dem bereitgestellten Wassertrog zu saufen; ungeachtet üppiger steuerlicher und sonstiger Investitionsanreize stagnierte die industrielle Investitionstätigkeit, so 1961–68, und seit 1972. In beiden zeigte die öffentliche Hand – oder besser: der Bund – eine beachtliche Bereitschaft, durch Ausweitung der eigenen Investitionen und durch deficit spending in die Bresche zu springen. Ein gewisser Akzent wurde jedoch in der jüngsten Dekade zweifellos dadurch gesetzt, als es in der wirtschaftspolitisch kritischeren sozialdemokratischen Ära gelang, das Pferd davon abzuhalten, kräftig nach hinten auszuweichen: „Moral suasion“ (und gewisse Finanzspritzen) hielten vor allem die Verstaatlichten, dann aber auch so manche privaten Firmen davon ab, sinkenden Umsätzen und Verlusten durch massenhaften Abbau zu begegnen. Da die vorausgehende, noch stark expansionistische Ära den diesbezüglichen Mut weniger herausforderte, bleibt ungewiß, wie weit es sich hier um ein Spezifikum der sozialdemokratischen Ära handelt. Eher dürfte es bezeichnend sein für den sozialpartnerschaftlichen „österreichischen Weg“, also für eine etwas unterschiedliche Entwicklung zu andern vergleichbaren Ländern, die dazu führte, daß Wirtschaftswachstum, Konjunktur und Vollbeschäftigung einen relativ kontinuierlichen und guten Verlauf bei uns nahmen.

Preise und Inflation

Verglichen mit den sechziger Jahren hatten wir in den siebziger Jahren eine kräftige Beschleunigung des Preisauftriebs. Waren damals jährliche Preiserhöhungen von drei Prozent von der (sozialistischen) Opposition noch als Wahnsinn bezeichnet worden, so nahm man jetzt einen mehr als sechsprozentigen jährlichen Preisauftrieb eher gelassen hin. Im Vergleich zum Ausland nahm sich selbst diese Inflationsrate nämlich bescheiden aus, der westeuropäische Durchschnitt lag bei fast 10 Prozent. Es ist eben alles relativ.

Wie weit war dieses relativ günstige Abschneiden Ergebnis wirtschaftspolitischer Maßnahmen oder Strategien? Von einer Preispolitik als solcher kann man schwerlich sprechen, wenngleich die amtlichen Tarif- und Preisregelungen ebenso wie die von der „Paritätischen“ geübten Einflußnahmen darauf bedacht waren, große Preissprünge hintanzuhalten und für eine sozusagen friedvolle und als erträglich empfundene Entwicklung zu sorgen. Das Stichwort war „Anpassung an

die gestiegenen Kosten“, was solche Vorstellungen wie „Fischzug“, oder „Raubzug auf die Taschen des arbeitenden Volkes“ etc. möglichst gar nicht aufkommen ließ. Andererseits ließ sich mit Wettbewerbs- und Konsumentenpolitik bisher nicht allzuviel Staat machen⁵.

Wichtiger und wirkungsvoller war das Bemühen um ein relativ niedriges oder wenigstens stabiles Zinsniveau (wobei allerdings die Sparzinsen meistens kräftig hinter der Inflationsrate einherhinkten), sowie die ziemlich konsequent verfolgte Hartwährungspolitik, über die es nur deshalb nicht noch mehr Wehklagen bei den Unternehmern gab, weil sie ja auch dazu beitrug, die importbedingten Energie- und Rohstoffkosten in Zaun zu halten. Entscheidend für den relativen Erfolg der Stabilitätspolitik war jedoch die sozialpartnerschaftlich abgesicherte Einkommenspolitik, genauer gesagt, die gewerkschaftliche Zurückhaltung bei Lohn- und Gehaltsforderungen.

Gewiß hat das auch der andern Seite ein wenig Zurückhaltung abverlangt, doch dürfte das weitverbreitete Gefühl, in vielen Konsumbereichen – wie bei höherwertigen Nahrungsmitteln und Textilwaren, importierten Industrieerzeugnissen, Bank- und Versicherungsleistungen, im Gaststätten- und Fremdenverkehrsbereich . . . – über die Maßen gewurzt zu werden, keineswegs unbegründet sein. Das ist zwar keine Besonderheit dieser jüngeren Ära, es hat sich aber diesbezüglich auch nichts Nennenswertes geändert.

Umverteilung

Eine Umverteilung von reich zu arm hat nicht stattgefunden⁶. Den Nichtprivilegierten wurde auf vielerlei Weise unter die Arme gegriffen⁷, gewiß. Es gab bessere Starthilfen und mehr Chancengleichheit für die Unterprivilegierten, gewiß. Aber nach wie vor gilt, was schon vor vielen Jahren festgestellt wurde: Im wesentlichen zahlen die Arbeitenden für die Arbeitslosen, die Gesunden für die Kranken, die Jungen für die Alten⁸. Finanzpolitik war primär ein Instrument der Wachstums- und Konjunkturpolitik, keineswegs ein Instrument zur Umverteilung zwischen den gesellschaftlichen Hauptgruppen. Man kann sich natürlich sehr wohl auf den Standpunkt stellen, dazu sei sie gar nicht da, oder auch (weniger kaltschnäuzig), Erhaltung von Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung sei die beste Hilfe, die man den Nichtprivilegierten geben könne, denn diese seien es ja, die im Fall von Rückschlägen in erster Linie zum Handkuß kommen. Die Lektüre einschlägiger Parteierklärungen- und Programme ließe jedoch mehr erwarten, so z. B. der Passus in „Das neue Programm der SPÖ“, 1978, S. 56: „Die Sozialisten treten ein: „Für die Verringerung der Ungleichheit der Einkommen durch die Steuerpolitik . . .“ Statt dessen müssen wir konstatieren, daß die Last der Lohnsteuern als auch der Massensteuern und Sozialversicherungsbeiträge in der vergangenen Dekade anteilmäßig gestiegen, der Anteil der Unternehmens- und Vermögenssteuern jedoch gesunken ist. Vor allem bei der Gewährung von steuerlichen Anreizen für Investitionen war man nämlich in dieser Zeit mindestens ebenso

einfallsreich und großzügig wie in der vorhergehenden, und auch die bis in die jüngste Zeit geltenden Bestimmungen zur Sparförderung und sonstigen Vermögensbildung kamen in erster Linie jenen Schichten zugute, die bereits über beträchtliche Einkommen und Vermögen verfügten⁹. Es gilt nach wie vor, wo Tauben sind, fliegen Tauben zu. Die elementar wirkenden Polarisierungsmechanismen des Systems haben sich gegenüber den bescheidenen Ansätzen zur Umverteilung¹⁰ immer noch als ungeheuer resistent, wenn nicht stärker erwiesen¹¹.

Dies ist natürlich keine österreichische Spezialität, und auch keine solche unserer sozialdemokratischen Regierunsära. Im internationalen Vergleich haben sich gerade sozialdemokratische Regierungen stets als besonders verständnisvoll für die Wünsche der Industrie nach Investitionsförderung erwiesen¹². Nicht so sehr, weil sie etwas beweisen wollten, nämlich daß sie „gar nicht so sind“. Vielleicht auch das, vor allem aber, weil sie darin das sicherste Mittel sahen, einen hohen Beschäftigtenstand zu sichern. Wenn sie sich solcherart der Logik des Systems fügten, so sicher aus besten sozialen Absichten. Aber man kann es auch anders sehen: Als Ausdruck des Mangels an Phantasie und als Ersatz für ein Konzept, das unmittelbar von gesellschaftlichen Bedürfnissen ausgeht und freie Arbeitskräfte zu ihrer Befriedigung einsetzt, anstatt primär die Kapitalsakkumulation anzukurbeln und Beschäftigung sowie Bedürfnisbefriedigung erst auf diesem Umweg und quasi als Nebenprodukt sicherzustellen. Wäre dem nicht so, so würde energiesparenden, arbeitsintensiven Maßnahmen wie Wärmedämmung an Bauten usw. gewiß ein höherer Stellenwert eingeräumt werden als der potentiell destruktiven und überaus kapitalintensiven Atomenergie.

Orientierung auf Großindustrie und Multis

Konservative Regierungen, was immer ihre wirtschaftsphilosophische Neigungen, pflegen stets viel Bedacht auf ihre städtische Massenbasis zu nehmen, also vor allem auf die kleinen und mittleren Gewerbetreibenden. Selbst wenn sie Handelsketten, Warenhauskonzerne oder industrielle Großbetriebe für ökonomisch effizienter halten, sie kommen nicht umhin, den Lebens- und Überlebensbedürfnissen des Gewerbes Rechnung zu tragen. Überdies stellt dieses ja auch die große Mehrzahl der Mitglieder und Wähler der Handelskammern bzw. – in hiesiger hochgestochener Diktion – der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft. Auch sozialdemokratische Parteien und Regierungen suchen hier ihre Stützpunkte, und versuchen sich als glaubwürdige Schutzmacht der „Kleinen“ in diesem Bereich. Aber im Grunde wissen sie, daß da für sie nicht viel zu holen ist. Überdies sind sie von der Überzeugung durchdrungen – schlecht verdauter Rest gewisser von Marx und Engels hergeleiteter Traditionen! – daß „Big is beautiful“: Großbetrieb und Massenproduktion gelten als effizient, kostengünstig, innovationsfreudig, eigentliche Träger des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts. Das alles ist zwar in gewissem Maße richtig, und

zweifelloos heben sich die diesbezüglichen Haltungen und Vorgangsweisen oft vorteilhaft vom eingefressenen Konservatismus eines großen Teils des Gewerbebereiches ab.

Nur wird darüber allzu leicht übersehen, daß auch Großbetriebe eingebaute Tendenzen zu Bürokratie und Schwerfälligkeit¹³ entwickeln, vor allem aber, daß Größe oft mit Marktmacht und Marktmißbrauch, also mit durchaus unerwünschten monopolistischen Praktiken Hand in Hand geht.

Wie immer, die letzte Dekade hat nicht nur, wie die vorhergehende(n) einen weiteren Trend zur Konzentration von Kapital und Produktion mit sich gebracht, diese wurde auch aktiv gefördert, nicht zuletzt durch steuerliche Regelungen¹⁴. Allerdings betraf das auch längst fällige Konzentrierungen und Konzernierungen im Bereich der verstaatlichten Betriebe (denen sich die Konservativen aus durchsichtigen parteipolitischen, vorgeblich allerdings ordnungspolitischen Motiven entgegenstimmten); Maßnahmen, die zweifellos der besseren Koordinierung und Effizienz dienten. Sie entsprachen aber auch der prinzipiellen Vorliebe für Großunternehmen schlechthin, von deren Förderung man sich günstige Auswirkungen auf Risiko- und Innovationsbereitschaft, Wettbewerbs- und Exportfähigkeit und Beschäftigung verspricht.

Markante Beispiele für die Großzügigkeit gegenüber großen Firmen und ihre Vorzugsbehandlung z. B. bei Betriebsansiedlungen sind die Fälle EUMIG, Siemens, ITT, GM und andere mehr. Letztere Beispiele illustrieren das gerade in der sozialdemokratischen Ära besonders heftige Liebeswerben um auswärtige Multinationale. (Die Bevorzugung der Erdölmultis gegenüber der ÖMV in Sachen Schurfrechte, Pipeline-Abkommen und dergleichen durch konservative Regierungen und Politiker hatte vorwiegend klassen- und parteipolitische Motivationen, hier ging es mehr darum, den Einflußbereich der Verstaatlichten und damit der SPÖ einzudämmen und sich durch Einbeziehung des Auslandskapitals eine stärkere Rückendeckung gegenüber Arbeiterschaft und Gewerkschaft zu verschaffen). Die überaus freundliche Grundhaltung der SP-Regierung gegenüber den Multis beruht – ähnlich wie der „bias“ zugunsten der Großindustrie überhaupt – auf der Überzeugung, daß dies das allgemeine Innovationsklima verbessern und Österreich einen besseren Zugang zu fortgeschrittenem Know-how verschaffen würde. Dabei wurde zuwenig bedacht, daß die stärkere Verankerung ausländischer Großkonzerne in der österreichischen Wirtschaft die ohnehin stark monopolistischen Strukturen noch verfestigen, und daß sie den wirtschaftspolitischen Spielraum jeder Regierung spürbar beeinträchtigen muß.

Allerdings wird die Vorgangsweise der SP-Regierung verständlicher, wenn man bedenkt, wie lange es dauerte, bis die heimischen Unternehmen begriffen, daß man auf Dauer nicht vom Import ausländischer Technologie leben kann, und wieviel länger es dauerte, bis der Sprung zu eigenständiger Forschung, Entwicklung und Innovation tatsächlich gewagt wurde. Da konnte es dann einfacher scheinen, neuen Technologien durch Förderung der Bindung und Verflechtung österreichischer

(inklusive verstaatlichter) Unternehmen mit Auslandskonzernen den Weg zu bahnen. Ob es jedoch angezeigt war, ausländischen Konzernen bei der Errichtung von Forschungszentren derart unter die Arme zu greifen, deren Drähte ausschließlich zu den Mutterfirmen laufen, so daß von einem „spillover“ in die heimische Forschung kaum die Rede sein kann, ist sehr zu bezweifeln.

Mitbestimmung

Gemeint ist die wirtschaftliche, und zwar auf betrieblicher Ebene. Die politische haben wir ja einigermaßen, und dank „roter“ Regierung, Vormachtstellung (wenngleich nicht ungeteilte) in der Verstaatlichten, SP-Dominanz in ÖGB und Arbeiterkammern, beachtliche Machtpositionen im Bankenbereich, „Konsum“ etc. auch ein beträchtliches Maß an wirtschaftlicher Mitbestimmung auf überbetrieblicher Ebene. Von wirtschaftlicher Mitbestimmung im betrieblichen oder Unternehmensbereich ist aber kaum etwas zu spüren, und daran hat sich auch mit dem neuen Arbeitsverfassungsgesetz (1974) und seinen Bestimmungen über „Drittelparität“ usw. nichts Wesentliches geändert. Hier ist allenfalls von Informationen und Beratung die Rede, aber wieweit tatsächlich informiert und beraten wird, wieweit daher tatsächlich mitgemischt und mitgewirkt (sicher nicht mit „bestimmt“) werden kann, hängt nach wie vor von der faktischen Stärke der jeweiligen Betriebsvertretungen ab, also davon, wieweit sie Information und Anhörung zu erzwingen imstande sind, und wieweit sie ihren Vorschlägen und Wünschen dann auch tatsächlich Respekt verschaffen können.

Aber hat das alles überhaupt mit „Wirtschaftspolitik“ zu tun? Wir meinen, sehr wohl, denn zweifellos wird das wirtschaftspolitische Agieren von Regierung und Verwaltung von der Artikulierfähigkeit und Durchschlagskraft der Arbeiter- und Angestelltenschaft sowohl auf überbetrieblicher als auch betrieblicher Ebene beeinflusst. Jedermann weiß, daß es z. B. sehr schwierig ist, Konzernierungen, Betriebsverlagerungen usw. im verstaatlichten Sektor durchzusetzen (oder, wie es bezeichnenderweise heißt, durchzuziehen), ohne dafür gewerkschaftliche und betriebliche Zustimmung zu haben, und daß selbst der Versuch, dies im privaten Bereich gegen gewerkschaftlichen und lokalen Widerstand zu tun, die regierende Partei Stimmen und Einfluß kostet, so daß diese sich meistens veranlaßt sieht, helfend oder zumindest hinausschiebend einzugreifen.

Im übrigen hat gerade die Sozialistische Partei die Losung (stärkerer) betrieblicher Mitbestimmung auf ihre Fahnen geschrieben, und dazu in ihrem 1978er Programm folgenden Forderungs- oder Wunschkatalog „zur Verwirklichung ihrer Mitbestimmungsvorstellungen“ aufgestellt¹⁵:

- Für die Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitenden in wirtschaftlichen Angelegenheiten auf der Ebene der Unternehmen und der Betriebe.

- Für die Einführung der Paritätischen Mitbestimmung im Rahmen einer grundlegenden Reform des Gesellschaftsrechts unabhängig von den Eigentumsverhältnissen.
- Für den schrittweisen Abbau des Zusammenhanges zwischen Erfüllung einer leitenden Funktion und der Ausübung persönlicher Macht über andere Beschäftigte.
- Für den Ausschluß von Betrieben, die die Wahl von Betriebsräten behindern oder einschränken, von jeder öffentlichen Förderung.
- Für die unmittelbare Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen, die ihren Arbeitsplatz und die Organisation des Arbeitsprozesses betreffen.
- Für den Zugang jedes Beschäftigten zu allen Informationen, die ihn betreffen . . .

Aus welchem Katalog klar ersichtlich ist, was es alles noch nicht gibt, und zwar vor allem „die unmittelbare Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen, die ihren Arbeitsplatz . . . betreffen“, darunter solche Fragen wie Investitions-, Produktions- und Absatzfragen, Betriebsverlagerungen, Kapitalbeteiligungen, Fusionen usw. usf. Auch die Mitbestimmung an der Organisation (Gestaltung) des Arbeitsprozesses bleibt prinzipiell eine offene Frage, wenngleich hier in der Praxis oft tatsächlich „mitbestimmt“ wird, dort nämlich, wo Betriebsrat und Gewerkschaft stark und agil sind oder (wie in der Verstaatlichten, bei Eisenbahn, Post usw.) über politische Einflußmöglichkeiten verfügen.

Traditionell beschränkt sich die Mitbestimmung in den meisten Betrieben und Unternehmen auf das Mitreden in sozialer und auch in personeller Hinsicht. In personellen Angelegenheiten allerdings nur in der Weise, daß der Betriebsrat bei Neu- oder Umbesetzungen sowie bei Kündigungen mitreden kann, nämlich, im letzteren Falle, wer zu gehen hat und wer bleiben kann. Ob die betreffende Firma aber insgesamt den Beschäftigtenstand ausweitet oder einschränkt, entzieht sich dem Einfluß des Betriebsrates; das Beschäftigungsvolumen bestimmt weiterhin die Unternehmensführung allein. Diese bleibt der „Herr im Haus“, und ihre Allmacht ist nur dort begrenzt, wo die Gegenmacht von Betriebsrat und Gewerkschaft, die heute allerdings mehr als bisher auf überbetriebliche politische Unterstützung zählen kann, außergewöhnlich stark ist. Beispiele dafür bieten die Stahl- und Textilindustrie (wo die Kündigungen immerhin in Grenzen gehalten werden konnten), die Glanzstoffwerke St. Pölten und manche andere, vor allem lokal „sensible“ Betriebe. Doch ging es fast nie ohne kräftige staatliche Zuschüsse ab und die Optik war oft günstiger als der tatsächliche Verlauf, weil die andere Seite ihre Absichten oft noch ein wenig drastischer darstellte als sie vielleicht tatsächlich waren, und man sich schließlich auf einen „Kompromiß“ einigte, der den eigentlichen Zielen der Unternehmer sehr nahe kam.

Immerhin hat die bloße Tatsache einer arbeit„nehmer“-freundlichen Regierung das Kräfteverhältnis ein wenig zugunsten der Lohn- und Gehaltsabhängigen verändert. Selbst innerhalb dieses Kräfteverhältnisses bleibt aber viel unausgenützter Spielraum. Mehr Selbstbewußtsein,

mehr Bereitschaft zur Wahrnehmung der Informations- und Vorschlagsmöglichkeiten, mehr Kampfbereitschaft (die allerdings einen weniger bürokratisch-paternalistischen Stil der Gewerkschaftsführung voraussetzen würde) könnte viel mehr an echter Mitbestimmung bringen. Aber auch die stärkere Nutzung der einem modernen Staat gebotenen Möglichkeiten als Auftraggeber und Innovationsförderer könnte wirksame wirtschaftspolitische Handhaben geben, um unternehmerische Macht und monopolistischen Machtmißbrauch zurückzudrängen¹⁶.

* * *

Die Wahlgänge der frühen siebziger Jahre wurden von der SPÖ vor allem mit der Losung bestritten, „für ein modernes Österreich“ sorgen zu wollen. Solch eine Modernisierung hatte das Land gewiß nötig. Der kleine Erdrutsch bei den Wahlen zugunsten der SPÖ brachte eine gewisse Reform- und Innovationsbereitschaft in breiten Bevölkerungskreisen zum Ausdruck und gab der neuen Regierung eine Chance, die sie zu einer Reihe von Reformen auf dem Gebiet des Erziehungs- und Gesundheitswesens, im Bereich der Verwaltung und auch der Wirtschaft nützte. Alles in allem brachte sie mehr „Stromlinie“ in den ökonomischen Ablauf, mehr Koordination im Bereich der Verstaatlichten, mehr Wettbewerb in Handel und Gewerbe, mehr Innovation in der Industrie. Zwar klagten die Konservativen – mit neoliberalen Argumenten – über zuviel staatlichen Interventionismus, gegen massive staatliche Förderung des Akkumulationsprozesses hatten sie aber nur dann etwas einzuwenden, wenn damit auch gewisse punktuelle Schwerpunktsetzungen verbunden waren. Da aber „der staatliche Wirtschaftsinterventionismus heutzutage ein integraler Bestandteil des ‚reformierten‘ Kapitalismus geworden ist“, wie M. Kalecki schon 1964 vermerkte¹⁷, und da der Kapitalismus heutzutage eben nur mittels gewisser Reformen bestehen kann, spielte „man“ mehr oder weniger anstandslos mit; es gab zwar – dank des verschlechterten internationalen Wirtschaftsklimas – nur wenig Investitionsfreude, es gab aber auch keine gezielten Investitionsstreiks oder gar Kapitalflucht.

Die Reformen und Innovationen der siebziger Jahre erfolgten jedoch im Kontext einer ausgeprägten Kontinuität der Eigentumsverhältnisse, der institutionellen Gegebenheiten und der sozialökonomischen Arrangements. Vor allem die „Sozialpartnerschaft“ funktionierte in ungebrochener Kontinuität und ließ auch die durch den Regierungswechsel bewirkte Änderung der Kräfteverhältnisse nur wenig zur Geltung kommen. Umverteilung hat, wie vermerkt, nicht stattgefunden. „Mitbestimmung“ auf betrieblicher Ebene ist nicht stärker geworden. Die Orientierung auf das Auslandskapital ist womöglich noch ausgeprägter geworden. Man war vor allem bestrebt, den kapitalistischen Akkumulationsprozeß ingang zu halten, um solcherart die Arbeitsplätze zu sichern bzw. neue zu schaffen. Daß es gleichzeitig gelang, den Preisauftrieb in Zaum zu halten ist gewiß als bedeutsamer Erfolg zu werten, doch ist nicht zu übersehen, daß das vor allem der äußersten Zurückhaltung auf dem Lohn- und Gehaltssektor zu verdanken war. Dies ist zunächst in

einigen Branchen, in jüngster Zeit über weite Bereiche der Wirtschaft von gewissen Realeinkommeneinbußen begleitet gewesen, die allerdings mit Hinblick auf die angeblich nur solcherart zu sichernde Vollbeschäftigung mehr oder weniger stillschweigend hingenommen wurden.

Niemand von uns hat allzu hochfliegende Erwartungen gehegt, daß die neue, sozialdemokratische Ära systemüberschreitende oder auch nur einschneidende demokratische Strukturreformen zeitigen würde. Wir sind durchaus eingedenk jener Warnung, die in dem englischen Wort steckt, wonach man wohl eine Zwiebel nicht aber einen Tiger bei lebendem Leibe häuten kann. (Und selbst unser eher gemischtwirtschaftlicher heimischer Kapitalismus hat durchaus das Wesen einer solchen Raubkatze an sich.) Doch hatte man immerhin gemeint – und das neue Programm der SPÖ scheint das ebenfalls zu meinen – daß er sich unter den herrschenden Kräfteverhältnissen etwas stärker zähmen oder wenigstens abrichten läßt.

Anmerkungen

- 1 G. Lehmbruch, *Liberal Corporatism and Party Government*, Comparative Political Studies, 10. April 1977; M. Salvati und Giorgio Brosio, *The Rise of Market Politics; Industrial Relations in the Seventies*, Daedalus, Frühjahr 1979. Vgl. auch Th. Prager, *Expansion and Stagnation*, *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/79
- 2 Stephen Rousseas, *Capitalism and Catastrophe*, Cambridge University Press, 1979
- 3 *The Observer*, 16. März 1980
- 4 *The Guardian*, 30. März 1980
- 5 Vgl. Hans Wehsely über Kartellpolitik: „Trotz bestimmter Erfolge in der Tätigkeit des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten muß das Gesamtergebnis der vergangenen sieben Jahre als eher bescheiden bezeichnet werden . . .“ (Mißbrauchsaufsicht statt Kartellaufsicht, Beitrag zu „Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang“, Festschrift für Maria Scesci, S. 201)
- 6 Manchen Autoren zufolge gibt es im Grunde überhaupt keine Umverteilungspolitik: „Angesichts der empirisch nachweisbaren langfristigen Konstanz der personellen Einkommensverteilung stellt sich die Frage, weshalb entgegen dem programmatischen Stereotyp von ‚gerechter‘ Verteilung eine auf die Beseitigung der extremen Ungleichheit abzielende Politik nicht existiert.“ (Günther Chaloupek/Herbert Ostleitner, „Einkommensverteilung und Verteilungspolitik in Österreich“, in „Das politische System Österreichs“, hg. von Heinz Fischer, 1977, S. 462. – Ähnlich Maria Szesci: „In Österreich hat eine ganze Anzahl ökonomischer, politischer und sozialpsychologischer Momente zusammengewirkt, um die gewerkschaftliche Strategie der Verteilungsabstinenz (!) abzusichern . . . beruhte die Sozialpartnerschaft ihrer ganzen Konstruktion nach auf dem stillschweigenden Einverständnis zur Eingrenzung des Kampfes um den Lohnanteil . . .“. „Verteilungsprobleme und Verteilungspolitik“, in „Wirtschaft und Politik“, Festschrift für Fritz Klenner, 1976, S. 126

- 7 Vgl. „Kampf gegen die Armut in Österreich. Maßnahmen-Probleme-Konzepte.“ Bundesministerium für soziale Verwaltung, 1979, S. 82–99.
- 8 Philipp Rieger, „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1956“, Arbeit und Wirtschaft 3/1958.
- 9 Hannes Swoboda, „Zehn Jahre Finanzpolitik – Anspruch und Realität, in „Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang, Festschrift für Maria Szesci, S. 207–212. Zum Beispiel Umwandlung von Absatzbeträgen in Freibeträge und direkte Transferzahlungen (Kinderbeihilfen, etc.); andererseits aber auch neue steuerliche Begünstigungen für energiesparende Investitionen u. ä., die wieder in erster Linie den Besserverdienenden zugute kommen.“
- 10 Ewald Nowotny sagt es sehr plastisch: „... gleicht der Kampf um mehr Egalität dem immerwährenden, nie ganz gelingenden Bemühen des Sysphos: Es bedarf ständiger gewaltiger Anstrengungen, um auch nur das erreichte Maß an Egalität zu bewahren. Für Verteilungsfragen... (gilt, was) Alice im Wunderland erlebt: Man muß möglichst schnell laufen, um auch nur am selben Ort bleiben zu können...“ „Ökonomische Ungleichheit – Tabu oder Herausforderung?“, Rote Markierungen '80 (Hg. Heinz Fischer), 1980, S. 221
- 12 „Die für Unternehmen günstigsten Abschreibungssätze“, stellte das Münchener Institut für Wirtschaftsforschung 1977, also während der Labour-Ära fest, „sind eindeutig in Großbritannien anzutreffen... Äußerst großzügige Regelungen sind des weiteren in Österreich auszumachen... Sodann folgen mit einigem Abstand die USA, Schweden, Dänemark, Italien und auch Japan.“ (Schnelldienst, 1/1977) Somit hielten zwei sozialdemokratisch regierte Länder „mit einigem Abstand“ die Spitze.
- 13 „Die großen Firmen haben vielfach ein unerfreuliches Arbeitsklima und wenig Flexibilität... Sie schaffen auch nur wenig zusätzliche Arbeitsplätze. In den letzten zehn Jahren wurden in den USA 12 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, zwei Drittel davon in Firmen mit weniger als 20 Beschäftigten und nur ein Prozent in den tausend Spitzenfirmen...“, schreibt die ehemalige Labour-Ministerin Shirley Williams („The Observer“, 9. März 1980). Gerade die innovationsfreudigsten Manager und Fachleute sind oft aus den Großkonzernen ausgeschieden und haben florierende und besonders expansionsträchtige Minifirmen gegründet („Silicon Valley“, Californien).
- 14 Z. B. durch das Strukturverbesserungsgesetz (Vgl. den Beitrag von Erich Haas, Wilhelmine Goldmann, Brigitte Ederer, Wirtschaft und Gesellschaft, 3/79)
- 15 Das neue Programm der SPÖ, 1978, S. 58
- 16 Vgl. dazu Josef Steindl, Die Multinationalen und die Freiheitsgrade der nationalen Wirtschaftspolitik, Beitrag zur Festschrift für Maria Szesci.
- 17 „M. Kalecki, „The Fascism of Our Times“, in „The Last Phase in the Transformation of Capitalism“, New York 1972.

Steuerpolitik – alles beim alten?

Versuch einer Beurteilung der einkommensteuerlichen Maßnahmen im vergangenen Jahrzehnt

Erich Haas

I. Einleitung

Was man von einer sozialdemokratischen Regierung traditionellerweise (je nachdem) erhofft oder befürchtet, ist eine Änderung der Steuerpolitik in Richtung Umverteilung. Diese Hoffnung oder Befürchtung ist zunächst nicht unbegründet. Man kann sie aus den Parteiprogrammen und den kritischen Stellungnahmen zur vorhergehenden Steuerpolitik herauslesen. Sie folgt aber auch aus der Annahme, daß die Steuerpolitik einer der wenigen Bereiche ist, wo eine Regierung mit einer entsprechenden Parlamentsmehrheit direkt an den Machthebeln der Entscheidung sitzt, während sie auf viele andere Problemfelder nur sehr mittelbar, wenn überhaupt, einwirken kann.

Doch oft kommt es anders als man denkt, hofft oder befürchtet. Auch eine sozialdemokratische Regierung kann nicht nur „in Umverteilung“ machen. Sie hat nicht nur sozialpolitische, sondern auch wachstumspolitische Aufgaben zu erfüllen, sie muß auf die Gefahr von Steuerhinterziehungen und Steuerflucht Rücksicht nehmen, sie muß sich auch einer gewissen wirtschaftspolitischen Loyalität der Unternehmer versichern, sie wird, wie jede andere Regierung, von Inflationen und Wirtschaftskrisen überrollt, die jede steuerpolitische Absicht zertrümmern können. Den oben zitierten Programmen entsprechend müßte eine sozialdemokratische Regierung versuchen, die Maßnahmen zur Erreichung der verschiedenen Ziele optimal zu kombinieren, um den politischen Kurs des Regierungsschiffes halten zu können.

Eine umfassende Beurteilung der Steuerpolitik müßte also den Fragen nachgehen, wie es mit der fiskalischen Ergiebigkeit der Steuern

ausschaut, wer durch die Steuern im Zeitablauf wie hoch belastet wurde, wem wofür welche Begünstigungen gewährt wurden und welche wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele erreicht wurden.

Was die Steuerbelastung der verschiedenen Gruppen und die steuerliche Umverteilung angeht, so ist eine so genaue Untersuchung nicht möglich. Die Steuerstatistiken sind vier bis sechs Jahre im Rückstand, sodaß nicht einmal die Auswirkungen so wichtiger Ereignisse wie Reform 1975 und Krise 1975 in eine Beurteilung einbezogen werden können. Wir haben daher einen anderen Weg gewählt, um zumindest einige Aspekte der Steuerpolitik beleuchten zu können. An den Beginn wurde eine Literaturschau gestellt, in der die Kritik an den direkten Steuern Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre wiedergegeben wird. Es sind verblüffenderweise fast dieselben Kritikpunkte, die Ende der siebziger Jahre wieder auftauchen. Im Anschluß daran werden die (steuersystematisch zusammengehörenden) Einkommensteuerreformen 1973 und 1975 sowie die damals erfolgten kritischen Beurteilungen analysiert.

Im dritten Teil – Steuerpolitik zwischen 1975 und 1980 – mußte anders vorgegangen werden. Zwar gibt es hier einige steuerpolitische Maßnahmen von großer Bedeutung – das Abgabenänderungsgesetz, die Umstellung der Familienförderung, die Rücklage für Selbständige und die „kleine“ Reform 1979 –, doch sind sie nicht im gleichen Ausmaß von Literatur begleitet wie die Änderungen der frühen siebziger Jahre. Es werden daher die wichtigsten Änderungen vorgestellt und einer direkten Beurteilung – ohne „Umweg“ über die Literatur – unterzogen.

Im vierten Teil schließlich soll wieder in Form einer Literaturschau gezeigt werden, welche steuerlichen Probleme heute besonders in Diskussion stehen.

II. Die Kritik am Steuersystem vor der Reform 1973

Einer der ersten, der sich mit der Entwicklung der Steuern intensiv beschäftigte, war Anton Kausel¹. Bereits 1966 stellte er fest, die Progression der Einkommen- und Lohnsteuer sei durch große Inkonzessenz gekennzeichnet, vor allem deshalb, weil zahlreiche Steuerbegünstigungen das Prinzip der Progression weitgehend wieder aufheben oder zumindest stark abschwächen. „Die hohen formalen Steuersätze stehen damit praktisch nur auf dem Papier und entbehren vielfach jeglicher Realität“.

Für Kausel war dieses Problem so bedeutsam, daß er ihm einen ganzen Abschnitt der zitierten Arbeit widmet. Viele seiner Aussagen klingen überraschend modern und haben auch heute Geltung:

„Immerhin läßt sich aus wachstumspolitischen Überlegungen eine (sozial) diskriminierende Steuerpolitik rechtfertigen, wenn sie zeitlich begrenzt ist, im Ausmaß der gewährten Steuervorteile nicht zu weit geht (wofür es ein Kalkül aufzustellen gilt) und nachweisbar ein Wirtschaftswachstum anregt oder fördert, das ansonsten ausbleiben

würde. Die zusätzlichen Wachstumsimpulse schlagen sich dann auch in höheren Einkommen für die Nicht-Privilegierten nieder, so daß die Diskriminierung scheinbar für alle wohlstandsökonomisch tragbar wird. Trotzdem bleibt auch in diesem Falle die steuerliche Diskriminierung (Schlechterbehandlung der anderen) bestehen. Sie führt jedenfalls zu vermehrter Selbstfinanzierung (bei den Begünstigten), ist kapitalmarktfeindlich und verändert die Einkommensverteilung (netto) zugunsten der geförderten Zensiten; ferner verstärkt sie vor allem die Vermögenskonzentration.

In der Praxis führt die Steuerbegünstigungspolitik ganz allgemein zu einer wesentlichen Minderung der Steuergrundlagen und vielfach zu einer Milderung der Steuerprogression, und zwar in erster Linie zugunsten der kapitalintensiven Großbetriebe (Bewertungsfreiheit, steuerfreie Rücklagen und Fonds etc.) und der Exporteure (UST-Rückvergütung). Wenig Vorteile dieser Art haben die mittleren und kleinen Unternehmer, so gut wie keine die Masseneinkommen. Die Sparbegünstigung (Wertpapierkäufe, Lebensversicherungen, Bausparen usw.) entlastet zumindest etwas den Mittelstand, der durch empfindlich progressive Steuertarife in den mittleren bis höheren Stufen besonders hart getroffen wird („Mittelstandsbauch“). Nach Branchen profitieren am meisten die anlage- und exportintensiven Industriezweige (Bewertungsfreiheits- und Ausfuhrförderungsgesetz), die Energiewirtschaft (Elektrizitätsförderungsgesetz) und der Banken- und Versicherungssektor (Rekonstruktionsgesetze, technische Reserven), dagegen nur recht wenig Gewerbe, Handel und Dienstleistungen.

Inwieweit die Politik großzügiger Steuerbegünstigungen in Österreich letzten Endes doch erfolgreich war, ist hauptsächlich deswegen schwer zu beurteilen, weil nur vermutet werden kann, wie sich die Wirtschaft unter konsequenter Anwendung des Prinzips der ‚Steuerberechtigung‘ allein entwickelt hätte. Tatsächlich hat sich die österreichische Volkswirtschaft seit 1945, im internationalen Vergleich, hervorragend entwickelt, und es ist wohl anzunehmen, daß die Steuerpolitik dieses Rekord-Wachstum (pro Kopf) zumindest nicht behindert hat. Wenn man weiters feststellt, daß die langjährige Aufschwungphase von hohen Investitionsraten und einem Export-boom bisher nie gekannten Ausmaßes getragen wurde, dann ist der Schluß naheliegend, daß mangels eines ergiebigen Kapitalmarktes die steuerlich geförderte Selbstfinanzierung und die Exportförderung eine maßgebliche Rolle gespielt haben müssen. Dies gilt sicher für die Vergangenheit.

Dennoch ist die Politik der hohen Steuersätze und deren gleichzeitiger Aushöhlung durch willkürlich diskriminierende Begünstigungen auf die Dauer kostspielig, marktwidrig und sachlich ungerechtfertigt. Ist der Wohlstand gesichert und die natürliche Sparfähigkeit einer prosperierenden Gesellschaft stark genug, um über einen gesunden Kapitalmarkt das Wachstum selbsttätig mitzufinanzieren, dann sollte der Zeitpunkt wieder gekommen sein, um mehr Steuergerechtigkeit zu verwirklichen. Es ist keine Frage, daß wir gegenwärtig an der Schwelle einer solchen Entscheidung stehen. Im Kapitel F wurde nachgewiesen,

daß Österreich, international gesehen, trotz höherer Formalbelastung eine niedrigere Effektivbelastung als z. B. die Bundesrepublik Deutschland aufweist. Die Durchbrechung des Prinzips der Gleichmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit bzw. Gerechtigkeit der Besteuerung ist offenbar in Österreich weiter fortgeschritten als anderswo⁴².

Einige Jahre später äußert sich Horst Knapp zum gleichen Problem noch viel schärfer: „Im konstanten Trommelfeuer der Sonderinteressen und der Partialziele ist die Steuerpolitik so differenziert und widersprüchlich geworden, daß bald nur noch bei Millionären am einen und bei Fürsorgerentnern am anderen Ende der Wohlstandskala der Saldo aus Belastung und Begünstigung eindeutig feststehen wird.“ Jedenfalls sei ein Zustand erreicht worden, wo „die faktische Steuerbelastung dem Progressionsverlauf hohnspricht“⁴³.

Im Wirtschaftsprogramm der SPÖ aus dem Jahre 1968 wird in verschiedenen Abschnitten die Steuerpolitik heftig kritisiert. Im Kapitel „Modernisierung der Budgetpolitik“ wird zunächst der zu geringe Umverteilungseffekt des gesamten öffentlichen Sektors (Einnahmen und Ausgaben) kritisiert. „Wohl wird dank unserem hochentwickelten System der sozialen Sicherheit für alte und kranke Menschen vorgesorgt und die Familie gefördert. In dem Maß, als die im Erwerbsleben stehenden die Finanzierungslast tragen, findet eine Umverteilung zugunsten der nicht im Erwerbsleben stehenden statt. Darin erschöpft sich allerdings im wesentlichen die Umverteilungswirkung des österreichischen Systems der Besteuerung und Sozialleistungen. Eine Umverteilung zwischen hohen und niederen Einkommen gibt es hingegen nur in unzureichendem Maße“. Die Korrektur der „allzu ungleichen Einkommensverteilung“ soll durch den „bewußten Ausbau der Belastungsprogression (herbeigeführt werden). Die Endsätze der Einkommensbesteuerung sollten auch in Österreich auf das in westlichen Industriestaaten übliche Ausmaß angehoben werden. Vor allem müssen die Steuerprivilegien beseitigt werden.“ Weiters ist „die Erhöhung der Besteuerung auch auf die Erbschafts- und Vermögensteuer auszu dehnen. Alle diese Maßnahmen hätten im übrigen auch den Zweck, den erwarteten Auseinanderklaffen von Staatseinnahmen und -ausgaben Einhalt zu gebieten.“

Ein eigener Abschnitt wird der „Modernen Investitionspolitik“, im besonderen den „Wachstumsgesetzen“ des Jahres 1966 gewidmet. Gegen die „tax expenditures“ wird eingewandt: „Ihre Konstruktion bewirkt bloß einen empfindlichen Steuerausfall. Den Zeitpunkt und die Höhe der Inanspruchnahme der Steuerbegünstigungen kann der Unternehmer frei wählen. Es tritt folglich keine Beeinflussung der unternehmerischen Dispositionen ein, wie dies aus konjunkturpolitischen Gründen erwünscht wäre. In strukturpolitischer Hinsicht leiden die „Wachstumsgesetze“ darunter, daß sie nur „gewinnabhängige“ Steuerbegünstigungen bieten. Abgesehen von den wenigen Unternehmen mit Expansionsgewinnen werden alle anderen Bereiche in konservierendem Sinn subventioniert. Völlig leer geht die Investitionstätigkeit bei Neugründungen, die mit Anlaufverlusten zu rechnen haben, und bei Investitio-

nen zur Umstellung der Produktion von an sich lebensfähigen, aber im Moment der Umstellung gewinnlosen Unternehmungen aus. Die Gesamtwirkung der ‚Wachstumsgesetze‘ auf den Investitionsprozeß ist daher eher negativ.“ Die SPÖ kommt schließlich zu der Forderung, die Wachstums- und Investitionspolitik sei auf direkte Förderung umzustellen. So werden die Gründung einer Investitionsbank zur Sicherung der Finanzierung langfristiger Investitionsvorhaben, die Aufstellung (unverbindlicher) Investitionspläne zur Abstimmung von Volumen und Struktur sowie die (möglichst direkte) Förderung von Forschung und technischem Fortschritt sowie der Errichtung von Pilotanlagen verlangt⁴.

In den Arbeitnehmervertretungen beschäftigte man sich in erster Linie mit der Aufkommensentwicklung der einzelnen Steuern. In einer Untersuchung der Entwicklung der Belastungsquoten bei Lohn- und Einkommensteuer kommt Elisabeth Merth zu dem Ergebnis, daß sich diese Relation zuungunsten der Arbeitnehmer verschoben hat. Als Begründung führt sie an, daß erstens „die Streuung der Einkommen der Einkommenssteuerpflichtigen größer ist als die Streuung der Lohneinkommen, was bedeuten würde, daß die Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer langsamer zugenommen haben, da sich geringere Steuerzuwächse ergeben, je größer die Streuung der steuerpflichtigen Einkommen ist.“ Als mindestens ebenso wichtig hält sie jedoch die Steuerbegünstigungen für die Selbständigen, die seit der Mitte der sechziger Jahre stark zugenommen haben⁵.

Um das Auseinanderklaffen von Lohn- und Einkommensteuerertrag zu bremsen, fordern Thomas Lachs und Ludwig Sperlich einen neuen Tarif mit einer anderen Progressionsgestaltung sowie die Schließung der Besteuerungslücken bei den Einkommensteuerpflichtigen⁶.

Das Thema „Steuergestaltungsprivilegien“ ist ein Dauerbrenner in der Diskussion. Denn wenig später verlangte auch Horst Knapp „das Setzen eines deutlichen Symmetrieakzents“ zugunsten der Arbeitnehmer in Richtung Einschränkung des Gestaltungsprivilegs, wenn auch nur deshalb, um „die (Ersatz-) Forderung nach einer Verschärfung und Verlängerung der Progression am oberen Ende des Tarifs“ abzuwehren⁷. Und im Herbst 1971 stellt Thomas Lachs nochmals fest: „Für den Teil ihrer Gewinne, für den die Unternehmer tatsächlich Steuer zahlen müssen, zahlen sie verhältnismäßig viel Steuer. Aber sie müssen nur einen verhältnismäßig kleinen Teil ihrer Gewinne tatsächlich versteuern. Der Rest der Gewinne wird völlig legal im Rahmen der sogenannten Gestaltungsmöglichkeiten der Besteuerung entzogen“⁸.

Schon etwas früher beschäftigte sich Dieter Bös in seiner regelmäßigen Darstellung der „finanzpolitischen Entwicklung in Österreich“ mit der Steuerpolitik der späten sechziger Jahre, insbesondere mit den Wachstumsgesetzen, und kommt zu dem Ergebnis: „Die größtenteils Anfang 1967 wirksam gewordenen Gesetze konnten die Rezession 1967 keineswegs mildern . . . Die Investitionsabsichten der befragten Unternehmer sanken vielmehr gerade zum Zeitpunkt der Schaffung und des Wirksamwerdens der ‚Wachstumsgesetze‘ stark ab.“

Mit einer überraschenden Feststellung beendet Bös die Analyse der Wachstumsgesetze. Er meint: „Da sowohl der (sozialistische) Finanzminister als auch teilweise die (bürgerliche) Industriellenvereinigung für Investitionsprämien (anstelle der vorzeitigen Abschreibung) eintreten, dürften hier bald weitere Reformvorschläge vorgetragen werden⁹.“ In der Tat war Finanzminister Androsch Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre einer der heftigsten Kritiker des Steuersystems. So konnte er, wie soeben zitiert, an der vorzeitigen Abschreibung wenig Gefallen finden: „Die Kritik an dieser Einrichtung erstreckt sich vor allem darauf, daß Newcomers, aber auch Umstellungsbetriebe, keinen besonderen Vorteil daraus ziehen konnten. Der strukturpolitische Effekt war daher äußerst gering. Wie eine Untersuchung Streisslers nachweist, bewirkt in einer wachsenden Wirtschaft die vorzeitige Abschreibung überdies vielfach nicht nur eine Steuerstundung und damit einen Zinsgewinn, sondern eine echte Steuerermäßigung. Diese Wirkung stellt sich jedoch nicht für den nur fallweise größere Investitionen durchführenden Klein- und Mittelbetrieb ein.“ Da Androsch die vorzeitige Abschreibung auch konjunkturpolitisch für problematisch hält, empfiehlt er den Übergang zu einem direkten Förderungssystem der Investitionsprämien, wobei er explizit auf das bundesdeutsche Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft verweist¹⁰.

Auch gegenüber anderen Regelungen, die die ÖVP eingeführt hatte, verhielt sich der spätere Finanzminister äußerst reserviert. Dies gilt etwa für die Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns („Da an die Begünstigung kein Verwendungszweck gebunden ist, wird man ihr auch schwerlich wachstumspolitische Effekte zuschreiben können“), die Einführung des gespaltenen Körperschaftsteuersatzes („Sie bedeutet eine Schwächung der Selbstfinanzierungskraft. Wenn man berücksichtigt, daß die industrielle Dynamik erfahrungsgemäß von der betrieblichen Kapitalbildung getragen wird, einem Umstand, dem man mit der vorzeitigen Abschreibung, der Investitionsrücklage und der Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns Rechnung getragen hat, dann zeigt sich eine widersprüchliche Konzeption. Man hat sich weder für die Förderung der Innenfinanzierung noch für die Förderung der Außenfinanzierung entscheiden können.“). Insgesamt stellt der Finanzminister fest, „daß es sich um kontradiktorische Maßnahmen gehandelt hat und struktur- und konjunkturpolitische Überlegungen offensichtlich zu kurz gekommen sind“¹¹.

Schließlich tritt Androsch für eine Reform der im Einkommensteuergesetz geregelten Sparförderung (Umstellung von Freibeträgen auf Prämien) sowie der Familienförderung (Umstellung der Kinderförderung von Freibeträgen auf Transfers) ein. Als wichtig bezeichnet er auch die Einführung des Systems der Individualbesteuerung, die die geltende unübersichtliche und widerspruchsvolle familienpolitische Steuergesetzgebung ablösen soll. Für die Individualbesteuerung spricht, daß sie „in Anbetracht des soziologischen Wandels der Familienstruktur durchaus zeitgemäß (sei). Die Benachteiligung der alleinverdien-

den Familienunterhalter könne durch Einführung eines ausreichenden Alleinverdienerabsetzbetrages, noch besser aber durch einen Lastenausgleich im Weg von Transferzahlungen vermieden werden¹².“

Fassen wir zusammen: Die Kritik an der Steuerpolitik richtet sich vor den Einkommenssteuerreformen 1973 und 1975 gegen das Nebeneinander hoher formaler Steuersätze und umfangreicher Begünstigungen, gegen die Gestaltungsmöglichkeiten und Begünstigungen der Unternehmer, gegen den geringen Grad der Umverteilung durch die Steuerpolitik, gegen die Verschiebung der Belastungsrelation zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen, gegen die bestehende Familienbesteuerung sowie gegen die steuerliche Förderung der Vermögensbildung.

III. Die Einkommensteuerreformen der Jahre 1973 und 1975

Die großen Änderungen der direkten Besteuerung unter der sozialistischen Alleinregierung erfolgten in den Jahren 1973 und 1975. Die Steueränderungen der späteren Jahre haben bei weitem nicht mehr diesen grundsätzlichen Charakter.

Die Reform des Jahres 1973 brachte im einzelnen:

- a) eine Tarifreform
- b) den Übergang zur Individualbesteuerung
- c) die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge
- d) die teilweise Änderung und Ausweitung der Sparförderung sowie
- e) erweiterte Investitionsbegünstigungen

1975 kam es dann

- a) zu einer weiteren Tarifkorrektur samt Anhebung der Absetzbeträge
- b) zur Abschaffung der unterschiedlichen Besteuerung von Ledigen und Verheirateten als letztem Schritt zur Individualbesteuerung.

Diese Maßnahmen sollen nun im einzelnen untersucht werden.

Die *Tarifreform* 1973 führte gegenüber früher zu zwei Änderungen: es gab weniger, aber breitere Stufen und höhere Grenzsteuersätze. Dadurch entstanden zwei entgegengesetzte Wirkungen: Die Verbreiterung der Tarifstufen schwächt die Progression ab, die steileren Stufen erhöhen sie. Gerhard Lehner schreibt dazu in seiner damaligen Analyse: „Die Steuerersparnis ist daher sowohl absolut als auch relativ am Ende der Stufen... größer, nimmt nach Überschreiten der Stufe absolut und relativ ab und ist in der Mitte der Stufe am geringsten... Infolge der entgegengesetzten Einflüsse auf die Steuerprogression ergibt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Steuerersparnis und Einkommenshöhe... Die Steuerersparnis hängt nicht von der Einkommenshöhe ab, sondern davon, ob man sich am Beginn oder am Ende einer Tarifstufe befindet¹³.“

Der *Übergang zur Individualbesteuerung* hat vor allem deshalb nicht den Charakter einer grundlegenden Reform, weil die bis dahin bestehende Haushaltsbesteuerung nur für einen kleinen Prozentsatz der Steuerpflichtigen Gültigkeit gehabt hatte. Unselbständige, die ein

Gesamteinkommen von unter 200.000 Schilling hatten, wurden auch schon bisher getrennt besteuert.

In den Stenographischen Protokollen heißt es dazu: „In Anbetracht des soziologischen Wandels der Familienstruktur erscheint der Übergang zur Individualbesteuerung, also zu einer Besteuerung jedes Einzelnen allein mit dem von ihm erzielten Einkommen, die modernste und gerechteste Lösung¹⁴.“

Der verteilungspolitische Effekt der Individualbesteuerung ist jedenfalls eindeutig. So heißt es in vorsichtig verklausulierter Formulierung bei Gerhard Lehner: „Ehegatten mit gleich hohen Einkommen sind bei der Individualbesteuerung gegenüber Ehegatten mit ungleich hohen Einkommen im Vorteil. Daraus folgt, daß auch bei der Individualbesteuerung durch Vermögensübertragungen ein dem Splitting ähnlicher Effekt erzielt werden kann. Die Individualbesteuerung tendiert dazu, Ehegatten, die beide nur über Einkünfte aus nicht selbständiger Tätigkeit verfügen, zu benachteiligen, im Vergleich zu jenen, die durch Vermögensübertragungen die Einkommen entsprechend aufteilen können und einen splittingähnlichen Effekt erzielen. Die Individualbesteuerung begünstigt somit Familienpersonengesellschaften im Vergleich zu Einzelunternehmen¹⁵.“ Dieter Bös formuliert wesentlich direkter: „Der Übergang . . . (war) praktisch eine reine Begünstigung der Selbständigen, die seither durch schuld- oder familienrechtliche Vereinbarungen mit der Ehefrau . . . sich die Vorzüge jener Individualbesteuerung aneignen können, die die Unselbständigen schon bisher in weitestem Maße genossen haben¹⁶.“ Und Horst Knapp wirft die Frage auf, „wieweit es tatsächlich um ein gesellschaftspolitisches Anliegen gegangen ist und wieweit die ins Rampenlicht gerückte gesellschaftspolitische Motivation nur die passende Rechtfertigungsideologie abgeben mußte“¹⁷.

Der Übergang von Freibeträgen zu Absetzbeträgen war eine der einschneidendsten Veränderungen des Einkommenssteuergesetzes. Mit dieser Regelung stellte sich die SPÖ nicht nur in Gegensatz zur diesbezüglichen Auffassung der ÖVP, sondern auch zu der einflußreichen deutschsprachigen theoretischen Literatur und Anschauung, die sich im wesentlichen bis zum heutigen Tag erhalten hat. Der Übergang zu Abzügen von der Steuerschuld ist jedoch bis zum heutigen Tag nicht vollständig: Sonderausgaben, Werbungskosten und das KFZ-Pauschale (eine separate Art Werbungskosten) wurden weiterhin als Abzugsposten vom Einkommen behandelt.

Die Begründung für den Übergang zu Absetzbeträgen lautet in den Stenographischen Protokollen folgendermaßen:

„Den Steuerabsetzbeträgen, welche nur die Steuerbemessungsgrundlage und nicht die Steuer mindern, wird deshalb der Vorzug gegeben, weil sie sozialer wirken. Die Steuerabsetzbeträge führen nämlich, sobald das Einkommen, ab dem sie sich voll auswirken, erreicht ist, zu einer gleichmäßigen Entlastung der Steuerpflichtigen und begünstigen nicht wie die Steuerfreibeträge die Empfänger hoher Einkommen, die einer solchen Begünstigung grundsätzlich nicht bedürfen¹⁸.“

Prinzipiell wirken Absetzbeträge für alle Einkommen gleich, solange die theoretische Steuerschuld größer ist als die Summe der Absetzbeträge. Dies bedeutet, daß die unteren und mittleren Einkommenschichten gegenüber der bisherigen Freibetragsregelung begünstigt sind. Allerdings wurden die Absetzbeträge so hoch gewählt, daß die überwiegende Zahl der Einkommensbezieher vorteilhafter gestellt war als vorher.

Die Kommentatoren dieses Übergangs betonen von Anbeginn, daß dieser Übergang auf Absetzbeträge zu einer Verschärfung der Progression gegenüber der früheren Regelung führen müsse, „weil die Steuerersparnis aus den Abzugsbeträgen mit zunehmendem Einkommen zwar absolut gleich bleibt, relativ aber immer geringer wird“¹⁹.

Überdies wurde angemerkt, daß man beim Spezialproblem Kinderförderung durch Absetzbeträge dem Ziel gleich hoher Förderung aller Kinder nur so weit nachgekommen sei, als die Eltern dieser Kinder über eine genügend hohe fiktive Steuerschuld verfügten. Das heißt, die Förderung war im unteren Bereich immer noch einkommensabhängig. Eine völlige Gleichstellung könnte nur durch den Übergang zu Transfers erreicht werden, was einige Jahre später, 1978, auch tatsächlich durchgeführt wurde.

Zu Diskussionen führte auch der neu geschaffene Arbeitnehmerabsetzbetrag, der von der Regierung folgendermaßen begründet wurde: „Der neu vorgeschlagene Arbeitnehmerabsetzbetrag erscheint vor allem insofern gerechtfertigt, als die Lohnsteuer des Arbeitnehmers bei jeder Auszahlung des Arbeitslohnes einbehalten wird und der Arbeitnehmer somit grundsätzlich nicht die Möglichkeit der veranlagten Steuerpflichtigen hat, spätere Steuerabschlußzahlungen zu leisten und somit den Vorteil eines Zinsgewinnes bzw. eines reinvestierten Gewinnes zu erzielen“²⁰.

Die Einführung eines Arbeitnehmerabsetzbetrages bezeichnete Horst Knapp als „gesellschaftspolitische Zeitbombe“. Denn von nun an könnte die Progression für die Arbeitnehmer (und nur für sie) dadurch entschärft werden, daß alle paar Jahre der Absetzbetrag erhöht wird²¹.

Der Einführung der Kinderabsetzbeträge mißt Knapp hingegen keine besondere Bedeutung zu, denn man müsse schon in sehr hohe Einkommensregionen vordringen, um jene Gruppen zu finden, die durch die neue Regelung schlechter gestellt seien als bisher. Ein Jahr später beurteilt er die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge schon wesentlich härter. Da ist die Rede von „Progression durch die Hintertür“, von „Gesellschaftspolitik auf Samtpfoten“ und von „Geschäft mit der Dummheit der Österreicher, die sich für den momentanen Vorteil der Absetzbeträge eine spätere Progressionsverschärfung einhandeln“²².

Die *Erweiterung und Umstellung der Sparförderung* regelt das Bausparen und das Wertpapiersparen neu. Das Bausparen, das bisher innerhalb der Sonderausgaben durch Absetzbeträge vom Einkommen geregelt worden war, wurde nun durch Prämien begünstigt, womit die Steuerersparnis nicht mehr mit dem Einkommen steigt. Schon bei einem Grenzsteuersatz von 25 Prozent gingen die bisherigen Vorteile

verloren. Das bedeutet, daß nur die Bezieher geringer Einkommen durch die neue Regelung profitieren, woraus ein gewisser Umverteilungseffekt nach unten abgeleitet werden kann.

Die gegenteilige Auswirkung hatte die Änderung des Wertpapiersparens. Bisher konnten nur Arbeitnehmer und nicht bilanzierende Unternehmen festverzinsliche Wertpapiere bis zu einem Nennwert von 100.000 Schilling steuerbegünstigt erwerben. Nun wurde die Förderung auf alle Steuerpflichtigen Personen ausgedehnt, außerdem konnten Aktien inländischer Unternehmungen, die aus Kapitalerhöhungen stammen, steuerbegünstigt erworben werden. Da der Ankauf von Wertpapieren traditionell eher von Beziehern höherer Einkommen getätigt wird, jedenfalls aber die 100.000 Schilling-Bestimmung für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitnehmer eine nicht erreichbare „Traumgrenze“ der Ausnützung bedeutet, ist hier wohl eindeutig eine Umverteilung nach oben gegeben.

Dasselbe gilt auch für die indirekte Änderung des Versicherungssparens. Bisher konkurrierte das Versicherungssparen innerhalb der Sonderausgabenregelung mit dem nun neu geregelten Bausparen. Durch dessen Ausgliederung und durch die gleichzeitige Herabsetzung des Sonderausgabenpauschales wurde das Versicherungssparen indirekt gefördert, das ebenfalls von den besser verdienenden Einkommenschichten zur Vermögensbildung verwendet wird.

Das Einkommensteuergesetz 1973 erweiterte auch die *Investitionsförderung*. Der Satz der vorzeitigen Abschreibung wurde ebenso wie der der Investitionsrücklage erhöht. (Schon ein Jahr vorher war im übrigen der Investitionsfreibetrag eingeführt worden, der erstmals eine Abschreibung über 100 Prozent zuließ). Weiters wurde das Wahlrecht zwischen den einzelnen Möglichkeiten verbessert. Zwischen 1974 und 1976 gab es im übrigen eine 25prozentige Sonderabschreibung für Investitionen, die anlässlich der Einkommen- und Mehrwertsteuerverhandlungen im Jahre 1972 mit den Unternehmerverbänden vereinbart worden war, um deren Zustimmung zu den Gesetzen sicherzustellen.

Erwähnt werden soll schließlich noch, daß durch die Steuerreform des Jahres 1973 der schon bisher vorhandene, formale Unterschied in der Besteuerung zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern verstärkt wurde, und zwar durch die Einführung eines Arbeitnehmerabsetzbetrages (zum Ausgleich der Gestaltungsfreiheit des Unternehmens) und durch die Verringerung der Besteuerung der sonstigen Bezüge (13. und 14. Monatsgehalt) und bestimmter Zulagen und Zuschläge. Dabei muß jedoch angemerkt werden, daß die Steuervorteile gegenüber gleich viel verdienenden Selbständigen bei den Arbeitnehmern mit dem Einkommen steigen²³.

Die *Einkommensteuerreform 1975* brachte gegenüber 1973 keine gravierenden Änderungen mehr. Sie bestand einerseits in der Abschaffung der Steuergruppe A für Ledige, die nur noch eine Folge der Umstellung des Jahres 1973 war und damals aus fiskalischen Gründen unterbleiben mußte; weiters kam es zu einer Tarifkorrektur und zu einer Erhöhung der Absetzbeträge. Diese Methode war jedoch problematisch, wie

Thomas Lachs vermerkt: „Die Anpassung über eine Erhöhung der Absetzbeträge von der Steuerschuld hilft zwar den sozial Schwächsten am ehesten, verschärft jedoch unweigerlich die Progression in mittleren Einkommensbereichen. Andererseits bringen Senkungen des Steuertarifs selbst den Beziehern kleinerer Einkommen kaum Steuererleichterungen, sondern kommen vor allem den mittleren und höheren Einkommen zugute. Aus diesem Grund wurde bei der jetzigen Steuerreform eine Kombination beider Methoden gewählt²⁴.“ Die umverteilungspolitischen Folgen beschreibt Gerhard Lehner wie folgt: „Um die Einnahmehausfälle ... in budgetär vertretbaren Grenzen zu halten, mußte innerhalb der ersten Tarifstaffel ... der Grenzsteuersatz für die ersten 25.000 Schilling von 20 Prozent auf 23 Prozent erhöht werden. Dadurch wurde ... die Steuerermäßigung vor allem für Bezieher niedriger Einkommen reduziert²⁵.“ Da die letztlich erreichte Steuerersparnis aufgrund der Absetzbeträge „von Merkmalen wie Kinderzahl, Berufstätigkeit beider Ehegatten und sozialer Stellung abhängt, besteht kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Steuerersparnis und der Höhe der Einkommen. Dennoch läßt sich im allgemeinen feststellen, daß die Steuerersparnis bis in den oberen Bereich der mittleren Einkommen steigt und dann fällt²⁶.“ Noch deutlicher drücken dies Günther Chaloupek und Hannes Swoboda aus: „Die Steuerreform 1975 (begünstigt) im Gegensatz zur Tendenz der Reform 1973 mehr die mittleren als die unteren Einkommen und mehr die Selbständigen als die Unselbständigen²⁷.“ Nochmals Gerhard Lehner: „Der Konflikt zwischen der Aufgabe der Einkommensteuer, dem Staat einerseits Einnahmen zu beschaffen und andererseits zur Einkommenumverteilung beizutragen, ist in der Steuerreform 1975 zugunsten der Einnahmenbeschaffung entschieden worden²⁸.“ Keine besonderen Einwände gab es gegen die Abschaffung der Steuergruppe A für Ledige. Hier wurde festgehalten, daß dies eine Folge der Reform 1973 sei und daß die Steuergruppe A vor allem jüngere Menschen mit relativ niedrigem Einkommen belastet habe²⁹.

Zwei Dinge sind noch von Interesse. Das erste ist die Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Anlagegüter, was damals als Stabilisierungsannahme begründet wurde³⁰ und heute als geradezu klassisches Beispiel für eine Steuerpolitik zum falschen Zeitpunkt gilt. Damals aber sah man es anders und kritisierte (zu Recht), daß dies kein Mittel zur Dämpfung der Hochkonjunktur sei: „Der (im Motivenbericht) erfolgte ausdrückliche Hinweis auf die weiterhin gegebene Möglichkeit der Inanspruchnahme des Investitionsfreibetrages, der bei unbeweglichen Investitionen in der Regel als durchaus gleichwertiger Ersatz für die vorzeitige Abschreibung abgesehen werden kann, läßt allerdings mit Recht Zweifel an der tatsächlichen Effektivität dieser Maßnahme als ‚Baubremse‘ aufkommen. Dies veranlaßte Thomas Lachs zu schreiben: „Offensichtlich ist der Wust der Steuerbegünstigungen für Unternehmer heute schon so dicht, daß die Beseitigung einer einzelnen Begünstigung keine wirklichen Auswirkungen haben kann. Eine gründliche Durchforstung wäre umso wichtiger³².“

Zweitens stellt Lachs im gleichen Aufsatz fest, daß die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen auf direkte Transfers schon 1975 geplant war, aber vor allem am Widerstand der Landwirtschaft scheiterte, die einen Teil der dafür notwendigen Mehrleistungen hätte übernehmen müssen. „Die Bauernvertreter waren aber nicht bereit, auch nur einen Groschen zu diesen zusätzlichen Aufwendungen beizutragen. Unter diesen Umständen konnte die geplante und sozial sicher gerechtfertigte Umstellung nicht verwirklicht werden, weil dann die Arbeitnehmer aus ihren Beiträgen die zusätzlichen 1,3 Milliarden Schilling für die Bauern (zum Teil für sehr reiche Großbauern) hätten aufbringen müssen. Diese Situation zeigt abermals deutlich auf, wie notwendig es wäre, die steuerliche Behandlung der Bauern neu zu überdenken³³.“ Doch selbst in der Frage der steuerlichen Berücksichtigung der Kinder sei es wiederum zu einem Konflikt zwischen dem ÖGB (der für Absetzbeträge eintritt) und der Österreichischen Volkspartei (die Freibeträge verlangt) gekommen³⁴.

IV. Die wichtigsten einkommensteuerlichen Maßnahmen nach 1975

Zwischen 1975 und 1980 gab es

- a) Die Wiedereinführung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Wirtschaftsgüter im Jahre 1976
- b) Das zweite Abgabenänderungsgesetz mit Einschränkungen bei der Dotierung des Sozialkapitals und bei der steuerlichen Begünstigungen von Kraftfahrzeugen im Jahre 1977
- c) Die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen auf direkte Familienbeihilfen im Jahre 1978
- d) Die „kleine“ Steuerreform 1979, die im wesentlichen aus einer Erhöhung der Absetzbeträge bestand.
- e) Die mehrmalige Reduzierung der Sparförderung in den Jahren 1976 und 1979
- f) Die Einführung einer speziellen Rücklagenbegünstigung für Freiberufler im Rahmen der Reform 1979

Über die Umstellung der Kinderförderung auf direkte Transfers wurde schon berichtet. Die Wiedereinführung der vorzeitigen Abschreibung für Gebäude ist eine Folge der Rezession 1975 und stellt den alten Zustand von 1974 wieder her. Die Reduzierung der Sparförderung war aufgrund der hohen Budgetdefizite notwendig geworden und beruhte überdies auf der Tatsache, daß sich die Rahmenbedingungen, unter denen die Sparförderung zu Beginn der siebziger Jahre forciert worden war, mittlerweile völlig umgekehrt hatten. War es damals das Bestreben, in Zeiten einer stark inflationären Entwicklung die Ausgaben der privaten Haushalte zu bremsen, so gab es mittlerweile eine verhältnismäßig geringe Inflationsrate und eine nur mäßig hohe private Nachfrage, während das Budget gleichzeitig mit über sechs Milliarden Schilling jährlich durch die Sparförderung belastet wurde. Der verteilungspolitische Effekt dieser Förderung war also eher unerwünscht³⁵.

Eine Folge der budgetären Lage und der Zahlungsbilanzentwicklung – beides (mit) verursacht durch den wirtschaftspolitischen Alleingang Österreichs in Sachen „Vollbeschäftigung in der Krise“ – war auch das Zweite Abgabenänderungsgesetz, das 1977 beschlossen wurde. Sieht man von der verunglückten und wieder zurückgenommenen Aufhebung der vorzeitigen Abschreibung für Wirtschaftsgebäude (und vielleicht von der LKW-Steuer 1978) ab, so stellt es in der österreichischen Steuerlandschaft ein Unikum dar: es war das erste Mal seit über zehn Jahren, daß die Steuerbelastung für Unternehmen erhöht und nicht vermindert wurde. Es gab eine Einschränkung der Dotierungsmöglichkeiten von Abfertigungsrücklagen und Pensionsrückstellungen um fast die Hälfte sowie eine Reduzierung der betrieblichen Absetzbarkeit von PKWs. Der Sturm der Entrüstung, der daraufhin ausbrach und, wenngleich gedämpft, bis heute anhält³⁶, wurde damals von der „Neuen Zürcher Zeitung“ unter dem Titel „Automobilisten und Unternehmen im Schußfeld“ trocken charakterisiert: „Mit weitreichenden Steueränderungsplänen zulasten der Autobenützer und der Innenfinanzierung der Wirtschaftsunternehmen haben Finanzminister Androsch und Bundeskanzler Kreisky eine vermutliche nachhaltige Störung der Sommerferien verursacht“³⁷.

Von den mindestens 17 Milliarden Schilling, die diese Maßnahmen laut Aussage von Unternehmervertretern der „Wirtschaft“ kosten sollten, ist bis heute jedoch wenig zu spüren. Das Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer bleibt (fast) gleich, allfällige Erhöhungen könnten auch mit dem Wachstum der Einkommen und Gewinne erklärt werden.

Die Steuerreform 1979 stand im Gegensatz zu den früheren Steuerensenkungen im Zeichen der hohen Defizite des Staatshaushalts, die im Gefolge der Rezession 1975 aufgetreten waren und seither noch nicht abgebaut werden konnten. Der volkswirtschaftliche Referent des ÖGB, Erich Schmidt, beschreibt dies so: „Die Priorität, die Vollbeschäftigung zu erhalten, was wesentlich durch entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Bundeshaushaltes bedingt ist, beeinflußt zweifellos die Verhandlungen zur Lohnsteueranpassung. Der Kompromiß, der dem Ergebnis zugrunde liegt, berücksichtigt und erfüllt einerseits die Forderung nach gerechterem Aufkommen der einzelnen Steuerarten und andererseits die Aufrechterhaltung der Möglichkeit durch den Bundeshaushalt beschäftigungspolitisch wirksame Maßnahmen zu setzen“³⁸.

Die Erhöhung der Absetzbeträge, aus der diese Steuerreform bestand, verschärfte mittelfristig das Problem des Auseinanderklaffens von Durchschnitts- und Grenzsteuersatz. Die Einkommensteuernovelle 1979 brachte aber überdies eine verteilungspolitisch äußerst bedenkliche Maßnahme: Die steuerliche Begünstigung der Rücklagenbildung bei freiberuflicher Tätigkeit. Im § 9 des Einkommensteuergesetzes ist festgelegt, daß freiberuflich Tätige aus ihren Gewinnen analog zur Investitionsrücklage eine Rücklage bilden können, bei der jedoch am Ende des vierten Jahres die gewinnerhöhende Auflösung entfällt. Die Höhe der gebildeten Rücklage darf fünf Prozent des ihrer Bildung

zugrunde gelegten Gewinns nicht übersteigen; weiters müssen in dieser Höhe festverzinsliche Wertpapiere angeschafft werden. Begründet wurde diese Regelung in den Erläuterungen mit der Bemerkung, daß die üblichen Investitionsbegünstigungen bei den Angehörigen der Freien Berufe weniger als in der gewerblichen Wirtschaft zum Tragen kämen, „weil die Grundlagen der freiberuflichen Leistungen im geistig-immateriellen Bereich liegen und die Freiberufler daher nur in geringer Zahl ein Betriebsvermögen größeren Umfangs benötigen.“ Andererseits wird argumentiert, daß es für die Freiberufler „zwar . . . berufseigene Versorgungseinrichtungen (gibt), diese nehmen jedoch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt in Anspruch. Deshalb . . . erscheint es gerechtfertigt, die Ansparung von Mitteln für eine angemessene Alters- und Berufsunfähigkeitsversorgung steuerlich zu berücksichtigen“³⁹. Diese Begründung ist allerdings nicht stichhältig. Denn seit 1979 haben die Freiberufler die Möglichkeit, sich in der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen versichern zu lassen. Bisher haben die Ärzte, Patentanwälte und Apotheker von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Über die fiskalische Auswirkung dieser Bestimmung liegen natürlich noch keine Informationen vor. Man kann jedoch sicher sein, daß die Steuerausfälle beträchtlich sein werden. Jedenfalls handelt es sich um eine Maßnahme, die eine deutliche Umverteilung zu sehr gut verdienenden Schichten bewirkt.

V. Die Steuerreformdiskussion nach zehn Jahren sozialdemokratischer Regierungsverantwortung

Wie groß die Unzufriedenheit mit der bestehenden Einkommenbesteuerung geworden ist, läßt sich an der Einsetzung einer Steuerreformdiskussion und an der ständig wachsenden Zahl derer, die sich zu Steuerfragen zu Wort melden, ansehen. Eine Sichtung der Stellungnahmen und Vorschläge ermöglicht folgende Klassifizierung der Hauptprobleme:

1. Ein Hauptpunkt der Kritik ist nach wie vor die sehr weitreichende Aushöhlung des Steuerrechts durch Sonderbestimmungen und Befreiungen für verschiedenste Interessengruppen. Die „eklatante Diskrepanz zwischen dem ‚angedrohten‘ Grenzsteuersatz und der durchschnittlichen Steuerbelastung des ‚echten‘ Einkommens“ bezeichnet etwa Horst Knapp als „Zentralproblem unseres (nur noch unter Nachsicht aller Taxen diesen Namen verdienenden) Steuersystems“. Dies bewirke erstens eine „fiskalische Ineffizienz, (da) im Durchschnitt nicht einmal die Hälfte jenes Steuersatzes (aufgebracht wird), mit dem die Progression erst beginnt“, zweitens aber – und dies ist viel wichtiger, „Steuerverdruß und Steuerwiderstand“, weil (fast) jeder seine Steuerbelastung am Grenzsteuersatz bemißt⁴⁰. Dieser aber – so Gerhard Lehner, der sich ebenfalls intensiv mit diesem Problem beschäftigt hat – müsse hoch sein, um erstens zumindest eine gewisse fiskalische Ergiebigkeit zu gewährleisten und um die Besteuerung als

wirtschaftspolitisches Instrument wirksam werden zu lassen⁴¹. „Wenn die Steuerpflichtigen ihre Entscheidungen, vor allem über Investitionen, Sparen oder Konsum, den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen anpassen, werden sie aufgrund der Abzüge in der Bemessungsgrundlage . . . ihre tatsächliche Steuerbelastung verringern. Tarifliche Grenzsteuersätze und Durchschnittsteuersätze, die die tatsächliche Steuerbelastung widerspiegeln, klaffen daher immer weiter auseinander. Diese Unterschiede aber verursachen erhebliche Differenzen zwischen dem starken subjektiven Belastungsgefühl, das weitgehend von den Grenzsteuersätzen abhängt, und der geringeren, objektiv feststellbaren Steuerbelastung, die von den Durchschnittsteuersätzen bestimmt wird.“

Noch viel heftiger argumentiert Kurt Horwitz gegen das „verlogene Steuersystem“⁴². „Eine Fülle von höchst offiziellen Möglichkeiten der individuellen Bewertung, der vorzeitigen und Sonderabschreibung, der Pauschalwertberichtigung von Auslandsforderungen, ganz zu schweigen von der Dotierung des Sozialkapitals, läßt die ‚Bilanzwahrheit‘ zu einem seltenen Zufallstreffer werden.“ Damit aber würden den Unternehmen falsche Informationen (im guten wie im bösen) über den Zustand ihres Unternehmens vermittelt. Überdies öffne dies der Steuerhinterziehung Tür und Tor, aber: „Ein Staat, der ein Steuersystem aufbaut und weiterpflegt, in dem Tarif-Theorie und Besteuerungspraxis so weit auseinanderklaffen, darf sich darüber nicht wundern.“

Alle – nicht nur die zitierten – Autoren sind darüber einig, daß eine Generaldurchforstung der Begünstigungen dringend geboten scheint und daß eine echte Besserung nur durch eine weitestmögliche Eliminierung der Begünstigungen bei gleichzeitiger Tarifsenkung erreicht werden kann.

2. Auf der anderen Seite wird immer noch die Beseitigung „der Lücken bei der Gewinnbesteuerung der Unternehmer“ als großes Problem gesehen⁴³, was darauf hinweist, daß sich trotz Abgabenänderungsgesetz und einiger anderer kleinerer Steuererhöhungen an der Steuerlastverteilung wenig geändert hat.
3. Auch der dritte Diskussionsschwerpunkt ist schon Ende der sechziger Jahre dagewesen: die steuerliche Förderung der Investitionen. Die Steuerreformkommission widmete diesem Thema – nicht gern, aber doch – eine eigene Arbeitsgruppe, die ihre Tätigkeit jedoch erst begonnen hat. Insbesondere die vorzeitige Abschreibung steht im Mittelpunkt der Kritik. Die gegenwärtige Meinungspalette dazu reicht von der Forderung nach völliger Beseitigung der vorzeitigen Abschreibung und ihrer Ersetzung durch spezifische Instrumente (z. B. zur Förderung neuer Unternehmen oder des Aufbaus in- und ausländischer Vertriebsapparate) über die Ersetzung der vorzeitigen durch eine degressive AfA⁴⁴ bis zur Erhaltung des gegenwärtigen status quo⁴⁵, im Extremfall wird sogar die Beibehaltung des gegenwärtigen Instrumentariums bei gleichzeitiger Schaffung weiterer Instrumente verlangt.

4. Auch eine andere Form von „Besteuerungslücken“ soll geschlossen werden: Ewald Nowotny trat in jüngster Zeit für eine umfassende Einkommensbesteuerung ein, d. h. für die Besteuerung des laufenden Konsums plus der laufenden Veränderung des Nettovermögens⁴⁶. Da dieses Konzept eine wesentliche Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage bedeutet, soll Aufkommensneutralität durch eine Senkung der Grenzsteuersätze erreicht werden.
5. Neben der besseren Erfassung der Vermögen soll aus Gründen der Gerechtigkeit auch die Landwirtschaft, entsprechend ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit, in die Einkommenbesteuerung einbezogen werden⁴⁷.
6. Manche Vorschläge zielen darauf ab, gänzlich neue Steuersysteme zu installieren. Hier sind etwa die Betriebssteuer⁴⁸ und die analytische Einkommensteuer⁴⁹ im Gespräch, doch sind diese (oder andere) Systeme noch nicht ausdiskutiert.

VI. Ergebnis

Mit Ausnahme der letzten Punkte ließe sich auf jede Thematisierung von Steuerreformfragen mit einem resignierenden „d^éjà vu“ antworten. Was heute unter den Nägeln brennt, wurde schon Ende der sechziger Jahre als brisant angesehen. Heute ist das Steuersystem vielleicht noch komplizierter als damals und enthält noch mehr Ausnahmeregelungen, denen man kaum nachsagen kann, daß sie der Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit dienlich wären.

Stellt man nun die Frage, was denn eigentlich am Komplex der Einkommensbesteuerung sozialistischen Geist trägt, so bleibt nicht viel übrig. Am ehesten wohl die Umstellung der Kinderförderung auf direkte Transfers. Die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge war zwar prinzipiell eine Maßnahme, die an der Spitze der Einkommenspyramide steuerliche Erleichterungen beseitigt hat. Der Preis dafür war eine Verschärfung der Progression, die, jedenfalls in letzter Zeit, auch jene Arbeitnehmerschichten betroffen hat, die gar nicht so hohe Realeinkommen haben. Viele Maßnahmen jedoch waren, was ihre verteilungspolitische Wirksamkeit betrifft, eher problematisch. Dies gilt etwa für die Neueinführung des Investitionsfreibetrages im Jahre 1972, für die mehrmalige Ausweitung der vorzeitigen Abschreibung (die noch Anfang der siebziger Jahre vom sozialdemokratischen Finanzminister stark abgelehnt wurde!), für die Einführung der Individualbesteuerung 1973 sowie für die Freiberufler-Rücklage 1979 (und schließlich auch für die Sonderausgabenregelung der steuerlichen Energiesparförderung 1980, die jedoch nicht zum hier diskutierten Zeitraum gehört.) In diesem Zusammenhang muß auch erwähnt werden, daß die geringe Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts (§ 67 EStG) und der Zulagen und Zuschläge (§ 68 EStG), die durch die Reform 1973 noch verstärkt wurde, gerade den gut verdienenden Arbeitnehmern die

meisten Vorteile bietet, da sie sonst in viel höhere Progressionsbereiche kommen würden.

Vergleicht man die Maßnahmen der siebziger Jahre mit der sozialdemokratischen Kritik und den entsprechenden Vorschlägen Ende der sechziger Jahre, so ist man lediglich dem Ziel der Umstellung der Familienförderung, der gleich hohen Berücksichtigung bestimmter Tatbestände über Absetzbeträge sowie der Umstellung der Bausparförderung auf Prämien näher gekommen. Auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung und der Investitionsförderung hingegen wurde nur sehr wenig von den ursprünglichen Plänen in die Praxis umgesetzt.

Sicherlich ist das Einkommensteuersystem nicht nur danach zu beurteilen, wen es begünstigt. Aber die verteilungspolitische Seite ist ebenso zu beachten wie etwa die wachstumspolitische, und Fragen wie Übersichtlichkeit, Einfachheit, Merkbarkeit etc. sind nicht nur Domäne der Steuertechniker, sondern, wie die immer wieder auftauchende Steuerverdrossenheit zeigt, weit darüber hinaus von Bedeutung.

Fußnoten

- 1 Anton Kausel, Steuerpolitik, in: Wilhelm Weber (Hrsg.), Untersuchungen über Zentralprobleme der österreichischen Bundesfinanzen. Wien 1966
- 2 Ebenda, S. 53 bis 55
- 3 Horst Knapp in: Finanznachrichten 6/1973
- 4 Reform der österreichischen Wirtschaft. Wirtschaftsprogramm der SPÖ, Wien 1968. Hier insbesondere S. 27, 57 ff
- 5 Elisabeth Merth, Ungleiche Steuerbelastung?, in: Finanznachrichten 12/1972
- 6 Thomas Lachs/Ludwig Sperlich, Lohnsteuer und Einkommensteuer, in: Arbeit und Wirtschaft 7-8/1969
- 7 Horst Knapp in: Finanznachrichten 25/1970
- 8 Thomas Lachs, Programmpunkt Steuerreform, in: Arbeit und Wirtschaft 11/1971
- 9 Dieter Bös, Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1966 bis 1970, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 30, Tübingen 1971/1972
- 10 Hannes Androsch, Referat auf der Betriebswirtschaftlichen Woche 1969, abgedruckt in: Hannes Androsch, Staat, Steuern, Gesellschaft, Wien 1978, S. 193 f
- 11 Ebenda, S. 194
- 12 Ebenda, S. 211
- 13 Gerhard Lehner, Zur Reform der Einkommensteuer, in: Wifo Monatsberichte 2/1973
- 14 474 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats, XIII. GP, S. 51
- 15 Gerhard Lehner, a. a. O.
- 16 Dieter Bös, Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1971 bis 1974, in: Finanzarchiv, Band 33, Tübingen 1974/1975
- 17 Horst Knapp in: Finanznachrichten 6/1973
- 18 474 der Beilagen . . . , S. 70
- 19 Gerhard Lehner, a. a. O., S. 52
- 20 474 der Beilagen, S. 71
- 21 Horst Knapp in: Finanznachrichten 6/1973
- 22 Horst Knapp in: Finanznachrichten 12/1974
- 23 Gerhard Lehner, a. a. O., S. 54
- 24 Thomas Lachs, Die kommende Steuerreform, in: Arbeit und Wirtschaft 10/1974

- 25 Gerhard Lehner, Zur Lohn- und Einkommensteuersenkung 1975, in: Wifo Monatsberichte 8/1974, S. 361, und ganz ähnlich in seinem Artikel „Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Einkommensteuerreform 1975“ in den Wirtschaftspolitischen Blättern 1/1975
- 26 Gerhard Lehner, Zur Lohn- und Einkommensteuersenkung 1975, Wifo-Monatsberichte 8/1974, S. 365
- 27 Günther Chaloupek/Hannes Swoboda, Die gesellschaftspolitischen Konsequenzen der Steuerreform, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1975, S. 33
- 28 Gerhard Lehner, Gesamtwirtschaftliche Aspekte . . . , S. 26 f
- 29 Chaloupek/Swoboda, a. a. O., S. 31
- 30 Wolfgang Pokorny, Motive und finanzpolitische Konsequenzen der Einkommensteuergesetzesnovelle 1974, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1975, S. 22
- 31 Ebenda
- 32 Thomas Lachs, Die kommende Steuerreform, a. a. O.
- 33 Ebenda
- 34 Ebenda
- 35 Albrecht Konecny, Wo Tauben sind, fliegen Tauben zu; in: Die Zukunft Nr. 9/1978
- 36 Helga Bobretzky-Arvenau, Wohin führt das zweite Abgabenänderungsgesetz? in: Wirtschaftspolitische Blätter 1-2/1978
- 37 Neue Zürcher Zeitung, 3. August 1977
- 38 Erich Schmidt, Lohnsteuerreform, in: Arbeit und Wirtschaft 12/78
- 39 4300 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIV. Gesetzgebungsperiode
- 40 Horst Knapp in: Finanznachrichten 44/1978
- 41 Gerhard Lehner, Entwicklungstendenzen im österreichischen Steuersystem – Gedanken zu einer Steuerreform, in: Wirtschaftspolitische Blätter 6/1978, S. 9
- 42 Kurt Horwitz, Wege aus einem verlogenen Steuersystem, in: Berichte und Informationen 4/1978
- 43 Erich Schmidt, a. a. O.
- 44 Gerhard Lehner, Entwicklungstendenzen . . . , S. 13
- 45 Fidelis Bauer, Die Investitionsförderung im österreichischen Steuersystem, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5/1979
- 46 Ewald Nowotny, Einkommensbesteuerung zwischen Weltanschauung und Sachzwang, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Sonderheft 1979
- 47 Editorial von „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1/1980
- 48 Hier vor allem diverse Aufsätze von Gerald Heidinger
- 49 Christian Seidl, Das Konzept einer modifizierten analytischen Einkommensteuer als Alternative zum herrschenden System direkter Steuern, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5/1979

Österreichische Umweltpolitik in den siebziger Jahren

Harald Glatz

Mitte der sechziger Jahre und zu Beginn der siebziger Jahre begann in den westlichen Industriestaaten Umweltschutz zu einem politischen Thema zu werden. In den USA versuchte Präsident Johnson vom Vietnamkrieg abzulenken und sich ein positives Image zuzulegen, in der BRD reagierte die Politik auf das enorme Echo, das Umweltschutzfragen in den Medien gefunden hatte. Auch auf internationaler Ebene gab es Aktivitäten. 1972 fand in Stockholm die Umweltkonferenz der Vereinten Nationen statt, der Club of Rome erstellte seinen ersten Bericht. In dieser Zeit des wachsenden Interesses an Umweltschutzfragen fiel auch der Anfang der SPÖ-Alleinregierung.

1. Die Ausgangslage

Österreichs Ausgangslage zu Beginn der siebziger Jahre war sicher nicht schlecht. Österreich ist nicht so dicht besiedelt wie andere westeuropäische Staaten, es hat kaum industrielle Ballungsräume, wie etwa das Ruhrgebiet in der BRD. 39 Prozent der Bevölkerung leben in Städten über 20.000 Einwohner (in der BRD beträgt der Urbanisierungsgrad 60 Prozent, in Schweden 56 Prozent)¹. Die städtische Bevölkerung ist von 1965 bis 1975 um 5 Prozent gewachsen, das ist im internationalen Vergleich eher unterproportional (USA: 21 Prozent, BRD: 27 Prozent, Niederlande: 17 Prozent, Schweiz: 6 Prozent, Schweden: 13 Prozent).

Die PKW Dichte ist mit 272 Stück pro 1000 Einwohner vergleichsweise niedrig (BRD: 332, Schweiz: 320, USA: 520). Und Österreich ist auch nicht so dicht von PKW „besetzt“ wie andere europäische Staaten, es kommen auf einen km² 21 PKW, in der BRD 73, in Italien 50, in der

Schweiz 44. Das Autobahnnetz ist relativ langsam gewachsen, von 1965 bis 1975 um 95 Prozent (USA 107 Prozent, BRD 84 Prozent, Italien 218 Prozent, Schweden 210 Prozent, Schweiz 525 Prozent). Das Land ist auch nicht so sehr von Siedlungen, Industrieanlagen und Verkehrseinrichtungen verbaut. (1,2 Prozent seiner Fläche; BRD: 9,4 Prozent, Niederlande: 9,2 Prozent, Schweiz: 4,2 Prozent)²

Gemessen an „Wohlstandsindikatoren“ wie TV-Apparate, Automobilen, Energieverbrauch und industrielle Produktion ist Österreich moderner geworden. Damit hat sich das Land aber auch jene Probleme eingehandelt, die mit einer solchen Modernisierungspolitik verbunden sind, darüber kann auch die harmonische Formel des qualitativen Wachstums nicht hinwegtäuschen. So hat in Österreich der Konsum von chemischen Produkten pro Kopf zugenommen wie sonst kaum in einem anderen Industriestaat (402 Dollar pro Kopf 1975, im Vergleich dazu: USA 377, Japan 294, Frankreich 340, Schweiz 335, Schweden 412, BRD 424)³

Im Verbrauch von Chemikalien liegt Österreich heute über dem OECD Durchschnitt, an vierter Stelle von 15 OECD Staaten.

Der Bestand an PKW hat gleichfalls stark (von 1965 bis 1975 um 118 Prozent) zugenommen, (BRD: 99 Prozent, Schweden: 54 Prozent, Schweiz: 95 Prozent)⁴

2. Die Reaktion

a) Gesetze

In Österreich reagierte man auf diese umweltpolitische Herausforderung, indem man 1972 ein Ministerium schuf, das die Belange des Umweltschutzes wahrnehmen sollte. Umweltschutz sollte folgerichtig gemeinsam mit gesundheitspolitischen Anliegen vertreten werden, weniger folgerichtig bekam das Ministerium nur wenig Kompetenzen: symbolische Politik schon von Anfang an.

Das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz versuchte in den folgenden Jahren – erfolglos – eine umfassende gesetzliche Grundlage ihrer Umweltpolitik zu erarbeiten. Die inhaltlichen Schwerpunkte dieser Bemühungen waren: Erstellung von verbindlichen Emissions- und Immissionsstandards durch den Gesundheitsminister, Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Großprojekten, Mitbeteiligung der betroffenen Bevölkerung bei solchen Verfahren. Mehrere interne, offiziöse und offizielle Entwürfe wurden für ein solches Umweltschutzgesetz erarbeitet. Gesetzeskraft erlangte keiner dieser Entwürfe. Sicher war der Widerstand der Bundesländer gegen eine umfassende rechtliche Neuregelung groß und die Bundesregierung scheute den Konflikt mit den Bundesländern.

Dabei ging es jedoch eher um den grundsätzlichen Widerstand der mehrheitlich konservativ regierten Bundesländer gegen die sozialistische Bundesregierung. Denn die Kompetenzen, die die Bundesländer

auf dem Gebiet des Umweltschutzes haben, sind nicht allzu umfangreich.

Denn rund 80 Prozent der Umweltschutzmaßnahmen stehen kompetenzrechtlich ohnehin dem Bund zu⁵. Die Kompetenzen der Länder beschränken sich auf Luftreinhaltung bei Hausbrand, Emissionsbegrenzung von Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Baulärm und Schallschutz im Wohnungsbau.

Größeren Widerstand gegen eine kompetenzrechtliche Aufwertung des Gesundheitsministeriums kam jedoch aus der Bundesregierung selbst. Jene Ministerien, die schon Umweltschutzkompetenzen hatten, wie z. B. das Landwirtschaftsministerium, das BMfHGI, das Verkehrsministerium, das Bautenministerium etc. wollten nicht darauf verzichten.

Hier fehlte der eindeutige politische Wille und vielleicht auch ein grundsätzliches Bewußtsein für umweltpolitische Fragen. Dieses mangelnde Bewußtsein äußerte sich in einer Gesetzespolitik, die alles beim alten ließ und ohne Änderungen auf Basis des vorhandenen Instrumentariums weiterzuarbeiten versuchte. Die Zersplitterung der umweltpolitischen Kompetenzen war natürlich den Vertretern der Wirtschaft nur recht. Wiederholt wurde von dieser Seite darauf hingewiesen, daß das rechtliche Instrumentarium eigentlich ausreichend und grundsätzliche Änderungen daher nicht erforderlich seien⁶.

Da das Gesundheitsministerium kaum Kompetenzen auf dem Gebiet des Umweltschutzes hatte, wurde die Mehrzahl der umweltpolitischen Maßnahmen von anderen Ministerien initiiert. Dafür einige Beispiele:

Die Gewerbeordnung (zuständig: BMfHGI) war eigentlich das erste „Umweltschutzgesetz“ der SPÖ-Regierung. Sie regelt die Umweltauswirkungen, die von industriellen und gewerblichen Betriebsanlagen ausgehen, die neben dem Verkehr und dem Energieverbrauch zu den bedeutendsten Umweltbelastern zählen. Bei der Novellierung der Gewerbeordnung spielten Umweltaspekte, zumindest in der Öffentlichkeit, eine große Rolle. Anlaß der Neukodifikation war jedoch die veraltete Struktur der Gewerbeordnung, die den neuen Bedingungen angepaßt werden mußte⁷. Umweltpolitische Überlegungen waren nicht der Anlaß für die Neuregelung des Gewerberechtes, sie wurden in das Gesetz mit-aufgenommen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes war der Legitimation genüge getan. Mit der Erstellung von konkreten und verbindlichen Emissionsstandards für gewerbliche Anlagen ist das BMfHGI, bis auf wenige Ausnahmen⁸, in Verzug. Das Gesundheitsministerium und das Landwirtschaftsministerium versuchten wenigstens für Teilbereiche Emissionsrichtlinien, die freilich unverbindlichen Charakter haben, erarbeiten zu lassen bzw. zu erstellen⁹.

Bei anderen rechtlichen Regelungen, wie z. B. beim Altölgesetz (Zuständigkeit beim BMfHGI), werden zwar Umweltschutzaspekte betont, in Wirklichkeit sind sie jedoch eindeutig reine Wirtschaftsgesetze.

Auch dort, wo es formal relativ einfach gewesen wäre Standards zu erstellen, wie z. B. beim Schwefelgehalt in Brennstoffen, wollte oder

konnte man nicht den betroffenen Industrien Auflagen erteilen, sondern paßte bloß die Normen den faktischen technisch-wirtschaftlichen Gegebenheiten an. Daß man darüberhinaus die ganze Regelung noch in das komplizierte und rechtlich nicht erforderliche Instrument eines Vertrages mit den Bundesländern zu packen versuchte, gehört zu den Besonderheiten der österreichischen Umweltpolitik.

Die Erstellung von verbindlichen Immissionsstandards wurde bis jetzt dort in Angriff genommen, wo ein wirtschaftliches Interesse, nämlich das der Forstwirtschaft dahintersteht. Immissionsgrenzwerte sollen verhindern, daß die Basis der Forstwirtschaft – der Wald – zerstört wird. Aufgrund der Widerstände der Industrie blieb es allerdings beim einen Verordnungsentwurf. Das Gesundheitsministerium veranlaßte die Erstellung von Immissionsrichtlinien (für Lärm, Schwefeldioxid und Kohlenmonoxid) und versuchte sich so zu helfen. Diese Richtlinien konnten bei Genehmigungsverfahren teilweise schon faktische Wirkung erlangen, rechtlich verbindliche Emissions- und Immissionsstandards können sie jedoch nicht ersetzen.

Die mangelnde verordnungsmäßige Ausführung von gesetzlichen Bestimmungen gilt auch für den Verkehrssektor.

Für Kraftfahrzeuge wurden lediglich Emissionsgrenzwerte für Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffe erlassen¹⁰. Andere Schadstoffe (z. B. NO_x und SO_2), deren Aufnahme in eine Verordnung durch das Kraftfahrzeuggesetz gedeckt wäre, wurden nicht geregelt. Dort, wo tatsächlich Emissionsgrenzwerte erlassen wurden, orientierte sich Österreich an internationalen Richtlinien (ECE). Diese Tatsache weist auf die Problematik der Umweltpolitik eines kleinen Landes hin. Für die Reduktion des Bleigehaltes im Benzin, (Novellierung des KFG 1971) hatte der starke Rückhalt, den umweltpolitische Maßnahmen in der Öffentlichkeit fanden, keinen Einfluß¹¹. Anlaß für die Norminierung des Bleigehaltes in Treibstoffen waren die besonderen technischen bzw. betrieblichen Voraussetzungen der ÖMV. Die Verordnung, die der Verkehrsminister erlassen hat, schrieb einen Höchstwert von 0,7 g je Liter vor. Die tatsächlichen Bleiwerte lagen zum damaligen Zeitpunkt im Schnitt bereits unter dieser Grenze. Und 1972, früher als geplant, wurde der Bleigehalt auf 0,4 g/l reduziert. Damit liegt Österreich keineswegs im europäischen Spitzenfeld, die BRD und die Schweiz haben bereits strengere Höchstwerte.

Schweden hat zwar einen Höchstwert von 0,4 g/l, die tatsächliche Verbleiung ist jedoch wesentlich geringer (ca. 0,15 g/l). Die Erfolge dieser Maßnahmen blieben nicht aus. So konnte in der BRD der Bleigehalt in der Atemluft in den verkehrsreichsten Gebieten in den Ballungsräumen um 65 Prozent gesenkt werden; und das trotz einer Verdopplung des PKW-Bestandes in den letzten 10 Jahren.

b) Wirtschaftspolitik

Das Verursacherprinzip war auch in Österreich die unbestrittene Grundlage der Umweltpolitik der siebziger Jahre. Eine Formel, die so wenig präzise war und eine so große Integrationskraft hatte, daß sich praktisch alle relevanten gesellschaftlichen Strömungen auf sie berufen konnten. Zwar wurde gelegentlich darauf hingewiesen, daß das Verursacherprinzip manchmal untunlich sei, doch im Grund wollte niemand etwas dagegen sagen.

Als es mit dem Umweltschutz konkret wurde, war auch das Verursacherprinzip bald relativiert. Eine Umweltabgabe, als Instrument zur Durchsetzung des Verursacherprinzips, wurde in Österreich nie richtig in Erwägung gezogen. Man wollte sich die Konflikte sparen, wie sie beispielsweise die SPD-Regierung bei der Einführung der Abwasserabgabe durchzustehen hat¹². Kurze Zeit wurde bei uns lediglich der Versuchsballon eines „Wasserschillings“ gestartet (jeder Österreicher soll etwas für die Gewässersanierung zahlen), der jedoch mit dem Verursacherprinzip nichts zu tun hat. Es zeigt sich die Hilflosigkeit, mit der an die Sache herangegangen wurde. Das ökonomische Instrumentarium, das man sich schließlich schuf, widersprach eigentlich den Grundsätzen des Verursacherprinzips: erhöhte vorzeitige Abschreibung für Umweltschutzinvestitionen, Befreiung der Umweltschutzanlagen von Vermögen und Gewerbesteuer, direkte Finanzierungshilfen bzw. -programme (vor allem durch den Wasserwirtschaftsfonds) für Umweltschutzanlagen. Die Umweltsanierung der Papier- und Zellstoffindustrie ist ein Beispiel dafür.

Die Papier- und Zellstoffindustrie zählt zu den Industriezweigen, die die Gewässer am stärksten belasten. Dies zeigt das biologische Gütebild der Fließgewässer Österreichs. In den siebziger Jahren wurde die Wasserrechtsbehörde aktiv (z. B. Murverordnung 1973) und erteilte den Papier- und Zellstofffabriken Auflagen zur Reinhaltung der Abwässer. Dabei spielten fremdenverkehrs- und versorgungspolitische Überlegungen eine große Rolle. Die Gewässer konnten für Gewerbe und Industrie ohne kostspielige Aufbereitung nicht mehr genutzt werden und die Trinkwasserversorgung war in einzelnen Bereichen bereits gefährdet.

Ende der sechziger Jahre hatte die Papier- und Zellstoffindustrie, die stark exportabhängig ist, mit strukturellen Schwächen zu kämpfen. Hauptanlaß der Förderungsaktionen war der Versuch die strukturellen Probleme der Industrie zu lösen, wobei gerade die Verträge mit der EG¹³ einer solchen Aktion entgegengekommen sind. Die gleichzeitig auftretenden Anforderungen des Umweltschutzes machten es möglich, auch unter diesem Titel die Forderung nach finanzieller Unterstützung zu erheben. Für Umweltschutzinvestitionen gewährte die Bundesregierung für ein Kreditvolumen von 1,8 Mrd. Schilling Zinsenzuschüsse in der Höhe von vier Prozent. Ergänzend dazu hat der Wasserwirtschaftsfonds mehr als 1 Mrd. Schilling mit 3prozentiger Verzinsung zur Verfügung gestellt. Im Vergleich dazu wurde zur Strukturverbesserung

ein Investitionsvolumen von 300 Millionen Schilling gefördert. In einer Nachfolgeaktion wurde für den Zeitraum 1978–1981 zu gleichen Konditionen ein Rahmen von 3 Mrd. Schilling zur Strukturverbesserung zur Verfügung gestellt.

Die Förderungsrichtlinien der Bundesregierung sind den Erwartungen der Papier- und Zellstoffindustrie entgegengekommen und waren so weit gefaßt, daß eine Kontrolle der Investitionen nicht mehr gegeben war. De facto konnte jede Art von Investitionen unter dem Titel Umweltschutz getätigt werden. Daher dürfte der Umfang der von der Papier- und Zellstoffindustrie genannten Umweltschutzinvestitionen zu hoch sein (28 Prozent der Gesamtinvestitionen im Zeitraum 1975 bis 1979).

Trotz der hohen Förderung werden noch 13 der Kapazitäten nach herkömmlichen Verfahren produziert. Die Behörden vermochten nicht – auch unter Berücksichtigung der Beschäftigungsprobleme – ihre Auflagen auch durchzusetzen.

Der Anteil der Umweltschutzinvestitionen der österreichischen Industrie an den Gesamtinvestitionen ist dem der Industrie der BRD ähnlich. Dies ist jedoch beinahe ausschließlich auf die überproportional hohen Ausgaben der Papier- und Zellstoffindustrie und der chemischen Industrie zurückzuführen (und vermutlich ist selbst deren Anteil überschätzt, s. o.). In sämtlichen anderen Branchen ist der Anteil der Umweltschutzinvestitionen in Österreich geringer als in der BRD. International gesehen liegen jedoch beide Länder im Hintertreffen.

Betrachtet man die gesamten Finanzierungsströme, so so sieht man, daß es mit dem Verursacherprinzip nicht so weit her ist. Mehr als die Hälfte der Umweltschutzausgaben werden in Österreich von der öffentlichen Hand finanziert (Gemeinlastprinzip). Damit hat der öffentlich finanzierte Umweltschutz im internationalen Vergleich in Österreich eine relativ große Bedeutung. Österreichische Umweltpolitik ähnelt damit anderen, stärker sozialstaatlich orientierten Ländern wie Großbritannien, Schweden und Dänemark. In Ländern wie den USA, Japan und der BRD liegt der Schwerpunkt beim Verursacherprinzip¹⁴, also bei der privatwirtschaftlichen Finanzierung des Umweltschutzes.

Der relativ hohe Anteil der öffentlichen Hand ist auch deshalb erstaunlich, weil in Österreich aufgrund seines relativ hohen Industrialisierungsgrades und aufgrund seiner Industriestruktur (relative Dominanz der umweltbelastenden Grundstoffindustrie) ein wesentlich höherer Anteil der privaten Ausgaben für Umweltschutz zu erwarten wäre. Der private Umweltschutz hinkt daher in Österreich nach. Aus diesem Grund sind auch die gesamten Ausgaben für Umweltschutz (öffentliche und private) international gesehen relativ gering. Österreich hat also zweifellos auch hier einen Nachholbedarf.

3. Die Resultate

Der Erfolg einer Umweltpolitik wird letztlich an der Qualität der Umwelt gemessen. In den meisten Industriestaaten konnte die Umweltbelastung durch gängige Schadstoffe in den Ballungsräumen reduziert werden. Dies trifft vor allem auf Schwefeldioxid und Staub zu. Umweltpolitik spielte jedoch hier kaum eine Rolle. Die Umstellung von Kohle auf Öl und Erdgas war die eigentliche Ursache, die Verbesserung der Umwelt wurde gratis mitgeliefert. Für Österreich können aber selbst bei diesen Schadstoffen keine eindeutigen Trends zur Verbesserung festgestellt werden¹⁵. Die Schwefeldioxidemissionen haben zugenommen und aufgrund von Schätzungen der Ausmaße der Rauchgasschadensgebiete kann eine großräumige Verschlechterung der Luftqualität angenommen werden. Von 1971 bis 1977 nahmen die durch Rauchgas geschädigten Waldgebiete von 230 km² auf 1200 km² zu¹⁶.

Für andere Schadstoffe (Kohlenmonoxid, nitrose Gase, Schwermetalle) existieren nicht einmal ausreichende Messungen, sodaß auch eine Einschätzung nur schwer möglich ist. Es darf aber vermutet werden, daß diese Schadstoffe, die hauptsächlich KFZ-spezifisch sind, zugenommen haben, und daß in Zukunft die Auswirkungen der vielen neu entwickelten Chemikalien von größerer Bedeutung sein werden als die „traditionellen“ Umweltschadstoffe.

Ähnliches läßt sich auch für die Qualität der Gewässer feststellen. Insbesondere für die fremdenverkehrsrelevanten Badeseen sind Qualitätsverbesserungen zu beobachten, in anderen Fremdenverkehrsgebieten hat sich die Situation verschlechtert. Insgesamt sind noch immer ca. 30 Prozent aller fließenden Gewässer zum Baden ungeeignet¹⁷. Größere Fließwasser sind nicht sauberer als vor zehn Jahren. Es muß jedoch bemerkt werden, daß bei der Beurteilung der Wasserqualität traditionelle Kriterien herangezogen werden, Schwermetallbelastungen und Chemikalienrückstände bleiben meist unberücksichtigt. Die meisten der Kläranlagen sind auch nicht in der Lage, diese Schadstoffe zu beseitigen (keine chemischen Reinigungsstufen). Dazu kommt auch noch, daß mit dem Bau einer Kläranlage dem Legitimationsbedürfnis genüge getan wurde, im Betrieb funktionieren viele der Anlagen nicht und die Gewässer werden erst recht wieder belastet¹⁸.

Von vielleicht größerer Problematik – weil kaum mehr reparabel – ist die Landschaftszerstörung durch Bauen und Fremdenverkehr. Hier werden kurzfristige ökonomische Interessen im Verein mit Landespolitikern und Bürgermeistern brutal durchgesetzt (Neusiedlersee). Eine Vorgangsweise, die jedoch wenig Weitblick zeigt, da man sich ja selbst die längerfristige ökonomische Basis verbaut, im doppelten Sinn des Wortes.

4. Ausblicke

In den meisten europäischen Staaten wird davon gesprochen, eine zweite Phase der Umweltpolitik einzuleiten. Die erste Phase, die Erstellung eines rechtlich-organisatorischen Instrumentariums, betrachtet man als abgeschlossen. In Österreich beginnt diese Phase erst jetzt.

Faktisch war die österreichische Umweltpolitik bisher darauf ausgerichtet, Mißstände zu beseitigen und nicht zu verhindern. Umweltpolitik beschränkte sich hierzulande auf den Bau von Kläranlagen und Lärmschutzwällen, und selbst das konnte nur langsam durchgesetzt werden. Beispielsweise lieferte erst die Novelle 1975 zum Bundesstraßengesetz die gesetzliche Grundlage für den Bau von Lärmschutzanlagen an neuen Bundesstraßen.

Eine Umweltpolitik, die sich darauf beschränkt, durch technische Änderungen Emissionen zu verringern, und das nachträgliche Kalmieren von Schäden zum Ziel hat (Entsorgungspolitik), ohne die zugrundeliegenden Strukturen in Frage zu stellen, stößt längerfristig an Grenzen. Die Verbesserung von Abgastechnologien wird angesichts der Zunahme der Automobile nur unwesentlich zur Verbesserung der Umweltqualität beitragen.

Nur strukturelle Maßnahmen, etwa die Forcierung des öffentlichen Verkehrs, können die Probleme lösen.

Denn eine Autobahn nicht zu bauen, kann umweltfreundlicher sein, als eine Lärmschutzwand zu errichten. Wenngleich Umweltbelange auch bei Infrastrukturprojekten – aufgrund unverbindlicher Formulierungen in einigen Gesetzen – mitberücksichtigt werden sollen, kommen in der planerischen Realität bei Verkehrs-, Energie- und Regionalplanungen in Österreich die Umweltaspekte meist zu kurz.

Eine Politik, die Probleme im nachhinein zu lösen versucht (oder sie verschiebt), ist natürlich weniger konflikthaft weil bestehende Strukturen nicht angetastet werden und Teile der Wirtschaft damit ganz gut verdienen.

Konnte man jedoch den Konflikt mit den ökonomischen Interessensgruppen vermeiden, so kommt der Konflikt mit der Bevölkerung postwendend durch die Hintertür. Stadtväter verschiedener (auch sozialistisch verwalteter) Städte, die lieber Lärmschutzwälle politisch verkauften, mußten dies am eigenen Leib schmerzlich erfahren.

Die Entsorgungspolitik wird bei geänderten Bedingungen der Umweltproblematik auch zunehmend obsolet. Die Entwicklung der chemischen Industrie – die Entwicklung gesundheits- und umweltpolitisch bedenklicher Produkte und Verfahren – erlaubt es nicht mehr, Schadstoffe zu beseitigen – hier bietet sich nur die Alternative „erlauben“ oder „einschränken“ (bzw. verbieten) an.

Die Voraussetzungen, um Umweltpolitik als (Infra)strukturpolitik zu verstehen, müßten eigentlich gerade in Österreich mit seinem relativ großen staatlichen und gemeinwirtschaftlichen Sektor und seinem im Vergleich zu anderen Staaten relativ gut entwickelten Planungsinstru-

mentarium vorhanden sein. Diese Chance wurde jedoch nicht ergriffen. Das betriebswirtschaftliche Kalkül konnte auch hierzulande kaum korrigiert werden. Verstaatlichte Unternehmen und Elektrizitätsversorgungsunternehmen waren auch dort, wo dies finanziell möglich gewesen wäre – etwa bei der ÖMV – nicht gerade Pioniere auf dem Bereich des Umweltschutzes. Wenn man in den Bereichen, wo die Möglichkeit einer solchen Politik gegeben ist, nur halbherzig agiert, tut man sich natürlich schwer, in der für Umweltfragen sensibilisierten Öffentlichkeit als Umweltpartei dazustehen. Entsprechend erfolglos sind dann auch die Versuche, sich ein grünes Image zu verpassen.

Das Auftreten von Bürgerinitiativen und die Rolle von grünen Listen bei verschiedenen Kommunal- und Regionalwahlen zeigt, daß es eine Strömung innerhalb der Bevölkerung gibt, die ökologischen Fragen aufgeschlossen gegenübersteht. Heute können kaum mehr größere Projekte – seien es Autobahnen oder Kraftwerke – geplant werden, ohne daß sich ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung damit auseinandersetzt und nach den Kosten und dem Nutzen solcher Projekte fragt. Die Volksabstimmungen der jüngsten Vergangenheit (Zwentendorf, Flötzersteig) zeigen, daß mindestens ein Drittel der Bevölkerung solchen Entwicklungen skeptisch gegenübersteht. Dieses Widerstandspotential kommt nicht unbedingt aus der konservativen Ecke, in die man es gerne stellen möchte, sondern dürfte auf alle Parteien gleichmäßig verteilt sein. Die SPD mußte es am eigenen Leib erfahren, daß nicht nur Wähler aus dem konservativen Lager zu den Grünen abwandern.

Auf Umweltinitiativen hat die SPÖ (wie übrigens auch andere etablierte Parteien) mit Unsicherheit reagiert.

Diese Strömungen, die aus dem traditionellen ideologischen Klassenraster und links-rechts Kästchensystem herausfielen, irritierten vor allem eine Partei, die sich in ihrem Selbstverständnis als gesellschaftsverändernd darstellt. Man verschanzte sich hinter „Sachzwängen“ und versuchte damit Infrastrukturfragen zu entpolitisieren.

Die ökologische Bewegung dürfte jedoch in Österreich als institutionalisierte politische Gruppe (als Partei) nicht eine solche Rolle spielen, wie in der BRD. Die Voraussetzungen sind in Österreich andere¹⁹.

Die Organisationsdichte der Parteien ist relativ hoch, ein aggressives industrielles Großkapital und auch ökologisch bedenkliche industrielle Großprojekte fehlen weitgehend. Dies ist wohl entscheidend, da gerade die Sichtbarkeit eines ungeplanten und aggressiven Entwicklungsprozesses konkrete Widerstände hervorruft und der ökologischen Bewegung jene Konfliktrichtigkeit gibt, die sie als Bewegung, die sich abstrakt die Erhaltung des „Gutes“ Umwelt zum Ziel setzt, niemals haben kann. Deshalb hat auch der Ausgang der Volksabstimmung über Zwentendorf vermutlich das Entstehen einer organisierten ökologischen Bewegung in Österreich verhindert oder, wenn man sich die neueren Anläufe der Diskussion ansieht, zumindest verzögert. Für die Zukunft der Umweltpolitik muß dies nicht unbedingt von Nachteil sein. Denn wenn grüne Listen oder Parteien bei Wahlen nicht überzeugend reüssieren können, besteht die Möglichkeit, daß die ökologische

Bewegung an Boden verliert. Denn allein die Negativkoalition machte die Stärke dieser Bewegung aus. Außerdem begibt sich die Umweltbewegung mit Parteigründungsabsichten auf das Parkett der generellen politischen Zielsetzung und Formulierung und gerät in Gefahr, den partikulär erreichten Konsens zu verlieren.

Für die Parteien sind die ökologisch motivierten Wähler schon deshalb interessant, weil ein nicht unbeträchtlicher Teil der Jugend dazu zählt. Sie sind unzufrieden mit Nebenerscheinungen der Industriegesellschaft, kritisieren Defizite der Infrastrukturausstattung und ähnliches mehr.

Ihnen gefallen die alten politischen Formeln nicht. Eine Umweltpolitik wie in den siebziger Jahren wird in Zukunft zu wenig sein. Neben den notwendigen Geboten und Verboten, verbunden mit ausreichenden Sanktionen, wäre das Schwergewicht vor allem auf strukturelle Maßnahmen (öffentlicher Verkehr etc.) zu legen und der öffentliche Sektor stärker in die Umweltpolitik miteinzubeziehen. Notwendig wären auch ein grundsätzlich neues Bewußtsein und der politische Ernst für diese Fragen und die Planung mit dem Bürger. „Der einzige Weg, der Natur beizustehen, liegt darin, ihr scheinbares Gegenteil zu entfesseln, das unabhängige Denken.“ (Max Horkheimer).

Fußnoten:

- 1 OECD, The State of the Environment, Paris 1979, S. 156
- 2 Ebenda, S. 71
- 3 Ebenda, S. 26
- 4 Ebenda, S. 158
- 5 Gutachten des interministeriellen Komitees, S. 9
- 6 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Probleme der Umweltpolitik in Österreich, Wien 1976, S. 51
- 7 Vgl. R. Svoboda, Die Wirksamkeit von Umweltschutznormen, in: Umwelt und Gesellschaft, Wien 1976, S. 321
- 8 Standards für Chemischreinigungsmaschinen und für Aufbereitungsanlagen für bituminöses Mischgut
- 9 Vgl. A. Schmidt, M. Ussar, Fachliche Grundlagen für die Emissionsbegrenzung luftverunreinigender Stoffe, Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Wien 1977; BM/LF, Entwurf einer Richtlinie für die Begrenzung von Abwasseremissionen, 1977
- 10 Vgl. Th. Öhlinger, G. Fialka, Norm und Wirksamkeit im Umweltschutz am Beispiel einzelner Bestimmungen des Kraftfahrrechts, in: R. Baumann, Th. Öhlinger, W. R. Svoboda, Norm und Realität im Umweltschutz, Wien o. J.
- 11 Ebenda
- 12 Es gab Initiativen der Opposition, der Bundesländer und der Industrie auf völlige Abschaffung des Abwasserabgabengesetzes, auf Hinausschiebung und schließlich auf Abschwächung der Abgabepflicht.
- 13 Langsamerer Zollabbau
- 14 Vgl. M. Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, Opladen 1979, S. 53
- 15 Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Umweltsituation in Österreich, Wien 1978, S. 64
- 16 Ebenda
- 17 Ebenda
- 18 So waren beispielsweise von 3124 überprüften Kläranlagen in der Steiermark (1964–1973) nur 1808 gewartet, von 48 durch die Gewässergüteaufsicht überprüften Kleinkläranlagen konnten nur 7 als noch funktionsfähig beurteilt werden. Vgl. Hofrat L. Bernhart, Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung Steiermark
- 19 Vgl. H. Wimmer, Institutionelle und soziale Bedingungen der Entstehung von Basisinitiativen am Beispiel der Anti-KKW-Gruppen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/1980, S. 65

Introduction

The purpose of this study is to investigate the effects of the proposed system on the performance of the system.

The study is organized as follows:

1. Introduction

2. Literature Review

3. Methodology

4. Results and Discussion

5. Conclusion

6. Acknowledgments

7. References

8. Appendix

9. Glossary

10. Index

11. List of Figures

12. List of Tables

13. List of Abbreviations

14. List of Symbols

15. List of Equations

16. List of Figures

17. List of Tables

18. List of Abbreviations

19. List of Symbols

20. List of Equations

Hat Österreich eine Wohnbaupolitik?

Hannes Swoboda

Betrachtet man die Wohnbaupolitik der letzten 10 Jahre, so kann man kaum von einheitlichen und klaren wohnpolitischen Zielvorstellungen sprechen. Natürlich lassen sich einige Grundsätze aus den beschlossenen Gesetzen und Gesetzänderungen herausdestillieren. So sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß mehr Wohnungen gebaut und mehr Wohnungen verbessert werden können. Überdies wurden gesetzlich Anpassungen vorgenommen, um auch einkommensschwächeren Schichten den Erwerb von Neubauwohnungen zu ermöglichen. Wie in vielen Bereichen, so ließen aber auch auf dem Wohnungsektor die Ziele und Versprechungen weit mehr erwarten als dann tatsächlich erreicht wurde. Diese Diskrepanz zu erläutern und Ansätze für eine zukünftige Wohnbaupolitik zu skizzieren, stellt sich der folgende Beitrag zur Aufgabe.

Das Wohnbauprogramm der SPÖ

Neben einigen Anmerkungen im Wirtschaftsprogramm beleuchtet vor allem das Wohnbauprogramm die wohnungspolitischen Leitvorstellungen. Oberstes Ziel war die Steigerung der Neubauleistung:

„Eine Verbesserung der Wohnverhältnisse in Österreich kann nur durch verstärkten Wohnungsneubau erreicht werden, der alte unzulängliche Bestand ist zu ersetzen; mehr Wohnungen sind vor allem für die laufenden zusätzlichen Anforderungen erforderlich, die sich für neue Haushalte und aus den örtlichen Verlagerungen in unserem Wirtschaftsgefüge ergeben.

Mit unserem Wohnbauprogramm soll daher bis zum Jahre 1980 eine jährliche Bauleistung von 100.000 Wohnungen erreicht und damit in der

Zehnjahresperiode 1971 bis 1980 die Errichtung von 775.000 Wohnungen sichergestellt werden¹."

Der Wohnungsbedarf wurde also aus dem Ersatzbedarf für nicht mehr zeitgemäße Wohnungen, dem Nettozuwachs an Haushalten, dem Abbruch und der Zweckumwidmung abgeleitet. Weiters wurden eine Leerwohnungsreserve von ca. 2 bis 3 Prozent des Bestandes als für einen „funktionsfähigen Wohnungsmarkt“ notwendig vorausgesetzt. Um die hohe Neubauleistung zu erreichen, wurde es als erforderlich erachtet, die jährliche Bauleistung um jeweils 5000 Wohnungen zu steigern. Zu diesem Zweck sollten einerseits stärker Kapitalmarktmittel herangezogen werden, andererseits durch Gewährung von Annuitätzuschüssen und Wohnbeihilfen die Belastungen für den Mieter verringert werden. Ausdrücklich wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Annuitätenzuschüsse für die Rückzahlung der Kapitalmarktdarlehen „mit zunehmendem Realeinkommen“ an die Einkommensverhältnisse anzupassen.

Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf die Fragen der „Baulandbeschaffung und Assanierung“ gelegt. Grundsätzlich stellte das Programm dazu fest:

„Innerhalb der gegensätzlichen gesellschaftspolitischen Auffassungen des totalen Eigentumsschutzes und der unbeschränkten Inanspruchnahme des Grundeigentums durch die öffentliche Hand soll eine dem sozialen Rechtsstaat entsprechende Regelung verwirklicht werden. Wenn der private Eigentümer nicht in der Lage oder nicht gewillt ist, höhere gesellschaftspolitische Ziele zu berücksichtigen, müssen staatliche Eingriffe – bei Wahrung aller rechtsstaatlichen Prinzipien – dies gewährleisten“².

Neben gesetzlichen Maßnahmen zur Bodenbeschaffung und Assanierung wurden auch steuerliche Maßnahmen verlangt, insbesondere die Änderung der „völlig irrealen Bemessungsgrundlage“ der Einheitswerte und die Abschöpfung von Wertzuwächsen.

Für den Bausektor selbst wurden eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen vorgeschlagen, so die Ausweitung des industriellen Bauens.

Das letzte Kapitel beschäftigt sich mit dem Miet- und Wohnrecht.

„Neben der großen Bedeutung des Wohnungsneubaus in Österreich ist es unerlässlich, auch für den Bestand an alten Wohnhäusern eine Regelung zu finden, die den erhaltungswürdigen Althausbestand als Teil des volkswirtschaftlichen Vermögens im Bestand sichert. Gleichzeitig sollen aber auch bessere gesetzliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Wohnungsinhabern Schutz vor ungerechtfertigten Eingriffen in ihr Wohnrecht gewährleisten und in sozialen Härtefällen einen Ausgleich sicherstellen. Die unsozialen Auswirkungen des Mietrechtsänderungsgesetzes aus dem Jahre 1967 müssen beseitigt werden“³.

Gefordert wurde unter anderem die zeitlich unbefristete Zweckbindung der Mieteinnahmen, ein Reparaturausgleichsfonds zum sozialen Härteausgleich zugunsten wirtschaftlich schwacher Mieter, das Recht

auf Wohnungstausch und der Investitionskostenersatz für wertvermehrende Investitionen der Mieter.

Wohnungsbauförderungsgesetz 1968

Das Prinzip der Wohnbauförderung, nämlich die Mischfinanzierung durch Kapitalmarktmittel, öffentliches Darlehen und Eigenmittel wurde in seinen Grundsätzen sowohl vom Programm als auch in der Folge von der Regierung voll akzeptiert. Ebenso akzeptiert wurde die vordem viel kritisierte Verländerung der Wohnbauförderung d. h. der Vergabe der Förderungsmittel durch die Länder, obwohl nach wie vor der Großteil der Mittel vom Bund aufgebracht und zur Verfügung gestellt wurde. Auch wurde nicht am geringen Beitrag der Förderung zur Senkung der Baukosten bzw. der Bodenbeschaffungskosten Anstoß genommen.

Wurde das Förderungssystem seinem Grundsatz nach anerkannt, gab es doch im Detail einige Neuerungen, unter anderem folgende:

- a) Sehr bald wurde klar, daß die monatliche Belastung, vor allem in Folge des hohen Anteils der Kapitalmarktfinanzierung ein politisch nicht akzeptables Ausmaß angenommen hatte. Deshalb wurden Annuitätenzuschüsse eingeführt, zur Abdeckung der Hälfte der Belastung infolge der Rückzahlung des Kapitalmarktdarlehens. Da die Baukosten und damit die Finanzierungskosten kräftig anstiegen und diese Zuschüsse unabhängig von der Einkommenssituation und vor allem der Einkommensentwicklung der Mieter vergeben wurden, nahmen die Annuitätenzuschüsse einen steigenden Anteil der Wohnbauförderungsmittel in Anspruch.
- b) Die Wohnbeihilfe durfte nur gewährt werden, falls das aufgenommene Hypothekendarlehen mit einem Zinssatz von nicht mehr als 3,5 Prozent über der Bankrate verzinst war. In der Folge wurde an dieser Bestimmung für die Gewährung von Annuitätenzuschüssen festgehalten, jedoch mit einer neuen Obergrenze. Der Zinsfuß für das Hypothekendarlehen sollte nicht höher als 2,5 Prozent über „der Nominalverzinsung der dem Zeitpunkt der Zusicherung unmittelbar vorangegangenen zur Zeichnung aufgelegten öffentlichen Anleihe“ liegen. Dies bedeutete effektiv eine Erhöhung der Zinsobergrenze für Kapitalmarktkredite.
- c) Im Rahmen der Wohnbeihilfe wurden Obergrenzen für den zumutbaren Wohnungsaufwand für Bezieher niedriger Einkommen sowie für Jungfamilien und kinderreiche Familien mit geringerem Familieneinkommen festgesetzt.
- d) Die Förderung sollte grundsätzlich unterbleiben, wenn die Kosten für die Grundstücke (Erwerbs- und Anschaffungskosten) als überhöht bzw. unwirtschaftlich anzusehen sind.

All diese Maßnahmen konnten jedoch nicht verhindern, daß die Neubauproduktion nicht nur nicht in jenem Ausmaß stieg wie beabsichtigt war. Sie blieb praktisch – mit Schwankungen – konstant. Auch die fertiggestellte Wohnfläche stieg keineswegs kontinuierlich an.

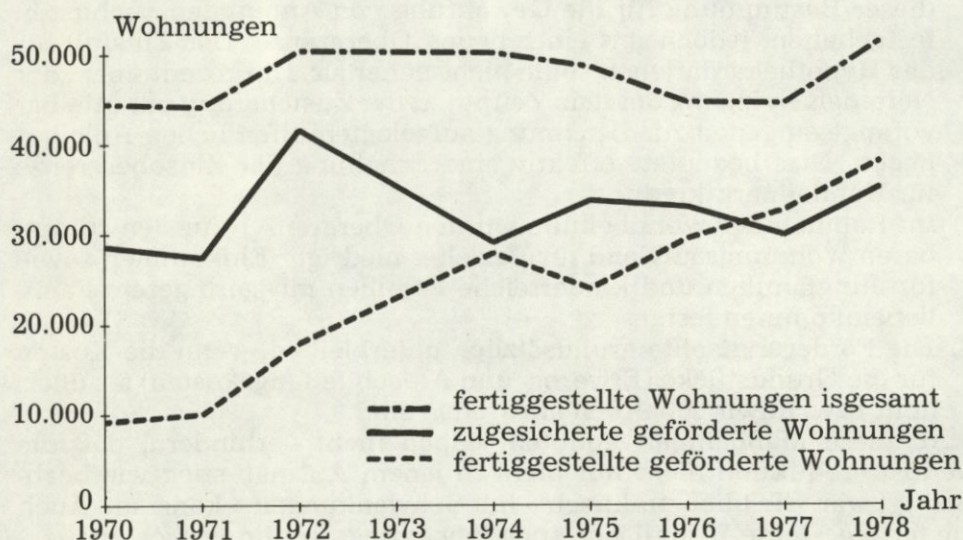
Diese Maßnahmen konnten auch nicht verhindern, daß sich ärmere Schichten trotz massivem Förderungsaufwand Neubauwohnungen nur schwer leisten können. Zum Wohnungsaufwand gehören nämlich auch die – rapide gestiegenen – Betriebskosten und diese werden ja nicht gefördert. Eine prozentuelle Förderung würde wahrscheinlich eher zu noch stärker steigenden Betriebskosten führen als zu einem vermehrten Zugang ärmerer Schichten zu Neubauwohnungen.

Höhere Einkommensschichten auf der anderen Seite hingegen werden vor allem durch die undifferenzierte Gewährung öffentlicher Darlehen und von Annuitätenzuschüssen in einem Ausmaß gefördert, wie dies sozial kaum vertretbar erscheint.

Quantitativ und qualitativ konnten die Zielsetzungen der Wohnbaupolitik, wie sie im Wohnbauprogramm formuliert worden waren, keineswegs erreicht werden. Im Quantitativen ist das Verfehlen nur insofern auffälliger, weil hier ein deutliches und hochgestecktes Ziel gesetzt wurde.

Infolge der Mängel der Wohnbaustatistik ist es schwer, eindeutige und aktuelle Daten zu präsentieren. Die folgende Graphik 1 zeigt jedoch sehr klar, daß die quantitativen Ziele nicht erreicht werden konnten. Zwar konnte der Anteil der geförderten Wohnungen an den fertiggestellten Wohnungen deutlich gehoben werden, auf die gesamte Wohnbauproduktion hat dies jedoch kaum Einfluß gehabt.

Graphik 1



Die Tabellen 1 und 2 zeigen die grundsätzliche Problematik der Förderungsstruktur. Insbesondere Wohnbeihilfen und Annuitätenzuschüsse nehmen anteilmäßig an den ausbezahlten Förderungsmitteln, vor allem aber an den Förderungszusicherungen stark zu.

Tabelle 1

Jahr	Summe der Förderungszusicherung in Mio S	Förderungszusicherungen		Wohnbeihilfen	Annuitätenzuschüsse
		Darlehen	davon in % Eigenmittel- ersatzdarlehen		
1970	5.162,5	98,5	1,3	0,2	—
1971	4.939,7	97,6	1,8	0,6	—
1972	9.191,7	97,8	1,8	0,4	—
1973	8.367,6	74,2	2,8	0,6	22,4
1974	9.434,0	74,4	3,0	1,5	21,1
1975	13.433,3	69,5	3,8	2,6	24,1
1976	14.644,0	65,0	5,0	3,8	26,2
1977	14.262,1	67,5	4,8	4,6	23,1
1978	15.041,7	71,3	3,8	3,9	21,0

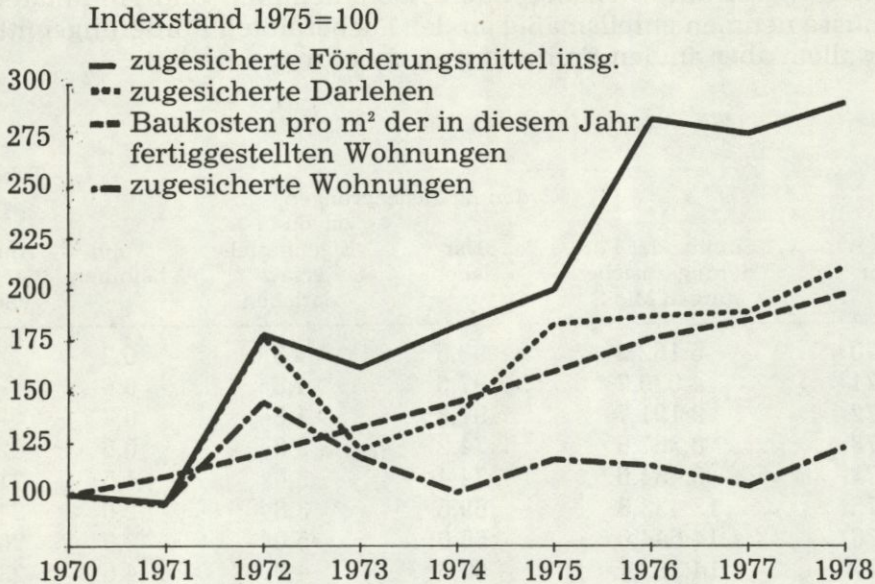
Tabelle 2

Jahr	Ausgaben insgesamt in Mio S	Förderungsausgaben		Wohnbeihilfen	Annuitätenzuschüsse*)
		Darlehen	davon in % Eigenmittel- ersatzdarlehen		
1970	3.186,8	93,7	1,8	0,1	4,4
1971	4.144,5	93,9	2,1	0,3	3,7
1972	5.922,5	95,0	2,2	0,4	2,4
1973	6.372,0	93,5	3,5	0,7	2,3
1974	8.566,8	93,6	3,6	1,0	1,8
1975	9.176,7	90,6	5,1	2,2	2,1
1976	11.252,0	88,1	5,9	2,9	3,1
1977	10.255,2	82,8	6,5	4,5	6,2
1978	12.089,3	82,8	4,5	4,8	7,9

* inclusive AZ WBF 1954

Nun sind natürlich auch Wohnbeihilfen und Annuitätenzuschüsse bauwirksam. Ohne Subjektförderung müßte entweder die Objektförderung drastisch erhöht werden, oder die Wohnungen wären unanbringlich. Wie aber Graphik 2 zum Ausdruck bringt, klaffen Förderungsleistung und Wohnbauleistung stark auseinander.

Graphik 2



Zwar sind die Wohnungsgröße und wahrscheinlich auch die Qualität hinsichtlich Wärme- und Lärmschutz gestiegen. Die Durchschnittsgröße der fertiggestellten Wohnungen betrug 1970 80 m² und 1978 88 m². In Folge der starken Schwankungen der Wohnbauleistung ist die fertiggestellte Wohnfläche – ebenfalls mit Schwankungen – jedoch nur geringfügig gestiegen. Einen hohen Anteil am Auseinanderklaffen zwischen Förderung und Wohnbauleistung dürften die Baukosten haben. Zwischen 1970 und 1978 verdoppelten sich die Baukosten pro m² Nutzfläche, während die Verbraucherpreise um 67 Prozent stiegen. Es soll aber noch deutlich darauf hingewiesen werden, daß sich angesichts der stark steigenden Baukosten eine Erhöhung der Förderungsmittel – ohne Umstrukturieren der Förderung – nicht unbeträchtlich in weiteren Preissteigerungen niederschlagen würde.

An die Bestimmungen des Wohnbauförderungsgesetzes hat sich auch das Wohnungsverbesserungsgesetz stark angelehnt. Eine einigermaßen breitere Wirksamkeit erlangte das Gesetz jedoch erst durch die Bestimmung, daß auch Mieter Wohnungsverbesserungskredite in Anspruch nehmen können. Diese Bestimmung führte sogar in mehreren Bundesländern – vor allem in Wien – zu einer betragsmäßigen Obergrenze des förderbaren Investitionsvolumens für den einzelnen Bewerber, um die Nachfrage mit dem finanziellen Angebot in Einklang zu bringen.

Bodenpolitik und Assanierung

Es war erklärtes Ziel der Sozialistischen Partei und der von ihr gestellten Regierung, für die Bodenbeschaffung nach deutschem Vorbild ein modernes und effektives Gesetz zu schaffen. Ende Dezember 1971 wurde die Regierungsvorlage im Nationalrat eingebracht. Verschiedene Bestimmungen stießen jedoch auf heftigen Widerstand der ÖVP. Da allerdings einige Verfassungsbestimmungen notwendig waren, wurde auf einen Kompromiß hingearbeitet. Den Ausweg fand man in zwei getrennten Gesetzen. Das Bodenbeschaffungsgesetz wurde nur mit den Stimmen der Regierungsmehrheit angenommen, das Stadterneuerungsgesetz mit den Stimmen von ÖVP und SPÖ. Beide Gesetze wurden allerdings erst im Frühjahr 1974 beschlossen.

Das Bodenbeschaffungsgesetz sollte grundsätzlich die Beschaffung von unbebauten Grundstücken für den Wohnbau ermöglichen. Dabei fällt den Ländern die Aufgabe zu, „Vorsorge zu treffen“, daß die Gemeinden die entsprechenden Grundstücke beschaffen. Als eine – vor allem für das dichtbebaute Gebiet – problematische Ausnahme vom Anwendungsbereich hat sich jene Bestimmung erwiesen, nach der „auf Grundstücke, die als Hof oder Garten eines Wohnhauses oder als Betriebsfläche für ein gewerblich genutztes Gebäude in Verwendung und mit dem Gebäude in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang stehen, die Bestimmungen des Gesetzes nur dann und insoweit Anwendung finden, als die nicht verbaute Grünfläche 2000 m² übersteigt.“ (§ 2 Abs. 2)

Voraussetzung für die Anwendung des Bodenbeschaffungsgesetzes ist das Vorliegen eines qualitativen oder quantitativen Wohnungsfehlbestandes bzw. -bedarfs, wie er im Gesetz definiert ist – allerdings nur dann, wenn die Landesregierung auf Antrag der Gemeinde einen solchen Fehlbestand bzw. Bedarf feststellt! Die Gemeinde wiederum kann durch Verordnung festlegen, in welchen Teilen ihres Gemeindegebietes die Bestimmungen des Bodenbeschaffungsgesetzes anzuwenden sind.

Bei Vorliegen von Bebauungsvorschriften (Flächenwidmungspläne etc.) für das gesamte Gemeindegebiet können nur solche Gebiete als Bodenbeschaffungsgebiete ausgewiesen werden, wo die Bebauungsvorschriften die Errichtung von Wohnungen vorsehen.

Die beiden Instrumente des Bodenbeschaffungsgesetzes sind das Eintrittsrecht und die Enteignung. Sie sind jedoch nur in den von den Gemeinden durch Verordnung festgelegten Gebieten anwendbar, wobei die Verordnung nach längstens 10 Jahren außer Kraft tritt und innerhalb weiterer 10 Jahre für dieses Gebiet (bzw. Teilgebiet) nicht neuerlich erlassen werden darf.

Vom Eintrittsrecht in Kaufverträge kann die Gemeinde dann Gebrauch machen, falls sie das (unbebaute) Grundstück für Wohnbauzwecke oder für öffentliche Zwecke benötigt. Unter öffentliche Zwecke verstand der Bautenausschuß in seinem Bericht zum Stadterneuerungsgesetz den Bau von Schulen, Amtsgebäuden, Einrichtungen

gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften, von Einrichtungen die der Gesunderhaltung der Bevölkerung dienen, sowie die Schaffung der entsprechenden Infrastruktur, die Sicherung von Erholungsplätzen etc.

Der vereinbarte Kaufpreis gilt auch für die eintretende Gemeinde. Bei Nichtangemessenheit ist jedoch die von der Bezirksverwaltungsbehörde oder vom Gericht festgesetzte Gegenleistung zu erbringen. Nicht erzielbare Nebenbedingungen sind durch einen Schätzwert auszugleichen und gelten, falls das nicht möglich ist, als nicht beigelegt.

Im Falle einer Festsetzung der Gegenleistung durch Festlegung eines Schätzwertes ist der Verkehrswert zu Grunde zu legen. (Maßgebend für die zu ermittelnde Entschädigung ist der Zeitpunkt, ein Jahr vor Erlangung der Verordnung durch das Land bzw. fünf Jahre vor Erlassung der Verordnung durch die Gemeinde, wenn zwischen diesen beiden Verordnungen ein größerer Zeitraum als vier Jahre liegt.)

Das Eintrittsrecht setzt also die Verkaufsabsicht eines Eigentümers eines unbebauten Grundstücks in einem durch Verordnung festgesetzten Gebiet voraus. Dabei ist zu bedenken, daß eine solche Verordnung nach 10 Jahren für weitere 10 Jahre außer Kraft tritt. Weiters setzt das Eintrittsrecht dementsprechende finanzielle Mittel voraus, da ja der Verkehrswert zu zahlen ist und überdies einen „langen Atem“ falls der Verkäufer unangemessene Forderungen (Kaufpreis, Nebenbedingungen) stellt, bzw. von seinen Einspruchsmöglichkeiten Gebrauch macht.

Auch das Instrument der Enteignung ist nur in den gemäß Verordnung festgelegten Gebieten möglich und von einer Reihe von Schwierigkeiten gekennzeichnet. Voraussetzung für die Enteignung eines (unbebauten) Grundstückes ist das Vorhandensein eines geeigneten und finanziell gesicherten Bauvorhabens.

Der Widerspruch des Eigentümers kann sich nur darauf begründen, daß er das Grundstück selbst bebauen will, bzw. daß er innerhalb des gleichen festgelegten Gebietes über ein anders geeignetes Grundstück verfügt. Für die Durchführung der Bebauungsabsicht des Eigentümers (Ansuchen um Bebauungsbewilligung, Baubeginn und Vollendung des Baus) sind gewisse Fristen gesetzt.

Erst nach Rechtskraft des Enteignungsbescheides und Bezahlung bzw. Hinterlegung der Entschädigung ist dem Antragsteller das Grundstück zu übergeben.

Auch im Stadterneuerungsgesetz finden sich eine Reihe bodenpolitischer Bestimmungen, allerdings zugeschnitten auf durch Verordnung bestimmte Assanierungsgebiete und unter bestimmten Voraussetzungen auf einzelne Baulichkeiten außerhalb solcher Gebiete.

Die beiden wichtigsten bodenpolitischen Instrumente sind auch im Stadterneuerungsgesetz das Eintrittsrecht (Angebotsverpflichtung durch den Verkäufer) und die Enteignung. In den Assanierungsgebieten sind die Verkäufer von Grundstücken zur Angebotslegung gegenüber der Gemeinde verpflichtet. Diese kann, wenn sie die Grundstücke für öffentliche Zwecke benötigt, von dem Anbot Gebrauch machen. Was

unter öffentlichem Zwecke zu verstehen ist, wurde bereits im Zusammenhang mit dem Bodenbeschaffungsgesetz erwähnt.

Zwei Jahre nach Erklärung eines Gebietes als Assanierungsgebiet mittels Verordnung können Grundstücke überdies „im Wege der Enteignung in Anspruch genommen werden“. Wurde allerdings eine Erneuerungsgemeinschaft der Eigentümer im Sinne des Stadterneuerungsgesetzes gebildet, so dürfen Grundstücke, die davon erfaßt wurden, nicht enteignet werden. Auch die Enteignung gemäß Stadterneuerungsgesetzes bezieht sich vornehmlich auf unbebaute Grundstücke. Nur bei Bebauung entgegen den Bebauungsvorschriften, einer Mehrzahl mangelhaft ausgestatteter Wohnungen und einer Erschwerung der Assanierung können auch bebaute Grundstücke enteignet werden.

Das Stadterneuerungsgesetz beinhaltet neben der Anbotspflicht und der Enteignungsmöglichkeit auch die Pflicht, Rechtsgeschäfte wie die Übertragung des Eigentums, die Einräumung eines Baurechts etc. zur Genehmigung durch die Bezirksverwaltungsbehörde vorlegen zu lassen.

Auf das Stadterneuerungs- und das Bodenbeschaffungsgesetz wurde nicht deshalb relativ ausführlich eingegangen, weil diese Gesetze eine große Auswirkung auf das Wohnbaugeschehen hatten, sondern vielmehr um die Gründe für die praktische Nichtanwendung aufzuzeigen. Die Bestimmungen sind so einschränkend und die Verfahren so kompliziert, daß sie als wesentliche Instrumente ausscheiden. Zwar wurde anlässlich verschiedener Spekulationsaffären vor allem in Wien eine Reform des Bodenbeschaffungsgesetzes angeregt. Jedoch der Hinweis auf die mangelnden Versuche – mit Ausnahme der Stadt Salzburg – das Bodenbeschaffungsgesetz bzw. flexiblere Bestimmungen der Wiener Bauordnung in der Vergangenheit anzuwenden, genügte, um auf ernsthafte Novellierungsversuche zu verzichten. Die Scheu, die Enteignung als ein Instrument zur Beschaffung von Baugrund auch nur in Betracht zu ziehen, ist Ausdruck dafür, daß von einer zielgerichteten Bau- und Siedlungspolitik nicht die Rede sein kann.

Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Ein nicht unwichtiges wohnungspolitisches Gesetz stellt das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz dar. Es sollte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft einen modernen gesetzlichen Rahmen geben, die Eigenkapitalbasis stärken und die Mitbestimmung der Mieter, wenn auch in bescheidenem Rahmen institutionalisieren. Was den letzten Punkt betrifft, sollten die Mieter die Möglichkeit haben, Vertrauenspersonen zu wählen. Diese hätten von der Bauvereinigung informiert werden müssen: vor jeder Änderung des Entgelts, vor jeder die Interessen der Hausgemeinschaft berührenden wesentlichen Änderung, sowie bei der Gestaltung der den Mietern dienenden Anlagen usw. Im Zuge der Verhandlungen im parlamentarischen Unterausschuß konnte man zwar über die Stärkung der Eigenkapitalbasis Einigung finden. Die

Einführung demokratischer Elemente, die auf Wunsch der Mieter für die Bauvereinigung verpflichtend gewesen wäre, wurde kaum diskutiert. Der Widerstand dagegen war bei allen im Parlament vertretenen Parteien vorhanden. Nicht einmal im Entwurf in Frage gestellt wurde die Rolle des Revisionsverbandes. Dieser Verband, dem die Prüfung der Bauvereinigungen obliegt, ist mit dem Verband der zu prüfenden Bauvereinigungen identisch. Sicher liegt es im Interesse des Verbandes, die Prüfung ordnungsgemäß durchzuführen und Unzukömmlichkeiten abzustellen. Vom Prinzip her jedoch kann diese Identität der Prüfer mit den Geprüften keineswegs als demokratisch angesehen werden. Anregungen – u. a. seitens der Arbeiterkammer – Konsumentenvertretern den Zugang zum Prüfungsverband zu ermöglichen, wurden geflissentlich ignoriert.

Mietrecht

Entscheidend für die Wohnungspolitik, vor allem in bezug auf die größeren Städte, ist die Mietrechtspolitik. Das Mietrechtsänderungsgesetz aus dem Jahre 1967 brachte in Österreich die freie Mietzinsvereinbarung im Falle der Neuvermietung. Diese Regelung führte in vielen Fällen zu mit der Wohnungsqualität nicht in Einklang stehenden Mietforderungen. In ihrem Wohnbauprogramm versprach die SPÖ die Beseitigung der unsozialen Auswirkungen dieses Gesetzes. 1974 kam es dann zu einer Mietgesetznovelle, die einen Teil der unsozialen Regelungen bzw. Lücken des Mietenrechts beseitigte. Erstens wurden für Substandardwohnungen die Bestimmungen über die freie Mietzinsvereinbarung durch die Festsetzung einer Obergrenze von 4 S pro m² eingeschränkt, die Wertsicherungsklauseln bei diesen Wohnungen wurden eingefroren. Darüber hinaus wurde der Abbruchsspekulation ein Hindernis in den Weg gelegt. Die meisten Kündigungstatbestände wurden mit der Verpflichtung gekoppelt, dem Mieter zwei Ersatzwohnungen bzw. bei Ablehnung dieser Wohnungen durch den Mieter einen angemessenen finanziellen Betrag zur Verfügung zu stellen. Der Wohnungsabbruch wurde damit deutlich verteuert. Ein unsoziales Abschieben mancher Mieter von einem Abbruchobjekt zum anderen konnte allerdings nicht verhindert werden.

Diese Änderungen des Mietenrechts brachten zwar die dringendsten Verbesserungen. Ein modernes soziales Mietrecht war damit jedoch keineswegs geschaffen. Weitere Versuche in Parteien- und Expertengesprächen wurden unternommen. Zu einem offiziellen Ministerialentwurf jedoch kam es erst als andere Gesetzesmaterien, die auf der Prioritätenliste des Ministeriums weiter oben rangierten, parlamentarisch verabschiedet wurden.

Es ist nun unmöglich, den Entwurf in seinen Einzelheiten sowie die verschiedenen offiziellen und inoffiziellen Stellungnahmen zu erläutern. Die Zielsetzungen, wie sie im Ministerialentwurf zum Ausdruck kommen und auch den wesentlichen Intentionen der Mietervereini-

gung entsprechen, sind etwa folgende. Die freie Mietzinsvereinbarung soll durch die Festlegung von Mietzinsobergrenzen im Gesetz beschränkt werden. Andererseits soll die Verrechnungspflicht der Mietzinsreserve von 7 auf 10 Jahre ausgedehnt werden und in voller Höhe – innerhalb dieses Zeitraumes – für die Erhaltung und Verbesserung des Hauses zur Verfügung stehen. Daneben gibt es noch eine Anzahl kleinerer Veränderungen, vornehmlich – aber nicht ausschließlich – Verbesserungen im Interesse der Mieter. Unter anderem wird für gesetzeswidrige Ablösen eine höhere Sanktion angedroht, grundsätzliche Maßnahmen, um das Ablöseswesen drastisch einzuschränken, wurden jedoch nicht überlegt.

Die beiden Hauptpunkte der Veränderung waren auch die Hauptpunkte der Kritik. Im Mittelpunkt stand die – angebliche – Ertragslosigkeit des Hausbesitzes. Daß der Hauseigentümer die Mieteinnahmen anlegen kann und sowohl die daraus resultierende Verzinsung als auch die Mieteinnahmen nach Ablauf der 10jährigen Verrechnungszeit als Einnahmen verbuchen kann, wurde meist verschwiegen.

Die Frage: Ertrag oder kein Ertrag? stellte sich in diesem Zusammenhang nicht. Vielmehr geht es darum, in welcher Form und in welcher Höhe dem Hausherren ein Ertrag zufallen solle. Was die Form betrifft, so wäre eine Entscheidung darüber zu fällen, ob der Ertrag von einer geleisteten Investition abhängen soll und damit auch einen Investitionsanreiz bilden soll oder ob der Profit unabhängig von einer Investitionsleistung anfallen soll. Die auf die Aussendung des Entwurfs folgende Debatte hat jedenfalls gezeigt, daß auch in der Regierung den Interessen der Hausherren (z. B. vertreten durch die Versicherungen) offenes Gehör geschenkt wurde. Die Mietervertreter haben zwar die Mehrheit hinter sich, die Hausherrenvertreter jedoch die „ökonomische“ Logik: auch der Hausbesitz muß einen Ertrag abwerfen und dies möglichst ohne Reglementierung und überdies dürfe man sich vom status quo (fünfzig Prozent der frei vereinbarten Mieten sind frei verfügbar) nicht zu weit entfernen.

Nun besteht kein Zweifel darüber, daß Mechanismen in ein neues Mietengesetz eingebaut werden müssen, die die Sanierung des Hausbestandes fördern. Neben der kapitalistischen Logik – finanzieller Anreiz für den Eigentümer – wäre es jedoch möglich, auf die Logik der Selbstbestimmung und Mitwirkung – der Mieter – zu setzen. Im Zuge der Diskussion innerhalb der Regierung nahm jedoch das auf den Eigentümer abgestellte Anreizsystem immer mehr Gewicht an.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurde versucht, an Hand einiger Gesetzesmaterien die wohnungspolitische Aktivität der Regierung in den letzten zehn Jahren zu beleuchten. Nicht unwichtige Gesetze bzw. Novellierungen wie das Wohnungseigentumsgesetz, das Rückzahlungsbegünstigungsgesetz etc. blieben unbeachtet. Dennoch kann man abschließend einige Grundsätze der Politik feststellen.

1. Auf dem Gebiet der Neubauförderung hat man versucht, durch Adaptierungen des bestehenden Gesetzes, trotz enorm gestiegener Bau- und Grundkosten das Neubauvolumen aufrechtzuerhalten und auch sozial Schwächeren den Erwerb einer Wohnung zu ermöglichen. Das ursprüngliche Ziel der jährlichen Produktionssteigerung konnte nicht gehalten werden. Überdies ist dem Bund die Wohnbauförderung immer mehr „entglitten“. Die im Wohnbauförderungsgesetz enthaltenen Rahmenbedingungen z. B. die Verpflichtung zur Gewährung von Annuitätenzuschüssen wird seitens mehrerer Bundesländer nicht beachtet. Ein neues Wohnbauförderungsgesetz steht daher zur Diskussion – mit folgenden Zielsetzungen:

- Stabilisierung der Wohnungskosten – (der Bau-, Grund- und Finanzierungskosten)
- Stärkere Berücksichtigung der Einkommenshöhe und -entwicklung

Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob nicht den Ländern – bei Wahrung bundeseinheitlicher Grundsätze – auch legal ein höherer Spielraum eingeräumt werden sollte.

Wien hat einen anderen Wohnungs- und damit Förderungsbedarf als z. B. Vorarlberg.

2. Die Frage der Bodenbeschaffung, insbesondere in den Städten, ist nach wie vor ungelöst. Einer Neufassung des Bodenbeschaffungsgesetzes müßte jedoch der Wille vorangehen, die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten anzuwenden. Dieser ist jedoch nur in unzureichendem Maße vorhanden. Wenn das Bodenbeschaffungsgesetz – ähnlich auch das Assanierungsgesetz – auf Grund zahlreicher Verfahrensprobleme unanwendbar ist, so ist dies nicht auf ein Ver- und Übersehen der Parlamentarier zurückzuführen, sondern spiegelt den mangelnden Willen der kommunalpolitisch Verantwortlichen wider, Konflikte mit den Grundstückseigentümern und Maklern einzugehen.

3. Die Stadterneuerung bedarf einer breiteren gesetzlichen Basis, damit Spezialgesetze, wie das Stadterneuerungsgesetz, das Wohnungsverbesserungsgesetz etc. wirklich zur Sanierung der Städte beitragen können. Diese breitere Basis muß das Mietengesetz darstellen. Es gibt noch immer viele Politiker, die Angst haben vor einem neuen Mietenrecht auf Grund der Belastungen, die ohne Zweifel einige Mieter betreffen werden. Auf der anderen Seite wiederum gibt es die Meinung, daß es an der Zeit sei, den Markt möglichst weitgehend wieder herzustellen. Dabei wird jedoch vergessen, daß die Bedingun-

gen für ein optimales und vor allem soziales Funktionieren des Marktes – breites und transparentes Angebot an Wohnungen – keineswegs gegeben ist. Insbesondere angesichts der relativ geringen und konstanten Neubauproduktion. So sehr ein neues Mietrecht für die Stadterneuerung notwendig ist – es muß für die Aufbringung der entsprechenden Mittel sorgen – so sehr wäre es verfehlt, in abstrakten Marktprinzipien ein Allheilmittel zu suchen.

4. Die Aufteilung wohnungspolitischer Agenden auf verschiedene Ministerien und Länder hat eine einheitliche Wohnungspolitik verhindert, da sich niemand für die Wohnungspolitik schlechthin verantwortlich fühlte. Hinzu kommt, daß in unmittelbar sie berührenden Fragen die gemeinnützige Wohnungswirtschaft einen wesentlichen Einfluß auf die Gesetzgebung hatte. Ein Blick in die politische Landschaft läßt kaum Veränderungen dieser Rahmenbedingungen für die Zukunft erwarten. Eine bessere Abstimmung wohnungspolitischer Grundsätze und gleichzeitig mehr Spielraum für die Länder, um auf ihre Probleme näher einzugehen, wäre jedoch wünschenswert. Vielleicht könnte zumindest die Verantwortlichkeit für Leistungen und Fehler klarer definiert werden.

1) Mehr, besser und schneller bauen. Das Wohnbauprogramm der SPÖ, Wien 1969, S 5

2) ebenda S. 15

3) ebenda S. 23

BÜCHER

LEBEN WIR WIRKLICH IN EINEM POSTINDUSTRIELLEN ZEITALTER?

Zu dem Buch Jonathan Gershunys
„After Industrial Society – the
emerging self-service economy“
Humanities Press, Atlantic Highlands,
New Jersey 1978, 165 Seiten)

Die Feststellung, daß wir in der „postindustriellen Gesellschaft“ leben ist erstaunlich schnell allseits akzeptiert worden. Man erachtet es als quasi selbstverständlich, daß sich mit steigendem Einkommen die Bedürfnisse verschieben: so wie – nach dem Engelsen Gesetz – der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Gesamtausgaben sinkt, so würden bei noch weiter wachsendem Einkommen der Anteil, der für den Ankauf von Industrieprodukten ausgegeben wurde, ebenfalls sinken. So meint etwa der US-Soziologe Daniel Bell, daß mit steigendem Wohlstand die Ausgaben für Erziehung, Kultur, Versicherungen, Freizeitaktivitäten, Gesundheit disproportional steigen würden. Dem entspräche auch – was sich nun ja auch in der Tat in den Beschäftigungsstatistiken aller hochentwickelten Staaten nachweisen läßt – eine sehr rasche und merkbare Verschiebung in

der Beschäftigtenstruktur: Immer mehr Personen sind im Dienstleistungs-, im „tertiären“ Bereich der Wirtschaft tätig.

Und so wie der einflußreiche Daniel Bell in den USA haben auch in Europa politische Schriftsteller wie E. F. Schuhmacher („small is beautiful“) und Ralph Dahrendorf ihre politischen Postulate auf ebenderselben Annahme aufgebaut. Der Hunger nach Industrieprodukten sei im wesentlichen gestillt; weit mehr als der Bedarf nach ihnen würde in Hinkunft die Nachfrage nach immateriellen Dingen wie Bildung und Kultur, aber auch nach alternativen Lebensformen, der Wunsch nach Gemeinsamkeit so an einer gesellschaftlichen Wende. Die Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft führe dazu, daß schließlich deren Maxime von Raffsucht und Egoismus durch neue Werte, durch neue Lebensformen überwunden werde; neue Lebensformen und neue Werte, die sich jetzt an der Schwelle zu dieser „postindustriellen Gesellschaft“ zu entfalten beginnen.

Gershuny findet nun, daß die Statistiken Großbritanniens die Annahme nicht untermauern: Untersucht man die Entwicklung der Haushaltsausgaben in den letzten zwanzig Jahren, so würde man sehen, daß heute prozentuell nicht mehr für Dienstleistungen, sondern annähernd gleich viel wie früher ausgegeben wird.

Haushaltsausgaben (in Prozenten) Großbritannien 1954–1974

	1954	1966	1974
Wohnung und Beheizung	14,1	17,5	19,0
Nahrungsmittel	33,4	28,2	24,5
Alkohol und Tabak	10,2	9,4	8,4
Dauerhafte Konsumgüter und Bekleidung	25,8	23,8	24,6
Verkehr	7,1	11,8	13,4
Dienstleistungen	9,5	9,4	9,6

Beim Lesen der obigen Statistik müsse man überdies berücksichtigen, daß die Preise für Dienstleistungen weitaus stärker gestiegen sind als die Preise der Industrieprodukte. Werden

diese Preisverschiebungen mit erfaßt, so ergibt sich ganz deutlich eine starke Verschiebung weg vom Konsum von Dienstleistungen hin zum Konsum von Industriegütern.

Realer Konsum von Gütern und Leistungen durch Haushalte in GB*)

	1954	1974
Dienstleistungen (Kino, Theater, Haushaltshilfe, Wäscherei, Transport)	69,7	20,2
Güter (Fernseher, Autos, Haushaltsgeräte, Textilien etc.)	30,3	79,8
	100	100

*) (Bei der Berechnung dieses Index wurde die Inflation für die spezifische Gruppe – mehr für Dienstleistungen, weniger für industriell gefertigte Güter – berücksichtigt)

Warum kommt es zu dieser Entwicklung? In der Tat neigt man mit steigendem Wohlstand dazu, vermehrt Dienstleistungen zu konsumieren. Der wirtschaftliche Fortschritt aber bewirkt eine starke Angleichung der Einkommen und Lebensformen. Gewisse Arten von Dienstleistungen (Butler, Schneider, Hauslehrer etc.) werden daher gar nicht mehr angeboten. Selbst sehr abstrakte, von den biologischen sehr weit entfernte Bedürfnisse werden daher tendenziell in steigendem Maße durch Industrieprodukte und nicht durch persönliche Dienstleistungen befriedigt: Auch ein Fürst Esterházy würde sich heute eine Schallplatte kaufen, statt Joseph Haydn und ein Orchester zu beschäftigen; und statt des Butlers gibt es sicher bald den „vollelektronischen, individuell einstellbaren Rückenkratzer“.

In der Frühzeit der Industrialisierung seien gewisse, unmittelbar nutzbare Dinge industriell außerhalb der Haushalte, in Fabriken oder Großunternehmen hergestellt worden, so etwa die Textilien. Für den Transport

sorgten – großindustriell – die Eisenbahnen; in der Spätzeit der Industrialisierung, in der wir uns jetzt befinden und die noch lange nicht abgeschlossen sei, würden Leistungen jedoch in zwei Stufen erbracht: In der ersten Stufe würden gewisse Maschinen, wie Autos, elektrische Haartrockner, Waschmaschinen etc. in großem Maßstab industriell hergestellt; in einer zweiten Stufe würden die unmittelbar nützliche Leistung eben mit Hilfe dieser Maschinen vom und im Haushalt selbst produziert: der benötigte Transport mit dem eigenen PKW, die gewünschte Unterhaltung mit dem eigenen Plattenspieler und Videorecorder, die Reinigung der Wäsche mit der hauseigenen Waschmaschine und so weiter.

Ein gravierender Fehler dieser Darstellung ist es, daß sie jenen Bereich von Dienstleistungen vernachlässigt und geringschätzt, der durch die öffentliche Hand erbracht wird; und es ist gerade dieser Bereich, vor allem das Erziehungs- und Gesundheitswesen, der sich in den vergangenen Jahren am raschesten entwickelte.

Aufwendungen für Dienstleistungen in Prozent der Gesamtausgaben (Großbritannien)

	1954	1966	1974
Dienstleistungen als Prozent der Ausgaben von Privathaushalten	11,8	11,3	10,6
Dienstleistungen als Prozent der öffentlichen Ausgaben	33,8	50,3	59,5
Dienstleistungen als Prozent der Gesamtausgaben	16,4	18,2	22,5

Diese letzte Statistik zeigt, daß sich, entgegen den Thesen Gershunys, der Anteil der Ausgaben für Dienstleistungen an den Gesamtausgaben sehr wohl und gar nicht so unbeträchtlich erhöht hat; selbst in Großbritannien, wo die wirtschaftliche Entwicklung sicher viel weniger dynamisch als in anderen europäischen Staaten verlief. Demgegenüber wendet Gershuny ein, daß es dennoch verfrüht wäre, von einer „postindustriellen und Dienstleistungsgesellschaft“ zu reden. Denn selbst zur Mitte der siebziger Jahre ist für Waren immerhin noch dreimal so viel wie für Dienstleistungen aufgewendet worden. Die Steigerung der Ausgaben für das Gesundheitswesen und die Aufwendungen für Erziehung ließen sich überdies nicht so ohne weiteres in die Zukunft projizieren: in ein, zwei Generationen würden die entsprechenden Leistungen wahrscheinlich auch schon zu einem Großteil in den einzelnen Haushalten und nicht mehr so ausschließlich direkt durch öffentliche Großorganisationen erbracht (er denkt da an vermehrte Fernkurse im Kabelfernsehen, an Diagnosencomputer etc.).

Wie kommt es nun, daß trotz dieser Feststellungen die Anzahl der Menschen, die laut Beschäftigungsstatistiken im „Dienstleistungsbereich“ tätig sind, laufend steigt, so daß die Dienstleistungsarbeiter fast in allen „reifen“ Staaten schon zahlreicher als die Industriearbeiter sind? Diese Statistiken seien irreführend. Man müsse nämlich feststellen, daß in überwiegender Weise das Ziel dieser Tätigkei-

ten nicht die Produktion von echten, direkt nutzbaren Dienstleistungen sei. Die Beschäftigungsstatistiken reflektieren so nur die Tendenz, sich in der Güterproduktion vermehrt die Dienste von höheren Angestellten, von Planern, Technikern, Marktstrategen zu bedienen: die Anzahl der industriellen Facharbeiter sei in der Tat zurückgegangen; doch für jeden Arbeitsplatz der so verloren wurde, sind – nach den verwendeten britischen Statistiken – zwei, drei neue Posten für höhere Angestellte, für Personen im „Dienstleistungssektor“, geschaffen worden. So wie der Facharbeiter, den sie ersetzen, dienen aber auch diese neuen Angestellten der Produktion von Gütern.

Es erhebt sich natürlich die Frage, ob die Analyse Gershunys, die Analyse eines einzigen und zudem des für das restliche Europa nicht sehr charakteristischen Industriestaates Großbritannien ausreicht, um alle so weit akzeptierten Theorien von der postindustriellen Gesellschaft als vorschnelle, empirisch nicht fundierte Spekulationen zu disqualifizieren. Und es ist auch fraglich, ob die stiefmütterliche Behandlung, die der Gesundheits- und Erziehungssektor in diesem Buch erfährt, mehr als eine läßliche Sünde ist; denn immerhin reflektiert das Wachstum dieser Sektoren ja sekuläre Tendenzen, unter anderem das immer spätere Eintreten in das Berufsleben und die immer höhere durchschnittliche Lebenserwartung.

Andererseits scheint es doch auch nützlich, all die jetzt so gängigen Theorien über das Ende des Industrie-

zeitalters empirisch ein wenig zu durchleuchten: damit auch den Glauben, daß sich der Kapitalismus quasi selbst überwindet und von sich aus in ein System mündet, in dem Entfremdung weniger extrem ist, in dem humanistische Werte an Stelle von Nut-

zenmaximierung treten, in denen ein qualitatives Wachstum das quantitative ersetzt, in dem Menschen wieder einander und nicht mehr nur den Gütern zuneigen.

Thomas Nowotny

VERBRAUCHERFORSCHUNG – VERMARKTUNGSFÄHIG

Rezension von Werner Kroeber-Riel,
Konsumentenverhalten, 2. Auflage,
München 1980, 679 Seiten

Verbraucherfragen sind in Österreich von eher beiläufigem Interesse geblieben, während in der Bundesrepublik Deutschland seit rund zehn Jahren eine beachtliche Betriebsamkeit um die Probleme der Konsumenten und um die Erforschung ihres Verhaltens entwickelt wurde. Immerhin war man bemüht, mit der angloamerikanischen Forschung gleichzuziehen. Und für diese war es ja stets schon selbstverständlicher als in Mitteleuropa, Erklärungen des Sozialverhaltens an der Realität zu schreiben: Die Modelle der angloamerikanischen Sozialpsychologie sind häufig am Konsumverhalten des Menschen gewonnen; Festinger, Sherif, Krech und Mitautoren, um nur einige zu nennen. Überhaupt ging der Trend seit jeher dahin, viele Bereiche des Wirtschaftsverhaltens, das hierzulande den Wirtschaftswissenschaften zur Behandlung zugeschrieben wird, aus sozialwissenschaftlicher Sicht zu sehen und so die „soziale Naivität“, die in der Ökonomie Tradition hat, zu überwinden.

Kroeber-Riel's „Konsumentenverhalten“, jetzt in erweiterter 2. Auflage erschienen, ist zu einem der Standardlehrbücher zum Themenkreis geworden und der Autor zur Kapazität auf dem Gebiet der Verbraucherforschung. Das Institut für Konsum- und Verhaltensforschung an der Universität des Saarlandes – Werner Kroeber-Riel ist sein Direktor – wurde erst kürzlich mit einem knapp 2 Mio.

Schilling teuren Manipulationsforschungslabor gesegnet. Das nur als Beleg für die Wichtigkeit, mit der man in der Bundesrepublik die Erforschung des Konsumentenverhaltens bedenkt.

Allerdings kommt das nicht von ungefähr. Die soziale und wirtschaftliche Nützlichkeit und Nutzbarkeit der Forschungsarbeiten des Instituts macht die finanziellen Zuwendungen der öffentlichen Hand plausibel. Strategisches Ziel der Kroeber-Riel'schen Forschung ist die Sichtbarmachung des Konsumentenverhaltens, der Beeinflussbarkeit des Verbrauchers unter Einschuß ihrer Nutzung. Manipulierbarkeit des Verbrauchers soll entschleierte werden – der Verwendungszusammenhang bleibt dabei ausgeblendet, in feiner, loyaler Art anderen, den Verwertern, überlassen:

„Der Fortschritt der Verhaltenswissenschaften wird das Repertoire an Sozialtechniken (Verhaltenstechniken) vergrößern, auf das die funktionäre gesellschaftlicher Macht – die Marketingleute, Public-Relations-Strategen, Medienmanager, Verbraucherpolitiker usw. – zurückgreifen können, um das Publikum aufzuklären, zu beeinflussen und ihren Zwecken dienstbar zu machen.“ (Kroeber-Riel S. 43)

und:

„Aus der Sicht des Saarbrücker Instituts sind gegenseitige Beeinflussung und sogar Manipulation unumgängliche und legitime Formen des menschlichen Zusammenlebens. Deshalb ist die Manipulationsforschung auch öffentlich. Nichts ist geheim. Der Eintritt ist nicht verboten. Alle Ergebnisse stehen jedem zur Verfügung, der andere Menschen beeinflussen will oder muß: dem Politiker, Lehrer, Gewerkschaftsfunktionär, Manager, Pfarrer, Werbetexter, den Eltern und Journalisten...“ (Konsum und Verhalten, Pressedienst des Instituts für Konsum- und Verhaltensforschung, Saarbrücken I/1980)

Natürlich macht es sich Kroeber-Riel nicht so leicht, und erklärt gradweg, daß er die Verwendung anderen überlassen wolle, sondern er bemüht ein „pragmatisches Programm“ für den Verwendungszusammenhang, das letztlich in zwei Brücken die Klippen ideologischer Belastetheit überqueren will: zum einen öffentlicher Dialog über die Forschungsergebnisse, zum andern soziale Verantwortung qua politisches Engagement des Wissenschaftlers. Bei Kroeber-Riel spielt sich das dann praktisch so ab, daß er es – zugegeben – sehr gut versteht, seine Forschungsarbeiten öffentlichkeitswirksam zu präsentieren und ihre Verwertbarkeit für das Marketing wie für die Verbraucherpolitik zu betonen. Dazu kommt der Verweis auf die Lauterkeit des Autors auch im privaten Leben, was mitunter verfänglich sein kann:

„Auch im Marketing ist es üblich, gleichzeitig mit der Produktinformation durch Umfeldreize Interpretationshilfen zu bieten und die Interpretation der Produktinformation in eine bestimmte Richtung zu leiten. Typisch dafür sind die Gesten und Reden eines Verkäufers, dessen Hände langsam und zart über einen Anzug gleiten, um die Kostbarkeit des Stoffes hervorzuheben, die bedeutungsvollen Gesten eines Gastgeber, mit denen Wein eingeschenkt und probiert wird und die den bevorstehenden Genuß ankündigen. Der unkundige Trinker wird daraufhin tatsächlich Weinqualität wahrnehmen, der kundige Trinker wird allerdings bei schlechter Weinqualität in Verlegenheit gebracht. Wie soll er sich in dieser Situation verhalten, ohne den qualitätsbeschwörenden Gastgeber zu verletzen? (Der Autor hat einen Ausweg gefunden: Er kommentiert den Wein nach dem Probieren mit ebenfalls bedeutungsvollem Gesicht mit dem Wort „interessant“ – ohne dadurch lügen zu müssen.“ (Kroeber-Riel S. 286)

Der Ausweg ist nicht ohne Raffinement.

Kroeber-Riel's „Konsumentenverhalten“ ist der Versuch, das Lehrgebäude der klassischen Psychologie und Sozialpsychologie anhand des Verhaltens des Konsumenten zu entwickeln und zu systematisieren. Das macht den Zugewinn bei der Lektüre aus – man nimmt sehr viel an Wissen, zentriert um Konsumverhalten mit. Dieses Bemühen um Systematik und um Übersichtlichkeit kann jedoch über die begrenzte theoretische Reichweite nicht hinwegtäuschen. Nun, dem entschlägt sich der Autor mit dem im Wissenschaftsbetrieb sicherlich stichhaltigen, im Gesamtkontext jedoch kaum haltbaren Argument, daß es ihm eben um eine spezielle wissenschaftliche Perspektive zu tun sei: Er ist Psychobiologe, Neobehaviorist und „will“ mit diesem Paradigma „die Grenzen durchbrechen, an welche die traditionelle Psychologie bei der Erklärung menschlichen Verhaltens gestoßen ist“. (Konsum und Verhalten a. a. o.) Zentrale Wurzel dieser Auffassung ist der biologisch-psychologische Konnex; psychische Vorgänge sind biologisch meßbar.

Durch äußere Stimuli wird der einzelne aktiviert. Diese Aktivierungen lassen sich auf einer elaborierteren Stufe als Emotionen und dann als Motive fassen, die in Einstellungen münden. Situativ abhängig und in einem komplexen Feld geschehend, emergieren Kaufabsichten, die, erneut von den äußeren Umständen abhängig, in den tatsächlichen Kauf münden. Schon im Bereich der Motivation sind soziale Einflüsse zu diagnostizieren. Wesentlich dabei und vor allem für die Phase der Aktivierung, der einzelne ist nur in seltenen Fällen instande, die ihn aktivierenden Faktoren bestimmen und ausmachen zu können; – er ist diesen auf ihn eindringenden Mechanismen eigentlich ziemlich unverhüllt und eher rettungslos ausgeliefert.

Aktivierung (und in Emotionen und Motivationen die aktivierende Komponente) ist allerdings naturwissen-

schaftlichen Forschungsmethoden zugänglich. Das ist speziell für Kroeber-Riel das Interessante dabei; zum einen ist die biologische Meßmethode eine technisch „saubere“, zum anderen ist das Ergebnis unmittelbar eingängig für viele, speziell für die Interessenten an solchen Ergebnissen, Managern zumal, egal ob in kaufmännischen oder – schon seltener – in politischen Relationen denkend.

Problematisch dabei ist, daß sich die Schwerpunkte auf Bereiche verlagern, die halt nicht gerade die Wichtigsten sind. Es schadet nichts, über das Lesen von Anzeigenseiten Bescheid zu wissen, aber das ist nicht der Angelpunkt des Konsumverhaltens. Überhaupt genügt es nicht, Aktivierungsprozesse zu messen, ohne die gesellschaftlichen Implikationen dabei mit im Visier zu haben – sowohl vom Ergebnis her gesehen, wie von der Produktion der Forschung, vom Entstehungs- wie vom Verwendungszusammenhang her betrachtet.

Obzwar verständlich. Apparate zur Messung des Hautwiderstands oder zur Erfassung der Pupillenreaktion faszinieren natürlich auch diejenigen, die mit ihnen umgehen können. Das ist angreifbare, erlebbare Forschung; ähnlich verhält es sich bekanntlich mit Computern – die Ware präsentiert geradezu ihre eigene „Notwendigkeit“, Gebrauchsrelationen bleiben dann sekundär. Warum auch sollte es im Wissenschaftsbetrieb anders sein, als in der täglichen Konsumwelt?

Sicherlich profitiert von Kroeber-Riels Buch auch derjenige Leser, der nicht auf der Seite der Absatzstrategen steht, oder der jenes Wissenschaftsverständnis nur als ein begrenztes akzeptieren kann. Immerhin erhält auch die Verbraucherseite Ratschläge vom Autor. Allerdings, die praktischen Ratschläge, Folgerungen und Rezepte, die Kroeber-Riel anbietet, haben eine deutliche Schlagseite. Sie zieht sich durch das ganze Buch, die praktischen Schlußfolgerungen sind schon rein quantitativ primär für

Marketingleute gedacht. Obwohl auch herbe Worte fallen, – wenn sie an die Verbraucherverbände adressiert sind, sind sie jedoch herber. Der Eindruck von Objektivität, den noch ein flüchtiger Betrachter gewinnen mag, zerfällt aber zwischen den Fingern, wenn man die Ausdrucksform, den semantischen Trend näher betrachtet. Typisch dabei, und hier läßt sich der im wissenschaftstheoretisch genannten Vorspann geäußerte Ausspruch beim Realisat messen: die Vermarktung wird zum zentralen Problem in der modernen Gesellschaft akkreditiert. Über Ideologie wird dabei gar nicht erst diskutiert.

„So mancher Politiker meint, daß seine Leistungen verkannt werden. Er ist aber selbst dafür verantwortlich, weil er es versäumt, diese Leistungen in der Wahrnehmung seines Publikums richtig zu positionieren.“ (Kroeber-Riel S. 260)

Produkte, Güter, konsumationsfähige Leistungen haben immer schon für den einzelnen einen Bedeutungszusammenhang repräsentiert. Der jedoch war und ist sozial und kulturell gebildet. Dieser Bedeutungszusammenhang bleibt bei Kroeber-Riel ausgespart, soziale Hintergründe kommen zu kurz. Das verzerrt natürlich den Blick und beschränkt von vornweg die Reichweite. Der erwähnte Bedeutungszusammenhang wird heute mit durch Werbung und die durch sie in Gang gesetzten sozialen Prozesse produziert. Und verändert. Tatsächlich ist der historisch kulturelle Kontext, die Lebenswelt des Menschen heute versetzt durch künstlich gesteuerte emotionale Muster – mit anderen Worten: Werbung ist dabei, Kultur zu ersetzen.

Werbung (und sicherlich Massenmedien generell) konturiert ein bestimmtes Wahrnehmungsprofil, sie versteht es, Produkte auf einer anderen, manipulierten Folie der Wahrnehmung darzustellen und verändert sie damit in den Gehirnen oder im Bewußtsein der Betroffenen. Diese Ver-

änderung der Wirklichkeit durch selektive, gesteuerte Prozesse bleibt bei Kroeber-Riel ausgeklammert. Dabei legten seine Befunde gerade diesen Tiefgang, diese Tiefendimension nahe, wenn er beispielsweise feststellt:

„Entscheidend sind ja nicht die tatsächlichen Eigenschaften einer Marke, sondern die Wahrnehmung dieser Eigenschaften durch die Konsumenten.“ (S. 205)

Oder: „Die Werbung greift durch direkt an Kinder und Jugendliche gerichtete Affekte, aber auch durch die für Erwachsene gedachten Werbebot-

schaften, in zunehmendem Maße in den Sozialisationsprozeß ein.“ (S. 456)

Und: „Derartige manipulative Beeinflussungen zeigen, wie schutzbedürftig der Verbraucher gegenüber dem Marketing sein kann.“ (S. 606)

Der Konjunktiv im letzten Satz ist typisch für Kroeber-Riel, er bietet seine Dienste an, die Schlußfolgerungen unterläßt er, des Verwertungsinteresses der Forschung – und das bewährt sich allemal noch in absatzpolitischen Kriterien – willen, lieber. Leider.

Karl Kollmann

INSEL DER UNSELIGEN

Rezension von Dieter Stiefel,
Arbeitslosigkeit – Soziale, politische
und wirtschaftliche Auswirkungen –
am Beispiel Österreichs 1918–38
Verlag Duncker & Humboldt, Berlin
1979, 219 Seiten

Schon seit 1923 pendelte die österreichische Arbeitslosenrate ständig in der Nähe der 10 Prozent-Marke, um diese 1926 mit 11,0 Prozent sogar zu überschreiten. Alle Parteien, auch die Sozialdemokratie verhielten sich gegenüber dieser erschreckenden Tatsache weitgehend resignativ und werteten sie vor allem als Beweis der Lebensunfähigkeit des jungen Kleinstaates und der Notwendigkeit des „Anschlusses“.

Die nach dem Kriege provisorisch eingeführten Fürsorgemaßnahmen für die Arbeitslosen erwiesen sich somit als permanentes Provisorium. Katastrophal wurde die Situation allerdings ab dem Jahr 1931, und zwischen 1932 und 1937 unterschritt die Zahl der Erwerbslosen niemals die Zwanzig-Prozent-Marke, wobei die 557.000 oder 26,0 Prozent Arbeitslosen des Jahres 1933 einen traurigen Rekord darstellten.

Der internationale Vergleich zeigt dabei auf, daß Österreich damals eine gegenüber seinen Nachbarstaaten in der Regel überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufwies, eine Umkehrung der heutigen Situation als (vorläufige) „Insel der Seligen“. Besonders extrem war dabei der Gegensatz der hohen österreichischen Arbeitslosigkeit zu Ende der dreißiger Jahre gegenüber dem in Vollbeschäftigung aufrüstenden deutschen Reich.

Man könnte nun meinen, all das sei

längst abgetan, historisch. Aber obwohl nur mehr ein kleiner Teil der heutigen Österreicher die Schrecken der Arbeitslosigkeit in der Weltwirtschaftskrise am eigenen Leibe erlebt hat, handelt es sich doch um ein Thema von ungebrochener Aktualität. Das beweist nicht nur ein Blick über unsere Grenzen. Dieter Stiefels Studie über die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit im Österreich der Zwischenkriegszeit macht auch erschreckend deutlich, daß viele Reaktionsmechanismen jener Epoche bei einer plötzlich auftretenden großen Krise wohl wieder auftreten würden, ja ansatzweise heute schon feststellbar sind.

Hier sind etwa zu nennen:

1. die Finanzkrise der kleineren Gebietskörperschaften und der Parafisci, besonders der Arbeitslosenversicherung, deren Streben nach Defizitabbau krisenverschärfend wirkt. Um sich die finanzielle Fragilität besonders der Arbeitslosenversicherung zu verdeutlichen, denke man nur daran, daß selbst in der derzeit recht guten Konjunkturlage die Arbeitsmarktverwaltung Finanzprobleme hat, die aktive Arbeitsmarktförderung selektiver gehandhabt werden soll und eine Erhöhung der Arbeitslosenbeiträge nicht ausgeschlossen wird.
2. Die Tendenz zur Verdrängung von Randgruppen vom Arbeitsmarkt. Daß Vertreter der Sozialdemokratie 1925 das sogenannte Inlandsarbeiterschutzgesetz akklamierten und später seine allzu laxe Handhabung kritisierten, findet heute seine Parallele im allseits geschätzten Abbau des „Gastarbeiterpuffers“, der auch nicht gerade als Akt internationaler proletarischer Solidarität gelten kann.

Die Frauenbewegung hat seit den dreißiger Jahren vor allem durch die Herausbildung einer derzeit sehr aktiven intellektuellen Aktivistenschicht an Stärke gewonnen. Aber

Maßnahmen wie der Abbau verheirateter weiblicher Bundesbediensteter 1933–34, und die damals auch von der linken Seite kommenden Vorstellungen einer Rückverweisung der Frauen an Heim und Herd sind wohl noch nicht ganz überwunden.

3. Der massive Widerstand gegen Arbeitszeitverkürzungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist heute wie zur Zeit der Weltwirtschaftskrise ungebrochen. Die Scheu vor Kreditschöpfungsmaßnahmen zur Finanzierung der Arbeitsbeschaffung, die damals als Spätfolge der Hyperinflation allen politischen Kräften außer der extremen Rechten gemeinsam war, scheint heute ebenfalls wieder stärker als am Höhepunkt des Keynesianismus. Auch die in den dreißiger Jahren von der österreichischen Industrie geforderten Varianten des Mond-Planes (temporäre Lohnsubventionen) scheiterten nicht zuletzt an dieser finanziellen Schranke.

4. Das Problem sinnvoller Arbeitsbeschaffung wird von Stiefel anhand des recht geringen Umfangs und der Ineffizienz der produktiven Arbeitslosenfürsorge im Österreich der zwanziger und dreißiger Jahre verdeutlicht. Es handelt sich hier um ein Problem, das heute verdrängt ist, im Bedarfsfall eines großen internationalen Konjunkturerinbruches aber wohl wieder akute Ratlosigkeit hervorrufen würde. Bezeichnend ist es, daß die traditionelle Beschäftigung Arbeitsloser im Bauwesen in der Regel wenig wohlstandsvermehrenden Prestigeprojekten gewidmet ist. Statt hygienischer Sozialwohnbauten errichtete man etwa im Österreich der dreißiger Jahre, Jahrzehnte vor der Massenmotorisierung, vornehmlich die Höhenstraße, Großglocknerstraße und die Reichsbrücke. Archetypisch sinnloses Vorbild scheint hier das „riesige Amphitheater“, das eine Kommission des Jahres 1848 den

Pariser Arbeitslosen der Nationalwerkstätten als Bauaufgabe setzen wollte, und das sie noch dazu als Projekt von „hohem öffentlichen Nutzen“ anpries. Schlimmer war zweifellos noch die Hitlersche Alternative der Arbeitsbeschaffung durch Aufrüstung zum Weltkrieg, aber daß etwa die Sanierung und Durchgrünung unserer Großstädte eine Großaufgabe für Krisenzeiten darstellt, ist leider eine auch heute noch kaum beachtete Tatsache.

Stiefels solides, mit Tabellen und Quellenhinweisen reich ausgestattetes Werk macht uns auch mit einigen eher absonderlichen Randaspekten der Arbeitslosigkeit bekannt: so mit der Anfrage der österreichischen Regierung aus 1933, ob uns Großbritannien nicht eine kleinere Kolonie zu Siedlungszwecken zur Verfügung stellen könnte. Auch über die „Innenkolonisation“ wurde damals viel diskutiert, dennoch aber blieben die Arbeitslosen in den Städten und wurden nicht Nebenerwerbslandwirte sondern höchstens Schrebergärtner. Die historisch immer wiederkehrenden Tendenzen zur Militarisierung der Erwerbslosen fanden schließlich in Österreich im „freiwilligen Arbeitsdienst“, vor allem aber in der lächerlich martialischen Terminologie der erfolglosen „Arbeitschlacht“ von 1935 ihren Widerhall. In der Darstellung der sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit basiert Stiefel vornehmlich auf der berühmten Studie von Jahoda-Lazarsfeld-Zeisel über die Arbeitslosen von Mariental. Hier fällt als paradoxe Folge der Krise unter anderem die Eindämmung des Alkoholismus aus schierer Not auf.

Bei der Würdigung des politischen Aspektes hebt Stiefel die Apathie der österreichischen Arbeitslosen hervor, die sich im Widerspruch zu Theoretikern wie Sorokin und den Hoffnungen der österreichischen KP nicht als revolutionäres Potential erwiesen. Der fehlende Hinweis auf die Desintegration des strukturell schwächeren Parteiensystems der Weimarer Republik

und den Aufstieg der NSDAP als Folge der Krise läßt hier Stiefels Überlegungen aber als etwas verkürzt und isolierend erscheinen.

Richtig konstatiert Stiefel dagegen den konservativen, gesellschaftsstabilisierenden Aspekt der Arbeitslosenfürsorge, der in den zwanziger Jahren eigentlich in Widerspruch mit den Aspirationen der Linken auf eine Gesamtänderung des politisch-sozialen Systems stand. Ebenso deutlich wird aber, daß eine Arbeiterbewegung, die aus politisch-taktischen Gründen auf die Leidminderung und minimale Lebenssicherung der Erwerbslosen verzichtete, sich durch moralischen Zynismus selbst disqualifizieren würde. In diesem Sinne, aber mehr noch im Sinne der Erhaltung der Vollbeschäftigung ist „Reparatur des Kapitalismus“ – vor allem auch angesichts nicht eben rosiger Alternativen – einfach ein Gebot aktiver Humanität.

Stiefels ansprechendes, nur leider von etlichen Druckfehlern durchsetztes Werk sollte uns lehren, unberechtigten Hochmut gegenüber der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Zwischenkriegszeit abzubauen, ihre scheinbaren und realen „Sachzwänge“ besonders auf finanzpolitischem Gebiet zu erkennen und die verblassende gesellschaftliche Erinnerung an die Epoche der Massenarbeitslosigkeit wachhalten. Es heißt, Geschichte wiederholt sich nicht. Dennoch aber gibt es typische Probleme und Abläufe, die in Variationen immer wiederkehren. Viele Haltungen und Vorurteile sind seit den dreißiger Jahren gar nicht so viel besser geworden, als es den Anschein hat. Hoffen wir, daß uns die Probe aufs Exempel in einer neuen großen Weltkrise erspart bleibt.

Robert Schediwy

GRENZEN DES SOZIALSTAATS?

Rezension von Johano Strasser,
Grenzen des Sozialstaats? Soziale
Sicherung in der Wachstumskrise,
Europäische Verlagsanstalt, Köln/
Frankfurt am Main, 1979

Strassers Buch will aus der Defensiv- herausführen, in die die sozialdemokratische Theoriediskussion im Bereich Sozialpolitik in den letzten Jahren geraten war, denn bereits der Titel „Grenzen des Sozialstaats“ ist ein konservatives Schlagwort. „Schon die ersten Versuche, soziale Sicherheit in öffentlicher Verantwortung zu organisieren, waren begleitet von düsteren Warnungen vor der Übermacht des Staates und der Vernichtung der Freiheit, dem Verfall des Leistungsprinzips und der Störung des Marktmechanismus, in dem das noch junge Bürgertum das methodische Prinzip der gesellschaftlichen Vernunft schlechthin erblickte“. (S. 21)

Der Wohlfahrtsstaat ist für Strasser die historische Leistung der Sozialdemokratie (S. 23 ff.), doch ohne die Leistung der Arbeiterbewegung schmälern zu wollen, ist auch der Anstrengungen und Erfolge der Konservativen, wie z. B. Bismarck und Adenauer, zu gedenken. Dem hält Strasser entgegen: „Das konservativ-bürgerliche Lager begegnete der Entwicklung des Sozialstaats stets mit Unbehagen, wenn nicht gar mit offener Feindschaft. Allenfalls konnte man sich in diesen Kreisen dazu verstehen, den ständigen Ausbau des Systems sozialer Sicherung als ein nach Lage der Dinge unvermeidbares Zugeständnis an die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie aufzufassen“. (S. 37)

Diese Diskrepanz zwischen konser-

vativer Theorie, die zu einer restriktiven Sozialpolitik führen hätte müssen, und der unzuverlässigen sozialpolitischen Aktivität konnte Strasser damit wohl nicht voll erklären. Daß in den letzten Jahren die konservative Theorie die politische Diskussion beherrschte (Stichworte: Neue soziale Frage, Grenzen des Sozialstaats), ist sehr stark auch im Theoriedefizit der Sozialdemokratie begründet.

„Daß die konservative Propaganda bei so vielen Menschen verfängt, hat seinen Grund u. a. darin, daß sie eben nicht, wie manche Linke allzu leichtfüßig glauben machen wollen, den lichtesten Tag in rabenschwarze Nacht, die beglückendste Wohltat in elende Plage umlügt, sondern manifeste Schwächen des wohlfahrtsstaatlichen Konzepts ausnutzt...“. (S. 94) Insbesondere die weit verbreitete sozialpolitische Tonnenideologie, die meint, ein Mehr sei stets ein Besser, hat die Finanzierungswiderstände in breiten Kreisen der Bevölkerung vernachlässigt und die Gewöhnung an die sozialpolitischen Leistungen als selbstverständlich gefördert. Die soziale Wirksamkeit der sozialpolitischen Wachstumskonzeption, die von inzwischen angezweifelte volkswirtschaftlichen Wachstumsperspektiven abhängig ist, wurde zunehmend in Frage gestellt. Die Ineffizienz und die Kritik daran reichen jedoch weiter. Strasser hält dagegen: „Wenn also die Effizienz öffentlicher Einrichtungen im allgemeinen und sozialer Dienste im besonderen zur Debatte gestellt wird, so kann dies nicht bedeuten, daß die Effizienzkriterien der kapitalistischen Wirtschaft oder der industriellen Produktion überhaupt einfach auf diese Bereiche übertragen werden“. (S. 106)

Eine unsystematische Politik führte zu Ineffizienz in Bereichen, die über das angesprochene Gebiet hinausreichten, so bei der Leistungskumulation (S. 140 ff.), der einseitigen Anwendung des Kausalprinzips (S. 136 ff.) und bei dem von allen Parteien hoch-

gehaltenen Prinzip „Allen wohl und niemand weh!“ (S. 188), das auch Leistungslücken hinterließ. Strasser kritisierte die konservativen Versuche der Entpolitisierung der Sozialpolitik (S. 147), die nicht durch eine soziale Ordnungspolitik mit automatischen Regelungsmechanismen ersetzt werden kann.

„Die vorherrschende individualisierende Betrachtungsweise, die in sozialen Problemen, in der Krankheit usw. einen Defekt am einzelnen erblickt, übersieht, daß der Mensch als soziales Wesen nur in der Einbettung in eine zugleich stimulierende und schützende soziale Umwelt im vollen Sinne intakt sein kann.“ (S. 119) Strasser fordert folglich eine integrierte Sozialpolitik, die die Leistungsgewährung der einzelnen Gesetze aufeinander abstimmt. Der Gefahr der Juridisierung und der Bürokratisierung ist er sich dabei – wie auch die Konservativen – bewußt. „Es geht um die Ermöglichung der Gemeinschaftsbildung durch politische Rahmensetzung, nicht um die Totalerfassung der menschlichen Existenz durch den Staat.“ (S. 117)

Strasser hält auch Lösungen oder besser wertvolle Anregungen zu Lösungen zu vielen der ausstehenden Fragen bereit:

1. Finalprinzip vor Kausalprinzip (S. 135 ff.)

Sozialpolitische Leistungen sollen mehr nach Bedürftigkeit als nach Vorleistung (z. B. Beitragszahlung) vergeben werden. Damit können zahlreiche noch bestehende Versorgungslücken abgebaut werden.

2. Vorsorgende vor nachfolgende Sozialpolitik (S. 142 ff.)

Diese dem bisher weithin praktizierten Versicherungsprinzip entgegengesetzte Politik kann a) die Kosten mindern, b) den Menschen viel Leid ersparen. c) „Eine deutliche Akzentverlagerung zur vorbeugenden Sozialpolitik würde der von den Konservativen hochgespielten falschen Alternative ‚Mehr Staat = mehr Un-

freiheit‘ oder ‚Mehr Markt = mehr Freiheit‘ einen Großteil ihrer bewußtseinstrübenden Macht nehmen und dazu beitragen, die Sozialdemokratie auf dem wichtigen Feld der Sozialpolitik wieder in die Offensive bringen.“ (S. 159 f.)

3. Eine demokratische Produktion sozialer Sicherheit (S. 162 ff.)

„Der Begriff ‚Demokratie‘ wird dabei nicht in der Vereinigung genommen, wie sie unter dem prägenden Einfluß der ‚westlichen‘, repräsentativen Demokratie üblich geworden ist, sondern umfaßt auch partizipative Formen der Demokratie und Formen direkter Selbstorganisation.“ (S. 163) Dazu ist anzumerken, daß die Selbstverwaltung der sozialen Träger in den letzten Jahren wieder mehr Leben gewonnen hat, wenn auch die Leistungsseite durch Gesetze (noch) fast vollständig geregelt ist.

4. Leistungsbeteiligung (S. 168 ff.)

Dieser von den Konservativen immer wieder betonte Ansatz soll die Passivierung des „Konsumenten“ von Sozialleistungen abbauen. Hierher gehört auch die Laisierung statt der von den Konservativen geforderten Privatisierung (S. 171) vieler sozialer Dienste unter Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips (S. 173), das der Autor allerdings nicht auf Großorganisationen wie die Kirchen (wohl auch Gewerkschaften?) ausgedehnt wissen will.

Daß mit diesen Plänen und Vorschlägen auch Widerstände wachsen werden, ist Johano Strasser bekannt. Zwar war er einer der Hauptideologen der Jusos in ihren kämpferischen Glanzzeiten, doch erkennt er auch nüchtern, daß „... eine Politik nach dem Motto ‚Viel Feind – viel Ehr!‘ nur für jene Menschen reizvoll (ist), die in der politischen Auseinandersetzung eine Bestätigung ihres elitären Märtyrerbewußtseins suchen, an der Durchsetzung praktischer Verbesserungen aber kaum oder gar nicht interessiert sind.“ (S. 183) Damit stellt sich Stras-

ser eindeutig auf die Seite der Revisionisten und Reformisten auch in seiner eigenen Partei. Die Antirevisionisten – eine kleine Juso-Schule – lehnt er ab (S. 57 ff.), weil sie eine Reformfähigkeit der Gesellschaft nicht anerkennen. Er greift eine Vielzahl konservativer Argumente auf, trennt die Spreu vom Weizen und fügt eigene Vorschläge hinzu.

Ein sehr originelles Buch also, das die sozialpolitische Diskussion voranbringen wird, gerade weil es nicht überall Zustimmung finden kann.

Strasser hat recht mit der Aussage, daß die sozialpolitische Enthaltsamkeit bei den Gewerkschaften und bei der SPD beendet werden muß. Sozialpolitik, verstanden als Gesellschaftspolitik, ist ein Eckstein unseres freiheitlichen Staats- und Gesellschafts-systems, denn – Helmut Schmidt: – „Soziale Sicherheit geht nicht auf Kosten der Freiheit. Im Gegenteil: Soziale Sicherheit schafft Freiheit für die Menschen“. (S. 98)

Edgar Forster

ARBEITSÖKONOMIK

Besprechung zu: Jürgen Zerche,
Arbeitsökonomik, Berlin, New York
1979, Verlag Walter de Gruyter,
Sammlung Göschen 2006

Jürgen Zerches „Arbeitsökonomik“ erhebt den Anspruch, ein Lehrbuch für Studenten der Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre, Sozialpolitik, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie und der Sozialarbeit zu sein. Dies ist ein kühnes Programm. Dem Vorwort ist zu entnehmen, daß die Arbeit zu diesem Buch bereits 1973 aufgenommen wurde und daß zahlreiche Hilfspersonal sowie ein Forschungsaufenthalt in England dafür eingesetzt worden sind. Mit Recht stellen sich hohe Erwartungen ein.

Der Begriff „Arbeitsökonomik“ wurde aus dem angelsächsischen Sprachraum importiert. Während dort aber „labor economics“ einen abgegrenzten Inhalt vermittelt, zerfließt dieses Thema bei Zerche zu einem undefinierbaren Konglomerat volkswirtschaftlicher Lehrgebiete, die wie auch immer mit Arbeit zu tun haben. Der oben mitangesprochene Jurist findet zum Arbeitsrecht nur einige Seiten (S. 17 ff.), der Sozialarbeiter oder der Betriebswirt wird vergeblich nach Bezügen zu seinem Fach suchen. Das wäre akzeptabel, böte der vorliegende Text eine geschlossene Volkswirtschaftslehre der Arbeit.

Der Nicht-Ökonom jedoch wird vor dem Abschnitt II (S. 47 ff.) kapitulieren, da ihm die Mikroökonomie unbekannt ist. Ein Student der Volkswirtschaftslehre, der seine Grundkurse beherrscht, wird sich langweilen. Diese Aussage gilt auch für das Kapitel VI

„Makroökonomische Aspekte der Beschäftigung“, das vergleichsweise exakt geschrieben ist. Die Theorie mit institutionellen und politischen Ansätzen zu verbinden, ist schwierig, aber zu meistern. Zerche jedenfalls gelingt es nicht. So ist ein dürres Modell (S. 47 ff., S. 127 f.) alles, was er zum Berührungspunkt zwischen Arbeits- und Freizeitökonomik beizutragen hat – einem Problemkreis, dessen Bedeutung ständig zunimmt.

Die einzelnen Kapitel stehen unverbunden nebeneinander, ein übergeordneter Gedanke oder auch nur ein roter Faden ist nicht vorhanden. Inhaltlich dürftig ist das Kapitel V (S. 122–134) „Steuern, Transferzahlungen und Arbeitsangebot“. Hier hätte die sozialpolitische Dimension der Arbeitsbeziehungen behandelt werden müssen, doch es finden sich nur nichtssagende Graphiken und eine veraltete empirische Untersuchung. Diese durchgängige, inhaltliche und didaktische Lieblosigkeit prägt das Buch Zerches.

Auf Seite 99 verweist der Autor ohne Kommentar auf die „grundlegenden Arbeiten“ von v. Neumann, Morgenstern, Nash, Luce, Raiffa. Das Namensregister verweist wiederum auf die S. 99, während man im Literaturverzeichnis vergeblich nach diesen grundsätzlichen Werken sucht. Was folgt, sind unergiebige Sätze über die Spieltheorie, die in der Aussage gipfeln: „Im weiteren bildet die Konstruktion des Präferenzsystems und die Messung der Präferenzen eine wichtige Aufgabe, da für die spieltheoretischen Lösungen die Zahlen in den Auszahlungsmatrizen gewonnen werden müssen. In den spieltheoretischen Lösungsansätzen wurde mit v. Neumann-Morgenstern-Nutzenfunktionen gearbeitet. Dabei sind die Präferenzen einer Person zwischen einer ‚sicheren Wahl‘ und einer ‚Lotteriewahl‘ immer mit der Annahme konsistent, daß die Personen den mathematischen Erwartungswert ihres Nutzens maximieren. Die Nutzenfunktion wurde bis auf ei-

ne die Präferenzordnung bewahrende lineare Transformation bestimmt (S. 100).“ Für den mathematisch einschlägig vorgebildeten Studenten ist das eine Banalität – für den nicht Vorgebildeten eine Absurdität. Diesen Abschnitt unter der Überschrift „Stand der Forschung“ zu firmieren, soll zu dem Schluß verleiten, es sei seit Jahren auf diesem Gebiet nichts mehr geforscht worden.

Eine Buchbesprechung soll sich nicht in Einzelheiten verlieren, so

symptomatisch diese auch sind. Den Ansprüchen, die man an ein Lehrbuch stellen darf, kann Zerche nicht genügen. Auch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, der Autor habe diesen Stoff noch nie einer größeren Zahl von Studenten plausibel gemacht. Der in der klangvollen Vorbemerkung suggerierte große Arbeits-einsatz ist unerklärlich angesichts des vorliegenden Resultates.

Fritz Martin

Was

GRAZER HEFTE FÜR KULTUR UND POLITIK 26. 890

BRAUCHEN PARTEIEN EINE THEORIE?

**Perger
Strasser
Matzner
Schleicher**



**Hösele
Herper
Lehofer
Wilflinger**

DANIEL BELL ÜBER ÖSTERREICH

Dieses Heft ist ein Beitrag zur Diskussion um die theoretische Grundlegung der Parteien im Jubiläumsjahr des Staatsvertrages.

Noch erhältlich:

IST ÖSTERREICH SOZIALISTISCH?
PROBLEME DER ARBEIT
ÖSTERREICH-NEUKAKANIEN?

Bestelladresse: A-8010 Graz,
Elisabethstraße 28.

Das Jahresabonnement (vier Hefte) kostet 50
Schilling, das Einzelheft 15 Schilling.

Was-Herausgeber: Dr. Gerfried Sperl und
Dr. Michael Steiner.

