

# Wirtschaft *und* Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift  
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

**AK**

## AUS DEM INHALT

Editorial    Zur Finanzierung des Budgetdefizits

Herbert Ostleitner    Was wäre »Keynessche«  
Wirtschaftspolitik?

Michel Rocard    Sozialismus  
und die Krise des Kapitalismus

Rainer Juch    Wirtschaftsförderung  
am Beispiel Wiens

Hans-Joachim  
Bodenhöfer    Kosten der beruflichen Bildung  
Walter Ötsch

Kommentar    Nochmals: Differenzen mit Ota Šik  
(Theodor Prager • Ferdinand Lacina)

**4/76**

2. Jahrgang  
Heft 4

EUROPAVERLAG



|                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                       | Die in »Wirtschaft und Gesellschaft« veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                       | »Wirtschaft und Gesellschaft« wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut.                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| REDAKTIONSKOLLEKTIV                   | <b>Günther Chaloupek</b><br><b>Irene Geldner</b><br><b>Wilhelmine Goldmann</b><br><b>Erich Haas</b><br><b>Rainer Juch</b><br><b>Peter Kreisky</b>                                                                                                                                              | <b>Ferdinand Lacina</b><br><b>Theodor Prager</b><br><b>Hannes Swoboda</b><br><b>Susanne Valter</b><br><b>Hans Wehsely</b><br><b>Erwin Weissel</b>                                                                                                                               |
| REDAKTIONELLE LEITUNG                 | <b>Maria Szecsi</b>                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| VERANTWORTLICHER REDAKTEUR            | <b>Ferdinand Lacina</b>                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| REDAKTIONSBEIRAT                      | <b>Helfried Bauer</b><br><b>Paul Blau</b><br><b>Felix Butschek</b><br><b>Peter Fleissner</b><br><b>Helmut Frisch</b><br><b>Rupert Gmoser</b><br><b>Oskar Grünwald</b><br><b>Heinz Kienzl</b><br><b>Fritz Klenner</b><br><b>Herbert Krämer</b><br><b>Thomas Lachs</b><br><b>Kazimierz Laski</b> | <b>Eduard März</b><br><b>Egon Matzner</b><br><b>Ewald Nowotny</b><br><b>Herbert Ostleitner</b><br><b>Claus J. Raidl</b><br><b>Hans Reithofer</b><br><b>Philipp Rieger</b><br><b>Gerhard Schwödiauer</b><br><b>Josef Steindl</b><br><b>Julian Uher</b><br><b>Karlheinz Wolff</b> |
| VERLEGER UND VERWALTUNG               | Europa Verlags-AG<br>A-1232 Wien, Altmannsdorfer Straße 154–156<br>Telefon 0222 / 67 26 22                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| EIGENTÜMER, HERAUSGEBER UND REDAKTION | Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien<br>A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22<br>Telefon 0222 / 65 37 65                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| DRUCK                                 | Thalia, A-1160 Wien, Brunnengasse 29                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| PREISE                                | Einzelnummer öS 60,— (inkl. MwSt.)<br>Jahresabonnement öS 200,— (inkl. MwSt.)<br>Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 100,—                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| BANKVERBINDUNG                        | Postsparkassenkonto 1591.013                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |



# Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift  
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

2. Jahrgang · Nummer 4/76

## Inhalt

### EDITORIAL:

Zur Finanzierung des konjunkturellen  
Budgetdefizits ..... 3

*Herbert Ostleitner*

Was wäre »Keynessche« Wirtschaftspolitik? 9

*Michel Rocard*

Der europäische Sozialismus und die Krise  
des Kapitalismus ..... 25

*Rainer Juch*

Probleme der regionalen Wirtschafts-  
förderung am Beispiel Wiens ..... 37

*Hans-Joachim Bodenhöfer - Walter Ötsch*

Kosten und Finanzierung der beruflichen  
Bildung ..... 59

### KOMMENTAR:

*Ferdinand Lacina - Theodor Prager*

Nochmals:

Unsere Differenzen mit Ota Šik ..... 79

---

## **Unsere Autoren**

HANS-JOACHIM BODENHÖFER ist Professor an der Universität für Bildungswissenschaften in Klagenfurt

RAINER JUCH ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

FERDINAND LACINA ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

HERBERT OSTLEITNER ist Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaft der Universität Wien

WALTER ÖTSCH ist Assistent an der Universität für Bildungswissenschaften in Klagenfurt

THEODOR PRAGER ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

MICHEL ROCARD ist Generalsekretär der Sozialistischen Partei Frankreichs

---

*Diskussionsbeiträge für die Rubrik »Kommentare« sind willkommen. Sie sollten jedoch die Länge von 12 Standard-Maschinseiten (à 30 Zeilen) nicht überschreiten.*

*Die Redaktion*



## **Zur Finanzierung des konjunkturellen Budgetdefizits**

Die globale Rezession der Jahre 1974/75, ihre Ursache und ihre Nachwirkungen werden — so läßt sich heute bereits absehen — sowohl die Analysen der Wirtschaftsforscher als auch die Praktiker der Wirtschaftspolitik noch geraume Zeit beschäftigen. Statt neuer Wachstumsrekorde war es damals zu einer neuen »Höchstleistung« gekommen — dem größten Kollektivirrtum der Wirtschaftsprognostiker, die in ihren Voraussagen für 1975 die Dauer und das Ausmaß der wirtschaftlichen Krise unterschätzt und damit die Schockwirkung verstärkt hatten, die die Schrumpfung des Nationalprodukts und das sprunghafte Ansteigen der Arbeitslosigkeit in fast allen westlichen Industrieländern erzeugten.

Im wesentlichen werden diese Fehlprognosen auf die falsche Einschätzung des Verhaltens von Unternehmern und Konsumenten in der Rezessionsperiode und auf die unerwartete Reaktion der Wirtschaftspolitik in großen Industrieländern zurückgeführt, die noch 1974 einen scharf restriktiven Kurs steuerte. Im Gegensatz zu früheren konjunkturellen Rückschlägen erwies sich der private Konsum nicht als stabilisierender Faktor; die abrupte Steigerung des Ölpreises und in späterer Folge auch der Rückgang der Beschäftigung führten zu einer Verunsicherung der Konsumenten, die sich in einer starken Erhöhung der Sparquote niederschlug. Auch der Rückgang der privaten Investitionen läßt sich nicht allein aus der konjunkturellen Entwicklung erklären. Die Unternehmen reagierten auf die einschneidendsten Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit dem zweiten Weltkrieg — die Veränderungen von Austauschverhältnissen, Währungsparitäten, die Verstärkung der Inflationsbewegung und das Entstehen protektionistischer Tendenzen — mit einer fühlbaren Einschränkung der Investitionen. Diese Zurückhaltung prägt auch noch den Aufschwung, der Ende 1975 einsetzte. Eine generell pessimistische Einschätzung künftiger Wachstumsmöglichkeiten, Unsicherheit über die technische Entwicklung im Energiesektor und in zahlreichen Produktionsbereichen dämpften die Investitionsbereitschaft. Dies und die Verschärfung der Verteilungskonflikte in vielen Ländern können als we-



sentliche Ursachen dafür angegeben werden, daß eher Rationalisierungsinvestitionen als ein Ausbau von Kapazitäten vorgenommen wurde. Als Folge davon sehen sich zahlreiche Industrieländer heute mit dem bereits überwunden geglaubten Problem struktureller Arbeitslosigkeit konfrontiert.

Österreich hat die Rezession 1974/75 zweifellos leichter überwunden als die meisten anderen Staaten, insbesondere konnte die Beschäftigung österreichischer Arbeitskräfte stabil gehalten werden. Der Wachstumsrückschlag war jedoch bedeutend. Nach vorliegenden Schätzungen wird die Industrieproduktion erst im Jahre 1977 das bereits 1974 erreichte Niveau überschreiten. Wesentlicher Faktor für die günstigere Entwicklung unseres Landes war zweifellos die expansive Budgetpolitik des Jahres 1975. Nach einer Schätzung des Instituts für Wirtschaftsforschung konnte durch zusätzliche Staatsausgaben im Jahre 1975 ein weiteres Schrumpfen des Nationalprodukts um etwa eineindrittel Prozentpunkte vermieden werden. Die unmittelbar nachfragewirksamen Ausgaben des Bundes werden sowohl in diesem Gutachten wie in einer Untersuchung des Instituts für Höhere Studien auf etwa 4 Milliarden Schilling geschätzt, inklusive Bestellungen sogar auf rund 5 Milliarden. Der größere Teil des konjunkturellen Budgetdefizits ist nach diesen Quellen jedoch nicht auf diese, meist als »diskretionär« bezeichneten Maßnahmen aktiver Konjunkturpolitik, sondern auf die konjunkturbedingte Minderung der Einnahmen und die Auswirkung anderer »automatischer Stabilisatoren« zurückzuführen. So mußte 1975 ein konjunkturell verursachter Rückgang von Steuereinnahmen in der Höhe von mehr als 15 Milliarden hin genommen werden, es kam zu einer konjunkturell bedingten Erhöhung der Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung um 4,2 Milliarden Schilling, ferner mußte der Reservefonds der Arbeitslosenversicherung in der Höhe von 230 Millionen in Anspruch genommen werden.

Es wäre jedoch übereilt, mit einem »Wir sind noch einmal davongekommen!« zur wirtschaftspolitischen Tagesordnung überzugehen. Das tiefe Loch, das die Krise 1974/1975 in unseren Staatssäckel gerissen hat, wird nicht nur die künftigen Jahre durch Zinsen und Tilgungen für die gestiegene Staatsschuld belasten, auch strukturelle Probleme der Staatsfinanzierung werden fühlbar werden. Hier ist zu erwähnen, daß nur wenige Staatseinnahmen ein längerfristig überproportionales Wachstum aufweisen. Die Lohn- und Einkommensteuer wurde — und wird sicherlich auch in Zukunft — periodisch durch Reformen des Tarifs der nominellen Einkommensentwicklung an-



gepaßt; die Unternehmersteuern haben selbst in der Hochkonjunktur nur unterdurchschnittlich wachsende Erträge eingebracht, der Konjunkturerinbruch hatte absolute Rückgänge dieser Erträge zur Folge. Wichtige Verbrauchssteuern, wie beispielsweise die Mineralölsteuer, sind betragsmäßig fixiert, überdies können die Erträge nur zweckgebunden eingesetzt werden. Auf wichtige Einnahmequellen wie Zölle muß der Staat als Folge der Integrations- und Freihandelsverträge weitgehend verzichten. Gleichzeitig wird die öffentliche Hand mit dem Problem stark überproportional wachsender Ausgaben in einigen Bereichen konfrontiert, als Beispiel sei hier nur der Sektor der Gesundheitssicherung angeführt. Da auf diese Weise bereits die Budgets der Hochkonjunktur eine Erhöhung des strukturellen Defizits aufwiesen, konnten für eine Politik der Gegensteuerung in künftigen Rezessionen nur ungenügende Reserven geschaffen werden.

Ähnlich ist die Situation bekanntlich in einer ganzen Reihe von OECD-Staaten, wobei die finanzpolitische Problematik sich in manchen Ländern noch viel bedrohlicher gestaltet als in Österreich. Überall führten die in der Krise von den Regierungen angewandten Maßnahmen keynesianischer Wirtschaftspolitik zu einem drastischen Anstieg der Staatsschuld. Damit rückt dieses Problem, dem in den Jahren relativ stabilen Wachstums von der herrschenden Theorie wenig Beachtung geschenkt wurde, wieder in den Brennpunkt finanzwissenschaftlicher Erörterungen. Dabei geht es unter anderem um die Frage der Grenzen staatlicher Verschuldung, wobei nicht nur das Niveau, sondern vor allem auch das Tempo des Anstiegs der Staatsverschuldung als relevant betrachtet werden. Wieviel hier vom Verhältnis dieser beiden Größen abhängt, läßt sich am Beispiel der USA, einem der Industrieländer mit der höchsten Pro-Kopf-Quote staatlicher Verschuldung, illustrieren. Eine für das Jahr 1977 erwartete Senkung der Einkommensteuer in den Vereinigten Staaten würde zwar zu einer weiteren substantiellen Erhöhung der Staatsschuld führen, die Gesamtbelastung des Staatshaushaltes mit Annuitäten und die Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch die öffentliche Hand jedoch nur marginal erhöhen.

Anders stehen die Dinge in einem Land mit niedrigem Ausgangsniveau wie Österreich, das mit der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern mit einer relativ geringen Pro-Kopf-Verschuldung zählt. Von diesem niedrigen Niveau aus resultierte das notwendige deficit-spending des Bundes in einer Verdoppelung der Staatsschuld von 61,4 Milliarden Schilling (1974) auf 127,4 Mil-



liarden Schilling (Oktober 1976). Damit wuchs sie beträchtlich rascher als das nominelle Brutto-Nationalprodukt, dementsprechend stieg die Staatsschuldenquote (Finanzschuld in Prozent des BNP) von 10 auf etwa 18 Prozent. Im Vergleich zur letzten Rezession 1967 war der Anstieg der Staatsschuld deutlich stärker, worin zunächst einmal der Unterschied in der Heftigkeit des Rückschlags zum Ausdruck kommt. Die »siebenundsechziger« Rezession war ja insofern keine echte Rezession gewesen, als damals das BNP immerhin noch um 2,4 Prozent zugenommen hatte. Dazu kommt, daß 1975 der Staatshaushalt stärker gegensteuerte als 1967. Von 1966 bis 1968 war die Staatsschuld nur von rund 11 auf 13 Prozent gestiegen, im darauffolgenden zweiten Jahr des Konjunkturaufschwungs blieb die Staatsschuldenquote stabil und sank dann sogar bis 1974 auf 10 Prozent. Im Vergleich dazu zeichnet sich diesmal eine beunruhigende Entwicklung ab. Kann man den Anstieg der Staatsschulden im »Erholungsjahr« 1976 vom Standpunkt des Konjunkturaufschwungs aus noch als normal betrachten, so bedeutet ihr prognostiziertes abermaliges überproportionales Wachstum im zweiten Aufschwungsjahr 1977 — nach dem Bundesvoranschlag auf über 20 Prozent — eine Abweichung vom Muster der letzten Rezession.

Der weitere Verlauf der Entwicklung kann nur schwer abgeschätzt werden, jedenfalls kann aber mit einer Stabilisierung der Staatsschuld auch bei günstiger Konjunkturerwicklung frühestens 1978 gerechnet werden.

Es gibt allerdings viele Stimmen, die ein Anhalten der Konjunktur bezweifeln — so zum Beispiel die OECD. Wir wollen uns hier jedoch nicht in konjunkturprognostische Erörterungen einlassen und unterstellen, daß die optimistischen Prognosen recht behalten werden. Doch muß selbst bei Annahme der optimistischen Variante mit einer Rezession im Jahre 1979 gerechnet werden. Dies würde sowohl dem für Österreich in den fünfziger und sechziger Jahren als auch für die meisten anderen Industriestaaten als normal zu betrachtenden zyklischen Verlauf des Wachstums entsprechen. Die Wiederholung der mehr als sechsjährigen Hochkonjunktur 1968 bis 1974 ist im gegenwärtigen Stadium der kapitalistischen Industriestaaten als äußerst unwahrscheinlich anzusehen.

Wenn diese Überlegungen zutreffen, so muß man damit rechnen, daß 1980 die Staatsschuld zwischen 23 bis 25 Prozent des BNP ausmachen wird.

Als Konsequenzen ergeben sich folgende Alternativen: — eine steigende Belastung des Budgets und ein Druck auf die Steuerquote am BNP durch den Zinsendienst,



wenn man annimmt, daß die Zinsenzahlungen durch ordentliche Einnahmen finanziert werden;

- eine steigende Inanspruchnahme des österreichischen Kapitalmarkts selbst dann, wenn die Netto-Neuverschuldung null wäre, und um so mehr, je höher die zu finanzierenden Defizite sein werden.
- Durch eine erhöhte Kreditaufnahme im Ausland könnte allerdings die Zinsbelastung herabgesetzt und der österreichische Kapitalmarkt geschont werden.

Der Weg ins Ausland ist jedoch ebenfalls problematisch. Insbesondere auf zinsgünstigen Märkten wie auf dem Schweizer Kapitalmarkt könnten sich nämlich ebensolche Verdrängungseffekte wie bei Inlandsverschuldung einstellen, die gerade zinsempfindliche Investoren wie etwa die österreichische Elektrizitätswirtschaft treffen müßten. Noch schwerere Bedenken gegen diesen Ausweg müssen im Hinblick auf die ungewisse Entwicklung unserer Zahlungsbilanz angemeldet werden. Schon bei der gegenwärtigen Struktur der Staatsschuld weist der Tilgungsplan für 1980 bereits gleich hohe Zahlungen an in- und ausländische Gläubiger von jeweils etwa 6,5 Milliarden Schilling auf. Berücksichtigt man zusätzlich die Zahlungen des privaten Sektors an das Ausland, so ergibt sich schon aus dem Umschuldungsbedarf eine beachtliche Inanspruchnahme der Verschuldungsmöglichkeiten im Ausland.

In diesem Dilemma befinden sich, dies wurde bereits ausgeführt, zahlreiche europäische Staaten. Es ist daher anzunehmen, daß der Druck der Regierungen auf die Zentralbanken zunehmen wird, durch Ingangsetzen der Notenpresse die Finanzierungsprobleme zu erleichtern. An diesem Problem wird man auch in Österreich nicht vorbeigehen können.

Aus guten, in der historischen Erfahrung wurzelnden Gründen wurden hierzulande wie in vielen anderen starke institutionelle Barrieren errichtet, um eine inflatorische Geldschöpfung durch den Staat zu vermeiden. Die letzten Jahrzehnte lehren jedoch, daß ein solcher inflatorischer Prozeß auch in Gang gesetzt werden kann, wenn die Regierungen immer mehr auf die internationalen Kapitalmärkte abgedrängt werden. Über den Umweg »internationaler« Geldschöpfung stellen sich dann eben jene Effekte ein, die man mit strengen nationalen Regelungen vermeiden will.

In Österreich wurde anlässlich der letzten Novelle zum Nationalbankgesetz im Jahre 1969 die Möglichkeit, kurzfristige Bundesschatzscheine durch die Nationalbank belehnen zu lassen, erweitert. Bis dahin war das Volumen für solche Transaktionen betragsmäßig fixiert, seither sind sie mit einem Satz von 5 Prozent der öffentlichen Abgaben



des Bundes festgesetzt und dürfen lediglich für Zwecke der Kassenführung des Bundes verwendet werden. So sehr auf Grund der Erfahrungen eine bestimmte Begrenzung des Volumens für die Inanspruchnahme der Notenbank durch die öffentliche Hand geboten erscheint, so muß doch die Notwendigkeit einer rigiden Beschränkung der Laufzeit und der Verwendungsmöglichkeiten dieser Mittel in Frage gestellt werden.

Auch wirtschaftliche Tabus sollten von Zeit zu Zeit und aus gegebenem Anlaß, wie es so schön heißt, auf ihre Rationalität überprüft werden. Ein solcher Anlaß wäre wohl ein von Pessimisten erwartetes baldiges Einsetzen einer neuerlichen Rezession in Westeuropa, das zahlreiche Staatshaushalte vor die Notwendigkeit erneuter konjunkturpolitischer Gegensteuerung und damit vor große Finanzierungsschwierigkeiten stellen würde. Es ist daher an der Zeit darüber nachzudenken, in welcher Weise und in welchem Ausmaß die bestehenden gesetzlichen Regelungen geändert werden könnten, um der Situation gerecht zu werden.

Daß die begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten, die auf diesem Wege zur Verfügung stehen, keine Lösung des langfristigen Strukturproblems der Bewältigung wachsender Staatsaufgaben bei geringer werdenden Wachstumsraten bieten können, muß kaum gesagt werden. Unsere Vorstellungen dazu haben wir in dieser Zeitschrift schon des öfteren dargelegt. An dieser Stelle sollte lediglich — wie ja aus dem Gesagten deutlich hervorgeht — der unmittelbar konjunkturelle Aspekt des Verschuldungsproblems behandelt werden.



---

# Was wäre »Keynessche« Wirtschaftspolitik?

**Herbert Ostleitner**

---

Die gegenwärtige Wirtschaftskrise unterscheidet sich nicht nur ökonomisch — in ihrer Intensität und Dauer — von den Wachstumsschwankungen der Nachkriegszeit, sondern auch politisch, durch die unerwartete internationale Popularität jener konservativen Positionen in wirtschaftspolitischen Grundfragen, die viele als von der »Keynesschen Revolution« endgültig besiegt oder in die Defensive gedrängt glaubten. Unerwartet, aber nicht zufällig lebt mit der Steigerung der Arbeitslosenzahlen die Behauptung wieder auf, daß die Wirtschaftspolitik die »Grenzen des Machbaren« erreicht hätte, oder daß wegen der geringen Kenntnisse über die Reaktionsweisen der einzelnen Wirtschaftssubjekte auf wirtschaftspolitische Maßnahmen staatliche Interventionen die Konjunkturschwankungen eher vergrößern als verringern, oder daß angesichts der »Komplexität« gesellschaftlicher Zusammenhänge sich jede planvolle Politik der Steuerung des Wirtschaftsprozesses als naiver »Konstruktivismus«<sup>1</sup> erweisen müsse.

Hauptangriffsziel der verschiedensten Varianten des Konservatismus ist heute wie in den dreißiger Jahren die Keynessche Theorie und Wirtschaftspolitik, der einerseits ihr angebliches Versagen in der gegenwärtigen Krise vorgehalten, andererseits die Schuld an den Konjunkturschwankungen zugeschoben wird. Keynes' Optimismus, seine Überzeugung von der Möglichkeit, Arbeitslosigkeit dauerhaft bekämpfen zu können, wird von jenen abgelehnt, die auf die periodisch wiederkehrende Arbeitslosigkeit als Mittel der Disziplinierung der Arbeiterschaft, als Mittel zur Steigerung der Produktivität, als Mittel zur Erhaltung der politischen Macht der Unternehmer nicht verzichten wollen. Diese Situation erfordert die erneute Auseinandersetzung mit der Keynesschen Theorie. Nach den Erfahrungen mit »antizyklischer« Konjunkturpolitik wird man aber an diese Theorie anders herangehen müssen, als dies in den fünfziger und sechziger Jahren geschehen ist. Glaubten viele »Keynesianer« damals in den globa-



len Veränderungen der staatlichen Ausgaben und Einnahmen ein Instrument zur Verminderung der Konjunkturschwankungen, der Arbeitslosigkeitsraten und der Stagnationsgefahr gefunden zu haben, das lediglich durch den behutsamen Einsatz der Geldpolitik zu ergänzen wäre (und daß Keynes sich die Lösung des Beschäftigungsproblems so vorgestellt hätte), so wird man heute zu prüfen haben, ob nicht wichtige Elemente der Keynesschen Theorie und seiner wirtschaftspolitischen Strategie übersehen, vergessen oder verdrängt worden sind, die zum Verständnis der gegenwärtigen Lage Entscheidendes beizutragen hätten. Im folgenden wird zu zeigen versucht, daß Keynes sich keineswegs als jener Theoretiker der antizyklischen Konjunkturpolitik verstand, als der er in die ökonomischen Lehrbücher und in das Verständnis der Wirtschaftspolitiker einging, sondern daß er von der Notwendigkeit grundlegender Reformen der Basisinstitutionen der Marktwirtschaft als Voraussetzung zur dauerhaften Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels überzeugt war. Keynes war zwar kein Sozialreformer; seine politischen Haltungen waren widersprüchlich, möglicherweise war er nur aus ästhetischen Gründen an der Beseitigung der Arbeitslosigkeit interessiert.<sup>2</sup> Nicht aber seine expliziten politischen Einstellungen sind heute interessant, sondern die Argumentationskette, die seine Theorie durchzieht: Vom theoretischen Nachweis der Instabilität marktwirtschaftlicher Systeme und der Möglichkeit langfristiger Stagnation über die Diskussion wirtschaftspolitischer Instrumente bis zur Konsequenz, daß ohne Reformen der Basisinstitutionen, ohne Eingriffe in die privaten Entscheidungsverhältnisse, dauerhafte Vollbeschäftigung nicht zu verwirklichen ist. Diese Argumentationskette wird im folgenden skizziert. Sie ist auch dann von fundamentaler Bedeutung, wenn man die seit den dreißiger Jahren eingetretenen Veränderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigt, die eine von Keynes abweichende Analyse nahelegen. (Dies gilt in erster Linie für die Spekulation, die sich einerseits vom Wertpapiermarkt auf Rohstoff- und Geldmärkte verlagert hat, andererseits wegen der Langfristigkeit der Investitionspläne der multinationalen Konzerne und institutionellen Anleger zum Teil eine untergeordnete Rolle spielt.)

### **Die Instabilität der Marktwirtschaft**

Ökonomische Theorien reflektieren oft die politische Grundhaltung eines Theoretikers. Wer zum Kapitalismus keine Alternative sieht, wird auch theoretisch die Überlegenheit dieses Systems nachzuweisen versuchen; wer sich von der Überwindung des Kapitalismus gesellschaftliche Fortschritte erwartet, wird zu Theorien neigen, die die Krisenanfälligkeit und die dieser Gesellschaftsform immanenten Vergeudungstendenzen analysieren. Keynes ist eine jener seltenen Ausnahmen, die diese Regel bestätigen. Er lehnte den Sozialismus ab (»Der Klassenkampf wird mich auf der Seite der gebildeten Bourgeoisie finden«),<sup>3</sup> er studierte nie marxistische Ökonomie. Er entwickelte aber eine Theorie, in deren Zentrum der Gedanke der Instabilität der Marktwirtschaft steht.

Die Marktwirtschaft ist nach Keynes in zweifacher Weise »instabil«. Im



engeren (ökonomischen) Sinn heißt Instabilität, daß zur Erhaltung der Vollbeschäftigung ein stetiges Wachstum des Kapitalstocks notwendig ist,<sup>4</sup> der privatwirtschaftlich organisierte Investitionsprozeß aber starke Unregelmäßigkeiten aufweist, da Abweichungen vom Vollbeschäftigungsniveau sich kumulativ verstärken. Im weiteren (politischen) Sinn ist die Marktwirtschaft instabil, weil innerhalb des Systems jene Faktoren, die es aus einer Stagnationsphase herausführen könnten, zu spät und zu schwach wirksam werden — ein längerfristiges »Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung«<sup>5</sup> ist der wahrscheinlichste Fall.

Im Gegensatz zur herrschenden Theorie seiner Zeit, die die Krisen und Beschäftigungsprobleme vorwiegend durch »exogene« Faktoren (staatliche Interventionen, gewerkschaftliche Macht) oder »psychologisch« zu erklären suchte, erbrachte Keynes den theoretischen Nachweis, daß in der sich selbst überlassenen Marktwirtschaft die Auslastung der Arbeitskräfte und Kapazitäten nur in den kurzen Phasen der Hochkonjunktur erreicht wird, in den längeren Stagnationsphasen hingegen regelmäßig hohe Arbeitslosigkeit auftritt. Daß er damit das größte Tabu der Ökonomie verletzt hatte, zeigte die Reaktion. Seit der Veröffentlichung der »General Theory of Employment, Interest and Money«<sup>6</sup> haben sich zahlreiche ökonomische Theoretiker mit spitzfindigen Argumenten um den Beweis des Gegenteils bemüht. Während es aber der orthodoxen Theorie bei einigen nicht-professionellen Vorläufern Keynes' schnell gelungen war, sie zu Sonderlingen und Außenseitern zu stempeln — tatsächlich kam die Kritik an der Orthodoxie vor Keynes aus den Kreisen der Amateur-Ökonomen<sup>7</sup> —, konnte die Keynes'sche Theorie nur »widerlegt« oder zumindest gezähmt werden, nachdem man wichtige Annahmen vernachlässigt oder verändert hatte.

Da nach der Überzeugung der herrschenden »neoklassischen« Theoretiker die sich selbst überlassene Marktwirtschaft zur Vollauslastung aller Kapazitäten tendiert, suchten sie nach Widersprüchen, Lücken und speziellen Annahmen in der Keynesschen Theorie, um den quer zur klassischen Tradition stehenden Gedanken der Instabilität als unbegründbar oder als unplausiblen Spezialfall abwehren zu können. Bald nach Veröffentlichung der »General Theory« traten zwei Argumente gegen die Keynessche Theorie in den Vordergrund, derer sich die Keynes-Gegner bis heute bedienen: Keynes hätte die expansiven Wirkungen übersehen, die von der Steigerung des Realwerts des Geldes bei fallenden Preisen ausgehen, und die völlige Starrheit von Löhnen und Preisen angenommen, um seine Beweise zu führen.

Wenn in einer Stagnationsphase die Löhne und Preise fallen, so steigt der in Gütern gemessene Wert des bar gehaltenen Geldes. Unter der Annahme, die Wirtschaftssubjekte planten stets ein für sie optimales Verhältnis zwischen Konsumausgaben und Realwert der Kasse, werden sie nun, da der reale Wert ihrer Kasse unerwartet gestiegen ist, zusätzliche Konsumausgaben tätigen, die schließlich einen neuen Aufschwung herbeiführen. Unterstützt wurde dieser »Realkasseneffekt« durch ein Verteilungsargument: Sofern die Preise nicht im gleichen Tempo fallen wie die Löhne, steigt der Einkommensanteil der Unternehmer; das neue Gleichgewicht wird durch den Aufschwung erreicht, der von den steigenden Gewinnen



ausgelöst wird. Es könne daher kein »Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung« geben.

Das zweite Argument folgt konsequent, wenn man das erste akzeptiert. Wenn der Realkasseneffekt die Möglichkeit eines Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung ausschließt, dann muß Keynes, um seine Stagnationstheorie halten zu können, völlige Starrheit der Löhne und Preise angenommen haben. Die Gültigkeit seiner Theorie beruhe daher auf einer speziellen Annahme, die erstens empirisch unhaltbar sei und zweitens, soweit sie kurzfristig gilt, die Gewerkschaften mit der Verantwortung für die Arbeitslosigkeit belastet, verhindern doch die Gewerkschaften das notwendige Fallen der Löhne. Beide Argumente sind Varianten des neoklassischen Grundgedankens: flexible Preise (einschließlich der Preise der Faktoren) garantieren Vollbeschäftigung und eine optimale, der Nachfrage entsprechende Verwendung der Ressourcen. Es gibt keinen »Fehler im Preissystem«.<sup>8</sup>

*Gegen die neoklassische Keynes-Interpretation muß die Keynesische Theorie als der Versuch verstanden werden, die dem Preissystem immanenten Unzulänglichkeiten nachzuweisen.* Ihre Gültigkeit beruht weder auf der Vernachlässigung der Vermögenseffekte noch auf der speziellen Annahme konstanter Preise und Löhne, da Keynes sowohl verschiedene Vermögenseffekte von Preissenkungen berücksichtigt als auch die *volle Flexibilität aller Preise* auch bei Unterbeschäftigung annimmt. Die Vermögenseffekte einer Preisniveausenkung hielt Keynes aber für keineswegs ausreichend, um einen neuen Aufschwung zu bewirken. Denn mit dem Fall des Preisniveaus steigt auch die Reallast der Verschuldung und in der Folge die Zahl der Konkurse. Die Umverteilung des Einkommens zu den Rentiers, die eine unterdurchschnittliche Konsumneigung aufweisen, verringert die Gesamtnachfrage nach Konsumgütern.<sup>9</sup> Ob auch eine Umverteilung zu den Unternehmern stattfinde, sei ungewiß. Soweit das Preisniveau sich parallel zum Lohnniveau bewegt, werden Preise, Kosten und Gewinne proportional fallen, ohne Wirkung auf das Niveau der Produktion. Eine drastische Senkung der Löhne (um mindestens 20 Prozent)<sup>10</sup> könnte zwar indirekt expansive Wirkungen auslösen, wenn die Unternehmer die Lohnsenkung als Verbesserung ihrer Position interpretieren;<sup>11</sup> wegen der sozialen Krisen, die eine solche Lohnsenkung auslösen müßte, sei sie aber undurchführbar. Kleine Lohnsenkungen bleiben wirkungslos, große gefährden die Sozialordnung.

Ein »Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung« bleibt daher auch bei Berücksichtigung des Realkasseneffekts und anderer Vermögenseffekte möglich. Die »Mengeneffekte« (Arbeitslosigkeit, unausgenützte Kapazitäten) ergeben sich daher nicht aus der Annahme, es gäbe keine »Preiseffekte«. Keynes hat, im Gegensatz zur Keynes-Interpretation der »keynesianischen Literatur«<sup>12</sup> und der seiner orthodoxen Kritiker, keine fixen Preise angenommen oder auch nur langsamer reagierende Preise als Mengen. Für die in den dreißiger Jahren entstandene Theorie der »unvollständigen« oder »monopolistischen« Konkurrenz zeigte er kaum Interesse. Keynes blieb preistheoretisch — auf der Ebene der Entscheidungssubjekte, nicht auf der Marktebene — in der neoklassischen Tradition. Die Beschäftigung kann



bei Keynes nur steigen, sofern die Preise steigen — auch bei hoher Arbeitslosigkeit wird jede Zunahme der Beschäftigung durch das Steigen des Preisniveaus zum Sinken der Reallöhne führen. Keynes gibt dafür zwei Begründungen. Erstens steigen die Stückkosten bei einer Vergrößerung der Produktion wegen der Wirkung des Ertragsgesetzes;<sup>13</sup> zweitens sei zu berücksichtigen, daß nicht nur die Erträge, sondern auch die Kosten subjektiv erwartete Größen darstellen, insbesondere die Kosten des Einsatzes bestehender Kapazitäten. Sind die unternehmerischen Ertragserwartungen günstig, so werden die Kosten der Abnutzung der Maschinen, der Verwendung der Rohstoffe und so weiter als hoch eingeschätzt; sind die Ertragserwartungen pessimistisch, werden diese »Gebrauchskosten« als niedrig eingeschätzt.<sup>14</sup>

*Unerwünschte Mengeneffekte treten daher nicht etwa deshalb auf, weil sich die Preise nicht wie in der neoklassischen Theorie bewegen, sondern weil das Preissystem grundsätzlich, auch bei völliger Flexibilität aller Preise, bei Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Nachfrage und der Kosten im Rahmen eines nicht organisierten Marktes die Vollbeschäftigung nicht garantieren kann.* Weil das Preissystem im Rahmen des nicht organisierten Marktes nicht jene Preise hervorbringt, die die Vollbeschäftigung aller Ressourcen garantieren würden, treten kumulative Prozesse auf (Instabilität im engeren Sinn); weil das Preissystem keine Informationen über die Zukunft liefert, kommt es zum »Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung« (Instabilität im weiteren Sinn).

### Kumulative Prozesse

Die neoklassische Theorie der optimalen Allokation durch das Preissystem ist nur für den Fall des organisierten Marktes voll ausgearbeitet. Walras, der Begründer der Theorie des »allgemeinen Gleichgewichts« bei »vollständiger Konkurrenz«, setzt eine fiktive ideale Börse voraus, auf der die Tauschvorgänge erst in jenem Augenblick stattfinden, in dem ein »Auktionator«, nachdem er die verschiedensten Preise für die einzelnen Güter ausgerufen hat, die Gleichgewichtspreise ermitteln konnte, bei denen Angebot und Nachfrage übereinstimmen. Zu »Ungleichgewichtspreisen« darf es keine Transaktionen geben, weil dann das System der Tauschvorgänge nicht notwendig zum »Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung« tendiert. Auch die neuere Gleichgewichtstheorie weiß über das Funktionieren einer Marktwirtschaft ohne Auktionator und ohne vollkommene Märkte für alle zukünftigen Güter kaum etwas auszusagen. Die für die Verteidigung marktwirtschaftlicher Prinzipien herangezogenen »Beweise« der ökonomischen Theorie sind in einem fiktiven institutionellen Rahmen entwickelt worden, der mit einer realen Marktwirtschaft keine Ähnlichkeiten aufweist; diese »Beweise« beweisen daher wenig.

Keynes dagegen ging von wirklichkeitsnahen institutionellen Annahmen aus. Die Unternehmer treffen ihre Entscheidungen auf der Basis unvollständiger Informationen über die Entwicklung der Preise, der Kosten und der Nachfrage. Zum Teil liegen überhaupt keine Informationen vor, vor allem über langfristige Entwicklungen.<sup>15</sup> Die Konsumenten planen



ihre Ausgaben in Abhängigkeit vom vergangenen, laufenden und vom erwarteten<sup>16</sup> Einkommen. Ihre Ersparnisse verbleiben als ungeplante Restgröße. Die Einflußmöglichkeiten der Konsumenten sind wesentlich geringer als jene der Unternehmer, die über Investitionen und Preise und damit über Beschäftigung und Volkseinkommen entscheiden. Die Unternehmer sind auch gegenüber den Arbeitnehmern in der stärkeren Position, da am Arbeitsmarkt nur über die Geldlöhne, nicht über die Reallöhne abgeschlossen werden kann.<sup>17</sup>

In diesem Rahmen können vom Vollbeschäftigungsniveau wegführende kumulative Prozesse auftreten. Das Preissystem informiert nicht über die zukünftige Preisentwicklung, da in einer Geldwirtschaft die relevanten Nachfragesignale nur von tatsächlichen Kaufakten, nicht von geplanten Kaufakten ausgehen. Die Unternehmer werden über die künftigen Kaufakte nicht informiert, da mit einer Sparentscheidung nicht notwendig eine Entscheidung über einen bestimmten zukünftigen Konsumakt einhergeht und die institutionellen Bedingungen für einen solchen Informationsfluß auch gar nicht gegeben wären. Gehen nur von tatsächlichen Kaufakten Informationen aus, so sagen die in dieser Weise zustande gekommenen Preise nichts darüber aus, wie die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt werden könnten. Nicht die mangelnde Information ist aber entscheidend, sondern der Handlungszusammenhang, in dem die Unternehmer stehen. Sieht sich ein Unternehmer in seinen Ertragserwartungen enttäuscht, erleidet er Verluste, so wird er sein Angebot verringern und seine Kosten zu senken trachten. Dieses bei gegebenem Informationsstand und der Handlungsmaxime »Gewinnmaximierung« subjektiv rationale Verhalten führt zu einer Kette von Preis- beziehungsweise Absatzenttäuschungen und schließlich zu einer Vergrößerung der Verluste. »Eine Abweichung vom Gleichgewicht tendiert dazu, sich selbst zu verstärken.«<sup>18</sup> Der Abschwung kann einen unteren Gleichgewichtspunkt erreichen, sofern sich a) die Arbeitslosen zur Auflösung ihrer Ersparnisse gezwungen sehen und die Regierung wegen der unerwartet zurückbleibenden Einnahmen automatisch ein höheres Budgetdefizit in Kauf nehmen muß<sup>19</sup> oder b) das Volkseinkommen wegen der Multiplikatorwirkung einer Senkung des Investitionsniveaus sich auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert. (Der Multiplikator ist kleiner als unendlich!)

Solche kumulativen Prozesse hat Keynes im Rahmen ökonomischer »Kausalmodelle« studiert. Während die neoklassische Gleichgewichtstheorie entweder vom Zeitablauf gänzlich abstrahiert oder, wie in der Walrasianischen Theorie der Tauschprozesse, nur eine »logische«, keine »historische« Zeit kennt,<sup>20</sup> geht Keynes von einer kleinen Zahl wichtiger, andere Größen kausal bestimmender Variablen aus und zeigt das Wirken der Kausalstruktur im Zeitablauf. »Unabhängige Variable«, die die »abhängigen Variablen« kausal beeinflussen, sind die Konsumneigung, die Ertragserwartungen und der Zinssatz; diese bestimmen die Investitionen, die Beschäftigung, das Volkseinkommen und die Ersparnisse. Veränderungen der Größe der unabhängigen Variablen lösen kumulative Prozesse aus, die nur nach Rückwirkungen auf die unabhängigen Variablen zum Stillstand gelangen. Das Preissystem selbst wirkt nicht automatisch stabili-



sierend, sondern trägt seinerseits zur Instabilität bei, da die Preise, zu denen die Transaktionen erfolgen, in einer Phase des »Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung« zwar »Gleichgewichtspreise« sein können, sich aber von jenen Preisen unterscheiden, die die optimale Verwendung aller Ressourcen herbeiführen könnten. Die Flexibilität der Preise bleibt demgegenüber sekundär.

### Wechselwirkungen zwischen dem realen und dem monetären Sektor

Auch die Rolle des Geldes beschrieb Keynes anders als die neoklassischen Theoretiker. Nach der typisch neoklassischen Auffassung ist Geld ein »Schleier«, der über den realen Vorgängen liegt. Als Institution sei das Geld zwar wichtig, die Menge des umlaufenden Geldes bliebe aber ohne Einfluß auf die relativen Preise und auf die realen Vorgänge. Für Keynes ist eine Geldwirtschaft ein Wirtschaftssystem, in dem das Geldwesen eine eigenständige Rolle spielt und die Motive und Entscheidungsprinzipien beeinflusst.<sup>21</sup> Den Begriff des »neutralen Geldes« hielt er daher für unsinnig.<sup>22</sup> Im Gegensatz zur Neoklassik, die das Zinsniveau durch reale Faktoren erklärte oder als Belohnung für das »Warten«, das heißt für das »Opfer« des Konsumaufschubs verstand, ist der Zinssatz nach Keynes ein rein monetäres Phänomen, dessen Veränderung durch Geldangebot und Geldnachfrage bestimmt wird. (Bei Keynes findet sich, wie bei Marx und Kalecki, keine Theorie des Zinsniveaus, nur eine Theorie der Zinsschwankungen.)

Die Nachfrage nach Geld wird von vier »Liquiditätsmotiven« beeinflusst: vom Vorsichtsmotiv, vom Transaktionsmotiv, vom Finanzmotiv<sup>23</sup> und vom Spekulationsmotiv. Geld wird auf Grund des Vorsichtsmotivs gehalten, um unerwarteten Zahlungsverpflichtungen rasch nachkommen zu können; auf Grund des Transaktionsmotivs, um bei unvollständiger Synchronisation der Einnahmen- und Ausgabenströme die laufenden Geschäfte reibungslos abwickeln zu können. Von weit größerer Bedeutung sind das Finanzmotiv und das Spekulationsmotiv. Auf Grund des Finanzmotivs<sup>24</sup> wird Geld dann nachgefragt, wenn eine Entscheidung für die Ausweitung einer ökonomischen Aktivität, insbesondere eine Entscheidung über die Durchführung zusätzlicher Investitionen, getroffen worden ist. Zusätzliche Investitionen können nicht aus der Transaktionskasse finanziert werden, sie bedingen eine Steigerung der Nachfrage nach »Liquidität«. Verfügt ein Unternehmen nicht über die entsprechende Liquidität — aus Gewinnen oder über Bankkredite —, so kann die geplante Investition nicht durchgeführt werden. Da sich die Investitionen nicht von selbst finanzieren, sondern ein ausreichendes Geldangebot voraussetzen, kann das Bankensystem, da es die Liquidität kontrolliert, auch den Aufschwung weitgehend kontrollieren. Den Banken, nicht den Sparern, kommt daher die Schlüsselposition für den Konjunkturaufschwung zu.<sup>25</sup> Daß die erhöhten Investitionen nach der Erhöhung des Volkseinkommens auch erhöhte Ersparnisse hervorrufen werden, ändert nichts am Finanzierungsproblem, da die Ersparnisse erst nach der Durchführung der Investition zu steigen beginnen.

Auf Grund des Spekulationsmotivs wird Geld von jenen gehalten, die



eine Änderung des Zinsniveaus beziehungsweise der Wertpapierpreise erwarten und diese Änderung zu profitablen Transaktionen nützen wollen. Wer mit einer Steigerung des Zinsniveaus rechnet, wird Geld halten, um zum richtigen Zeitpunkt Wertpapiere kaufen zu können. Sind die Investitionsmöglichkeiten in der Form einer Wertpapierbörse institutionalisiert, dann lassen sich solche Transaktionen kurzfristig durchführen. Dem Spekulationsmotiv kommt dann eine entscheidende Bedeutung für die gesamte Geldnachfrage zu. Gleichzeitig ist die Börse für Keynes aber diejenige Institution, die systematisch Fehlentscheidungen hinsichtlich Niveau und Struktur der Investitionen hervorruft. Denn die Wertpapierbörse macht zwar die Investitionsentscheidung für den individuellen Investor grundsätzlich reversibel, seine Investitionen liquide, nicht aber für die Gesellschaft. Die Existenz der Börse zwingt die Investoren, sich wie Spekulanten<sup>26</sup> zu verhalten, das heißt ihre Entscheidungen primär an den kurzfristigen Schwankungen der Wertpapierpreise zu orientieren statt alle Energien auf die Schätzung der langfristigen sozialen Erträge der Investitionen zu konzentrieren. Das Element unternehmerischen Planens tritt hinter das spekulative Element zurück, je weiter die Wertpapiermärkte entwickelt sind.

Die vier »Liquiditätsmotive« bestimmen die »Geldnachfragefunktion«. Diese Geldnachfragefunktion ist nach Keynes nicht — wie bei den Monetaristen — als fester und eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Volkseinkommen, dem Zinsniveau und der Geldnachfrage zu verstehen; sie ist nicht stabil. Im Gegenteil: Wegen des Finanzmotivs, das jede Änderung der Investitionspläne auf die Geldnachfrage durchschlagen läßt, und wegen des Spekulationsmotivs, das die unsicheren, sich rasch ändernden Erwartungen zum Ausdruck bringt, schwankt die Geldnachfrage stark.<sup>27</sup> *Keynes hat diese beiden »Liquiditätsmotive« eingeführt, um die Schwankungen der Geldnachfragefunktion zu erklären.* Diese Schwankungen sind zu berücksichtigen, wenn man mit Keynes behauptet, Zinssatzveränderungen würden durch die Geldnachfrage und das Geldangebot determiniert. Aus der Instabilität der Geldnachfragefunktion folgt nämlich, daß kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Veränderung der Geldmenge (dem Geldangebot) und dem Zinsniveau besteht,<sup>28</sup> die Zentralbank daher das Zinsniveau nicht beliebig durch Geldmengenveränderungen regulieren kann, solange die institutionellen Bedingungen der Spekulation nicht beseitigt sind.

Nicht nur zwischen der konjunkturellen Entwicklung und der Situation auf den Geld- und Finanzmärkten sieht Keynes enge Zusammenhänge, sondern auch zwischen der Liquiditätspräferenz und den langfristigen Stagnationstendenzen. Sofern es nicht gelingt, den langfristigen Zinssatz auf einem sehr niedrigen Niveau zu fixieren, wird der Investitionsprozeß vom Zinsniveau gebremst. Wegen der »Liquiditätsprämie«, die mit einer Geldhaltung verbunden ist und die sich durch Geldvermehrung ab einem bestimmten Punkt kaum weiter verringern läßt, wird Geld gehalten statt produktiv investiert. So wie sichere Geldanlagemöglichkeiten einen beträchtlichen Teil der Liquidität von der alternativen Anlage in unsicheren Investitionen ablenken können und dadurch den Industrialisierungsprozeß



hemmen,<sup>29</sup> so kann, bei höherem Stand der Industrialisierung, die »Liquiditätsprämie« den Akkumulationsprozeß zum Stillstand bringen. Sowohl kurz- als auch langfristig sieht Keynes Wechselwirkungen zwischen dem realen und dem monetären Sektor des ökonomischen Systems.<sup>30</sup>

### Wie wirkt die Geld- und Fiskalpolitik?

Will die Wirtschaftspolitik der Instabilität im engeren Sinn (kumulative Abweichungen vom Vollbeschäftigungsniveau) und der Instabilität im weiteren Sinn (die durch die Stagnationstendenzen ausgelösten sozialen Konflikte) mittels geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen entgegenwirken, so muß sie eine dritte Form der Instabilität berücksichtigen: die kurzfristigen Änderungen in den Reaktionsweisen der Wirtschaftssubjekte. Wie das Beispiel der Geldnachfragefunktion, die sich kurzfristig wegen Änderungen der spekulativen Erwartungen verschieben kann, zeigt, war Keynes davon überzeugt, daß die Wirtschaftspolitik nicht auf eine Konstanz der Reaktionsweisen vertrauen könne. *Jede wirtschaftspolitische Maßnahme ändert auch die Reaktionsfunktionen. Das Problem der »rationalen« Wirtschaftspolitik wird damit ungleich schwieriger, als es in einer Modellwelt konstanter Reaktionszusammenhänge erscheint.* Keynes sah den für ihn wichtigsten Unterschied zwischen seiner und der neoklassischen Theorie darin, daß er den Erfahrungen aus der Vergangenheit und den Erwartungen über die Zukunft einen zentralen Platz in seiner Theorie einräumte, trotz der unvermeidbaren Konsequenz, daß die »Lösungen«, die eine solche Theorie anzubieten hätte, nicht eindeutig, präzise und formal exakt sein können.<sup>31</sup> Diese Einstellung erklärt auch die Schärfe seiner Kritik an den ersten gesamtwirtschaftlichen Modellen Tinbergens, in denen er pseudonaturwissenschaftliche Verfälschungen des wirtschaftspolitischen Grundproblems sah.<sup>32</sup> Keynes diskutierte den Einsatz geld- und fiskalpolitischer Instrumente unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Instabilität der Reaktionsweisen.

Daß er dadurch zu anderen Ergebnissen gelangte als die späteren »keynesianischen« Modelltheorien, die die Konstanz der Reaktionsweisen voraussetzen, läßt sich am Beispiel der Multiplikatoreffekte der Staatsausgaben und am Beispiel der Geldpolitik zeigen. Die Theorie des »Beschäftigungsmultiplikators« ist der einzige Teil der Keynesschen Theorie, der, in vereinfachter Form, wirklich populär wurde. In der heute herrschenden Interpretation wird eine Steigerung der Staatsausgaben, zum Beispiel für zusätzliche Investitionen, eine Kette von Nachfrage- und Produktionssteigerungen nach sich ziehen, die schließlich zu einem überproportionalen Anstieg des Volkseinkommens und der Beschäftigung führt. Das Multiplikatorprinzip soll öffentliche Investitionen als Instrument der expansiven Konjunkturpolitik rechtfertigen.

Bei Keynes hingegen findet sich eine Beschreibung des empirischen, durch eine Investitionssteigerung ausgelösten Expansionsprozesses,<sup>33</sup> die zu einer weniger optimistischen Einschätzung der Effizienz der Fiskalpolitik Anlaß gibt. Die erste Folge einer Steigerung der staatlichen Investitionen ist die Reduzierung der Lager und die Steigerung der Konsum-



güterpreise. Saldiert man die Lagerverminderung (als »negative« Investition) mit der positiven staatlichen Nettoinvestition, so stellt sich der Fiskalpolitik das Problem, per saldo, bei Berücksichtigung des Kompensationseffekts der Lagerveränderung, einen wesentlich kleineren Investitionsstoß realisieren zu können als geplant. Die Größe des Investitionsstoßes wird davon abhängen, ob die Unternehmer die fiskalpolitische Maßnahme erwartet haben und wie sie deren Wirkung auf die Entwicklung der Gesamtnachfrage einschätzen. Ist schon die Größe des Investitionsstoßes wegen solcher Rückwirkungen auf die Erwartungen nicht vom Staat beliebig festsetzbar, vermindern darüber hinaus die Preis- und Verteilungswirkungen des Investitionsstoßes dessen Multiplikatoreffekt. Steigerungen der Konsumgüterpreise ändern die Konsumfunktionen, da ein Teil der geplanten Ausgaben aufgeschoben wird. Sie ändern die Einkommensverteilung zugunsten der Gewinnempfänger und erhöhen daher die gesamtwirtschaftliche Sparneigung. Wenn auch mittelfristig diese Größen, nach einigen Schwankungen, ihre Normallage wieder erreichen werden, so reduziert ihre Veränderung kurzfristig den Zuwachs an »effektiver Nachfrage«. Der Multiplikatoreffekt der Nettoinvestitionen liegt daher vor allem in den ersten Perioden wesentlich unter dem Multiplikator bei Konstanz der Reaktionsweisen. (Keynes hat in den dreißiger Jahren den Einsatz fiskalpolitischer Maßnahmen für Großbritannien nicht wegen ihrer der Geldpolitik grundsätzlich überlegenen Effizienz befürwortet, sondern wegen des drohenden Zahlungsbilanzdefizits, das eine Politik der niedrigen Zinssätze in einem außenwirtschaftlich stark verflochtenen Land nach sich ziehen müßte.<sup>34)</sup>

Auch die Wirksamkeit der Geldpolitik wird durch Veränderungen der Reaktionsfunktionen beeinträchtigt. Für Keynes, der von der »Zinsempfindlichkeit« eines großen Teils der Investitionen ausging<sup>35</sup>, lag das oberste Ziel der Geldpolitik in der drastischen Senkung des langfristigen Zinssatzes (auf zirka 2½ Prozent)<sup>36</sup> und im folgenden darin, den Zinssatz kontinuierlich auf diesem Niveau zu halten. Nach der Senkung des Zinsniveaus dürfte der langfristige Zinssatz nicht mehr als konjunkturpolitisches Instrument eingesetzt werden, keinesfalls dürften steigende Zinssätze den Aufschwung hemmen.<sup>37</sup> Da aber die Geldnachfragefunktion instabil ist, läßt sich dieses Ziel nur schwer erreichen. Glauben die Geldnachfrager, daß es der Zentralbank ohnehin nicht wirklich ernst ist mit ihrem Ziel, das Niveau des langfristigen Zinssatzes zu senken, werden sie auf ein vermehrtes Geldangebot mit einer vermehrten Geldnachfrage reagieren. Sie rechnen damit, daß das Zinsniveau wieder steigen wird, und werden in dieser Erwartung so lange bestätigt, als die Zentralbank das Zinsniveau »antizyklisch« schwanken läßt und die Verluste, die ein längerer Kampf gegen die spekulativen Erwartungen für die Zentralbank mit sich bringen würde, nicht einzugehen bereit ist. Auch daraus ergibt sich ein Argument zugunsten der Fiskalpolitik: Die Regierung wird eher als die Nationalbank bereit sein, »Verluste« aufzuweisen. (In Österreich hat man wirtschaftspolitisch mit der vorzeitigen Abschreibung eine Lösung des Zinsproblems gefunden: nicht mittels der Geldpolitik, sondern mittels der Steuerpolitik läßt sich das Zinsniveau dauerhaft senken!)



Geld- und Fiskalpolitik finden daher nach Keynes ihre Grenze an der Instabilität der Reaktionsweisen; im gegebenen institutionellen Rahmen kann durch solche Maßnahmen allein das Vollbeschäftigungsziel nicht dauerhaft verwirklicht werden. Soweit aber diese Instabilitäten durch die Existenz bestimmter Institutionen und die Dominanz bestimmter Entscheidungsverhältnisse bedingt sind, läßt sich durch institutionelle Reformen Instabilität verringern und Vollbeschäftigung verwirklichen. Diese Konsequenz hat Keynes gezogen und Reformen der Geld- und Finanzmärkte und der Prinzipien der Investitionsentscheidung verlangt.

### **Vollbeschäftigung durch Reformen**

Da Keynes in der Wertpapierbörse die Institutionalisierung der raschen Umsetzung von Erwartungsänderungen in Investitionsentscheidungen sah, zielten seine Reformvorschläge auf die Einschränkung jenes Teils der Investitionsentscheidungen, der über die Börse vermittelt wird, zugunsten staatlicher Investitionen. Private Investitionsentscheidungen sind an kurz- bis mittelfristigen Erfolgskriterien orientiert; sind sie über die Börse vermittelt, reduziert sich der Entscheidungshorizont auf äußerst kurzfristige Entwicklungen. Mit der oft mißverstandenen Parole der »Sozialisierung der Investitionen«<sup>38</sup> trat Keynes nicht für eine Änderung der Eigentumsverhältnisse ein, sondern für die Durchsetzung langfristiger und gesamtwirtschaftlicher Entscheidungskriterien anstelle der kurzfristigen und privaten. Reformen der Börse allein schienen ihm nicht erfolgversprechend zu sein, da private, risikoreiche Investitionen nur durchgeführt würden, solange der einzelne Investor seine Investitionen als liquid, seine Investitionsentscheidung als reversibel ansieht. Dieses Dilemma sei nur durch eine Ausweitung der direkten staatlichen Kontrolle des Investitionsprozesses zu beseitigen. Keynes empfahl daher die Ausweitung der staatlichen Investitionen primär nicht deshalb, weil er in ihnen ein Instrument der Konjunkturpolitik gesehen hätte, sondern weil er von der Ausweitung der staatlichen Investitionskontrolle eine Gewichtsverlagerung zu langfristigen Entscheidungskriterien erhoffte, die den spekulativen Anteil am Investitionsprozeß verkleinern und neutralisieren sollte. Die »Sozialisierung der Investitionen« sei erste Vorbedingung der Vollbeschäftigung.<sup>39</sup>

Parallel zum Ausbau der staatlichen Investitionskontrolle verlangte Keynes die »Euthanasie des Rentiers«.<sup>40</sup> Durch eine Geldpolitik, die gegen den Widerstand der Spekulation den langfristigen Zinssatz auf ein möglichst niedriges Niveau senkt und durch einen stetigen Investitionsprozeß, der den Kapitalstock so sehr vergrößert, daß »Kapital« nicht mehr knapp wäre, sollte der Kapitalismus vom Rentier-Element befreit werden. Langfristig, ohne Revolution, sollte dadurch dem »funktionslosen Investor«,<sup>41</sup> der sich bei Kapitalknappheit ohne Arbeitsleistung und ohne Risikoübernahme einen Einkommensanteil sichern kann, die Existenzvoraussetzung entzogen werden.

*»Sozialisierung der Investitionen« und »Euthanasie des Rentiers« waren für Keynes die institutionellen Vorbedingungen für eine langfristig erfolgreiche Beschäftigungspolitik. Da er sich die Vollbeschäftigung nicht von*



einer ständigen Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erwartete, sondern in erster Linie von institutionellen Reformen (deren politische Problematik er sicher unterschätzte), die von der Geld- und Fiskalpolitik lediglich abgestützt werden sollten, hielt er die Gefahr einer Inflation bei Vollbeschäftigung für nicht sehr bedeutend. Er bezweifelte die Behauptung, nach der nur schwere Rezessionen und periodische Beschäftigungskrisen die Geldlöhne am schnellen, das Wachstum der Arbeitsproduktivität übertreffenden Steigen hindern könnten.<sup>42</sup> In den Gewerkschaften sah er keinen gefährlichen Inflationsfaktor.<sup>43</sup> Daß Keynes angesichts der gegenwärtigen Inflation die »Einkommenspolitik« befürwortet hätte,<sup>44</sup> erscheint daher fraglich. Geringe, sozial tolerierbare Preissteigerungen akzeptierte er als Nebeneffekt einer Beschäftigungspolitik, die extrem hohe Arbeitslosigkeitsraten reduzieren will; *eine Senkung der Arbeitslosigkeitsraten mittels geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen auf Werte um 3 Prozent oder darunter hielt Keynes für nicht erreichbar*;<sup>45</sup> er hätte sich daher keinesfalls für den Einsatz »globaler« Maßnahmen bei niedrigen Arbeitslosigkeitsraten ausgesprochen, ohne vorausgehender institutioneller Veränderungen im Bereich der Entscheidungsverhältnisse. Daß die heute bevorzugte Form der Beschäftigungspolitik dort, wo überhaupt noch das Vollbeschäftigungsziel aufrechterhalten ist und nicht der wirtschaftspolitisch geplanten Stagnation weichen mußte, das Inflationsproblem verschärft, um schließlich von der Inflation paralysiert zu werden, hätte Keynes kaum überrascht. Hohe Inflationsraten sind der Preis einer Beschäftigungspolitik, die die Vollbeschäftigung ohne »Sozialisierung der Investitionen« und ohne »Euthanasie des Rentiers« erreichen zu können glaubt, die aber notwendig im »politischen Konjunkturzyklus« landet, da im gegebenen institutionellen Rahmen inflationäre Prozesse nur durch wirtschaftspolitisch herbeigeführte Rezessionen aufzuhalten sein dürften.



## ANMERKUNGEN

- 1 F. A. Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971; F. A. Hayek, *Die Theorie komplexer Phänomene*, Tübingen 1972; F. A. Hayek, *Die Irrtümer des Konstruktivismus*, Tübingen 1975.
- 2 Joan Robinson, *What has become of the Keynesian Revolution?* In: J. Robinson (Hrsg.): *After Keynes*, Oxford 1973, S. 9.
- 3 »The class war will find me on the side of the educated bourgeoisie.« J. M. Keynes, *Am I a Liberal?* (1925), in »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. IX, London 1972, S. 297. Zur politischen Haltung Keynes': E. Johnson: *John M. Keynes: Scientist or Politician?* In: J. Robinson (Hrsg.): *After Keynes*, a. a. O.
- 4 Der Gedanke, daß die Erhaltung der Vollbeschäftigung ein stetiges Wachstum der Investitionen erfordert, wurde systematisch zuerst von E. Domar ausgearbeitet. E. Domar: *Capital expansion, rate of growth and employment*, »Econometrica«, Vol. 14, 1946. Er findet sich aber bereits bei Keynes: »Changes in stocks and outputs have to be continually moving ever further in the same direction, in order to produce their results; and as soon as their cumulative movement ceases and they merely remain at the high or low level which they have reached, they cease to produce their results.« J. M. Keynes and R. G. Hawtrey, 28. 11. 1930, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, London 1973, S. 144 f.
- 5 »Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung« ist nur insofern Gleichgewicht, als die Arbeitslosigkeitsrate konstant bleibt; andere Variable können sich verändern. Zum Keynes'schen Gleichgewichtsbegriff: A. Asimakopulos, *Keynes, Patinkin, Historical Time, and Equilibrium*, »Canadian Journal of Economics«, Vol. VI, 1973.
- 6 J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1936.
- 7 Gesell zum Beispiel, der Propagandist des »Schwundgeldes«, das sich zur Wertaufbewahrung nicht eignen sollte, war Großhändler. Er wurde von keinem etablierten Ökonomen ernstgenommen. Anders erging es den Unterkonsumtionstheoretikern W. T. Foster und W. Catchings, die 1927 durch ein Preisausschreiben, durch das die überzeugendste Widerlegung ihrer Theorie prämiert werden sollte, international berühmt wurden. Die größten Ökonomen der zwanziger Jahre beteiligten sich daran; nicht allerdings Hayek, der erst 1930 eine Kritik der Unterkonsumtionstheorie Fosters und Catchings veröffentlichte. Siehe dazu: F. A. Hayek: *Gibt es einen »Widersinn des Sparens«?* Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 1, 1930.
- 8 »Unemployment . . . cannot be attributed to an inherent »flaw in the price system.« M. Friedman: *Monetary Theory and Policy*, in: R. J. Ball/P. Doyle (Hrsg.): *Inflation*, Penguin Books, Harmondsworth 1969, S. 138.
- 9 Keynes argumentierte in der Frage der allgemeinen Lohn- und Preissenkung zu meist mit den negativen Umverteilungswirkungen. Das populär gewordene kreislauftheoretische Argument (allgemeine Lohnsenkungen führen zu einer Verminderung der Gesamtnachfrage) findet sich in J. M. Keynes: *The Great Slump* (1930), in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. IX, London 1972, S. 128.
- 10 Memorandum by J. M. Keynes to the Committee of Economists of the Economic Advisory Council (1930), in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, London 1973, S. 198.
- 11 Keynes spricht von den Expansionseffekten einer allgemeinen Lohnsenkung »which might take place by the employers interpreting it, whether rightly or wrongly, as something in their favour«. J. M. Keynes: *Unemployment as a World Problem: Reports of Round Tables* (1931), in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, S. 370.
- 12 Nicht nur beim Lehrbuch-Keynesianismus oder in den Hicks'schen Keynes-Interpretationen findet sich die Fix-Preis-Annahme für alle Gütermärkte (J. R. Hicks: *Methods of Dynamic Analysis*, in: *25 Economic Essays in Honour of Erik Lindahl*, Stockholm 1956). Auch A. Leijonhufvuds: *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, London 1968, beruht auf der Behauptung, Keynes hätte die Marshall'sche Hierarchie der Anpassungsverzögerungen umgedreht: zuerst reagierten die Mengen, dann die Preise. Leijonhufvud hat (auch auf Grund der Kritik



- durch H. I. Grossman) diese Behauptung zurückgenommen. H. I. Grossman: *Was Keynes a »Keynesian«?* A Review Article, »Journal of Economic Literature«, 1972, S. 28, Fußnote 11; A. Leijonhufvud, *Keynes' Employment Function*, »History of Political Economy«, Vol. 6, 1974, S. 169.
- 13 Unter der Annahme des Ertragsgesetzes und eines konstanten Nominallohns steigt das Preisniveau mit der Beschäftigung. Siehe dazu: R. Jackman: *Keynes and Leijonhufvud*, »Oxford Economic Papers«, Vol. 26, 1974, S. 265 f.
  - 14 Keynes weist mit dem Hinweis auf die Erwartungsabhängigkeit des Preiselements »user cost« ausdrücklich die Vorstellung zurück, daß das Preisniveau erst ab einer »Vollbeschäftigungsgrenze« zu steigen beginne: »... the concept of user cost shows how the scrapping of (say) half the redundant plant may have the effect of raising prices immediately.« J. M. Keynes: *The General Theory*..., a. a. O. S. 71.
  - 15 J. M. Keynes, *The General Theory of Employment*, »Quarterly Journal of Economics«, Vol. 51, 1937.
  - 16 »Expectations of future income affect the propensity to spend out of current income.« J. M. Keynes: *Notes on Ohlin's final Section*, 29. 4. 1937, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIV, London 1973, S. 188.
  - 17 Auch die Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der Unternehmer ist bei Keynes nicht vom Reallohn abhängig: »I could understand that the supply of labour (assuming an increasing disutility in work) might depend on real wages. But what has it got to do with an individual firm's demand for labour?« J. M. Keynes an D. H. Robertson, 5. 9. 1933, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, S. 310.
  - 18 »A movement away from equilibrium will tend to feed on itself.« J. M. Keynes: *Notes on the Definition of Saving* (1932), in: »The Collected Writing of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, S. 289.
  - 19 J. M. Keynes: *Unemployment as a World Problem* (1931), in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, S. 356.
  - 20 Die Unterscheidung von »logischer« und »historischer« Zeit hat J. Robinson zur Gegenüberstellung von Gleichgewichtstheorie und post-keynesianischer Theorie eingeführt. J. R. Robinson: *Essays in the Theory of Economic Growth*, London 1962, S. 22 ff.; dazu: L. L. Pasinetti: *Growth and Income Distribution*, Cambridge 1974, S. 42 ff.; G. C. Harcourt: *The Cambridge Controversies: Old Ways and New Horizons — Or dead End?* »Oxford Economic Papers«, Vol. 28, 1976, S. 33. Ähnlich die Forderung, ökonomische Theorien sollten asymmetrische Beziehungen zwischen den Systemvariablen berücksichtigen. G. Winckler: *Probleme gleichgewichtsorientierter Inflationserklärungen*, »Zeitschrift für Nationalökonomie«, Bd. 33, 1973, S. 51.
  - 21 Keynes definiert »monetary economy« als »an economy in which money plays a part of its own and affects motives and decisions«. J. M. Keynes: *A Monetary Theory of Production*, in: *Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung: Festschrift für Arthur Spiethoff* (1933); wieder abgedruckt in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, S. 408.
  - 22 »Neutral money« ... »I believe it to be a nonsense notion«. J. M. Keynes an D. H. Robertson, 13. 12. 1936, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIV, S. 93.
  - 23 Das »Finanzmotiv«, das in der »General Theory« noch nicht explizit aufscheint, von Keynes aber als die »Krönung« seiner Geldtheorie bezeichnet wurde, hat in die geldtheoretischen Lehrbücher nie Eingang gefunden; es findet sich in wenigen Schriften einzelner »Keynesianer« erwähnt. J. Robinson: *The Rate of Interest and other Essays*, London 1952; S. Weintraub: *An Approach to the Theory of Income Distribution*, Philadelphia 1958, S. 153; P. Davidson: *Keynes' Finance Motiv*, »Oxford Economic Papers«, Vol. 17, 1965.
  - 24 J. M. Keynes, *Alternative Theories of the Rate of Interest*, »Economic Journal«, Vol. XLVII, 1937; J. M. Keynes: *The »Ex ante« Theory of the Rate of Interest*, »Economic Journal«, Vol. XLVII, 1937.
  - 25 »The banks hold the key position in the transition from a lower to a higher scale of activity.« J. M. Keynes: *The »Ex ante« Theory of the Rate of Interest*, a. a. O. zitiert nach: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIV, S. 222.



- 26 Die Spekulation wird bei Keynes nicht als eigene Gruppe, als »Spekulanten«, eingeführt, sondern als eine Rolle, die alle Vermögensbesitzer spielen müssen. »I myself have always tried to avoid this suggestion of a separate class; since in truth all holders of securities are potential speculators.« J. M. Keynes an J. Robinson, 14. 4. 1932, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, S. 269.
- 27 Die methodologische Problematik instabiler Funktionen betont G. L. S. Shackle: *Keynes and Today's Establishment in Economic Theory: A View*. »Journal of Economic Literature«, Vol. XI, S. 518.
- 28 Keynes spricht über die stabile Geldnachfragefunktion als einer Vorstellung »which never entered my head«. J. M. Keynes an R. G. Hawtrey, 6. 3. 1936, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIV, S. 12.
- 29 Siehe dazu: J. Robinson, *Own Rates of Interest*, in: J. Robinson: »Collected Economic Papers«, Vol. III, Oxford 1965; N. Kaldor, *Keynes' Theory of the Own Rates of Interest*, in: N. Kaldor: *Essays in Economic Stability and Growth*, London 1960.
- 30 Die Interdependenz zwischen dem realen und dem monetären Sektor kommt in den Lehrbuch-Darstellungen der Keynesschen Theorie, die sich auf J. R. Hicks: *Mr. Keynes and the Classics: A suggested Interpretation*, »Econometrica«, Vol. 5, 1937, und dessen IS-LM-Schema stützen, nicht adäquat zum Ausdruck, weil zumeist eine Funktion verschoben wird, ohne Berücksichtigung der Wirkung dieser Verschiebung auf die Lage der anderen Funktion. Dieses Verfahren nähert Keynes der Quantitätstheorie an. (J. Robinson: *Economic Heresies*, London 1971, S. 84). Ausnahmen: P. Davidson/E. Smolensky: *Aggregate Supply and Demand Analysis*, New York 1964; J. Robinson/J. Eatwell: *An Introduction to Modern Economics*, London 1973.
- 31 »As soon as one is dealing with the influence of expectations and of transitory experience, one is, in the nature of things, outside the realm of the formally exact.« J. M. Keynes an G. F. Shove, 21. 4. 1936, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIV, S. 2.
- 32 »Is it assumed that the future is a determinate function of past statistics? What place is left for expectation and the state of confidence relating to the future?« ... »The coefficients arrived at are apparently assumed to be constant for 10 years or for a larger period. Yet, surely we know that they are not constant. There is no reason at all why they should not be different every year.« J. M. Keynes an R. Tyler, 23. 8. 1938, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIV, S. 287 beziehungsweise S. 286. Siehe den darauffolgenden Briefwechsel zwischen Keynes, J. Tinbergen und R. F. Harrod und J. M. Keynes: *Professor Tinbergen's Method*, »Economic Journal«, 1939. H. Theil: *A Reconsideration of the Keynes-Tinbergen Discussion on Econometric Techniques*, »L'industria«, 1963.
- 33 J. M. Keynes: *The General Theory* ..., a. a. O. S. 122 ff.
- 34 Für die USA, die dem Modell der »geschlossenen Wirtschaft« nahekommen, hat Keynes primär geldpolitische Maßnahmen empfohlen. D. E. Moggridge/S. Howson: *Keynes on Monetary Policy, 1910—1946*, »Oxford Economic Papers«, Vol. 26, 1974, S. 236.
- 35 Typische Kapitalgüter waren für Keynes: Gebäude, Straßen, Eisenbahnen; zinsinelastische »Maschinen« stellten für ihn nur einen unbedeutenden Teil des Kapitalstocks dar. J. M. Keynes: *A Rejoinder*, »Economic Journal«, 1931, in: »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. XIII, S. 234. Noch 1941 schrieb Keynes: »I am far from fully convinced by the recent thesis that interest rates play a small part in determining the volume of investment.« J. M. Keynes an M. Ezekiel, 6. 6. 1941; zitiert bei D. E. Moggridge/S. Howson: *Keynes on Monetary Policy*, a. a. O. S. 242.
- 36 D. E. Moggridge/S. Howson: *Keynes on Monetary Policy*, a. a. O. S. 241.
- 37 »The remedy for the boom is not a higher rate of interest but a lower rate of interest!« J. M. Keynes: *The General Theory* ..., a. a. O. S. 322. Siehe auch seine Argumente auf S. 323 und 327 f.
- 38 Ebenda S. 378.
- 39 Ebenda S. 378.



- 40 Ebenda S. 376.
- 41 Ebenda S. 376.
- 42 J. M. Keynes, *The Objective of International Price Stability*, »Economic Journal«, 1943.
- 43 »Spontaneous wage changes« spielen in der »Treatise on Money« eine geringe Rolle. Vergleiche J. M. Keynes, *Treatise on Money*, Vol. 2, »The Collected Writings of John Maynard Keynes«, Vol. VI, London 1971, S. 314; dort treten sie lediglich als ein Faktor unter anderen auf, der die Kontrollierbarkeit des Preisniveaus seitens des Banksystems beeinträchtigen könnte.
- 44 Diese Behauptung vertritt Harrod. R. Harrod, *Keynes's Theory and its Applications*, in: D. E. Moggridge (Hrsg.): *Keynes: Aspects of the Man and his Work*, London 1974. Auch andere Keynesianer sahen in der Einkommenspolitik die einzige Alternative zur permanenten Arbeitslosigkeit. S. Weintraub, *The Keynesian Theory of Inflation: The two Faces of Janus?* »International Economic Review«, Vol. 1, 1960.
- 45 »No harm in aiming at three per cent unemployment, but I shall be surprised if we succeed.« J. M. Keynes an Lord Beveridge, 1944. Zitiert bei R. Kahn, *Lord Keynes and Contemporary Economic Problems*, in: R. Kahn, *Selected Essays on Employment and Growth*, London 1972.



---

# Der europäische Sozialismus und die Krise des Kapitalismus\*

**Michel Rocard**

---

Der europäische Sozialismus und die Krise des Kapitalismus: Was ist Sozialismus? Existiert ein europäischer Sozialismus? Wie charakterisieren wir die Krise? Diese verhängnisvollen Fragen lassen sich nicht eindeutig beantworten. Dabei deutet der Titel dieser Arbeit an, daß darauf Antworten gefunden werden. Wir beginnen mit einer Analyse der Krise und überlegen uns, welche vorstellbaren Lösungsvorschläge sozialistisch genannt werden können.

Die Gliederung des Beitrages:

1. Die Krise — eine Diagnose
2. Ursachen der Krise
3. Lösungsvorschläge
4. In welcher Hinsicht kann diese Perspektive sozialistisch sein?

## 1. Die Krise — eine Diagnose

Schon der Begriff »Krise« ist verwirrend. Er gehört in das Vokabular der Medizin. Die Krise bezeichnet den Höhepunkt einer Krankheit, nach dem der Patient entweder stirbt oder sich sein Befinden wieder bessert.

Die Verwendung des Wortes »Krise« im ökonomischen Sprachgebrauch deutet demnach auf ein vorübergehendes Stadium hin, das durch die Wiederherstellung des normalen, das heißt eines bekannten und beschreibbaren Zustands überwunden wird.

Indes, nichts ist ungewisser. Bei der Art der Phänomene, mit denen es die westlichen Wirtschaften heute zu tun haben, ist nur eines gewiß: Nichts wird so sein wie vorher. Der Ausweg einer Fortsetzung des ungestümen

\* Referat, gehalten auf einem Seminar des International Socialist Research Council, Paris, im Mai 1976. Übersetzt von Hans Steiner.



Wachstums der sechziger Jahre ist in Wahrheit eine Sackgasse. Wir haben es also eher mit einem notwendigen Wandel als mit einer »Krise« zu tun.

### *Die ökonomische Ebene*

Die Krisenelemente auf der ökonomischen Seite — in deren engstem Wortsinn — sind unter drei Aspekten zu sehen:

- Die Inflation: Die jährliche Preisstseigerungsrate der OECD-Länder erhöhte sich kontinuierlich vom Anfang der sechziger Jahre bis 1973 auf durchschnittlich 14 bis 15 Prozent, sie scheint sich nun gerade auf zirka 10 Prozent eingependelt zu haben. Das ist in der bisherigen Geschichte der Weltwirtschaft beispiellos.
- Die Arbeitslosenrate verdreifachte sich innerhalb von vier Jahren und hat ein seit dem Zweiten Weltkrieg unbekanntes Ausmaß erreicht. Schon vor diesem sprunghaften Wachstum war ein Jahrzehnt lang ein langsamer und regelmäßiger Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen.
- Der Rückgang der industriellen Produktion: Er betrug innerhalb von 18 Monaten für die Gesamtheit der OECD-Staaten zirka 14 Prozent. Auch das ist beispiellos in der Nachkriegsgeschichte. Der gegenwärtige Aufschwung erreicht bis jetzt im Durchschnitt noch nicht das Niveau vom Frühjahr 1974.

Zu diesen Erscheinungen kommen noch andere Anzeichen der Unordnung hinzu, die in einem bisher mangelhaft erklärten Zusammenhang mit der Krise stehen. Hierher gehören die Weltwährungskrise, der hohe Anstieg der Energiepreise und das Chaos auf anderen Rohstoffmärkten.

### *Allgemeinere Krisenerscheinungen*

Wir sind durch drei weitere Entwicklungen veranlaßt worden, die heutige Situation als tiefgreifenden Wandel und nicht so sehr als Krise im Sinne unserer Definition einzuschätzen:

- Die Knappheit von vielen Grundstoffen (insbesondere Lebensmittel und bestimmte Minerale) ist ein anerkanntes Faktum. Dies sollte allen Arten der Verschwendung einen Riegel vorschieben.
- Die in den entwickelten Staaten üblichen industriellen Produktionsweisen und Lebensformen bedrohen unser globales ökologisches Gleichgewicht in einem unerträglichen Ausmaß.
- Diese Umstände machen es unmöglich, zum unkontrollierten Wachstum der sechziger Jahre zurückzukehren, um so mehr, als dem heutigen Kapitalismus eine solche Antriebskraft, wie der Eisenbahnbau in der Gründerzeit oder die Autoindustrie in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, fehlt.
- Schließlich kennzeichnet die Verhältnisse ein tiefes Unbehagen, das wir manchmal mit den allgemeinen Ausdrücken *mal du siecle* und »Zivilisationskrise« belegen, oder es erhält spezifischere Bedeutungen, wie Urbanitätskrise, Jugendrevolte, Arbeitsverweigerung und so weiter. Es ist offensichtlich, wir leben in einer Zeit wachsenden Zweifels. Für ver-



schiedene soziale Gruppierungen bestehen gravierende Unzulänglichkeiten in den Formen der industriellen Arbeit, im Zustand der Städte und in der sozialen Lebenswelt überhaupt.

## 2. Ursachen der Krise

Wenn es auf diese Frage eine eindeutige, wissenschaftliche Antwort gäbe, würde die Diskussion auf eine Konfrontation zwischen den sozialen Gruppen hinauslaufen, deren Interessen durch die in der Diagnose enthaltenen Therapievorschläge betroffen werden. Aber das Problem stellt sich anders dar: Die Analyse der Ursachen selbst ist zweifelhaft. Die sozialistische Bewegung muß daher das Risiko einer eigenen Interpretation auf sich nehmen, mit aller Einseitigkeit, die in ihrer historischen Situation liegt, und mit allen Widersprüchen, die sie immer begleitet haben.

### *Arbeitslosigkeit*

Es ist eindeutig, daß der massive Anstieg der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit das Resultat einer schrumpfenden Industrieproduktion der westlichen Welt ist. Zutiefst beunruhigend stimmt aber die Tatsache, daß die Wurzeln einer solchen Entwicklung nicht bloß in der gegenwärtigen Konjunkturlage zu suchen sind. Denn es besteht die Gefahr, daß das für die Ankurbelung der Wirtschaft notwendige Wachstum unter dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität liegt und auch nicht ausreichen wird, um dem zu erwartenden Anstieg der arbeitsfähigen Bevölkerung (speziell in Frankreich) genügend Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten.

Überdies sind gewisse Entwicklungsmuster, die in der Zeit vor der Rezession eine positive Rolle gespielt haben, heute eine ernsthafte Gefahr für die Vollbeschäftigung:

- Die immer selektiver werdenden Standards rationaler Arbeitsmethoden im industriellen und Dienstleistungsbereich produzieren eine wachsende Zahl von Berufsunfhigen; die herrschende medizinische Ideologie spricht bei den davon Betroffenen von *handicapped*.
- Der relative Rückgang bisher dominierender Industrien (wie zum Beispiel Autoindustrie) vermindert das globale Wachstumstempo, zumal die vielen technologischen Erkenntnisse der letzten Zeit noch nicht vollständig in die jährliche Steigerung der Arbeitsproduktivität umgesetzt worden sind.
- Der Anteil der öffentlichen Güter (entweder auf Basis festgesetzter Tarife oder auf Basis unentgeltlicher Leistungen, aus dem Steuertopf finanziert) hat sich zugunsten der auf dem Markt für den individuellen Konsum angebotenen Waren verschlechtert.
- Schließlich hat die Logik der monopolistischen Konkurrenz, die das Lebensgesetz des Kapitalismus unter dem Zwang der stndigen Akkumulation ausdrückt und die Überlebenschancen eines jeden einzelnen Unternehmens und des Systems als Ganzem bestimmt, dazu geführt, daß sich die Substitutionsverhltnisse zwischen Arbeit und Kapital, die eine Schlüsselrolle in den Unternehmensentscheidungen spielen,



in den letzten sechs Jahren zugunsten des Profits und zuungunsten der Löhne verändert haben.

Zwar wurde von 1968 bis 1973 in großem Ausmaß investiert, aber das waren hauptsächlich Rationalisierungsinvestitionen, die nicht zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern zu deren Einsparung führten.

### *Inflation*

Die Beschleunigung der Preissteigerungsraten von 1960 bis 1973 ist ein bemerkenswertes Faktum für die OECD-Länder. Das gilt sogar für die BRD, obwohl deren Preissteigerungsraten weit unter dem europäischen Durchschnitt lagen. Seit 1973 kam es eher zu einer Stabilisierung als zu einem Rückgang der Inflationsraten, wenn wir die Preiseffekte unberücksichtigt lassen, die jeweils durch die steigenden Ölpreise ausgelöst wurden.

Verschiedene Ursachen können angeführt werden:

- Die internationalen Konzentrationstendenzen drängen den Einfluß des freien Wettbewerbs auf die Preise zurück.
- Die Profitraten fallen: Zu diesem Punkt stehen uns nur für die USA langfristige Zeitreihen zur Verfügung, die sich auf alle Aktiengesellschaften und nicht nur auf eine Stichprobe beziehen. Die Schlußfolgerungen daraus sind unumstritten.

Diese Entwicklung zwingt jene Unternehmen, die dazu in der Lage sind, der Tendenz der sinkenden Gewinne durch Preiserhöhungen entgegenzuwirken.

- Das führt uns nun zu der Frage, ob das berühmte Marxsche Gesetz der Tendenz der fallenden Profitrate heute noch gültig ist. Dieses »Gesetz« diente Marx zur Begründung der Beobachtung, daß unter der Annahme einer strukturellen Beziehung zwischen Profiten und Arbeitsproduktivität, das heißt bei einem parallel verlaufenden Wachstum dieser Größen, die Anteilsvermehrung des konstanten Kapitals einen Fall der Profitrate zur Folge haben muß. Die Unternehmer können diesem Trend entgegenwirken, indem sie die Arbeitszeit verlängern, die Arbeitsintensität erhöhen oder gar Produktionsstätten in Billiglohnländer verlegen (das heißt genaugenommen Imperialismus).

Alle diese Methoden zur Abwendung einer fallenden Profitrate stoßen auf ihre eigenen Grenzen. Die beinahe regelmäßig auftretenden Krisen zwischen 1817 und 1929 entsprechen den Perioden, in welchen diese Grenzen erreicht wurden. Der Übergang von konkursreifen Unternehmen in die Hände neuer Eigentümer bietet wieder die Voraussetzungen für eine Steigerung der Profitraten. Bankrotte Unternehmen in größerem Umfang sind gleichbedeutend mit einer notwendigen »Selbstreinigung« des Systems. Dieser Regulierungsmechanismus hat aber in der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr funktioniert. Es hat sich gezeigt, daß Preiserhöhungen einen anderen Ausweg bieten können. Allerdings hat auch die Gewerkschaftsbewegung eine solche Organisationsstärke erreicht, daß die Arbeiterschaft bei einem konstanten Inflationstrend ihren Anteil an den Produktivitätssteigerungen bewahren kann, so daß das Gesetz der fallenden Profitrate wieder zur Geltung kommt, wie die US-Statistiken zeigen.



Nur durch eine Beschleunigung des Anstiegs der Preissteigerungsraten können die Profite gehalten oder zumindest der Rückgang der Gewinne im Verhältnis zu den Löhnen und Gehältern verzögert werden.

Das ist bestimmt nicht die einzige mögliche Erklärung. Auch die Verminderung des Wettbewerbs allein könnte als Erklärung genügen, und wir werden uns später mit den Problemen auseinandersetzen, welche aus dem Verhalten der Wirtschaftssubjekte entstehen. Dennoch ist es vielleicht die »synthetischste« Erklärung, die wir haben. Sie erklärt die Tatsache, daß von dem Moment an, in dem die restriktiven Maßnahmen zu wirken begannen, die Stabilisierung der Inflation genügte, dem System das notwendige Gegengewicht gegen ein Fallen der Profitraten zu entziehen. So erklärt sich auch, daß die restriktiven Maßnahmen, obwohl sie mäßig waren, in einem weit größeren Ausmaß als erwartet zu Produktionsrückgängen und zu Konkursen geführt haben.

Es muß aber festgestellt werden, daß im Gegensatz zur Vorkriegszeit der Konkurs großer Unternehmen heute politisch nicht tragbar ist. Regierungen und Zentralbanken treten in Aktion, um Bankrotte abzuwenden. Das heißt aber auch, daß sich das System nicht von selbst regulieren kann. Deshalb zweifeln Experten, ob der gegenwärtige Aufschwung auch anhalten kann.

Schließlich sind die Ursachen der Inflation auch in bestimmten sozialen Strukturen und kollektiven Verhaltensweisen zu suchen. Der alte, durch die Phillipskurve nahegelegte Mechanismus, wonach zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation eine symmetrische und notwendige Beziehung besteht, hat seit langem Regierungen und monetäre Behörden veranlaßt, das eine Übel mit dem anderen zu bekämpfen. Indes ruft die Arbeitslosigkeit einen starken sozialen Widerstand hervor, was bei der Inflation nicht der Fall ist. Im Gegenteil, die Inflation dient als eine Art »Opium« zur Besänftigung sozialer Konflikte, sie ist eine Flucht nach vorne, die es starken sozialen Gruppen erlaubt, für sich in der Gegenwart Vorteile auf Kosten künftiger, in einer unsicheren Zukunft lebenden Generationen herauszuholen. Sie ist kennzeichnend für eine Situation, in der die bestehende Verteilung nicht akzeptiert wird. Auf kurze Sicht ist sie daher leichter auszuhalten als die Arbeitslosigkeit.

Soweit sie zudem auf einen Nachfrageüberhang hinweist, ist die Inflation auch Ausdruck der Tatsache, daß die Konsumenten eine wirtschaftliche Richtung akzeptieren, die mehr auf Güter als auf Dienstleistungen und mehr auf Markttransaktionen als auf öffentliche Güter und Dienste orientiert ist. Diese Gesellschaft der Ungleichheit, in der sich soziale Gegensätze sehr stark durch Unterschiede in den Konsumchancen manifestieren, und die irrtümlich »Konsumgesellschaft« genannt wird, obwohl sie vielmehr eine »Produktionsgesellschaft« ist, hat eine ständige Verkürzung der Lebensdauer der erzeugten Produkte zur Folge. So beschleunigt sich das Produktionstempo. Das Wirtschaftswachstum und damit die täglichen Arbeitsanstrengungen zerrinnen in Produkten, die sich viel zu schnell verbrauchen, und im Konsum von kommerziellen Dienstleistungen und Unterhaltungen. Die Freizeit wird auf Kosten von Sport, Spiel, Kunst und zwischenmenschlichen Kontakten vermarktet. Diese Entwicklung



schaftt ein dumpfes Unbehagen, das seinen Ausdruck in Gewalt und Rauschgift und im Anwachsen marginaler Existenzen findet.

### *Der Rückgang der Industrieproduktion*

Diese Entwicklung birgt in sich selbst wachstumshemmende Elemente. Der inflationäre Druck auf die Kaufkraft hat das Wachstum der Nachfrage stark verringert. Die Weltwährungskrise erschwerte eine längerfristige Kalkulation im internationalen Handel. Die berechnete, in ihrer Wirkung aber einschneidende und plötzlich erfolgende Erhöhung der Energiepreise traf die westlichen Wirtschaftssysteme schwer.

Zu alledem kamen ab Mitte 1973 in den großen westlichen Ländern die durch die Beschleunigung der Inflation verursachten Sorgen. Alle kapitalistischen Staaten stellten innerhalb eines Jahres auf eine Restriktionspolitik um. Die derart erzielte Stabilisierung der Inflationsraten brachte wieder den selbstregulierenden Mechanismus der Konkurrenz ins Spiel. Jedenfalls wirkte die Nachfragedrosselung viel deflationistischer, als notwendig war, weil diese Maßnahmen die Inflation von der Nachfrageseite her in den Griff bekommen wollte, während die wirkliche Ursache in der Kostenstruktur der Unternehmen lag.

So sehen wir, wie dieselben Erscheinungen sowohl die ökonomische Krise wie die allgemeine soziale Unruhe erklären, die sich gegenwärtig zeigt. Die Probleme der Umweltverschmutzung und der Verschwendung von knappen Ressourcen sind für die Industriestaaten noch nicht existenzbedrohend, sie müssen aber sicherlich bei unseren Vorschlägen miteinbezogen werden.

### **3. Lösungsvorschläge**

Aus der Analyse ergibt sich, daß alle diese Elemente ineinander verzahnt sind und nach einer globalen Lösung drängen. Die sozialistische Tradition trägt in sich die Idee einer zentralen Regulierung der Wirtschaft unter wesentlich strikteren Bedingungen als im Kapitalismus, und deshalb ist nur sie imstande, eine echte Lösung hervorzubringen. Zugleich beweisen auch die Schwierigkeiten und Mängel einer totalen Zentralplanung, daß eine gesunde Wirtschaft den Unternehmen eine gewisse Autonomie der Entscheidungen lassen und vor allem auch die Marktgesetze respektieren muß. So lassen sich die Grenzen, innerhalb derer Sozialisten ihre Ziele festlegen müssen, zwischen einem System ohne jegliche — außer einer konjunkturpolitischen — Steuerung auf der einen und einem System mit bürokratischer Planung auf der anderen Seite abstecken.

### *Inflation*

Es ist notwendig, mit der Inflation zu beginnen, steht sie doch im Mittelpunkt der gegenwärtigen Situation. Zur Lösung dieses Problems bedarf es selbstverständlich einer technischen Behandlung; auf lange Sicht kann



es nur beseitigt werden, wenn anstelle des ungezügelten Wachstums ein neuer Wachstumsbegriff tritt. In diesem Abschnitt werden wir nur auf die technische Seite eingehen.

Die Inflationsrate hat sich jetzt nur stabilisiert. In fast allen Ländern fürchten die Experten, daß sie in der nächsten Aufschwungphase wieder schnell nach oben drängen wird. Gewiß spielt der Weltmarkt bei der Übertragung von inflationären Prozessen eine große Rolle, dennoch scheint es möglich zu sein, die für die hausgemachte Inflation verantwortlichen Elemente entscheidend zu verringern. Dabei müssen drei Probleme angeschnitten werden: die *Finanzierung von Investitionen*, die *Erwartungen der Wirtschaftssubjekte* und die *Kontrolle von wichtigen Preisen*.

Die wachsende Bedeutung der *Selbstfinanzierung* war von etwa 1960 bis 1967 ein wesentlicher Faktor in der Beschleunigung der Inflation. Das beispiellose Tempo des Investitionswachstums bis 1973 hat dazu geführt, daß die Fremdfinanzierung von 1967/68 an weitgehend die Selbstfinanzierung ersetzt hat, so daß die finanzielle Situation der meisten Unternehmen heute stark belastet ist.

Nun ist es so, daß Investitionen einen Vorgriff auf künftige Produkte darstellen, die Investitionsfinanzierung birgt daher schon aus ihrer Natur heraus die Gefahr der Inflation in sich. Dem kann nur dann ausgewichen werden, wenn sichergestellt wird, daß Investitionen aus dem Ertrag der zusätzlichen Produktion bezahlt werden, die aus ihnen entstanden ist. Das setzt voraus, daß die Finanzierung vorzugsweise durch Kredite aufgebracht wird, deren Dauer dem Produktionszyklus entspricht. Darüber hinaus ist es notwendig, daß die Vorfinanzierung aus Ersparnissen erfolgt, die für diese Dauer wirksam »sterilisiert« sind. Diese Betrachtungsweise führt zu der Schlußfolgerung, daß die Kreditsysteme in den meisten OECD-Staaten (und besonders in Frankreich) grundsätzlich reformiert werden müssen. Wenn man einen zu geringen Teil der Investitionskosten auf Kredit aufnimmt, fällt man wieder auf die Eigenfinanzierung zurück; das wird sich dann negativ auf die Preise auswirken. Wenn man wiederum einen Kredit mit zu kurzer Laufzeit aufnimmt, werden die Rückzahlungsraten zu hoch, was dieselbe Folge für die Preise hat. Die Steuergesetzgebung soll daher die Anreize zur Selbstfinanzierung beschränken. Selektive Finanzierungssysteme könnten sich darüber hinaus als notwendig erweisen, um Engpässe zu vermeiden und das Gleichgewicht zwischen Regionen und/oder Sektoren zu wahren.

Es ist klar, daß die Inflationsrate in den sechziger Jahren in Gesellschaften langsam anzusteigen begann, in denen man an stabile Preise gewöhnt war und in denen sich das *Verhalten der Wirtschaftssubjekte* konsequenterweise an der Preisstabilität ausrichtete. Wir haben zuvor versucht, einige mögliche Ursachen für die einbrechende Inflation in den westlichen Staaten anzugeben.

Heutzutage sind unsere Gesellschaften in eine neue Phase getreten: Die Verhaltensweisen der Unternehmer als Produzenten und der Individuen als Arbeitskräfte und ebenso als Konsumenten sind nun stark durch die Inflation geprägt. Das trifft ebenso auf Banken und weitgehend natürlich auch auf Regierungen zu. Dieses Verhalten besteht in der Vorweg-



nahme der wahrscheinlichen Inflationsrate, um so im Hinblick auf diese in eine vorteilhafte Stellung zu gelangen.

- Die Verkäufer setzen ihre Preise vor den anderen hinauf, um für kurze Zeit einen zusätzlichen Gewinn zu erzielen.
- Die Beschäftigten verlangen Lohnsteigerungen, die der Inflation zuvor-kommen, um so die Kaufkraft besser zu schützen.
- Güter, insbesondere Maschinen, werden früher als wirklich notwendig gekauft, um sich vor zukünftigen Preissteigerungen zu schützen.
- Geld wird ausgeborgt, in der Hoffnung, aus einem unter der Inflationsrate liegenden Zinssatz profitieren zu können.

Solche Verhaltensweisen sind wesentliche Faktoren für die Dauerhaftigkeit der Inflation und für die Gefahr einer Inflationsbeschleunigung. Es gibt keinen sinnvollen Kampf gegen die Inflation, ohne auch diese Verhaltensweisen zu beseitigen. Doch haben hierfür bisher gängige Maßnahmen kaum eine Erfolgchance: Preiskontrollen haben wegen ihres markt-widrigen Charakters mehr Schattenseiten als Vorteile, und ihre Effizienz ist auch nur relativ. Die Einflußnahme von mächtigen Konsumentenver-einigungen, die fähig sind, auf die Preise einen gewissen Druck auszuüben, kann sinnvoll sein, ihre wirklichen Erfolge sind aber bescheiden, besonders in Ländern wie Frankreich mit einer schwachen Tradition auf diesem Gebiet. Sie sollen trotzdem, ohne zu große Illusionen, gefördert werden.

Die Sozialistische Partei Frankreichs studiert gegenwärtig eine andere Lösungsmöglichkeit. Und zwar sollten alle Kredite und Einlagen bei Banken (außer Sichteinlagen) an eine Indexklausel gebunden werden. Ein solcher Vorschlag würde vorübergehend Probleme schaffen, insbesondere für die lokalen Behörden, Schwierigkeiten, die nicht übersehen werden sollen, aber für die sich Lösungen finden lassen. Auf der anderen Seite lassen die bisherigen Überlegungen zahlreiche Vorteile erwarten. Eine Indexbindung der gesamten Kredite und Einlagen schließt zweifellos eine Kalkulation aus, in der die Inflation vorweggenommen wird. Die Kreditnehmer würden den Realwert des ausgeborgten Betrages zurückzahlen müssen und folglich ausschließlich im Bereich der gegenwärtigen und zu erwartenden Produktivität und Ertragskraft ihrer Unternehmen planen müssen.

Übrigens hat eine solche Politik den Vorteil, den Zinssätzen ihre wirkliche ökonomische Bedeutung zurückzugeben.

Zinssätze, die die Finanzierungskosten der Banken, die legitimen Erträge dieser Unternehmen und ein Entgelt für das Risiko darstellen, sollen auf diese Funktion beschränkt bleiben und nicht noch außerdem als Schutz gegen den Geldwertschwund fungieren. Wenn wir diesen Gedanken im Hinblick auf den vorhergehenden Absatz im Zusammenhang mit der Verlängerung der Laufzeit von Investitionskrediten durchdenken, so sehen wir, daß bei einer solchen ökonomischen Logik die Kosten der Annuitäten (Zinsen und Kapital) in der Kalkulation der Unternehmen geringer werden würden. Weiters sollte verstärkt mit mittel- und längerfristigen Krediten gearbeitet werden, kurzfristige Kredite sollen nur mehr unmittelbare Liquiditätsschwierigkeiten überbrücken helfen; die Vergabe von überwiegend kurzfristigen Krediten ist hingegen inflationsfördernd.



Auch die *Festsetzung wichtiger Preise* ist notwendig. Unter wichtigen Preisen verstehen wir entweder die von Massengütern oder die mit einem hohen Symbolwert (einige wenige davon gibt es noch) und die von Grundstoffen.

Obwohl es unbestreitbar ist, daß auf lange Sicht in einer stabilen Wirtschaft zweifellos auch diese Preise so wie alle anderen auf die Entwicklung der Kosten und der Produktivität reagieren sollen, sofern das nicht durch Konzentrationstendenzen beeinträchtigt wird, so ist es auch klar, daß das Problem in Phasen, in denen die Eindämmung der Inflation für vorrangig erklärt wird, anders liegt.

Es ist bestimmt möglich, Sektoren mit einer niedrigen Produktivität, wie zum Beispiel der Landwirtschaft, anders als durch Erhöhung der Verkaufspreise zu helfen. Die Frage tangiert das Wesen der Landwirtschaftspolitik im gemeinsamen Markt.

Die öffentliche Tarifgestaltung kann ein Element im Rahmen einer Preisstabilisierungspolitik sein, unter der Bedingung, daß die betriebswirtschaftlichen Kosten klargestellt und die betreffenden Unternehmen durch entsprechende Kompensation in die Lage versetzt werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Das ist einer der Gründe, warum das »Gemeinsame Regierungsprogramm« (der Linksparteien, Anmerkung der Übersetzer) eine Reihe von Nationalisierungsvorschlägen enthält. Sie sollten die Regierung befähigen, auf eine mehr Erfolg versprechende Art die Kontrolle von Schlüsselpreisen mit einem umfassenden Kampf gegen die Inflation zu verbinden. Sofern es ökonomische und finanzielle Lasten in diesem Kampf gibt, müssen diese Sache der öffentlichen Hand und nicht der Unternehmer sein, die zur strengen Kalkulation ihrer Kosten und Erträge verpflichtet bleiben sollten.

### *Arbeitslosigkeit*

Der Kampf um die Vollbeschäftigung hat drei Aspekte: den sozialen, den mikroökonomischen und den makroökonomischen.

Der soziale Aspekt schließt das weite Gebiet der Abfindungen und Unterstützungen ein, weiters die Berufsausbildung, die allgemeine Erwachsenenbildung.

Bezüglich des mikroökonomischen Aspekts sind zwei Überlegungen anzuführen.

Die erste ist, daß das Vollbeschäftigungspostulat nicht nur global, sondern auf lokaler und regionaler Ebene durchgesetzt werden soll. Das Ziel ist eine Vollbeschäftigungspolitik ohne Bevölkerungswanderungen. Gerade in Frankreich entsprechen die Entscheidungsstrukturen der Verwaltung, der politischen Systeme und des Finanzwesens überhaupt nicht diesem regionalen Aspekt des Beschäftigungsproblems. Oft ist es auf regionaler Ebene unmöglich, eine Nahversorgung zu sichern oder bestimmte Produktionsbetriebe zu errichten, die dort fehlen und offensichtlich eine Nachfrage vorfinden würden, da auf der relevanten Ebene — Stadt oder Region — die Entscheidungsmacht fehlt.

Es gibt keine wirtschaftliche Entwicklung ohne die Verbindung folgender Faktoren: Innovation (Forschung), Personal (Erziehung, Berufsausbil-



dung), Entwicklung von Technologien (technische Beratung) und Finanzwesen (Banken). Um die Vollbeschäftigung auf regionaler Ebene zu gewährleisten, muß das hierfür erforderliche Instrumentarium auf regionaler Basis geschaffen werden.

Die zweite Beobachtung steht im Zusammenhang mit der ersten. Es gibt verschiedene in Kleinunternehmen organisierbare Berufe, denen leicht zu einem guten Start verholfen werden kann und die in den meisten Fällen heute nicht anzutreffen sind: Handwerker, Reparaturbetriebe, Hausindustrie, Kundendienste, Leichtindustrie, Erprobung fortgeschrittener Techniken (zum Beispiel geothermische Beheizung, Datenverarbeitung). Diese und ähnliche Tätigkeitsbereiche sind in kleinen Betriebseinheiten mit zehn bis fünfzig Beschäftigten besser anpassungsfähig als in Großbetrieben mit geringer regionaler Mobilität. Aber die moderne Fiskal- und Wirtschaftspolitik hat diese Problematik bisher nur sehr wenig in den Griff bekommen. Die administrativen Regeln, wie zum Beispiel Bauvorschriften, Vorschriften der Sicherheit, des Umweltschutzes und so weiter, sind dieselben für Kleinstbetriebe wie für alle anderen.

Es müssen große Anstrengungen in dieser Richtung unternommen werden. Dazu bedarf es ja gar keiner großen technischen Problemlösungen, es muß einfach der Mut zum sozialen und politischen Wandel da sein.

Der makroökonomische Aspekt: Langfristig ist das Hauptproblem auf dem Beschäftigungssektor, daß in der Industrie keine weiteren Arbeitsplätze mehr geschaffen werden, da die Produktivität mindestens ebenso schnell, wenn nicht noch schneller als die Produktion wächst. Neue Arbeitsplätze sind in den letzten fünfzehn Jahren hauptsächlich im Dienstleistungssektor geschaffen worden. Viele dieser Dienstleistungen (Verwaltung, Ausbildungswesen, Gesundheit) unterstehen der öffentlichen Verwaltung und werden durch Steuern finanziert.

Wir haben ein Niveau der durchschnittlichen Steuerbelastung erreicht, das bereits ein Problem für den Wirtschaftsablauf wird. Das liegt größtenteils daran, daß die administrativen und fiskalischen Methoden der Erstellung dieser Leistungen sie nicht als produktiv und nützlich im Sinne einer ökonomischen Betrachtung erscheinen lassen. Wenn wir uns bewußt sind, daß die jetzt existierenden und auch die erst im Ansatz bestehenden öffentlichen Dienste (Kinder- und Altenbetreuung, Unterstützung von Behinderten, kulturelles Leben, Erwachsenenfortbildung und so weiter) die eigentlichen Hoffungsgebiete auf dem Beschäftigtensektor darstellen, so dürften wir sie nicht mehr als Ausdruck der öffentlichen Wohltätigkeit betrachten, sondern als Unternehmen; in diesem Sinn müssen unsere Fiskalausgaben einer grundsätzlichen Reform unterzogen werden.

Die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, hängt von der Gerechtigkeit des Steuersystems, vom Zeitpunkt ihrer Einhebung und von der Transparenz ihrer ökonomischen Verwendung ab. Die Regionalisierung einiger dieser Funktionen könnte in dieser Hinsicht nützlich sein. Aber auch die Privatindustrie hat noch Expansionsmöglichkeiten: in unserem Land gibt es noch sehr viele arme Regionen. Eine massive Steigerung der Nachfrage ist bei einem gezielten egalitären Wandel in der Einkommenspolitik durchaus möglich.



#### 4. In welcher Hinsicht ist diese Perspektive sozialistisch?

Es besteht ein wichtiger Zusammenhang zwischen der Inflation und dem Grad der sozialen Ungleichheit, da der Anreiz zur Nachahmung des Konsummusters der oberen Klassen um so stärker wird, je bedeutsamer die sozialen Unterschiede sind. Ein Mehr an Gleichheit ist das Herzstück jeder sozialistischen Perspektive. Die absolute Priorität der Vollbeschäftigung ist eines der Kriterien, an denen die sozialistische Perspektive einer Regierung zu messen ist. Lassen sie uns an dieser Stelle hinzufügen, daß eine sozialistische Regierung angesichts des gesellschaftlich notwendigen Arbeitsvolumens in Betracht ziehen muß, daß die Vollbeschäftigungsgarantie für alle, die Arbeit wünschen, eine viel kürzere Arbeitszeit als heute zur Folge haben wird. Französische Planungsexperten sagen schon für die allernächsten Jahre die 35-Stunden-Woche voraus — eine Prognose, die allerdings von der französischen Regierung nicht akzeptiert wurde. Die schwedische Regierung trägt sich mit dem Gedanken einer 32stündigen Arbeitswoche mit Beginn der achtziger Jahre. All das ist auf eine friedliche Gesellschaft ausgerichtet, in der jede Person und jede Familie über mehr Zeit verfügen und das Privatleben vielseitiger gestalten wird. Das ist eine sozialistische Perspektive.

Die Verbindung dieser rein sozialen und wirtschaftlichen Orientierung mit den sozialistischen Ideen schließt auch ein anderes Gebiet ein — das der Demokratie.

Die notwendige Dezentralisierung der wirtschaftlichen und finanziellen Macht und die notwendige Einflußnahme auf das Unternehmensgeschehen im Zusammenhang mit Erfordernissen der sozialen und natürlichen Umwelt bedingen eine umfassendere politische Demokratie auf der lokalen und regionalen Ebene und einen Schritt vorwärts in der Demokratisierung der Wirtschaft, das heißt verstärkte Kontrolle der Unternehmenspolitik durch die Arbeiter.

Es gibt Unterschiede zwischen dem deutschen Konzept der Mitbestimmung, der schwedischen industriellen Demokratie und den Zielen der Arbeiterkontrolle im Zusammenhang mit der von den belgischen und französischen Sozialisten vertretenen Selbstverwaltungsperspektiven. Sie wurzeln in verschiedenen historischen Erfahrungen, Traditionen und in unterschiedlichen industriellen Beziehungen, aber ihnen allen ist ein sozialistisches Anliegen gemeinsam.

Natürlich schließt diese Perspektive mehr staatliche Planung ein. Der Planungsbegriff wird verpönt, sofern er bürokratisch-zentrale Planung meint, die verbindliche Normen setzt, deren Nichterfüllung als Delikt gilt.

Das ist jedoch bei weitem nicht die einzige Art der Planung. Eine Planung, die die wichtigsten nationalen Zielsetzungen aufeinander abstimmt, die dazu eine Palette von Anreizen und Sanktionen vorsieht, und dies nicht nur auf dem Kreditsektor, sondern auch bei den Steuern; und die es der Regierung ermöglichen soll, direkt in bestimmte Märkte einzugreifen, sei es bei auftretenden Engpässen oder aus preispolitischen Gründen. Eine solche Art der Planung würde die Herstellung einer größeren Kohärenz zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen erlauben und gleich-



zeitig mit dem Funktionieren eines besser als heute regulierten Marktes vereinbar sein, der letztlich der einzig befriedigende Indikator des Bedarfs und der wirtschaftlichen Leistung bleibt.

Der Sozialismus besitzt schließlich eine internationale Dimension. Ob es sich nun um den ökonomischen Wandel, um die Entspannung unserer Beziehung mit dem Ostblock oder um die Wiederaufnahme der Bestrebungen zur europäischen Einigung handelt, die ja von den politischen Autoritäten getragen werden muß und nicht bloß im freien Spiel des Marktes besteht, oder auch um die Kooperation mit der Dritten Welt — keines dieser Probleme kann in Angriff genommen werden ohne klare langfristige Zielsetzungen in Verbindung mit einer Tagespolitik, die es erlaubt, diese Ziele im Auge zu behalten. Und eben die Verfolgung dieser Ziele erfordert eine Stabilität des ganzen sozialen Körpers, was uns wiederum zu den Problemen der Inflation und der Arbeitslosigkeit zurückführt.



---

# Probleme der regionalen Wirtschaftsförderung am Beispiel Wiens

**Rainer Juch**

---

In den letzten zehn Jahren hat die Gemeinde Wien versucht, die Investitionsentscheidungen privater Unternehmen etwas systematischer zu beeinflussen. Etwa ab 1966 hat der Magistrat der Stadt mit der Entwicklung neuer Instrumente der Kredit- und Infrastrukturpolitik begonnen, wodurch Grundlagen und Organisation der Wirtschaftsförderung verbessert worden sind.

In diesem Zusammenhang ist der Ansiedlung neuer Industriebetriebe gewisse Priorität eingeräumt worden.

Dieser Artikel setzt sich mit der Wiener Wirtschaftsförderung in mehrfacher Weise auseinander. Nach der Erläuterung allgemeiner Prinzipien großstädtischer Investitionsförderung wird auf die Situation der Wiener Wirtschaft eingegangen und weiters das Instrumentarium der Wiener Wirtschaftsförderung behandelt. Dann wird das bisherige Ergebnis der forcierten Industrieansiedlung im Bereich der Bundeshauptstadt diskutiert,<sup>1</sup> unter anderem werden die räumlichen Auswirkungen der Ansiedlungspolitik festgehalten, die in ihrer Standortwahl beeinflussten Unternehmen erfaßt und Faktoren aufgezeigt, an denen sie sich im Zuge der Niederlassungsentscheidung orientiert haben.

Neben der materiellen Ausstattung neugewidmeter Industriestandorte zählt das Arbeitskräftepotential und seine Struktur zu den wichtigen Vorbedingungen für die Ansiedlung neuer Firmen. Am direktesten ist die Arbeits- und Wohnbevölkerung einer Gemeinde von den Maßnahmen kommunaler Instanzen betroffen. Aus diesem Grund ist es ein weiteres Ziel des Artikels, die Wirtschaftsförderung vom Standpunkt der Wiener Arbeiter und Angestellten aus zu beurteilen.

Schließlich werden dann auf der Grundlage der Analyse wichtiger Bereiche der Investitionsförderung in Wien gewerkschaftliche Zielvorstellungen für eine Verbesserung der Förderungspolitik formuliert.



## I. Allgemeines

Im allgemeinen wird als kommunale Wirtschaftsförderung derjenige Teil der öffentlichen Gemeindeaufgaben bezeichnet, »der primär eine Begünstigung der örtlichen Wirtschaft durch Verbesserung ihrer Standortbedingungen und damit ihrer Produktivität... zum Gegenstand hat«.<sup>2</sup> Ähnlich wie die Stadt Wien modifizieren verschiedene österreichische Kommunen laufend das Instrumentarium der Wirtschaftsförderung, sie stellen damit unter anderem verbesserte allgemeine materielle Bedingungen für die Verwertung der einzelnen Kapitale (»Infrastruktur«) her und entsprechen so der Hauptaufgabe, die Gemeinden in den kapitalistisch-sozialstaatlichen Demokratien Mittel- und Westeuropas gegenwärtig zu erfüllen haben.<sup>3</sup> Investitionsfördernde Kommunen verdeutlichen damit ihre Bestrebung, am allgemeinen Wirtschaftswachstum zu partizipieren und von anderen konkurrenzierenden Gemeinden nicht zu weit überholt zu werden.

Die gemeindliche Einflußnahme auf private Investitionsentscheidungen setzt gewöhnlich auf zwei Ebenen an:<sup>4</sup>

- a) Placierung öffentlicher Investitionen. Angestrebt wird die Erhöhung des Anreizes für Unternehmen, sich auf Grund eines differenzierten Infrastrukturangebots in den Gemeinden niederzulassen. Privatwirtschaftliche Aktivität soll durch die Bereitstellung »physischer« Infrastruktur ausgelöst werden, indem Industriegrundstücke erschlossen und mit den regionalen und überregionalen Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungssystemen verknüpft werden, um den Firmen zum Selbstkostenpreis angeboten zu werden. Parallel dazu wird der Ausbau der »sozialen« Infrastruktur auf dem Bildungs-, Gesundheits- und Dienstleistungssektor forciert, was im Rahmen unternehmerischer Standortwahl als Indikator für die lebhaftere Entwicklungsdynamik der Gemeinde gilt.
- b) Direkte Beeinflussung der privatwirtschaftlichen Aktivität. Hier werden private Investitionen vor allem durch Investitionsprämien, Zinszuschüsse, Bürgschafts- und Haftungseinrichtungen und nicht zuletzt durch zumindest temporären Verzicht auf Steuereinnahmen gefördert. Für diesen Bereich der Förderungspolitik ist die Abstimmung gemeindlicher Aktionen mit den Instrumenten übergeordneter Gebietskörperschaften erforderlich, deren Vergaberichtlinien wiederum stärker an regionalpolitischen Grundsätzen orientiert sein sollten.

Wirtschaftsförderung wird auf Gemeindeebene vorwiegend von zwei Gruppen von Institutionen betrieben.<sup>5</sup> Zur ersten sind die öffentlichen Investitionen zu rechnen, eben die Gemeindeämter der Kommunen und die Wirtschaftsförderungsämter der größeren Städte. Ihre Tätigkeit umfaßt die Erarbeitung von Grundlagen sowie Werbung, Beratung und Kontaktpflege. Auf Grund ihrer relativen Schwerfälligkeit im Förderungsprozeß werden daneben auch immer häufiger halböffentliche Institutionen geschaffen. Es handelt sich um die Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Großgemeinden und Gemeindeverbände, die den verlängerten Arm der betreffenden Gebietskörperschaften im privatrechtlichen Gewand dar-



stellen. Europäisches Vorbild dafür ist die 1961 gegründete Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Unna (BRD) mit ihrer erfolgreichen Ansiedlung eines Betriebs des US-Chemiekonzerns Dupont.<sup>6</sup>

Kommunale Investitionsförderung, als deren Kernbereich die Ansiedlung von Betrieben gilt, kann eine Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden durch Erhöhung ihrer Einnahmen an Einkommens-, Grund- und Gewerbesteuern bewirken. An dieser Stelle sei jedoch auch an zumindest zwei mögliche Negative der Wirtschaftsförderung für die finanzielle Situation der Gemeinden erinnert:

Zum einen entstehen für die Gemeinden verschiedene Mehrausgaben etwa an Werbungs- und Planungskosten, an Ver- und Entsorgungsleistungen und an Personal- und Sachausgaben; gleichzeitig ist mit mittelbaren Kosten — etwa für die Beseitigung verstärkter Umweltbelastungen — zu rechnen. Somit wird die Finanzierung von Wirtschaftsförderungsaktionen dann eine Verschwendung öffentlicher Mittel darstellen, wenn die Reaktion privater Unternehmer hinter den kommunalen Erwartungen zurückbleibt.

Daneben entsteht eine Verteuerung des Förderungsprozesses durch den Wettbewerb der Standorte, wenn Gemeinden einander im Kampf um potentielle Investoren konkurrenzieren, anstatt regional koordiniert vorzugehen. Die Firmen sind in der Lage, bei ihrer Standortwahl unter dem Aspekt unternehmerischer Kostenminimierung die Gemeinden untereinander auszuspielen.

Die allgemeinen Charakteristika kommunaler Wirtschaftsförderung bestimmen auch die Förderungspolitik der Gemeinde Wien. Ehe auf ihre Praxis eingegangen wird, sei an die spezifische Situation von Großgemeinden verwiesen:

Größere Siedlungseinheiten sind in der Lage, im Ansiedlungsprozeß den Trend der wirtschaftlichen Aktivitäten zur räumlichen Konzentration auszunützen. So bewirkt die Möglichkeit zur Erzielung höherer »Skalenerträge« den immer stärkeren Zuzug industrieller Unternehmen in (bereits dichter besiedelte) Großgemeinden mit (bereits vorwiegend) industrieller Struktur und einem hochqualifizierten Dienstleistungsangebot. Im großstädtischen Bereich steigt das Produktionsergebnis überproportional zu den Investitionen: »Die wachsenden Skalenerträge, die innerhalb örtlich verdichteter Wirtschaftsräume erzielbar sind, können von den Unternehmen als Wachstumschancen in zwei Dimensionen genützt werden: einerseits zur Senkung der Produktionskosten, andererseits zur quantitativen und qualitativen Entfaltung der Güter- und Dienstleistungsproduktion: Die Siedlungskonzentration bietet nicht nur günstige Anlagemöglichkeiten für neue Kapitalinvestitionen an, sondern bildet über die steigende Bevölkerung mit einem großen Anteil spezialisierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte zugleich einen verbesserten Arbeitsmarkt.«<sup>7</sup> In den Großgemeinden werden gleichzeitig positive externe Effekte wirksam, wobei es sich um den Nutzen von Produktionsvariablen handelt, die nicht vom Einzelunternehmen zu beeinflussen sind. Der außerhalb des Betriebes — etwa auf Grund des räumlichen Verbunds der Industrien — entstehende Nutzen wirkt sich auf das betriebliche Produktionsergebnis positiv aus. Die mit



Agglomerationsvorteilen, etwa einem Reservoir verschieden qualifizierter Arbeitskräfte und den Transport- und Kommunikationssystemen höherer Ordnung ausgestatteten größeren Siedlungen befinden sich, indem sie die private Produktion rentabler gestalten, gegenüber kleineren Gemeinden im Vorteil.

## II. Zur Struktur der Wiener Wirtschaft

Nun soll auf einige Spezifika der Wiener Wirtschaftsstruktur eingegangen werden, die den wesentlichen Grund für die Intensivierung der Wirtschaftsförderung durch den Magistrat darstellen. In der Vergangenheit hat stets die Industrie den Motor der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt dargestellt. So wurde Wien zum bedeutenden industriellen Zentrum der Monarchie, als vor allem in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, etwa zur Zeit der Donauregulierung, die massive Industrialisierung der Residenzstadt einsetzte. Die Schwerindustrie begann sich entlang der Bahnlinien und Fernverkehrsstraßen im Nordosten, Südosten und Süden der Stadt anzusiedeln, während die Mittel- und Kleinindustrie in den Bezirken beiderseits des Gürtels, zum Teil in Hinterhöfen, ihre Standorte fand — womit eine Verteilung von Industriestandorten gegeben war, an der sich praktisch bis in die fünfziger Jahre unseres Jahrhunderts nichts mehr geändert hat.

Ebenso auffallend ist die Dominanz einzelner Industriebranchen in Wien. Vor dem Ersten Weltkrieg siedelten sich vor allem Betriebe des Maschinenbaus und der Eisen- und Metallwarenerzeugung an, ebenso Unternehmen der chemischen Industrie, der Nahrungs- und Genußmittelherzeugung und der Bekleidungsindustrie. Gleichzeitig entwickelte sich die Elektroindustrie zum bedeutenden Wirtschaftszweig. Die genannten Branchen blieben dann auch im Wien der Ersten Republik vorherrschend, als die Stadt ihre ursprünglichen Absatz- und Beschaffungsmärkte verloren hatte.

Nach 1945, als im Osten Österreichs auf Grund der Besatzung und verschiedener politischer Unsicherheitsfaktoren eine gewisse Investitionsabstinenz deutlich wurde, konnten die Industrien der traditionellen Branchen, zum Teil als ehemaliges deutsches Eigentum bis 1955 unter sowjetischer Verwaltung stehend, wiederum zum Rückgrat der Wiener Industrie werden.<sup>8</sup>

Während nun im Rahmen des sekundären Sektors die Schlüsselindustrien ihren Einfluß und die Standorte beibehielten, änderte sich dennoch die Bedeutung der Wiener Industrie innerhalb der gesamtösterreichischen Wirtschaft. So ist in den sechziger Jahren beispielsweise eine Verlangsamung der Wiener Industrieproduktion im Vergleich zum gesamtösterreichischen Produktionszuwachs festzustellen, was beim Vergleich der Regionalindizes dreier Bundesländer deutlich wird:<sup>9</sup> Im Zeitraum 1964 bis 1969 stieg der Regionalindex Oberösterreichs um 39,2 Punkte, der Salzburgs um 53,9 Punkte, während Wien eine Steigerung um 19,2 Punkte zu verzeichnen hatte. Zwischen 1969 und 1972 war die Entwicklung ähnlich, in diesem Zeitabschnitt verzeichnete Oberösterreich eine Steigerung



um 26,9 Punkte, Salzburg eine um 62,1 Punkte, der Wiener Zuwachs betrug nur 20,6 Punkte.

Gleichzeitig stellten in Wien etwa seit 1955 veraltete Betriebe der traditionellen Industriebranchen ihre Produktion ein; ihre Standorte befanden sich vor allem in den Bezirken zwischen Ring und Gürtel und in den alten Arbeiterquartieren im westlichen Teil der Stadt. Dagegen ging die Neugründungstätigkeit bis zum Beginn dieses Jahrzehnts eher schlep-pend vor sich, so betrug der Anteil Wiens an den österreichischen Indu-striebetrieben 1955 37,9 Prozent, 1967 30,5 Prozent, 1970 dann nur noch 27,6 Prozent.<sup>10</sup>

Im Gegensatz zur Industrie hat der tertiäre Sektor in Wien in den letzten beiden Jahrzehnten stark an Bedeutung zugenommen; nach 1955 kam es unter anderem zu einer verstärkten räumlichen Konzentration überregionaler Dienstleistungen in Wien. Derzeit beträgt der Anteil des Dienstleistungssektors am Regionalprodukt 59,9 Prozent, es sind, das Wiener Umland mitgerechnet, bereits 53 Prozent der Arbeitsbevölkerung in diesem Wirtschaftssektor tätig.<sup>11</sup>

Die hier angedeutete Entwicklung hat die Wirtschaftsförderung der Gemeinde stark beeinflußt. Immerhin ist es eine Zielsetzung des Magi-strats, ein ausgewogenes Mischungsverhältnis von sekundärem und Dienst-leistungsbereich in der Bundeshauptstadt zu erhalten; somit wird die hauptsächliche Orientierung auf die Neuansiedlung von Industrie- und Großhandelsunternehmen, die die gemeindliche Förderungspolitik in den letzten Jahren ausgezeichnet hat, verständlich.

Die Betriebsansiedlungen der Gemeinde, die noch Gegenstand der Betrachtung sein werden, sollten unter anderem auch eine stärkere Ein-beziehung von Arbeitskräften, die im Umland der Stadt oder in peri-pheren Gebieten der Ostregion wohnhaft sind, zur Folge haben. Ursache dafür ist die weiterhin stagnierende Entwicklung der Bevölkerung der Stadt, ein Umstand, der wiederum auf ein starkes Geburtendefizit und auf unzureichende Zuwanderungen zurückzuführen ist:

|                      | Bevölkerung (in 1000) <sup>12</sup> |      |      |      |      |      |
|----------------------|-------------------------------------|------|------|------|------|------|
|                      | 1971                                | 1961 | 1951 | 1923 | 1910 | 1900 |
| Wien                 | 1615                                | 1628 | 1616 | 1919 | 2084 | 1769 |
| Niederösterreich     | 1414                                | 1374 | 1401 | 1427 | 1425 | 1311 |
| Österreich           | 7457                                | 7074 | 6934 | 6535 | 6648 | 6004 |
| Österreich ohne Wien | 5842                                | 5446 | 5318 | 4616 | 4564 | 4235 |

Zur richtigen Einschätzung der Wiener Wirtschaftsförderung soll auch auf die Entwicklung der Arbeitsbevölkerung eingegangen werden. Das Wiener Institut für Standortberatung charakterisiert sie folgendermaßen: »Auch die Arbeitsbevölkerung, die bereits 1961 auf Grund eines aktiven Einpendlersaldos von 56.000 entsprechend größer war als die berufstätige Wohnbevölkerung, ging in Wien seither verhältnismäßig stark zurück,



wenn auch nicht in dem Ausmaße wie die berufstätige Wohnbevölkerung, da die Pendlerbilanz bis 1971 um 20.000 verbessert werden konnte. Allerdings dürfte es sich dabei nicht um einen echten Gewinn von Arbeitsplätzen handeln, da — einer groben Schätzung zufolge — von den rund 25.000 berufstätigen Randwanderern zwischen 1961 und 1971 ein nicht unbedeutender Teil an den in Niederösterreich neu geschaffenen Arbeitsplätzen Beschäftigung fand und nur rund 50 Prozent positiv auf die Wiener Pendlerbilanz — und damit auf die Arbeitsplätze — zu Buch geschlagen haben dürften.«<sup>13</sup>

Die Entwicklung des Wiener Arbeitsmarktes kann anhand einiger Zahlen verdeutlicht werden: Während die Anzahl der in Wien unselbständig Beschäftigten zwar zwischen 1951 und 1962 von 621.000 auf 774.000 Personen anstieg, reduzierte sich diese Zahl hingegen bis 1970 um 38.000 auf 736.000 Personen. In der Zwischenzeit (bis Oktober 1976) ist die Zahl wiederum, vor allem wegen der Expansion des tertiären Sektors, auf 805.000 angestiegen. Die Anzahl der Wiener Industriebeschäftigten zeigt eine kontinuierlich rückläufige Tendenz: Waren 1962 noch über 201.000 Personen beschäftigt, waren es 1970 rund 172.000, 1974 dann rund 167.000. Die jüngste Zählung vom August 1976 macht einen weiteren Rückgang auf rund 152.000 Personen deutlich.<sup>14</sup>

### III. Die Instrumente der Wiener Wirtschaftsförderung

Die im Abschnitt II angeführten Entwicklungstendenzen der Wiener Wirtschaft bewirkten in den sechziger Jahren ein Umdenken im Magistrat, als man begann, die Intensivierung der Wirtschaftsförderung und Möglichkeiten zu ihrer Effizienzsteigerung zu konzipieren. Man kam dabei zum Schluß, daß die Industrie in einer Großstadt nach wie vor einen wichtigen Motor wirtschaftlicher Dynamik darstellt und ihre Förderung im Hinblick auf die Erreichung eines optimalen Wirtschaftswachstums unerlässlich ist.<sup>15</sup> Die Bedeutung der Industrieansiedlung als Kernbereich der Wirtschaftsförderung spiegelt sich in der Konstruktion der seit 1968 geschaffenen Instrumente wider:

Die Stadtverwaltung hat in den letzten Jahren die Serviceleistungen für Unternehmen, die sich in Wien neu ansiedeln oder ihren Standort innerhalb des Stadtgebietes verändern wollen, bedeutend erweitert. So wurde etwa im fiskalischen Bereich der Ansiedlungspolitik mit der »Förderungsaktion für Betriebsneansiedlungen und strukturverbessernde Betriebsverlagerungen« (IAS-Aktion) begonnen. Dabei wurden Unternehmen für die Errichtung von Betriebsobjekten und die Adaptierung von Altobjekten im Jahre 1975 rund 10,3 Millionen Schilling an Baukostenzuschüssen gewährt. Ein weiteres Einzelinstrument neueren Datums stellte die »Förderungsaktion für den Großhandel« dar, in deren Rahmen Baukostenzuschüsse an Wiener Unternehmen vergeben wurden, die Betriebsobjekte zum Zweck des Großhandels errichteten.<sup>16</sup> Insgesamt wurden 1975 rund 4,1 Millionen Schilling an Zuschüssen gewährt.

Künftig sollen nun beide Förderungsinstrumente in der »Aktion zur Verbesserung der Struktur der Wiener Wirtschaft« zusammengefaßt wer-



den. Die Voraussetzungen für eine Förderung sind wie folgt zu präzisieren: Gefördert wird die Errichtung neuer Betriebsobjekte an neuen oder bereits bestehenden Standorten in Wien, gleichzeitig auch der Ankauf und die Adaptierung von Altobjekten für betriebliche Zwecke. Mit dem Vorhaben soll unter anderem die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die anders nicht mögliche Sicherung von Arbeitsplätzen oder aber eine Verbesserung der Umweltsituation am Betriebsstandort verbunden sein; damit seien nur drei Ziele der Aktion erwähnt, denen Förderungswerber zu entsprechen haben. Es werden wiederum Baukostenzuschüsse gewährt, die baulichen Investitionen müssen allerdings mindestens 2,5 Millionen Schilling betragen.<sup>17</sup>

Für die Förderung des Gewerbes stehen spezielle Instrumente zur Verfügung. Im Rahmen der seit elf Jahren betriebenen »Existenzgründungsaktion« wurden bisher Kredite an Gewerbeunternehmen vergeben, das Kreditvolumen betrug im Jahre 1975 über 108 Millionen Schilling. Bestehenden Betrieben diente bisher die »Kreditaktion zur Modernisierung von Wiener Handels- und Gewerbebetrieben«, 1975 wurden Kredite in der Höhe von 162 Millionen Schilling gewährt. Beide Instrumente sollen in Zukunft zusammen mit kleineren Aktionen durch die »Wiener Kleinbetriebezuschußaktion für Neugründungen und Modernisierungen (KBZ-Aktion)« ersetzt werden. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis sollen nun Investitionskostenzuschüsse, und zwar bei Investitionen in der Höhe von 10.000 bis 500.000 Schilling, gewährt werden. Erstmals wird im Zuge der KBZ-Aktion eine Branchenauswahl getroffen; so soll eine Anzahl von gewerblichen Branchen als nicht förderungswürdig bezeichnet werden. Gleichzeitig können Branchen, die der Nahversorgung der Bevölkerung dienen, besondere Begünstigungen in Anspruch nehmen.<sup>18</sup>

Die erwähnten Veränderungen des Förderungsinstrumentariums, die in Kürze vom Gemeinderat beschlossen werden sollen, weisen auf einen Wandel in den fiskalpolitischen Konzeptionen der Wirtschaftsförderung hin, der beachtenswert ist. Immerhin trägt eine Zusammenfassung von Aktionen zu einer Koordinierung des Wirtschaftsförderungsprozesses bei, was wiederum die Berücksichtigung politischer Grundsätze erleichtert. So kann in diesem Zusammenhang etwa eine notwendige, vor allem vom Standpunkt der Konsumenten zu begrüßende Branchenselektion im Rahmen der Gewerbeförderung künftig leichter realisiert werden.

Ein Umdenken des Magistrats ist auch in bezug auf die Bundesförderung von Investoren zu erkennen: Bekanntlich können ansiedlungswillige Unternehmer auch Kredite in Anspruch nehmen, die von Institutionen des Bundes oder halbstaatlichen Einrichtungen gewährt werden, man denke an die Darlehen der Österreichischen Kommunalkredit AG und der Österreichischen Investitionskredit AG.<sup>19</sup> Künftig soll nun eine bessere Koordinierung von gemeindlicher und Bundesförderung erreicht werden. So ist beispielsweise im Rahmen der KBZ-Aktion eine Aufrechnung der Förderungssummen gegen die jeweils günstigste der Bundesaktionen vorgesehen, das heißt, vom einzelnen Investor wird eine maximale Ausnützung der Bundesmittel verlangt, ehe von der Gemeinde dann die Differenz des Förderungsbetrags aus kommunalen Mitteln bereitgestellt wird. Dieser Um-



stand ist insofern von Bedeutung, da in Österreich die Abstimmung der Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Gebietskörperschaften aufeinander in der Regel nicht gegeben ist.

Wichtige Bürgschafts- und Haftungseinrichtungen für Wiener Unternehmen sind die »Wiener Kreditbürgschaftsgesellschaft« der Gemeinde, die Bürgschaften für Kredite zwischen 0,2 und 2,5 Millionen Schilling übernimmt und für 1976 ein beantragtes Kreditvolumen in der Höhe von 120 Millionen Schilling ausweist; desgleichen der 1969 geschaffene Entwicklungs- und Erneuerungsfonds, dessen Haftung mit einer Bürgschaft des Bundes verbunden ist, und der zur Förderung jener Investitionen in Anspruch genommen werden kann, die »gesamtwirtschaftlich erwünschte Auswirkungen« erwarten lassen und zu einer Umstrukturierung der Produktionsstrukturen dienen.

Ein deutlicher Schwerpunkt der bisherigen Wirtschaftsförderung der Gemeinde, die Investitionserleichterung mittels Flächenbereitstellung an Unternehmen, findet in den »Leitlinien für die Wiener Wirtschaftspolitik« (1970) seinen Ausdruck, wenn festgestellt wird: »Einen bedeutenden Beitrag stellt die Erschließung von Flächen für Betriebe dar. Die Stadtverwaltung wird das laufende großflächige Betriebsflächenerschließungsprogramm beschleunigt fortsetzen und in den nächsten Jahren dem festgestellten Bedarf entsprechend neue Flächen auswählen, widmen und erschließen. Die Stadtverwaltung wird auch weiterhin die Neuansiedlung und Umsiedlung von Betrieben mit Zukunftschancen durch Bereitstellung von in ihrem Eigentum stehenden Grundflächen unterstützen.«<sup>20</sup> Das Programm der Betriebsflächenerschließung wurde bereits im Jahre 1967 mit einer Untersuchung über die Eignung von 14 Teilflächen als Industriestandorte eingeleitet. 1969 begann dann die erste Etappe der Produktion und Vermarktung von Industriestandorten mit der Aufschließung von vier größeren Teilflächen, wobei die gesamten Aufschließungskosten für die Bruttofläche von 126,4 Hektar auf rund 280 Millionen Schilling geschätzt werden. In den darauffolgenden Jahren wurde die Flächenerschließung fortgesetzt, womit schließlich die später untersuchten neuen Industriezentren am Stadtrand entstanden.<sup>21</sup>

In der Zwischenzeit wurde im Wiener Wirtschaftsbeirat eine neue Form der Flächenvergabe an Unternehmen diskutiert. Auf der Grundlage neu geschaffener »Baurechtsverträge« werden Investoren in Zukunft die Möglichkeit haben, Betriebsobjekte auf Grundstücken zu errichten, die von der Gemeinde zu äußerst günstigen Konditionen (Senkung des Pachtzinsatzes und so weiter) verpachtet werden. Den Unternehmen steht es frei, zu einem späteren Zeitpunkt die Grundstücke wieder zu räumen oder aber billig zu erwerben.

Im Jahre 1969 wurde von der Gemeinde schließlich die privatrechtlich organisierte »Wiener Betriebsansiedlungsgesellschaft mbH« (WIBAG) als eine Service- und Verwaltungsinstitution geschaffen. Ihre grobe Zielsetzung ist die »Strukturverbesserung der Wiener Wirtschaft«, im § 3 des Gesellschaftsvertrages wird als Gesellschaftszweck unter anderem »der Erwerb von bebauten Grundstücken durch Kauf oder Tausch beziehungsweise im Rahmen eines Bestands-, Nutzungs- oder Baurechtsverhältnisses



und die Verwertung dieser Grundstücke zu wirtschaftlichen Zwecken, die Aufschließung von Liegenschaften und die An- und Umsiedlungen von wirtschaftlichen Unternehmen aller Art...« angegeben. Seit mehr als sechs Jahren werden von der WIBAG Grundstücke gekauft, aufgeschlossen und als Industrieflächen weiterverkauft, gleichzeitig stehen die Mitarbeiter der WIBAG den Unternehmen zur Beratung im An- und Umsiedlungsprozeß zur Verfügung.<sup>22</sup>

Die Konstruktion der WIBAG und ihre bisherige Tätigkeit machen wichtige Charakteristika der kommunalen Betriebsansiedlung deutlich. Zum einen wird bei der Werbung von Unternehmen durch die WIBAG in keiner Weise selektiv vorgegangen; im Prinzip kann jeder Investor, gleichgültig, welcher industriellen oder Großhandelsbranche er zuzurechnen ist, in den Genuß flächenbezogener Begünstigungen kommen. Von seiten der WIBAG wurden bisher keine Branchen als für die Ansiedlung in Wien besonders geeignet bezeichnet, gleichzeitig existiert auch keine Negativliste unerwünschter Branchen.

Daneben ist wichtig festzuhalten, daß bei weitem nicht alle ansiedlungswilligen Betriebe von der WIBAG erfaßt werden und daß diese Erfassung überhaupt nur unzureichend möglich ist. Dies sei am Beispiel zweier Investoren verdeutlicht: Ein Unternehmer, der eine Neugründung ins Auge faßt, sucht Kontakt mit dem Magistrat. Er sieht sich einer Vielzahl von Stellen gegenüber; bei der einen wird er über freistehende Flächen informiert, bei der anderen über kreditpolitische Begünstigungen, bei der dritten über die Haftungsmöglichkeiten und so weiter. Der Förderungsprozeß wird kompliziert und langwierig, da es im Rathaus keine Koordinierungsstelle gibt, die zusammenfassende Information über Ansiedlungserleichterungen zu bieten imstande ist. Ein anderer Unternehmer wird durch Werbematerial der WIBAG angesprochen. Ihre Angestellten werden ihm daraufhin die Möglichkeiten flächenbezogener Investitionsbegünstigungen auseinandersetzen; erklärt sich der Unternehmer zur Ansiedlung bereit, wird ihm das Grundstück verkauft. Um jedoch in den Genuß fiskaler Investitionserleichterungen zu kommen, ist auch dieser Investor gezwungen, den Weg zum Magistrat zu gehen.

Das geschilderte Beispiel zeigt nicht nur die Schwerfälligkeit auf, mit der in Wien Wirtschaftsförderung betrieben wird, es beweist gleichzeitig, wie wenig die WIBAG auf Grund ihrer mangelhaften Konzeption nach innen zu wirken imstande ist.

#### **IV. Zur Praxis der Wiener Betriebsansiedlung**

Eine Analyse der praktischen Konsequenzen wirtschaftsfördernder Maßnahmen im Bereich der Bundeshauptstadt ist insofern schwierig, als die Ergebnisse in den einzelnen Bereichen der Förderungspolitik unregelmäßig, zum Teil auch oft nur in mangelhafter Weise veröffentlicht werden.

Ohne Schwierigkeit kann eigentlich nur die bisherige Tätigkeit der Wiener Betriebsansiedlungsgesellschaft eingeschätzt werden, immerhin existiert ein Tätigkeitsbericht dieser Institution, der den Zeitraum von ihrer Gründung im März 1969 bis Ende 1974 behandelt.<sup>23</sup>



Die WIBAG hat in diesem Zeitabschnitt an 107 Industrie- und Großhandelsfirmen Flächen vergeben. Bei mehr als drei Viertel von ihnen handelte es sich um österreichische Unternehmen. Bis Ende 1974 wurden 1,170.707 Quadratmeter Industrieflächen zur Verfügung gestellt. Die neu angesiedelten Firmen beschäftigten im Dezember des gleichen Jahres 10.569 Personen, wobei wiederum auf die österreichischen Unternehmen mehr als die Hälfte der neugeschaffenen Arbeitsplätze kommt. Unter den Neugründungen befinden sich neun Firmen, die der Gruppe der multinationalen Unternehmen zuzurechnen sind und 44,8 Prozent der Gesamtinvestitionssumme von 3382 Millionen Schilling getätigt haben, die auf die von der WIBAG angesiedelten Betriebe bis Ende 1974 entfiel.

Eine tabellarische Übersicht über die Ansiedlungsfälle der WIBAG wird im Anhang wiedergegeben.

Seit dem Beginn systematischer Ansiedlungsaktionen ist die Produktion von Standorten durch die Gemeinde in einigen Bezirken konzentriert. Hier stehen die notwendigen Grundstücke zur Verfügung, die etwa die Anlage neuer Industriezentren ermöglichen, welche wieder den neuansiedelnden Unternehmen den Vorteil des räumlichen Verbunds der Industrien gewähren. Gleichzeitig ist der von den meisten Firmen gewünschte Anschluß der Standorte an die überregionalen Verkehrssysteme mit einem Minimum an Kosten durchzuführen. Ein weiterer Grund ist in der Randwanderung der arbeitsfähigen Wohnbevölkerung zu sehen. So wiesen die äußeren Gemeindebezirke im Zeitraum 1961 bis 1971 durchwegs eine Zunahme der Wohnbevölkerung auf (Favoriten + 18.349, Simmering + 8982, Floridsdorf + 24.312, Donaustadt + 22.669, Liesing + 22.600), während traditionelle Wohnbezirke Bevölkerungsverluste verzeichneten (Landstraße — 12.859, Alsergrund — 10.357, Fünfhaus — 15.332, Ottakring — 9992 und so weiter).<sup>24</sup> Es handelte sich dabei um ein Resultat der von der Gemeinde Wien in den fünfziger und sechziger Jahren konsequent betriebenen Stadterweiterungspolitik, als neue Wohnzentren in Stadtrandgebieten erbaut wurden. Die meisten der neuen Industrieflächen wurden und werden in räumlicher Nähe dieser Wohngebiete aufgeschlossen. Ende 1974 waren 28,8 Prozent der neu aufgeschlossenen Flächen in Floridsdorf gelegen, während auf Simmering 23,4 Prozent entfielen; desgleichen wurden bedeutendere Flächen in den Bezirken Donaustadt (14,8 Prozent) und Liesing (13,7 Prozent) umgewidmet. In weiteren sechs Wiener Gemeindebezirken wurden ebenfalls Industriestandorte geschaffen, es geschah hier jedoch in einem weit geringeren Maße.<sup>25</sup> Eine Charakterisierung der Betriebsbaugebiete ist ebenfalls im Anhang zusammengestellt.

Wirtschaftliche Unternehmen verbinden mit einer Standortverlagerung für gewöhnlich eine Ausweitung ihrer Produktion. Sie werden bei ihrer Standortwahl großflächige Industriegebiete ebenso bevorzugen wie Firmen, die in eine Betriebsneugründung investieren und dabei Produktion und Verwaltung am Standort vereinigen wollen. Die Gemeinde Wien hat durch die großräumige Erschließung von Arealen am Stadtrand diesem Umstand Rechnung getragen. Die räumliche Lage der neuen Industriezentren im Stadtgebiet beweist wiederum, daß wirtschaftsfördernde Investitionen der öffentlichen Hand in Form der Standortproduktion mit Rück-



sicht auf die Verkehrsinfrastruktur eben dort erfolgte, wo eine Verknüpfung der Flächen mit den Regional- und Fernverkehrssystemen möglich war. Damit war einem zweiten Anspruch der ansiedelnden Unternehmen, der reibungslosen Abwicklung des Wirtschaftsverkehrs unter Minimierung der Transportkosten, entsprochen.

Neben Grundstücksgröße und Verkehrserschließung hat jedoch vor allem das Arbeitskräftepotential auf die Unternehmen Anreize ausgeübt. Die Anlage der Industriegebiete erfolgte durchwegs in unmittelbarer Nähe neuer Siedlungsgebiete, und dies nicht nur, weil damit der gleichzeitige infrastrukturelle Aufschluß der Wohn- und Industriegebiete möglich wurde. Im Rathaus wurde offen mit der Heranziehung des unausgeschöpften Arbeitskräftepotentials der Neubaugebiete spekuliert, vor allem sollten weibliche Arbeitskräfte, die vor ihrer Übersiedlung an den Stadtrand berufstätig gewesen waren, für den Arbeitsprozeß reaktiviert werden und als ein positiver Standortfaktor zur Ansiedlung von Industrien mit beitragen.

Die Branchenzugehörigkeit der angesiedelten Betriebe zeigt, daß sie sich tatsächlich an der Geschlechts- und Qualifikationsstruktur der im räumlichen Verbund befindlichen Wohnbevölkerung orientiert haben. Es finden sich überdurchschnittlich viele Firmen der Elektroindustrie, der Nahrungs- und Genußmittelerzeugung und der Bekleidungsindustrie, und ihre Belegschaften weisen einen hohen Anteil an Frauen auf. Die Unternehmen finden in den aufstrebenden Wohngebieten relativ leicht ihre meist niedrig entlohnenden und in Halbtagschichten arbeitenden weiblichen Arbeitskräfte.

Vergleicht man die Begünstigungen, die den Unternehmen im Ansiedlungsprozeß zuteil werden, mit einigen Spezifika, die die Situation der in den Werken Beschäftigten kennzeichnen, so zeigt sich, daß die Betriebsansiedlungspolitik der Gemeinde doch recht eindeutig an der Bedarfsbefriedigung der privaten Wirtschaft orientiert ist. Wie bereits erwähnt, verbindet etwa ein gut ausgebautes Straßennetz die Industriezentren mit dem Regional- und Fernverkehr beziehungsweise mit den innerstädtischen Bezirken, gleichzeitig sind die Stadtrandgebiete auch untereinander durch Straßen optimal verbunden, was den Anreiz zur Ansiedlung für die Firmen künftig noch verstärken könnte.

Die Verkehrsmittel zur Bewältigung des Berufsverkehrs sind zwar ebenso vorhanden, auch zeigt sich vor allem die Bedeutung der Schnellbahn, etwa für die Fahrt von Arbeitskräften über mehrere Bezirke hinweg und für den Transport von im Umland der Stadt wohnhaften Personen. Auffallend ist jedoch die Benachteiligung des Berufsmassenverkehrs durch die mangelhafte Verbindung der städtischen Außenzonen untereinander; es gibt nur wenige dem Berufsverkehr dienende Linien, die eine direkte Verbindung dieser Außenzonen darstellen. Für die zahlreichen Arbeitskräfte, die in dem einen Stadtrandgebiet wohnen und in einem anderen arbeiten, entstehen bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel etwa die bekannten Umwege über die Bezirkszentren (zum Beispiel von Leopoldau über Floridsdorf nach Strebersdorf). Für die Beschäftigten erweist sich des weiteren die Verkehrsverbindung zum einzelnen Betrieb oftmals als mangelhaft. Die Arbeitskräfte zahlreicher Firmen müssen, sofern sie keinen eige-



nen Pkw besitzen, von der Station des Massenverkehrsmittels zum Betrieb beachtliche Distanzen zurücklegen. Dies gilt für im Industriezentrum Inzersdorf Beschäftigte ebenso wie für Arbeitskräfte in den Zentren Auhof und Liesing.

#### **V. Gewerkschaftliche Zielsetzungen zur Wirtschaftsförderung in Wien**

In den bisherigen Abschnitten konnten Besonderheiten der Wiener Wirtschaftsförderung aufgezeigt werden. Die Gegenüberstellung von Spezifika der Wiener Wirtschaft mit der kommunalen Zielsetzung eines ausgewogenen Mischungsverhältnisses zwischen sekundärem Bereich und Dienstleistungssektor sollte an den Ausgangspunkt für die in den letzten Jahren verstärkten Bemühungen auf dem Gebiet der Investitionsförderung erinnern. Die Beschreibung von Förderungsinstrumenten bewies wiederum die Schwerfälligkeit und mangelnde Selektivität, die den Förderungsprozeß kennzeichnen; gleichzeitig konnten Ansätze zu einem gewissen Wandel in den Konzeptionen (Zusammenfassung von Instrumenten, Branchenauswahl bei der Gewerbeförderung) nachgewiesen werden. Schließlich beschäftigten wir uns eingehender mit der Betriebsansiedlung der Gemeinde, die, zum Unterschied von anderen Förderungsbereichen, mit Hilfe veröffentlichter Daten einigermaßen erfaßt werden kann, und zeigten, daß die Ansiedlung von Industrie- und Großhandelsbetrieben den eigentlichen Kernbereich der Wirtschaftsförderung in Wien darstellt.

Abschließend soll nun eine Zusammenfassung der wesentlichsten Mängel der kommunalen Wirtschaftsförderung deutlich machen, welche Grundsätze künftig stärkere Bedeutung im Rahmen der Förderungspolitik erhalten sollten.

Unzureichend scheint zum ersten die Kosten-Nutzen-Überlegung. Die Gemeinde ist bemüht, vor allem mit Hilfe von Betriebsansiedlungen eine Erhaltung des industriellen Potentials in Wien zu erreichen. Durch den Zuzug neuer Betriebe sollen künftige Steuereinnahmen gesichert und damit die Finanzkraft der Stadt verbessert werden. In diesem Zusammenhang wurden bisher nur unzureichende Schätzungen von Kosten und Nutzen öffentlicher Investitionen vorgenommen. Die Gemeindestatistiken geben Auskunft über die Zahl der Ansiedlungen und der damit geschaffenen Arbeitsplätze, sie enthalten grobe Angaben über die Kosten der Grundstücksaufschließungen, im besten Fall werden auch noch künftige Steuereinnahmen geschätzt. Besonders die Kostenseite der Überlegungen zeichnet sich durch Oberflächlichkeit aus, vor allem bleibt die von der Gemeinde verlangte Beseitigung der durch die Industrien verursachten negativen externen Effekte in Erfolgsbilanzen unberücksichtigt.

An dieser Stelle soll jedoch auch an den Umstand erinnert werden, daß eine umfassende Kosten-Nutzen-Rechnung auf Gemeindeebene praktisch unmöglich ist. Dies ist vor allem auf die bei investitionsfördernden Maßnahmen auftretenden regionalen Spill-Over-Effekte zurückzuführen; so werden Kosten und Erträge einer bestimmten Förderung außerhalb der agierenden Kommune realisiert. Darüber hinaus zwingt der Mechanismus



des Finanzausgleichs, der bekanntlich die Zuweisungen an die Gemeinden zu einem großen Teil von deren Steuerkraft abhängig macht, die Kommunen beispielsweise, Betriebe auch dann zu fördern, wenn der Saldo von Kosten und Nutzen ohne Berücksichtigung des Finanzausgleichs negativ wäre. Als zweiter Mangel des Finanzausgleichs kann die Gebundenheit der Zuweisungen an eine einzelne Gemeinde bezeichnet werden, dadurch wird die regionale Kooperation von Gemeinden zusätzlich erschwert.

Immerhin kann ein weiteres Negativum, die Konkurrenz zwischen der Stadt Wien und Niederösterreich, die im Zuge der Wirtschaftsförderung deutlich wird, auch auf die verfehlte Finanzausgleichskonzeption zurückgeführt werden. Bekanntlich befinden sich beide Gebietskörperschaften im Wettstreit um jeden einzelnen Investor; niederösterreichische Stellen versuchen mit beträchtlichem finanziellem Aufwand die Agglomerationsvorteile Wiens auszunützen und haben im Umlandbereich der Stadt eigene Industriezentren angelegt. Für beide Beteiligten erhöhen sich damit die Kosten der Wirtschaftsförderung.

Ein Mangel ist schließlich nach wie vor in der mehrfach erwähnten unzureichenden Selektivität zu sehen. Zwar nennen verschiedene kreditpolitische Instrumente in Hinkunft wenigstens bestimmte Voraussetzungen, unter denen eine Förderung erfolgen kann, auch soll bei der Gewerbe-förderung künftig zumindest eine gewisse Auswahl von Branchen stattfinden, gleichzeitig sollen im Rahmen der »Baurechtsverträge« flächenbezogene Investitionsbegünstigungen nicht mehr allen Unternehmen zugute kommen, die eine Förderung anstreben. Allerdings stehen die praktischen Auswirkungen dieser Maßnahmen noch aus.

Die geschilderten Tatbestände zeigen, wie notwendig eine weitere Veränderung in den Konzeptionen der kommunalen Wirtschaftsförderung wäre. In Zukunft sollten vor allem folgende Grundsätze stärker berücksichtigt werden:

1. Die regionale Abstimmung von Förderungsmaßnahmen sollte verbessert werden: Noch immer gibt es in Österreich keine bundesweite Abstimmung der regionalen Wirtschaftsförderung. Dieser Umstand manifestiert sich auch in der Nicht-Koordination zwischen Wien, Niederösterreich und dem Burgenland, er bringt für die Stadt Wien verschiedene Nachteile mit sich. Das gegenwärtige Ergebnis der unkoordinierten Wirtschaftsförderung ist die Konzentration von Betriebsansiedlungen in und um Wien, wie erwähnt sind die Planungsstellen der Niederösterreichischen Landesregierung seit geraumer Zeit bemüht, Industriezonen in der Nähe der Agglomeration Wien anzulegen. Diese Entwicklung ist in mancher Hinsicht problematisch: Einmal wird das Ziel des Magistrats, in Wien eine optimale Mischung von Industrie und Dienstleistungen zu erreichen, schwieriger zu realisieren, wenn das Land Niederösterreich eine Politik der Abwerbung betreibt. Gleichzeitig erweitert sich damit der Pendler-einzugsbereich, da von den Industrien in Wien Arbeitskräfte aus entlegenen Gebieten der Ostregion angeworben werden müssen. Dies gilt jedoch zum Teil auch für die in den Industriezentren im Umland von Wien angesiedelten Betriebe, womit ernsthaft gefragt werden muß, ob denn überhaupt die Anlage agglomerationsnaher Industrieparks durch niederöster-



reichische Stellen als ausreichendes Industrialisierungskonzept für das Bundesland bezeichnet werden kann.

Eine Trendumkehr könnte durch das Bekenntnis zum Prinzip der dezentralisierten Konzentration erreicht werden. Dabei würden die Bundeshauptstadt — als Zentrum der Ostregion — und mehrere städtische Mittelzentren, im weiteren Umland verstreut, die Versorgung mit Arbeitsplätzen und Dienstleistungen gewährleisten. Eine Schwerpunktbildung dieser Art sollte jedoch keineswegs zu einer Aufgabenteilung führen, in der sich etwa die Stadt Wien auf die Ausgestaltung des Dienstleistungssektors konzentriert und den Sekundärbereich den übrigen zentralen Orten überläßt, vielmehr sollte die Herausbildung jeglicher Monostruktur verhindert werden.

Die rechtlich-organisatorischen Voraussetzungen für eine Abkehr von der nichtkoordinierten Förderung könnten im Zuge von Vereinbarungen der betroffenen Länder in eigens dafür bestimmten Planungsgemeinschaften geschaffen werden. Beispielsweise existiert seit 1967 bereits eine Planungsgemeinschaft »Wien — Niederösterreich«, die sich allerdings bisher nicht mit Fragen der Wirtschaftsförderung beschäftigt hat.

2. Wirtschaftsförderung ist auf das Arbeitskräfteangebot abzustimmen: Die Streuung des Arbeitskräfteangebots spricht gegen eine Konzentration des Dienstleistungsbereichs in Wien. Wirtschaftsfördernde Maßnahmen müßten gewährleisten, daß die Wiener Wirtschaftsstruktur qualitativ und quantitativ dem im Einzugsbereich vorhandenen Arbeitskräfteangebot entspricht. Ungeklärt ist nach wie vor die Frage, ob und in welchem Ausmaß durch eine aktive Förderungspolitik die Zuwanderung von Arbeitskräften verstärkt werden soll.

3. Wirtschaftsförderung ist auf die Stadtentwicklung abzustimmen: Eine erfolgreiche Investitionsförderung kann nur in engem Zusammenhang mit den Konzeptionen der Stadtentwicklung erreicht werden. Im Rahmen eines Stadterneuerungsplans für Wien könnte zum Beispiel durch die Errichtung von Gewerbehöfen Förderungspolitik betrieben werden. Eine solche Politik könnte der Erhaltung beziehungsweise der Verbesserung der Nahversorgung dienen und Arbeitsplätze im engeren Wohnbereich der Arbeiter und Angestellten bereitstellen. Dieses Prinzip würde auch dem heute anerkannten städteplanerischen Grundsatz der Funktionsmischung entsprechen, der davon ausgeht, daß Wohn-, Arbeits- und Einkaufsbereiche im räumlichen Verbund angelegt werden sollen.

Gleichzeitig müßte die Betriebsansiedlung jedoch auch auf die Stadterweiterungskonzeption abgestimmt werden. Dabei sollten die bereits ausgewiesenen Betriebsbaugebiete ausgenützt werden, ehe man an die Erschließung neuer Industriezentren in den Stadtrandgebieten geht. Nicht zuletzt würde die Einhaltung der genannten Abstimmungsgrundsätze auch der Forderung entsprechen, wonach Wirtschaftsförderung doch vor allem auf die Bedürfnisse der Stadtbevölkerung Rücksicht zu nehmen hat.

4. Wirtschaftsförderung und Umweltpolitik müssen einander ergänzen: Die Funktionsmischung wird nur dann sinnvoll sein, wenn bei der Investitionsförderung auch auf externe Effekte des Produktionsprozesses — auf verschiedene Umweltauswirkungen — Rücksicht genommen wird. Die



Gemeinde Wien müßte, etwa gemeinsam mit dem Bund, Maximalwerte über zulässige Umweltbelastungen entwickeln, die wiederum der Wirtschaftsförderung zugrunde zu legen sind. Damit könnte eine Verbesserung der Umweltqualität im Bereich der Stadt Wien erreicht werden. Überhaupt wäre zu fragen, ob nicht die Verbesserung der Umweltqualität des Produktionsprozesses ein eigenes Kriterium im Rahmen der Investitionsförderung darstellen müßte und bei allen Förderungsaktionen umweltpolitische Normen berücksichtigt werden sollten, nach denen sich Investoren zu richten haben. Modifikationen dieser Art liegen wiederum im Interesse der Wiener Bevölkerung.

5. Wirtschaftsförderung muß auf ein zukunftsträchtiges Produktionsprogramm abgestimmt sein: Die Förderungspolitik der Gemeinde Wien sollte auf bestimmte Produkte beziehungsweise Produktionsprogramme konzentriert werden. Eine derartige Prioritätenliste wird zurzeit vom Wiener Institut für Standortberatung ausgearbeitet. Die Stadtverwaltung sollte sich in Hinkunft auf arbeitsintensive, weiterverarbeitende Produktionszweige konzentrieren, deren Wettbewerbsfähigkeit weniger vom Lohnniveau als vom *know-how* und der Qualifikation der Arbeitskräfte abhängt. Es sollte vor allem der Kontakt zum in der Bundeshauptstadt vorhandenen Dienstleistungs- und Forschungsbereich sowie zum Letztverbrauchermarkt ausgenützt werden. Im Zuge der Anlage von Industriezentren am Stadtrand sollten Branchen mit Neigung zur Industriekomplexbildung bevorzugt gefördert werden.

6. Der Trend zur Zusammenfassung verschiedener Instrumente der Investitionsförderung ist gutzuheißen; in diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob nicht auf dem Sektor der Betriebsansiedlung eine Serviceinstitution zu schaffen wäre, der eine umfassende Koordinationsfunktion zukommt. Wie erwähnt, erfüllt die WIBAG diese Aufgabe derzeit nur mangelhaft.



## ANHANG

### 1. Reihung der WIBAG-Ansiedlungsfälle nach Investorländern:<sup>26</sup>

|             |                         |
|-------------|-------------------------|
| Österreich  | 81 Unternehmen (75,7 %) |
| Deutschland | 10 Unternehmen (9,4 %)  |
| Mischbesitz | 5 Unternehmen (4,7 %)   |
| Schweiz     | 4 Unternehmen (3,7 %)   |
| USA         | 2 Unternehmen (1,9 %)   |
| Schweden    | 2 Unternehmen (1,9 %)   |
| Frankreich  | 1 Unternehmen (0,9 %)   |
| Holland     | 1 Unternehmen (0,9 %)   |
| England     | 1 Unternehmen (0,9 %)   |

2. Bis zum Ende des Jahres 1974 wurden den Firmen 1.170.707 m<sup>2</sup> an Industrieflächen zur Verfügung gestellt. Dabei ergingen

692.907 m<sup>2</sup> (59,3 %) an österreichische Unternehmen,  
184.731 m<sup>2</sup> (15,8 %) an die Unternehmen in Mischbesitz,  
122.122 m<sup>2</sup> (10,5 %) an deutsche,  
85.400 m<sup>2</sup> (7,3 %) an amerikanische,  
42.742 m<sup>2</sup> (3,7 %) an Schweizer,  
14.120 m<sup>2</sup> (1,2 %) an schwedische,  
13.700 m<sup>2</sup> (1,2 %) an englische,  
7.781 m<sup>2</sup> (0,6 %) an französische und schließlich  
5.004 m<sup>2</sup> (0,4 %) an holländische Unternehmen.<sup>27</sup>

3. Die Beschäftigtenzahlen verteilten sich 1974 auf die Investorländer folgendermaßen:<sup>28</sup>

|             |                              |
|-------------|------------------------------|
| Österreich  | 5674 Arbeitskräfte (53,7 %), |
| Deutschland | 1773 Arbeitskräfte (16,8 %), |
| USA         | 1185 Arbeitskräfte (11,2 %), |
| Mischbesitz | 1005 Arbeitskräfte (9,6 %),  |
| Schweiz     | 617 Arbeitskräfte (5,8 %),   |
| Holland     | 150 Arbeitskräfte (1,4 %),   |
| Schweden    | 100 Arbeitskräfte (0,9 %),   |
| Frankreich  | 40 Arbeitskräfte (0,4 %),    |
| England     | 25 Arbeitskräfte (0,2 %).    |

4. Auf Grund der getätigten Investitionen ergibt sich 1974 folgende Reihung nach Investorländern:<sup>29</sup>

|             |                      |
|-------------|----------------------|
| Österreich  | 1484 Mio. S (43,9 %) |
| Mischbesitz | 844 Mio. S (25,9 %)  |
| Deutschland | 442 Mio. S (13,0 %)  |
| USA         | 320 Mio. S (9,5 %)   |
| Schweiz     | 200 Mio. S (5,9 %)   |



|            |           |         |
|------------|-----------|---------|
| Schweden   | 36 Mio. S | (1,1 %) |
| Holland    | 22 Mio. S | (0,6 %) |
| Frankreich | 20 Mio. S | (0,6 %) |
| England    | 14 Mio. S | (0,4 %) |

5. Bei den durch die WIBAG angesiedelten multinationalen Unternehmen handelt es sich um folgende Betriebe:<sup>30</sup>

|                                                      | Beschäftigte | Investitionen<br>in Mio. Schilling | Flächenanspruch        |
|------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------|------------------------|
| ITT Austria GmbH (USA)                               | 1080         | 280                                | 65.492 m <sup>2</sup>  |
| Österr. Unilever GmbH<br>(GB/NL)                     | 530          | 759                                | 161.000 m <sup>2</sup> |
| Hoechst Austria GmbH (BRD)<br>(Standort 12. Bezirk)  | 500          | 170                                | 28.000 m <sup>2</sup>  |
| Kelly GmbH (CH)                                      | 156          | 57                                 | 18.337 m <sup>2</sup>  |
| Österr. Philips Industrie-<br>Fabrikations GmbH (NL) | 150          | 22                                 | 5.004 m <sup>2</sup>   |
| Schering Wien GmbH (BRD)                             | 116          | 60                                 | 10.692 m <sup>2</sup>  |
| Potter Instrument Corporation<br>GmbH (USA)          | 105          | 40                                 | 19.908 m <sup>2</sup>  |
| Sandvik in Austria GmbH<br>(SWE)                     | 100          | 35                                 | 11.451 m <sup>2</sup>  |
| Hilti GmbH (FL/CH)                                   | 80           | 40                                 | 7.600 m <sup>2</sup>   |
| Hoechst Austria GmbH (BRD)<br>(Standort 21. Bezirk)  | 60           | 50                                 | 21.546 m <sup>2</sup>  |

6. Eine zusammenfassende Aussage über die Bedeutung der Multinationalen wird durch den Vergleich mit allen anderen Firmen erreicht:<sup>31</sup>

|                  | Beschäftigte     | Investitionen<br>in Millionen Schilling | Flächenanteil<br>in m <sup>2</sup> |
|------------------|------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|
| 9 Multinationale | 2.887 (27,2 %)   | 1.513 (44,8 %)                          | 349.030 (29,8 %)                   |
| 98 andere        | 7.692 (72,8 %)   | 1.869 (55,2 %)                          | 821.677 (70,2 %)                   |
| 107 Unternehmen  | 10.569 (100,0 %) | 3.382 (100,0 %)                         | 1.170.707 (100,0 %)                |

#### 7. Kurze Charakteristik der Betriebsbaugebiete<sup>32</sup>

a) Das Industriezentrum Auhof: Es ist im Westen der Stadt, im 14. Bezirk, an der Wientalstraße gelegen und ist 190.000 Quadratmeter groß. Durch seine Lage ermöglicht es in optimaler Weise den Transport von Wirtschaftsgütern. Durch die Wientalstraße, einer Straße erster Ordnung entsprechend der vertikalen Klassifikation des Wiener Straßennetzes nach



funktionellen Gesichtspunkten durch die MA 18, ist es mit der Westautobahn und dem Zentrum verbunden. Über ein Straßennetz zweiter Ordnung (Lainzer Straße, Atzgersdorfer Straße) kann der Süden der Stadt und somit ein weiterer neuentstandener Industriepark, das Zentrum Liesing, erreicht werden.

Angesiedelt hat sich im Auhof unter anderem die Schering Wien GmbH, ein Unternehmen der chemischen Industrie im Besitz der deutschen Schering AG, eines multinationalen Konzerns mit fünf Werken und elf Tochtergesellschaften in der BRD; des weiteren haben Betriebe der Möbelindustrie (Rossmann), der Pharmaindustrie (Sanus) und der Watteerzeugung (Rauscher) ihren Standort.

Die Arbeitskräfte können unter anderem eine im Tarifverbund mit den Wiener Verkehrsbetrieben geführte Autobuslinie zum Bahnhof Hadersdorf der Westbahn in Anspruch nehmen. Weiters sollen Autobusse über die Linzer Straße die Verbindung mit dem Ortskern von Hütteldorf und damit mit Straßenbahn- und Stadtbahnlinien herstellen.

b) Das Industriezentrum Strebersdorf: In den Jahren 1969 bis 1971 wurden 45,2 Hektar Grund beiderseits der Scheydgasse in Strebersdorf aufgeschlossen. Zusammen mit dem benachbarten 14,8 Hektar großen Grundstück der Trauzlwerke AG entstand ein Industrieareal, welches durch die Prager Straße (Straße 2. Ordnung) mit der Korneuburger Autobahn, desgleichen mit dem Stadtzentrum und künftig auch mit der Donauuferautobahn verbunden ist. Durch lokale Gleisanschlüsse sind die Industriegrundstücke mit der Nordwestbahn verbunden.

Hier hat die ITT Austria GmbH, eine Tochter des zu den zehn größten amerikanischen Industriegesellschaften zählenden ITT-Konzerns, mit ihren über 1000 Arbeitsplätzen ihren Standort. Ein weiteres angesiedeltes Unternehmen der Elektroindustrie ist die Tungsram Austria AG, die 355 Arbeitskräfte beschäftigt. Wichtige Betriebe des Maschinenbaus (Böhler), der Geräteerzeugung (Sandvik) und des Kesselbaus (Pavelka) nützen desgleichen die Standortvorteile des nördlichen Stadtrands.

Das Industriezentrum Strebersdorf ist an der Schnellbahn gelegen, die etwa von außerhalb Floridsdorfs wohnenden Arbeitskräften und von der Arbeitsbevölkerung aus dem Raum Leopoldau in Anspruch genommen wird. Die auf der Prager Straße verkehrende Straßenbahnlinie soll in Floridsdorf wohnhafte Arbeiter und Angestellte zum Industriezentrum bringen.

c) Die Trabrenngründe: Es handelt sich um ein Betriebsbaugelände im 22. Gemeindebezirk im Ausmaß von 190.000 Quadratmetern. An der Wagramer Straße gelegen, ist es über diese Verkehrsfläche 2. Ordnung mit dem Stadtzentrum verbunden, desgleichen durch Leopoldauer und Siemensstraße (Straßen 2. Ordnung) mit Floridsdorf. Der Verkehrsknoten Kagraner Platz und die Wagramer Straße verknüpfen die Trabrenngründe mit den übrigen Industrieflächen des 22. Bezirks, künftig wird über die Wagramer Straße auch der Anschluß an die Donauuferautobahn gegeben sein.

Hier ist die Betriebsgründung der Kelly GmbH zu erwähnen; das Unternehmen der Nahrungs- und Genußmittelindustrie beschäftigt 156 Per-



sonen, befindet sich in Schweizer Besitz und gehört zum Konzern der American Popcorn Company. Wichtige auf den Trabrenngründen angesiedelte Betriebe sind des weitern die Firma Knoblich Licht, ein Werk der Elektroindustrie, und die deutsche Total KG, in diesem Unternehmen erzeugen 86 Beschäftigte Löscheräte.

Die Trabrenngründe sind durch zwei Autobuslinien mit den Schnellbahnhaltstellen Süßenbrunn und Leopoldau verbunden, die den Arbeitskräften aus Niederösterreich als Umsteigstellen dienen. Weiters können Autobuslinien, die ins Zentrum von Kagrau verkehren, für den Berufsverkehr genützt werden.

d) Das Industriezentrum Liesing: Mit einem Ausmaß von 440.000 Quadratmetern ist es das größte der Aufschließungsgebiete, seine Lage im Süden von Wien begünstigt die verschiedenen Arten des Wirtschaftsverkehrs. Für die meisten der Grundstücke ist ein Gleisanschluß an die Südbahn gegeben. Über die unter a) genannten Straßen 2. Ordnung sind die westlichen Bezirke erreichbar, über Perfektastraße und Triester Straße das Zentrum; die Triester Straße berührt gleichzeitig die Industriestandorte des Wiener Beckens und die Südautobahn.

Auf den in Liesing aufgeschlossenen Flächen hat sich unter anderen die Citroen Österreich GmbH niedergelassen, deren Investitionspläne eine zusätzliche Erweiterung der Betriebsfläche erwarten lassen, desgleichen ist die österreichische Einzelfirma Heinrich Rotter angesiedelt, ein Stahlbauunternehmen mit 100 Beschäftigten. Einen interessanten Sonderfall stellt die Gebrüder Hartmann KG dar. Von der Unternehmensleitung dieser in deutschem Besitz befindlichen Spezialfabrik für Druckfarben wurde eine echte Teilverlagerung durchgeführt, wobei ein Produktionsbereich im Industriezentrum Liesing angesiedelt wurde, während ein Teil der Produktion am alten Standort im 16. Bezirk verblieb.

Von den im Zentrum Liesing beschäftigten Arbeitskräften können drei Autobuslinien in Anspruch genommen werden, die das Areal mit der Schnellbahn (Bahnhof Liesing), den Wohnkomplexen des südlichen Stadtrands sowie mit dem 12. Gemeindebezirk verbinden.

In einer zweiten Ausbaustufe sind seit 1970 dann weitere Industrieflächen in den Bereichen der vorgesehenen Stadtentwicklungsachsen (Floridsdorf, Wagramer Straße, Stadlau, Simmeringer Heide, Stadterweiterung Süd) aufgeschlossen worden. Es hat in den letzten Jahren rege Ansiedlungstätigkeit eingesetzt, so daß bereits an eine Erweiterung der Flächen gedacht ist.

e) Industrieaugebiet Schererstraße: Es ist im 21. Bezirk in unmittelbarer Nähe der Großfeldsiedlung gelegen. Im Zuge der Aufschließungsarbeiten für das Wohnzentrum ist auch die Erschließung der Industrieflächen durchgeführt worden. Für das Betriebsgelände ist der gleiche Anschluß an die Verkehrsinfrastruktur gegeben wie für die Trabrenngründe, womit wiederum ein reibungsloser Ablauf des Wirtschaftsverkehrs gewährleistet ist. Für die Arbeitskräfte existieren Autobuslinien nach Kagrau und zur Schnellbahnstation Leopoldau.

In dem Industriegebiet ist die Nahrungsmittelindustrie mit zwei Werken vertreten (Bahlsen, Hink), es finden sich Unternehmen des Apparate-



baus (Gebrüder Bach), der Schleifmittelerzeugung (SIG, in deutschem Besitz) und des Großhandels (Dubsky, Schweiz).

f) Industrieaugebiet Haidequerstraße: In diesem Fall wurde ein traditionelles Industrieareal für die Betriebsansiedlung erweitert. Im 11. Bezirk, im Bereich des Gaswerks Simmering und des Wiener Elektrizitätswerkes, standen auf dem ehemaligen Betriebsareal der Austria-Email-Werke Flächen für ansiedlungswillige Unternehmen zur Verfügung. Bisher hat hier die österreichische Tochter des britisch-niederländischen Unilever-Konzerns die Produktion aufgenommen, sie verfügt im Raum Wien über zwei weitere Werke und ist als das bedeutendste Unternehmen anzusehen, das in Österreich Waschmittel, Speisefette und Tiefkühlkost erzeugt. Der Bau der Betriebsstätte in Simmering gilt als das bisher größte realisierte Industrieprojekt im Rahmen der Ansiedlungsaktion der WIBAG. Im Bereich der 1. und 2. Haidequerstraße sind daneben auch die Vöslauer Heilquellen-Verwertungs-GmbH und die Union KG angesiedelt, eine deutsche Firma, die komprimierte Gase erzeugt. Die Firmen Panalpina AG (Spedition) und Grundig-Minerva-Ingelen (Radio- und Fernseherzeugung) haben hier Betriebsobjekte gemietet.

Das Industriegelände ist an der Ostbahn gelegen, der Wirtschaftsverkehr mit Lkw kann über Simmeringer Lände, Erdberger Lände und Simmeringer Hauptstraße aufgenommen werden. Jene Arbeitskräfte, die öffentliche Verkehrsmittel beanspruchen, gelangen mittels Straßenbahn (über die Simmeringer Hauptstraße) oder Autobusse (über die Erdberger Lände) zum Industriegebiet.

Durch den bedauerlichen Abbruch des Auslandsschlachthofs St. Marx, der in den Sommer- und Herbstmonaten dieses Jahres als selbstverwaltetes Jugend- und Kulturzentrum genützt wurde, soll eine Erweiterung des Industriezentrums erreicht und ein Textilzentrum in Simmering geschaffen werden.

g) Industrieaugebiet beiderseits der Oberlaaer Straße: Ähnlich wie das Zentrum Liesing übt dieses im 10. Bezirk gelegene Industriegebiet einen großen Anreiz auf ansiedlungswillige Unternehmen aus. Dieser Umstand wird wiederum durch die günstige Lage des Areals im Verkehrsinfrastrukturnetz des südlichen Wien bewirkt: Auf dem Schienenweg können Güter über die Pottendorferlinie und die Donaulände-(Ost-)bahn transportiert werden, das überregionale Straßennetz ist über Oberlaaer und Himberger Straße zu erreichen.

Der größte der hier ansässigen Betriebe ist die Österreichische Rohrbau GmbH mit 797 Beschäftigten, es handelt sich um eine Tochter der Mannesmann Rohrbau AG in Düsseldorf. Weitere wichtige Firmen sind die Österreichische Samenzucht Haubensak und Co. mit 100 Beschäftigten und die deutschen Hukla-Möbelwerke.

Für die Bewältigung des Berufsverkehrs sind Buslinien eingerichtet, die auf Himberger und Laxenburger Straße verkehren.

h) Das Industriegelände Inzersdorf verfügt über lokale Gleisanschlüsse an die Südbahn, Lkw-Transporte werden durch die Nähe der Triester Straße und der Südautobahn begünstigt. Für den Berufsverkehr stehen



wiederum Buslinien, die allerdings im Ortskern von Inzersdorf enden, zur Verfügung.

In Inzersdorf ist die Potter Instrument Company GmbH angesiedelt, sie beschäftigt am Standort 105 Personen, die Steuergeräte erzeugen. Das Unternehmen ist Teil des amerikanischen multinationalen Potter-Konzerns. Im Zentrum Inzersdorf werden unter anderem auch Schweißapparate (Erwo Ernst Wottle und Co. KG) und Kläranlagen (Purator Ing. Östreicher und Co. GmbH) erzeugt.

i) Industrieaugebiet Ostbahngabelung: Schließlich soll noch das zwischen Neu-Kagran, Hirschstetten und Stadlau gelegene Industrieareal Erwähnung finden. Hier befindet sich der Industriebauhof Stadlau, eine im Eigentum der WIBAG stehende 8000 Quadratmeter große Nutzfläche, deren Werkshallen an Unternehmen weitervermietet werden. Weiters besiedeln eigene Industrieblächen unter anderen die britische Intercontinentale GmbH, eine internationale Transportgesellschaft, und die Ignaz Gellert KG, die Generalvertretung der amerikanischen Westinghouse Electric International Company.

Der Wirtschaftsverkehr von und nach dem Industrieareal kann je nach Unternehmenspräferenz über Ostbahn oder Wagramer Straße abgewickelt werden. Die Arbeitskräfte können Autobuslinien, die über Erzherzog-Karl-Straße und Stadlauer Straße verkehren, benützen.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Grundlage dafür ist der Bericht der Wiener Betriebsansiedlungs-GmbH: *Industrieansiedlungen vom 1. März 1969 bis zum 31. Dezember 1974*, III. Untersuchung, Wien 1975.
- 2 F. Möller: *Kommunale Wirtschaftsförderung*, Stuttgart 1963, S. 42.
- 3 Zur Aufgabe der Kommunen im Spätkapitalismus siehe unter anderen A. Evers/M. Lehmann: *Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik*, Offenbach 1972.
- 4 Die beiden Ebenen der Investitionsförderung werden am Beispiel aller mittel- und westeuropäischen Staaten deutlich.
- 5 Evers/Lehmann, a. a. O. S. 193 ff.
- 6 Ebenda S. 194.
- 7 R. R. Grauham/W. Linder: *Politik der Verstädterung*, Frankfurt 1974, S. 24.
- 8 Zur Situation der Wiener Wirtschaft siehe unter anderem »WIST-Informationen«, Nr. 31, Wien 1975.
- 9 *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch der Arbeiterkammer Wien*, Wien 1974.
- 10 *Industriestatistik 1963—1972*, eigene Berechnungen auf der Basis der Industriestatistik 1954—1958.
- 11 H. Jeglitsch: *Der Beitrag der Bundesländer zum BNP 1961—1972*, »Monatsberichte des ÖfW«, 1/1975.
- 12 D. Keil: *Die Wirtschaft der Wiener Region*, »WIST-Informationen«, Nr. 31, Wien 1975, S. 10.



- 13 Ebenda S. 11.
- 14 Den hier verwendeten Daten für das Jahr 1976 liegen Erhebungen des Sozialministeriums beziehungsweise des Statistischen Zentralamtes zugrunde, die Angaben für vorhergehende Jahre sind dem Handbuch der Wiener Arbeiterkammer entnommen.
- 15 Siehe dazu Magistrat der Stadt Wien: *Leitlinien für die Wiener Wirtschaftspolitik*, Wien 1970.
- 16 Eine Zusammenfassung des kreditpolitischen Instrumentariums der Gemeinde, mit Ausnahme der Veränderungen vom Herbst 1976, findet sich in: *Wirtschaftsstandort Wien*, herausgegeben von der Gemeinde Wien, Zentralsparkasse und WIBAG, Wien 1975.
- 17 Die Informationen über kreditpolitische Veränderungen sind Unterlagen des Wiener Wirtschaftsbeirats entnommen.
- 18 Ebenda.
- 19 *Wirtschaftsstandort Wien*, a. a. O.
- 20 *Leitlinien*, a. a. O. S. X.
- 21 Siehe dazu etwa MA 18: *Flächen für Betriebsansiedlung*, Wien 1970.
- 22 *Industrieansiedlungen ...*, a. a. O. S. 1.
- 23 Ebenda S. 1 ff.
- 24 StZA: *Beiträge zur österreichischen Statistik*, 309, Heft 8, Tabelle 3.
- 25 *Industrieansiedlungen ...*, a. a. O. S. 22.
- 26 Ebenda S. 11.
- 27 Ebenda S. 11.
- 28 Ebenda S. 12.
- 29 Ebenda S. 12.
- 30 Ebenda S. 8.
- 31 Ebenda S. 8.
- 32 Die Angaben über das Ausmaß der Industrieflächen stammen aus: *Flächen für Betriebsansiedlung*; die einzelnen Investoren sind entnommen: *Industrieansiedlungen ...*; der Charakteristik der infrastrukturellen Ausstattung liegen eigene Erhebungen zugrunde.



---

# Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung\*

**Hans-Joachim Bodenhöfer/Walter Ötsch**

---

## 1. Einleitung

Der Bereich der beruflichen Bildung nimmt im gesamten System des Bildungswesens eine Sonderstellung ein: Trägerschaft und Finanzierung der beruflichen Bildung liegen zum wesentlichen Teil außerhalb des staatlichen Aufgabenbereichs bei ausbildenden privaten, staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Die vollzeitliche berufliche Bildung in staatlichen Einrichtungen (berufsbildende mittlere und höhere Schulen) spielt gegenüber der Berufsbildung im »dualen System« von betrieblicher Ausbildung und ergänzendem Besuch staatlicher Berufsschulen eine untergeordnete Rolle, wenn ihre Bedeutung im Zeitverlauf auch zunimmt.<sup>1</sup> Die dominierende Rolle der beruflichen Bildung im dualen System wird deutlich, wenn von den Quoten des relativen Schulbesuchs nach Bildungszweigen für die entsprechende Altersgruppe von Schülern ausgegangen wird.<sup>2</sup>

Bildungsforschung und Bildungspolitik haben die berufliche Ausbildung der Lehrlinge in der Vergangenheit relativ vernachlässigt. Das mag auch daran liegen, daß die Ausbildung zum entscheidenden Teil in den Betrieben stattfindet, für die die staatliche Bildungspolitik lediglich Rahmenbedingungen setzen kann.<sup>3</sup> Die Entwicklung des Bereichs der beruflichen Bildung im dualen System liegt demnach vor allem in der Entscheidungskompetenz von Unternehmen: Das Angebot an Lehrstellen, die Struktur des Ausbildungsangebots nach Lehrberufen, die Auswahl

\* Der folgende Beitrag ist im Rahmen eines Projekts »Struktur und Reform der beruflichen Bildung im dualen System« entstanden, das an der Universität für Bildungswissenschaften Klagenfurt unter Förderung aus Mitteln des Landes Kärnten entwickelt wird.



unter Lehrstellenbewerbern, die Organisation, der Ablauf, die Inhalte und die Qualität der betrieblichen Ausbildung unterliegen ausschließlich beziehungsweise im Rahmen staatlicher Ausbildungsregelungen weitgehend den Entscheidungen von Unternehmen.

Auf längere Sicht und im Durchschnitt der ausbildenden Betriebe muß für diese Entscheidungen von der Orientierung an privatwirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen ausgegangen werden. Eine in der Realität umfassendere Zielorientierung der Unternehmenspolitik gegenüber der modelltheoretischen Annahme der Gewinnmaximierung schließt die langfristige Rentabilitätssicherung als Hauptziel nicht aus, wie es von den Funktionsbedingungen eines kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Systems bestimmt wird. Einzelne Unternehmen mit besonderem Engagement im Gebiet der beruflichen Bildung oder die Ausbildungstätigkeit von staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen verändern diese Situation nur im Detail, nicht im Prinzip.

Tragen Unternehmen die berufliche Bildung, so bedeutet dies die Aufbringung der Kosten der Ausbildung und deren Finanzierung aus Mitteln der Unternehmen. Muß für Unternehmensentscheidungen auch im Bereich der betrieblichen Ausbildung von ökonomischer Rationalität ausgegangen werden, so ist zu fragen, welche Konsequenzen diese Organisation der beruflichen Bildung für die Entwicklung dieses Bildungsbereiches haben wird, welche besonderen Probleme der beruflichen Bildung auf ihre privatwirtschaftliche Organisationsform zurückzuführen sind und welche Veränderungen des organisatorischen Rahmens wichtige Strukturmängel des gegebenen Systems beheben könnten. Dabei wird im folgenden prinzipiell von der Beibehaltung eines dualen Systems der beruflichen Bildung ausgegangen, das aus verschiedenen Gründen auch auf absehbare Zeit einen wesentlichen Bereich der gesamten Berufsbildung darstellen wird.

## **2. Kosten und Erträge der beruflichen Bildung**

Durch die berufliche Ausbildung entstehen den Unternehmen zweierlei Kosten: Erstens müssen sie während der Ausbildungszeit die (kollektivvertraglich geregelte) Lehrlingsentschädigung zahlen. Daneben fallen noch die direkten Kosten des eigentlichen Ausbildungsprozesses an, die alle monetär zu bewertenden Einsatz- und Verbrauchsmengen an personellen und sachlichen Mitteln umfassen, die der Betrieb für die berufliche Ausbildung zur Verfügung stellt. Zusammengenommen stellen beide Komponenten die »Bruttokosten« der betrieblichen Ausbildung dar.

Berufliche Ausbildung wird zum Teil als »learning by doing« durchgeführt. Das bedeutet, daß bereits während der Zeit der Ausbildung von den Auszubildenden produktive Arbeit im Rahmen des normalen Produktionsprozesses geleistet wird. Soweit hieraus am Markt verwertbare Produktionsergebnisse resultieren, führt die Ausbildung zu wirtschaftlichen Erträgen für den Ausbildungsbetrieb, deren Wert durch die Einsparung von Lohnkosten berechnet werden kann.<sup>4</sup> Neben diesen während der Ausbildung anfallenden Erträgen kann das Unternehmen gegebenen-



falls auch nach Abschluß der Lehrausbildung Ausbildungserträge realisieren. Erträge letzterer Art sind theoretisch und empirisch schwieriger zu erfassen. Auf sie soll weiter unten eingegangen werden (vgl. Kapitel 3).

Empirische Untersuchungen über Kosten und Erträge der beruflichen Bildung in Unternehmen gestalten sich sehr schwierig, da die Kostenrechnung traditionell diese Aktivität der Betriebe nicht gesondert ausweist. Für Österreich sind entsprechende Daten nicht bekannt, sieht man von Kostenermittlungen in einzelnen Großbetrieben ab, die weder repräsentative Werte ergeben noch auf vergleichbarer methodischer Basis beziehungsweise Abgrenzung beruhen. Detailliertes Zahlenmaterial liegt mittlerweile jedoch für die Bundesrepublik Deutschland vor, das auf Grund der vergleichbaren Organisation der beruflichen Bildung hier zumindest einige Hinweise geben kann.

Zur Vorbereitung einer Reform des deutschen Berufsbildungsgesetzes von 1969, die auch eine Neuregelung der Finanzierung der beruflichen Bildung umfassen sollte, wurde von der Bundesregierung 1970 eine Sachverständigenkommission eingesetzt (Edding-Kommission), die umfangreiche und für verschiedene Wirtschaftszweige repräsentative empirische Untersuchungen unternommen hat.<sup>5</sup> Die Erhebung der Kommission bezog sich auf insgesamt rund 1300 Ausbildungsstätten, die auf Grund einer geschichteten Stichprobe ausgewählt wurden und damit auch Hochrechnungen für die gesamte BRD möglich machten. Zusätzliche Informationen wurden durch 50 gezielte Fallstudien gewonnen. Das Kostenmodell der Erhebung folgt den eingangs angestellten Überlegungen, es umfaßt also die Bruttokosten der Ausbildung, die Erträge und, als Differenz beider Größen, die Nettokosten für die Betriebe.

Die Erfassung der Bruttokosten bereitete dabei die geringsten methodischen und praktischen Schwierigkeiten, obwohl eine Reihe gewichtiger Zuordnungsprobleme zu lösen waren. Wesentlich schwieriger war die Berechnung der Erträge der Berufsausbildung. Die Kommission ermittelte zuerst ihre mengenmäßige Größenordnung. Dies geschah in zwei Teilschritten, einer Zeitermittlung und einer Leistungsgradmessung: über Befragungen wurde das zeitliche Ausmaß der von den Auszubildenden geleisteten produktiven Arbeit in den verschiedenen Ausbildungsjahren erfaßt;<sup>6</sup> ebenfalls über Befragungen wurde dann der Leistungsgrad der Auszubildenden — als Prozentsatz der Leistung eines durchschnittlichen Facharbeiters — ermittelt. Das Produkt von produktiven Zeiten und Leistungsgraden ergibt die »äquivalenten Zeiten« in Facharbeiterstunden. Multipliziert mit den entsprechenden Facharbeiterlöhnen erhält man hieraus die wertmäßigen Erträge der Ausbildung für den Betrieb.

Nach den Hochrechnungsergebnissen der Kommission wurden 1971 in der BRD rund 8,7 Milliarden D-Mark an Kosten der außerschulischen beruflichen Bildung aufgewendet. Die Erträge während der Ausbildungszeit wurden auf rund 3,4 Milliarden D-Mark geschätzt. Folglich liegen die Nettokosten der beruflichen Ausbildung bei rund 5,3 Milliarden D-Mark.

Die durchschnittlichen Ausbildungskosten je Auszubildenden schwanken sehr stark zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen (Tabelle 1).



Im Bereich der Industrie und des Handels fallen die relativ hohen Kosten der Ausbildung in den Großbetrieben auf; gerade umgekehrt ist die Situation bei den produktiven Erträgen. Diese sind um so größer, je kleiner der Ausbildungsbetrieb ist. Dadurch ergeben sich bei den Nettokosten erhebliche Streuungen zwischen größeren und kleineren Betrieben.

In keinem Ausbildungsbereich ist die Berufsausbildung im Durchschnitt über alle Betriebe eine schon während der Ausbildungszeit rentable Investition. Vielmehr bringen alle Betriebe beträchtliche Mittel auf, um die Berufsausbildung durchzuführen. Bei einer Reihe von Betrieben sind aber die Nettokosten sehr niedrig, und es werden zum Teil sogar Erträge aus der Berufsausbildung insgesamt erzielt.<sup>7</sup>

*Tabelle 1*

Durchschnittliche Ausbildungskosten je Auszubildenden  
(1971 beziehungsweise 1972 — in D-Mark)

|                                     | Brutto | Erträge | Netto  |
|-------------------------------------|--------|---------|--------|
| IHK-Betriebe                        |        |         |        |
| mit mehr als 1000 Beschäftigten     | 8.912  | 2.220   | 6.692  |
| bis zu 1000 Beschäftigten           | 7.633  | 2.583   | 5.050  |
| HWK-Handwerksbetriebe               | 5.241  | 2.659   | 2.582  |
| Landwirtschaft                      | 5.347  | 4.966   | 380    |
| Öffentlicher Dienst                 |        |         |        |
| Fernmeldehandwerker                 | 11.108 | 863     | 10.245 |
| Sozialversicherungsfachangestellter | 10.120 | 9.322   | 798    |
| Gesundheitswesen                    |        |         |        |
| Arzt-, Zahnarztpraxen, Apotheken    | 5.296  | 5.210   | 86     |
| Krankenhäuser                       | 11.868 | 8.781   | 3.087  |
| Beratende Berufe                    | 6.616  | 5.027   | 1.589  |

Quelle: Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Zusammenfassung verschiedener Tabellen).

Erhebliche Unterschiede der Ausbildungskosten und -erträge ergeben sich ferner im Vergleich der einzelnen Ausbildungsberufe.<sup>8</sup> Auch hier zeigt sich wieder ein Zusammenhang zwischen den Kosten der Ausbildung und der Größe des Ausbildungsbetriebs. Bei den Bruttokosten der Ausbildung ist zwar die Streuung so groß, daß ein derartiger Zusammenhang statistisch gesichert nicht nachgewiesen werden kann, wohl aber haben größere Betriebe deutlich höhere Nettokosten der Ausbildung in den einzelnen Berufen als kleinere Betriebe (mit wenigen Ausnahmen, zum Beispiel im Fall der Ausbildung zum Bürokaufmann).

Unterschiede der Ausbildungskosten und -erträge zwischen den Be-



trieben sind allerdings nur unter Berücksichtigung der Qualität der Ausbildung voll aussagefähig. Die Qualität der beruflichen Bildung ist jedoch offensichtlich ein recht vielschichtiges Phänomen, das für eine empirische Untersuchung nur dadurch operational bestimmt werden kann, daß exakt meßbare Kriterien der Ausbildungsqualität festgelegt werden.

Als naheliegende Möglichkeit einer Qualitätsmessung kommen standardisierte theoretische und praktische Tests in Frage, die die Auszubildenden in verschiedenen Ausbildungsphasen sowie am Ende der beruflichen Ausbildung abzulegen hätten. Dazu muß man noch die (oft sehr unterschiedlichen) Eingangsqualifikationen der Auszubildenden kennen, um das Ausmaß, in dem Ausbildungsziele erreicht wurden, bestimmen zu können. Dieses Verfahren hat den Nachteil, daß einerseits zu umfangreiche Erhebungen notwendig sind, andererseits verschiedene Ausbildungsprozesse auf diese Weise kaum vergleichbar sind.

Die Edding-Kommission hat das Problem der Qualitätsmessung auf andere Weise zu lösen versucht: Ausbildungsqualität wird einerseits von einer Reihe betrieblicher Einsatzfaktoren abhängig gesehen, die sich jeweils in einzelnen Komponenten messen lassen (nämlich die Organisation, die Technik, die Intensität, das Personal und die Methode der Ausbildung)<sup>9</sup> und die zusammengekommen die »Inputqualität« bestimmen; andererseits wurde ein Modell der »Outputqualität« konstruiert, das die von den Auszubildenden erreichte Endqualifikation ermitteln soll. Zusätzlich wurde die Erfüllung gesetzlicher Bestimmungen der Ausbildung durch die Betriebe als Qualitätsmerkmal einbezogen (Berufsbildungsgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz, Anwendung der Ordnungsmittel in der Ausbildung).

Das letztere Kriterium ergibt einen »Legalitätsindex« der Ausbildung in den Betrieben, der zeigt, daß größere Betriebe strenger auf die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften achten.<sup>10</sup> Außerdem streut dieses Qualitätsmerkmal stark: die Streuung ist um so größer, je kleiner die Betriebs-einheit ist. Bei einer Mindestzahl von 70 Indexpunkten je Ausbildungsgang müßten

- 1,9 Prozent der IHK-Betriebe über 1000 Beschäftigte,
- 20,1 Prozent der IHK-Betriebe bis 1000 Beschäftigte und
- 43,8 Prozent der Handwerksbetriebe

ihre Ausbildung einstellen.<sup>11, 12</sup>

Derselbe Zusammenhang ergibt sich auch zwischen dem Index der Inputqualität und der Unternehmensgröße. Der Qualitätsindex der IHK-Betriebe über 1000 Beschäftigte liegt eineinhalbmals höher als der der IHK-Betriebe unter 1000 Beschäftigten und zweieinhalbmals höher als der der HWK-Handwerksbetriebe.<sup>13</sup> Die Festlegung einer Mindestqualität von 16 Prozent der Höchstpunktezahl des Index würde bedeuten, daß 0,3 Prozent (0,0 Prozent) der Ausbildungsgänge (Ausbildungsverhältnisse) bei den IHK-Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten, 16 Prozent (6 Prozent) der Ausbildungsgänge (Ausbildungsverhältnisse) bei den IHK-Betrieben mit bis zu 1000 Beschäftigten und 44 Prozent (40 Prozent) der Ausbildungsgänge (Ausbildungsverhältnisse) bei den HWK-Handwerksbetrieben unter dieser Schwelle blieben.<sup>14</sup>



Auch bei der Outputqualität läßt sich global ein Qualitätsgefälle von größeren zu kleineren Ausbildungsbetrieben nachweisen. Interessant ist allerdings, daß der wichtige Subindex »berufsbezogene Eignung« bei den kleineren Betrieben höhere Werte aufweist. Diese Maßzahl, die die Breite der beruflichen Einsatzmöglichkeit nach Abschluß der Berufsausbildung ausdrücken soll, könnte die Hypothese einer generellen qualitativen Überlegenheit der Ausbildung in Großbetrieben relativieren. Berufe mit breiter Einsatzmöglichkeit sind offenbar in kleineren Betrieben häufiger anzutreffen als in großen Betrieben, wo Spezialberufe wegen der stärkeren Spezialisierung der Tätigkeiten öfter vorkommen. Zusätzlich könnte vermutet werden, daß größere Betriebe versuchen werden, ihre höheren Nettoausbildungskosten durch eine eher betriebsspezifische Qualifikation der Auszubildenden zu kompensieren.<sup>15</sup>

Die Kommission konnte für eine Reihe von Berufen statistisch gesicherte Zusammenhänge zwischen der Höhe der Bruttokosten und der Inputqualität der Ausbildung nachweisen.<sup>16</sup> Gleichfalls konnte für einige Berufe gezeigt werden, daß die Bruttokosten je Qualitätspunkt bei steigender Betriebsgröße abnehmen, also ein »Skaleneffekt« auftritt. Dieselben Relationen lassen sich auch für die Nettokosten vermuten, obwohl diesbezügliche Berechnungen nicht vorliegen.

### **3. Probleme der Finanzierung beruflicher Bildung in Unternehmen**

Wird die Ausbildung in Unternehmen als Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Aktivität gesehen, die im Prinzip einzelwirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen unterliegt, so ist zu fragen, welche Größen in ein solches Kalkül eingehen und wie sich entsprechend Ausbildungsentscheidungen von Unternehmen ökonomisch erklären lassen. Betriebe werden qualifizierte Arbeitskräfte vor allem mit dem Ziel ausbilden, den künftigen Bedarf an Qualifikationen für die Aufrechterhaltung und das Wachstum ihrer Produktion zu sichern, und sie bringen hierfür zum Teil erhebliche Nettokosten der Ausbildung auf. Ein ökonomisches Rentabilitätskalkül für unternehmerische Ausbildungsentscheidungen formalisiert solche Überlegungen und Einflußfaktoren in Form eines Modells. Wie bei jedem Modell wird damit nicht beansprucht, tatsächliches Entscheidungsverhalten abzubilden, wohl aber, Entscheidungen in der Realität in ihren wesentlichen Ursachen und Abhängigkeiten erklären zu können. Entsprechend wird der empirische Test abgeleiteter Hypothesen zur Ausbildungsaktivität von Unternehmen zum Prüfstein des modelltheoretischen Ansatzes.

Den Bruttokosten der betrieblichen Ausbildung stehen Erträge während der Ausbildung gegenüber, die den Nettoaufwand mehr oder weniger reduzieren, im Extremfall sogar zu einem Nettoertrag der Ausbildung führen können. Im letzteren Fall müßte das Unternehmen bestrebt sein, so viele Lehrlinge als möglich auszubilden, da sich hierdurch seine Gewinnsituation verbessert. Ein Nettoaufwand der Unternehmen für die Ausbildung von Lehrlingen muß auf der anderen Seite kein »Verlustgeschäft« sein — hier kommt es auf die Ausbildungserträge an, die dem auszubildenden Unternehmen nach dem Abschluß der Lehrausbildung zufallen.



Der Abschluß der Lehrausbildung erhöht die Löhne der so Qualifizierten gegenüber dem Durchschnitt von Arbeitskräften mit geringer formaler Qualifikation.<sup>17</sup> Formale Bildung bedeutet in diesem Sinne eine Investition in künftige berufliche Leistungsfähigkeit und künftiges Einkommen, die sich in ausbildungsspezifischen Einkommensunterschieden als privater, individueller Ertrag von Bildung niederschlägt. Ausbildungsabhängige Einkommensunterschiede bedeuten jedoch für die beschäftigenden Unternehmen höhere Lohnkosten für qualifizierte Arbeitskraft. Damit ist für das ausbildende Unternehmen ein Ertrag von Investitionen in die Qualifikation von Arbeitskräften nach Abschluß der Lehrausbildung nur dann realisierbar, wenn das künftige Einkommen der Ausgebildeten niedriger liegt, als dies bei einer vom Staat, von den Ausgebildeten selbst oder von anderen Unternehmen finanzierten Ausbildung der Fall wäre. Nur wenn das ausbildende Unternehmen also am Ertrag erhöhter Leistungsfähigkeit und Produktivität der Ausgebildeten über niedrigere Lohnkosten partizipieren kann, fallen über die Zeit der Lehrausbildung hinaus für das Unternehmen Ausbildungserträge an.

Niedrigere Lohnkosten für ausbildende Unternehmen bedeuten jedoch Lohnunterschiede gegenüber nichtausbildenden Unternehmen, wie sie bei funktionierenden Arbeitsmärkten nicht bestehen können. Nichtausbildende Unternehmen sind nicht auf die Realisierung eines Ertrags von Ausbildungsinvestitionen bedacht und können höhere Löhne bieten, die Ausgebildete zum Wechsel veranlassen würden. Ausbildende Unternehmen können daher künftige Erträge von Ausbildungsinvestitionen nur insoweit internalisieren, als »Trägheiten« des Arbeitsmarktausgleichs eine (sofortige) Abwanderung von Ausgebildeten verhindern (zum Beispiel auf Grund von Identifikation mit oder Loyalität gegenüber dem Betrieb, auf Grund der Notwendigkeit regionaler Mobilität, des Mangels an Information, der Risikoscheu).

Eine weitere Möglichkeit, künftige Erträge der Investition für das ausbildende Unternehmen zu sichern, liegt darüber hinaus in der Strategie, die Inhalte der Ausbildung spezifisch auf die Qualifikationserfordernisse des Betriebs auszurichten. In dem Maße, als Ausbildungsinhalte spezifisch auf die Verwertungssituation im Ausbildungsbetrieb zugeschnitten sind, lassen sich Erträge der Ausbildung für die Ausgebildeten selbst nur in diesem Betrieb realisieren. Eine spezifische Orientierung der Ausbildung (soweit sie innerhalb gesetzlicher Rahmenregelungen zulässig und möglich ist) wirkt damit als Mobilitätshemmnis für die ausgebildete Arbeitskraft, das es dem ausbildenden Unternehmen ermöglicht, einen Teil des Ausbildungsertrags für sich zu realisieren.<sup>18</sup> Zumindest einzelne Elemente spezifischer beruflicher Qualifikation sind jedoch praktisch in jeder Art von betrieblicher Ausbildung enthalten (zum Beispiel erworbene Kenntnisse von Produkten, Markt und sozialem Umfeld des Betriebes, von internen Strukturen des Betriebes und anderes mehr), so daß auf diese Weise zusätzliche Ausbildungserträge für das Unternehmen anfallen.

Die besondere Schwierigkeit einer Finanzierung der beruflichen Bildung durch Unternehmen ergibt sich damit, theoretisch gesprochen, aus dem Auftreten von externen Erträgen der Ausbildungsinvestitionen. Ex-



terne Erträge werden für das ausbildende Unternehmen durch die Mobilität der Arbeitskräfte zum Problem: Mit dem Ausscheiden ausgebildeter Arbeitskräfte gehen dem Unternehmen Erträge aus der Nutzung der mit Nettoaufwendungen geschaffenen Qualifikationen verloren, die jetzt von den Ausgebildeten selbst oder von anderen Unternehmen realisiert werden — in jedem Fall jedoch extern für das investierende Unternehmen anfallen. Muß daher das Unternehmen für den Zeitraum seines Entscheidungshorizonts mit extern anfallenden Erträgen seiner Ausbildungsinvestitionen rechnen, werden diese Investitionen niedriger sein, als wenn der volle Ertrag internalisiert werden könnte. Externe Erträge führen somit zu suboptimaler Investition in die Qualifikation der Arbeitskräfte. Auch wenn das Unternehmen über Mobilitätsprozesse selbst von den Ausbildungsinvestitionen anderer Unternehmen profitiert, ändert sich dieses Ergebnis nicht. Derartige Erträge der Ausbildung in anderen Unternehmen fallen an, unabhängig davon, wieviel das begünstigte Unternehmen selbst in Ausbildung investiert hat, und sie stellen daher keinen Grund dar, die eigenen Leistungen zu erhöhen. Nur in dem Maße, als es gelingt, über die Verweildauer der Ausgebildeten im Unternehmen nach Abschluß ihrer Ausbildung, künftige Erträge der Ausbildung zu internalisieren, können die Nettoaufwendungen der Ausbildung zur rentablen Investition werden.

Sind in der Realität externe Erträge für die ausbildenden Unternehmen von Bedeutung, so ergeben sich daraus, zusammen mit der einzelbetrieblichen Finanzierung der beruflichen Bildung, eine Reihe von Konsequenzen für Umfang, Struktur und Qualität der beruflichen Bildung:<sup>19</sup>

1. Extern anfallende Erträge der Ausbildungsinvestitionen bedeuten einen geringeren Umfang der Gesamtinvestition in Bildung, das heißt eine gesamtwirtschaftlich suboptimale Allokation. Im Extremfall werden die Unternehmen bestrebt sein, Kosten und Erträge während der Zeit der Ausbildung auszugleichen, das heißt das Entstehen von zu amortisierenden Nettokosten der Ausbildung zu vermeiden.

2. Eine Gefahr besteht in der möglichen Tendenz, über Mobilitätshemmnisse und betriebspezifische Orientierung der Ausbildungsinhalte künftige Ausbildungserträge für das ausbildende Unternehmen zu sichern. Höhere Ausbildungsinvestitionen der Unternehmen werden in diesem Fall durch faktische Einschränkungen der beruflichen Freizügigkeit der Ausgebildeten und beschränkte Verwertbarkeit der erworbenen Qualifikation ermöglicht.

3. Die unterschiedlichen Nettokosten der Ausbildung für verschiedene Lehrberufe (auf Grund unterschiedlicher Ausbildungsdauer, Ausbildungsinhalte und so weiter) werden über das Ausbildungsangebot von Unternehmen auch für die Struktur der Bildungsinvestitionen bedeutsam: tendenziell wird das Ausbildungsangebot in Lehrberufen mit geringen Nettokosten der Ausbildung höher sein als für aufwendige Ausbildungsrichtungen. Dabei ist offensichtlich, daß die Ausbildungskosten der verschiedenen Lehrberufe keinen Bezug zur Struktur des künftigen Fachkräftebedarfs aufweisen — allenfalls noch in der Form, daß Berufe in modernen, expandierenden Industrien, beispielsweise Chemie und Elektronik, einen relativ hohen Ausbildungsaufwand erfordern und damit eine Steuerung des



Lehrangebots durch die Nettokosten der Ausbildung den künftigen Arbeitsmarkterfordernissen zuwiderläuft, das heißt zu strukturellen Fehlleitungen der Bildungsinvestitionen führt. Eine wichtige Konsequenz solcher strukturellen Fehlleitungen würde sich für die Ausgebildeten darin ergeben, daß sie im erlernten Beruf nach dem Ausbildungsabschluß nicht länger (oder nur kurze Zeit) tätig sein können und zu einem Berufswechsel, meist verbunden mit dem Übergang in ungelernte oder angelernte Tätigkeiten, gezwungen sind. Auch bei höheren Löhnen liegt in solchen Übergängen eine Dequalifizierung und Statusminderung, wobei den erworbenen beruflichen Qualifikationen zudem nur ein sehr partieller Transfergehalt für die neue Tätigkeit zukommen kann. Das tatsächliche Ausmaß der Fehlleitung von Investitionen in der beruflichen Bildung läßt sich ohne detaillierte Untersuchungen schwer abschätzen. Wichtige Hinweise ergeben sich jedoch bereits, wenn einige strukturelle Verteilungen von Betrieben, Beschäftigten und Lehrlingen gegenübergestellt werden, wie dies beispielhaft für das Land Kärnten unternommen wurde (vergleiche Tabelle 2).

*Tabelle 2*  
Betriebsstruktur, Beschäftigungsstruktur und Ausbildungsstruktur  
in Kärnten

| Sektion                                  | Be-<br>triebe* | Verteilung der<br>unselb-<br>ständig<br>Beschäf-<br>tigten**<br>in Prozent | Lehr-<br>betriebe | Lehr-<br>linge | Anteil der<br>Lehr-<br>betriebe***<br>in Prozent | Lehr-<br>linge<br>je<br>Lehr-<br>betrieb | Lehrlinge<br>je<br>unselbständig<br>Beschäftigte |
|------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Gewerbe                                  | 40,8           | 37,4                                                                       | 59,1              | 57,0           | 75,8                                             | 2,9                                      | 0,23                                             |
| Industrie                                | 6,1            | 26,1                                                                       | 3,3               | 10,0           | 28,1                                             | 9,1                                      | 0,06                                             |
| Handel                                   | 27,4           | 19,2                                                                       | 30,4              | 22,9           | 58,2                                             | 2,3                                      | 0,18                                             |
| Geld-, Kredit- und<br>Versicherungswesen | 2,1            | 4,4                                                                        | 0,4               | 0,1            | 9,3                                              | 1,2                                      | 0,005                                            |
| Verkehr                                  | 5,1            | 3,7                                                                        | 0,4               | 0,4            | 4,1                                              | 3,4                                      | 0,02                                             |
| Fremdenverkehr                           | 18,6           | 9,1                                                                        | 6,4               | 7,9            | 18,1                                             | 3,7                                      | 0,13                                             |
| Summe                                    | 100,0          | 100,0                                                                      | 99,9              | 97,2           | —                                                | —                                        | —                                                |
| Nicht kammer-<br>zugehörige Betriebe     | —              | —                                                                          | 0,1               | 1,8            | —                                                | 55,0                                     | —                                                |
| Summe                                    | —              | —                                                                          | 100,0             | 100,0          | —                                                | —                                        | —                                                |
| Durchschnitt                             | —              | —                                                                          | —                 | —              | 52,4                                             | 3,0                                      | 0,15                                             |

Quelle: Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Kärnten (Stichtag 31. Dezember 1975 beziehungsweise 31. Jänner 1976).

\* Nur Arbeitgeberbetriebe (insgesamt 9658). Die Gesamtzahl der Mitglieder der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Kärnten beträgt etwa 18.000.

\*\* Sozialversicherte der Gebietskrankenkasse Kärnten.

\*\*\* Anteil der Arbeitgeberbetriebe je Sektion, die eine Ausbildung durchführen.



4. Die Bedeutung von Ausbildungserträgen nach dem Lehrabschluß zusammen mit der einzelbetrieblichen Finanzierung der Ausbildungsinvestitionen bedeutet zudem, daß sich die Ausbildungsaktivität der Unternehmen konjunkturabhängig entwickeln wird, wobei die Anpassungsgröße vor allem im Angebot neu zu besetzender Lehrstellen liegt. Entsprechend der Einschätzung des künftigen Fachkräftebedarfs im Unternehmen und entsprechend der allgemeinen Investitionsneigung wird sich das Lehrstellenangebot im Konjunkturverlauf prozyklisch verändern. Dabei ist ferner zu erwarten, daß sich das Ausbildungsangebot für Berufe mit hohen Nettokosten der Ausbildung stärker konjunkturreagibel zeigt.<sup>20</sup> Da die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen im dualen System demgegenüber von demographischen und bildungspolitischen Faktoren bestimmt wird (Jahrgangsstärke, Ausbau der vollzeitschulischen beruflichen Bildung), können sich hieraus Ungleichgewichte am »Ausbildungsmarkt« ergeben (Lehrstellenmangel, Jugendarbeitslosigkeit).

In Österreich lag die Zahl der angebotenen Lehrstellen in den letzten 15 Jahren insgesamt stets höher als die Zahl der tatsächlichen Lehranfänger. Ein gewisses Lehrstellendefizit ergab sich erstmals im Sommer des vergangenen Jahres. Konjunkturelle Einflüsse auf die Ausbildungsentscheidungen der Unternehmen ergeben sich jedoch sehr deutlich im Hinblick auf strukturelle Verschiebungen innerhalb der Gesamtzahl der Lehranfänger in den einzelnen Jahren. Aus den für Österreich verfügbaren Daten sind eine Reihe solcher konjunktureller Einwirkungen auf die berufliche Bildung im dualen System in den Schaubildern 1 und 2 des Anhangs aufgezeigt.

Übersteigt das Lehrstellenangebot insgesamt die Nachfrage nach Ausbildungsstellen, so bedeutet dies, daß nur ein Teil der Ausbildungsunternehmen aktiv im Konjunkturverlauf reagieren kann, und zwar solche Unternehmen, in denen die besten Zukunftsaussichten für Facharbeiter bestehen und in denen die höchsten Nettoausbildungskosten anfallen. Bezogen auf die Ausbildungswünsche der Lehrstellensuchenden wird dieser Bereich unter einer Lehrstellenknappheit leiden. In erster Linie handelt es sich hierbei um die Ausbildung in industriellen Großbetrieben.

Entsprechend detaillierte Daten über Groß- und Kleinbetriebe sind für Österreich nicht verfügbar. Es zeigt sich aber, daß sich das Ausbildungsangebot der Industrie typisch prozyklisch im Konjunkturverlauf entwickelt: der Anteil der Industriebetriebe an der Zahl aller Lehranfänger<sup>21</sup> schwankt in gleicher Weise wie die Konjunkturindikatoren (Schaubild 1). Die weniger attraktive Ausbildung in Betrieben des Handwerks erfüllt demgegenüber eine Art »Schwammfunktion«, das heißt, die Ausbildungsbetriebe nehmen im Konjunkturtief vermehrt Lehranfänger auf, während sie im Konjunkturhoch der Konkurrenz der Ausbildung in der Industrie unterliegen. Der große Bereich des Gewerbes, mit über 50 Prozent aller Lehrlinge, weist entsprechend einen antizyklischen Verlauf seiner Lehnanfängerquote auf (Schaubild 2). Der Einfluß der Konjunkturentwicklung auf die Struktur des Lehrstellenangebots läßt sich ebenso deutlich zeigen, wenn die Lehnanfängerquoten der Industrie und des Gewerbes mit verschiedenen Konjunkturindikatoren korreliert werden.



Tabelle 3

Koeffizienten der Korrelation des Anteils der Lehranfänger im Bereich der Industrie und des Gewerbes mit ausgewählten Konjunkturindikatoren

| Konjunkturindikatoren<br>(Wachstumsraten)      | Zeitraum* | Anteil der<br>Lehnanfänger in |         |
|------------------------------------------------|-----------|-------------------------------|---------|
|                                                |           | Industrie                     | Gewerbe |
| Bruttonationalprodukt                          | 1960—1975 | 0,81                          | —0,60   |
| Wertschöpfung<br>der Industrie                 | 1960—1975 | 0,85                          | —0,58   |
| Wertschöpfung<br>des Gewerbes                  | 1960—1975 | 0,81                          | —0,54   |
| Brutto-Anlageinvestitionen<br>für Ausrüstungen | 1960—1975 | 0,66                          | —0,48   |
| Beschäftigte in der Industrie                  | 1962—1975 | 0,69                          | —0,57   |

Quelle: StZA, Lehrlingsstatistiken der Bundeswirtschaftskammer.

\* Die Korrelationskoeffizienten variieren mit der zeitlichen Abgrenzung der Untersuchungsperiode (Konjunkturzyklen). Ohne die Einbeziehung der Werte für 1975 ergeben sich zum Teil erheblich niedrigere Koeffizienten.

Zyklische Schwankungen ergeben sich auch für eine Reihe einzelner Ausbildungsberufe (Unterlagen hierzu können von den Autoren angefordert werden). Insgesamt bedeutet damit die Konjunktur reagibilität des Lehrstellenangebots — abgesehen von der Möglichkeit eines globalen Lehrstellenmangels — eine von Konjunkteinflüssen abhängige Struktur der Berufschancen für Schulabgänger verschiedener Jahrgänge sowie des künftigen Angebots an qualifizierten Arbeitskräften am Arbeitsmarkt.

5. Der Einfluß der durchschnittlichen Verweildauer von Lehrabsolventen im Unternehmen auf die Rentabilität der Ausbildungsinvestitionen bedeutet ferner, daß spezifische Gruppen von Lehrstellen-Bewerbern in der Ausbildungsaktivität von Unternehmen benachteiligt sein können. Dies ist für solche Gruppen zu erwarten, deren durchschnittliche Verweildauer beziehungsweise Dauer der Erwerbstätigkeit signifikant niedriger liegt als für andere Gruppen, insbesondere also für Mädchen. Eine relative Benachteiligung muß nicht im Umfang des Lehrstellenangebots zum Ausdruck kommen, sondern kann auch in dessen Struktur liegen, wenn die Nettokosten der Ausbildung für verschiedene Lehrberufe stark divergieren.<sup>22</sup>

6. Der Einfluß externer Erträge auf die Bereitschaft von Unternehmen, in betriebliche Ausbildung zu investieren, wird schließlich für die Qualität



der beruflichen Bildung bedeutsam, wenn Ausbildungsqualität und Ausbildungskosten positiv korrelieren. Das Problem wird noch verschärft, wenn die Qualität der erworbenen Ausbildung die Chancen der Ausgebildeten am Arbeitsmarkt beziehungsweise die Bereitschaft zur Abwerbung der Lehrabsolventen durch andere Unternehmen erhöht. Extern anfallende Erträge reduzieren also tendenziell auch die Qualität der beruflichen Bildung in Unternehmen. Diese Tendenz wird wiederum in dem Maße aufgehoben, als mit der Investition von Unternehmen betriebs-spezifische Orientierungen der Ausbildungsinhalte verbunden sind oder in dem Maße, als berufliche Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten im ausbildenden Unternehmen die durchschnittliche Verweildauer erhöhen. Der letztere Fall wird dabei vor allem für große Unternehmen bedeutsam sein.

Mit der einzelwirtschaftlichen Finanzierung der beruflichen Bildung im dualen System sind damit, vor allem auf Grund des Auftretens externer Erträge, eine Reihe von Schwierigkeiten verbunden, die insgesamt die Entwicklung dieses wichtigen Teilbereichs des Bildungswesens benachteiligen. Die Auswirkungen des gegebenen Finanzierungssystems auf Umfang und Struktur, Qualität und Inhalte der beruflichen Bildung sowie in Form der Diskriminierung spezifischer Gruppen müssen im einzelnen noch empirisch exakter aufgezeigt werden, als dies anhand der verfügbaren statistischen Daten zunächst möglich ist. Gegenüber den Schlußfolgerungen aus theoretischen Ansätzen haben diese statistischen Daten zum Teil nur hinweisenden Charakter, sie lassen jedoch insgesamt die vorstehenden Überlegungen plausibel und erklärungsrelevant erscheinen.

Verbesserungen der beruflichen Bildung im dualen System können, auf Grund der spezifischen Organisationsform dieses Teilbereichs, nicht unabhängig von der Frage der Finanzierung geplant werden. Verbesserungen, die sich nicht allein auf den staatlichen Kompetenzbereich der Berufsschulausbildung erstrecken (Revision der Curricula, verbesserte Ausstattung, Qualifizierung und Vermehrung der Lehrkräfte, verbesserte Abstimmung mit der Ausbildung im Betrieb und so weiter), haben mit der Auswirkung auf Kosten und/oder Erträge der Ausbildung im Betrieb weitere Konsequenzen, die in der Planung bildungspolitischer Maßnahmen berücksichtigt werden müssen. Unter Fortdauer des traditionellen Finanzierungssystems können Maßnahmen wie die Einführung eines zweiten Berufsschultages, die Einführung eines besonderen Qualifikationsnachweises für die Ausbilder, die Einführung neuer Ausbildungsordnungen und bestimmter Qualitätsstandards und anderes mehr in ihrem Einfluß auf Umfang und Struktur des Lehrstellenangebots mit anderen bildungspolitischen Zielsetzungen in Konflikt geraten, wie insbesondere mit der Sicherung eines ausreichenden Lehrstellenangebots. Geht man von der Notwendigkeit qualitativer Verbesserungen der beruflichen Bildung aus, so wird damit das Argument für eine Revision des traditionellen Finanzierungssystems noch verstärkt. Ein verändertes System der Finanzierung der beruflichen Bildung hätte dabei generell die Strukturmängel des überkommenen Systems zu beseitigen, ohne auf andere Weise die Entwicklung dieses Ausbildungsbereiches zu hemmen.



#### 4. Alternativen der Finanzierung der beruflichen Bildung

Folgt man der Logik der Theorie der externen Effekte im Hinblick auf die optimale Allokation, so können die Strukturmängel des gegebenen Finanzierungssystems der beruflichen Bildung im dualen System nur durch ein System kollektiver Finanzierung behoben werden. Eine Änderung des traditionellen Finanzierungssystems kann dabei grundsätzlich in zweierlei Richtung erfolgen:

- eine Subventionierung der betrieblichen Ausbildung durch den Staat oder
- die Finanzierung durch die Unternehmen unter Zwischenschaltung eines Fonds.

Im Prinzip geht es hierbei in erster Linie um das Problem der externen Erträge der betrieblichen Ausbildung, die im einen Fall durch staatliche Finanzierungszuschüsse kompensiert, im anderen Fall durch eine besondere Organisation der Finanzierung für die Gesamtheit der Unternehmen internalisiert werden sollen.<sup>23</sup>

Folgt man dem ersten Reformvorschlag, so müßte versucht werden, über bestehende Förderungsmaßnahmen der betrieblichen Ausbildung hinaus, durch Steuervergünstigungen oder Subventionszahlungen an ausbildende Unternehmen extern anfallende Erträge von Ausbildungsinvestitionen in ihrem Einfluß auf Umfang, Struktur und Qualität der Lehrausbildung auszugleichen. Ein besonderes Problem dieses Modells liegt in der Sicherung einer bestimmungsgemäßen Verwendung staatlicher Finanzierungszuschüsse — statt des Ersatzes von Aufwendungen der Unternehmen — sowie im Mangel eines wirksamen Steuerungsinstruments der beruflichen Bildung bei einheitlichen, an bestimmte allgemeine Voraussetzungen gebundenen Finanzierungshilfen. Geht man weiter davon aus, daß eine generelle Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung beträchtliche zusätzliche Mittel erfordert, scheint es zweifelhaft, ob eine weiterreichende Reform durch eine Finanzierung aus allgemeinen Budgetmitteln zustande kommen kann. Bereits die notwendigen Verbesserungen des begleitenden Berufsschulunterrichts stellen erhebliche budgetäre Anforderungen.

Ein Fondsmodell, bei dem zusätzliche Mittel durch die Belastung all derjenigen Betriebe aufgebracht werden, die von den Ausbildungsmaßnahmen profitieren, scheint hier eine aussichtsreichere und verteilungspolitisch gerechtere Lösung anzubieten. Für ein Fondssystem in der Art eines Selbstverwaltungskörpers spricht zudem das Argument, daß hierbei alle betroffenen Gruppen einschließlich der Auszubildenden die Möglichkeit eigener Initiative und Einflußnahme hätten. Dies kann zu einer flexibleren und differenzierteren Förderung der betrieblichen Ausbildung führen als im Fall eines rein staatlichen Systems.

Generell fällt einem Fondssystem die Aufgabe zu, extern anfallende Erträge der Ausbildung durch ein übergreifendes Finanzierungssystem zu internalisieren, das heißt Aufwendungen und Erträge zwischen den beteiligten Unternehmen auszugleichen. Im theoretisch optimalen Fall kommt es zu einer völligen Umverteilung der Vorteile derjenigen Betriebe, die



wohl Facharbeiter beschäftigen, aber keine eigenen Ausbildungsmaßnahmen setzen, an die Unternehmen, die die Kosten der Ausbildung tragen. In der Praxis wird man allenfalls eine Minimierung solcher »spill-overs« erwarten können, was jedoch für die Behebung der Strukturmängel des traditionellen Systems entscheidend ist.

Die Aufbringung der Mittel eines Berufsbildungsfonds erfolgt durch Beiträge aller Betriebe entsprechend ihrer Nutzung von qualifizierter Arbeitskraft. Auf Grund des bekannten Zusammenhangs von formaler Bildung und Einkommen kann als grober und praktikabler Index für die Nutzung von »Humankapital« die Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen der Abgabebemessung zugrunde gelegt werden.<sup>24</sup> Die Höhe der Berufsbildungsabgabe wird bestimmt durch den Umfang der insgesamt notwendigen Mittel für die berufliche Bildung (abzüglich eventueller staatlicher Subventionen), es handelt sich also um eine Umlage des gesamten Finanzierungsbedarfs.<sup>25</sup>

Die aufgebrachten Mittel werden vom Berufsbildungsfonds an die Ausbildungsstätten gemäß deren tatsächlicher Ausbildungsaktivität vergeben, das heißt, die Ausbildung in einzelnen Unternehmen wird aus dem Fonds finanziert.<sup>26</sup> Ob sich damit für einzelne Unternehmen netto eine Be- oder Entlastung durch das Finanzierungssystem ergibt, hängt davon ab, ob und wie sich »Ausbildungsintensität« und »Humankapitalintensität« unterscheiden. Hohe Ausbildungsleistungen einzelner Unternehmen stehen dann nicht mehr im Widerspruch zu ökonomischen Rentabilitätsüberlegungen, sondern werden in einer Art Arbeitsteilung durch ausbildungs-schwache Unternehmen mitfinanziert.

Für die Vergabe von Fondsmitteln wird der Fonds zunächst eine Akkreditierung von Ausbildungsstätten vorsehen müssen, das heißt Betriebe, die die Ausbildung vornehmen wollen, müssen die Erfüllung bestimmter Mindeststandards (eventuell spezifiziert nach Ausbildungsberufen, Ausbildungsabschnitten und so weiter) nachweisen. Mit der Akkreditierung erwirbt der Betrieb das Recht, Lehrlinge auszubilden und — nach Maßgabe der erforderlichen Kriterien — dafür Mittel aus dem Berufsbildungsfonds anzufordern.

Durch das Akkreditierungsverfahren, durch die tatsächliche Mittelvergabe, sowie durch ergänzende Aufgaben der Datensammlung und der Berufs- und Arbeitsmarktforschung erfüllt der Fonds eine zentrale Steuerungsfunktion hinsichtlich der Struktur, der Qualität und der Inhalte der beruflichen Bildung. So ist zum Beispiel die Erstellung von Bedarfs- und Nachfrageprognosen für die einzelnen Teilarbeitsmärkte oder die Bestimmung von Qualifikationsanforderungen beziehungsweise der entsprechenden Ausbildungsinhalte im langfristigen Prozeß des Wachstums und des technischen Wandels notwendig. Die Steuerungsfunktion kann insbesondere dadurch erfüllt werden, daß differenzierte und flexible Vergabesätze entsprechend den bildungspolitischen Zielsetzungen angewendet werden. Die konkrete Ausgestaltung der Kriterien, welche einen Anspruch auf Fondsmittel schaffen, trägt entscheidend zum Gelingen eines Fondssystems bei. Als wichtigste Kriterien sind die Höhe der Nettokosten und die Qualität der Ausbildung zu nennen. Daneben müssen



regionale und gruppenspezifische Überlegungen in die Festlegung der Mittelvergabe eingehen (Mädchen, Lernbehinderte und so weiter).<sup>27</sup>

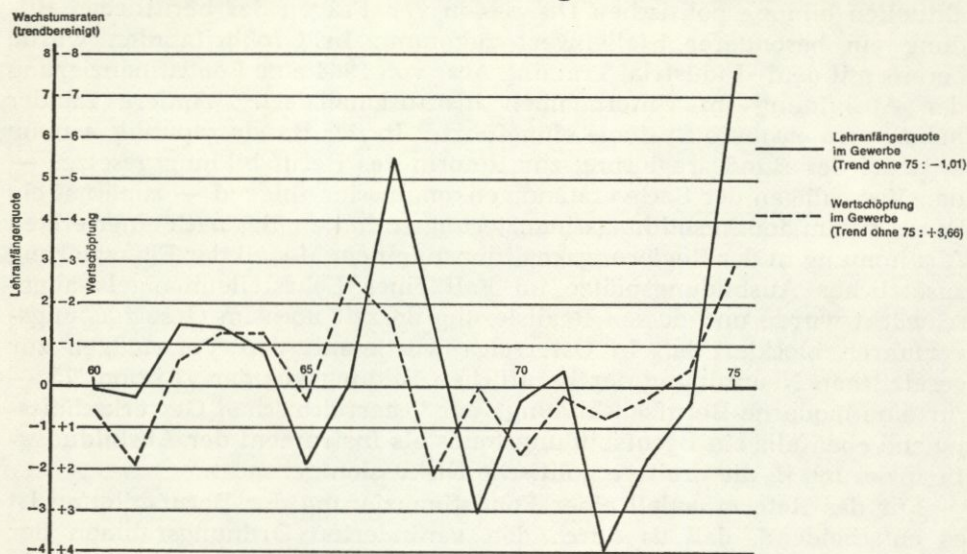
Die Vorzüge einer Fondsfinanzierung der beruflichen Bildung in Unternehmen haben dazu geführt, daß dieser Reformstrategie auch in der aktuellen bildungspolitischen Diskussion von Fragen der beruflichen Bildung ein besonderer Stellenwert zukommt. In Großbritannien wurde bereits mit dem »Industrial Training Act« von 1964 eine Fondsfinanzierung der Ausbildung im Unternehmen institutionalisiert.<sup>28</sup> Andere Länder haben vergleichbare Systeme eingeführt.<sup>29</sup> In der Bundesrepublik war im Entwurf der Bundesregierung zur Reform des Berufsbildungsgesetzes — den Vorschlägen der Sachverständigenkommission folgend — zunächst ein Fondssystem der Ausbildungsfinanzierung enthalten, das nach einer ersten Abstimmung in der Regierungskoalition zu einem Modell der Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsplätze im Fall eines Lehrstellenmangels abgeschwächt wurde und dessen Realisierung derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren blockiert ist. In Österreich wurde mit den Vorschlägen zur gesetzlichen Neuordnung der beruflichen Bildung aus der »Aktion '75 — für eine moderne Berufsausbildung« der Österreichischen Gewerkschaftsjugend ebenfalls ein Berufsbildungsfonds als Instrument der Ausbildungsfinanzierung in die breitere politische Diskussion gebracht.<sup>30</sup>

Für das Reformmodell einer Fondsfinanzierung der Berufsbildung ist es entscheidend, daß es durch den veränderten Ordnungsrahmen der betrieblichen Ausbildung gelingt, Steuerungsmechanismen einzelwirtschaftlicher Rationalität in ihren Auswirkungen für diesen wichtigen Teilbereich des Bildungswesens zu korrigieren. Eine gänzliche Beseitigung der Strukturmängel des traditionellen Systems wird durch das Fondsmodell nicht zu erreichen sein. So ist es beispielsweise durchaus möglich, daß weiterhin konjunkturelle Schwankungen auf die betriebliche Ausbildung durchschlagen, einerseits von der Mittelaufbringung her, andererseits durch die Ausbildungsentscheidungen der Betriebe. Als Korrektiv hierzu wäre jedoch ein verstärkter Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten möglich, die prinzipiell in gleicher Weise wie Ausbildungsaktivitäten einzelner Unternehmen aus Mitteln des Fonds zu fördern wären.



Schaubild 1

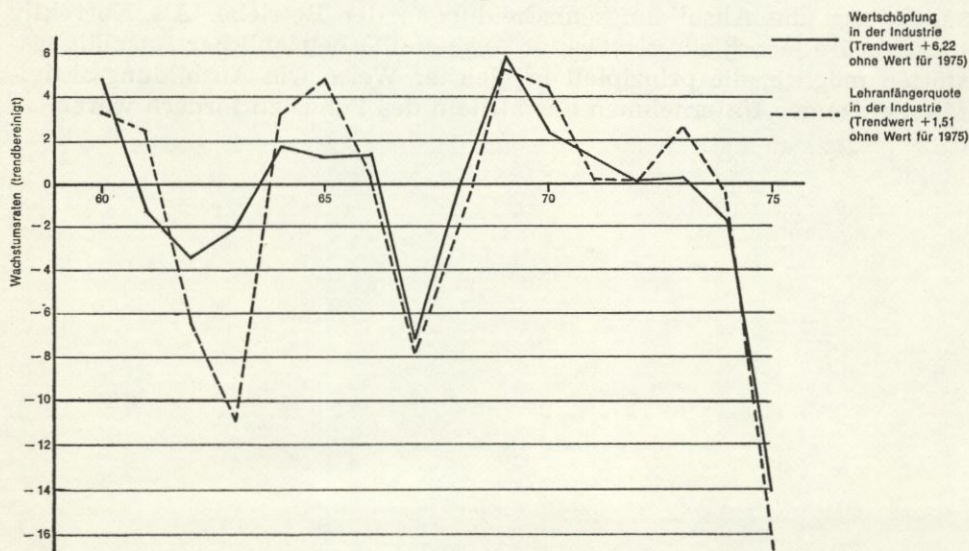
Wachstumsraten der Wertschöpfung in der Industrie  
(realer Beitrag zum BNP)  
und des Anteils der Lehranfänger in der Industrie



Quelle: StZA, Lehrlingsstatistiken der Bundeswirtschaftskammer, eigene Berechnungen.

Schaubild 2

Wachstumsraten der Wertschöpfung im Gewerbe und des Anteils der Lehranfänger im Gewerbe



Quelle: StZA, Lehrlingsstatistiken der Bundeswirtschaftskammer, eigene Berechnungen.



## ANMERKUNGEN

- 1 Dabei ist die Zuordnung der berufsbildenden höheren Schulen zum Bereich der beruflichen Bildung aus zwei Gründen problematisch: Erstens ist mit dem erfolgreichen Abschluß dieser Schulen die Studienberechtigung im Postsekundarbereich verbunden, von der etwa ein Drittel der BHS-Absolventen Gebrauch macht. Zweitens dienen sie auch der beruflichen Höherqualifizierung oder Spezialisierung nach beruflicher Praxis (und könnten insofern auch dem Weiterbildungsbereich zugeordnet werden). Die berufsbildenden mittleren Schulen bieten dagegen eine Alternative zur Ausbildung im dualen System, deren Abschluß zudem jeweils für eine größere Zahl von Lehrberufen berechtigt (mit Ausnahme verschiedener Lehrberufe beziehungsweise von solchen BMS-Formen, die eine Lehrabschlußprüfung nicht ersetzen können).
- 2 Die Schulbesuchsquoten in Prozent der altersgleichen Bevölkerung Österreichs teilten sich im Schuljahr 1975/76 für die 10. Schulstufe (1. Schulstufe nach Erfüllung der Schulpflicht) wie folgt auf:

|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| Allgemeinbildende höhere Schulen | 14,8 Prozent |
| Berufsbildende Pflichtschulen    | 53,5 Prozent |
| Berufsbildende mittlere Schulen  | 14,1 Prozent |
| Berufsbildende höhere Schulen    | 8,8 Prozent  |
| Lehrerbildende mittlere Schulen  | 1,4 Prozent  |
| Summe                            | 92,6 Prozent |

Die restlichen 7,4 Prozent der altersgleichen Bevölkerung entfielen auf Hilfsarbeiter und Schüler einjähriger berufsbildender mittlerer Schulen.

Vgl. W. Kinscher, *Kapazität der beruflichen Ausbildung*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 23. Jg., H. 3 (1976), S. 118.

- 3 Während die Berufsschulen in den Kompetenzbereich des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst fallen, ist allerdings für die Regelung der Ausbildung im Betrieb das Ministerium für Handel, Gewerbe und Industrie zuständig. Aus dieser geteilten Verantwortlichkeit ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten der Abstimmung und Koordination von schulischem und betrieblichem Teil der Berufsausbildung.
- 4 Darüber hinaus können Ergebnisse des Ausbildungsbetriebs mittelbare ökonomische Erträge bedeuten (zum Beispiel Herstellung von Werkzeugen für die Produktion); ebenso werden durch den Einsatz der Auszubildenden für ausbildungsfremde Tätigkeiten der verschiedensten Art mittelbare Erträge der Ausbildung realisiert.
- 5 Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: *Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung* (Abschlußbericht), Bielefeld 1974.
- 6 Die gesamte produktive Zeit der Auszubildenden wurde im Durchschnitt von den Ausbildungsleitungen auf 4,29 Stunden je Tag, von den Ausbildern auf 4,37 Stunden je Tag, von den Auszubildenden auf 4,71 Stunden je Tag geschätzt (a. a. O. S. 56).
- 7 So realisieren 3,1 Prozent der IHK-Betriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten, 7,4 Prozent der kleineren IHK-Betriebe und 17,1 Prozent der Handwerksbetriebe Nettoerträge ihrer Ausbildung. Bezogen auf die Gesamtzahl der Ausbildungsverhältnisse sind allerdings die Fälle einer »rentablen Ausbildung« wesentlich weniger häufig (a. a. O. Tab. 62, S. 109).
- 8 Im Vergleich von 148 Ausbildungsberufen zeigt sich eine Streuung der Aufwendungen je Auszubildendem und Ausbildungsjahr zwischen Nettokosten von rund 15.000 DM (Herrenschneider) und Nettoerträgen von rund 4200 DM (Tiefdrucker) (a. a. O. Tab. 120, S. 172 ff.).
- 9 Vgl. hierzu auch die Qualitätsstandards, die das englische Industrial Training Act von 1964 für die Ausbildung im Betrieb vorsieht.



- 10 Bei einer Maximalzahl von 100 Punkten und einem BRD-Durchschnitt von 76,7 Punkten je Auszubildenden erreichten  
IHK-Betriebe über 1000 Beschäftigte einen Durchschnittswert von 89,1 Punkten,  
IHK-Betriebe bis 1000 Beschäftigte einen Durchschnittswert von 84,1 Punkten und  
HWK-Handwerksbetriebe einen Durchschnittswert von 73,9 Punkten  
je Auszubildenden (a. a. O. Tab. 134, S. 206).
- 11 a. a. O. Tab. 135, S. 207. (Die Zahlenwerte je Auszubildenden liegen etwas niedriger, da in größeren Betrieben die Zahl der Auszubildenden je Ausbildungsgang höher ist).
- 12 Im Jahre 1972 wurden zwei Lehrlingsbefragungen durchgeführt (Institut für Empirische Sozialforschung, Österreichische Gewerkschaftsjugend im Rahmen der Aktion »Unternehmen Stop«, die ähnliche »Legalitätsdefizite« auch für Österreich aufzeigten. Vgl. Institut für empirische Sozialforschung (IFES), *Lehrlinge in Österreich*, Wien 1973, und *Österreichische Gewerkschaftsjugend*, Stellungnahme zum »Unternehmen Stop«, Wien 1973.
- 13 a. a. O. Tab. 151, S. 237.
- 14 a. a. O. S. 249.
- 15 Vgl. hierzu S. 14.
- 16 a. a. O. S. 289 ff. Ein Zusammenhang zwischen der Höhe der produktiven Erträge mit Qualitäts- und Legalitätsdefiziten konnte für einzelne Berufe aus den Erhebungen der Kommission nicht gefolgert werden.
- 17 Ein positiver Zusammenhang von formaler Bildung mit der Höhe des Arbeits- und Lebensinkommens von Arbeitskräften ist als allgemeine Gesetzmäßigkeit in einer Vielzahl bildungsökonomischer Untersuchungen aufgezeigt und begründet worden. Vgl. hierzu unter anderem die Beiträge in B. F. Kiker (Hrsg.), *Investment in Human Capital*, Columbia S.C., 1971, Teil III, A.
- 18 Diese grundlegende Bedeutung einer Unterscheidung von »allgemeiner« und »spezifischer« beruflicher Bildung hat zuerst G. S. Becker aufgezeigt und im einzelnen theoretisch entwickelt. Vgl. G. S. Becker, *Human Capital*, New York 1964.
- 19 Vgl. zum folgenden auch H. Mäding, *Fondsfinanzierte Berufsausbildung*, in: »Deutscher Bildungsrat: Gutachten und Studien der Bildungskommission«, Band 19, Stuttgart 1971, sowie Sachverständigenkommission . . . , a. a. O. S. 355 ff.
- 20 Im Bericht der Sachverständigenkommission wurde zudem die Vermutung geäußert, daß neben dem quantitativen Lehrstellenangebot sich auch die Ausbildungsqualität im Konjunkturverlauf ändert, vor allem durch Verlagerung von Arbeitszeit des Ausbildungspersonals in die Produktion (a. a. O. S. 359).
- 21 Anteil der Sektion Industrie (nach der Kammergliederung) an der Gesamtzahl der Lehrlinge der vier größten Sektionen (Handel, Gewerbe, Industrie, Fremdenverkehr) mit zusammen über 95 Prozent aller Lehrlinge.
- 22 Mädchen sind auf verschiedene Weise benachteiligt:
  - es gibt eine Reihe ausgeprägter »Mädchenlehrberufe«, die von Burschen praktisch überhaupt nicht erlernt werden,
  - der Anteil aufgelöster Lehrverhältnisse und
  - die Berufswechslerquote (nach Abschluß der Lehre) sind bei Mädchen höher als bei männlichen Lehrlingen.
 Vgl. Österreichischer Arbeiterkammertag: *Lehrlinge in Österreich 1974*, Wien 1975.
- 23 Die grundsätzliche bildungspolitische Alternative einer »Verstaatlichung« der beruflichen Bildung insgesamt wird hier nicht weiter untersucht; unabhängig von einzelnen Argumenten pro und kontra einer solchen prinzipiell veränderten Organisationsform (demokratisch legitimierte Kontrolle und Planung von Umfang, Struktur und Inhalten der beruflichen Bildung unter Einbeziehung gesellschaftspolitisch-emanzipatorischer Orientierungen gegen Praxisnähe und Modernität der praktischen Ausbildung, Mehrzahl von Lernorten, Diversität des Ausbildungsangebots und anderes mehr) scheidet diese Lösung auf kurze und mittlere Sicht realistisch-weise aus. Dasselbe gilt für die theoretisch vorstellbare Alternative einer Finanzierung durch die Auszubildenden selbst (etwa über rückzahlbare Darlehen zur Ausbildungsfinanzierung).



- 24 Eine Berufsbildungsabgabe in Abhängigkeit nur von der Beschäftigung von Ausgebildeten im dualen System (Facharbeiter) würde die Einhebung beträchtlich erschweren, vermeidet jedoch gewisse Verzerrungen auf Grund unterschiedlicher Struktur der Humankapitalintensität von Unternehmen beziehungsweise Branchen (zum Beispiel der Relation Facharbeiter — Akademiker).
- 25 Vgl. hierzu die Modellrechnungen der Sachverständigenkommission (a. a. O. S. 397). Nach dem Gesetzesvorschlag der Österreichischen Gewerkschaftsjugend zur Neuordnung der beruflichen Bildung soll ein einzurichtender Berufsbildungsfonds durch einen Beitrag der Unternehmen in Höhe von 2 Prozent der Bruttolohnsumme (bis zur Höchstbeitragsgrundlage in der Pensionsversicherung) finanziert werden (Österreichischer Gewerkschaftsbund, Hrsg.: *Aktion '75 — für eine moderne Berufsausbildung: Vorschläge zur gesetzlichen Neuordnung der beruflichen Bildung*, Wien o. J. [1975], § 67).
- 26 Prinzipiell wäre es auch möglich, die Mittel zur Finanzierung der betrieblichen Ausbildung an die Auszubildenden selbst in Form von »Ausbildungsgutscheinen« zu vergeben, die bei Unternehmen nach freier Wahl in »Ausbildungseinheiten« einzulösen wären (während die Unternehmen für eingelöste Gutscheine Mittel des Fonds erhalten). Vgl. zu diesem Marktmodell der Organisation der beruflichen Bildung: H. Albach: *Finanzierung der beruflichen Bildung*, in: S. Klatt und M. Willms (Hrsg.), *Strukturwandel und makroökonomische Steuerung*, Berlin 1975.
- 27 Die Wirksamkeit solcher Maßnahmen hängt davon ab, wie »preiselastisch« die Ausbildungsbetriebe reagieren; hier muß sich die Förderungspolitik an ausreichende Inzentive herantasten.
- 28 Vgl. hierzu U. Boehm, *Finanzierung der Berufsausbildung in England*, Weinheim 1970.
- 29 Vgl. hierzu auch: *Sachverständigenkommission ...*, a. a. O. S. 372 ff. Konkrete Ausgestaltungen des Fondssystems der Ausbildungsfinanzierung unterscheiden sich nicht zuletzt in der Frage zentraler, regionaler oder branchenbezogener Fonds. Die Nachteile von Branchen- oder Regionalfonds (viele Ausbildungsberufe spielen in mehreren Wirtschaftszweigen eine Rolle, die Branchenorientierung kann mit gesamtwirtschaftlichen Bedarfsentwicklungen konfliktieren, regionale Fonds sind von Wachstumsunterschieden der Regionen abhängig und können diese verstärken) sprechen jedoch für einen zentralen Fonds.
- 30 Österreichischer Gewerkschaftsbund, Hrsg., a. a. O. §§ 67 bis 69 des Entwurfs eines Berufsbildungsgesetzes.



# osteuropa

## osteuropa

ist eine Zeitschrift für alle Gegenwartsfragen des Ostens. Sie berichtet über die Sowjetunion, die osteuropäischen Länder, aber auch über andere kommunistisch regierte Staaten und den Weltkommunismus insgesamt. Darüber hinaus behandelt sie übergreifende weltpolitische Themen.

## osteuropa

dokumentiert im Archivteil aktuelle Vorgänge mit Hilfe von Materialien in deutscher Übersetzung und vermittelt damit dem Leser die Möglichkeit selbständiger, fachlich fundierter Urteilsbildung. Die Dokumente stehen häufig in direkter Verbindung mit den Aufsätzen, diese illustrierend und ergänzend.

## osteuropa

wurde 1925 von **Otto Hoetzch** in Berlin gegründet. 1951 wurde die Zeitschrift von **Klaus Mehnert** in Stuttgart wiederbegründet.

## osteuropa

wird von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

## osteuropa

informiert unter anderem über Politik, Ideologie, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, Bildungswesen, analysiert laufend neue Entwicklungen und kommentiert wichtige Ereignisse.

## osteuropa

vereint Lesbarkeit mit wissenschaftlicher Genauigkeit. Es wird nicht nur für den Wissenschaftler oder nur für den Praktiker (Publizisten, Politiker, Wirtschaftler, Lehrer, interessierten Laien usw.) geschrieben, sondern dient dem Wissenschaftler **und** dem Praktiker.

## osteuropa

ist heute die umfang- und materialreichste unter den vergleichbaren Zeitschriften der Welt.

## osteuropa

erscheint monatlich. Preis des Einzelheftes DM 7,50. Jahresabonnement DM 60,-, zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Schulen und ähnliche Institutionen im Abonnement jährlich DM 40,-, zuzüglich Versandkosten. Bestellung durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag.

Probehefte kostenlos bei der

Deutsche  
Verlags-Anstalt  
**dva**

Postfach 209, 7000 Stuttgart 1



# KOMMENTAR

---

## Nochmals: Unsere Differenzen mit Ota Šik

Ferdinand Lacina  
Theodor Prager

---

Um den Langmut unserer Leser nicht ungebührlich zu strapazieren, wollen wir auf die ausführliche Antwort Ota Šiks auf unsern Kommentar<sup>1</sup> nur in den wesentlichen Streitfragen kurz eingehen.

### Alt- und Neukapitalismus, industrielle Reservearmee

Šik will seinen »relativen Kapitalüberfluß« nicht im zyklischen Kontext, sondern »im Sinne eines eingetretenen, langfristig sich durchsetzenden Verhältnisses vom Kapital zu dem Angebot an Arbeitskräften in industriell hochentwickelten Ländern« verstanden wissen. Es gehe »um die Entstehung einer so mächtigen kapitalistischen Produktionsbasis, bei welcher — trotz weiterhin wachsender technischer Zusammensetzung des Kapitals — der Umfang des gesamten variablen Kapitals schneller wächst als die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte... (so daß) die Nachfrage nach Arbeitskräften in industriell hochentwickelten Ländern während einer relativ

langen Nachkriegsperiode schneller wuchs als das heimische Angebot an Arbeitskräften... Dies ist ein wesentlich neuer Faktor gegenüber der früheren kapitalistischen Entwicklung...«

Eben nicht so neu, wie Šik meint! Zumindest seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts ist der Umfang des anlagesuchenden Kapitals in den kapitalistischen Industrieländern tendentiell stets rascher gewachsen als die Zahl der verfügbaren (und schon gar des heimischen Angebots verfügbarer) Arbeitskräfte; und zwar nicht nur der Umfang des gesamten anlagesuchenden Kapitals, sondern auch seines variablen, lebende Arbeitskraft einspannenden und einsaugenden Bestandteils. Zumindest seit jener Zeit haben Wucht und Umfang des kapitalistischen Akkumulationsprozesses stets neue und insgesamt wachsende Armeen von Arbeitskräften in den Sog des Kapitals gezogen, wobei sich diese »Zufuhr« teils aus der wachsenden Bevölkerung, teils aus nichtkapitalistischen Branchen und Schichten, teils aus dem ökonomisch weniger entwickelten Ausland,<sup>2</sup> und letztlich im Sog des Kapitalexports in den ökonomisch zurückgebliebenen Ländern selbst rekrutierte. Marxens »industrielle Reservearmee« entstand also in der Zeit des voll entfalteten industriellen Kapitalismus nicht aus einem sekulären Zurückbleiben des anlagesuchenden Kapitals hinter der Zahl der beschäftigungssuchenden Arbeiter, sondern aus den begrenzten Verwertungsmöglichkeiten des Kapitals, also dadurch, daß es periodisch, im Gefolge zyklischer Schwankungen (die auch zu längeren Stagnationsperioden ausarten konnten) zuviel Waren, zuviel Kapital, zuviel Arbeitsmittel und Lebensmittel (wie Marx sich ausdrückt) gab, so daß die zunächst Beschäftigten immer wieder in großer Zahl aus dem Produktions-



prozeß herausgeschleudert wurden und andere gar nicht erst Beschäftigung finden konnten.

Wenn das eine korrekte Lesart der historischen Entwicklung ist, dann haben wir nicht erst, wie Šik meint, im »Neukapitalismus« der Nachkriegszeit, sondern schon seit ein bis eineinhalb Jahrhundert tendentiellen Kapitalüberfluß.

Aber auch sein anderes Unterscheidungsmerkmal zwischen Alt- und Neukapitalismus, nämlich eine gewisse Wandlung im Verhältnis von Lohn- und Konsumententwicklung zu Produktivkraft und Produktion, ist keineswegs erst für die Nachkriegszeit charakteristisch. Tendenziell gab es schon lange vor dem Zweiten, ja selbst vor dem Ersten Weltkrieg dank wachsender Beschäftigung wie auch dank steigender Reallöhne ausgeprägtes Wachstum des Massenkonsums<sup>3</sup> — bei gleichzeitigen periodischen Überproduktionskrisen und Massenarbeitslosigkeit; andererseits gibt es weiterhin Überproduktion und Massenarbeitslosigkeit — bei wachsendem Massenkonsum; und wenn erstere in der Nachkriegszeit bisher nur abgeschwächt in Erscheinung traten,<sup>4</sup> so nur dank besonderer Umstände, die im politischen Bereich liegen und die bei Šik in seinem ursprünglichen Beitrag überhaupt nicht, in seiner Antwort auf unsern Kommentar nur ganz unzureichend (»vergrößerte Wirkung der Gewerkschaften — neben relativ selbständigen politischen Einflüssen«) und gewissermaßen als »after-thought« berücksichtigt werden.

Was unseres Erachtens wirklich neu ist am Nachkriegskapitalismus, ist die aus einer globalen Verschiebung des sozialökonomischen und politischen Kräfteverhältnisses rührende Stärkung der Demokratie, die größere gewerkschaftliche Kampfkraft, der weltweite Wettbewerb unterschiedlicher sozialökonomischer Systeme, und die davon insgesamt ausgehenden Impulse für eine Vollbeschäftigungspolitik, die den kapitalistischen Oligarchien eine

expansionistische Linie, und dem Staat ein stärkeres Eingreifen zur Ankurbelung und Absicherung der Kapitalakkumulation und der Profite abnötigten. Dies ist die Grundlage der von Šik registrierten aber, wie wir meinen, höchst unzureichend erklärten größeren Dynamik der gesamten ökonomischen Entwicklung. Wenn er jetzt erneut von der »ungemein erweiterten Produktionsbasis mit der schneller wachsenden Produktivität und auf der andern Seite der langfristig nicht mehr hinter der Produktion zurückbleibenden Konsumententwicklung...« und daraus resultierenden höheren Investitionsquote<sup>5</sup> und so weiter spricht, gerade aber deren spezifische Ursachen, die wir angeblich nicht verstehen, nicht erklärt, so bewegt er sich im Fahrwasser der üblichen »Vulgärökonomie« (Marx), so ist das »Hamlet« ohne den Prinzen.

#### **Kapitalkoeffizient und Materialkosten**

Den Begriff der Kapitalproduktivität, den Šik in seiner Replik als eine vereinfachende Abstraktion bezeichnet, haben nicht wir in die Diskussion eingeführt. Aus dem von ihm — zu Recht oder zu Unrecht — behaupteten schnelleren Trend wachsender Kapitalproduktivität haben wir »ceteris paribus« — wie wir ausdrücklich sagten — einen wachsenden Gewinnrendement abgeleitet. Šik meint nun, die positiven Wirkungen wachsender Kapitalproduktivität (oder auch Produktivität schlechthin) auf die Gewinne würden neuerdings durch überproportional wachsende Löhne und Steuern vorübergehend überkompensiert, dann allerdings durch entsprechende Preissteigerungen wieder zur Geltung gebracht. Obzwar also wir, seine Kritiker, an »vollkommenem Unverständnis der Zusammenhänge« und so weiter leiden und »wirklich nicht ersichtlich ist«, wieso wir zu dieser und anderen Ableitungen kommen, fällt Šik wenigstens in diesem Punkt genau auf unsere Füße, allerdings nach etwas grö-



Beren Umwegen. Hat er vielleicht angenommen, daß wir nicht damit rechnen, nominelle Lohnerhöhungen könnten in dieser Welt der sekulären Inflation durch Preissteigerungen ausgeglichen und überkompensiert werden?

Was die Materialkosten betrifft, so ist uns weder der Unterschied noch (längerfristig) die Vereinbarkeit von relativer Materialkostensenkung und absolut wachsendem Materialverbrauch verborgen geblieben; gerade zu letzterem hat sich einer von uns erst kürzlich ausführlich geäußert.<sup>6</sup> Worauf wir hinweisen wollten, waren gewisse Folgen der sich abzeichnenden sekulären Verknappung von Material und Energie — nämlich zusätzliche Inflationsimpulse —, die aber die Frage nach dem weiteren Verlauf von Akkumulation und Wirtschaftswachstum (Stagnation oder Substitutionsinvestitionsschübe, zum Beispiel Kernkraftwerksbau) durchaus offenließen. Eine nichtssagende Floskel? Vielleicht, aber was ist dann Šiks Bemerkung, wonach die Tatsache, daß Verknappungen bisher stets auch als Impulse für Innovationen gewirkt haben, »natürlich die Kritik der kapitalistischen Mängel nicht abschwächen kann«? Es geht ja hier nicht um mangelnde technische Innovationsfähigkeit des Kapitalismus oder um seinen mangelnden Akkumulationstrieb, sondern um die systemimmanenten Hindernisse und Hemmungen der Kapitalverwertung, die uns bei Šik generell zu kurz kommen, wie schon der Ausdruck »Mängel« zeigt, wie es aber — wir wollen nicht am Wort kleben — in seiner verunglückten Unterscheidung zwischen einem durch industrielle Reservearmeen geprägten »Altkapitalismus« und einem davon wesentlich freien »Neukapitalismus« ganz unzweideutig zum Ausdruck kommt.

### Systemdiagnose und Reformen

Im letzten Teil seiner Antwort kommt Šik unseren Vorstellungen im Sachlichen zunächst in beträchtlichem

Maß entgegen, er beschwert sich nur darüber, daß wir seine Position ungenau und unvollkommen, ja entstellt wiedergegeben hätten. Wir glauben nicht, daß dem so ist,<sup>7</sup> wollen aber darauf im einzelnen nicht mehr eingehen. Seinen Lösungs- oder Reformvorschlägen können wir zu einem guten Teil zustimmen: Demokratische, makroökonomische Orientierungsplanung, regulierter Markt, vertiefte politische Demokratie... Starke Vorbehalte haben wir zu seinem vierten Prinzip: Kollektivkapitaleigentum. Zunächst mißfällt uns der Ausdruck: Wir würden Kollektiveigentum an den Produktionsmitteln vorziehen, und zwar nicht nur aus semantischen Gründen, sondern weil wir eine scharfe Abgrenzung gegenüber jenem bürokratischen Kollektivkapitalismus für nötig halten, der sich ohnehin ganz organisch aus den vorhandenen Strukturen zu entwickeln im Begriff ist. Weiters aber, weil Šik zwar jetzt meint, sein Vorstoß zugunsten einer Kapitalbeteiligung der Arbeiter müsse »natürlich« als ein Prozeß zu einem Kollektivkapitaleigentum verstanden werden, seine ursprüngliche Fassung jedoch eine ganz andere Interpretation nahelegt. Dort ist nämlich die Rede von der Wandlung des Lohnempfängers zum »Kapitalmiteigentümer«; von der »Schaffung einer Kapitalbeteiligung aller Mitarbeiter auf Unternehmensebene«; davon, daß »die arbeitenden Menschen innerhalb der Unternehmen sich an den Kapitaleinkommen beteiligen, daß sie also neben den Löhnen relativ große Anteile an den Profiten erreichen« und so weiter. Das alles klingt weit mehr nach diversen Plänen und Schemen für »profit-sharing«, »Vermögensbeteiligung in Arbeiterhand«, »Volksaktien« und dergleichen, also nach rein unternehmens- und kapitalorientierten Integrationsschemen und -plänen als zum Beispiel nach dem schwedischen »Meidner-Plan«, der darauf abzielt, wenigstens durch Intervention der Gewerkschaftsspitze den Unternehmern (den Konzernen) ihre



selbstherrliche Disposition über betriebliches Vermögen und über Investitionen streitig zu machen. Es scheint, mit andern Worten, mehr dazu geeignet, die Hegemonie des Kapitals zu erhalten als sie ernsthaft in Frage zu stellen.

Unsern kritischen Bemerkungen in dieser Sache begegnet Šik nun mit der Behauptung, sie gingen daneben, »denn entscheidend ist vor allem die Unterscheidung zwischen solchen »Beteiligungen«, deren eigentlicher Zweck die Erhaltung eines rein kapitalistischen Eigentums oder auch des heutigen kapitalistischen Systems ist, von solchen Experimenten, in welchen es tatsächlich darum geht, neue Wege der Schaffung eines kollektiven Eigentums an Produktionsmitteln und der Überwindung der kapitalistischen Entfremdung der arbeitenden Menschen von ihrer Wirtschaftsbasis zu suchen«.

Darum geht es tatsächlich, das ist tatsächlich der springende Punkt, und wenn das Šiks Position ist, so sind wir uns ja einig. Wir möchten es noch

deutlicher sagen: Kapital-, Profit- und sonstige »Beteiligungen«, die dazu dienen, die Arbeiterschaft zum Juniorpartner des Kapitals zu machen, sind keine echte Alternative, sie ändern nichts an der subalternen Stellung der Lohn- und Gehaltsempfänger. Worauf es ankommt, ist vielmehr, schon vom Ansatz her echte inner- und überbetriebliche Gegenpositionen zu entwickeln, die dem Kapital seine willkürliche Macht und Verfügungsgewalt streitig machen, damit wir von den gegenwärtigen bescheidenen Mitbestimmungsansätzen zur Selbstbestimmung und Selbstverwaltung kommen. Niemand zweifelt daran, daß das ein schwieriger und langwieriger Prozeß ist, jedenfalls ist das aber eine radikal-demokratische Konzeption, die sich sehr wohl von einer kapitalshörigen Integrationsperspektive wie auch von einer zentralistisch-bürokratischen »Revolutions«-Strategie unterscheidet. Wenn das sozialistisches Wunschdenken (mit oder ohne Anführungszeichen) ist, so bekennen wir uns dazu.<sup>8</sup>



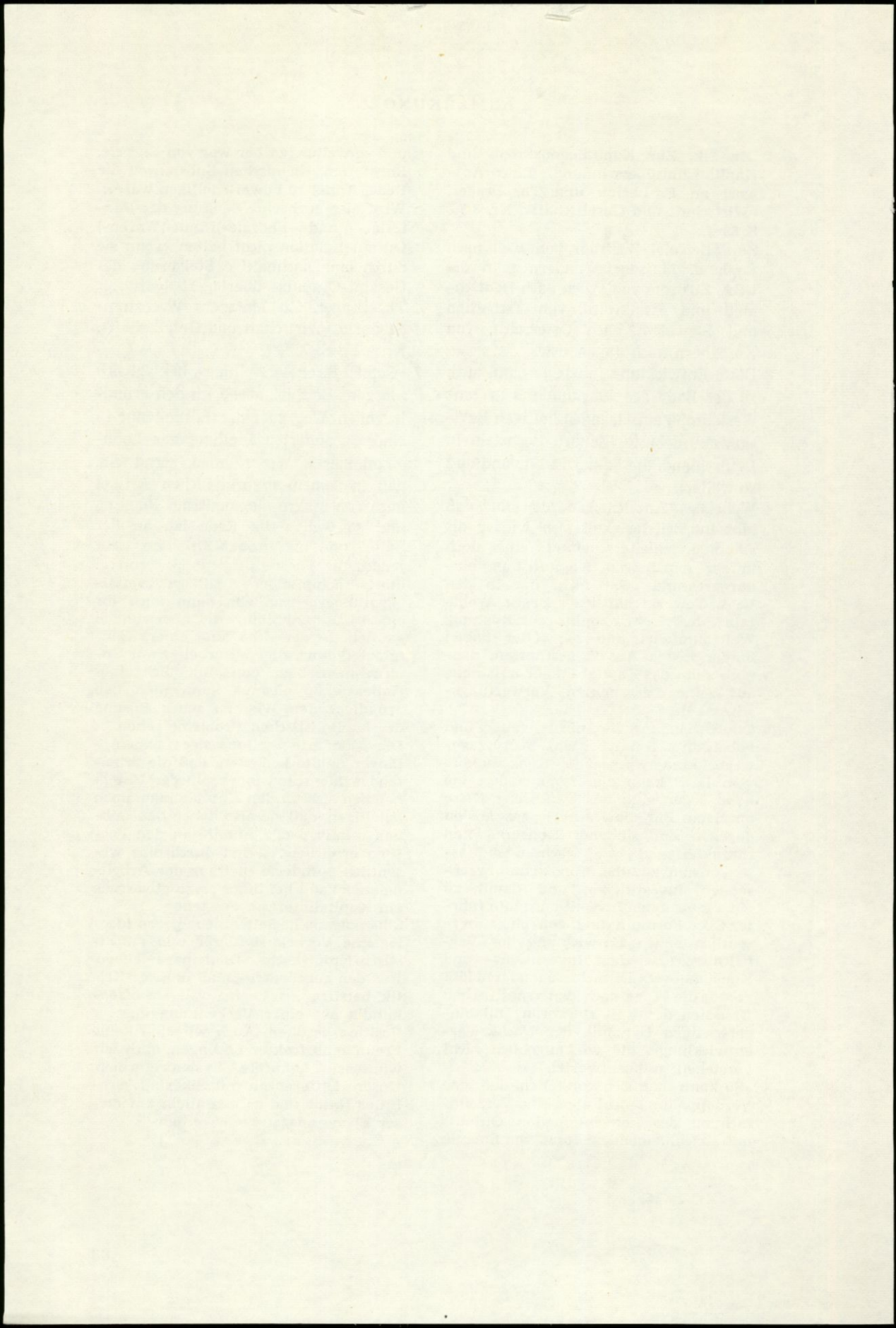
## ANMERKUNGEN

- 1 Ota Šik, Zur Kapitalismuskritik und Kapitalismusüberwindung. Eine Antwort an F. Lacina und Th. Prager, »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 3/76, S. 83 ff.
- 2 Zum Beispiel Zustrom von Iren nach England, Masseneinwanderung in die USA, Zustrom von Polen nach Deutschland und Frankreich, von Tschechen und Slowaken nach Österreich, von Koreanern nach Japan usw.
- 3 Diese Entwicklung führte ja dann auch zu der Ende des Jahrhunderts in ganz Westeuropa einsetzenden heftigen Revisionismusdebatte (Eduard Bernstein in Deutschland, die Fabier in England und so weiter).
- 4 Wobei es Anzeichen dafür gibt, daß Massenarbeitslosigkeit sich wieder als ständige Begleiterscheinung eines noch immer expansiven Kapitalismus einbürgert, und zwar nicht nur in den USA. Gewerkschaftlicher Druck, Wohlfahrtsstaat, Systemkonkurrenz, Rüstung, Weltraumfahrt und so weiter haben immer neuen Absatz geschaffen, dennoch stößt das Kapital immer aufs neue auf seine immanenten Verwertungsschranken.
- 5 Quoten sind Anteile, nichts weiter, und haben an sich nur begrenzten Aussagewert. Eine wachsende Konsumquote vom BNP kann eine kommende, eine hohe sogar eine ausgewachsene Krise anzeigen. Für die Nachkriegsexpansion dagegen sind sinkende Konsumquoten charakteristisch, weil wachsender Massenkonsum zu überproportional wachsenden Investitionen und damit zu einer steigenden Investitionsquote führte. Šiks Formulierung von einer »wesentlich neuen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Investitions- und Konsumquote« ist nichtssagend und läßt gerade die Frage nach den »spezifischen Ursachen der weit stärkeren und längerfristigen Dynamik der Nachkriegsentwicklung«, die wir angeblich nicht verstehen, unbeantwortet.
- 6 »So kann man sich vorstellen, daß eine Verdoppelung, nicht aber eine Verzehnfachung des konventionellen Outputs mit gleichbleibendem Input von Energie

und so weiter (vorher war von Energie, Rohstoffen, chemischen Substanzen die Rede, Anm.) zu bewerkstelligen wäre... Wird also auch eine Senkung der (Material- und Energie-)Input-(Waren-)Output-Relation nicht helfen, wenn sie durch eine nachhaltige Steigerung des Gesamt-Outputs überlagert wird...« Th. Prager, Zu Matzners Wachstumsszenario, »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 4/75, S. 73 f.

- 7 »Gemäß ihrer Darstellung«, beklagt sich Šik zum Beispiel, »sehe ich den grundlegenden Weg zu einer Lösung nur in einer »geänderten Stellung der Lohnempfänger.« Wir räumen gerne ein, daß in seinem ursprünglichen Artikel auch von makro-ökonomischer Planung und so weiter die Rede ist, an der Spitze und mit großer Emphase steht jedoch die These: »Erst dann, wenn... die Lohnempfänger... sich zu Kapitaleigentümern wandeln, kann auch ihr einseitiges Lohninteresse überwunden werden. In der Schaffung einer Kapitalbeteiligung aller Mitarbeiter auf Unternehmensebene und schließlich eines Kollektivkapitalismus kann man den *grundlegenden Weg* zu einer Lösung der kapitalistischen Probleme sehen... Die geänderte Stellung der Lohnempfänger müßte bedeuten, daß die arbeitenden Menschen innerhalb der Unternehmen sich an den Kapitaleinkommen beteiligen, daß sie also neben den Löhnen relativ große Anteile an den Profiten erreichen... Erst durch eine wesentlich geänderte Stellung der Arbeitnehmer kann bei ihnen... so etwas wie ein Kapitalinteresse entstehen...«
- 8 Šiks polemische Seitenhiebe gegen ideologische Vorbeidiskutierer und marxistisch-leninistische Doktrinäre gehen, was den gegebenen Anlaß unserer Kritik betrifft, ins Leere, weil sie offenkundig auf einer Verkennung unserer Position beruhen. Auch wir sind keine Freunde abstrakter Lösungen, auch wir wünschen konkrete Systemreformen. Unsere Differenzen mit Šik sind sachlicher Natur und sollten allein auf dieser Ebene ausgetragen werden.







# mehr wert

beiträge zur kritik der politischen ökonomie

8

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE  
GRUNDBEGRIFFE UND -BEZIEHUNGEN

II. Teil  
Akkumulation und Beschäftigung  
Studienmaterialien

# mehr wert

beiträge zur kritik der politischen ökonomie

9

„Humanisierung der Arbeit“ als  
gewerkschaftspolitisches Problem

Zum Theoriestatus der  
Betriebswirtschaftslehre

Die Leitung des kapitalistischen  
Produktionsprozesses

# mehr wert

beiträge zur kritik der politischen ökonomie

10

Jürgen Habermas und die Kritik der  
'Kritik der politischen Ökonomie'  
Zum Marx'schen Gesetz vom ten-  
denziellen Fall der allgemeinen  
Profitrate

Gleichgewichtige erweiterte Repro-  
duktion und fixes Kapital

# mehr wert

beiträge zur kritik der politischen ökonomie

11

Zur These vom objektiven Entwick-  
lungscharakter des Sozialismus

– Warenproduktion, Planmäßigkeit  
und objektive ökonomische Gesetze  
des Sozialismus –



