

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

1. Jahrgang · Nummer 2/75

Inhalt

EDITORIAL:

Rezessionsbekämpfung und Strukturreform	3
--	---

<i>Silvio Borner</i> Zur Frage des wirtschaftspolitischen Weltbildes	19
--	----

<i>Egon Matzner</i> Gesellschaftliche Folgen und Bedingungen eines gedrosselten Wirtschaftswachstums	37
--	----

<i>Wilhelmine Sponer</i> Bauwirtschaft und öffentliche Hand	51
---	----

<i>Gerhard Palme und Josef Steinbach</i> Modell zur Abbildung und Simulation der regionalen Lebensqualität	87
--	----

<i>Tamás Bácskai</i> Teuerung und Goldpreis — ein Rückblick auf die Inflationsdebatte der Jahre 1911/1912.....	109
---	-----

Unsere Autoren

SILVIO BORNER ist a.o. Professor an der volkswirtschaftlichen Abteilung der Hochschule St. Gallen und Mitglied der Kommission für Konjunkturfragen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartments

EGON MATZNER ist Professor am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Hochschule Wien

WILHELMINE SPONER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

GERHARD PALME und JOSEF STEINBACH sind Assistenten am Institut für Stadt- und Regionalforschung an der Technischen Hochschule Wien

TAMÁS BÁCSKAI ist Nationalökonom und Direktor der Ungarischen Nationalbank, Budapest

Rezessionsbekämpfung und Strukturreform

I.

Viel ist in den letzten Jahren von den »Grenzen des Wachstums« die Rede gewesen. Das starke Echo, das die Schriften und Reden zu diesem Thema gefunden haben, war nicht zuletzt dadurch bedingt, daß auf zwei Ebenen Einwände gegen eine weitere Wirtschaftsentwicklung, deren zentrale strategische Größe ein möglichst hohes Wachstum des Brutto-Nationalprodukts bildet, erhoben wurden. Einerseits wurde mit dem Hinweis auf ungewollte externe Effekte verschiedenster Art in Zweifel gezogen, daß die hinter der traditionellen Wachstumsgläubigkeit stehende Gleichsetzung von BNP-Wachstum und Wohlfahrtssteigerung heute noch in demselben Maße gültig ist wie vor zehn oder zwanzig Jahren. Andererseits wurde nicht nur die Sinnhaftigkeit, sondern auch die Möglichkeit eines fortgesetzten hohen Wirtschaftswachstums in den entwickelten Industriestaaten im Hinblick auf physische Expansionsgrenzen in Frage gestellt.

Für viele dieser Überlegungen war und ist charakteristisch, daß sie zu genereller Natur sind, um praktische Handlungsanweisungen für die Politik zu liefern. Das kommt etwa darin zum Ausdruck, daß das Weltmodell der Studie »The Limits to Growth« durchwegs globale Aggregationen vornimmt. Daraus ergab sich eine eigenartige Gespaltenheit. Während sich die Politiker durchaus nicht den neuen Einsichten verschlossen, sondern in allgemeinen Aussagen die sehr schnell zu Phrasen erstarrten neuen Formeln übernahmen, machten sie sich kaum Gedanken darüber, was für Konsequenzen wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Art im eigenen Lande sich daraus ergeben. Im Gegenteil, die Propaganda fuhr fort, hohe BNP-Wachstumsraten, steigende PKW-Zahlen je Einwohner und dergleichen mehr als Erfolgsnachweis zu präsentieren, während umgekehrt die Opposition versucht, mit ungenügenden Steigerungen ein Versagen der Regierung nachzuweisen. Die gegenwärtige Rezession hat diese Dichotomie, die nicht nur für die Politiker, sondern für große Teile der öffentlichen Meinung charakteristisch ist, in aller Schärfe hervortreten lassen. Auch für Anhänger einer Politik des

gebremsten Wachstums stellt die Rezession keine Lösung dar. Denn es ist nicht dasselbe, ob eine Verlangsamung des BNP-Wachstums naturwüchsig und gegen den Willen der ohnmächtigen Betroffenen sich ergibt, oder ob sie das Resultat einer bewußten wirtschaftspolitischen Aktion ist. Die Gespaltenheit des Denkens wird vielmehr daran manifest, wie man aus der gegenwärtigen Misere herauszukommen sucht: nämlich durch Wiederbelebung der privaten Investitions- und Produktionstätigkeit, die die Wachstumsraten auf ihre alten Höhen hinaufführen und die goldenen Zeiten der Prosperität zurückbringen soll, in denen die traditionellen Ziele der Wirtschaftspolitik, die da heißen Wachstum, Vollbeschäftigung, mäßige Inflation und Zahlungsbilanzausgleich, zwar nie perfekt, aber wenigstens einigermaßen unter einen Hut gebracht werden konnten. Die Rezession führt eindrucksvoll die Schwierigkeiten vor Augen, die auftauchen, wenn ein auf Expansion beruhendes System auf dem erreichten Stand eingefroren werden oder das Tempo seiner Expansion gebremst werden soll. »Wer das System auf dem jetzigen Stand festschreiben will, stürzt es in eine zusätzliche Krise neben der laufenden Krise, statt Sicherheit brachte es erhöhte Unsicherheit. Man kann in diesem System nicht behalten, was man hat, ohne das System zu verändern.«¹

Der Fluchtweg aus dem Dilemma, der vielen als nächstliegender erscheint, nämlich zurück zum alten Wirtschaftswachstum, scheint jedoch kaum eine gangbare Alternative zu sein. Die Konjunkturentwicklung der führenden westlichen Industriestaaten hat seit 1970 einen Verlauf genommen, der die Erreichung hoher Wachstumsraten mittelfristig eher unwahrscheinlich erscheinen läßt. Dies soll in den beiden folgenden Abschnitten näher ausgeführt und anschließend mögliche Konsequenzen für Österreich diskutiert werden. Der letzte Abschnitt bringt Überlegungen dazu, wie eine die »Grenzen des Wachstums« berücksichtigende Politik des »qualifizierten Wachstums«² unter der gegenwärtigen Konjunkturperspektive aussehen könnte.

II.

Auch abgesehen von der langfristigen Wachstumsproblematik ist die gegenwärtige Situation in der Wirtschaftsentwicklung der fünfziger und sechziger Jahre ohne Beispiel. Die Besonderheit der Misere besteht, wie es das britische National Institute of Economic Research prägnant formulierte, darin, daß in den entscheidenden Ländern des Westens alle vier Hauptziele der Wirtschaftspolitik — »angemessenes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung,

eine zufriedenstellende Zahlungsbilanz und ein vernünftiges Ausmaß an Preisstabilität« — gleichzeitig verfehlt werden.³ Und das nicht nur für einen Zeitraum von bereits absehbarer Dauer, sondern ganz im Gegenteil, es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder abzusehen, wann noch wie sich eine Änderung zum Besseren ergeben wird.

Die Entstehungsgeschichte der jetzigen Situation reicht zu ihrer Erklärung nicht aus, liefert aber wesentliche Hinweise. Die internationale Rezession zu Beginn der siebziger Jahre war nicht mit dem zu erwartenden Rückgang des Verbraucherpreisanstieges verbunden, der damals aus heutiger Sicht freilich bescheidene Höchstwerte erreicht hatte, die noch aus der der schleichenden Inflation immanenten Tendenz zur Selbstbeschleunigung erklärbar waren. Die starke Zunahme des Geldvolumens in vielen europäischen Staaten als Konsequenz der häufigen Währungskrisen ist ein wichtiger Grund dafür, daß die gewohnte, mit leichter Verzögerung prozyklische Bewegung der Inflationsrate damals mehr oder weniger unterblieb. Gleichzeitig hatten zu Beginn der siebziger Jahre die nationalen Konjunkturprofile einen bis dahin unbekannt hohen Grad der Synchronisation³ erreicht. Dies mag der Hauptgrund dafür gewesen sein, daß der 1972 einsetzende Aufschwung im ersten Halbjahr 1973 zu einem besonders heftigen Aus Schlag nach oben führte, als das BNP-Wachstum den höchsten Wert der Nachkriegszeit überhaupt erreichte. Dabei entstanden Engpässe auf zahlreichen Märkten, wodurch der ohnehin noch beträchtliche Preisauftrieb sich erheblich beschleunigte. Gerade als sich vereinzelt erste Anzeichen einer Stabilisierung zeigten, traf der Schock der Ölverteuerung die noch weitgehend destabilisierten Volkswirtschaften der westlichen Industriestaaten. In der Folge prägte sich der atypische Verlauf der Konjunktur noch schärfer aus. Während um die Mitte des Jahres 1973 — also vor der Ölkrise — in den USA und in der BRD der Boom ein abruptes Ende fand und auch in den übrigen Staaten abzuflauen begann, wurden diese Abschwächungstendenzen durch die Strukturkrisen in der Autoindustrie und in der Bauwirtschaft erheblich verstärkt; gleichzeitig stiegen die Inflationsraten weiter an. So kam es, daß die Wirtschaftslage der meisten Industriestaaten gleichzeitig durch extrem hohe Inflationsraten und durch niedriges BNP-Wachstum oder Schrumpfung und wachsende Arbeitslosigkeit charakterisiert wird.

In einer solchen Situation ist der vom Stand der Produktion und der Beschäftigung her angezeigte Einsatz des traditionellen konjunkturpolitischen Instrumentariums blockiert, die Geldpolitik muß ihren restrikten Kurs bei-

behalten. Während in den sechziger Jahren vor allem die Verhinderung von Überhitzungserscheinungen für die Wirtschaftspolitik ein schwieriges Problem darstellte und für Rezessionen galt, daß »es einfach ist, in der Konjunkturflaute eine expansive Politik zu verordnen«⁴, so ist die Konjunkturpolitik seither wesentlich schwieriger geworden. Das »keynesianische« Instrumentarium der Wirtschaftspolitik ist den neuen Aufgaben viel weniger gewachsen. Wenn die Konsequenzen daraus nicht notwendigerweise dramatisch sind, so zeichnet sich für die nächsten Jahre ein von der bisherigen Entwicklung doch deutlich unterschiedenes Bild ab. Der nächste Konjunkturaufschwung. In den USA wird er für den Herbst erwartet, in Frankreich, in Italien und in England wird sich ebenfalls kaum vorher eine Wende ergeben. Das heißt, daß die Rezessionsphase diesmal länger dauern wird als die vorhergehende Aufschwungsphase, während bisher stets diese den Konjunkturzyklus beherrschte und die Rezessionen sowohl kurz als auch nicht sehr tief waren.

Die Konjunktur folgt einem anderen Muster, dessen Gültigkeit nicht auf den derzeitigen Zyklus beschränkt bleiben muß.

III.

Wenn auch heute mit einiger Sicherheit angenommen werden kann, daß die gegenwärtige Abwärtsbewegung sich nicht zu einer regelrechten Depression nach dem Muster der Zwischenkriegszeit auswachsen wird, so gibt es doch Gefahrenmomente, die in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden dürfen. Ihre Wurzeln liegen in der Instabilität des Systems der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die seit dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods eher zu als abgenommen hat.

Der Welthandel hat auch in den siebziger Jahren schneller expandiert als die BNP's der einzelnen Staaten. Die Befürchtung, daß sein Wachstum in den fünfziger und sechziger Jahren vor allem auf der Stabilität der Wechselkurse beruht habe, so daß deren Wegfall zu einem Rückgang oder zumindest zu einer Verlangsamung des Wachstums führen müsse, hat sich nicht erfüllt. Dies mag vielleicht dadurch bedingt gewesen sein, daß sich zwar die Austauschrelationen, ähnlich wie bei früheren Ab- oder Aufwertungen grundlegend verändert haben, nach erfolgter Veränderung die Schwankungen jedoch eher milde bleiben und das floating per se — wohl deswegen, weil es

nie ein »reines«, sondern immer ein »schmutziges« floating war — sich nicht allzu sehr vom früheren Zustand unterschied. Die umsturzartigen Veränderungen in den Wechselkursrelationen haben jedoch eine Konsequenz gehabt, deren Wirkungen möglicherweise in der nächsten Zukunft fühlbar bleiben werden: die Verschärfung der Disparitäten bei den Inflationsraten der einzelnen westlichen Industriestaaten. Hatte das Spektrum der Inflationsraten früher einen Bereich zwischen 2 und vielleicht 8 Prozent umfaßt (von ein paar Extremfällen kann hier abgesehen werden), so reicht es gegenwärtig von 6 bis 25 Prozent. Daß für die zur Diskussion stehenden Zusammenhänge der absolute Abstand, der von 6 auf fast 20 Prozentpunkte hinaufgeschnellt hat, relevant ist, braucht nicht eigens begründet zu werden. Die von 1968 beziehungsweise 1970 bis 1972 sichtbare Tendenz zu einer Verringerung der Streuung der Steigerungsraten der nationalen Indices der Verbraucherpreise⁵ hat sich seit 1973 ins Gegenteil verkehrt. Die Tatsache, daß die Aufwertungsländer BRD, Schweiz und Österreich 1974 die Länder mit den niedrigsten Inflationsraten waren, während diese in Italien und Großbritannien die 20-Prozent-Grenze überschritten oder erreichten und auch in Frankreich drastisch anstiegen⁶, läßt schon die Logik vermuten, der dieses Muster folgte: die Aufwertungen dämpften den Preisauftrieb im Inland, die Abwertungen hingegen beschleunigten ihn erheblich. Diese Zunahme der Disparitäten, die zweifellos durch die Ölpreisvertéuerung verschärft wurde, verhindert dort, daß die Wechselkursänderungen ihr Ziel, nämlich die Handelsbeziehungsweise Zahlungsbilanzen und damit die Währungsreservepositionen der Abwertungsländer zu sanieren, erreichten. Da es gegenwärtig den Anschein hat, daß eher die Länder mit ohnehin schon verhältnismäßig niedrigen Inflationsraten diese weiter senken können, als daß die Inflationsführer ihnen gegenüber aufzuholen in der Lage wären, dürften die Disparitäten in nächster Zeit sich noch erweitern. Die westlichen Industriestaaten können in der Folge in zwei Blöcke zerfallen: einen »Stabilitäts«block (Hartwährungsblock) und einen Inflationsblock (Weichwährungsblock). Die Gefahr einer wirtschaftlichen Desintegration dieser beiden Blöcke würde sich dann zuspitzen, wenn die Inflationsländer zu direkt oder indirekt restriktiven Handelspraktiken zu greifen sich gezwungen sähen.

Gleichgültig, ob dies der Fall sein wird oder nicht, die Existenz eines Inflationsblocks mit Stagflationstendenzen drückt auf die Exporte der Stabilitätsblockländer. In der BRD sind gerade damit Zweifel am Eintreten einer

Konjunkturbelebungen in der zweiten Hälfte 1975 begründet worden. Es besteht auch die Gefahr, daß die Währungsparitäten neuerlich unter Druck geraten.

Die unvermeidliche Folge wäre eine weitere Zunahme der internationalen Disparitäten und auch eine Beschleunigung der verhängnisvollen Dynamik dieser Vorgänge. Die Chancen, eine solche Entwicklung abzubremsen, ohne daß das ganze System dabei in eine schwere Krise stürzt — eine viel schwerere als die derzeitige — werden dann immer geringer.

IV.

Die vielzitierte Bezeichnung Österreichs als »Insel der Seligen« nimmt zu einem nicht geringen Teil ihren Ausgang davon, daß es von den international fast allgemein herrschenden Stagflationserscheinungen bis vor kurzem unberührt geblieben ist.

Einer ganzen Reihe von Umständen ist es zuzuschreiben, daß in Österreich der Verbraucherpreisanstieg, der schon aus Gründen des internationalen Preiszusammenhangs sich beschleunigen mußte, unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten blieb und eine Abschwächung der Inlandskonjunktur erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1974 nach etwa sechs Jahren ununterbrochener Hochkonjunktur eintrat. Die Ursachen für diesen längsten Boom der Nachkriegsperiode bedürfen noch einer erschöpfenden Analyse. Plausibel erscheint, daß die in den sechziger Jahren sich überwiegend unbeobachtet vollziehenden Anpassungsprozesse der österreichischen Wirtschaft an geänderte innere und äußere Rahmenbedingungen zu Beginn der siebziger Jahre voll zum Tragen kamen und zu einer wesentlichen Beschleunigung führten⁷. Die ungewöhnliche Nachhaltigkeit der Expansion, die ein »Überspringen« der internationalen Rezession 1971/72 ermöglichte, und der Exportboom des Vorjahres schließlich führten dazu, daß der Abschwung bei uns erst begann, als die USA etwa oder die BRD bereits voll von der Rezession erfaßt waren.

Was hier vor allem interessiert, ist die staatliche Wirtschaftspolitik seit 1971, also seit der Beschleunigung des Preisauftriebes (VPI 1971 + 4,7 Prozent, 1974 + 9,5 Prozent). Die Liste der einzelnen Maßnahmen gestattet es kaum, der Politik eine einheitliche Intention zu unterstellen, da sie sich auf den ersten Anblick als Konglomerat inflationsfördernd-expansiven und restriktiven Elementen präsentiert. Die einzelnen Maßnahmen wurden jeweils entsprechend mit beschäftigungs- und wachstums- oder stabilitätspolitischen Argumenten begründet, wobei die

Expansionswirkung vielfach überwiegend eine nominelle und weniger eine reale war, also mehr die Inflation als das Wachstum gefördert wurde.

Ziemlich unbestritten ist, »daß die unnötige starke Geld- und Kreditvermehrung der Jahre 1971 und 1972 eine inflationäre Saat ausstreute, die die Inflation der Jahre 1973, 1974 und 1975 erhöhte.«⁸ Eindeutig ist die preistreibende Wirkung von investitionsfördernden Maßnahmen wie die 25prozentige Sonderabschreibung, worauf die OECD in ihrem letzten Österreich-Bericht hingewiesen hat.⁹ Nicht selten wurden zusätzliche Preiserhöhungen von den Unternehmungen deswegen vorgenommen, um die höheren steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten ausschöpfen zu können. Der an sich fast ständig vorhandene inflationäre profit-push wurde so durch die Wirtschaftspolitik noch weiter stimuliert.

Die Hauptlast der Stabilisierung hatten die Währungs- und ab Ende 1972 die Kreditpolitik zu tragen. Im Zusammenwirken mit einer maßvollen Lohnpolitik der Gewerkschaften, die nie den Versuch unternahmen, mit den im Aufschwung stark gestiegenen Gewinnen gleichzuziehen, gelang es mit Hilfe der Restriktionen auf diesen beiden Gebieten, den Preisauftrieb gerade (noch) auf einer im internationalen Vergleich mäßigen Höhe einzubremsen und die international schon 1970/71 sehr günstige Position zu halten. Durch diese vorsichtige, milde Antiinflationspolitik wurden vielleicht ein halber bis eineinhalb Prozentpunkte der jährlichen Inflationsrate abgeschöpft, ohne daß gleichzeitig ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit oder nennenswerte Wachstumseinbußen in Kauf genommen werden mußten.¹⁰ Eine solche Politik kann, wenn sie systematisch und langfristig genug betrieben wird, in ein paar Jahren ohne größere »Sozialkosten« wieder zu einem Ausmaß an Stabilität führen, das die BRD in relativ kurzer Frist erreichte, jedoch mit hoher Arbeitslosigkeit bezahlen mußte.

V.

Inzwischen haben die international schon seit Mitte 1973 sichtbaren Rezessionstendenzen rascher auf Österreich übergegriffen, als noch vor einem halben Jahr erwartet worden war. Das kommt etwa in den wiederholten Revisionen der Prognosen für das laufende Jahr zum Ausdruck. War noch im September 1974 für heuer ein BNP-Wachstum von 4 Prozent als wahrscheinlichste Entwicklung angenommen worden, so wurde diese Prognose auf 3½ Prozent im Dezember 1974 und auf 2½ Prozent im

Anfang April 1975 zurückgenommen.¹¹ Die Wachstumsrate des BNP sank im Verlauf des Jahres 1974 stark ab. Noch deutlicher war dieselbe Bewegung im Verlauf der Industrieproduktion sichtbar. Einigermaßen unmißverständliche Indizien für den Stimmungsumschwung sind die Wachstumsrückgänge der einzelnen Nachfragekomponenten. Der private Konsum war schwächer als erwartet. Die Zunahme der Masseneinkommen durch Lohnrunde, Lohnsteuersenkung und Erhöhung der Ausschüttungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds hat nicht einen »Konsumstoß« im erwarteten Ausmaß zur Folge gehabt, da die private Sparneigung unerwartet hoch ist. Das Umschalten von der Export-Konjunktur des Jahres 1974 zur Binnenkonjunktur ist nicht reibungslos verlaufen. Die 74er-Prognose für die Investitionstätigkeit des Instituts für Wirtschaftsforschung, die als zu pessimistisch kritisiert worden war, scheint demnach aus jetziger Sicht eher auf der optimistischen Seite zu liegen. Von der Lagerbildung sind ebenfalls keine expansiven Impulse zu erwarten, da die derzeitigen Lager überwiegend als »ausreichend« oder »zu groß« beurteilt werden. Von der Auslandsnachfrage konnte derartiges nach den Rekordzuwächsen des Vorjahres und angesichts der weltweiten Stagflation von vornherein nicht angenommen werden.

Verhältnismäßig gering — vor allem etwa im Vergleich mit der Mehrzahl unserer Nachbarstaaten — waren die Auswirkungen der bisherigen Entspannung auf die Beschäftigungslage. Im Vorjahr war zunächst nur beim Stellenangebot ein Rückgang festzustellen, gegen Ende des Jahres nahm auch die Arbeitslosigkeit leicht zu.

Von saisonalen Einflüssen abgesehen ist für den Verlauf des laufenden Jahres mit einer gewissen Zunahme der Arbeitslosigkeit zu rechnen, da die abnehmende Dynamik der Produktion sich erfahrungsgemäß verzögert auf die Beschäftigungslage auswirkt.

VI.

Zweifellos liegt es jenseits des Bereichs der Möglichkeiten, die die begrenzte wirtschaftspolitische Autonomie eines Kleinstaats wie Österreich beinhaltet, das Übergreifen einer noch weitergehenden weltwirtschaftlichen Abwärtsbewegung, die aus den im Abschnitt III geschilderten Gründen nicht völlig ausgeschlossen werden kann, auf seine nationale Wirtschaft zu verhindern. Im folgenden gehen wir jedoch hier davon aus, daß eine dramatische Verschlechterung der Konjunktur nicht eintritt, sondern die Stagflation andauern wird. Unter diesen Bedingungen

kann der Aktionsspielraum der nationalen Wirtschaftspolitik ausgrenzt werden.

Wie weit dabei die konjunkturelle Abwärtsbewegung gehen wird, wird in einem nicht unerheblichen Ausmaß von den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der nächsten Zeit abhängen. Vorherzusehen ist eine Akzentverschiebung von der Geld- und Kreditpolitik zur Fiskalpolitik. Wenn kreditpolitischen Restriktionen bei der Konjunkturdämpfung eine entscheidende Bedeutung zukommt, so bleibt in Zeiten der Rezession eine expansive Kreditpolitik weitgehend wirkungslos. Dies war eine für die Wirtschaftspolitik entscheidende Schlußfolgerung, die Keynes aus seiner »General Theory« zog. Wenn immer wieder beteuert wird, daß unter den heutigen Bedingungen eine Depression nach dem Muster der Zwischenkriegszeit sich nicht wiederholen könne, so setzt dies zumindest voraus, daß Keynes nicht nur immer wieder als Gott-sei-bei-uns angerufen, sondern auch in der Praxis ernst genommen wird.

Daß dies nicht überall selbstverständlich zu sein scheint, kommt in skeptischen Äußerungen gegenüber einer Vergrößerung des Defizits des Staatshaushaltes zum Ausdruck. Bedenken dieser Art werden vor allem aus zwei Lagern geäußert. Es ist gar nicht anders zu erwarten, als daß konservative Ökonomen vom Schlage F. A. Hayeks und Politiker, die seinen Doktrinen anhängen, grundsätzlich gegen staatliche Interventionen und Budgetdefizite opponieren. Eine andere Art von Oppositionen kommt aus gewissen Kreisen des Bank- und Kreditapparates, da »unorthodoxe« Finanzierungsmethoden mit den Regeln der sogenannten »sound finance« in Konflikt geraten, deren gesamtwirtschaftliche Vernünftigkeit schon von Keynes aufs heftigste bestritten worden war. Eine (expansive Konjunkturpolitik nach Keynesschem Muster fordert tatsächlich, daß man sich über diese Regeln hinwegsetzt. Wenn das nicht geschieht, würde trotz aller gegenteiligen Beteuerungen die staatliche Wirtschaftspolitik wie in der Depression die konjunkturelle Abwärtsbewegung verstärken. Wenn als Reaktion auf Einnahmeausfälle die Ausgaben gekürzt werden, so führt dies zu einer Verminderung des Produktionsniveaus, damit zu weiteren Einnahmeausfällen, denen vermeintlich weitere Kürzungen folgen müssen usw. Der Staat würde so wahrscheinlich nicht wenig dazu beitragen, daß die gesamte Nachfrage schrumpft und die Arbeitslosigkeit zunimmt.

Soll die Abwärtsbewegung gebremst oder aufgehalten werden, so dürfen die Ausgaben nicht gekürzt werden als Reaktion auf ein Zurückbleiben der Einnahmen hinter den Erwartungen. Es ist ja keineswegs so, daß sich der Ein-

nahmenrückgang ständig fortsetzt und das Defizit entsprechend ständig zunimmt. Vielmehr trägt das Inkaufnehmen einer Vergrößerung des Defizits in der ersten Phase dazu bei, daß der Rückgang der Einnahmen zu einem Halt kommt, indem der Rückgang der Produktion und der Beschäftigung gebremst wird. Die Frage der Finanzierung der Staatsausgaben ist in einem solchen Zusammenhang von instrumentaler Bedeutung. Das Instrumentarium der Geld-, Kredit- und Fiskalpolitik muß den Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen angepaßt werden, nicht umgekehrt.

Offen ist noch, wie die in einem Gegensatz zueinander stehenden Stabilitätspostulate für Beschäftigung und Preisniveau miteinander in Einklang zu bringen sind. Eine beschäftigungsstabilisierende Fiskalpolitik heißt nicht die Inflation *anfeuern*. Wahrscheinlich würde die Inflationsrate im Falle passiven Staatsverhaltens rascher sinken. Die sozialen Kosten für eine solche Roßkur à la Hayek, der zur Stabilisierung der Preise eine Arbeitslosenrate von 10 bis 12 Prozent anvisiert¹², zu verantworten findet sich jedoch kaum eine politisch relevante Gruppe bereit. Die Aufrechterhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes erfordert jedoch nicht das Aufgeben der Inflationsbekämpfung. Bei anhaltender Beruhigung der Preise vor allem auf den internationalen Rohwarenmärkten müßte es einer konsequenten Preis- und Einkommenspolitik gelingen, mittelfristig den Anstieg der Verbraucherpreise im Inland erheblich zu reduzieren. Die in den letzten Monaten sichtbare Tendenz zu sinkenden Inflationsraten würde sich dann weiter fortsetzen. Eine solche Politik hätte wahrscheinlich in Italien oder Großbritannien kaum Aussicht auf Erfolg, in Österreich hingegen schon, da die Inflationsrate hier verhältnismäßig niedrig ist. Sie bedeutet eigentlich die Fortsetzung des bisherigen Kurses (Abschnitt IV) unter geänderten konjunkturellen Voraussetzungen. Durch das Budget 1975 und durch die Freigabe der Stabilisierungsquote wurde die Anpassung an diese Änderungen schon eingeleitet. Mehr scheint derzeit noch kaum erforderlich zu sein.

Auch durch eine solche Stabilitätspolitik würde es Österreich gelingen, seine günstige diesbezügliche Position im internationalen Vergleich zu behalten. Wenn mittelfristig Konjunktur und Beschäftigung eine Funktion des relativen Stabilitätsgrades eines Landes sind, so würde die Rezession in Österreich auch weiterhin weniger empfindlich ausfallen als in den meisten anderen Industriestaaten. Die jüngsten Prognosen der OECD sprechen für diese These.

VII.

Wenn die in den Abschnitten II bis VI skizzierte Analyse der internationalen und innerösterreichischen konjunkturellen Entwicklung die Situation einigermaßen richtig charakterisiert, so erwachsen daraus der Wirtschaftspolitik schwierigere Probleme, als sie in der Vergangenheit zu lösen hatte. Es erscheint jedoch durchaus möglich, daß in Österreich die Rezession nicht so weit abwärts führen wird wie in den meisten anderen OECD-Staaten und daß dementsprechend die Auswirkungen auf das Beschäftigungsvolumen ebenfalls weniger gravierend sein werden. Das alles unter der Voraussetzung, daß es gelingt, eine Depression zu vermeiden. Darüber hinaus ist die gegenwärtige Lage als konjunkturelle Rezession bei weitem nicht erschöpfend charakterisiert, und dies in einem doppelten Sinne. Einerseits scheint es ziemlich unwahrscheinlich zu sein, daß nach dem Abklingen der Rezession der frühere Wachstumspfad wieder erreicht werden könnte, andererseits lassen die stärker fühlbar und sichtbar gewordenen Grenzen des Wachstums derartiges auch nicht mehr erstrebenswert erscheinen.

Solange der gewohnte Wachstumsmechanismus einigermaßen unproblematisch funktionierte, blieb die Wahrscheinlichkeit, daß von seiten der Wirtschaftspolitik Eingriffe erfolgen würden, die mit einem unbekannt großen Risiko behaftet sind, naturgemäß gering. In der Krise, die aktives Eingreifen notwendig macht, wird dieses für Prosperitätszeiten typische Trägheitsmoment, das kein geringes Hindernis für Reformen bildet, überwunden: »... in der Krise können verfestigte Strukturen in Bewegung geraten und können grundlegende gesellschaftliche Veränderungen in politische Reichweite rücken, die in der Normalsituation völlig unerreichbar wären. Eben dieser Doppelcharakter der Krise, die erhöhtes Risiko und gesteigerte Chance zugleich bedeuten kann, schafft eine neue Situation, die mit rein idealistischer Programmatik ebenso wenig zu meistern ist wie mit einer konzeptionslosen Anpassungstaktik.«¹³

Die Kräfte, die die Politik auf eine solche Anpassungstaktik festlegen wollen, sind zweifellos nicht zu unterschätzen. Gleichzeitig bestehen aber alternative Strategien gegen die Krise, die den Grundintentionen der Konzeption eines »qualifizierten Wachstums« entsprechen. Das Kernstück dieser Strategie bildet eine Umstrukturierung im Bereich der Investitionen. Die derzeit konjunkturpolitisch sinnvolle und notwendige Verstärkung der Investitionen der öffentlichen Hand sollte diesmal nicht von bloß tem-

porärem Charakter sein, sondern über das traditionelle konjunkturpolitische Ziel der Beschäftigungsstabilisierung hinaus eine Umschichtung zum Infrastrukturbereich selbst einleiten. Der Rückgang des Anteils der Infrastrukturinvestitionen und der öffentlichen Investitionen an den Gesamtinvestitionen und die Strukturumschichtung zum Straßenbau innerhalb der öffentlichen Investitionen haben zu Fehlentwicklungen geführt, deren Tragweite erst in den letzten Jahren richtig erkannt worden ist. Ihre Kumulierung läßt sie besonders in den Ballungszentren deutlich in Erscheinung treten: schwere Schädigung oder Zerstörung der Wohnumwelt und von Erholungsräumen, nach wie vor ein fühlbarer qualitativer Wohnungsmangel, Zurückbleiben der von der öffentlichen Hand angebotenen Dienstleistungen hinter dem wachsenden Bedarf. Von der regionalen Konzentration abgesehen, sind in einigen Bereichen der Versorgung deutliche Engpaßsituationen entstanden; etwa im Gesundheitsbereich, im Bildungswesen, im Kommunikationssystem, im öffentlichen Transportwesen. Die Korrektur dieser Disparitäten kann nicht kurzfristig, sondern nur auf längere Sicht bewirkt werden und erfordert erstens eine Vergrößerung des Anteils der öffentlichen Investitionen, von denen die Qualität des »Angebots« der aufgezählten Dienstleistungen abhängig ist.

Die zweite Voraussetzung bildet die Umschichtung innerhalb der öffentlichen Investitionen, und zwar vom derzeit dominierenden Straßen- und Autobahnbau weg zu den oben genannten Engpaßbereichen hin. Innerhalb des privaten Sektors besteht die unbestrittene Notwendigkeit einer Erhöhung der Umweltschutzinvestitionen, die vor allen anderen durch die staatliche Investitionsförderung forciert werden sollten.

Ein Strukturwandel dieser Art hätte wahrscheinlich eine wichtige Konsequenz: die Verminderung des Wachstumstempos. Im Rahmen einer Gesamtstrategie des qualifizierten Wachstums wäre dies jedoch eine bewußt in Kauf genommene Nebenwirkung einer umorientierten Wirtschaftspolitik, die ihr Ziel nicht mehr primär in BNP-Wachstumsraten definiert, sondern zu einer Mehrzahl von weniger abstrakten Indikatoren übergeht. Eine Verbesserung der Situation in den strategischen Bereichen durch eine planvolle Wirtschaftspolitik kann bei einem mittelfristigen BNP-Wachstum von etwa 3 Prozent eine größere Steigerung der Wohlfahrt bewirken als ein Wachstum nach traditionellem Muster in der bisherigen Höhe von 5 Prozent. Die jüngsten Entscheidungen der Bundesregierung in der Frage der Investitionsförderung stehen mit einer Politik des qualifizierten Wachstums

durchaus im Einklang, indem sie eine weitere Ausdehnung der Förderung durch private Investitionen abgelehnt und statt dessen gezielte Maßnahmen vorgezogen hat, gleichzeitig aber die öffentlichen Angaben und hier insbesondere die öffentlichen Investitionen erweitert hat. Eine langfristige Strukturpolitik des qualifizierten Wachstums kann sich mit Maßnahmen, die jedoch primär das Ergebnis eines tagespolitischen Tauschens sind, nicht begnügen. Umschichtungen innerhalb der Investitionen von der geschilderten Art können sich nur in einem längeren Zeitraum vollziehen und erfordern eine Reallokation von Ressourcen, das heißt vor allem von Arbeitskräften zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen. Die Anpassung der Industrien an die veränderte Nachfrage würde durch ein *langfristiges Investitionsprogramm der öffentlichen Auftraggeber*, das selbst wiederum auf die Anpassungsfähigkeit der Produktion Rücksicht nehmen müßte, erleichtert. Ein derartiges für den öffentlichen Sektor verbindliches Investitionsprogramm hätte gleichzeitig für den privaten Sektor die Funktion eines Orientierungsrahmens für dessen Investitionsentscheidungen. Die technischen Voraussetzungen für eine solche *indikative Planung*, die eine von der französischen *planification* verschiedene Konzeption darstellt, herzustellen, sollte innerhalb des derzeitigen politisch-administrativen Systems möglich sein. Die Hindernisse sind zweifellos nicht gering einzuschätzen. Der Strukturwandel würde die Ansprüche an das politische System erhöhen, da eine wachsende Zahl von Entscheidungen als politische Entscheidungen getroffen werden müßten und hier wegen der Notwendigkeit einer Konsensbildung zwischen sehr vielfältigen Interessen Lösungen schwieriger produziert werden als durch den anonymen Marktmechanismus. Die daraus resultierende Verlockung zur Rückkehr zur alten Wachstumspolitik ist jedoch in der gegenwärtigen Rezession nicht einmal das Hauptproblem. Dieses liegt vielmehr darin, daß ein starker Druck auf die politischen Institutionen ausgeübt wird, strukturell gefährdete Industriezweige und Betriebe zu konservieren.

Daraus ergäbe sich das Gegenteil der oben skizzierten staatlichen Strukturpolitik: nicht die öffentliche Hand weist durch indikative Planung der Industrie den Weg aus der (Struktur-)Krise, sondern die von der Strukturkrise erfaßten Industriezweige absorbieren das staatliche Interventionspotential, wodurch die Struktur versteinert wird und die Disparitäten noch vergrößert werden. Besonders das regional konzentrierte Auftreten von Krisenfolgen beziehungsweise von Arbeitslosigkeit läßt auch Arbeit-

nehmerinteressenvertreter zu einer solchen passiven Krisenabschwächungspolitik neigen, und zwar umso stärker, je weniger ein anderer Ausweg sichtbar wird.

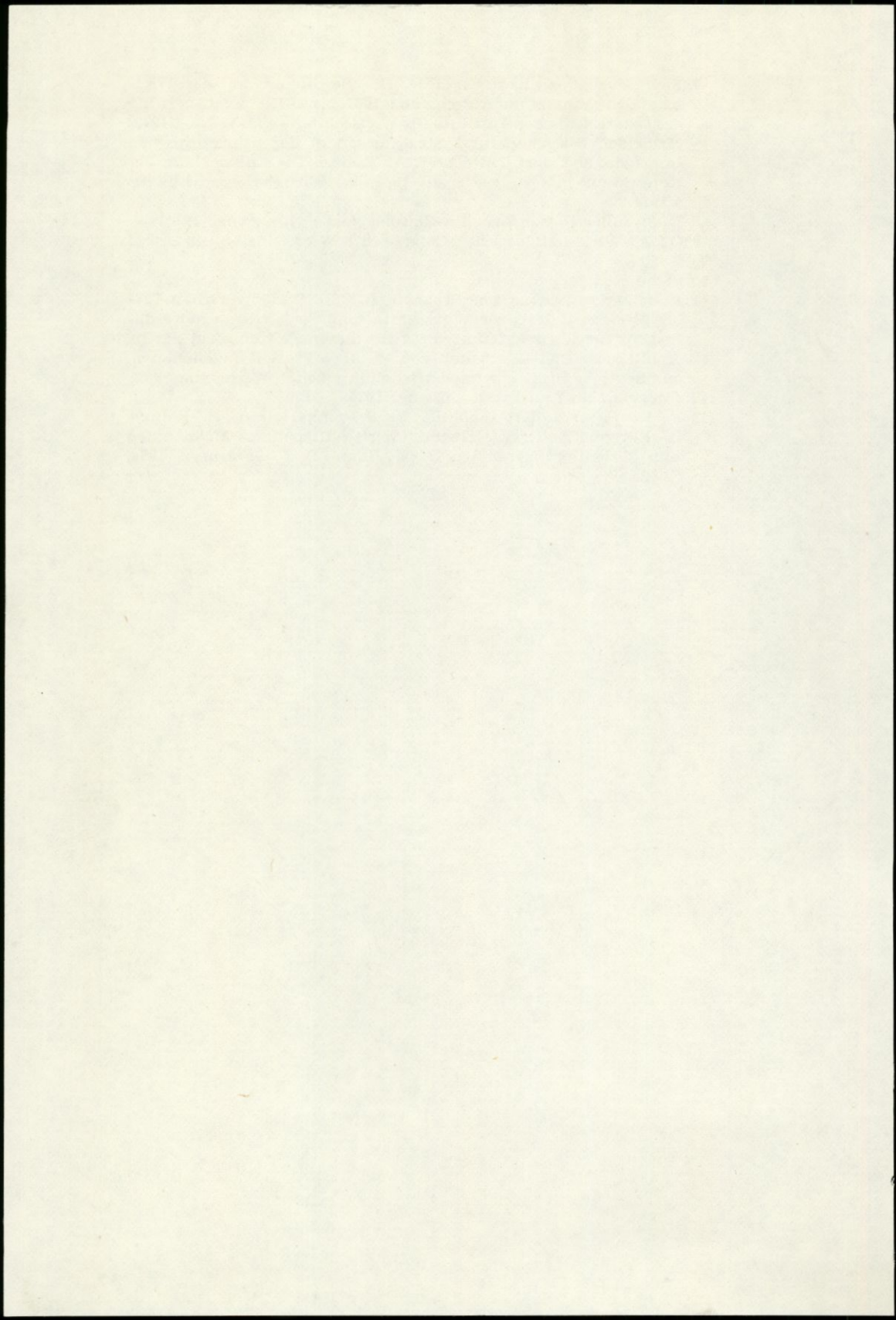
Ein Erfolg einer solchen Politik wäre jedoch nur dann wahrscheinlich, wenn durch eine irgendwie einsetzende kräftige Konjunkturbelebung wieder alles ins rechte alte Lot gebracht würde. Da derartiges beim gegenwärtigen Stand der Dinge nicht als wahrscheinlich angenommen werden kann, ist die passive Krisenabschwächung als scheinbar bequemere Lösung in Wirklichkeit äußerst riskant, also mit einer großen Wahrscheinlichkeit des Fehlschlages behaftet.

Die Notwendigkeit eines umfassenden und längerfristigen Planes zur Bewältigung der gegenwärtigen Probleme ergibt sich aus der geschilderten Situation von selbst. Danach ruft schon der Umstand, daß im Zuge der raschen Expansion der österreichischen Wirtschaft in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zahlreiche, durch Übernachfrage in einzelnen Sektoren bedingte Disparitäten entstanden sind. Das ist auch einer der wesentlichen Unterschiede gegenüber der Situation, in der wir uns 1969 befanden, als nach einer Periode besorgniserregender Wachstumschwäche eine von der Auslandnachfrage induzierte Superkonjunktur einsetzte, die den Großteil der vorhin als höchst aktuell betrachteten Strukturprobleme überdeckte. Die damals konzipierten Entwicklungspläne wurden von der ökonomischen Realität bald eingeholt und überrollt. Unter den heute herrschenden Bedingungen steht uns ein weitaus schwierigerer und langwierigerer Prozeß der strukturellen Anpassung und Umschichtung bevor. Den Plan werden wir daher diesmal wirklich brauchen.

ANMERKUNGEN

- 1 J. Steffen, Krisenmanagement oder Politik; Reinbek bei Hamburg 1974, S. 70.
- 2 Diese Problematik ist ausführlicher dargestellt im Editorial der Nr. 1/1975 von »Wirtschaft und Gesellschaft«.
- 3 National Institute Economic Review, Nr. 1/1974, S. 4.
- 4 G. Ackley, The Contribution of Economists to Policy Formation, Journal of Finance, Vol. 21 (Mai 1966), S. 176.
- 5 Siehe G. Tichy, Internationale Konjunktur, Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 11/1972, S. 447 f.
- 6 Für die USA gelten diese Überlegungen nicht in demselben Ausmaß, da ihre Außenverflechtung geringer ist.

- 7 Siehe dazu vor allem G. Tichy, Die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im Aufschwung 1967 bis 1971, Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 4/1972; H. Seidel, Wachstum und Strukturwandel der österreichischen Industrie, ebendort, Nr. 2/1974; A. Stanzel, Die Entwicklung der Konjunktur in Österreich seit 1968, in: Wirtschaftsberichte Nr. 4/1974.
- 8 E. Streißler in der Arbeiter-Zeitung vom 6. November 1974.
- 9 OECD-Wirtschaftsbericht »Österreich«, Wien 1974, S. 48 f. und S. 60 f.
- 10 Siehe E. Streißler, a. a. O.
- 11 In seiner mittelfristigen Prognose für die Budgetvorschau 1974 bis 1978 des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen hatte das Institut für Wirtschaftsforschung für diesen Zeitraum ein durchschnittliches BNP-Wachstum von $4\frac{1}{2}$ bis 5 Prozent angenommen, aus heutiger Sicht ein unwahrscheinlich hohes Wachstum.
- 12 Interview im Profil vom 2. Jänner 1975.
- 13 F. W. Scharpf, Krisenpolitik, in P. von Oertzen, H. Ehmke, H. Ehrenberg (Hrsg.) Thema: Wirtschaftspolitik. Maßnahmen zum Orientierungsrahmen 1985, Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 12.



Zur Frage des wirtschaftspolitischen Weltbildes

Silvio Borner

I. Einleitung

In praktisch allen westlichen Industrieländern ist die Stabilisierungspolitik in einen Strudel theoretischer, politischer, ideologischer und interessen-spezifischer Auseinandersetzungen hineingeraten, nachdem gerade in den vorausgegangenen sechziger Jahren diese Probleme ein für allemal als gelöst erschienen waren. Die wirtschaftliche Instabilität schien überwunden, sozusagen ein Relikt vergangener Zeiten, und das letzte ungelöst verbliebene Problem präsentierte sich als Aufgabe des »fine tuning«, d. h. der Ausglättung auch noch der kleinsten Konjunkturfältchen. In dem Maße wie die wirtschaftliche Stabilität im Dilemma zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit immer stärker gefordert wurde, zerbröckelte auch der theoretische und der politische Konsensus über die einzuschlagende wirtschaftspolitische Strategie.

Diese Krisenerscheinungen, die auch Länder mit relativ intakten politischen und sozialen Beziehungen — wie etwa die Schweiz und Österreich — erfaßt haben, geben Anlaß zu grundsätzlichen Fragestellungen. Wie kommt es, daß ein politischer Konsensus über ein ordnungspolitisches Konzept für die Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit nicht zustande kommt? Woran liegt es, daß ausgerechnet nach einer historisch einmaligen Wegstrecke des raschen Wachstums und der phänomenalen Wohlstandszunahme Polarisierungstendenzen auftreten, in deren Gefolge sowohl »rechts« wie »links« die Empfänglichkeit für emotionale und ideologische Appelle gewaltig zuzunehmen scheint?

Die Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik steckt in meiner Einschätzung in einer Krise, und zwar sowohl unter theoretischen wie auch politischen Aspekten. Es soll daher im folgenden der Versuch gemacht werden, die im Rampenlicht des wirtschaftspolitischen Alltags stehenden konkreten

Problem- und Frontstellungen kritisch zu hinterfragen, um dadurch einige Bruchstücke der weltanschaulichen, theoretischen und politischen Fundamente der Wirtschaftspolitik in einer modernen Mischwirtschaft auszugraben. Dies scheint deshalb sinnvoll, ja sogar dringend notwendig, weil das alte liberale Fundament des »Laissez-faire« einer viel verschwommeneren Kombination von Selbstregulierung und Interventionismus gewichen ist, welche wohl in abstracto einen Konsensus auf »marktkonforme Globalsteuerung der Wirtschaft« ermöglicht, aber bei der Konfrontation mit realen wirtschaftspolitischen Aufgaben rasch zerfällt, weil dieses Weltbild sich zum Teil in Konflikt mit den Realproblemen befindet und daher im Falle effektiver Bewährungsproben wieder auseinanderbricht. Um die Ursachen für diesen lästigen Umstand freizulegen, wende ich mich einer systematischen Analyse der Elemente eines »wirtschaftspolitischen Credos« zu.

II. Die vier Elemente eines wirtschaftspolitischen Credos

Jedes wirtschaftspolitische Credo setzt sich aus vier konstitutiven Elementen zusammen, nämlich aus

1. ideologischen Zielsetzungen beziehungsweise Glaubenssätzen;
2. einem theoretischen »World View«, das heißt einer grundlegenden Vision über die Funktionsweise des realen Systems der Wirtschaft;
3. einer Einschätzung von Möglichkeiten und Grenzen der Machbarkeit beziehungsweise Veränderbarkeit der ökonomischen Gesetze und Abläufe;
4. dem Gewicht der normativen kollektiven Gestaltungs- und Steuerungsaufgaben im Verhältnis zur Freiheit des Individuums.

Extreme Positionen haben den Vorteil der Einfachheit und Klarheit, jedoch den Nachteil der Inkompatibilität mit der effektiven Wirklichkeit, die weder klar noch einfach ist. Wenden wir unseren Kriterienkatalog illustrativ auf ein überspitztes »Laissez-faire«-Credo einerseits und ein ebenso überspitztes planwirtschaftliches Credo andererseits an, so ergibt sich folgendes Bild:

Laissez-faire

Zentrale Planwirtschaft

1. Ideologische Zielsetzungen

Interdependenz von Demokratie und freier Marktwirtschaft (Eigentum, dezentrale Entscheidungen) ermöglicht maximale individuelle Entfaltungsmöglichkeiten.

Interdependenz von sozialistischer Gesellschaftsordnung und zentraler Planung aller Entscheide erfordert absoluten Vorrang des übergeordneten Ganzen.

2. Theoretischer »World View«

Koordination und Selbstregulierung durch freie Marktkräfte führt zu einem optimalen Lenkungssystem.

Markt führt zum Chaos und muß durch zentrale Koordination und Regulierung ersetzt werden.

3. Machbarkeit der ökonomischen Gesetze

Existenz von invariablen Gesetzen, die man nicht ohne Gefährdung des Systems mißachten kann beziehungsweise soll.

Totale Machbarkeit der ökonomischen Gesetze durch zentrale Lenkung und Systemgestaltung.

4. Gewicht der normativen Zielorientierung

Kollektive Ziele per se sind überflüssig, indem die Nutzenmaximierung der Individuen automatisch auch das Gesamtwohl maximiert.

Die Freiheit des Individuums kann sich nur im Rahmen einer perfekten Gesellschaftsordnung verwirklichen. Diese ist daher vorrangig.

Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik

Wiederherstellung beziehungsweise Sicherung der Voraussetzung der vollkommenen Konkurrenz und der Selbstentfaltungsmöglichkeiten des Individuums.

Planmäßige Schaffung einer kollektiv orientierten Wirtschaftsordnung als Voraussetzung für einen geordneten Wirtschaftsablauf und eine sozialistische Gesellschaft.

Gemeinsam ist beiden Credos die Übereinstimmung zwischen ideologischer, wirtschaftstheoretischer und politischer Grundhaltung, was wohl ihre Weiterexistenz trotz der enormen Widersprüche zur Realität (zusammen mit dem Vorteil von Klarheit und Einfachheit) hinreichend erklärt. Doch nun zur zentralen Frage: Wie sieht denn eine realistische Grundhaltung aus?

Hier sind einige zum Teil unkonventionelle und provisorische Antworten im Sinne von Weiterentwicklungen des »Laissez-faire« im Lichte der realen Problemanforderungen.

ad 1: Ideologische Zielsetzungen

In diesem Punkt gibt es am wenigsten zu ändern, wenn wir unsere Gesellschaftsordnung nicht revolutionär verändern wollen. Das heißt, daß dezentrale Entscheidungsmechanismen nach wie vor die Eckpfeiler unseres Systems bilden müssen. Retuschen sind hingegen bei der Eigentumsfrage anzubringen, indem das private Eigentum lange nicht in allen Fällen konstitutiv für die dezentralen Entscheidungsmechanismen des Marktes ist. Aus dieser Sicht erscheinen zum Beispiel Mitbestimmung und Mitbeteiligung der Arbeitnehmer viel weniger systemgefährdend als eine totale Kollektivierung und Zentralisierung der sozialen Sicherung gegen Alter, Tod, Krankheit, Invalidität etc., da diese leicht zu einer Monopolisierung der Finanzmärkte und damit des volkswirtschaftlichen Sparkapitals führen könnte. Wenn zwischen Privateigentum und Funktionsfähigkeit des Marktes im Sinne der dezentralen Koordination ein Konflikt entsteht, sollte primär das Eigentum nachgeben (zum Beispiel Boden- oder Liegenschaftsmarkt).

Eine analoge Relativierung ist auch bei der Handels- und Gewerbe-freiheit angezeigt, indem dieses Individualrecht auf ungehinderte wirtschaftliche Betätigung nicht notwendigerweise ein reines marktwirtschaftliches System impliziert. Wenn zum Beispiel nicht-marktkonforme

Eingriffe in den Kreditschöpfungsprozeß der Geschäftsbanken nicht zu umgehen sind, um die Handels- und Gewerbefreiheit eines großen Teils des Nichtbankensektors aufrechtzuerhalten, dürfen diese nicht einfach als systemwidrig kategorisch ausgeschlossen werden. Sowohl in Perioden schwerer Finanz- und Wirtschaftskrisen als auch rascher Inflation ist diese Situation jedoch durchaus gegeben. Die gesamte Geldversorgung oder das Finanzmarktsystem sind ohne Zweifel kollektive Güter von grundlegender Bedeutung für das Wirtschaften überhaupt. Das Ausmaß an staatlicher Regulierung des finanziellen Sektors ist somit nicht primär auf die Handels- und Gewerbefreiheit der Geschäftsbanken auszurichten als vielmehr auf die Funktionsfähigkeit für die Marktwirtschaft als Ganzes.

Die Bedrohungen des marktwirtschaftlichen Systems kommen eben heute nicht primär aus dem Machtanspruch des Staates, sondern vielmehr aus der inhärenten Instabilität der Wirtschaft selbst. In diesem Zusammenhang müssen wir erkennen und akzeptieren, daß der »Markt« in unserer heutigen komplexen Gesellschaft nur ein Steuerungssystem darstellt. »Bargaining« zwischen Gruppen aller Art und staatliche Kontrollen erfüllen in der Wirklichkeit weitgehend dieselben Funktionen. Was wir deshalb primär benötigen, ist in einem gewissen Sinne eine »kybernetische Ideologie«, die den Steuerungs- oder Lenkungsaspekt ins Zentrum stellt, aber dabei die Komplexität multipler Steuerungsebenen anerkennt und gleichzeitig die Lenkung des übergeordneten politisch-ökonomischen Gesamtsystems in den Vordergrund stellt. Die Fallgruben der falschen Hoffnungen über die Selbststeuerungsfähigkeit, die Möglichkeiten der Gesamtoptimierung via willkürlich abgegrenzte Subsysteme und Einfachsteuerung komplexer Systeme können nur so vermieden werden.

ad 2: Theoretischer »World View«

Ein großer Teil unserer wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten rührt daher, daß wir sowohl bei theoretischen als auch bei politischen Problemstellungen auf Konzepte und Vorstellungen fixiert sind, die den Erfahrungen in der Vergangenheit entsprechen. Diese werden dann zu riskanten Wegmarken, wenn sich die realen Bedingungen fundamental wandeln, weil wir dann wohl feststellen, daß die Wirtschaft nicht mehr gleich funktioniert wie früher, ohne aber gleichzeitig zu wissen, wie sie nun effektiv funktioniert. Die unmittelbare, intuitive Anschauung der wirklichen Vorgänge vermittelt keine zuverlässige Einsicht über die dominierenden Wirkungszusammenhänge in Form von Verhaltens- und Bewegungsgesetzen. Also müssen wir von irgendwelchen Annahmen darüber ausgehen oder überdeutlich gesagt: wir müssen auf der Basis von irgendwelchen Glaubensakten über die Selbststeuerungsfähigkeit der »Marktwirtschaft von heute« Theorien aufbauen. Die sprichwörtliche Uneinigkeit der Ökonomen bezieht sich zum allergrößten Teil auf unwesentliche Nebensächlichkeiten, die vom Laien gewaltig überschätzt werden. Demgegenüber herrscht gerade im Hinblick auf die vorhin erwähnten grundlegenden Glaubensbekenntnisse eine zu große Einigkeit, welche den Fortschritt der Wissenschaft mehr hemmt als fördert. Nehmen wir das

aktuellste Beispiel: die Inflation und ihre Bekämpfung. Noch vor wenig mehr als 50 Jahren machte sich ein Ökonom bestenfalls lächerlich (schlimmstenfalls unmöglich), wenn er dem Geld einen Einfluß auf das Niveau von Produktion und Beschäftigung beimaß. Inzwischen haben wir uns von der Vorstellung eines automatischen Gleichgewichts bei Vollbeschäftigung gelöst und damit das klassische »Laissez-faire« über Bord geworfen. Was früher das System (angeblich) von selbst leistete, soll heute gemäß der herrschenden Lehrmeinung durch die sogenannte Globalsteuerung, das heißt die staatliche Geld- und Finanzpolitik allein erreicht werden. Hätten wir in den letzten Jahren konsequent eine derartige Globalsteuerung, ergänzt durch eine rechtzeitige außenwirtschaftliche Absicherung (Floating) betrieben, stünden wir heute sicher besser da; aber wohl kaum so gut wie viele glauben möchten. Weshalb? Ich will kurz einige Gründe aufführen:

1. Die ausschließliche Makro-Steuerung der Wirtschaft basiert auf der Annahme, daß im Arbeitsmarkt und auf den Gütermärkten genügend Konkurrenz herrscht, um die Bremsung der Gesamtnachfrage in Inflationsdämpfung und nicht in rezessive Tendenzen bei der Produktion und Beschäftigung zu übersetzen. Das Phänomen der Stagflation (Zusammenwirken von Inflation und Rezession) in einigen westlichen Ländern zeigt uns, daß es nicht immer so sein muß, und zwar ebenfalls mit Blick auf die Rezessionsbekämpfung, wo ein Nachfrageimpuls trotz Unterbeschäftigung in einen neuen Inflationsschub verpuffen kann.

2. Die zweite Voraussetzung einer reinen Makro-Politik (sogenannte konforme Steuerung) liegt in der Annahme, daß diese keine namhaften strukturellen und distributiven Nebenwirkungen aufweist, das heißt, die verschiedenen Schichten und Gruppierungen etwa gleich stark trifft. Bei kleineren Abweichungen vom Gleichgewicht trifft dies wohl zu, doch bei so großen Ungleichgewichten und bei einer so starken Eigendynamik der Inflation, wie wir sie heute trotz weltweiter Rezession immer noch erleben, muß auch das nicht zutreffen. Sowohl bei sehr abrupten geldpolitischen Bremsmanövern (wie sie zum Beispiel die USA und England schon praktiziert haben) als auch bei langfristigen Stabilisierungsbemühungen (wie sie für uns angezeigt sind) ergeben sich Verzerrungen großen Ausmaßes. Eine Makro-Variable, wie zum Beispiel die gesamte Summe von inländischen Bankkrediten, ist nicht einfach eine verteilungsneutrale Vergrößerung der Einzelkredite, sobald diese Gesamtgröße aus konjunkturpolitischen Gründen drastisch beeinflußt wird. Über den Faktor Liquidität gesteuerte Struktur Anpassungen wirken sich nicht nur sehr selektiv, sondern oft auch langfristig sehr schädlich aus.

3. Die Globalsteuerung ist somit vor allem bei größeren Störungen nur in einem sehr fragwürdigen Sinne konform oder marktgerecht. Noch fragwürdiger ist aber ihre politische Einsatzmöglichkeit, wenn die Nebenwirkungen in Form rezessiver Erscheinungen oder struktureller Verschiebungen den politischen Konsensus zerstören, bevor die Stabilisierungserfolge reif werden. Das Resultat ist dann eine richtungslose »Stop-Go«-Politik mit zunehmender Desorientierung des gesamten Wirtschafts- und Sozialgefüges.

Diese Überlegungen sind keine Argumente gegen die längst fällige Ausrüstung unserer Regierungen mit einem Makro-Instrumentarium, sondern lediglich Warnungen vor übersteigerten Hoffnungen, daß bereits mit der Verankerung von einigen Zielen in der Verfassung und der Ausstattung des Staates mit entsprechenden Globalinstrumenten der Geld- und Finanzpolitik das Inflationsproblem bei simultaner Arbeitslosigkeit kurzfristig oder unter allen Umständen zu lösen sei. Vor allem aber sollten wir bei wirtschaftspolitischen Problemstellungen weniger auf juristischen und ideologischen Konzepten herumreiten, sondern unsere Energien auf die Analyse der tatsächlichen Schwierigkeiten, der Wirksamkeit alternativer Instrumente sowie der politischen Einsatzmöglichkeiten konzentrieren. Dabei dürfen auch sogenannte direkte Eingriffe nicht zum vornherein ausgeschlossen werden, weil sie je nach Umständen die Makro-Steuerung unterstützen oder aber deren Verzerrungswirkungen mildern. Hehre Ziele, ideologisch und juristisch lupenreine Instrumente sowie technokratische Rezepte allein führen nicht weit. Die begangenen Fehler der Vergangenheit sind kein zuverlässiger Maßstab für das Erfolgspotential unter anderen Bedingungen und mit neuen Instrumenten, und jede starre und restriktive Umschreibung der Kompetenzen widerspricht der dynamischen Struktur des wirtschaftlichen Wandels — und der politischen Realität.

Wer glaubt, mit einigen wenigen Faustregeln über die aggregative Lenkung die Wirtschaft vor größeren Ungleichgewichten zu bewahren, ist entweder dogmatisch oder naiv (wenn nicht beides zusammen). Der »Makro-Lenkungs-World View« ist das beste, was momentan als Fertigmensu zu haben ist und wird uns bei der Grobsteuerung helfen können, doch sollten wir flexibel und offen genug bleiben, um diese Strategie nicht zu verabsolutieren oder erstarren zu lassen, weil sie uns dann analog zum alten »Laissez-faire« von wichtigen Fragen und Aufgaben ablenkt.

ad 3: Machbarkeit der ökonomischen Gesetze

Für den extremen Klassiker verhält sich das Wirtschaftssystem wie ein Sonnensystem, das — einmal in Gang gesetzt — gemäß invariablen Gesetzen abläuft und dabei weder gestört werden soll noch gestört werden kann. Diese »Laissez-faire«-Ökonomen blieben also auf Grund ihres Glaubens an einen unerbittlichen Determinismus oder eine prästabilisierte Harmonie passive Betrachter und Kommentatoren einer Welt, deren Lauf sie nicht zu ändern vermochten und für den sie sich somit auch nicht verantwortlich fühlten. Die Fortsetzung dieses »freien Falls« der Wirtschaft, das heißt der Verzicht auf ihre Lenkung und ordnungspolitische Gestaltung, haben bereits heute zu dermaßen großen Risiken geführt, daß die Überlebensfähigkeit des Systems in Frage gestellt wird (zum Beispiel Hyperinflation, Umweltzerstörung oder Rückfall in Klassengegensätze im Boden- und Wohnungssektor).

Blindes Vertrauen in eine Harmonie der Interessen oder deren automatischen, mechanistischen Ausgleich auf perfekten Märkten oder in demokratischen Abstimmungen sind im Lichte unseres Wissens oftmals

hohle Dogmen, wenn nicht gar ideologische Alibis derer, die es eigentlich besser wissen (müßten).

Das Wirtschaftssystem ist kein Sonnensystem, und die ökonomischen Gesetze sind weder exakt bestimmbar noch von außen gegeben. Wir müssen uns infolgedessen der Wirtschaft gegenüber auch nicht wie Astronomen verhalten, sondern davon ausgehen, daß die Wirtschaftsordnung und die ökonomischen Prozesse primär von uns »gemacht« werden und daher auch machbar, planbar, gestaltbar und veränderbar sind. Mit anderen Worten, wir dürfen nicht allzu naturwissenschaftlich beziehungsweise technokratisch an die Probleme herangehen, indem wir das Bestehende einfach als Resultat von Quasi-Naturgesetzen akzeptieren. Hier liegt wohl der folgenschwerste Zirkelschluß des marktgläubigen, unkritischen Wirtschaftspolitikers, der aus der Existenz gewisser Strukturen bereits auf deren Optimalität schließt. Ähnlich fragwürdig ist die Devise, daß ein Schritt in Richtung »mehr Markt« unter allen Umständen jeder anderen Alternative vorzuziehen sei oder daß die Randbedingungen, Verhaltensweisen, Motive oder Erwartungen der Wirtschaftssubjekte in allen Fällen als Ausdruck souveräner und unabhängiger Präferenzen akzeptiert werden müßten. Wir müssen einsehen, daß in unserem modernen Staat und in unserer modernen Mischwirtschaft Macht und Markt einerseits und Macht und Demokratie andererseits nicht Gegensätze sind, sondern miteinander koexistieren. Die edelsten Ziele und der stärkste Wille können weniger als nichts erreichen, wenn ihnen nicht wirksame Instrumente zur ordnungs- und ablaufpolitischen Gestaltung und Kontrolle an die Seite gestellt werden.

ad 4: Gewicht der normativen Zielorientierung

Die absolute Respektierung der Präferenzen von Staatsbürgern und Wirtschaftssubjekten ist nur so lange liberal oder systemkonform, als die betreffenden Bürger und Marktteilnehmer wirklich souverän, unabhängig und »machtlos« sind. Wo hingegen die Ballung von Einfluß bei einzelnen oder starken Interessengruppen diese Bedingungen verletzt, kann gerade der Verzicht auf Gegenmacht des Kollektivs Entwicklungen in Gang setzen, welche via gesellschaftliche Konflikte oder Gefahren große Risiken für das System und die Mehrzahl der Individuen in sich bergen (zum Beispiel Vermögenskonzentration). Eine bewußte Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Zielorientierung muß also den einzelnen gar nicht unbedingt einengen, sondern kann die individuellen Entscheidungs- und Entfaltungsspielräume durchaus vergrößern, nämlich dann, wenn damit eine Zunahme der demokratisch-partizipatorischen Kontrolle beziehungsweise ein Abbau von Machtkonzentration verbunden ist. Wer die Realität kritisch betrachtet, kommt nicht um die Einsicht herum, daß der individuelle Freiheits- und Aktionsradius der Mehrzahl von Menschen eher stärker durch gewollte und mehr noch ungewollte Nebenwirkungen von privaten Transaktionen, von Machtkonzentrationen privater Natur und Bürokratisierungstendenzen beschnitten wird als durch den vielgeschmähten staatlichen Dirigismus. Ein Übermaß an privater Bürokratie, privater Macht und Ungleichheit ist ebenso schädlich wie ein Übermaß an staatlicher Bürokratie, Macht und

Ungerechtigkeit. Ersteres darf also nicht letzteres rechtfertigen, sondern beide sind ebenso konsequent zu beobachten und zu bekämpfen.

Vieles spricht dafür, daß sich die weltweite ökonomische Gunst zu Lasten der hochentwickelten Industrieländer verschoben hat. Gleichzeitig haben auch die inneren Konflikte im Bereich der Verteilung und der Versorgung mit Kollektivgütern zugenommen. Beide Tendenzen bewirken eine Verstärkung der normativen Dimension der Wirtschaftspolitik und damit auch eine Verstärkung der kollektiven Zielorientierung.

III. Die These der »Politisierung der Wirtschaftspolitik«

Die bisherigen Überlegungen konvergieren im allgemeinen in der Erkenntnis, daß es in einer demokratischen und zugleich komplexen Volkswirtschaft keine »Wirtschaftspolitik ohne Politik« geben kann und soll. Der Übergang von »Economics« zu »Political Economy« darf deshalb nicht bloß bei einer modischen Neu- oder Umbenennung stehen bleiben, sondern muß die theoretische Integration von Wirtschaft, Politik und Gruppenpluralismus in beiden Bereichen nicht nur verbal beziehungsweise formal, sondern auch real und materiell vollziehen. Sonst wächst die Gefahr, daß die Ökonomen in die Rolle von sterilen und hilflosen Zuschauern oder allenfalls konservativen Kulturkritikern abgedrängt werden — eine Rolle, die sie bereits und mit verheerenden Folgen in den dreißiger Jahren vorwiegend gespielt haben.

Was somit im Namen der Politischen Ökonomie zu fordern ist, kann in folgende drei Postulate zusammengefaßt werden, deren wichtigste Konsequenz in einer vermehrten »Politisierung« der Wirtschaftspolitik liegt.

1. Unsere Wirtschaftspolitik muß sich viel stärker auf die effektiven Gegebenheiten des realen Wirtschaftssystems abstützen (und weniger auf rein hypothetische und zugleich höchst unplausible Modellfälle), wobei insbesondere die Vorstellungen von friktionslos funktionierenden Märkten und souveränen Wirtschaftssubjekten, welche diese Märkte beherrschen, zu relativieren sind.

2. Die Einsicht in die Mängel der Marktkoordination und der reinen Globalsteuerung einerseits und in die große Machbarkeit beziehungsweise Gestaltbarkeit der Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsprozesse andererseits muß sich in erster Linie in einen klaren und festen politischen Willen zur Wahrnehmung der notwendigen Ordnungs- und Steuerungsaufgaben des Staates übersetzen. Dazu braucht es nicht nur bloße Zieldeklarationen, sondern ein möglichst umfangreiches Arsenal an Instrumenten sowie fachlich und politisch starke Institutionen.

3. Das sowohl theoretisch als auch politisch entscheidende Element der liberalen Wirtschaftsordnung ist der dezentrale Entscheidungsmechanismus, während die Eigentumsfrage dabei sekundär beziehungsweise instrumentell ist.

Beim »Laissez-faire« erübrigt sich eine Wirtschaftspolitik weitgehend, während die enge, technokratische Interpretation der Globalsteuerung eine Wirtschaftspolitik ohne Politik impliziert, indem mit ein paar globalen Zielen und wenigen Aktionsparametern die aggregative Steuerung der

Wirtschaft mit Hilfe weniger Handlungsregeln ohne Rücksicht auf die Gruppeninteressen erfolgen kann. Eine derartige Globalsteuerung ist heute unumgänglich; aber eben nicht in allen Fällen und unter allen Umständen ausreichend. Die Anerkennung der Vermischung von Privatwirtschaft und Staat, der partiellen Nichtexistenz beziehungsweise Nicht-Funktionsfähigkeit der Marktkräfte und der »Machbarkeit« der ökonomischen Ordnung und ihrer Gesetze wird uns mit einer vermehrten »Politisierung« der Wirtschaftspolitik konfrontieren. Diese Herausforderung kann man nicht einfach dogmatisch — sei es aus ideologischen oder modelltheoretischen Gründen — ablehnen. Vielmehr müssen wir uns ihr stellen, weil erstens eine Verstärkung der kollektiven Zielsetzungen angesichts der drohenden Gefahren erfolgen muß und zweitens die strukturellen und distributiven Folgen der Globallenkung gegenüber denjenigen von direkten Eingriffen abzuwägen sind. Daraus resultiert drittens eine Verschärfung der Zielkonflikte sowie eine Ausweitung des Eingriff-Instrumentariums, deren erfolgreiche Bewältigung primär über politische Entscheidungsmechanismen ablaufen muß. Der zu Recht gefürchtete »Dirigismus« des Staates ist also nicht primär auf dem Wege der willkürlichen Abgrenzung von »zulässigen« und »unzulässigen« Instrumenten abzuwenden, sondern durch effiziente, transparente und demokratische Entscheidungs- und Kontrollmechanismen. Zu lange hat die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik die Existenz politischer Prozesse entweder total negiert oder aber durch autoritäre beziehungsweise hierarchische Entscheidungsstrukturen verzerrt zur Darstellung gebracht.

IV. Einkommenspolitik und Stagflation als Testfall

Die obigen Ausführungen lassen sich nun im Hinblick auf die Kontroverse zwischen reiner Globalsteuerung und Einkommenspolitik (im weitesten Sinne) näher konkretisieren und illustrieren. Zusammen mit Autoren wie Ball¹, Ackley², Tobin³ und bis zu einem gewissen Grade auch Galbraith⁴ gehe ich davon aus, daß wir langfristig ohne Einkommenspolitik, das heißt ohne Beeinflussung der Entstehungs- und Verteilungsprozesse beim Einkommen und Vermögen das Beschäftigungs-Inflationsdilemma nicht zu überwinden vermögen. Weder das Laufenlassen der Inflation noch periodische, durch Globalsteuerung induzierte Stabilisierungskrisen sind ein hinreichender Ersatz für eine umfassend konzipierte Einkommenspolitik. Bevor diese Erkenntnis jedoch voll durchdringt, muß der traditionelle »World View« der Stabilisierungspolitik — oder das Paradigma der Globalsteuerung überwunden werden. Die vorherrschenden Makro-Modelle beziehen sich meines Erachtens weder auf die heute vorherrschende Struktur der Wirtschaft, noch gelingt es ihnen zu demonstrieren, daß ihren Aktionsparametern in der realen Politik eine instrumentell zuverlässige, sozial verkraftbare und politisch tragfähige Maßnahmenstrategie entspricht. Ich habe mich andernorts⁵ eingehend mit den theoretischen Grundlagen der Einkommenspolitik befaßt. An dieser Stelle sollen nur ein paar Grundgedanken über den »neuen World View« im Rahmen der Politischen Ökonomie entwickelt werden, wobei ich mich einerseits auf der methodischen und andererseits auf der inhaltlichen Ebene konzentriere.

a) Methodische Grundgedanken

In Übereinstimmung mit Ökonomen wie Balogh, Wiles, Galbraith etc. möchte ich davon ausgehen, daß man gar keine *generellen* Theorien aufstellen kann.⁶ Durch die unkritische Übernahme des naturwissenschaftlichen Paradigmas erhielt die Ökonomie einen deterministisch-dezisionistischen Kern, der eben nicht einfach abstrakt ist, sondern in diametralem Gegensatz zur Gestaltbarkeit, Planbarkeit und Veränderbarkeit der institutionellen und verhaltensmäßigen Grundlagen des Wirtschaftsprozesses steht. Die besondere Problematik der makroökonomischen Theorie wurzelt darin, daß sie als physikalisch-mechanistische Analogie deshalb viele Probleme gar nicht sieht. Die sogenannten »Ausgangsbedingungen« sind stets das Endprodukt historischer Entscheidungen und die »Verhaltensgesetze« sind im besten Fall temporäre empirische Regelmäßigkeiten. Indem Tobin⁷ eingesteht, die moderne Makrotheorie basiere auf dem Glauben an die Existenz stabiler Bewegungsgesetze, die relativ unabhängig von der internen Struktur des Systems seien, legt er den Finger auf den wunden Punkt. Im Falle der Inflation scheint es mir, daß diese nicht nur die »interne Struktur« in Form von Verhaltensweisen, Erwartungen, institutionellen Rahmenbedingungen etc. so stark modifiziert hat, daß die »alten Gesetze« plötzlich nicht mehr funktionieren. Vielmehr entstand das gegenwärtige Inflationsproblem erst gerade aus der einseitigen Anwendung der Theorie von Keynes, konnte aber durch deren bloße Umkehrung nicht gelöst werden. Oder anders gesagt: Ohne die wirtschaftspolitische Fähigkeit, langandauernde und schwere Krisen zu vermeiden, wäre das Inflationsproblem nicht zu dem geworden, was es heute wirklich ist. In dem Maße wie dieser wirtschaftspolitische Schutz vor Krisen die Beschäftigungsrisiken für Arbeitgeber und Arbeitnehmer reduzierte, begann der Prozeß der Preis- und Lohnbildung qualitativ ganz anders abzulaufen. Solange nämlich von der Nachfrageseite her die Gewähr dafür besteht, daß alle Kostenerhöhungen honoriert werden, verschwindet der alte Gegensatz zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern weitgehend, indem beide Sozialpartner eine inflatorische Politik fördern und sich in bezug auf Anteilverschiebungen in der Verteilung auf zeitliche Vorsprünge konzentrieren. Daraus ergibt sich als generelle Konsequenz folgendes: Das Wissen um die Funktionsweise des Systems ermöglicht wohl einerseits in beschränktem Maße und vorübergehend eine konfliktmildernde, inflatorische Steuerung, ist aber andererseits auf längere Frist betrachtet die Hauptursache für die veränderte Funktionsweise des Wirtschaftssystems und daher indirekt auch für das allmähliche Zusammenbrechen der ursprünglich scheinbar erfolgreichen Steuerung. Auch hier begegnen wir wieder dem fragwürdigen Hauptmerkmal der Akademischen Nationalökonomie, das darin besteht, daß man hartnäckig nach einem Determinismus und einem Gleichgewicht sucht, wo in Wirklichkeit keines existiert.⁸

Grundlegende Kritik an diesen Vorstellungen des Gleichgewichts und des Determinismus rufen jedoch immer einen Widerstand hervor, den ich andernorts als »professionellen Despotismus« bezeichnet habe.⁹ Wenn uns diese deterministischen Gleichgewichtsvorstellungen bereits im Rahmen

der engen Marktanalyse in Schwierigkeiten hineinführen, so ist dies in noch viel stärkerem Maße bei der Wirtschaftspolitik der Fall. Auf dem Wege der einseitig formalen Weiterentwicklung des Tinbergen-Ansatzes in der Wirtschaftspolitik ist nämlich der eben kritisierte ahistorische und apolitische Determinismus in die Theorie der Wirtschaftspolitik übernommen und im Verlaufe der Zeit zum zentralen Ansatzpunkt erhoben worden. Diese Konzeption der Wirtschaftspolitik geht davon aus, daß jede Gesellschaft ein in sich vollständig geschlossenes, kohärentes und umfassendes Zielsystem besitzt, und daß die Wissenschaft die wichtigsten Kausalzusammenhänge zwischen Zielen und Mitteln liefern kann. Die Aufgabe der wirtschaftspolitischen Entscheidung reduziert sich deshalb darauf, für ein solcherart geschlossenes Ziel-Mittel-System die optimale Lösung zu berechnen. Eine rationale Regierung und Verwaltung ohne irgendwelche Abhängigkeiten von politischen oder bürokratischen Interessen übernimmt diese optimale Lösung unbesehen und verwirklicht das rein technokratische Diktat ohne Verzug und ohne soziale oder politische Kosten. Gewiß ist diese Charakterisierung überspitzt, weil sie die üblichen Qualifikationen, zum Beispiel im Hinblick auf mögliche Zielkonflikte, die Ungewißheit der kausaltheoretischen Zusammenhänge oder die Unberechenbarkeit und Eigendynamik der Politik, nicht berücksichtigt. Aber auch diese abschwächenden Qualifikationen sind eben nicht grundlegend, sondern präsentieren sich in der Regel als wohl lästige, jedoch trotz allem eher nebensächliche Einschränkungen. Der Vorwurf, daß es sich bei diesem wirtschaftspolitischen Paradigma um eine dezisionistische und mechanistische Konstruktion handle, kann dadurch deshalb nicht entkräftet werden. Die tatsächlichen Variablen des individuellen und gruppenspezifischen Verhaltens werden nach wie vor in feste Gesetzmäßigkeiten gepreßt, die denknotwendig ungewisse Entscheidung wird in ein stochastisches Problem umgeformt und der gesamte strukturelle, institutionelle, soziale und politische Aufbau von Wirtschaft und Gesellschaft wird als fest vorgegeben deklariert. Dieser letzte Punkt ist für meine Analyse der entscheidende; denn nicht nur der Wirtschaftsprozess selbst löst dauernd Veränderungen im Bereich dieser institutionellen und verhaltensmäßigen Grundlagen aus, sondern die wirtschaftspolitischen Maßnahmen bewirken in erster Linie die Kreation neuer Institutionen, neuer wirtschaftlicher und politischer Strukturen und Funktionsmechanismen, die wiederum den wirtschaftspolitischen Entscheidungsapparat und damit auch den Entscheidungsprozeß unter Umständen ganz wesentlich umgestalten. Die traditionelle Vision des globalen Ziel-Mittel-Systems kann dieser fundamentalen Tatsache nicht gerecht werden. »The medium is the message« gilt eben nicht nur in der Kommunikationstheorie, sondern läßt sich auch für die Politik abwandeln, und zwar etwa so: Der Mechanismus der Entscheidung ist die Entscheidung. Solange wir in der Politischen Ökonomie weder die effektive politische Maschinerie noch die tatsächlichen Möglichkeiten politischer Fortentwicklung der Rahmenbedingungen und der Systemstrukturen berücksichtigen, sind wir materiell noch nicht zur Politischen Ökonomie vorgedrungen. Dies läßt sich im Hinblick auf die Einkommenspolitik illustrieren. Wer zum Beispiel einmal erkannt hat, wie tief in der schweizerischen oder österrei-

chischen Politik die sogenannte Konkordanzdemokratie, das gütliche Einvernehmen zwischen den diversen Interessengruppen und die Abstützung der kollektiven Entscheidungen auf eine möglichst breite Konsensusbasis verankert sind, muß wohl die Grenzen einer strengen »monetaristischen Regel« wie auch die positiven Möglichkeiten einer Einkommenspolitik ganz anders sehen. Die Beschränkung auf eine enge Geldmengenregel würde das »Gleichgewicht« der Gruppenmächte in unserem institutionell stark fragmentierten Entscheidungsprozeß fundamental gefährden. Auf der anderen Seite paßt gerade eine Einkommenspolitik, die ja — wenn sie funktionieren soll — immer von einer breiten Konkordanz getragen werden muß, recht gut in die politische Landschaft der oben erwähnten Länder.

b) Die inhaltlich-theoretische Ebene

Der unbefriedigende Zustand der Inflationstheorie ist meines Erachtens in erster Linie die Folge davon, daß die Keynes'sche Revolution bestenfalls auf halbem Wege steckengeblieben ist. Die Vernachlässigung der Angebots- oder Kostenseite durch Keynes erfuhr leider durch die Post-Keynesianer keine brauchbare Vervollständigung, so daß die Anwendung der Keynes'schen Theorie auf unsere inflationäre Problematik mit großen Schwierigkeiten verbunden ist (*Problem der Asymmetrien*). Die sogenannte neoklassische Synthese war in Tat und Wahrheit eine kalte Wiedereinführung der Neo-Klassik auf der gesamten mikroökonomischen Ebene, wodurch die Keynes'schen Grundgedanken des Ungleichgewichts und der Dynamik wieder untergingen (*Problem der Mikro-Makro-Dichotomie*). Der Rückzug der Keynesianer auf die simplizistischen Verkürzungen von Lange, Klein etc. beraubte den Keynesianismus auch seiner politischen Dimension. Statt immer bloß auf abstrakte Aggregate zu blicken, sollten wir wieder Theorien entwickeln, die das Verhalten von Institutionen und Machtgruppen aller Art zu erklären und prognostizieren vermögen. Weshalb ist diese Forderung keynesianisch? — Weil Keynes davon ausging, daß der Geldlohnsatz irrelevant für das Niveau der Beschäftigung sei, womit eben eine institutionelle, historische oder gesellschaftspolitische Erklärung der Einkommensentstehung impliziert wird. Weder der Rückfall auf die neoklassische Faktorpreistheorie noch die Erfindung der Phillips-Kurve sind dafür ein hinlänglicher Ersatz (*Problem der Politischen Ökonomie*). Wir betrachten deshalb die Inflation in Übereinstimmung mit einer wachsenden Anzahl von Autoren als einen langfristigen gesellschaftspolitischen Prozeß und eben nicht mehr primär als kurzfristiges, konjunkturelles und aggregatives Phänomen der Gesamtnachfrage- beziehungsweise Geldmengensteuerung. Obwohl die Inflation wesentlich mit der Natur der Geldwirtschaft und notwendigerweise mit dem Prozeß der Geldschöpfung verbunden ist, muß im Lichte einer tieferen Ursachenanalyse gesehen und eingesehen werden, daß die Inflation zugleich ein langfristiges, soziales und politisches Grundproblem unserer Wirtschaftsverfassung darstellt. Weder ihr wissenschaftliches Verständnis noch ihre wirtschaftspolitische Bekämpfung lassen sich infolgedessen mit Hilfe von ein paar simplen Gleichungen beziehungsweise ein paar steue-

rungstechnischen Tricks oder Regeln ohne schwerwiegende Beschäftigungsrisiken bewältigen. Unsere Realität ist einfach unwiderruflich über jene enge Modellwelt der Neo-Klassik hinausgewachsen, in der unsere gängigen theoretischen und ideologischen Grundkonzepte verwurzelt sind. Dies beschert der Wissenschaft eine Krise, wie das stets der Fall ist, wenn Wirklichkeit und Theorie nicht mehr zueinander passen.¹⁰ Symptome dieses in der Tat unangenehmen Zustandes sind vor allem die Flucht in die politische Radikalität (Theoriefeindlichkeit) oder in den wissenschaftlichen Elfenbeinturm (Wirklichkeitsfeindlichkeit). Über die Unfruchtbarkeit dieser beiden »Auswege« braucht man wohl keine weiteren Worte zu verlieren — leider gilt das jedoch nicht für die Häufigkeit, mit der diese Auswege gewählt werden. Schwieriger ist schon das nächste Dilemma. Soll man die Voraussetzungen der Theorie wieder in der Wirklichkeit zu verwirklichen suchen oder soll man die Theorie der veränderten Wirklichkeit anpassen? Ich plädiere ganz offen für das zweite, aber nicht primär, weil das erste das Odium intellektueller Bequemlichkeit oder gar ideologischer Dogmatik auf sich hat, sondern aus dem folgenden Grund: Zur Lösung des Inflationsproblems brauchen wir ein Wissen darüber, wie es in der Welt zugeht. Alle normativen Empfehlungen der Wissenschaft auf der Basis rein axiomatischer Modelle sind meines Erachtens schlicht und einfach politisch unbrauchbar, solange der deskriptive und erklärende Realitätsgehalt dieser Modelle nicht geklärt ist. Was wissen wir beispielsweise darüber, wie Preise und Löhne in der modernen Unternehmung festgesetzt werden, wie Regierungsprogramme entstehen, wie Bürokratie staatliche Aufgaben erfüllt, was wissenschaftliche Experten in der Verwaltung wirklich tun, etc.? Insbesondere im Hinblick auf die Preistheorie hat die Neo-Klassik immer noch nicht überzeugend zu widerlegen vermocht, daß — wie die klassische Schule behauptet — die Produktionskosten den Preis bestimmen. Wir wissen nur, daß die Gleichheit von Preis- und Durchschnittskosten-Minimum nur für den Fall gilt, wo vollkommene Konkurrenz herrscht, die Produktionsfaktoren vorgegeben sind und die Nachfrage einer »Einkommensrestriktion« unterworfen ist. Wir wissen aber auch, daß diese Bedingungen durch monopolioide Marktformen, durch das Wachstum (Vermehrung der Ressourcen) und die Geldschöpfung (»Liquiditätsrestriktion«) verletzt werden. Die Identität von Kostendeckungs- und Allokationsfunktion beziehungsweise der daraus resultierende Primat der Allokationsfunktion hat somit auf die Wirklichkeit bezogen keinen absoluten Gültigkeitsanspruch. Die Frage, ob die Preise die Allokation optimal steuern oder die Produktionskosten einfach die Preise und damit die Allokation determinieren, ist keine logische, sondern eben eine faktische. Es wäre meines Erachtens an der Zeit, diese Frage vermehrt empirisch abzuklären; denn je nach der Antwort, die wir in der Wirklichkeit finden, sieht vieles ganz anders aus als es in unseren Lehrbüchern steht.

Nehmen wir einmal an, die einzelnen Anbieter in einer Situation der monopolistischen Konkurrenz stünden einer von links oben nach rechts unten abfallenden Nachfragekurve gegenüber und hätten relativ großen Spielraum für die Ausdehnung der Produktionsfaktoren zu konstanten Kosten bei konstanten Skalenerträgen (horizontale Angebotskurve). Die

optimale Faktorallokation ist für derartige Fälle jedoch gar nicht mehr definierbar. Das ganze Modell wird unbestimmt, und die traditionelle Gleichgewichtsvorstellung wird unter diesen Voraussetzungen irrelevant. Trotzdem braucht die Situation nicht instabil zu sein, weil eben die »Willkür« des waagrechten Kostenniveaus einen historischen Prozeß darstellt, der sich in der Regel recht gleichförmig vollzieht (säkularer Anstieg). Eine administrative Preis- beziehungsweise Lohnfixierung würde in diesen Modellen lediglich ein willkürliches Kosten- und Preisniveau durch ein anderes ersetzen. Diese Überlegung ist natürlich von zentraler Bedeutung für die Beurteilung einkommenspolitischer Eingriffe in die Faktorpreise, da die daraus angeblich resultierende allokative Ineffizienz für viele den Haupteinwand gegen derartige Mittel abgibt. Das Magazin »Business Week« kam im Rahmen einer ausgedehnten Analyse unternehmerischen Preisfixierungsstrategien zum Schluß, daß wahrscheinlich seit dem 19. Jahrhundert kein einziger »klassischer Markt« im Sinne von Marshall's Preisbildung mehr existiert habe: »Während das hauptsächliche Ziel jeder Preisfestsetzung stets dasselbe sein wird — nämlich mehr Geld hereinzubringen als man ausgegeben hat —, so streben doch immer mehr Unternehmen dieses Ziel mit wechselnden Strategien und Taktiken an.«¹¹ Diese sehr simple Zielsetzung ist dem »Unternehmer auf der Straße« auch nach 100 Jahren Marginalismus und Neo-Klassik noch nicht als illusorisch plausibel zu machen. Wenn jedoch derartige auf der Kostendeckungsfunktion aufbauende Preisstrategien der Unternehmungen vorherrschend sind, dann sollen wir uns auch vermehrt über deren makro-ökonomische Allokations- und Inflationswirkungen Gedanken machen. Bereits zitierte Autoren wie Tobin, Ackley, Ball, Schultze, Weidenbaum haben zu diesem Problem schon wichtige Vorarbeiten geleistet. So bezeichnet Tobin die Preisinflation als neutrale Methode, um arbiträre Nominallohnpfade mit den relativen Lohnsätzen in Übereinstimmung zu bringen.¹² Oder Ackley argumentiert: »In meiner Vision des Inflationsprozesses, der uns heute beschäftigt, geht es im wesentlichen um ein Nebenprodukt des Verteilungskampfes wie er in einer Gesellschaft entsteht, in der die meisten Verkäufer von Gütern und Leistungen einen gewissen Grad von Marktmacht in der Setzung ihrer eigenen (nominellen) Preise und Löhne haben.«¹³ Eine ähnliche Perspektive besitzt auch Ball:¹⁴ »Die langfristige Inflationsrate ist zumindest teilweise als ein Mechanismus zu sehen, durch welchen die Produktivitätsgewinne zwischen den verschiedenen Gruppen von Berufstätigen in einem System verteilt werden, in dem Geldlöhne und Preise weitgehend starr nach unten sind.« Ball zieht daraus auch gleich (wie übrigens auch Ackley) explizit den Schluß, daß man diese Probleme mit einer Globalsteuerung im allgemeinen nicht zu lösen vermöge. Charles Schultze¹⁵ sah schon vor 15 Jahren den Zusammenhang zwischen Inflation, Lohn- und Preisbildungsprozeß und Ressourcenallokation sehr richtig, als er schrieb: »Eine milde Inflation ist einer der Wege, auf welchem die Allokation der Ressourcen in einer Wirtschaft mit einer nach unten starren Preis- und Kostenstruktur vor sich geht.« Die treibenden Kräfte dieses starken Einkommensdruckes, der von immer mehr Gruppen auf der Verteilungs- und Entstehungsseite ausgeübt wird, sind zunehmende Unzu-

friedenheit mit der relativen Einkommensposition einerseits und die zunehmende Bereitschaft, für deren Verbesserung mit immer größerem Einsatz zu kämpfen andererseits. Die Beschleunigung der Mobilität in den Einkommensstrukturen sowie die praktisch fast alle Gruppen erfassende Indexautomatik haben diesen Überdruck ständig erneuert. »Die Beschäftigung mit der Einkommensverteilung kann ein wirksamer Mechanismus sein, um die Ausnützung potentiell vorhandener Möglichkeiten der Einflußnahme auf Löhne und Preise zu verstärken.«¹⁶ Inflationserwartungen und branchenmäßige Unterschiede der Produktivitätszunahmen setzen dafür zusätzliche Energien frei. Bestritten wird von den Gegnern dieser Vorstellung in erster Linie die permanente Natur des inflationären Bias', indem mit dem — *prima vista* — einleuchtenden Argument operiert wird, daß Machtpositionen lediglich einen einmaligen Kostenstoß auslösen können; denn sind die Machtspielräume einmal ausgeschöpft, können sie keine neuen Impulse mehr auslösen. Das ist meines Erachtens ein gravierender Trugschluß, der zweierlei übersieht. Einmal ist es nicht in erster Linie die Übermacht einer bestimmten Gruppe, welche die aggregativ inkonsistenten Einkommensansprüche hervorbringt, sondern erst das Zusammenspiel aller mehr oder weniger mit Macht ausgestatteten Interessenparteien. Keine Gruppierung ist mächtig genug, um die anderen ein für allemal zu dominieren, aber keine ist auch so schwach, daß sie sich überhaupt nicht zur Wehr setzen könnte. Es ist wie auf Orwell's Farm: »All pigs are equal, but some are more equal than others.« Aus dieser Konstellation erst resultiert eine dauernde Eskalation des allseitigen Kampfes um relative Anteile und einmal errungene Positionen. Zum zweiten übersieht die »one shot affair«-These auch, daß eben der einmal errungene Spielraum auf die Preisfixierung es ermöglicht, alle von außen herankommenden Kosten erhöhungen weiterzugeben. Ball erkennt die Sachlage durchaus richtig, wenn er schreibt: »Das Problem der Verteilung des aus steigender Produktivität resultierenden Einkommenszuwachses bei unvollkommenen Märkten und Starrheiten des Lohn- und Preissystems bleibt auch bei richtiger Dosierung der Gesamtnachfrage offen. Dieser Verteilungskonflikt wird in einer vollbeschäftigten Wirtschaft einen ständigen inflationären Druck ausüben, wenn er nicht selbst Gegenstand spezieller Maßnahmen der Wirtschaftspolitik ist. Das ist das Problem, für welches die Einkommenspolitik zuständig ist.«¹⁷ Es ist offensichtlich, daß die — wie auch immer geartete — Einkommenspolitik weder einen allfälligen Nachfrageüberhang beseitigen noch die steigenden Importpreise neutralisieren könnte, aber trotzdem auch in diesen Konstellationen nicht überflüssig wird.

c) Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Der klassische Inflationstypus der Vergangenheit, nämlich eine vorsätzliche oder fahrlässige Geldvermehrung durch Regierungen, ist nicht das, was uns in der westlichen Welt heute primär bewegen sollte, weil dieser »World View« als Inflationserklärung eigentlich nur noch Dummheit oder Bosheit der Notenbankbehörden offen läßt. Es handelt sich

dabei um eine fast lunatische Zyklen­theorie, indem einmal inflatorische und ein andermal deflatorische Dämonen die Zentralbanquiers verhexen, die dann einmal eine inflatorische und das anderemal eine deflatorische Fehlsteuerung der Geldmenge inszenieren. In meiner Sicht ist die Inflation unserer Zeit ein grundlegendes soziales Problem, und zwar sowohl vom Blickwinkel der Verursachung wie auch der Folgen aus betrachtet. Dafür ist aber die Notenbank nicht verantwortlich; denn weder ist es ihre Schuld, daß die gegenwärtige Wirtschaft auch bei vernünftiger Auslastung einen strukturellen Inflationsbias aufweist, noch daß die Gesellschaft die Kosten einer Beseitigung dieses Bias in Form einer pickelhaften Deflationspolitik nicht zu übernehmen gewillt ist. Daß es eine bloß geldmengenorientierte Strategie gibt, die uns an der Stagflation vorbeilenkt, wird von den Monetaristen laufend behauptet, obwohl gerade die jüngste Erfahrung das Gegenteil bestätigt.

Die ökonomische Theorie gerät angesichts dieser Sachlage in arge Verlegenheit. Es braucht eine gewisse Unverfrorenheit, das Scheitern der traditionellen Diagnose und Therapie im Sektor Inflationsbekämpfung wegdiskutieren zu wollen, indem die Verantwortung für das Versagen allein der kurzsichtigen und unfähigen Politik zugeschant wird. Die Mitverantwortung der Wissenschaft gründet meines Erachtens darin, daß die vorherrschende Theorie in beinahe süchtiger Weise einem Glaubenssystem verfallen bleibt, das sehr oft die wirklichen Mißstände und Probleme elegant überdeckt, aber deshalb noch lange nicht meistert. Daraus entsteht eine stark verfälschende Perspektive beziehungsweise ein falsches Weltbild. Ohne relativ breiten Konsensus über die Grundzüge der Einkommens- und Vermögensverteilung und ohne Einbau von über das gesamte System verteilten Mechanismen zur Konfliktmilderung beziehungsweise Konfliktaustragung zwischen verschiedenen Gruppen werden wir dem ständig bedrohlicher werdenden Dilemma zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit nicht entrinnen können.¹⁸

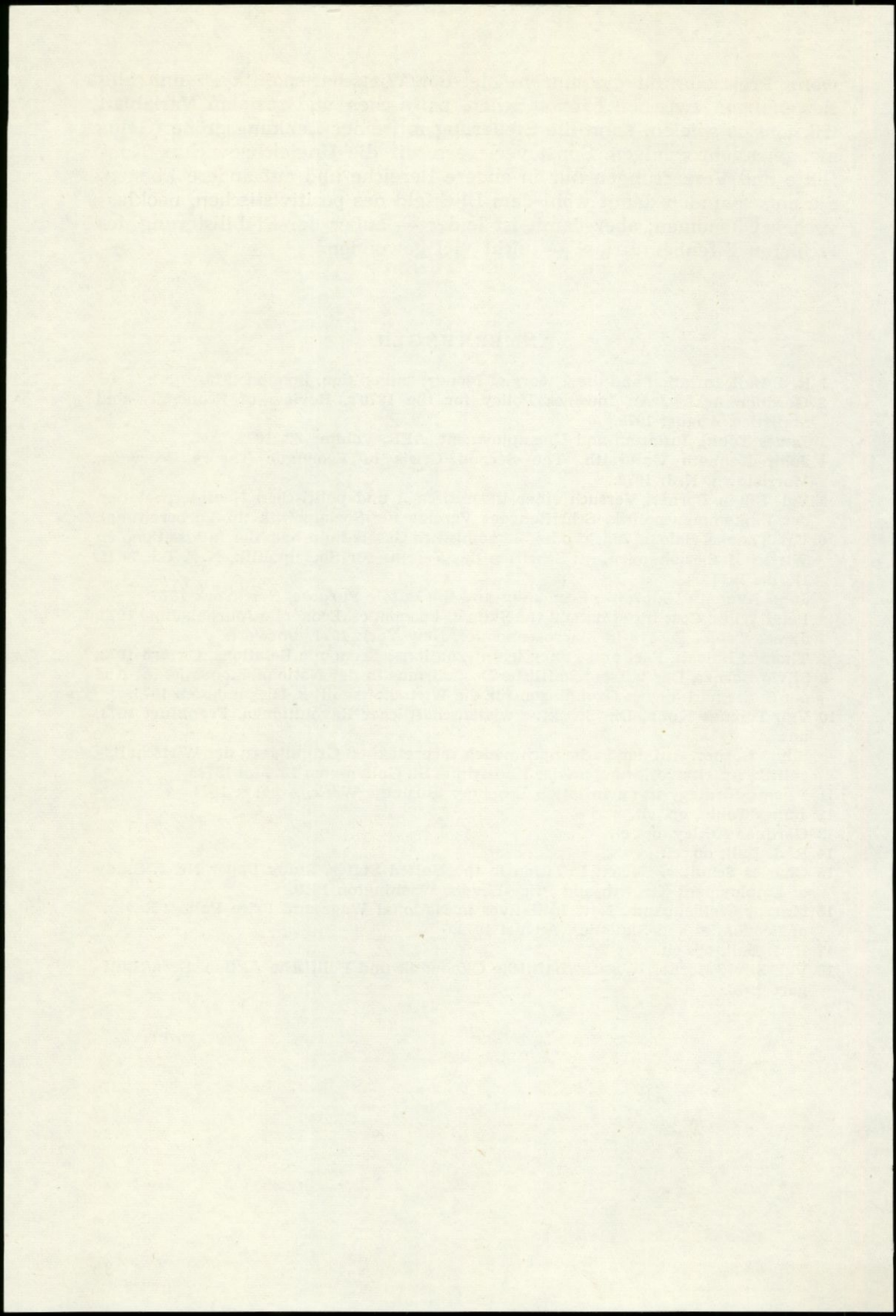
Die Inflation sitzt tief in unserem gesamten Sozialgefüge. Mit der »richtigen« Geldmengenpolitik können wir schrittweise den Finanzierungsspielraum der Preiserhöhungen verkleinern. Wenn auch diese Strategie zum Teil fehlschlägt, so nicht deshalb, weil sie im Lichte des Monetarismus zu wenig konsequent und rein ist, sondern deshalb, weil wir es versäumen, die notwendigen Ergänzungsmaßnahmen zur Reduktion des strukturellen und verteilungspolitischen Einkommens- und Kostendrucks zu ergreifen. Statt einfach die traditionellen Rezepte ad nauseam zu wiederholen, sollten wir uns endlich ernsthaft mit dieser Aufgabe zu beschäftigen beginnen.

Ökonomische soziale und politische Stabilität sind in einer modernen Gesellschaft nicht voneinander zu trennen. Die Komplexität unseres politisch-ökonomischen Gesamtsystems erfordert subtile und über das ganze System verteilte Lenkungsmechanismen. Die logische Konsistenz eines formalen Modells, das die Realität verzerrt wiedergibt, und die Zuverlässigkeit von ein paar empirischen Relationen zwischen Globalgrößen sind auch unter methodischen Gesichtspunkten als Leitlinien des politischen Handelns äußerst gefährlich. Gerade die Kybernetik zum Beispiel macht diese fundamentalen Schwächen des Monetarismus überdeutlich. Nur

wenn Preisstabilität das einzige Ziel der Wirtschaftspolitik ist und alle Beziehungen zwischen ökonomischen, politischen und sozialen Variablen friktionslos spielen, kann die Steuerung mit einer Lenkungsgröße (Geldmenge) allein erfolgen. Sonst verlagern wir die Ungleichgewichte, Konflikte und Verzerrungen nur in andere Bereiche und auf andere Ebenen. Sie entschwinden damit wohl dem Blickfeld des positivistischen, neoklassischen Ökonomen; aber damit ist leider — außer der Stabilisierung des »schiefen Elfenbeinturms« — nicht viel gewonnen.

ANMERKUNGEN

- 1 R. J. Ball, *Inflation and the Theory of Money*, 2nd edition, London 1973.
- 2 Gardner Ackley, *An Incomes Policy for the 1970's*, Review of Economics and Statistics, August 1972.
- 3 James Tobin, *Inflation and Unemployment*, AER, Volume 62, 1972.
- 4 John Kenneth Galbraith, *The Second Crisis of Economic Theory*, Vorwort, Morristown, N. J. 1972.
- 5 Vgl. Silvio Borner, Versuch einer theoretischen und politischen Neuinterpretation der Einkommenspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik (in Vorbereitung).
- 6 Vgl. Thomas Balogh, Macht oder ökonomisches Gesetz innerhalb der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 74/II, Berlin 1973;
John Kenneth Galbraith, *Economics and the Public Purpose*, New York 1973;
Peter Wiles, *Cost Inflation and the State of Economics*, Economic Journal, June 1973.
- 7 James Tobin, *Essays in Macroeconomics*, New York 1971, Vorwort.
- 8 Thomas Balogh, *Fact and Fancy in International Economic Relations*, Oxford 1973.
- 9 Silvio Borner, Der wissenschaftliche Despotismus in der Nationalökonomie, in: Auf der Suche nach neuen Grundlagen für die Wirtschaftspolitik, Diessenhofen 1975.
- 10 Vgl. Thomas Kuhn, *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Frankfurt 1973, und
Silvio Borner, Auf der Suche nach neuen theoretischen Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Antrittsvorlesung an der Hochschule St. Gallen vom 13. Mai 1974.
- 11 Pricing Strategy in an Inflation Economy, Business Week, April 6, 1974.
- 12 James Tobin, op. cit.
- 13 Gardner Ackley, op. cit.
- 14 R. J. Ball, op. cit.
- 15 Charles Schultze, *Recent Inflation in the United States*, Study Paper Nr. 1, Study of Employment, Growth and Price-Levels, Washington 1959.
- 16 Murray Weidenbaum, *New Initiatives in National Wage and Price Policy*, Review of Economics and Statistics, August 1972.
- 17 R. J. Ball, op. cit.
- 18 Vgl. Silvio Borner, *Wissenschaftliche Ökonomik und Politische Aktion*, Bern/Stuttgart 1975.



Gesellschaftliche Folgen und Bedingungen eines gedrosselten Wirtschaftswachstums*

Egon Matzner

1. Fragestellungen

Arbeitslosigkeit, Produktionsrückgang und Inflation, die seit 1974 wichtige marktwirtschaftlich organisierte Volkswirtschaften kennzeichnen, haben deutlich vor Augen geführt, welche Folgen mit dem noch vor kurzem propagierten »Nullwachstum« in wachstumsorientierten Systemen kapitalistischer Prägung verbunden sind. H. Ostleitner hat in diesem Zusammenhang überzeugend nachgewiesen, daß »Nullwachstum« zu einem drastischen Fall der Gewinne führt.¹ Eine solche Konsequenz läßt jede Forderung nach »Nullwachstum« zu einer politischen Naivität werden. »*Kein Staat im Kapitalismus könnte ein »Nullwachstum« des ökonomischen Systems politisch durchsetzen*« (S. 26), lautet seine lapidare und zugleich jede Wandlungsfähigkeit negierende Schlußfolgerung.

Dennoch bleibt das Mißbehagen an einer ungezügelten Wirtschaftsexpansion, vor allem an deren negativen Folgeproblemen, bestehen. Das Postulat des »Nullwachstums« wird von einsichtigeren Sozialwissenschaftlern und Gesellschaftskritikern durch die Forderung nach »qualitativem« oder »organischem« Wachstum abgelöst. Gemeint ist damit eine wirtschaftliche Entwicklung, die wirtschaftliches Wachstum zügelt: den Minimalvorstellungen zufolge sollen die negativen gesellschaftlichen Folgen vermieden werden, einem Maximalprogramm nach, das etwa von R. Dahrendorf vertreten wird, soll das wirtschaftliche Wachstum mit den Bemühungen um eine »Rekonstruktion des sozialen Lebens der Menschen« in Einklang stehen.²

Zwei Fragen sollen in diesem Zusammenhang beantwortet werden:

* Für kritische Hinweise dankt der Verfasser A. Guger, K. Laski, M. Szécsi und H. Ostleitner.

1. Was sind die wirtschaftlichen und politisch-institutionellen Folgen eines drastischen Rückganges des Wirtschaftswachstums (z. B. einer permanenten Halbierung des durchschnittlichen volkswirtschaftlichen Produktionswachstums)? »Nullwachstum« wird dabei als Grenzfall aufgefaßt, bei dem die aufgezeigten Zusammenhänge in voller Ausprägung wirksam werden.

2. Was sind die gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen ein drastischer und fortdauernder Wachstumsrückgang ohne Gefährdung wesentlicher Prinzipien einer Gesellschaft österreichischen Typus möglich sind? Zu diesen Prinzipien zählen die individuellen Freiheitsrechte im geistig-kulturellen Bereich, die politischen Grundrechte und die Möglichkeit zu dezentralen Initiativen im wirtschaftlichen Bereich.

2. Kurze Charakteristik des marktwirtschaftlichen Systems

Das wirtschaftliche System, das im Mittelpunkt der Betrachtung steht, ist durch folgende *Basisinstitutionen* und eine entsprechende *ökonomische Grundstruktur* gekennzeichnet.³

Ökonomische Basisinstitutionen

1. Die *Existenz der Arbeitskraft als Ware*, gesichert durch das Rechtsinstitut des freien Arbeitsvertrages, der die Preisgabe der individuellen Selbstbestimmung des Arbeiters (Angestellten) während eines wesentlichen Teiles seines Lebens gegen Lohn (»Kontrakteinkommen«) festlegt.

2. Das *Recht zu privater Disposition* über Kapital (Produktionsmittel), die auf private Kapitalrentabilität, gemessen als Profitrate (= Verhältnis Gewinn zu eingesetztem Kapital) ausgerichtet ist. Das Rechtsinstitut Privateigentum an Produktionsmitteln ist die Grundlage des Gewinns (»Residualeinkommen«).

3. Der *öffentliche Sektor* (aufgefaßt als Gesamtheit der Gebietskörperschaften), der die Aufgabe hat, den Bestand der zwei erstgenannten Basisinstitutionen sowie die ökonomische Grundstruktur (siehe weiter unten) zu sichern. Diese Aufgabenstellung schließt nicht aus, daß in der politischen Realität das Recht des freien Arbeitsvertrages und vor allem das diesem entsprechende Koalitionsrecht, wo möglich, beseitigt wurden und werden.

Die ökonomische Grundstruktur

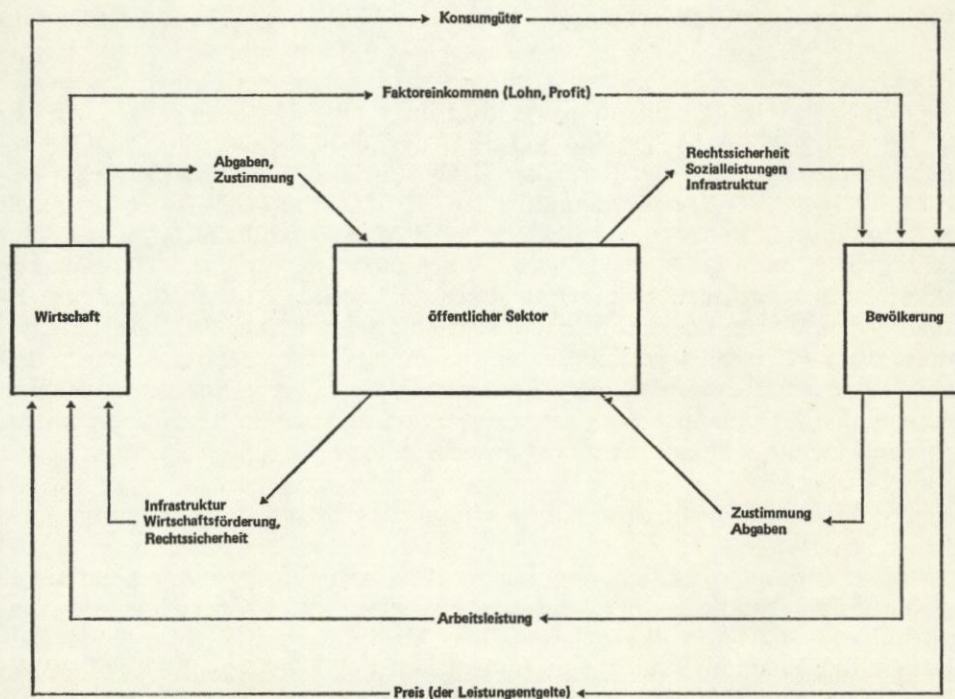
Sie besteht aus dem *Preis-* und dem *Mengensystem*.

Das *Preissystem* ist durch die Höhe und das Verhältnis der Preise festgelegt, die, an Profitabilität orientiert, am Markt entstehen. Das Preissystem sichert nach Auffassung der ökonomischen Klassik (A. Smith) gesellschaftliche Harmonie und der Neoklassik (L. Walras) Optimalität der Allokation von Produktionsfaktoren und Konsumgütern. Es ist hingegen nach K. Marx und J. M. Keynes durch Anarchie⁴, die zu fundamentaler Instabilität führt, gekennzeichnet.

Das *Mengensystem* ist festgelegt erstens durch den Zusammenhang zwischen an Profitabilität orientierten Investitionen und Auslastungsgrad und zweitens durch Umfang und Zusammensetzung der Produktion.

Die in Westeuropa vorherrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse werden zweifellos durch die hier in Anlehnung an Vogt und Mitarbeiter skizzierten Basisinstitutionen und entsprechende ökonomische Grundstrukturen hinreichend gekennzeichnet. In allen diesen Ländern kommt es zu einer zumindest über längere Perioden geglückten »Verstaatlichung des Mengensystems«: Investitionstätigkeit und Auslastungsgrad werden weitgehend politisch, das heißt über den öffentlichen Sektor, festgelegt, zumindest aber weitreichend beeinflusst. Es kommt ferner zu partiellen Interventionen ins Preissystem (etwa im Bereich der Landwirtschaft, der Nahrungsmittel, der Roh- und Energiestoffe). Der öffentliche Sektor schafft ferner durch Sozialleistungen auf der Grundlage der wirtschaftlichen Expansion die für die gesellschaftliche Stabilität notwendige Zufriedenheit der bei Wahlen den Ausschlag gebenden Bevölkerungsgruppen. Für Österreich ist darüber hinaus kennzeichnend, daß die politischen Prozesse, welche Basisinstitutionen, ökonomische Grundstruktur und Massenloyalität im Sinne einer gesellschaftlichen Stabilisierung beeinflussen, durch ein spezifisches System des Interessenausgleiches, die »Sozialpartnerschaft«, in zunehmendem Maß bestimmt wird.⁵

Ein politisch-ökonomisches Kreislaufmodell



In Anlehnung an die ökonomische Kreislauftheorie und das politische Kreislaufmodell von C. Offe — J. Habermas⁶ lassen sich die Basisinstitutionen wie ökonomische Grundstruktur widerspiegelnden Zusammenhänge in folgendem einfachen politisch-ökonomischen Kreislaufmodell wiedergeben. Dabei ist das Modell des Kreislaufs nicht im Sinne der »Wiederkehr des Ewiggleichen« zu verstehen, sondern als eine Wechselbeziehung, die auch qualitativen Wandel erlaubt.

3. Voraussetzungen und Folgen eines Wachstumsrückganges

Annahmen

Ein drastischer Rückgang der Wachstumsrate, wie er teils prophezeit, teils naiv gefordert wird, setzt bei konstantem Kapitalkoeffizienten (definiert als Kapitaleinsatz zu Produktionsergebnis) eine lineare Verringerung der volkswirtschaftlichen Investitionsquote voraus. Die realwirtschaftliche Konsequenz einer Wachstumsverlangsamung ist die Einschränkung der Erzeugung von Investitionsgütern.

Die Annahme der Konstanz des Kapitalkoeffizienten, einer überwiegend technologisch bestimmten Größe, wurde deshalb gewählt, weil in der Vergangenheit kein eindeutiger Trend zu einem Sinken oder Steigen zu erkennen war. Es ist offensichtlich, daß bei einem Sinken des Kapitalkoeffizienten eine Wachstumsdrosselung nur durch einen stärker als linearen Rückgang der Investitionsquote herbeigeführt werden könnte. Bei steigendem Kapitalkoeffizienten hingegen könnte ein verringertes Wachstumstempo durch ein weniger als lineares Sinken der Investitionsquote eingeleitet werden. Für ein Steigen des Kapitalkoeffizienten wird bisweilen ein erhöhter Kapitaleinsatz zur »Verringerung von Umweltschäden« — eine Vorstellung, die im Kern allerdings ein »Mythos« ist (vgl. S. 46 weiter unten) — ins Treffen geführt, der durch eine rigorose Gesetzgebung durchgesetzt werden sollte. Dabei ist zumindest zweierlei zu berücksichtigen: 1. »Umweltfreundlichere« Produktion erhöht nicht nur den Kapitaleinsatz, sondern verbessert auch das Produktionsergebnis und schlägt sich damit in einer höheren Wertschöpfung nieder. 2. Technischer Fortschritt kann auch beim Umweltschutz kapitalsparende Form annehmen. Zum Wesen des technischen Fortschritts, der auch für den Fall gedrosselten Wirtschaftswachstums angenommen wird, gehört es eben, daß man über seine Zukunft nichts Bestimmtes aussagen kann.⁷ Auch deshalb erscheint die Konstanzannahme, wenn schon nicht theoretisch begründbar, so doch mangels etwas Besserem gerechtfertigt.

Wirkungen auf Profitsumme, Produktivität und Beschäftigung

Eine Verringerung der Wachstumsrate durch Einschränkung der Investitionsgüterproduktion hat, wie eingangs erwähnt, schwerwiegende Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Profitsumme. Während bei Ostleitner der Zusammenhang von Investitionen, Wachstum und Profiten an Hand der Verteilungsfunktion von N. Kaldor aufgezeigt wird, soll im

folgenden der Nachweis mit Hilfe der Analyse der Konten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erbracht werden, wie sie von M. Kalecki vorgenommen wurde.⁸ Danach entsprechen die Brutto-Profite in einer offenen Volkswirtschaft der Summe aus Brutto-Investitionen, dem Konsum aus Profiten, dem Defizit des öffentlichen Sektors, dem Saldo aus Exporten minus Importen, vermindert um die Ersparnisse aus Löhnen und Gehältern. (Als Brutto-Profite werden die Profite vor Vornahme der Abschreibungen bezeichnet.) Das ergibt sich aus der Betrachtung des Zusammenhanges zwischen der Verteilungs- und Verwendungsseite des Brutto-Nationalproduktes:

+ Brutto-Profite (nach Besteuerung)	+ Brutto-Investitionen
+ Löhne und Gehälter (nach Besteuerung)	+ Konsum aus Löhnen u. Gehältern
+ Profit- und Lohnsteuer	+ Konsum aus Profiten
	+ öffentliche Ausgaben
	(+ — 0) Saldo des Außenhandels
Brutto-Nationalprodukt (Verteilungsseite)	Brutto-Nationalprodukt (Verwendungsseite)

Daraus folgt für die Brutto-Profite bei ausgeglichenem Außenhandel der Wert:

$$\begin{aligned}
 \text{Brutto-Profite} &= \text{Brutto-Investitionen} \\
 (\text{nach Besteuerung}) & \\
 &+ \text{Konsum aus Profiten} \\
 &+ \text{Defizit des öffentlichen Sektors} \\
 &- \text{Ersparnis aus Löhnen und Gehältern}
 \end{aligned}$$

Jede Einschränkung der Investitionsgüterproduktion führt folglich zu einem Sinken der Profitsumme.

Die Wirkungen auf die Beschäftigung wären ähnlich dramatisch: Die Beschäftigung wird durch Entlassungen im Investitionsgütersektor sinken. Da die Netto-Investitionstätigkeit zumindest zwei Drittel der gesamten Investitionstätigkeit des profitorientierten Wirtschaftssektors ausmacht, ist der Beschäftigungsrückgang gewichtig. Er wird verstärkt durch die damit bedingte Verringerung der Konsumgüternachfrage.

Damit sind die negativen Beschäftigungseffekte noch nicht erschöpfend dargestellt. Bei Auftreten von technischem Fortschritt — warum sollte er in Zukunft denn ausbleiben? — und der angenommenen Konstanz des Kapitalkoeffizienten setzt sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität völlig unabhängig von einer Drosselung der Investitionstätigkeit im gleichen Tempo fort.⁹ Das bedeutet aber bei dem postulierten Rückgang der Wachstumsrate des BNP, daß die Beschäftigungsprobleme, auf längere Sicht betrachtet, die Tendenz haben, sich weiter zu verschärfen.

Da die Profite eine Schlüsselgröße des Wirtschaftssystems sind, gibt es einen »Schwellenwert«, bei dessen Unterschreiten die Kapitaleigentümer und deren Vertreter nicht mehr bereit sind, die Produktion zu organisieren. Lange vor Erreichen des »Schwellenwertes« entsteht in der Regel ein heftiger politischer Widerstand der Kapitaleigentümer und der mit diesen assoziierten oder sich assoziierenden gesellschaftlichen Gruppen, der von der politischen »Defensive« (z. B. Investitionsstreik, Kapitalflucht) bis zur politischen »Offensive« (z. B. Ausschaltung der politischen Grundrechte, Faschismus) als (vermeintliche) Voraussetzung zur Sicherung der Profitabilität reichen kann.

Ein Rückgang der Beschäftigung, wie er unter der unterstellten Annahme eines konstanten Kapitalkoeffizienten zwingend folgt, kann von den politischen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen nicht akzeptiert werden, zumindest nicht auf längere Zeit. Deshalb ist starker politischer Widerstand gegen eine Drosselung des Wirtschaftswachstums ohne angemessene institutionelle Vorkehrungen unausweichlich.

Danach weisen deutliche Anzeichen auf eine hohe Wahrscheinlichkeit einer akuten Krise des gesamten gesellschaftlichen und politischen Systems. Wer angesichts dieser Alarmzeichen, die auf menschliches Leid hinweisen, als Sozialwissenschaftler für Nullwachstum oder eine drastische Reduzierung des Wirtschaftswachstums eintritt, ohne auf die gesellschaftlichen Folgen und politischen Gefahren hinzuweisen oder, besser, ohne ausreichende institutionelle Maßnahmen vorzuschlagen, handelt deshalb nicht nur politisch naiv, sondern auch in höchstem Maße verantwortungslos.

Deshalb sollen nun die bei Wachstumsreduzierung und Investitionseinschränkung gegebenen Möglichkeiten für eine kompensatorische Intervention des öffentlichen Sektors aufgezeigt werden.

4. Kompensatorische Intervention des öffentlichen Sektors

Ein einfaches Kreislaufmodell

Die gesamtwirtschaftliche Produktion kann für die folgenden Überlegungen unter der Annahme eines ausgeglichenen Außenhandels nach dem Verwendungszweck des Endproduktes als in vier Abteilungen entstanden vorgestellt werden: Abteilung I erzeugt Investitionsgüter, Abteilung II erzeugt Güter und Leistungen für den öffentlichen Sektor. Die verbleibenden Sektoren liefern Konsumgüter: die der Abteilung III werden aus Profiten, jene der Abteilung IV aus Löhnen und Gehältern gekauft. Wenn davon ausgegangen wird, daß jede Steuer letztlich aus der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung aufgebracht werden muß und demnach zu Lasten des Lohn- oder des Gewinnanteiles geht, dann setzt sich die Nettowertschöpfung jeder Abteilung aus den Löhnen nach Besteuerung (L), der Lohnsteuer (T_L), den Brutto-Profiten nach Besteuerung (P) und der Profitsteuer (T_P) zusammen. Bezeichnet man die Endprodukte

Investitionsgüter (netto) mit I^n , die Ersatzinvestitionen mit I^D (I^D bezeichnet die Abschreibungen), Konsumgüter der Residualeinkommenbezieher als C_K , die Produktion für den öffentlichen Sektor mit G und die Konsumgüter für Kontrakteinkommensbezieher mit C_A und kennzeichnet die Herkunft der Einkommen nach den Abteilungen I bis IV, so erhält man folgende Beziehungen zwischen der Einkommens- und der Verwendungsseite des Brutto-Sozialproduktes (Y^b) (die tiefgestellten Zahlen bezeichnen die Abteilung):

$$\begin{array}{lcl}
 \text{Abteilung I:} & L_1 + T_{L1} + P_1 + T_{P1} & = I^n + I^D \\
 \text{Abteilung II:} & L_2 + T_{L2} + P_2 + T_{P2} & = G \\
 \text{Abteilung III:} & L_3 + T_{L3} + P_3 + T_{P3} & = C_K \\
 \text{Abteilung IV:} & L_4 + T_{L4} + P_4 + T_{P4} & = C_A \\
 \hline
 & L + T_L + P + T_P & = Y^b
 \end{array}$$

Eine Verringerung der Produktion von Investitionsgütern zur Anlagenerweiterung (I^n), die die oben aufgezeigten negativen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen vermeidet, kann deshalb, wenn von einem kompensatorischen Investitionsgüterexport abgesehen wird, theoretisch durch eine Erhöhung der Produktion für den öffentlichen Sektor, für Konsumgüter für Kapitalbesitzer oder für Arbeiter und Angestellte ausgeglichen werden. Da die Konsummöglichkeiten der zumeist bereits über hohe Einkommen verfügenden Kapitalbesitzer beschränkt sind, eine Erhöhung der Löhne und Gehälter jedoch zu Lasten des Profitanteils und damit der nicht beliebig reduzierbaren Profitrate geht, bleibt als Ausweg im wesentlichen lediglich eine Kompensation durch Mehrproduktion für den öffentlichen Sektor (ΔG) offen.

Dabei ergeben sich unterschiedliche wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Folgen, je nachdem, welche Finanzierungsweise gewählt wird. Grundsätzlich sind drei Finanzierungsvarianten möglich, nämlich die Finanzierung aus 1. der Profitsteuer, 2. der Lohnsteuer oder 3. durch Staatsanleihen (Notenbankkredit) gedeckte Budgetdefizite. Selbstverständlich sind Mischfinanzierungen ebenfalls möglich, deren Folgen sich dann nach den Finanzierungsanteilen richten. Dabei ist zu beachten, daß bei Steuerfinanzierung in jedem Fall den nachfragestärkenden Wirkungen der Mehrausgaben kontraktive Entzugseffekte der Steuermehreinnahmen gegenüberstehen. Der Saldo ergibt deshalb eine lediglich geringfügige expansive Wirkung, die in der ökonomischen Theorie unter der Bezeichnung »Haavelmo-Effekt« bekannt ist.¹⁰

Wesentlich, weil einen qualitativen Sprung im gesellschaftlichen System markierend, ist jedoch, daß es durch diese Kompensation zu einer Veränderung der Entscheidungs- und Machtverhältnisse in der Wirtschaft kommt: Während über die Investitionen von den Unternehmungen autonom entschieden werden kann, disponieren über die Aufträge des öffentlichen Sektors politische und administrative Instanzen. Nur wer ein rigider Anhänger der STAMOKAP-Theorie ist, kann darin keinen grundlegenden Wandel der Entscheidungsverhältnisse sehen.

Finanzierung aus Profiten

In diesem Fall fällt der tatsächliche Rückgang des Wachstumstemplos jedoch wegen des »Haavelmo-Effektes« geringer aus, als aus der abschließlichen Betrachtung der quantitativen Einschränkung der Investitionsgüterproduktion (Investitionsmultiplikator) gefolgert werden könnte. Die Beschäftigungslage bleibt unverändert. Profite (und Profitrate) vor Steuererhöhung bleiben gleich, was aus der nachstehenden definitorischen Beziehung (Δ steht für Zuwachs) hervorgeht:

$$P - \Delta P + T_P + \Delta T_P = (I^D + I^n - \Delta I^n) + C_K + G + \Delta G,$$

wobei $\Delta I^n = \Delta G = \Delta T_P$.

Profite und Profitrate nach Besteuerung gehen jedoch zurück.

Die gesellschaftlich-politischen Folgen sind naheliegend: Der Wachstumsrückgang erhöht das Konfliktpotential und schmälert die Vertrauensbasis des Systems. Die Umstellung der Produktion von Investitionsgütern auf Produktion für öffentliche Güter ist ohne Beschäftigungsverlagerung nicht möglich und erzeugt deshalb einen »Umstellungswiderstand«. Das Fallen der Bruttoprofite (nach Besteuerung) wird auf den Widerstand der Unternehmungen stoßen, noch mehr jedoch die Konsequenzen geänderter Entscheidungsverhältnisse. Wenngleich gegenüber der Variante ohne kompensatorische Intervention des öffentlichen Sektors die offenkundigen Krisenerscheinungen (Arbeitslosigkeit, Sinken der Profite auch vor Besteuerung) nicht oder nur abgeschwächt auftreten, ist aus Gründen der gesellschaftlichen Machtverschiebung, die in der Geschichte noch selten ohne Widerstand vor sich gegangen ist, mit erhöhter politischer und gesellschaftlicher Instabilität zu rechnen.

Finanzierung aus Löhnen

Im Falle einer Finanzierung der kompensatorischen Mehrausgaben des öffentlichen Sektors aus einer Erhöhung der Lohnsteuer sind jedoch die Folgen weitaus schwerwiegender. Während eine Kompensation der eingeschränkten Investitionsgüterproduktion durch profitsteuerfinanzierte Mehrproduktion für den öffentlichen Sektor keine Auswirkungen auf die Konsumgüterproduktion hat, sinkt diese in der Abteilung IV wegen der auf Grund der Lohnsteuererhöhung reduzierten Kaufkraft der Arbeiter und Angestellten. Deshalb ist das BNP geringer als bei Finanzierung der Mehrausgaben aus Profiten, die Beschäftigungskrise ist wegen des Nachfrageausfalls in Abteilung IV ebenfalls ernster. Aus demselben Grund sind Profitanteil (und Profitrate) geringer: er sinkt zugunsten des Staatsanteils, was aus folgenden Überlegungen hervorgeht: Die Summe aus den Profiten aller Abteilungen und der Summe der Lohn- und Profitsteuern entspricht der Summe der Produktion der Abteilungen I, II und III vermindert um I^D . Erhöht sich nun die Produktion für den öffentlichen Sektor und wird diese aus Steuern finanziert, so sinkt die Profitsumme, weil

$$P + T_L + T_P = I^n + G + C_K$$

Wenn die Summe aus I^n , G und C_K , wie angenommen, gleichbleiben soll, ferner ΔG aus ΔT_L finanziert wird, so bedeutet dies, daß P sinken muß. Dasselbe gilt, wenn I^n bei »Nullwachstum« auf Null reduziert wird.

Die oben angestellten Überlegungen über die Verschiebung der Entscheidungsverhältnisse bleiben aufrecht. Freilich wird das Produkt, um das zwischen politisch-administrativen Instanzen und den Unternehmern verhandelt wird, der Disposition der Arbeiter und Angestellten entzogen.

Alle weiter oben aufgezeigten Konfliktursachen treten somit bei Lohnsteuerfinanzierung der kompensatorischen Mehrproduktion für den öffentlichen Sektor verstärkt auf.

Finanzierung durch öffentliche Anleihen (deficit-spending)

Bei Finanzierung der kompensatorischen Mehrausgaben des öffentlichen Sektors aus dem Erlös des Verkaufs von Staatspapieren kommt es zu einem Transfer von liquiden Mitteln, die nicht konsumiert werden, an den öffentlichen Sektor. Es ist realistisch, anzunehmen, daß dieser Transfer aktiv in erster Linie die traditionellen Investoren betreffen wird, die ja durch die Einschränkung der Investitionsgüterproduktion in ihrer Anlagemöglichkeit eingeengt werden. Folglich kommt es zu keiner Restriktion bei Produktion und Beschäftigung in den Abteilungen III und IV, jedoch zu der gewünschten Mehrproduktion und Mehrbeschäftigung in Abteilung II.

Die Folgen für die Höhe von BNP und Beschäftigung gleichen deshalb jenen bei Profitbesteuerung. Hingegen bleiben die Profite vor und nach Besteuerung gleich. Die Profitrate steigt sogar, weil einer gleichbleibenden Profitsumme ein gegenüber einer Volkswirtschaft ohne Wachstumsreduzierung und positiven Nettoinvestitionen kleinerer Kapitalstock gegenübersteht. Die Entscheidungsverhältnisse verändern sich wie zuvor zu Ungunsten der Unternehmungen. Von Vorteil ist jedoch für die Kapitaleigentümer, daß ihr geringerer Realvermögenszuwachs zum Großteil durch staatliche Wertpapiere ersetzt wird.

Die politisch-gesellschaftlichen Folgen dieser kompensatorischen Intervention sind deshalb vergleichsweise am wenigsten konfliktträchtig. Was übrigbleibt, sind die verringerte Loyalitätsbindungskraft des gebremsten Einkommenswachstums, der Umstellungswiderstand bei Arbeitern und Unternehmern und — vor allem — der Widerstand von Unternehmer und Manager gegen ihr geschmälertes Dispositionspouvoir.

In allen drei Varianten müssen bei der Konzeption einer kompensatorischen Intervention die Beschäftigungsfolgen des fortdauernden Zuwachses der Arbeitsproduktivität berücksichtigt werden. Der aus diesem Grund drohende Beschäftigungsrückgang kann durch eine Arbeitszeitverkürzung verhindert werden, ohne daß sich dadurch ein Druck auf die Profite ergeben würde.

5. Demokratiegemäße gesellschaftliche Bedingungen

Angesichts dieser auf der Grundlage der modernen Kreislauftheorie, historischer Erfahrung, aber auch politischer Spekulation abgeleiteten ge-

sellschaftlichen Folgen einer drastischen und andauernden Wachstumsreduzierung spräche »Wirklichkeitssinn« dafür, von jeglicher Forderung nach Wachstumsverlangsamung Abstand zu nehmen.

Die nachstehenden Überlegungen lassen sich jedoch von »Möglichkeitssinn« leiten:

1. Die Folgen eines Eintreffens der in Szenarien für den Club of Rome, von R. Heilbrunner u. a.¹¹ beschriebenen Krisen wären so katastrophal, daß selbst eine geringe Trefferwahrscheinlichkeit eine unveränderte Wachstumspolitik als verantwortungslos erscheinen läßt.

2. Selbst ohne Öko-Katastrophe läßt fortgesetztes ungezügelter Wachstum negative gesellschaftliche Folgen (z. B. neue Armut der verschiedenen Formen) erwarten.

3. Der Wirtschaftsprozess, dessen entropische Charakter von N. Georgescu-Roegen entdeckt und in seiner ganzen Bedeutung bloßgelegt¹² wird, stößt an Grenzen in Form von Vorräten an niedriger Entropie (z. B. Energieträger, industrielle Rohstoffe, wichtige Mineralien). Auch durch technische Fortschritte können diese nicht grundlegend hinausgeschoben werden, weil durch deren Anwendung auf Grund des Zweiten Hauptsatzes der Thermodynamik wiederum niedrigere in höhere Entropie umgewandelt wird. Ähnliches gilt für die Umweltproblematik: Abfälle, auch in Form von Giften, sind eine unausweichliche Folge des Industriesystems und können ebenfalls naturgesetzlich nicht, um in einem Bild zu sprechen, in Nichts aufgelöst werden. Das Marktsystem ist aber außerstande, jene Preissignale zu setzen, die den ökonomischen Folgen des Entropie-Problems gerecht werden. Es gibt keinen Markt für »Zukunftsgüter« (D. M. Nuti, S. 365), weil die zukünftigen Generationen, die auf diesem kaufen müßten, noch nicht existieren (N. Georgescu-Roegen, 1975, S. 374). Als Folge davon sind alle Preise begrenzter Ressourcen notorisch zu niedrig.

4. Nicht zuletzt gebieten die Würde des Menschen und damit der Respekt vor den Mitmenschen, auch der noch nicht geborenen, eine »Rekonstruktion der gesellschaftlichen Bedingungen des menschlichen Lebens«, die sich nicht ausschließlich von den Existenzbedingungen der gegenwärtigen ökonomischen Basisinstitutionen und den Expansionsvoraussetzungen der Gütererzeugung leiten lassen.

Wenn eine angemessene kompensatorische Intervention des öffentlichen Sektors die gesellschaftlichen und politischen Folgen einer Wachstumsverlangsamung mildern sollen, so dürften damit auch im günstigen Fall mit hoher Wahrscheinlichkeit Gefahren für die gegenwärtigen demokratischen Institutionen verbunden sein. Da in jedem Fall das Konfliktpotential zunimmt, weil Erwartungen enttäuscht, Machtpositionen aufgegeben oder geteilt werden müssen, kann damit gerechnet werden, daß Widerstand entsteht, der seinerseits wiederum einen Disziplinierungstrend erzeugt und umgekehrt. Wachsen dürfte deshalb die Gefahr eines verstärkten Einflusses der bürokratischen Apparate, die Entscheidungen fällen und Kontrolle ausüben: also des Staatsapparates, unter österreichischen Bedingungen der »Sozialpartner«. Wer davon ausgeht, daß die Handlungen und deshalb auch Kontrollmaßnahmen der Interessenvertretungen und politischen Parteien weitgehend einer aktiven Legitimation er-

mangeln, Legitimation bereits heute vielfach bloß durch Duldung gewährt erscheint, kann deshalb den Folgen einer selbst ökonomisch angemessen parierten Wachstumsverlangsamung nicht ohne Besorgnis entgegensehen.

Es gilt somit, die Gefahren einer Verhärtung autoritärer Tendenzen, die bürokratischen Apparaten immer innewohnen, zu vermindern. Als eine notwendige Voraussetzung hierfür erscheint ein offensiver, vorbeugender Ausbau der demokratischen Institutionen.

Folgende präventative Maßnahmen erscheinen geboten:

1. Verstärkung der aktiven demokratischen Legitimation der bestehenden Institutionen (Parteien, Interessenvertretungen, Mitbestimmungsgremien u. ä.).

2. Ausdehnung des Bereiches der »Kontrakteinkommen« durch »kontraktgemäße« Verwendung von Profiten. Die Verfügungsgewalt über Kapital ist durch verschiedene Maßnahmen zum Verhandlungsgegenstand zu machen. Beispiele: Gewährung von steuerlich begünstigten Investitionen und Rücklagen nur für prioritierte und kontrollierbare Verwendungszwecke; für Ausgaben ab einer bestimmten Höhe wäre das Einvernehmen mit Betriebsrat oder Gewerkschaft herzustellen. Auch R. Dahrendorfs neues liberales Credo sieht für eine »Ökonomie des Haushaltens« Regeln vor, die sowohl die private Verfügung über Gewinne als auch die uneingeschränkte Tarifhoheit begrenzen.

Dadurch dürfte die strategische Steuerungsfunktion der Profitrate abgeschwächt und die Beeinflußbarkeit der Verwendungsstruktur des Bruttonationalproduktes verbessert werden, Faktoren, die heute noch vielen gesellschaftlich erwünschten Reformen (z. B. im Verkehrswesen, in der Regionalplanung) enge Grenzen setzen. Es ist selbstverständlich, daß dadurch die soziale Stellung von Unternehmern und Managern verändert wird: sie werden gleichsam vorrangig zu Produktivitäts- und Rationalisierungsbevollmächtigten einer in höherem Maße als heute durch politische Prozesse denn durch profitgesteuertes Laissez faire »passierten« volkswirtschaftlichen und regionalen Produktionsstruktur.

3. Als Verhandlungsgegenstände wären zu unterscheiden:

- a) Fundamentalentscheidungen: Höhe von öffentlichen Ausgaben, ihre Zusammensetzung und regionale Verteilung; Höhe der Investitionen, ihre Zusammensetzung und regionale Verteilung; Höhe der Einkommen, also neben Löhnen auch Managereinkommen und in zunehmendem Maß Residualeinkommen, wobei darauf zu achten wäre, daß eine Problematisierung der Einkommensunterschiede nicht zu unersetzlichen Leistungseinbußen führt; Arbeitsumwelt usw.
- b) Marginalentscheidungen mit Routinecharakter: sie sind wie bisher zu fällen.

4. Als Verhandlungsberechtigte sind, nach Maßgabe des zu entscheidenden Problems, vorzusehen: die politischen und administrativen Repräsentanten der Gebietskörperschaften, die Unternehmensleitungen, die Betriebsräte und deren Interessenvertretungen sowie Repräsentanten von Betroffenen (z. B. Konsumenten) und wissenschaftliche Beratungsgremien. Es ist offensichtlich, daß ein solches Verfahren auf Konfliktlösungen im Konsenswege hinausläuft.

J. A. Schumpeter hat bereits vor mehr als 30 Jahren eine Entwicklung beschrieben, die der hier skizzierten gleicht.¹³ »Für die Unternehmer würde nichts mehr zu tun übrigbleiben« (S. 213), ist sein Fazit. »Die Leitung von Industrie und Handel würde eine Sache der gewöhnlichen Verwaltung, und das Personal würde unvermeidlich die Characteristica einer Bürokratie annehmen.« (S. 213 f.) Zweifellos würde der Schumpetersche Pionier-Unternehmer in einer Wirtschaft mit gebremstem Wachstum viel von seiner Funktion verlieren. Seine Aufgabe als gesellschaftlicher Sachwalter des Produktivitätsfortschrittes ist aber unter den geänderten Verhältnissen ebenso wichtig und gesellschaftlich sinnvoll wie als »schöpferischer Zerstörer« während der Hochzeiten kapitalistischer Dynamik. »Beinahe automatisch entstünde ein Sozialismus eines sehr gemäßigten Typs«, schreibt Schumpeter weiter (S. 214). Eine solche »Automatik« der Entwicklung zum Sozialismus selbst gemäßigten Typs kann heute, nach dreißig Jahren zusätzlicher historischer Erfahrung, zweifellos als unzutreffend bezeichnet werden.

6. Probleme und Entwicklungschancen

Diese gesellschaftlichen Bedingungen sollten die Gewähr dafür bieten, daß drastische und langandauernde Wachstumseinbußen ohne Demontage der demokratischen Institutionen absorbiert werden können. Eine Entwicklung in der hier vorgeschlagenen Richtung ist selbstverständlich nicht frei von zum Teil beträchtlichen Problemen. Einige davon seien erwähnt:

- Die Schwächung der Steuerungsfunktion der Profitrate wirft das Problem der Abstimmung von Mikroplänen auf.
- Interessenskonflikte werden aufgedeckt: an Konflikt- und Konsensbereitschaft werden höhere Anforderungen gestellt.
- Das Tempo der Entscheidungsfindung dürfte abnehmen.
- Negative Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität müssen aus diesem Grund nicht notwendigerweise eintreten, sind jedoch nicht unwahrscheinlich, bei der postulierten Wachstumsverlangsamung aber durchaus zielkonform. Ihnen steht überdies der fortgesetzte Zuwachs der Arbeitsproduktivität auf Grund des technischen Fortschrittes gegenüber.

Es braucht nicht besonders betont zu werden, daß einem Alleingang eines einzigen Landes, noch dazu eines kleinen Landes wie Österreich, bei der bewußten Drosselung des Wirtschaftswachstums schon wegen des Außenhandelszusammenhanges, aber auch wegen der Abwanderung von Spitzenkräften nach Ländern mit besseren Berufs- und Lebenschancen, enge Grenzen gesetzt sind. Die hier vorgeschlagene Reform der Entscheidungsverhältnisse ist deshalb vor allem für jene Fälle von Bedeutung, in denen internationale Schocks eine Wachstumsdrosselung erzwingen. Vorkehrungen für solche Fälle sollten jedoch zur rechten Zeit getroffen werden. Dies sollte besonders dann leichter sein, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen auch ohne von außen auferlegte Wachstumsverlangsamung in Einklang mit wesentlichen humanistischen, demokratisch-liberalen und sozialistischen Traditionen stehen.

Die Veränderung der Entscheidungsverhältnisse durch Ersatz von Netto-Investitionen durch Mehrproduktion für den öffentlichen Sektor mit möglicher Verstärkung autoritärer Tendenzen, vor allem aber deren Ausschaltung durch eine Ausweitung und Vertiefung durch demokratisch kontrollierte Entscheidungsverfahren, stellt einen tiefgreifenden Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse dar. Soll eine solche Metamorphose, wie gewünscht, in demokratischen Bahnen vor sich gehen, so ist zweifellos eine Art »Sozialvertrag« zwischen den großen sozialen Gruppen notwendig, der, um nicht eine unverbindliche Formel zu bleiben, von der aktiven Zustimmung der Menschen getragen sein müßte.

Hohe Anforderungen werden folglich an Arbeiter, Unternehmer und an technische, wissenschaftliche und administrative Spitzenkräfte gestellt. Deshalb ist es notwendig, den Arbeitern zu sagen, was sie zu fordern und zu lernen haben. Den Unternehmern ist klarzumachen, daß sie zwischen großen und kleinen Verlusten, zwischen mehr autoritären oder mehr demokratischen Verhältnissen optieren können, aber auch, daß sie bei Fortentwicklung zur echten sozialen Partnerschaft noch immer eine wichtige und sinnvolle gesellschaftliche Aufgabe zu erfüllen haben. Die wissenschaftlichen, administrativen und technischen Experten schließlich sind zu fragen, ob sie ein Leben in einer Gesellschaft mit geringeren Unterschieden der Einkommen und Vermögen bei partizipativen Konfliktlösungsverfahren oder in einer Gesellschaft mit größeren sozialen Unterschieden, autoritärer Konfliktlösungsstrategie und deshalb größeren und schmerzhafteren sozialen Konflikten vorziehen.

Österreich gehört wahrscheinlich zu den wenigen Ländern, in denen durch leidvolle historische Erfahrung und eine jahrzehntelange Praxis der Kooperation zwischen den großen sozialen Gruppen für die hier vorgeschlagene Entwicklung bereits wichtige bewußtseinsmäßige und institutionelle Anknüpfungspunkte vorhanden sind. Die Existenz eines großen nicht-privaten Produktionssektors bildet wegen des Fehlens von Residualeinkommen und Vermögenszuwächsen, die Privaten automatisch zufließen, eine weitere dieser Reformstrategie in Österreich zugute kommende institutionelle Voraussetzung.

ANMERKUNGEN

- 1 H. Ostleitner, Wachstum und gesellschaftliche Stabilität, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 1/1975, S. 15–32. Eine Krise befürchtet K. E. Boulding, *The Shadow of the Stationary State*, in: *DAEDALUS*, Fall 1973, S. 91–101; Arbeitslosigkeit erwarten B. M. Hudson and F. Sullivan, *Limited Growth, Problems of Full Employment, and the Viciousness of Easy Solutions*, in: *Socio-Economic Planning*, Vol. 8, 1974, S. 113–122.
- 2 R. Dahrendorf, *Ein neues liberales Credo*. Deutsche Version der Reith-Lectures, veröffentlicht in: *Die Zeit*, Nr. 53 (1974) und Nr. 2, Nr. 3, Nr. 4 (1975).

- 3 In Weiterführung von P. Kalmbach, G. Müller, H. Neuendorff, U. Rödel, W. Vogt, Zwischenbericht zum Projekt »Ökonomische Krisentendenzen im Kapitalismus der Gegenwart«, vervielfältigtes Manuskript, Starnberg, Jänner 1974, S. 3.
- 4 D. M. Nuti, On the Rate of Return on Investment, in: *Kyklos*, Vol. XXVII, 1974, Fasc. 2, S. 365.
- 5 E. Matzner, Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: H. Fischer (Hrsg.), *Das politische System Österreichs*, Wien 1974, S. 429—451.
- 6 Nach J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a. M. 1973, S. 15.
- 7 W. Vogt, Zur langfristigen Entwicklung eines kapitalistischen Systems, in: *Leviathan*, Heft 2, 1973, S. 170.
- 8 M. Kalecki, *Theorie der wirtschaftlichen Dynamik*, Wien 1967, S. 49—51.
- 9 Auf diesen Punkt hat mich K. Laski aufmerksam gemacht. Vgl. auch sein Buch *The Rate of Growth and the Rate of Interest in the Socialist Economy*, Wien 1972, insbesondere den Abschnitt »Types of Technological Progress«, S. 71—74.
- 10 T. Haavelmo, Multiplier Effect of a Balanced Budget, in: *Econometrica*, Vol. 13 (1945), S. 311—321.
- 11 Vgl. u. a. D. L. Meadows (et al), *The Limits to Growth*, New York 1972; *The No-Growth Society* mit Beiträgen aus zahlreichen Fachgebieten, in: *DAEDALUS*, Fall 1973; R. Heilbronner, *The Human Prospect*, in: *The New York Review of Books*, 24. 1. 1974; M. Mesarovic und E. Pestel, *Menschheit am Wendepunkt*, Stuttgart 1974.
- 12 N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and Economic Processes*, Cambridge 1971. Vor allem: *Energy and Economic Myths*, in: *The Southern Economic Journal*, Vol. 41, No. 3, Jan. 1975, S. 347—381.
- 13 J. A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München 1950.

Bauwirtschaft und öffentliche Hand

Wilhelmine Sponer

Einleitung

Die Bauwirtschaft nimmt auf Grund ihrer großen Bedeutung für die Konjunkturpolitik sowie für die Versorgung des Staates mit Infrastrukturleistungen eine Sonderstellung im Rahmen der Gesamtwirtschaft ein.

In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung muß man daher die Bauwirtschaft im Spannungsfeld von zwei Zielkomplexen sehen, nämlich den konjunkturpolitischen Zielen, die sich auf die Beeinflussung gesamtwirtschaftlicher Größen beziehen, und den Infrastrukturzielen, wie etwa bildungspolitische, verkehrspolitische, städtebauliche, Ziele des Gesundheitswesens, des Umweltschutzes und andere.¹

Das Bindeglied zwischen den beiden Zielkomplexen ist das Wirtschaftswachstum. Es ist Orientierungspunkt sowohl für die längerfristig wirkenden Dispositionen des Staates als auch für konjunkturpolitische Maßnahmen.

In diesem Artikel wird die Bedeutung der Bauwirtschaft für die österreichische Wirtschaft anhand der Daten dargelegt und insbesondere die Möglichkeit einer Einflußnahme seitens der öffentlichen Hand auf das Bauvolumen erörtert, wobei nur die direkte Einflußnahme über die öffentlichen Bauinvestitionen zur Diskussion steht, nicht aber indirekte durch andere konjunkturpolitische Maßnahmen, wie etwa die Geldpolitik oder Steuerpolitik.

Im Zusammenhang damit wird das Investitionsverhalten der öffentlichen Hand im Konjunkturverlauf seit den fünfziger Jahren sowie die generelle Einschätzung der Funktion konjunkturpolitischer Maßnahmen Gegenstand der Analyse sein.

Da aus gesellschaftspolitischen sowie sozialpolitischen Erwägungen eine bedingungslos antizyklische Konjunkturpolitik umstritten erscheint, ande-

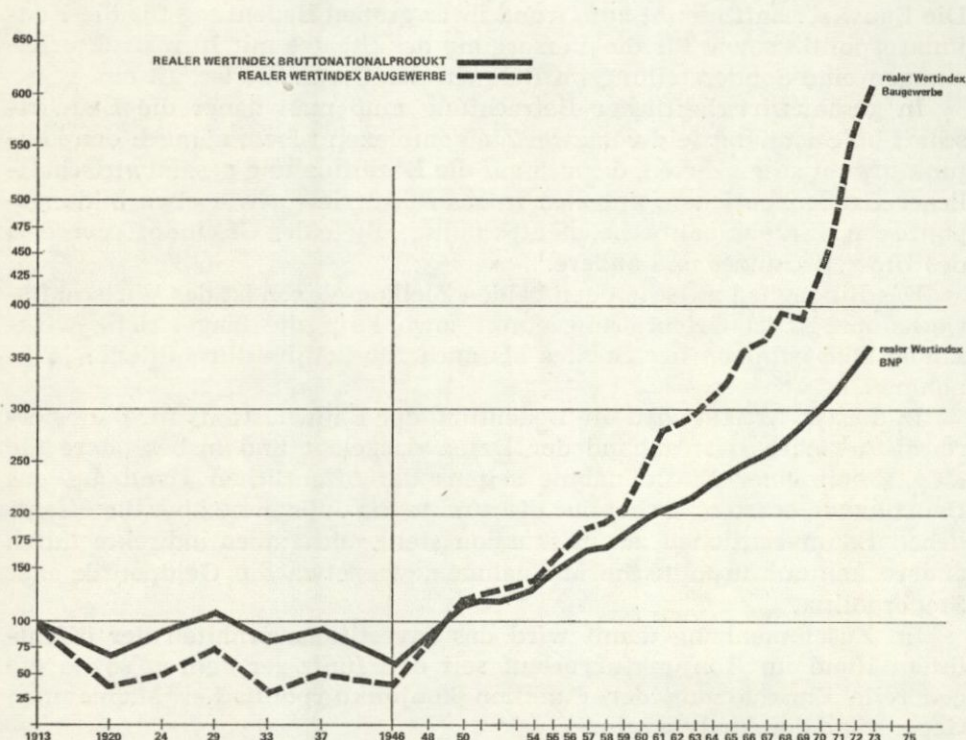
rerseits jedoch eine unkontrollierte Preisentwicklung im Bausektor ebenso wenig im Interesse der öffentlichen Hand gelegen ist, bedarf es einer langfristigen Investitions- und Finanzplanung seitens der öffentlichen Haushalte sowie einer rigorosen Bekämpfung des Preisauftriebs.

I. Bedeutung und Entwicklung der Bauwirtschaft im Rahmen der Gesamtwirtschaft

1. Entwicklung des Bauvolumens seit dem Ersten Weltkrieg

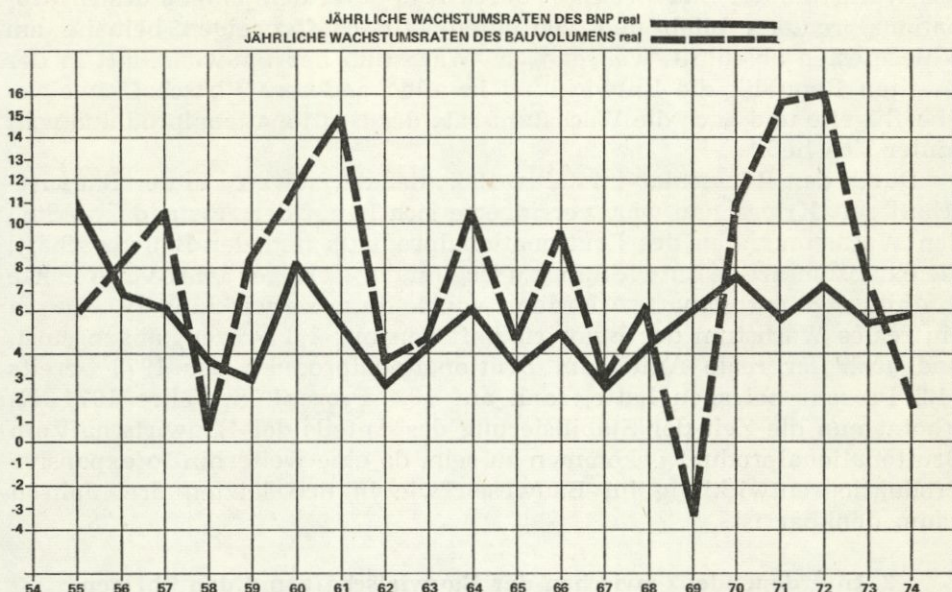
Die Bauwirtschaft ist ein Wirtschaftsbereich, der mit den übrigen Wirtschaftszweigen in engerem Zusammenhang steht als die meisten anderen Bereiche. Indem sie 40 Prozent aller in Österreich in die Endnachfrage eingehenden Investitionsgüter erzeugt und 70 Prozent ihrer Produkte ihrerseits Investitionen anderer Sektoren darstellen, ist sie von der Investitionstätigkeit der anderen Sektoren vollständig abhängig.²

Schaubild 1



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Entstehung des Bruttonationalprodukts.

Schaubild 2



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Entstehung des Bruttonationalprodukts.

Vor dem Ersten Weltkrieg war der Anteil der Bauwirtschaft am Bruttonationalprodukt mit 5,1 Prozent relativ hoch. Auch in der Konjunktur der zwanziger Jahre blieb der Zuwachs der Bauwirtschaft stets unter dem Wachstum des Bruttonationalprodukts und in der Weltwirtschaftskrise von 1929/30 erlitt die Bauwirtschaft stärkere Einbußen als selbst die Industrieproduktion; ihre Produktion sank um 53 Prozent.³ Erst im Jahr 1946 erreichte die Bauwirtschaft denselben Anteil am Bruttonationalprodukt wie im Jahre 1913, nämlich 5,1 Prozent. Infolge des großen Wiederaufbaubedarfes und der anhaltend regen Investitionstätigkeit nahm die Bauwirtschaft in der Zweiten Republik einen besonders kräftigen Aufschwung. Ihre Produktion stieg von 1937 bis 1963 um 355 Prozent oder durchschnittlich um 6 Prozent pro Jahr und wuchs damit stärker als alle anderen Wirtschaftszweige mit Ausnahme der Energiewirtschaft; ihr Beitrag zum Bruttonationalprodukt betrug im Jahre 1954 bereits 7 Prozent.

In der Periode des Wiederaufbaus nach 1945 weitete sich die Industrieproduktion um 184 Prozent und das Bauvolumen um 176 Prozent aus.

Im Zeitraum zwischen 1954 und 1973 nahm das Bruttonationalprodukt real um 175,8 Prozent zu, das reale Bauvolumen hingegen stieg im selben Zeitraum um 351,4 Prozent, also genau um das Doppelte!

1969 war in der Bauwirtschaft ein Rückgang von 3,3 Prozent zu verzeichnen, der jedoch durch den darauffolgenden besonders starken Aufschwung von 59,1 Prozent in den Jahren von 1970 bis 1973 mehr als kompensiert wurde.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß in der Ersten Republik das Wachstum der Bauwirtschaft durchwegs unter demjenigen des Bruttonationalprodukts blieb und von allen Wirtschaftszweigen beinahe am schlechtesten abschnitt, während das Wachstum der Bauwirtschaft in der Zweiten Republik die Entwicklung in allen anderen Wirtschaftszweigen überflügelte und auch die Wachstumsrate des Bruttonationalprodukts weit hinter sich ließ.⁴

Durch den Rückschlag im Jahre 1969, der der stärkste in der Bauwirtschaft seit Kriegsende war, verringerte sich kaum der Abstand zwischen den Wachstumsraten des Bruttonationalprodukts und der Bauwirtschaft; die explosionsartige Entwicklung zu Beginn der siebziger Jahre vergrößerte ihn hingegen sprunghaft. Allerdings wurde diese Entwicklung 1974 durch ein reales Wachstum der Bauwirtschaft von nur 1,8 Prozent abgebremst, und auch der reale Anteil am Bruttonationalprodukt, der 1973 bereits 11,2 Prozent betragen hatte, sank auf 10,4 Prozent im Jahre 1974. Es scheint nun die Zeit der Stabilisierung des Anteils der Bauwirtschaft am Bruttonationalprodukt gekommen zu sein, da eine weiterhin so expansive Produktionsentwicklung im Bauwesen wie in den letzten drei Jahren kaum denkbar ist.

2. Interdependenz zwischen der Bauwirtschaft und den übrigen Wirtschaftszweigen in Österreich

2.1 Verflechtungen auf der Produktionsseite

Wie schon gesagt, hängt die Bauwirtschaft mehr als alle anderen produzierenden Wirtschaftszweige von anderen Sektoren ab, bzw. steht sie mit diesen in enger wechselseitiger Beziehung.

Wie aus der 1964 für Österreich erstellten Input-Output-Analyse ersichtlich ist, entfielen 60 Prozent des Bruttoproduktionswertes der gesamten Bauwirtschaft (Bauhaupt- und Baunebengewerbe) auf die Wertschöpfung (gemeint ist hier und in der Folge die Bruttowertschöpfung). Das bedeutet, daß 60 Prozent des gesamten Wertes aller Bauleistungen direkt in den Baubetrieben selbst geschaffen wurden, während die restlichen 40 Prozent Vorleistungen darstellen, die von Betrieben anderer Branchen bezogen und weiterverarbeitet wurden.⁵ Einen höheren Wertschöpfungsanteil wiesen nur der landwirtschaftliche, der tertiäre Sektor und der Bergbau auf; der durchschnittliche Anteil der Wertschöpfung am Bruttoproduktionswert aller Branchen betrug 55 Prozent.⁶ Betrachtet man innerhalb des Bausektors nur den Hoch- und Tiefbau (Bauhauptgewerbe)⁷, so ist das Verhältnis von Wertschöpfung zu Vorleistungen noch krasser: 65 Prozent des Bruttoproduktionswertes wurden in den Unternehmen des Hoch- und Tiefbaus als Wert zugesetzt, 35 Prozent stammen als Vorleistungen aus Unternehmen anderer Branchen.

Aus diesem überdurchschnittlich hohen Anteil der Wertschöpfung am Bruttoproduktionswert ist auch der verhältnismäßig höhere Anteil der Bauwirtschaft am Bruttonationalprodukt von 9,2 Prozent gegenüber dem Anteil des Bruttoproduktionswertes der Bauwirtschaft am Bruttoproduk-

tionswert der gesamten österreichischen Wirtschaft von nur 8,3 Prozent erklärlich.

Die Wertschöpfung setzt sich aus vier Faktoren zusammen: der Arbeit — ausgedrückt durch die Löhne und Gehälter der in der Bauwirtschaft unselbständig Beschäftigten —, den verbrauchten Kapitalgütern, dem Betriebsüberschuß und den indirekten Steuern.

Der Anteil der Löhne und Gehälter am Brutton Produktionswert der Bauwirtschaft beträgt 32 Prozent; im Bauhauptgewerbe allein sogar 37 Prozent. Der durchschnittliche Anteil aller Industriezweige beträgt 23 Prozent, höher als im Baugewerbe ist er nur im Bergbau und im tertiären Sektor.⁸ Da die Anteile der übrigen Wertschöpfungsfaktoren am Brutton Produktionswert etwa dem Durchschnitt aller Branchen entsprechen, ist die hohe Wertschöpfungsquote in der Bauwirtschaft auf den hohen Anteil der Löhne und Gehälter zurückzuführen. Es gibt auch kaum einen Wirtschaftszweig, dessen Multiplikatorwirkung der Einkommen so groß ist. Berechnungen des Institutes für Siedlungs- und Wohnungswesen in der Deutschen Bundesrepublik für das Jahr 1964 ergaben für den Bausektor einen Einkommensmultiplikator von rund 5,5.⁹ Ein Vergleich mit anderen Industriesektoren zeigte, daß deren Multiplikatoreffekte geringer sind. Auch der Beschäftigungsmultiplikator war nach diesen Berechnungen bei der Bauwirtschaft am größten.¹⁰

So groß aber der Einkommenseffekt von Bauinvestitionen ist, so gering ist ihr Kapazitätseffekt. Das bedeutet, daß Bauinvestitionen viele Arbeitskräfte beanspruchen und hohe Konsumeinkommen schaffen, aber auf kurze Sicht die Produktionskapazität der Wirtschaft und das Güterangebot nur wenig steigen lassen.¹¹ Aus der Tatsache dieses großen Einkommenseffektes, der äußerst kurzfristig und in einem weit höheren Maß im Inland wirksam wird als der anderer Branchen, sowie aus der Tatsache des großen Einflusses der öffentlichen Hand auf das Bauvolumen resultiert die bereits erwähnte Schlüsselstellung der Bauwirtschaft im Rahmen der staatlichen Konjunkturpolitik.

Zählt man die Wertschöpfungsfaktoren derjenigen Vorleistungen, die die Bauwirtschaft aus anderen Wirtschaftszweigen bezieht, zu den Wertschöpfungsfaktoren der Bauwirtschaft selbst dazu und in weiterer Folge die Wertschöpfungsfaktoren aller jener Vorleistungen, die wiederum zur Erzeugung der Vorleistungen der Bauwirtschaft vonnöten waren, so erhält man ein Bild von der tatsächlichen Verflechtung der Bauwirtschaft mit der Gesamtwirtschaft. Denn zur Herstellung der in der Bauwirtschaft verwendeten Vorleistungen — etwa aus der Baustahl- oder Zementbranche — wurden wiederum die Wertschöpfungsfaktoren Arbeit, Kapital, Abschreibungen, Betriebsüberschuß und indirekte Steuern sowie andere Vorleistungen eingesetzt. Letztere Vorleistungen wurden wiederum irgendwo erzeugt, so daß im Endeffekt nicht nur 32 Prozent des Brutton Produktionswertes der Bauwirtschaft selbst (siehe oben), sondern ein wesentlich größerer Anteil in Löhne und Gehälter eingehen. Dieser kumulativ errechnete Anteil von Löhnen und Gehältern beträgt im Hoch- und Tiefbau 51 Prozent, im gesamten Bausektor liegt er zwischen 40 und 50 Prozent.¹² Ebenso kann man die kumulierte gesamte Wertschöpfung berechnen, die

im Hoch- und Tiefbau 95 Prozent des Bruttoproduktionswertes beträgt (im Baunebengewerbe beträgt dieser Anteil lediglich 85 Prozent). Höhere kumulative Nettoquoten gibt es nur im öffentlichen Dienst, im gesamten Tertiärsektor und im Bergbau.

Tabelle I

Anteil der Wertschöpfungsfaktoren am Bruttoproduktionswert in Prozent

	nicht kumuliert		kumuliert	
	Hoch- und Tiefbau	Bau- neben- gewerbe	Hoch- und Tiefbau	Bau- neben- gewerbe
Einkommen aus unselbständiger Arbeit*	34,4	21,6	46,6	37,8
Soziallohn	2,9	1,9	4,7	4,2
Lohnanteil zusammen	37,3	23,5	51,3	41,0
Betriebsüberschuß	19,2	17,4	26,6	27,4
indirekte Steuern (— Subventionen)	3,6	1,8	9,7	9,9
Abschreibungen	6,5	5,3	7,1	5,8
			94,7	85,1

Quelle: J. Skolka, Anwendung der Input-Output-Analyse, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1974.

* Für die Beurteilung der Kostenstruktur in der Baubranche sind nur die nicht kumulierten Anteile der Wertschöpfungsfaktoren am Bruttoproduktionswert aussagekräftig; allerdings hat sich in den letzten zehn Jahren die Kostenstruktur infolge der zunehmenden Kapitalintensität der Baubetriebe entscheidend verändert, so daß im Jahr 1972 der Anteil der Verdienste am Bauproduktionswert des Bauhauptgewerbes nur mehr 25 Prozent betrug.

Allerdings verringert sich der Einkommens- bzw. Konjunkturbelebungsseffekt für die inländische Wirtschaft in dem Maße, in dem einzelne Vorleistungen oder Kapitalgüter aus dem Ausland bezogen werden.

Will man die Außenhandelsverflechtungen ausschalten, um den tatsächlich nur im Inland wirksamen Einkommenseffekt festzustellen, so gibt darüber die nicht kumulierte Nettowertschöpfung Aufschluß. Sie ist im Bauhauptgewerbe mit 61,7 Prozent sehr hoch. Zum Vergleich seien hier nur die Nettowertschöpfungsquoten der Maschinenbauindustrie von 42 Prozent, der Textilindustrie von 34 Prozent oder der Eisen- und Stahlerzeugung von 28 Prozent angeführt.¹³

2.2 Verflechtung auf der Nachfrage(Verwendungs)seite

Wer sind die Abnehmer von Bauleistungen, die durch ihr Nachfrageverhalten eine Ausweitung bzw. Einschränkung des Bauvolumens bewirken? Der Anteil der Bauleistungen, die zur Weiterverarbeitung in die inländische Zwischennachfrage eingehen, beträgt 19 Prozent; im Bau-

hauptgewerbe sogar nur 13 Prozent. Der Rest, das sind 81 Prozent in der Bauwirtschaft insgesamt und 87 Prozent im Bauhauptgewerbe, wird von der Endnachfrage aufgenommen.¹⁴ Mit diesem hohen Anteil liegt das Bauwesen weit über dem Durchschnitt aller Branchen von 50 Prozent. Der Hoch- und Tiefbau liegt mit seinen 87 Prozent an dritter Stelle hinter der tabakverarbeitenden Industrie und dem öffentlichen Dienst.

Unterteilt man diese inländische Endnachfrage in die Nachfrage von Investoren bzw. Konsumenten, so werden 50 Prozent des Bruttoproduktionswertes der Bauwirtschaft von privaten, 21 Prozent von öffentlichen Investoren und 10 Prozent von öffentlichen und privaten Konsumenten nachgefragt. Im Hoch- und Tiefbau beträgt der Anteil der Investitionsgüter am Bruttoproduktionswert sogar 81 Prozent und liegt damit weit über dem Durchschnitt aller Branchen, wo dieser Anteil nur 12 Prozent beträgt. Vor allem der Anteil der öffentlich nachgefragten Bauleistungen von 21 Prozent — im Hoch- und Tiefbau sogar 25 Prozent — übersteigt denjenigen der anderen Branchen um ein Vielfaches: Die Anteile aller anderen Branchen sowie der durchschnittliche Anteil liegen unter 3 Prozent des jeweiligen Bruttoproduktionswertes.¹⁵ Berücksichtigt man neben den Bauleistungen, die in die Endnachfrage eingehen, auch diejenigen, die in die Zwischennachfrage eingehen, also von Firmen anderer Branchen weiterverarbeitet werden, bis sie in ein Finalprodukt Eingang finden, so erhält man die kumulativ berechnete Endnachfrage nach Leistungen des Hoch- und Tiefbaus.

So betrachtet wurden 61 Prozent der Bauleistungen von privaten und 26 Prozent von öffentlichen Investoren nachgefragt, so daß 87 Prozent des Bauproduktionswertes Investitionsgüter darstellen.¹⁶

Durch den hohen Anteil von Investitionsgütern an den Bauleistungen können konjunkturpolitische Maßnahmen, die das Bauvolumen betreffen, in erster Linie durch eine Ausweitung bzw. Einschränkung des privaten, vor allem aber des öffentlichen Investitionsvolumens wirksam werden.

Wie durch eine Ausweitung des Bauvolumens auf Grund des hohen Anteils von Löhnen und Gehältern am Bauproduktionswert über die Multiplikatorwirkung der Einkommen relativ kurzfristig ein konjunkturbelebender Effekt erzielt wird, so kann ein längerfristiger Wachstumseffekt insbesondere durch die Ausweitung des Bauvolumens auf Grund der Nachfrage nach Infrastrukturleistungen erzielt werden.

3. Entwicklung der Produktionsstruktur im Bauhauptgewerbe

3.1 Der Anteil der Bausparten am Bruttoproduktionswert des Bauhauptgewerbes (Bauproduktionswert)

Seit 1968 erlaubt das Vorhandensein der Baustatistik eine genaue Aufgliederung der Bauwirtschaft und damit ein Erfassen des öffentlichen Bauvolumens nach Bausparten. Das Bauhauptgewerbe wird in der Statistik in die drei Hauptbausparten Hochbau, Tiefbau und Adapierungsbau unterteilt, die — mit Ausnahme des Adaptierungsbaus — ihrerseits wieder in folgende Subbausparten unterteilt werden:

Hochbau: Wohnbau, sonstiger Hochbau, landwirtschaftlicher Nutzbau;
Tiefbau: Straßenbau, Brückenbau, Kraftwerks- und Kraftwerkstollenbau,
sonstiger Tiefbau.

In den vergangenen sechs Jahren (1968 bis 1974) gingen die Anteile des Hochbaus und des Adaptierungsbaus am Bauvolumen zurück, während das Tiefbauvolumen seinen Anteil von 41 Prozent im Jahre 1968 auf 43 Prozent im Jahre 1974 ausweiten konnte. Der Anteil des Hochbaus stieg bis zum Jahre 1972, sank aber in den letzten zwei Jahren beträchtlich (von 53,2 Prozent auf 50,0 Prozent).¹⁷

Einen tieferen Einblick in die Veränderungen der Produktionsstruktur gewährt eine Unterteilung der Hauptbauparten in ihre Subbauparten:

Der Wohnbau verringerte seinen Anteil sowohl am Hochbauvolumen als auch am gesamten Bauproduktionswert, und zwar fast genau in dem Maß wie der Anteil des sonstigen Hochbaus stieg. Die Anteile des Straßen- und Brückenbaus sowie des Kraftwerksbaus am Tiefbauvolumen sanken zugunsten des sonstigen Tiefbaus; ihre Anteile am gesamten Bauproduktionswert hingegen stiegen auf Kosten des Hochbaus. In den Anteilsschwankungen des sonstigen Hochbaus, der zum Großteil aus industriell-gewerblichen und anderen vorwiegend privaten Bauten besteht, spiegeln sich die Strukturveränderungen im Bauvolumen im Konjunkturverlauf.

Tabelle II
Umsatzentwicklung im Bauhauptgewerbe

	Hochbau	Tiefbau	Adaptierungs- bau	Bauproduktions- wert
1968	11.191,90	8.951,43	1.874,73	22.018,06
1969	11.922,52	9.324,11	1.795,49	23.042,12
1970	13.410,77	10.244,59	1.902,02	25.557,38
1971	16.129,67	12.828,47	2.061,11	31.019,25
1972	21.170,25	16.183,05	2.408,72	39.762,02
1973*	22.375,82	18.684,27	2.551,23	43.608,28
1974*	23.809,03	20.371,73	3.477,33	47.657,12

Prozentueller Anteil der Umsätze am Bauproduktionswert
(= Umsatz aus Bautätigkeit)

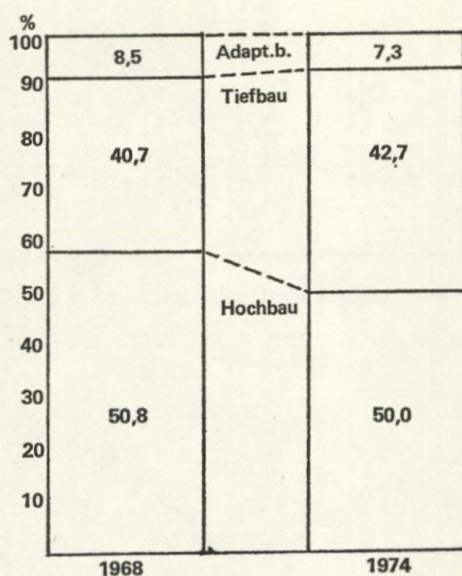
1968	50,8	40,7	8,5	100,0
1969	51,7	40,5	7,8	100,0
1970	52,5	40,1	7,4	100,0
1971	52,0	41,4	6,6	100,0
1972	53,2	40,7	6,1	100,0
1973*	51,3	42,8	5,9	100,0
1974*	50,0	42,7	7,3	100,0

Quelle: Stand und Leistungen des Bauhauptgewerbes 1968, 1969, 1970. Baustatistik des ÖSTZA 1971, 1972.

* Ergebnisse der Monatsmeldungen im Bauhauptgewerbe (Stichprobenerhebung des ÖSTZA). Umsätze ab 1973 ohne Mehrwertsteuer.

Schaubild 3

Anteile der Hauptbauparten am Bauproduktionswert



Quelle: Stand und Leistungen des Bauhauptgewerbes 1968; Ergebnisse der Monatsmeldungen im Bauhauptgewerbe 1974.

Tabelle III

Anteile der Bauparten am Bauproduktionswert

	Wohnbau	Sonst. Hochbau	landw. Nutzbau	Straßen- und Brückenbau	Kraftwerksbau	Sonst. Tiefbau	Adaptierungs- bau
1968	26,7	22,5	1,7	22,6	5,2	12,8	8,5
1969	25,6	24,6	1,6	21,9	3,3	15,2	7,8
1970	25,2	25,7	1,6	21,3	3,7	15,1	7,4
1971	24,2	26,8	1,0	22,6	3,9	14,9	6,6
1972	25,3	26,9	1,0	20,7	3,4	16,6	6,1
1973*	22,3	28,4	0,6	20,0	5,2	17,6	5,9
1974*	21,4	27,7	0,6	23,0	4,5	15,5	7,3

Anteile der Subbausparten an den Hauptbausparten

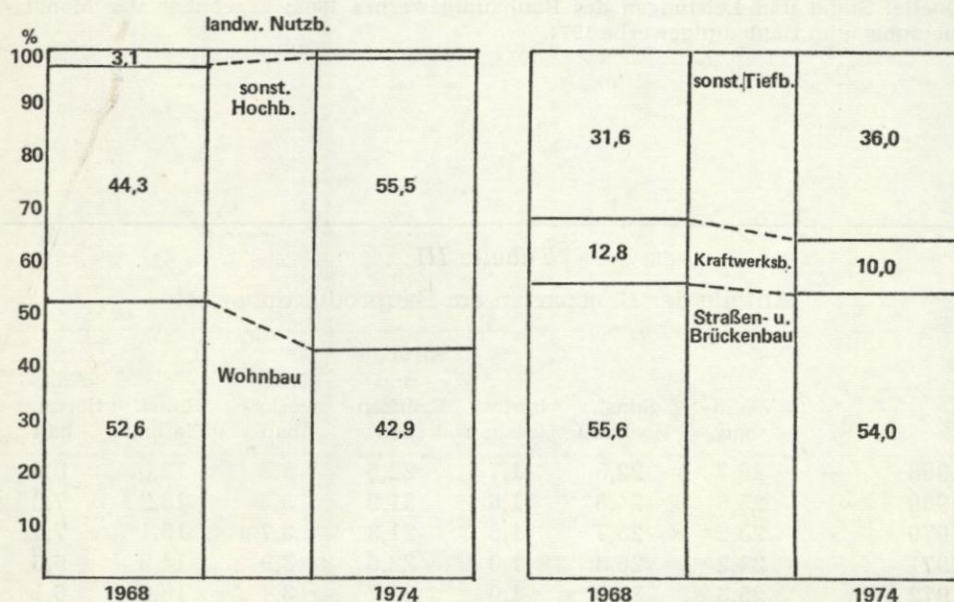
	Hochbau			Tiefbau		
1968	52,6	44,3	3,1	55,6	12,8	31,6
1969	49,5	47,5	3,0	54,1	8,2	37,7
1970	47,9	49,0	3,1	53,1	9,2	37,7
1971	46,5	51,5	2,0	54,7	9,3	36,0
1972	47,5	50,5	2,0	51,0	8,2	40,8
1973*	43,5	55,4	1,1	46,9	12,0	41,1
1974*	42,9	55,5	1,6	54,0	10,0	36,0

Quelle: Baustatistik des ÖSTZA.

* Ergebnisse der Monatsmeldungen im Bauhauptgewerbe des ÖSTZA; Umsätze ohne Mehrwertsteuer.

Schaubild 4

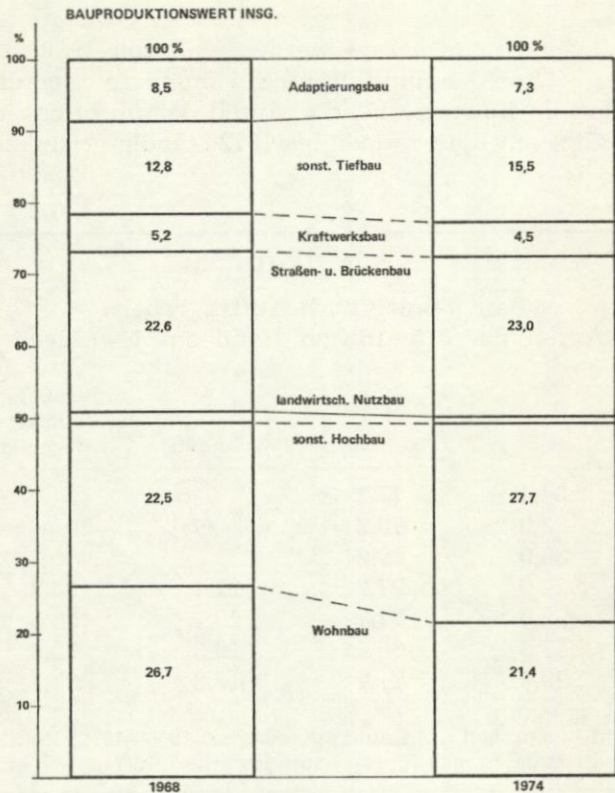
Anteile der Subbausparten an den Hauptbausparten



Quelle: Stand und Leistungen des Bauhauptgewerbes 1968; Ergebnisse der Monatsmeldungen im Bauhauptgewerbe 1974.

Schaubild 5

Anteile der Bausparten am Bauproduktionswert



Quelle: Stand und Leistungen des Bauhauptgewerbes 1968; Ergebnisse der Monatsmeldungen im Bauhauptgewerbe 1974.

3.2 Bauvolumen nach Auftraggebern

Der Anteil des im öffentlichen Auftrag erzielten Umsatzes im Hochbau sank von 34,4 Prozent im Jahre 1968 auf 27,5 Prozent im Jahre 1973, im Jahre 1974 war ein leichter Anstieg auf 29 Prozent zu verzeichnen.

Auch im Tiefbau sank der Anteil des öffentlichen Bauvolumens von 77 Prozent im Jahre 1968 auf 69 Prozent 1973 und stieg gleichfalls 1974 wieder auf 72 Prozent.

Der Anteil des öffentlichen Bauvolumens am gesamten Produktionswert sank von 51 Prozent im Jahre 1968 auf 41 Prozent im Jahre 1973. Auch hier war 1974 ein starker Anstieg auf 47 Prozent zu verzeichnen.

In den einzelnen Subbausparten zeigt sich ein ähnliches Bild.¹⁸

Sogar beim Straßen- und Brückenbau sank der Anteil der öffentlichen Auftraggeber von 83 Prozent im Jahre 1971 auf 72 Prozent im Jahre 1973.

Im Wohnbau verringerte sich der Anteil im selben Zeitraum von 22 auf 18 Prozent. Wie in den Hauptbauparten weiteten sich 1974 auch beim Wohnbau und Straßen- und Brückenbau die Anteile des öffentlichen Bauvolumens aus.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß von 1968, das heißt also seit Beginn der letzten Konjunkturaufschwungphase oder dem Ende der letzten Rezession im Baugewerbe, der Anteil der im öffentlichen Auftrag getätigten Umsätze am Bauvolumen bis 1972 ständig gesunken ist.

Tabelle IV

Bauvolumen nach Auftraggebern

Prozentueller Anteil der öffentlichen Hand am jeweiligen Bauvolumen

	Hochbau	Tiefbau	Wohnbau	Straßen- und Brückenbau	Bau- volumen insgesamt
1968	34,4	77,2			51,0
1969	32,9	78,2			50,5
1970	30,0	79,2			49,5
1971	29,0	77,2	22,1	83,2	48,8
1972	28,0	77,7	20,4	80,5	48,1
1973	27,5	68,6	18,3	72,2	41,4
1974	29,0	71,7	18,8	87,4	46,9

Quelle: Stand und Leistungen des Bauhauptgewerbes 1968—1970; Baustatistik 1971/72; Ergebnisse der Monatsmeldungen im Bauhauptgewerbe 1973/74.

Eine genauere Aufgliederung des gesamten österreichischen Bauvolumens nach Investoren ist auf Grund der Daten, die das Bundesministerium für Bauten und Technik seit dem Jahre 1969 aus den Budgetzahlen errechnet, möglich.¹⁹ Der Vorteil dieser Zahlen ist, daß sie auch die weitgehende Erfassung der Sondergesellschaften²⁰ ermöglichen, die in der Baustatistik zum privaten Bauvolumen gezählt werden und vor allem im Tiefbaubereich immer mehr an Bedeutung gewinnen. Immerhin entfielen im Jahre 1973 bereits 5 Prozent des gesamten Bauvolumens Österreichs auf sie (siehe Tabelle V). Der öffentliche Anteil beträgt daher mit Sondergesellschaften etwa 55 Prozent.

Berücksichtigt man auch den Anteil, den die öffentliche Hand an der Finanzierung des Bauvolumens hat, so kommt man zu einem öffentlich beeinflussten Bauvolumen von über 60 Prozent. Der Wohnbau allein wurde 1964 zu 62 Prozent aus öffentlichen Mitteln (v. a. Mittel der Wohnbauförderung) bestritten.²¹

Der Einfluß der öffentlichen Hand auf die Finanzierung des Bauvolumens unter Berücksichtigung der Investitionsförderung von privaten Haushalten seitens der öffentlichen Hand in Form von Darlehen und Zuschüssen geht jedoch noch über die genannten Zahlen hinaus und betrug 1964 nach einer Schätzung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen etwa 80 Prozent des Bauvolumens.²² Da jedoch dieses Bauvolumen nicht als Manövriermasse für kurzfristig wirksame konjunkturpolitische Maßnahmen eingesetzt werden kann, beschränkt sich dieser Artikel auf das direkt von der öffentlichen Hand beeinflusste Bauvolumen (siehe auch Einleitung).

Tabelle V
Bauvolumen Österreichs zu laufenden Preisen
Anteile der Investoren in Prozent

	Bund	Wasserbau und Verbände	Bundesländer ohne Wohnbau	Gemeinden	öffentliche Betriebe	Elektrizitäts- wirtschaft	Wohnbau	Sozialbauten	Industrie	gewerbliche Bauten	Sonderbauten	Bauvolumen insgesamt	davon öffentlich*
1970	13,8	3,4	9,4	10,8	1,0	3,0	37,3	0,6	6,2	12,5	2,0	100,0	41,1
1971	13,9	3,1	8,4	10,3	1,3	3,3	36,2	0,8	6,4	15,0	1,3	100,0	40,1
1972	12,0	3,0	7,0	11,1	2,0	3,5	33,2	0,7	7,0	18,3	2,2	100,0	38,6
1973**	10,7	3,0	6,6	10,1	1,8	3,7	35,2	0,8	5,0	18,1	5,0	100,0	35,7
1974**	11,9	3,0	6,4	10,7	2,3	4,3	32,2	0,8	5,2	19,2	4,0	100,0	38,5
1975**	10,6	3,0	6,5	9,7	2,3	4,1	32,6	0,8	5,3	21,0	3,9	100,0	31,2

Quelle: Vorschau des Bundesministeriums für Bauten und Technik

* Investitionen des Bundes, der Wasserbau-Verwaltung und -Verbände, der Bundesländer ohne Wohnbau, der Gemeinden ohne Wohnbau, der öffentlichen Betriebe (Post, Bahn), der Elektrizitätswirtschaft.

**vorläufige Zahlen.

	öffentliches Bauvolumen inklusive Wohnbau insgesamt	öffentliches Bauvolumen inklusive 20 Prozent des Wohnbaues	öffentliches Bauvolumen inklusive 20 Prozent des Wohnbaues u. Sonderbauten
1970	78,4	48,6	50,6
1971	76,3	47,6	48,6
1972	71,8	45,2	47,4
1973	70,9	42,7	47,7
1974	70,7	44,9	58,9
1975	63,8	37,7	41,6

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grund der Vorschau des Bundesministeriums für Bauten und Technik.

3.3 Entwicklung der Auftragsbestände

Die Zahlen über den Auftragsbestand signalisieren unmittelbarer als die Umsatzzahlen die konjunkturelle Lage in der Bauwirtschaft, da sie Aufschluß über die zu erwartenden Umsätze geben.

Eine Aufschlüsselung des Auftragsstands nach Auftraggebern zeigt ein interessantes Bild: Am 30. September 1968 bestanden 58,3 Prozent des gesamten Auftragsvolumens aus öffentlichen Aufträgen; im Jahre 1972, dem Jahr der höchsten Baukonjunktur, waren es nur 49,5 Prozent; 1973 und 1974 stiegen die öffentlichen Anteile jedoch wieder auf 54,2 beziehungsweise 56,8 Prozent.

Tabelle VI

Prozentueller Anteil der öffentlichen Aufträge
am Auftragsvolumen per 30. September²³

	Hochbau	Tiefbau	Wohnbau	Straßenbau	Bauproduktionswert insgesamt
1968	44,8	80,1	38,2	90,5	58,3
1969	41,0	81,2	34,1	92,4	56,1
1972	32,5	73,3	26,4	75,3	49,5
1973	40,1	72,3	27,9	68,7	54,2
1974	40,6	76,3	30,0	77,5	56,8

Quelle: Halbjahresmeldung über den Auftragsüberhang im Baugewerbe per 30. September des ÖSTZA. Für 1970 und 1971 wurden diese Erhebungen nicht durchgeführt.

Die Verschiebungen des öffentlichen Anteils zeigen sich sowohl am Bau- als auch am Auftragsvolumen. Dabei ist bei den Wendepunkten ein time-lag von einem Jahr zu beobachten: gemessen am Bauvolumen sank der öffentliche Anteil bis zum Jahr 1973 und stieg erst 1974 wieder an, während die Auftragsüberhangstatistik ein starkes Sinken des öffentlichen Anteils bis 1972 und bereits 1973 einen deutlichen Anstieg verzeichnete.

Die Erklärung für diese Entwicklung liegt nicht in erster Linie darin, daß der öffentliche Auftraggeber eine antizyklische Politik betrieb, sondern daß in Überhitzungsphasen die private Nachfrage nach Bauleistungen eher als die öffentliche befriedigt wird. Der Grund dafür dürfte darin liegen, daß die Bauwirtschaft im privaten Bereich in der Regel ihre Gewinne schneller realisieren kann als im öffentlichen, was sicher auch der schwerfälligeren bürokratischen Abwicklung von Rechtsgeschäften durch die öffentliche Hand zuzuschreiben ist, und daher bestrebt ist, ihre überausgelasteten Kapazitäten optimal einzusetzen. Machen sich jedoch die ersten Anzeichen einer Stabilisierung der Auftragslage bemerkbar, wie

dies im Verlauf des Jahres 1973 spürbar war, so greifen die Firmen in verstärktem Maß auf öffentliche Aufträge zurück; sinkt etwa das gesamte Auftragsvolumen oder bleibt zumindest gleich, so hat dies eine starke Ausweitung des öffentlichen Auftragsvolumens zur Folge.

II. Bauinvestitionen als Instrument der Konjunkturpolitik

1. Einschätzung der konjunkturpolitischen Funktion öffentlicher Bauinvestitionen

Das Schwergewicht bei der Wahl konjunkturpolitischer Steuerungsinstrumente liegt im wesentlichen in drei Bereichen:

- der Geldpolitik,
- der ausgabenorientierten Budget- und Finanzpolitik,
- der einnahmeorientierten Budget- und Finanzpolitik.

Sowohl Geldpolitik als auch ausgabenorientierte Budgetpolitik wollen vor allem durch Einflußnahme auf das Investitionsvolumen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung steuern.

Die Einschätzung der konjunkturpolitischen Funktion von öffentlichen Bauinvestitionen ist gekennzeichnet durch zwei einander entgegengesetzte wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele. Denn das Konzept der klassischen Keynes'schen Konjunkturpolitik, das nicht primär auf das Ziel der Versorgung einer Volkswirtschaft mit Infrastrukturleistungen abgestellt ist, sondern in erster Linie beschäftigungs- und einkommenspolitische Ziele anstrebt, kann in Widerspruch mit einer Infrastrukturpolitik kommen, die sich primär davon leiten läßt, den gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht zu werden.

In der Folge soll nicht nur die Entwicklung der baulichen Bundesinvestitionen im engeren Sinn, das heißt die Investitionen nur der Hoheitsverwaltung, sondern auch die Entwicklung aller öffentlichen Investitionen im Konjunkturverlauf seit den fünfziger Jahren gezeigt und analysiert werden.

Ferner wird versucht, den Anteil, den die Bauinvestitionen an den gesamten öffentlichen Investitionen, das sind alle Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden und an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen haben, zu bestimmen.

2. Entwicklung der öffentlichen und privaten Investitionen im allgemeinen und der Bauinvestition im besonderen

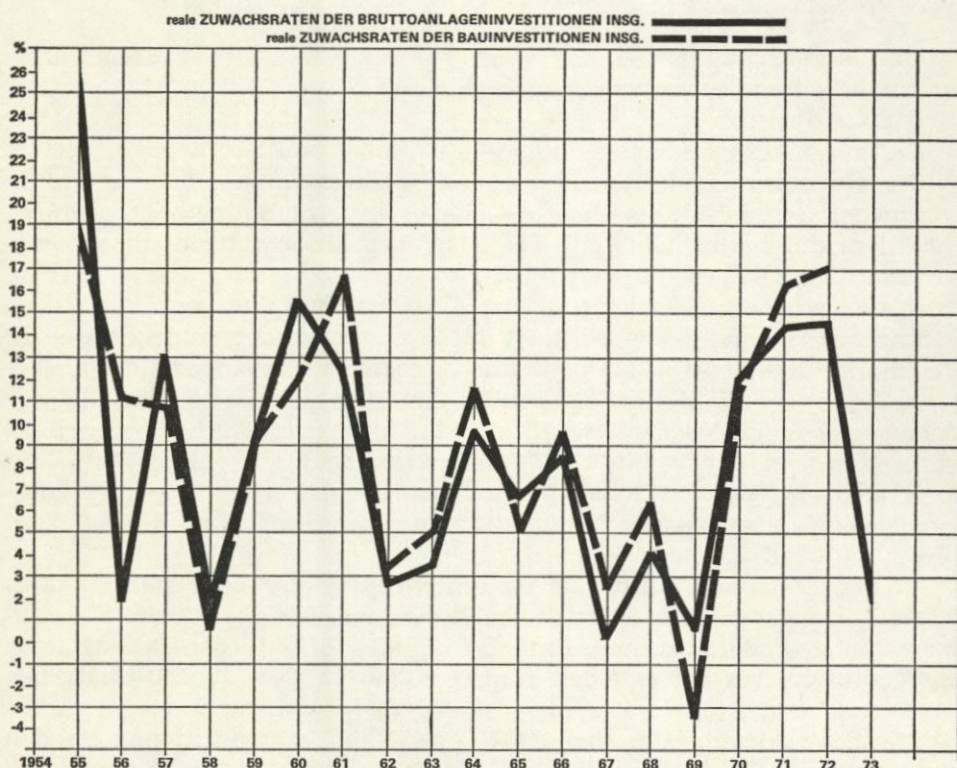
Der Anteil der baulichen Bruttoinvestitionen an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen schwankte in den letzten zwanzig Jahren zwischen 50 und 57 Prozent.

Die Schwankungen der realen Zuwachsraten der Bauinvestitionen waren meist größer als die der Bruttoeinlageinvestitionen.²⁴ (Vgl. Schaubild 6.)

Die Bruttoanlageinvestitionen insgesamt verliefen seit den fünfziger Jahren im wesentlichen parallel zum Bruttonationalprodukt, schwankten jedoch viel stärker.

Die privaten Bruttoanlageinvestitionen verliefen in der Tendenz parallel zu den Gesamtinvestitionen, schwankten aber stärker als diese, so daß die Schwankungen der privaten Investitionen relativ zu jener des Bruttonationalprodukts noch größer waren als die der gesamten Investitionen.

Schaubild 6



Quelle: Eigenberechnung aus den Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

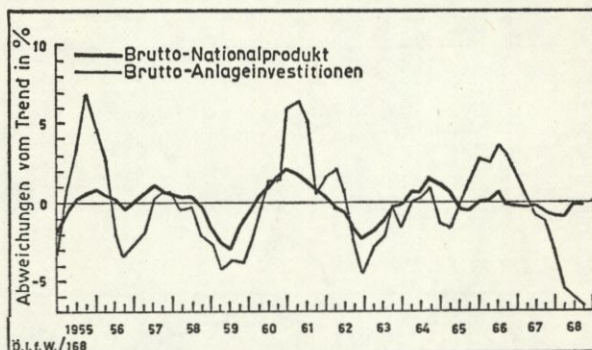
Da die Bruttoanlageinvestitionen im Durchschnitt etwa zu 75 Prozent aus privaten Investitionen bestehen und nur zu 25 Prozent aus öffentlichen, so bestimmen die privaten Investitionen maßgeblich den Konjunkturverlauf der Gesamtinvestitionen und damit bis zu einem gewissen Grad auch den des Bruttosozialprodukts, da eine Interdependenz zwischen den beiden Größen besteht.²⁵

Die öffentlichen Investitionen weisen gemessen an den Standardabweichungen von ihrem Trend größere jährliche Schwankungen auf als die

privaten und diese wiederum größere jährliche Schwankungen als die Bruttoanlageinvestitionen insgesamt.²⁶ Die Schwankungen sowohl der öffentlichen als auch der privaten Investitionen sind also überdurchschnittlich, aber gegensätzlich. Nur so ist zu erklären, daß der Verlauf der Gesamtinvestitionen relativ zu den Privatinvestitionen geglättet erscheint.

Schaubild 7

Konjunkturschwankungen von Brutto-Anlageinvestitionen und Brutto-Nationalprodukt



Quelle: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 11/1969; A. Stanzel, Anlageinvestitionen im Konjunkturverlauf.

Die öffentlichen Investitionen sind aber nicht so bedeutend, daß die Kurve der Gesamtinvestitionen ganz ausgeglichen wird. Die Bauinvestitionen insgesamt schwanken ebenso wie die Ausrüstungsinvestitionen zyklisch, doch ist ihr Konjunkturmuster weniger regelmäßig als das der Ausrüstungsinvestitionen, was mit dem relativ hohen Anteil der öffentlichen Hand an den Bauinvestitionen zusammenhängt.

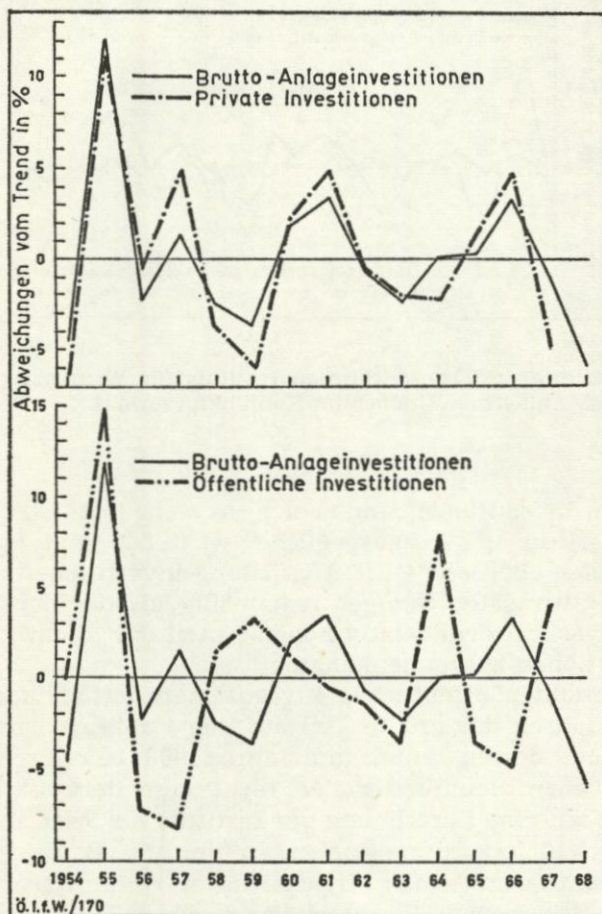
Von den gesamten öffentlichen Investitionen entfiel in den fünfziger und sechziger Jahren der größte Teil auf den Funktionsbereich Straßen- und Brückenbau, dessen Anteil im Jahre 1968 35,2 Prozent betrug.²⁷ Da die öffentlichen Bauinvestitionen nicht gesondert statistisch erfaßt werden, wurde auf eine Berechnung des Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahre 1965 zurückgegriffen, in der die Bauinvestitionen des öffentlichen Sektors laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung für den Zeitraum von 1950 bis 1964 berechnet wurden.²⁸ Die Investitionen des öffentlichen Sektors umfassen Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden, autonomen Fonds, Sozialversicherungsträgern und Kammern; nicht aber öffentliche Betriebe und Investitionsförderung.

Die öffentlichen Investitionen bestehen etwa zu 90 Prozent aus Bauten. Seit 1950 schwankte dieser Anteil der Bauten an den Bruttoinvestitionen

des öffentlichen Sektors zwischen 88 und 91 Prozent. Da es für die Zeit nach 1964 keine derartigen Angaben über die öffentlichen Bauinvestitionen gibt, wurde der Anteil der Bauinvestitionen des Bundes an den gesamten Bundesinvestitionen (Spalte 6 von Tabelle VII), der ebenfalls zwischen 87 und 91 Prozent lag, für die Berechnung des Anteils der Bau- an den öffentlichen Investitionen herangezogen (siehe Tabelle VII).

Schaubild 8

Konjunkturschwankungen der privaten und öffentlichen Investitionen



Quelle: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 11/1969; A. Stanzel, Anlageinvestitionen im Konjunkturverlauf.

Tabelle VII

Anteile der öffentlichen baulichen an den gesamten Bauinvestitionen
zu lf. Preisen

	Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors absolut ¹	Wachstumsraten der Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors in %	Öffentliche Bauinvestitionen absolut	Wachstumsraten der öffentlichen Bauinvestitionen in %	Bauinvestitionen in % des öffentlichen Sektors	Anteil d. Bauinvestitionen des Bundes an den Bundesinvestitionen (nur Hoheitsverwaltung) ³	Bauliche Bruttoanlageinvestitionen absolut	Reale Wachstumsraten der Bauinvestitionen in %	Bauinvestitionen d. öffentl. Sektors in % der baulichen Bruttoanlageinvestitionen
1950	1.861		1.637		88,0		4.613		35,5
1951	2.784	+ 49,6	2.486	+ 51,9	89,3		6.943	+ 9,7	35,8
1952	2.865	+ 2,9	2.581	+ 3,8	90,1	84,5	7.218	— 3,6	35,8
1953	3.039	+ 6,1	2.743	+ 6,3	90,3	98,5	6.688	— 8,6	41,0
1954	3.333	+ 9,7	2.980	+ 8,6	89,4	85,4	9.513 ⁴	+ 20,1	31,3
1955	4.043	+ 21,3	3.544	+ 29,2	87,7	82,0	11.263	+ 18,9	31,5
1956	4.267	+ 5,5	3.743	+ 5,6	87,7	84,5	13.894	+ 11,0	26,9
1957	4.593	+ 7,6	4.064	+ 8,6	88,5	85,8	15.680	+ 10,7	25,9
1958	5.401	+ 17,6	4.838	+ 19,0	89,6	88,3	16.290	+ 0,5	29,7
1959	6.077	+ 12,5	5.441	+ 12,5	89,5	89,6	18.029	+ 9,1	30,2
1960	6.918	+ 13,8	6.193	+ 13,8	89,5	90,0	20.773	+ 12,1	29,8
1961	7.813	+ 12,9	7.039	+ 13,7	90,1	90,6	25.258	+ 16,7	27,9
1962	8.354	+ 6,9	7.427	+ 5,5	88,9	89,7	26.549	+ 3,4	28,0
1963	9.146	+ 9,5	8.160	+ 9,9	89,2	89,3	29.752	+ 4,9	27,4
1964	10.540	+ 15,2	9.411	+ 15,3	89,3	88,4	33.201	+ 11,8	28,3
1965	11.651	+ 10,5	10.288 ²	+ 9,3		88,3	38.400	+ 5,0	26,8
1966	12.539	+ 7,6	10.947	+ 6,4		87,3	42.577	+ 9,7	25,7
1967	14.414	+ 15,0	12.728	+ 16,3		88,3	43.976 ⁵	+ 2,4	29,0
1968	15.010	+ 4,1	13.299	+ 4,5		88,6	45.051	+ 6,5	29,5
1969	15.552	+ 3,6	14.059	+ 5,7		90,4	45.793	— 3,5	30,7
1970	17.527	+ 12,7	15.687	+ 11,6		89,5	53.429	+ 11,9	29,4
1971	21.007	+ 19,9	19.263	+ 12,8		91,7	65.784	+ 16,3	29,3
1972	25.135	+ 19,7					88.120	+ 17,1	

Quellenangaben: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz, Beilage O 6 aus: Wirtschafts- und sozialistisches Handbuch der AK Wien;

1 bis 1964: H. Kramer, Die Investitionen der öffentlichen Verwaltung, MB, Heft 11/1965, ab 1964: VGR;

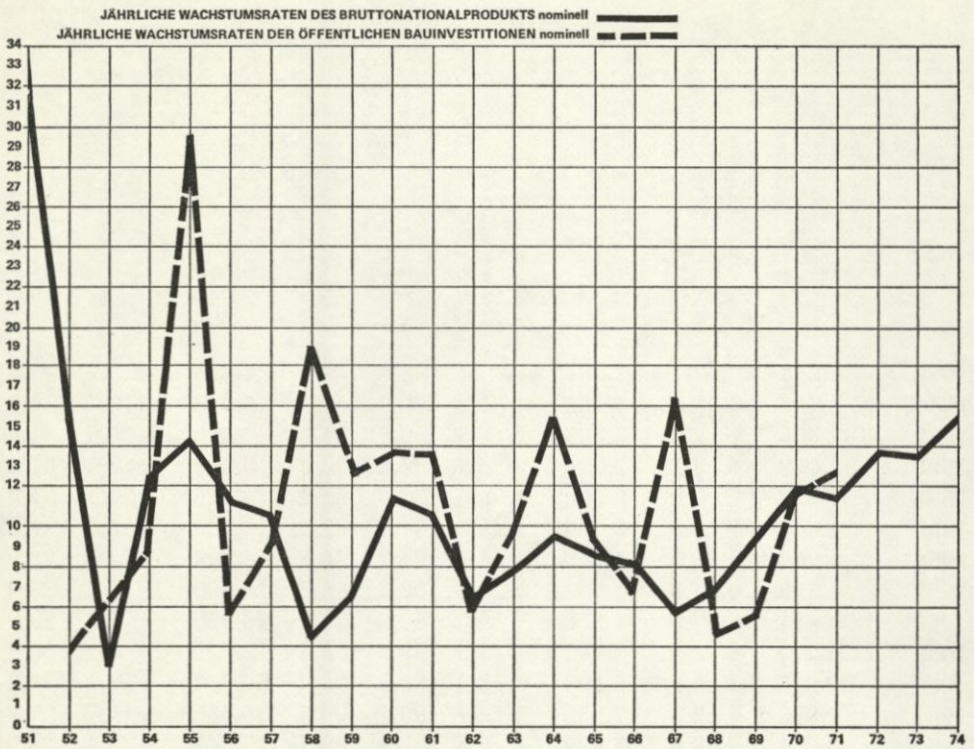
2 ab 1965: Schätzung an Hand der Daten von Spalte 6;

3 ohne Bundesbetriebe und Investitionsförderung;

4 ab 1954: Österreichs Volkseinkommen 1954—1968;

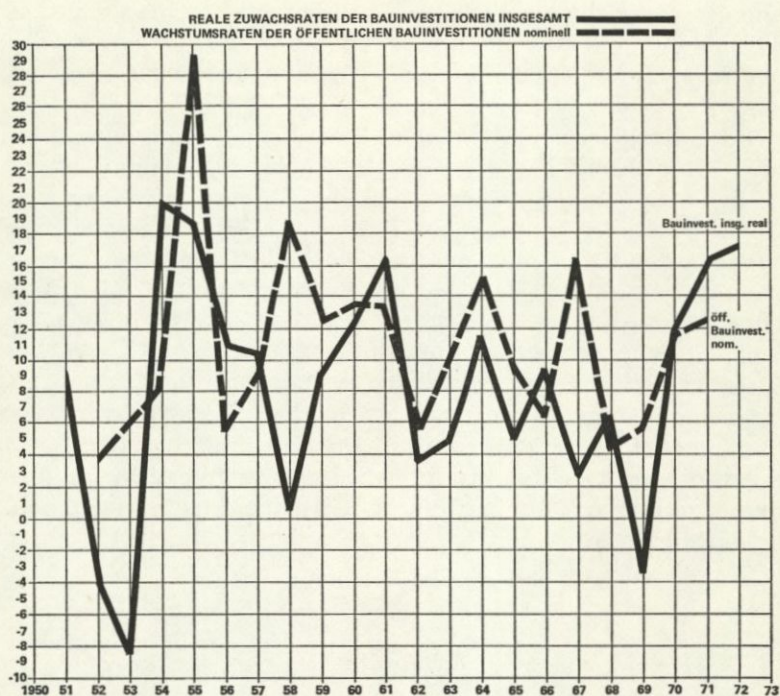
5 ab 1967: Österreichs Volkseinkommen 1969 und 1970 sowie 1972 und 1973.

Schaubild 9



Quelle: Eigene Berechnungen an Hand der Daten der VGR und der Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz, Beilage O 6; zitiert bei: Wirtschafts- und sozialstatistisches Handbuch der Arbeiterkammer Wien.

Schaubild 10



Quelle: Eigene Berechnungen an Hand der Daten der VGR und der Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz, Beilage O 6; zitiert bei: Wirtschafts- und sozialstatistisches Handbuch der Arbeiterkammer Wien.

2.1 Infrastrukturinvestitionen und öffentlicher Anteil

Um die Bedeutung der Einflußmöglichkeiten des Staates auf das öffentliche Bauvolumen richtig einschätzen zu können, ist eine genaue Kenntnis des volumenmäßigen Anteils der öffentlichen Bauinvestitionen an den gesamten öffentlichen und an den gesamten Infrastrukturinvestitionen nötig.

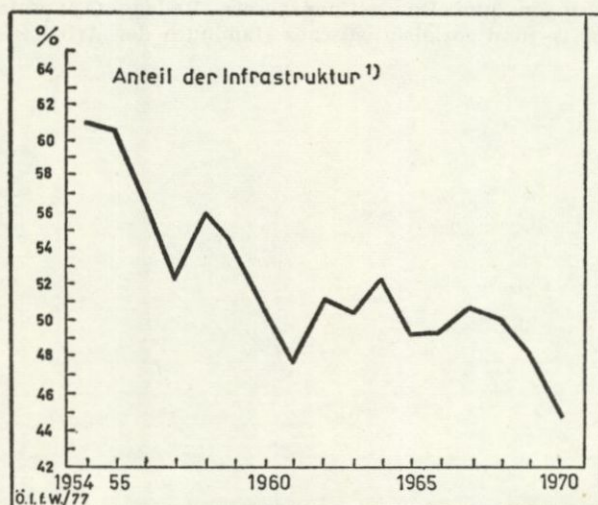
Der Anteil der gesamten Infrastrukturinvestitionen — das sind Investitionen des öffentlichen Dienstes, des Verkehrs, des Wohnbaus und Investitionen in Versorgungsbetrieben — an den Gesamtinvestitionen sank von 1954 bis 1970 ständig, doch von Konjunkturschwankungen überlagert.²⁹ In den Jahren der höchsten Zuwachsraten des Bruttonationalprodukts beziehungsweise ein Jahr danach hatten die Investitionen der Infrastruktur den niedrigsten Anteil an den Gesamtinvestitionen, und umgekehrt erzielten die privaten Investitionen jeweils ein bis höchstens zwei Jahre nach dem Konjunkturmehrpunkt ihre höchsten Zuwachsraten.³⁰

Im gesamten Verlauf sank der Anteil der Infrastrukturinvestitionen von 61 Prozent im Jahre 1954 auf 44,7 Prozent im Jahre 1970.

Der Anteil der rein baulichen Infrastrukturinvestitionen (öffentliche und private inklusive Wohnbau) an den Bruttoanlageinvestitionen beträgt etwa 27 bis 28 Prozent.

Schaubild 11

Rückläufiger Anteil der Infrastruktur



¹⁾ Öffentlicher Dienst, Verkehr, Versorgungsbetriebe und Wohnungsbau.

Quelle: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 8/1971; H. Kramer, Ch. Maurer, Infrastruktur-Investitionen in Österreich.

Das bedeutet, daß bei einem Anteil der gesamten Infrastrukturinvestitionen an den Bruttoanlageinvestitionen von etwas mehr als 50 Prozent etwas weniger als ein Drittel der Bruttoinvestitionen aus rein baulichen Infrastrukturinvestitionen besteht.

Eine Aufgliederung der gesamten öffentlichen sowie der öffentlichen baulichen Investitionen nach Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf zeigt, daß zwischen 1950 und 1966 das Investitionsverhalten der Länder am meisten, das des Bundes am wenigsten prozyklisch war und die Gemeinde Wien das Mittelmaß zwischen Bund und Ländern hielt.³¹ Der Anteil des Bundes am öffentlichen Investitionsvolumen beträgt etwas mehr als ein Viertel, derjenige der Gemeinde Wien etwa 5 Prozent, der der übrigen Länder zusammen mehr als 12,5 Prozent.³²

Die Investitionen im *Schulwesen* zeigten einen wesentlich weniger prozyklischen Verlauf als alle öffentlichen Investitionen zusammen. Auch hier verhielten sich die Länder prozyklischer als der Bund.

Die Investitionen im *Wohnungs- und Siedlungsbau* (ohne Bund) verhielten sich beinahe ebenso prozyklisch wie die gesamten öffentlichen Investitionen. Vor allem die Gemeinden betrieben eine relativ prozyklische Investitionspolitik, während dies bei den Ländern, mit Ausnahme von Wien, weniger ausgeprägt war.

Im *Straßen- und Brückenbau* legten wiederum vor allem die Länder prozyklisches Verhalten an den Tag.³³ Der Verlauf der Verkehrsinvestitionen war bis 1956 überhaupt extrem prozyklisch, bis 1961 nahmen sie einen antizyklischen Verlauf, um dann beinahe parallel zu den Bruttoanlageinvestitionen zu verlaufen, und zwar vor allem in den Abschwungphasen 1961 bis 1963 und 1966 bis 1968. Das bedeutet, daß die Straßenbauinvestitionen, die einen wesentlichen Teil der Verkehrsinvestitionen bilden (nämlich etwa 50 Prozent), in der Vergangenheit weniger antizyklisch verliefen als andere Infrastrukturinvestitionen.

Eine eindeutig antizyklische Politik wurde überhaupt nur bei den öffentlichen Einrichtungen (hauptsächlich kommunale Einrichtungen, wie Feuerwehr, Beleuchtung etc.) — hier vor allem seitens der Gemeinde Wien —, bei Heilanstalten, kulturellen und sonstigen Einrichtungen allerdings nur im Bereich des Bundes sowie bei der allgemeinen Verwaltung im Bereich der Gemeinde Wien betrieben.³⁴

Zusammenfassend ist zur Frage, ob der Verlauf der öffentlichen Bauinvestitionen pro- oder antizyklisch war, folgendes zu sagen: Auf Grund der von Stanzel angewandten Methode der Trendabweichung könnte auf einen im wesentlichen antizyklischen Verlauf der öffentlichen Investitionen geschlossen werden.³⁵ Allerdings kann es bei Berechnungen von Trendabweichungen schon dann zu einem antizyklischen Verlauf kommen, wenn der Zuwachs der öffentlichen Investitionen schwächer war als der der Gesamtinvestitionen, ohne deswegen gegenläufig sein zu müssen. (Vgl. die Entwicklung des Jahres 1957.)

Wenn man nun nicht die Trendabweichungen, sondern die jährlichen Zuwachsraten der öffentlichen Investitionen und des Bruttonationalproduktes miteinander vergleicht (vgl. Schaubild 9), so ergibt sich ein weniger antizyklischer, wenn nicht prozyklischer Verlauf.

Es ist daher auch erklärlich, daß Matzner, der die Investitionen der verschiedenen Gebietskörperschaften mit den Wachstumsraten des Bruttonationalprodukts korrelierte, zu einem den Stanzelschen Trendabweichungen beinahe diametral entgegengesetzten Ergebnis kommt. Abgesehen von den unterschiedlichen Berechnungsmethoden liegt der Grund für die voneinander abweichenden Ergebnisse in den verschiedenen Bezugsgrößen: während Stanzel die Entwicklung der öffentlichen Investitionen mit der der Bruttoanlageinvestitionen, deren Bestandteil sie sind, vergleicht, nimmt Matzner das Bruttonationalprodukt als Bezugsgröße. Da die Bruttoanlageinvestitionen nicht immer die gleiche Entwicklung wie das Bruttonationalprodukt nehmen und vor allem die Amplituden ihrer Schwankungen viel größer und die Wendepunkte verschieden sind (siehe Schaubild 7), kommt man zu verschiedenen Resultaten. Das antizyklische Bild, das die Stanzelschen Berechnungen vermitteln (vgl. Schaubild 8), spiegelt eher das der Anteilsberechnungen im ersten Teil dieses Artikels (vgl. Tabelle IV) wider.

Die eindeutige Beantwortung der Frage, ob sich die öffentlichen Investitionen insgesamt und die öffentlichen Bauinvestitionen im besonderen im Konjunkturverlauf pro- oder antizyklisch entwickelt haben, ist sehr schwierig. Zusammenfassend kann vielleicht gesagt werden, daß der Verlauf der öffentlichen Investitionen im wesentlichen prozyklisch war, wobei es deutliche Unterschiede im Investitionsverhalten der einzelnen Gebietskörperschaften gab; der Bund zeichnete sich am wenigsten, die Länder am meisten durch prozyklisches Investieren aus. Vergleicht man den Verlauf der öffentlichen Bauinvestitionen mit dem des vorjährigen Bruttonationalprodukts, so kann man dem öffentlichen Auftraggeber eine antizyklische Intention seiner Investitionspolitik nicht völlig absprechen; indem die antizyklische Vergabe von öffentlichen Aufträgen mit einem time-lag von etwa einem Jahr auf den Verlauf des Bruttonationalprodukts reagierte, kam es jedoch objektiv zu einer mehr oder weniger prozyklischen Entwicklung der öffentlichen Bauinvestitionen.

III. Staatliche Konjunkturpolitik und öffentliche Auftragsvergabe

1. Das öffentliche Bauvolumen als Manövriermasse der staatlichen Konjunkturpolitik

Auf Grund des relativ hohen öffentlichen Anteils am gesamten Bauvolumen von rund 50 Prozent — wobei der Hauptanteil mit etwa drei Fünftel auf Bund und Gemeinden entfällt —, hätte die öffentliche Hand ausreichende Möglichkeiten, mit dem von ihr dominierten Investitionsvolumen direkten Einfluß auf das Wirtschaftswachstum zu nehmen. Doch muß man bei der Wahl der Maßnahmen zur Beeinflussung des Bauvolumens zum Zweck einer antizyklischen Konjunkturpolitik genau zwischen den einzelnen Infrastrukturbereichen unterscheiden.

Bereiche der Infrastruktur, wie der Wohnbau, der Bau von Schulen, Kindergärten und Spitälern, sollten nicht in eine antizyklische Politik des Staates miteinbezogen werden. Die Versorgung mit diesen Infrastrukturgütern muß gleichmäßig erfolgen, sowohl in Rezessions- als auch in Boomperioden, da hier ein gesamtgesellschaftlicher Nachholbedarf besteht. Insbesondere der Wohnbau eignet sich sehr schlecht als Mittel zur Erreichung konjunkturpolitischer Ziele, da angesichts des in Österreich noch immer herrschenden Wohnungsmangels eine kontinuierliche Versorgung mit Wohnungen gewährleistet sein muß.

Für eine antizyklische Infrastrukturpolitik eignen sich v. a. zur Stabilisierung der Konjunktur in *Boomperioden* dagegen die Bereiche des Straßenbaus sowie des Baus von Büro- und Verwaltungsgebäuden. Das Straßenbauvolumen würde sich auf Grund des hohen Bundesanteils von 50 Prozent und auf Grund der volumenmäßigen Bedeutung des Straßenbaus für das Gesamtbauvolumen besonders gut für eine konjunkturpolitische Steuerung eignen. Doch ist der Straßenbau für die Ankurbelung der Konjunktur in *Rezessionsperioden* durch seine große Kapitalintensität und durch den geringen einkommensmultiplikatorischen Effekt, der von seiner Ankurbelung ausgeht, nicht geeignet; wie auch aus strukturpolitischen Erwägungen einer künftigen Ausweitung des Straßenbauvolumens entgegenzuwirken ist. Dahingegen können etwa im arbeitsintensiven Bereich des Büro- und Verwaltungsgebäudes relativ kurzfristig Maßnahmen gesetzt werden, die in der Rezession größere einkommensmultiplikatorische Wirkungen erzielen als im Straßenbau. Auch können brachliegende Kapazitäten leicht in anderen Hochbaubereichen, wie zum Beispiel im Wohnbau, eingesetzt werden.

Dieses Konzept könnte in einer antizyklischen Konjunkturpolitik verwirklicht werden, die das Straßenbauvolumen in der Hochkonjunktur einschränkt und in der Rezession dann etwa auf dem gleichen Niveau hält, so daß es langfristig zu keiner Ausweitung der Straßenbaukapazitäten über das derzeitige Maß hinaus kommt. Wenn diese Politik ferner das Ziel verfolgt, den Wohnbau in der Hochkonjunktur nicht einzuschränken und in der Rezession zu forcieren, wäre eine tendentielle Verstetigung der öffentlichen Baunachfrage in Boom- und eine Ausweitung derselben in Rezessionsperioden die Folge. Damit könnte der Zielkonflikt zwischen langfristiger Infrastrukturplanung und kurzfristigen konjunkturpolitischen Maßnahmen zumindest ansatzweise entschärft werden.

Auf längere Sicht muß im Straßenbau auch eine Umstrukturierung Platz greifen, indem innerhalb des Tiefbaubereichs das Schwergewicht vom Ausbau des Straßenbaus auf den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel (Bau von Verschiebebahnhöfen und Ausbau von Gleisanlagen) verlagert wird. Eine derartige partielle antizyklische Infrastrukturpolitik muß sich in erster Linie der Koordination der öffentlichen Aufträge als Mittel bedienen. Da jedoch weder Länder noch Gemeinden eine konjunkturbewußte Politik betreiben, sondern sich in ihren Investitionen ähnlich wie die Privatwirtschaft verhalten, muß die Verteilung der finanziellen Mittel über die Konjunkturphasen möglichst zentral geplant werden.

Um die verschiedenen Gebietskörperschaften zu einer konjunkturaus-

gleichenden Auftragsvergabe zu veranlassen, müßten einem zentralen Koordinierungsausschuß Planungskompetenzen zugewiesen werden.

Aus den oben angeführten sozialen und strukturpolitischen Erwägungen ist eine quantitative Einschränkung des Bauvolumens nur sehr bedingt wünschenswert. Um dennoch eine antizyklische Konjunkturpolitik betreiben zu können, liegt das Schwergewicht bei der koordinierten Vergabe von öffentlichen Aufträgen zum konjunkturpolitisch richtigen Zeitpunkt. Das bedeutet das Zurückstellen von Bauvorhaben in der Hochkonjunktur, um sie in Zeiten der Abschwächung zu günstigeren Preisen vergeben zu können.

Da es bei der herrschenden Gesetzeslage nicht möglich ist, daß der Bund bindende Weisungen an Länder oder Gemeinden erteilt, wären entsprechende gesetzliche Maßnahmen erforderlich.

Beispielgebend auf diesem Gebiet könnte hier die Schweiz sein, wo etwa durch Beförderungsbeschränkungen für Heizöl, Benzin und schwere Lasten sowie Nacht- und Wochendendfahrverbote von Freitag bis Montag im Straßengüterverkehr eine Verlagerung zumindest des Güterverkehrs von der Straße zur Bahn zur Folge hatte. Da eine solche Verlagerung nur durch einen gleichzeitigen forcierten Ausbau der Verschiebebahnhöfe und anderer Gleisanlagen sowie verschiedener anderer Maßnahmen etwa zur Beschleunigung des Waggonumschlags — wie dies in der Schweiz geschieht — möglich ist, greifen derartige Maßnahmen unmittelbar in das oben entwickelte Konzept einer strukturellen Umschichtung innerhalb des Bauvolumens über. Anhand dieses Teilaspekts im Rahmen einer umfassenden struktur- und konjunkturpolitischen Konzeption, wie sie oben kurz skizziert wurde, wird die Notwendigkeit einer Koordination zwischen den einzelnen öffentlichen Auftraggebern deutlich. Daß eine zentrale Beeinflussung des Bauvolumens möglich ist und auch zu dem gewünschten Erfolg führt, zeigt das schwedische und vor allem wieder das Schweizer Beispiel:

Der Schweizer Bundesrat hat während des letzten Baubooms zwei Bauentschlüsse verabschiedet, deren zweiter — wesentlich rigoroser als der erste — im Dezember 1972 auch durch ein Volksvotum bestätigt wurde. Dieser Beschluß verfügte ein Abbruchverbot und eine Ausführungssperre für einzelne Baukategorien für das gesamte Gebiet der Schweiz mit Ausnahme jener Regionen, die eine ausgeglichene Bautätigkeit aufwiesen. Das Abbruchverbot galt grundsätzlich für alle Wohn- und Geschäftshäuser, außer wenn der Abbruch baupolizeilich angeordnet wurde oder der Erstellung preisgünstiger Wohnungen diene. Als preisgünstig galten öffentlich geförderte beziehungsweise solche Wohnungen, deren Erstellungskosten eine gewisse Höhe nicht überschritten. Die Ausführungssperre erstreckte sich unter anderem auf Ferien- und Wochenendhäuser, Luxuswohnhäuser, öffentliche und private Verwaltungsgebäude, Geschäftshäuser, größere industrielle und gewerbliche Neu- und Erweiterungsbauten, Einkaufszentren, Vergnügungsorte, Bankgebäude und Bankfilialen, Kongreßhäuser, Museen, größere kirchliche Bauten, Militärbauten, größere Straßenneubauten sowie umfassende Straßensanierungen.³⁶

Diese Maßnahmen zeigten ihre bremsende Wirkung auf die überhitzte

Konjunktur sowie auf den Preisauftrieb des Jahres 1973, vor allem aber 1974. Allerdings wurden die Auswirkungen dieser konjunkturellen Maßnahmen überlagert von strukturellen Veränderungen im Wohnbaubereich, wo die Übersättigung des Schweizer Wohnungsmarktes eine »Redimensionierung« des Baugewerbes, das heißt die Anpassung der übermäßig ausgedehnten Kapazitäten an die verminderte Nachfrage bewirkte.³⁷ In Österreich würde eine Koordinierung der Investitionstätigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden eine wesentlich bessere konjunkturpolitische Steuerung ermöglichen als in der Vergangenheit, in der, wie gezeigt wurde, weder Länder noch Gemeinden eine antizyklische Investitionspolitik betrieben.

Im Jahre 1966 erarbeitete der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft, die die Ermittlung langfristiger Bauprogramme und deren Koordinierung auf Bundes- und Länderebene sowie die Errichtung eines Koordinierungsausschusses beim Bund und gleichartiger Ausschüsse auf Landesebene vorsahen.³⁸ Diese Vorschläge sind immer noch aktuell, da sie bis heute noch nicht in die Praxis umgesetzt wurden.

Auch die Forderung nach einem auf die private Nachfrage antizyklisch reagierenden Nachfrageverhalten seitens der öffentlichen Auftraggeber hat nach wie vor ihre Gültigkeit. Unbedingt erforderlich wäre jedoch zusätzlich eine grundlegende Überprüfung des Vergabewesens in Österreich, da angesichts des Preisauftriebs im Bauwesen eine kontinuierliche Auftragsvergabe ohne gleichzeitige Revision des Vergabewesens undenkbar erscheint. Vor allem müßte eine effiziente Kontrolle der Wettbewerbsverhältnisse gewährleistet sein, bevor an eine kontinuierliche Auftragsvergabe gedacht werden kann. Da dieses Problem angesichts der in letzter Zeit wiederholt erhobenen Forderung nach kontinuierlicher öffentlicher Auftragsvergabe von besonderer Bedeutung und Aktualität ist, wird im folgenden Kapitel ausführlich darauf eingegangen.

2. Das Problem der kontinuierlichen Auftragsvergabe

Die Argumente, die für eine Verstetigung der Baunachfrage sprechen, sind sowohl vom gesamtwirtschaftlichen als auch vom beschäftigungs- und strukturpolitischen Standpunkt her durchaus verständlich.

Eine kontinuierliche Beschäftigung in der Bauwirtschaft ohne saisonale und womöglich auch ohne konjunkturelle Schwankungen wäre sowohl für einen optimalen Kapazitätsauslastungsgrad als auch für eine rationellere Produktion wünschenswert. Zudem könnte die öffentliche Hand durch eine kontinuierliche Vergabe von Bauaufträgen einen strukturverbessernden Einfluß auf die Betriebsgröße ausüben.

Eine solche kontinuierliche Auftragsvergabe ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer koordinierten Auftragsvergabe, auf deren Bedeutung bereits hingewiesen wurde. Denn die Auftragskoordination zwischen den verschiedenen öffentlichen Auftraggebern hat nicht immer eine kontinuierliche Auftragsvergabe zum Ziel, insbesondere wenn antizyklische konjunkturpolitische Maßnahmen gesetzt werden sollen. Auch zur Erreichung be-

stimmter strukturpolitischer Ziele (siehe oben) kann eine diskontinuierliche Auftragsvergabe in einzelnen Bausparten (z. B. im Straßenbau) notwendig sein.

Meist wird von der Annahme ausgegangen, daß eine kontinuierliche Auftragsvergabe und damit eine kontinuierliche Beschäftigung als logische Konsequenz einen zunehmenden Grad an Industrialisierung in der Baubranche und damit rationellere und billigere Produktionsweisen bewirken würde. So wird auch der entscheidende »Schlüssel« zur Industrialisierung in der Gleichmäßigkeit und Längerfristigkeit von Auslastung und Absatz sowie in einer stetigen Auftragslage und damit sicherem Profit für potentielle Kapitalanleger gesehen.³⁹

Die Forderung nach verstetigter und kapazitätsorientierter Nachfrage wird verständlicherweise in erster Linie von den Bauunternehmern selbst erhoben. Doch ist nicht zu leugnen, daß die Bauwirtschaft tendentiell in verstärktem Maß ihren Aufgaben im Rahmen einer langfristigen Infrastrukturpolitik gerecht werden muß; nicht zuletzt auch bedingt durch zunehmende Industrialisierung und kapitalintensivere Produktionsmethoden vor allem im Tiefbau- jedoch auch in zunehmendem Maß im Hochbaubereich. In der Theorie ist daher eine kontinuierliche Auftragsvergabe aus volkswirtschaftlicher sowie beschäftigungs- und betriebswirtschaftlicher Sicht gewissermaßen als Idealzustand anzustreben.

Allerdings besitzt die logisch sehr schlüssige Argumentation, nämlich daß die hohen Baupreise durch branchenstruktur- und nachfragebedingte Unterindustrialisierung bedingt sind und daß eine Baupreissenkung nur durch eine gesicherte und stetige Nachfrage erreicht werden kann, nicht unbedingt empirische Aussagekraft. Denn man kann das Problem der Strukturverbesserung sowie der Kosten- und Preisgestaltung in der Baubranche nicht ohne Berücksichtigung der spezifischen Struktur des Bau-marktes diskutieren. Eine kontinuierliche Auftragsvergabe ist aus zwei Gründen weder eine Garantie für die Behebung der Unterindustrialisierung noch für ein Sinken der Baupreise: Erstens versteinern weitgehende Preisabsprachen und Kartellbildungen die kleinbetriebliche Struktur der Branche, indem sie einen wettbewerbsinduzierten Konzentrationsprozeß verhindern; die Folge ist ein künstlich hochgehaltenes Preisniveau in der Konjunktur und ein Zusammenbrechen der Kartelle in der Rezession. Zweitens: auch wenn es zu einem Konzentrationsprozeß bei einigen wenigen Konzernen kommt — in der BRD ist dieser Prozeß wesentlich fortgeschrittener als in Österreich — kann die Unterindustrialisierung der übrigen Branche durch diese Konzerne selbst weiterhin aufrechterhalten werden und die Bildung von Monopolpreisen fördern, wie das Beispiel des Philipp-Holzmann-Konzerns zeigt. Eine Untersuchung des umsatzstärksten Bauunternehmens in der BRD, des Philipp-Holzmann-Konzerns, enthüllte eine Unternehmenspolitik, die mit der Methodik des Generalunternehmers Marktbeherrschung anstrebt, ohne die Produktionstechnik verbessern zu müssen.⁴⁰ Die Weitergabe von Aufträgen an Subunternehmer erspart dem Konzern große Rationalisierungsinvestitionen und perpetuiert die kleinbetriebliche Branchenstruktur. Janssen schätzt den Anteil der Nachunternehmerleistungen auf ein Fünftel der Gesamtleistung, das ist doppelt so

viel wie bei vergleichbaren kleineren und mittleren Unternehmen der Branche.⁴¹ Dementsprechend gering war der Anteil der Investitionen, der in krassem Gegensatz zu den Finanzierungsmöglichkeiten des Konzerns stand. Die Selbstfinanzierungsquoten des Konzerns lagen meist über 100 Prozent und die Bilanzen zeigten unter Liquiditätsgesichtspunkten eine ausgezeichnete Finanzierungsstruktur.⁴²

Das Beispiel des Philipp-Holzmann-Konzerns zeigt, daß eine gesicherte Auftragslage bei Unternehmen in sicherer Marktposition nicht einmal zu Rationalisierungsinvestitionen führt, und eine derartige Monopolsituation darüber hinaus die Industrialisierung in der ganzen Baubranche verhindert, zumindest aber hemmt.⁴³ Unternehmensgröße und Konzentration führen daher nicht notwendigerweise auch zu Industrialisierung, rationaler Produktion und Baukosten- geschweige denn Baupreissenkung. Auch in Österreich drückt sich monopolistisches Verhalten von Generalunternehmern ihren — meist allerdings anderen Branchen angehörenden — Subunternehmern gegenüber darin aus, daß sie die Preise der Subunternehmer drücken, dem Bauherrn jedoch die allgemein üblichen hohen Preise verrechnen.

Es kommt daher bei Monopolsituationen in Konjunkturaufschwungs- und -Überhitzungsphasen zu einem Zielkonflikt zwischen kontinuierlicher Auftragsvergabe und stabilen Preisverhältnissen. Denn die Baupreise sind nicht primär Spiegelbild der Kosten, wie dies immer wieder behauptet wird, sondern primär der jeweiligen Marktposition der Unternehmer. Dafür spricht auch die Tatsache, daß die Höhe der Kosten und der Kostenstruktur selbst nicht annähernd so großen Veränderungen unterworfen war wie der Baumarkt im Konjunkturverlauf. Entsprechend den Veränderungen in der Nachfragesituation schwankten die Baupreise auch wesentlich stärker als etwa die Preise des Bruttonationalprodukts (siehe Schaubild 12).

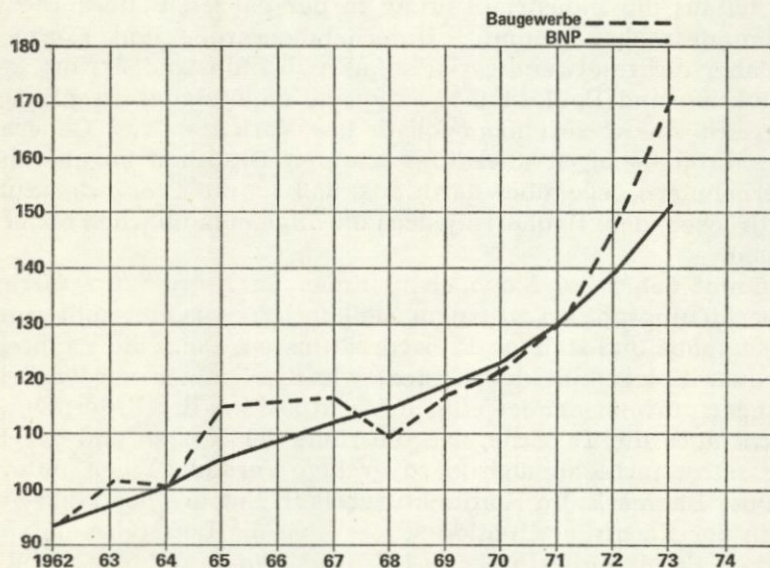
Will man daher die Preise stabil halten, so muß zumindest übergangsweise von der Idealkonzeption einer kapazitätsgerechten, das heißt stetigen Auftragsvergabe für die ortsansässigen Bauunternehmen abgegangen und die Konkurrenz verstärkt werden, um die Firmen zu einer kostengerechten Kalkulation anzuhalten. Zur Erreichung dieses Zieles würde sich am besten eine verstärkte Zulassung ausländischer Unternehmen zu inländischen Ausschreibungen eignen. Denn es ist eine Utopie, anzunehmen, daß die Zusicherung einer Verstetigung der Baunachfrage unabhängig von saisonalen und konjunkturellen Schwankungen genügt, um auf längere Sicht ein Sinken der Baupreise zu veranlassen. Daher muß eine Strukturverbesserung innerhalb der Bauwirtschaft Hand in Hand gehen mit einer grundlegenden Reorganisation des Vergabewesens.

Erst wenn diese Voraussetzungen geschaffen sind, kann an eine kontinuierliche Auftragsvergabe gedacht werden. Eine Umkehrung des Prozesses in dem Sinn, daß mit der Verstetigung der Baunachfrage begonnen wird, um tendentiell ein Sinken der Baupreise zu erreichen, würde auf einer unrealistischen Fehleinschätzung der Funktionsweise des Baumarktes beruhen. So stellt sogar der Sachverständigenrat in der BRD angesichts der gegenüber der Preisentwicklung unempfindlichen Nachfrage,

eines kaum ausdehnungsfähigen Bauangebots und eines ineffektiven Wettbewerbs auf dem Bauparkt die Frage, »ob das marktwirtschaftliche System in diesem Teilbereich seiner Lenkungs- und Kontrollfunktion gewachsen ist«. ⁴⁴

Schaubild 12

Preisindizes



Quelle: VGR; realer Preisindex im Baugewerbe: aus Werten und Volumen abgeleiteter Preisindex mit wechselnder Gewichtung.

3. Öffentliche Auftragsvergabe in Österreich

3.1 Preispolitische Wirkungen des Vergabeverfahrens

In Österreich galt bis zum Jahre 1963/64 die Submissionsordnung aus dem Jahre 1909, die die staatlichen Aufträge regelte. ⁴⁵

Auf Grund des Ministerratsbeschlusses vom 18. Juni 1963 wurde mittels Verordnung der betreffenden Ministerien die Anwendung der ÖNORM A 2050 empfohlen. Diese Norm beinhaltet nur die allgemeinen Vertragsrichtlinien und regelt die Beziehungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und der Wirtschaft betreffend Anbot, Ausschreibung und Zuschlag. Sie gilt für Bau- und Nichtbaufaufträge und findet in der Praxis bei allen öffentlichen Auftragsvergaben Anwendung.

Für Bauaufträge bestehen darüber hinaus eigene Werkvertragsnormen, Richtlinien für die Ermittlung von Baupreisen (ÖNORM B 2061) allgemeine Vertragsbestimmungen (ÖNORM B 2110), Regelung des Verfahrens für die Umrechnung veränderlicher Preise (ÖNORM B 2111), Vertragsbedingungen für Bauleistungen nach Selbstkosten (Regie) (ÖNORM B 2112) und Vertragsbedingungen für Baugeräte und Baubaracken (ÖNORM B 2113). Besonders bemerkenswert ist die ÖNORM B 2061, auf der auch die ÖNORM B 2111 beruht. Bemerkenswert deshalb, weil es sonst für keinen anderen Wirtschaftszweig Normen für die Preisermittlung bei Aufträgen gibt. Für alle anderen Wirtschaftszweige gelten die allgemeinen betriebswirtschaftlichen Kalkulationsregeln, die in keiner Norm geregelt sind.

Die Tatsache, daß nur bei Bauaufträgen die Preise auf Grund von staatlichen Normen ermittelt werden, hat historische Wurzeln: In den vierziger Jahren wurden von der deutschen Reichsverwaltung Kalkulationsnormen für öffentliche Bauaufträge entwickelt, die Festpreise vorsahen.

Auf Grund des damit verbundenen höheren Risikos wurde ein hoher prozentueller Kostenzuschlag von 3 bis 4 Prozent für den Gewinn und ein zusätzlicher Zuschlag von 2 Prozent für das »unternehmerische Wagnis« berechnet.⁴⁶ Doch änderte sich der derart ermittelte Preis auch bei mehrjähriger Bauzeit eines Objektes nicht mehr bis zur Fertigstellung und Bezahlung desselben.⁴⁷

Das Ungeheuerliche ist, daß heute seitens der öffentlichen Auftraggeber zwar keine Fixpreise mehr vereinbart werden, aber sonst genau dieselben Kalkulationsrichtlinien mit einem Gewinnzuschlag von 5 Prozent und einem Wagniszuschlag von 2 Prozent Gültigkeit haben und Anwendung in einer völlig geänderten wirtschaftlichen Situation finden.

Heute wird in der Praxis kein einziges öffentliches Bauvorhaben mit einer Bauzeit von mehr als vier Monaten zu Fixpreisen vergeben.⁴⁸ Das heißt: Treten zwischen Vertragsabschluß und Abrechnung irgendwelche Kostenerhöhungen ein, etwa auf Grund von Materialpreiserhöhungen und Lohnerhöhungen, von Verbesserungen der kollektivvertraglichen Sozialleistungen, ja sogar der Arbeitszeitverkürzung, so können diese in voller Höhe auf die ursprünglich ermittelten Preise aufgeschlagen werden. Da der Gewinn prozentuell auf die Kosten aufgeschlagen wird, erhöht sich damit natürlich auch der Gewinn. Der öffentliche (in der Praxis auch der private) Auftraggeber bezahlt also veränderliche Preise auf Grund einer ursprünglichen Fixpreiskalkulation und wird auf Grund der Aufnahme der jeweiligen ÖNORMEN in die Verträge vertragsbrüchig, wenn er sich gegen die maßlosen Forderungen der Bauwirtschaft zur Wehr setzen will und beispielsweise Produktivitätssteigerungen von den Kostensteigerungen abziehen will!

Überhaupt kann von einem echten Preiswettbewerb, den die öffentliche Auftragsvergabe zum Ziel haben sollte, keine Rede sein. Denn wenn auch bei den Ausschreibungen theoretisch von der Vorstellung einer stärkeren Preiskonkurrenz ausgegangen wird, so stehen auf Grund der oligopolistischen Struktur des Anbietermarktes doch immer wieder dieselben An-

bieter denselben Beamten gegenüber, so daß sie sich zueinander verhalten wie Lieferanten zu ihren Stammkunden.⁴⁹

3.2 Öffentliche Aufträge und Wettbewerb

Obwohl es in Österreich mehr als 3000 Unternehmen allein im Bauhauptgewerbe gibt, ist der Wettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmen sehr beschränkt. Die oligopolistische Angebotsstruktur resultiert aus der zunehmenden Spezialisierung der Baufirmen, der Begrenztheit regionaler Märkte sowie aus unzulänglichen kartellrechtlichen Bestimmungen. Der durch die regionale Begrenztheit allein bereits beeinträchtigte Wettbewerb wird durch — seitens der öffentlichen Auftraggeber selbst angewandten — »5-Prozent-Klauseln« noch verschlechtert.⁵⁰ Durch diese werden bei Ausschreibungen durch Gemeinden vorwiegend aus gewerbesteuerlichen Erwägungen ortsansässige Anbieter, sofern ihre Angebote nicht mehr als 5 Prozent über dem Bestbieter liegen, bevorzugt. Eine solche 5-Prozent-Klausel fand sich in § 36 der alten Submissionsordnung, sie findet sich auch in § 20 (3) der Salzburger Vergabeordnung und in § 32 der Kärntner Gemeindehaushaltsordnung.⁵¹ In § 2 (1) der »Vergabevorschrift für das Land Steiermark« sind grundsätzlich »Firmen und Betriebe, die ihren Sitz nicht im Land Steiermark haben, nicht zur Erstellung von Angeboten berechtigt«.⁵²

In der österreichischen Kartellgesetzgebung gilt das Mißbrauchsprinzip, das heißt Kartelle sind grundsätzlich erlaubt, sofern sie ihre Marktmacht nicht mißbrauchen (also volkswirtschaftlich gerechtfertigt sind) und im Kartellregister eingetragen sind. In der BRD hingegen gilt das Verbotprinzip, nach dem Kartellbildungen grundsätzlich verboten sind. Es gibt Vertrags- und Geltungskartelle. Die in der Baubranche üblichen Submissionskartelle sind in der überwiegenden Mehrzahl Geltungskartelle, das heißt, sie beruhen auf keinem Kartellvertrag. Sie sind strafbar, wenn auf ihre Unverbindlichkeit nicht »ausdrücklich hingewiesen« oder gesellschaftlicher Druck ausgeübt wird.⁵³

Die Bildung von Kartellen in der Bauwirtschaft wird zweifellos durch einige Besonderheiten des öffentlichen Vergabewesens begünstigt. Durch das Vorhandensein einheitlicher Vorschriften bezüglich Anbieterstellung und Zuschlagserteilung sowie durch die Tatsache, daß einem mehr oder weniger oligopolistischen Anbietermarkt immer wieder die gleichen Nachfrager gegenüberstehen, ist die Absprachemöglichkeit sehr groß. Bei örtlich beschränkten Ausschreibungen unterwerfen sich auswärtige Firmen gern einer Submissionsabsprache mit den ortsansässigen Firmen, um sich die unnötigen Kosten einer Angebotsdurchrechnung zu ersparen. Da auswärtige Firmen ohnehin nur pro forma in den »Wettbewerb« einbezogen werden, andererseits aber anbieten müssen, um im Geschäft zu bleiben, ersparen sich diese Firmen durch solche Absprachen die Kosten einer Angebotsdurchrechnung.⁵⁴ Schließlich bieten die einheitlichen Kalkulationsnormen der Baupreiskalkulation mit ihren festen Zuschlägen eine bessere Grundlage für etwaige Preisabsprachen als von einander differierende Einzelkalkulationen.

Darüber hinaus ist es »bei öffentlichen oder mit öffentlichen Mitteln finanzierten Aufträgen« als eine Folge der günstigen Beschäftigungslage in der Bauwirtschaft weithin üblich geworden, auf Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber Angebote abzugeben, deren Preise bewußt überschätzt sind, um auf diese Weise einer Zuschlagserteilung zu entgehen.⁵⁵

Solche Scheinangebote sind wirtschaftspolitisch jedoch keineswegs unbedeutend, da sie das Bild eines echten Wettbewerbs verzerren. Der öffentliche Auftraggeber wird sowohl über die Nachfragesituation als auch über das tatsächliche Preisniveau getäuscht. Ganz abgesehen davon, daß dauernd überhöhte Angebote de facto zu einem höheren Preisniveau und daher zu einer unrichtigen Beurteilung des »angemessenen Preises« führen.⁵⁶

Doch gehen die Praktiken bezüglich der technischen Durchführung solcher Kartelle meist viel weiter. In den meisten Fällen fungiert ein Unternehmen als »Kartellbüro«, das die Aufgabe übernimmt, das Angebot für eine Firma durchzurechnen und die übrigen darauf abzustimmen.

In der Bundesrepublik Deutschland sind solche Submissionskartelle in der ganzen Baubranche üblich. Eine Entscheidung des Amtsgerichts Köln im Jahre 1971 bestätigt diese Tatsache auf anschauliche Weise: Das Gericht lehnte die Eröffnung des Hauptverfahrens wegen Betruges in einem einschlägigen Fall mit der Begründung ab, es fehle am Tatbestand der Täuschung und Irreführung:

»Es ist allgemein bekannt, daß in der Bauwirtschaft Preisabsprachen, wie sie die Angeschuldigten getroffen haben, seit vielen Jahren üblich sind. Das ist auch den sachverständigen Bediensteten des Autobahnamtes nicht verborgen geblieben. Sie wußten als Fachleute, daß sich bei beschränkten Ausschreibungen auf die Dauer stets manipulierte Ausschreibungen befanden. Sollten sie das wirklich nicht bemerkt haben, weil sie möglicherweise nicht sachverständig genug waren oder die Angebote entgegen ihrer Dienstverpflichtung nicht ernstlich prüften, so konnten die Angeschuldigten damit nicht rechnen.«⁵⁷

Wenn auch diese Begründung des Amtsgerichts Köln vereinzelt dastehen dürfte, so wirft sie nicht nur ein bezeichnendes Licht auf die unternehmerhörige Rechtsprechung in der Bundesrepublik, sondern auch auf die Häufigkeit solcher Absprachen.

Nach Schätzung des deutschen Kartellamtes wurden auf Grund der Submissionsabsprachen den Auftraggebern bis zu 40 Prozent überhöhte Angebote gemacht. Beamte des Kartellamtes und des Bundesrechnungshofes stellten fest, »daß Preissteigerung bei öffentlichen Bauaufträgen erheblich über der Preissteigerung für andere Leistungen lagen und daß diese überdurchschnittlichen Steigerungen nicht nur auf konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen seien«.⁵⁸

Obwohl in Österreich Submissionsabsprachen strafbar sind, wenn nicht ausdrücklich ihre Unverbindlichkeit festgehalten wird, so kommt einer solchen Absprache — gemäß einer in einem Rechtsgutachten festgestellten Auffassung — keine wettbewerbsbeschränkende Wirkung zu, da das Vortäuschen eines nicht vorhandenen Wettbewerbs allein nicht strafbar ist.⁵⁹ Ganz im Sinne dieser mehr als zweifelhaften Rechtsauffassung wurden etwa im Jahre 1969 im Zuge des Gerichtsverfahrens um den »Linzer

Kreis«⁶⁰ trotz eindeutigen Fehlens einer ausdrücklichen Unverbindlichkeitserklärung und trotzdem sich alle Firmen immer an die getroffenen Abmachungen hielten, die betreffenden Firmen mit der Begründung freigesprochen, daß jedem Sitzungsteilnehmer des »Linzer Kreises« die Unverbindlichkeit der getroffenen Absprachen bekannt war.⁶¹

Eine solche Rechtssprechung erscheint mehr als zweifelhaft; angesichts der sich verschärfenden Situation auf dem Preissektor jedoch unhaltbar.

Es ist allerdings zu hoffen, daß die Bestimmungen des neuen Kartellgesetzes Möglichkeiten bieten, ähnliche Urteilssprüche in Zukunft zu vermeiden. Doch bedarf auch das neue Kartellgesetz dringender Änderungen: so müßte bei einer Novellierung des Gesetzes eine Neufassung der Ausnahmebestimmungen des § 6, die viel zu weitgehende Ausnahmen von Kartellbildungen beinhalten, vorgenommen werden.

Der Preisentwicklung kann auf wirksame Weise nur durch eine strenge Handhabung bzw. Änderung des Kartellgesetzes und eine Neuordnung des Vergabewesens Einhalt geboten werden.

Daß zudem die geltenden ÖNORMEN überholt sind und eine Änderung der derzeitigen Bestimmungen notwendig ist, wird bereits seit langer Zeit diskutiert. So hieß es schon im Stabilisierungsprogramm des Ministerrats vom Dezember 1961: »Weiters wird sich die Bundesregierung bemühen, auf dem Gebiete des Vergabewesens eine Überprüfung im Sinne des Abgehens von der bisherigen Gleitklausel⁶² anzustreben.«⁶³

Solange die Baupreise nur den Gesetzen des Marktes beziehungsweise den von den Firmen mittels Absprachen selbst bestimmten gehorchen, kann eine langfristig geplante, im Infrastrukturbereich tendentiell verstetigte Auftragsvergabe seitens der öffentlichen Hand nicht gedacht werden.

Es müßte daher im Interesse aller an einer gesunden, strukturpolitisch sinnvollen Entwicklung in der Bauwirtschaft Interessierten liegen, das Ausschreibungsverfahren und die Vergabepaxis der öffentlichen Auftraggeber einer grundlegenden Revision zu unterziehen und als vordringlichste Aufgabe die Kalkulationsrichtlinien der ÖNORM B 2110 und die Umrechnungsrichtlinien der ÖNORM B 2111 aufzuheben beziehungsweise sie nicht mehr in Verträge mit öffentlichen Auftraggebern aufzunehmen.

ANMERKUNGEN

1 Vgl.: Enquête über die Bauwirtschaft, erstellt im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Finanzen, Berlin 1973.

2 Österreichisches Statistisches Zentralamt, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Input-Output-Tabelle 1964, Wien 1973.

3 Österreichs Volkseinkommen 1913—1963, 14. Sonderheft der Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien 1965.

4 Vgl. Schaubild 1 und 2.

5 Input-Output-Tabelle 1964, a. a. O.

6 Jiri Skolka, Anwendung der Input-Output-Analyse, Berechnungen am Beispiel der österreichischen Wirtschaftsstruktur, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1974, S. 72.

- 7 Die hier verwendete Definition des Bauhauptgewerbes entspricht der des Hoch- und Tiefbaues in der Input-Output-Tabelle.
- 8 Input-Output-Tabelle a. a. O.
- 9 Hans K. Schneider, Das Konjunkturproblem im Wohnungs- und Städtebau, in: H. K. Schneider (Hrsg.), Wohnungs- und Städtebau in der Konjunktur, Münster 1968, S. 27.
- Vgl. auch: Enquête über die Bauwirtschaft, a. a. o.
- 10 H. K. Schneider, a. a. O., S. 27.
- 11 Hugo Riedl, Das Bauvolumen im Konjunkturverlauf, in: Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft Nr. 7/1964, S. 268 ff.
- 12 Jiri Skolka, a. a. O., S. 89.
- 13 Jiri Skolka, a. a. O., S. 87.
- 14 Da die Importe und Exporte von Bauleistungen so klein sind, daß man sie vernachlässigen kann, entspricht die Endnachfrage hier der inländischen Endnachfrage nach im Inland erzeugten Bauleistungen.
- 15 Jiri Skolka, a. a. O., S. 72.
- 16 Jiri Skolka, a. a. O., S. 73.
- 17 Baustatistik des Österreichischen Statistischen Zentralamtes (ÖSTZA).
- 18 Ergebnisse der Monatsmeldung im Bauhauptgewerbe des ÖSTZA.
- 19 Vorschau 1972, 1973, 1974, 1975 des Bundesministeriums für Bauten und Technik.
- 20 Dies sind meist große öffentliche Bauvorhaben wie etwa Baulose im Bereich des Autobahn- oder U-Bahnbaues, aber auch andere Bauvorhaben wie zum Beispiel die UNO-City oder die Donauinsel in Wien, die von einer Anzahl von verschiedenen, meist großen Baufirmen in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) in der privatrechtlichen Gesellschaftsform einer Gesellschaft nach bürgerlichem Recht ausgeführt werden.
- 21 Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft, Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien 1966, S. 10.
- 22 ebenda, S. 11.
- 23 Siehe Halbjahresmeldung über den Auftragsüberhang im Baugewerbe per 30. September des ÖSTZA.
- 24 Österreichs Volkseinkommen 1954—1968, 1972 und 1973, Sonderhefte der Statistischen Nachrichten und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung.
- 25 Anton Stanzel, Anlageinvestitionen im Konjunkturverlauf, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft Nr. 11/1969.
- 26 H. Kramer, Ch. Maurer, Infrastrukturinvestitionen in Österreich, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft Nr. 8/1971, S. 312 ff.
- 27 Vgl. Egon Matzner, Öffentliche Investitionen 1950—1966, Informationszentrum für kommunale Finanzierungen, Wien 1969. Vgl. auch: H. Kramer, Ch. Maurer, a. a. O.
- 28 H. Kramer, Die Investitionen der öffentlichen Verwaltung, a. a. O.
- 29 H. Kramer, Ch. Maurer, a. a. O.
- 30 ebenda.
- 31 Korrelationen der öffentlichen Investitionen mit dem Bruttonationalprodukt; berechnet von Egon Matzner in: Öffentliche Investitionen, op. cit., S. 58.
- 32 ebenda.
- 33 ebenda.
- 34 ebenda.
- 35 Vgl. Schaubild 8.
- 36 Neue Zürcher Zeitung vom November 1972.
- 37 Peter Unold, Die Rolle der Bauwirtschaft im Konjunkturverlauf, in: Der Monat, Nr. 2/1975.
- 38 Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft, Studie des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien 1966.
- 39 Vgl. Anwendung industrieller Baumethoden im Wohnungsbau 1972: Bericht des vom Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen berufenen Arbeitskreises, zitiert bei: Klaus Offe, Volker Ronge, Fiskalische Krise der Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Aufgabenrationalisierung in: Leviathan, Nr. 2/1973.

- 40 Jörn Janssen, Unternehmenspolitik der Großkonzerne verantwortlich für Baukostenexplosion, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 12/1972, S. 392.
- 41 Jörn Janssen, WSI-Mitteilungen, S. 393.
- 42 ebenda.
- 43 ebenda.
- 44 Offe / Ronge, a. a. O.
- 45 D. Bös, Öffentliche Aufträge in Österreich, S. 225.
- 46 Gleitklausel-Rolltreppe der Baupreise, in: Salzburger Nachrichten vom 12. 11. 1964. Vgl. auch D. Bös, a. a. O., S. 255.
- 47 Salzburger Nachrichten vom 12. 11. 1964.
- 48 Das Zeitlimit für die Vergabe zu Festpreisen wurde sogar erst im Jahre 1973 mittels eines Richtlinienerlasses des Bundesministeriums für Bauten und Technik an seine Dienststellen von 12 auf 4 Monate herabgesetzt.
- 49 D. Bös, a. a. O., S. 792.
- 50 Die 5-Prozent-Klausel wurde zwar explizit und vorsätzlich nicht in die Ö-Norm A 2050 aufgenommen, sie findet aber in der Praxis Anwendung (siehe D. Bös, a. a. O., S. 235), vgl. auch D. Bös, a. a. O., S. 192.
- 51 D. Bös, a. a. O., S. 235, Fußnote 30.
- 52 „Eigenbrötler am Bau“ in ECCO Nr. 34/1974.
- 53 Robert Seiler, Die Strafbarkeit des Submissionskartells, in: Festschrift für Hermann Hämmerle, Graz 1972, S. 378.
- 54 H. Crome, Ursachen der Kartellbildung und Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung, in: Der Betriebsberater vom 20. 8. 1959, Heft 23.
- 55 H. Dipper, Preisrechtlich überhöhte Scheinangebote in der Bauwirtschaft, in: Der Betriebsberater vom 20. 8. 1959, Heft 23, S. 835.
- 56 H. Dipper, a. a. O.
- 57 H. Eichler, Submissionsabsprachen auf dem Bausektor zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht, in: Der Betriebsberater vom 10. 11. 1972, Heft 31.
- 58 Der Spiegel, Nr. 27/1973 vom 2. 7. 1973.
- 59 Robert Seiler, Die Strafbarkeit des Submissionskartells, in: Festschrift für Hermann Hämmerle, Graz 1972, a. a. O., S. 392. Vgl. auch Mayer-Maly, Ausschreibung und Submission als Problem des Kartellrechts, Rechtsgutachten erstattet der Vereinigung industrieller Bauunternehmungen Österreichs, Wien 1967.
- 60 Vgl. ÖBl. 1969, S. 114.
- 61 ebenda.
- 62 Gemeint sind die Umrechnungsbestimmungen der Ö-Norm B 2111.
- 63 Wochenpresse Nr. 52/1967.

Modell zur Abbildung und Simulation der regionalen Lebensqualität

Gerhard Palme und Josef Steinbach

1. Problemstellung

Wachstums-, Rohstoff- und Umweltprobleme brachten neue Begriffe in die Artikulation und Diskussion gesellschaftspolitischer Zielsetzungen, deren Inhalte zumeist unterschiedlich interpretiert oder weitgehend unbestimmt geblieben sind.

So auch die Kategorie »Lebensqualität«, die unter anderem als »die von einem Individuum insgesamt über einen längeren Zeitabschnitt wahrgenommene Befriedigung seiner Bedürfnisse« (A. Mitchell et al., 1971) oder als »das System optimaler Leistungen in zentralen Zielbereichen« (Personal Health and Safety, Occupational Development and Satisfaction, Time and Leisure, u. a., siehe OECD DOC SI/9, 1971) definiert wird.

Seit Anfang der siebziger Jahre ist die »Lebensqualität« zusehends Bestandteil regionalpolitischer Zielsysteme. Eine Empfehlung des Beirats für Raumordnung beim Bundesministerium der BRD (»Zielsysteme zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der BRD«) räumt ihr sogar den Vorrang vor »wirtschaftlicher Expansion« ein. In Österreich steht, nach einer Erklärung der Bundesregierung, die Verbesserung der Lebensqualität an erster Stelle der »gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele«: Lebensqualität »besteht aus der Erhaltung des Naturhaushaltes (Wasser, Luft etc.) und aus der umweltfreundlichen Versorgung der Bevölkerung mit Arbeitsplätzen, Wohnungen, Technischer Infrastruktur (Verkehr, Energie, Ver- und Entsorgung etc.), öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen (Gesundheit, Bildung, Kultur etc.) und quasi-öffentlichen Einrichtungen (private Einrichtungen, die Beiträge zur Lösung der Umweltprobleme, zur Erhaltung der Landschaft, zum Schutz vor Lawinen, Bodenerosion etc. leisten, deren Leistungen aber nicht vermarkt-

bar sind). Regionales Strukturgefälle ist so weit wie möglich abzubauen beziehungsweise auszugleichen. Dabei ist keine Gleichheit im Detail anzustreben, sondern eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Der Bevölkerung von Regionen mit einer bestimmten überwiegenden Funktion und mit den entsprechenden Vorteilen sollen die jeweils relevanten Ausgleichsgebiete in guter Erreichbarkeit beziehungsweise Wirksamkeit zur Verfügung stehen« (ÖROK, 1973).

Soll »Lebensqualität« als politische und planerische Zielgröße fungieren, dann ist ihre Konkretisierung, Messung und laufende Beobachtung unabdingbar. Formulierungen wie »Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen«, »Abbau des regionalen Strukturgefälles« vermitteln zwar die Intentionen der Entscheidungsträger, lassen aber nicht erkennen, welche regionalpolitischen Instrumente in welchem Ausmaß zur Zielerreichung einzusetzen sind. Zum Zweck einer Operationalisierung der »Lebensqualität« wird die Etablierung einer regelmäßigen *Sozialberichterstattung* in Betracht gezogen: »Sozialberichte (Social Reports) sind Dokumente, die mit Hilfe von *Sozialen Indikatoren* und anderen Informationen Leistungen und Defizite in bestimmten Lebensbereichen, Erfolge und Mißerfolge bestimmter Programme usw. (quantifizieren und) zusammenfassend darstellen, im Idealfall regelmäßig und parallel mit ihren Vorbildern, den Economic Reports oder Gutachten zur wirtschaftlichen Lage« (W. Zapf, 1972).

Zur Erarbeitung valider und auf internationaler Ebene praktikabler Sozialindikatoren führt etwa die OECD das »Program of Work on Social Indicators« durch, an dem sich alle 23 Mitgliedsländer beteiligen (OECD DOC MO (71) 3).

In der vorliegenden Arbeit wird mit dem »Modell zur Abbildung und Simulation der regionalen Lebensqualität« eine Methode zur Messung eines bestimmten Bereichs der Lebensqualität dargelegt. Dabei ergeben sich zwei Arten von Sozialindikatoren, »einfache« Indikatoren, die Einzelkomponenten erfassen sowie aus der Kombination bestimmter »einfacher« Indikatoren resultierende, »komplexe« Indikatoren, die unterschiedliche (integrierte) Niveaus der Lebensqualität beschreiben.

Neben einer solchen Quantifizierung der tatsächlichen Lebensbedingungen können mit diesem Modell auch Wirkungsanalysen zur Bewertung von Planungsalternativen in regionalpolitischen Entscheidungssituationen vorgenommen werden. Da die Mehrzahl der Modellvariablen mit dem regionalplanerischen Instrumentarium direkt oder indirekt zu beeinflussen sind, ist es möglich, das Ausmaß der Veränderung der Lebensqualität als Folge bestimmter Planungsmaßnahmen zu simulieren.

2. Modellgrundlagen

Das »Modell zur Abbildung und Simulation der regionalen Lebensqualität« (SRL-Modell) bezieht sich nur auf eine Teilmenge der einleitend genannten Bereiche der Lebensqualität: es beschränkt sich auf die Messung von *Partizipations(Nutzungs)chancen* eines einzelnen oder einer Gruppe

von Individuen an *Erwerbs-, Versorgungs-, Konsum- und Ausbildungseinrichtungen*. Verschiedene Problemfelder, wie Belastung des »Naturhaushaltes«, Qualität des städtischen Wohnumfeldes, Größe und Ausstattung der Wohnungen etc., werden im Modell nicht erfaßt. Aufgrund dieser Einengung auf die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes und der öffentlichen und privaten Versorgung mit zentralen Gütern und Diensten eignet sich das Modell vornehmlich zur Anwendung auf der Ebene der Landesplanung und weniger zum Beispiel für den innerstädtischen Bereich, wo die ausgeschlossene Umweltproblematik mehr an Bedeutung gewinnt.

Im SRL-Modell wird von der Grundhypothese ausgegangen, daß die Partizipationschancen eines einzelnen oder einer Gruppe von Individuen an Erwerbs-, Versorgungs-, Konsum- und Ausbildungseinrichtungen weitgehend durch drei Einflußkomplexe bestimmt sind:

1. durch das *Ausmaß der »Nachfrage«*, welches abhängig ist vom sozialen Status der Nachfrager und ihrer räumlichen Verteilung. Normen und Standards sozioökonomischer Bezugsgruppen — konstituiert unter anderem durch Ausbildung, Einkommen, Vermögen, Position im Lebenszyklus — prägen die individuellen Bedürfnisse beziehungsweise Präferenzen sowie die individuellen »Fertigkeiten« zu beruflicher und konsumtiver Tätigkeit.

2. durch das *Ausmaß des »Angebots«*, das heißt von Art, Menge (Kapazität) und räumlicher Verteilung von Erwerbs-, Versorgungs-, Konsum- und Ausbildungseinrichtungen.

Es werden dabei folgende Einrichtungen betrachtet:

- a) Arbeitsplätze differenziert nach Qualifikationsanforderungen und Branchen
- b) Versorgungs- und Konsumeinrichtungen differenziert nach dem Sortiment an Gütern und Diensten:
 - Einrichtungen des Gesundheits-, Sozial- und Fürsorgewesens etc.
 - Einrichtungen des Einzelhandels, Geld-, Kredit- und Versicherungswesens, sonstiger Dienstleistungsbereiche (z. B. Beratungs- und Reparaturservice) etc.
 - Einrichtungen zur Freizeitgestaltung: Kultur, Unterhaltung, Sport etc.
- c) Ausbildungsplätze differenziert nach dem Ausbildungsziel (Schultypen).

3. durch das *Ausmaß der »Erreichbarkeit«* der oben genannten Einrichtungen in Abhängigkeit von der regionalen Ausstattung mit Verkehrsinfrastruktur im individuellen Nahverkehr (INV) und im öffentlichen Nahverkehr (ÖNV).

Im SRL-Modell sollen für Mitglieder bestimmter sozialer Schichten an bestimmten Wohnstandorten gemäß den in 1. bis 3. angeführten Determinanten die Wahrscheinlichkeiten (Chancen) zur Nutzung von Erwerbs-, Versorgungs-, Konsum- und Ausbildungseinrichtungen kalkuliert werden. Aus der Kombination solcher (Einzel-)Wahrscheinlichkeiten (»einfache« Sozialindikatoren) ergeben sich Kennzahlen für regionale Lebensqualitätsniveaus (»komplexe« Sozialindikatoren). Schließlich sollen, ausgehend von diesen Kennzahlen, Zusammenhänge zwischen der Allokation sozialer Gruppen und der regionalen Lebensqualität quantifiziert werden.

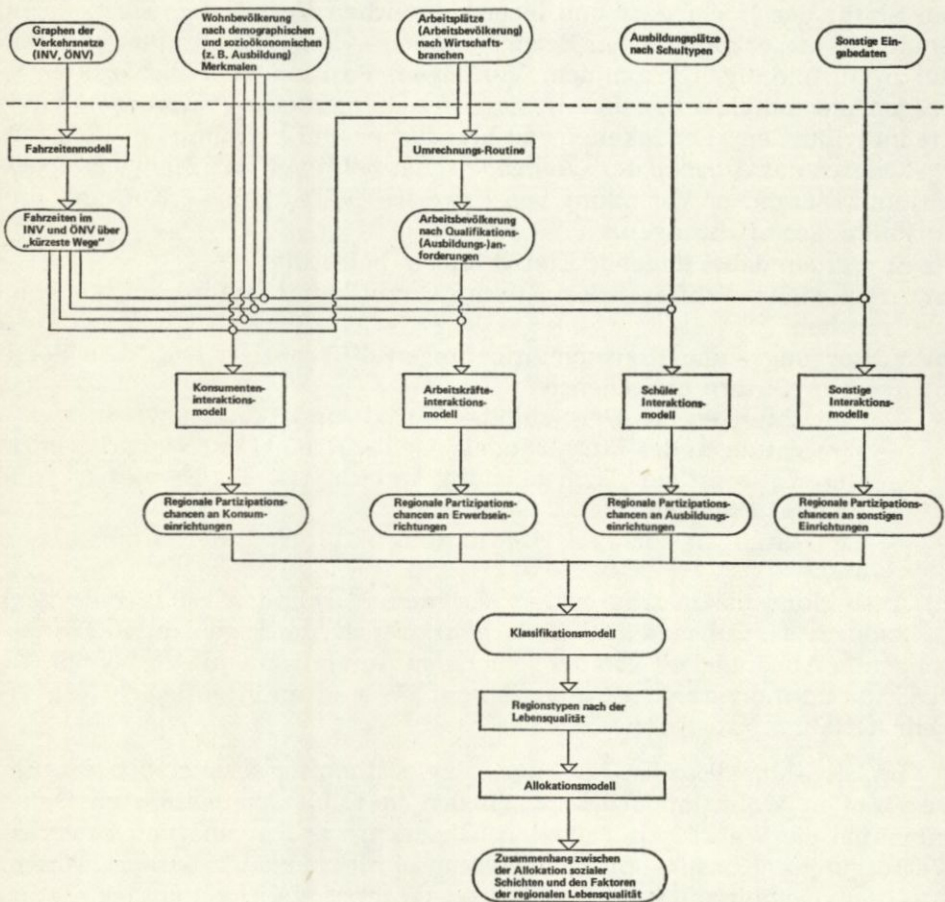
3. Modellaufbau

Das SRL-Modell zur Abbildung und Simulation der regionalen Lebensqualität umfaßt vier hintereinandergeschaltete Teilmodelle:

- Fahrzeitenmodell
- Interaktionsmodell
- Klassifikationsmodell
- Allokationsmodell

Wie aus der schematisierten Darstellung des Modellablaufs in Abb. 1 ersichtlich, geht der Output des jeweils vorangeschalteten Teilmodells als Input in das nächstfolgende ein.

Abbildung 1: Struktur des SRL-Modells



3.1 Fahrzeitenmodell

Das Fahrzeitenmodell dient der Errechnung der Fahrzeiten auf »kürzesten Wegen« zwischen Wohnstandorten und Standorten von Erwerbs-, Versorgungs-, Konsum- und Ausbildungseinrichtungen.

Zur Ermittlung der Fahrzeiten werden Graphen der Verkehrsnetze im ÖNV und INV mit den Wohn- und »Einrichtungs«-Standorten und den entsprechend ihrer »Durchgängigkeit« (z. B. Länge, durchschnittliche Fahrzeit) bewerteten Verbindungen (Straßen, Bahn- und Buslinien) benötigt.

Die auf EDV-gespeicherten Daten der Graphen bilden den Input für ein (standardisiertes) Suchprogramm zur Ermittlung der »kürzesten Wege« zwischen allen Standorten (Netzknoten). Der Output des Fahrzeitenmodells enthält für alle festgestellten »kürzesten Wege« im ÖNV und INV die Länge, die Fahrzeit sowie eventuell auch die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit.

3.2 Interaktionsmodell

Innerhalb des SRL-Modells zur Abbildung und Simulation der regionalen Lebensqualität kommt dem Interaktionsmodell eine zentrale Bedeutung zu, da hier Teilkomponenten der regionalen Lebensqualität quantifiziert werden, von denen der Aussagegehalt des Gesamtmodells abhängt. Aus »Nachfrage«, »Angebot« und »Erreichbarkeit« werden regionale Wahrscheinlichkeiten zur Nutzung von Erwerbs-, Versorgungs-, Konsum- und Ausbildungseinrichtungen bestimmt. Für jeden dieser »Sektoren« wird ein eigenes Interaktionsmodell verwendet, wobei die Modellstruktur in etwa gleichbleibt, die Eingabedaten jedoch differieren.

Hier soll beispielhaft das Interaktionsmodell dargelegt werden, das zur Ermittlung der Partizipationschancen im Erwerbsbereich verwendet wird. Als *Nachfrager* gehen in dieses Interaktionsmodell die Berufstätigen je Wohnstandort (Gemeinde) ein. Sie werden gemäß ihrer »höchsten abgeschlossenen Schulbildung« in vier Gruppen — Berufstätige mit Ausbildung im Schultyp »Hochschule«, »Höhere Schule« (allgemeinbildende höhere Schule, berufsbildende höhere Schule), »Berufsbildende mittlere Schule« (Fachschule) und »Volks- und Hauptschule« — unterteilt (Gleichung 1 im Anhang). Jede dieser Gruppen von Berufstätigen wird zusätzlich nach dem auf der Fahrt zwischen Wohn- und Arbeitsplatz benutzten Verkehrsmittel (ÖNV, INV) differenziert (Gleichung 2).

Somit ergeben sich nach Qualifikation und benutztem Verkehrsmittel acht Klassen von Berufstätigen, für die im Interaktionsmodell jeweils spezifische Partizipationschancen im Erwerbsbereich berechnet werden.

Komplementär zu den Berufstätigen bilden die Arbeitsplätze je Betriebsstandort (Gemeinde), differenziert nach ihren an der Schulbildung gemessenen Qualifikationsanforderungen, die Inputvariablen des »Angebots« (Gleichung 3). Die Inputvariablen zur Quantifizierung der »Erreichbarkeit« der Arbeitsplätze sind die im Fahrzeitenmodell ermittelten Reisezeiten auf »kürzesten Wegen« zwischen Wohn- und Betriebsstandorten im INV und ÖNV.

Im ersten Schritt des Interaktionsmodells werden für jede der acht Klassen von Berufstätigen (nach Qualifikation und benutztem Verkehrsmittel) auf der Basis von Gemeinden »präferenzbezogene Wahrscheinlichkeiten« für die Inanspruchnahme adäquater Arbeitsplätze berechnet (Gleichung 4). Es liegt dabei die Annahme zugrunde, daß diese präferenzbezogenen Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten von der »Attraktivität« der Betriebsstandorte direkt proportional und vom »Entfernungswiderstand« zwischen Wohn- und Arbeitsstandort umgekehrt proportional abhängig sind. Als Maßzahl der »Attraktivität« einer Gemeinde als Betriebsstandort wird die Zahl der Arbeitsplätze je Qualifikationsstufe verwendet, da sich in der Regel mit steigender Anzahl der Arbeitsplätze Lohnniveau, Aufstiegs- und Erwerbsalternativen und anderes mehr verbessern. Der »Entfernungswiderstand« zwischen Wohn- und Betriebsstandort¹ ergibt sich aus der aufzuwendenden Fahrzeit (im INV und ÖNV) und einem Exponenten zur Bewertung der Distanzsensibilität, die je nach sozialer Gruppe, Reisezweck und Verkehrsmittel unterschiedlich sein kann. Je größere Werte dieser Exponent annimmt, desto kleiner ist die Bereitschaft zur Entfernungüberwindung. Zum Beispiel besteht im Wochenendverkehr im allgemeinen eine geringere Distanzsensibilität (kleinerer Exponent), als dies für die tägliche Fahrt zum Arbeitsplatz der Fall ist (größerer Exponent). Weiters ist die Präferenz einer Arbeitskraft für einen bestimmten Betriebsstandort nicht unabhängig von der Arbeitsplatzsituation in alternativen (erreichbaren) Standorten. In der Berechnung der präferenzbezogenen Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit werden demnach die »Attraktivität« eines Standortes und der »Entfernungswiderstand« zu diesem relativiert durch die »Attraktivität« beziehungsweise den »Entfernungswiderstand« in beziehungsweise zu alternativen Betriebsstandorten.²

In den präferenzbezogenen Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten bleiben die Gegebenheiten des regionalen Arbeitsmarktes unberücksichtigt: jeder Arbeitsplatz wird in bezug auf seine »Besetzungschance« als gleichwertig betrachtet. Um das regional unterschiedliche Ausmaß der »Konkurrenz« der Berufstätigen um die verfügbaren Arbeitsplätze der entsprechenden Qualifikationsstufe zu berücksichtigen, wird die Zahl der in der Gemeinde bestehenden Arbeitsplätze je Qualifikationsstufe mit einem »Arbeitsmarktfaktor« gewichtet (Gleichung 8). Dieser Arbeitsmarktfaktor ist der Quotient aus der Zahl der qualifikationsspezifischen Arbeitsplätze einer Gemeinde und der Zahl der diese Arbeitsplätze — entsprechend ihrer präferenzbezogenen Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit — »nachfragenden« Berufstätigen (Gleichung 7). Übersteigt die Zahl der »Nachfrager« die der verfügbaren Arbeitsplätze, dann ergibt sich ein Arbeitsmarktfaktor von kleiner als 1 und — durch die Gewichtung — eine Reduktion des örtlichen »Arbeitsplatzangebotes«. Damit wird den andersartigen Arbeitsmarktbedingungen in den industriellen Ballungsgebieten gegenüber den kleineren Betriebsstandorten im ländlichen Bereich Rechnung getragen.

Die Zahl der durch den Arbeitsmarktfaktor modifizierten (hypothetischen) Arbeitsplätze bildet die Grundlage für die Berechnung der *modifizierten Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten* im zweiten Schritt. Es wird dabei wie bei der Kalkulation der präferenzbezogenen Arbeitsplatzwahrschein-

lichkeiten vorgegangen, die mit dem Arbeitsmarktfaktor gewichtete Zahl der Arbeitsplätze ersetzt jedoch die tatsächliche Zahl der Arbeitsplätze (je Qualifikationsstufe) als Maßzahl der »Attraktivität« der Betriebsstandorte (Gleichung 9).

Diese modifizierten Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten zwischen Wohn-gemeinde und allen »erreichbaren« Arbeitsgemeinden kennzeichnen das (präferierte) regionale Interaktionsverhalten — die Bereitschaft zum Pendeln — der Berufstätigen der vier Qualifikationsstufen jeweils differenziert nach Benutzern von INV und ÖNV.

Analog zu den Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten können *Arbeitskraftwahrscheinlichkeiten* berechnet werden, die für jeden Arbeitsplatz eines bestimmten Qualifikationsniveaus die Chancen auf »verfügbare« Arbeitskräfte angeben. Solche Arbeitskraftwahrscheinlichkeiten, auf die in dieser Arbeit nicht eingegangen wird, sind als Indikatoren der Standortqualität (von Gemeinden) anzusehen.

In einem dritten Schritt des Interaktionsmodells werden aus den statistischen Verteilungen der modifizierten Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten *gemeindebezogene Kennzahlen* bezüglich der »mittleren« Partizipationschancen der Arbeitskräfte abgeleitet.

1. Die Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten (einer Qualifikationsstufe, eines Verkehrsmittels) von einer Wohn-gemeinde zu allen zugänglichen Arbeitsgemeinden können innerhalb von Fahrzeit-Isochronen aufsummiert werden. Diese *summierten Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten*, zum Beispiel innerhalb der 10-Minuten-, 20-Minuten-Fahrzeit-Isochronen, sind Kennzahlen für die Verteilung von Arbeitsplätzen um die einzelnen Wohn-gemeinden.

2. Eine Kennzahl, die sich auf die räumliche Verteilung aller, je Wohn-gemeinde erreichbaren Arbeitsplätze bezieht, ist der *Distanzerwartungswert*. Er wird errechnet aus den Produkten der modifizierten Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten und den entsprechenden Reisezeiten, summiert über alle von der betrachteten Wohn-gemeinde »erreichbaren« Arbeitsgemeinden (Gleichung 10). Der Distanzerwartungswert gibt an, wieviel Fahrzeit (ÖNV bzw. INV) von einer Arbeitskraft (einer Qualifikationsstufe) je Interaktion im Gemeindedurchschnitt aufgewendet werden muß.

3. Analog zum Distanzerwartungswert läßt sich aus der Summe der Produkte der modifizierten Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit und den entsprechenden qualifikationsspezifischen Arbeitsplätzen der *Arbeitsplatz-erwartungswert* ermitteln (Gleichung 11): er bemißt die Zahl der Arbeitsplätze (einer Qualifikationsstufe), die einer Arbeitskraft je Interaktion mit ÖNV beziehungsweise INV im Gemeindedurchschnitt zugänglich sind.

In ähnlicher Art, wie hier für den Erwerbsbereich dargestellt, lassen sich regionale Partizipationschancen auch für den Versorgungs-, Konsum- und Ausbildungsbereich erfassen. Setzt man zum Beispiel die Zahl der Beschäftigten im Handel als Maß für die »regionale Versorgungsintensität« anstelle der Arbeitsplätze, so ergeben sich analog zu den »präferenzbezogenen Arbeitsplatzwahrscheinlichkeiten« für jede Wohn-gemeinde »präferenzbezogene Einkaufswahrscheinlichkeiten« für alle »erreichbaren« Einkaufsgemeinden. Aus solchen Wahrscheinlichkeitsverteilungen abgeleitete Er-

wartungswerte (Einzelhandelsbeschäftigte und/oder Zeitaufwände je Konsumenteninteraktion) bilden Kennzahlen für (globale) regionale Einkaufsmöglichkeiten.

Durch Eichung von Modellparametern, die sozialgruppen-, reisezweck- und verkehrsmittelspezifische Distanzsensibilitäten bemessen, werden Interaktionsmodelle in der Regel an die durch empirische Stichproben erfaßten »wirklichen« Verhältnisse angeglichen. Eine derartige Eichung würde zum Beispiel im Falle des Interaktionsmodells zur Kalkulation regionaler Partizipationschancen im Erwerbsbereich eine Schätzung des »Distanzexponenten« (in den Gleichungen 4 und 9) anhand von Daten der amtlichen Pendlerstatistik bedeuten. Zum Zweck der Erfassung und Simulation der regionalen Lebensqualität erscheint ein solches Vorgehen jedoch problematisch, als hiedurch ein aus »ungünstigen Sachzwängen« resultierendes Ist-Verhalten in der Simulation (bei geänderten »Sachstrukturen«) fortgeschrieben und somit zur Grundlage von planerischen Maßnahmen gemacht wird.

Es muß vielmehr von einem bestimmten Norm-Verhalten ausgegangen werden, das als (regional-)planerische Zielgröße »politisch« zu definieren ist, zum Beispiel von bestimmten Distanzsensibilitäten in der Tagespendlerwanderung, wie sie etwa für »gut versorgte« Regionen gelten.

Als Resultat des Interaktionsmodells erhält man Wahrscheinlichkeiten für zweckspezifische Interaktionen (z. B. Arbeiten, Einkaufen) zwischen Wohnstandorten und »Einrichtungs«-Standorten und gemeindebezogene Kennzahlen über sozialgruppenspezifische, »mittlere« Partizipationschancen. All diese Variablen bemessen einzelne Faktoren der regionalen Lebensqualität und bilden bereits ein wichtiges Teilergebnis des SRL-Modells.

3.3 Klassifikationsmodell

Im Klassifikationsmodell sollen die aus dem Interaktionsmodell resultierenden »einfachen Sozialindikatoren« zu »komplexen Indikatoren«, die unterschiedliche *regionale Niveaus der Lebensqualität* beschreiben, verknüpft werden. Im Prinzip handelt es sich hierbei um eine Typisierung der Wohnstandorte (Gemeinden) mit Hilfe von multivariaten Klassifikationsverfahren. Als geeignete Methode zur Lösung dieses Klassifikationsproblems können zum Beispiel Rechenverfahren aus der Gruppe der sogenannten Clusteranalysen verwendet werden. Diese Verfahren teilen eine Anzahl von Beobachtungseinheiten (Wohnstandorte), die durch verschiedene Variable (einfache Sozialindikatoren des Interaktionsmodells) charakterisiert sind, in möglichst homogene Gruppen (Clusters) ein. Beobachtungseinheiten, die in einer Gruppe zusammengefaßt werden, sollen möglichst ähnlich, die Gruppen untereinander möglichst verschieden sein. Ähnlichkeit beziehungsweise Unähnlichkeit werden durch Meßzahlen quantifiziert.

Solche Typen von Gemeinden mit ähnlicher Lebensqualität können in der regionalplanerischen Praxis Anwendung finden, zum Beispiel als Kriterien für den Einsatz von Förderungsmaßnahmen oder als Grundlagen für die Bildung von Planungsregionen.

3.4 Allokationsmodell

Als letztes Teilmodell stellt das Allokationsmodell den Zusammenhang zwischen der räumlichen Verteilung sozialer Schichten und der Lebensqualität her. Ziel der Analyse ist es, die durchschnittlichen sozialgruppenspezifischen Anspruchsniveaus an die regionale Lebensqualität festzustellen.

Dabei wird von der Hypothese ausgegangen, daß die Mitglieder der verschiedenen sozialen Schichten bestimmte Ausprägungen »komplexer« oder »einfacher« Lebensqualitätsindikatoren als unabdingbare Voraussetzungen (»minimum requirements«) für ihre Wohnstandortsentscheidungen ansehen. Zur statistischen Erfassung solcher »sozialgruppenspezifischer« Lebensqualitätsniveaus werden Korrelations- beziehungsweise Regressionsverfahren verwendet.

Aus den Abweichungen zwischen den Lebensqualitätsindikatoren konkreter Wohnstandorte und den durchschnittlichen sozialgruppenspezifischen Anspruchsniveaus ist der »Bindungsgrad« von Angehörigen verschiedener sozialer Schichten an ihren derzeitigen Wohnstandort quantitativ faßbar. Solche Kenntnisse ermöglichen eine Abschätzung der regionalen Wirksamkeit von Planungsmaßnahmen etwa im Bereich des Wohn- und Siedlungswesens.

4. Empirische Teilergebnisse: Regionale Partizipationschancen der Arbeitskräfte und Konsumenten im Bundesland Kärnten

Als erster Versuch einer Anwendung des SRL-Modells wurde das Interaktionsmodell zur Ermittlung der Partizipationschancen im Erwerbs- und Konsumbereich für das Bundesland Kärnten gerechnet.³ Für die Operationalisierung des Modells erwies es sich als zweckmäßig, die Gemeinden (Gebietsstand 1971) als räumliche Grundeinheiten zu verwenden. Daten der Volkszählung 1971 bilden die »Nachfrage« und »Angebot« beschreibenden Variablen. Im Arbeitskräfte-Interaktionsmodell werden die »wohnhaften Berufstätigen«, differenziert nach der »höchsten abgeschlossenen Schulausbildung« (Hochschule, Höhere Schule, Fachschule, Volks- und Hauptschule) als »Nachfrager« unterschiedlicher Qualifikationsniveaus verwendet. Da die amtliche Statistik die Arbeitsplätze auf Gemeindeebene nicht nach Qualifikationsanforderungen differenziert, ist ein der Datenstruktur der »Nachfrager« entsprechendes Arbeitsplatz-»Angebot« aus dem Datenbestand der Volkszählung nur indirekt, und zwar über eine Sondererhebung des Mikrozensus⁴ abzuleiten. Diese enthält im Bundesdurchschnitt und für Gemeindegrößenklassen (unter 2.000, 2.000 bis 20.000, 20.000 bis 250.000 Einwohner) mittelbar den Zusammenhang zwischen Beschäftigten nach »zusammengefaßten Wirtschaftsklassen« und nach der »höchsten abgeschlossenen Schulbildung«.

Unter Verwendung dieser Ergebnisse wurde ein »Umrechnungsprogramm« erstellt, welches je Gemeinde die Arbeitsplätze nach »zusammengefaßten Wirtschaftsklassen« in Arbeitsplätze nach »Qualifikationsanforderungen« (Hochschule, Höhere Schule, Fachschule, Volks- bzw. Hauptschule) transformiert.

Arbeitsplätze der zusammengefaßten Wirtschaftsklasse »Handel, Lagerung« sind die Meßgrößen für die Attraktivität des »Angebots« an Dienstleistungen des Einzelhandels im Konsumenten-Interaktionsmodell.

Bei der Kalkulation der Reisezeiten im INV und ÖNV als Variablen, die die »Erreichbarkeit« von Wohn- beziehungsweise »Einrichtungsstandorten« beschreiben, waren — aus Gründen des Arbeitsaufwandes — vereinfachende Grundannahmen notwendig. So bleiben Reisezeiten für Interaktionen innerhalb von Gemeinden unberücksichtigt; weiters wird die maximale Reichweite einer Interaktion mit der Reisezeit von 30 Minuten im INV oder im ÖNV begrenzt.

Die Ermittlung der Fahrzeiten im INV erfolgte über EDV (»kürzeste-Wege-Programme«) auf der Grundlage eines Graphen des österreichischen Straßenverkehrsnetzes⁵ mit den Standorten (Gemeindehauptorten) als Knoten. Jede Kante (Straßenverbindung zwischen Gemeindehauptorten) wird durch ihre Länge (in Straßenkilometern) und durch die im Durchschnitt mögliche PKW-Fahrzeit bewertet, wobei Straßenzustand, Straßenbreite, Kurvenhäufigkeit und Kurvenradius, Steigung und verminderte Fahrgeschwindigkeit im Ortsbereich berücksichtigt werden.

Für den ÖNV (Eisenbahn, Autobus) erfolgte die Bestimmung der »kürzesten Wege« ohne Computereinsatz auf der Grundlage von Kursbüchern, wobei auch Warte- beziehungsweise Umsteigezeiten und Rückfahrmöglichkeiten zu bestimmten Tageszeiten in die Kalkulation eingingen.

Zur Ermittlung des Exponenten zur Bewertung der Distanzsensibilität im Konsumentenverhalten wurden mehrere iterative Testläufe der entsprechenden Teilprogramme des Interaktionsmodells durchgeführt und schließlich ein Wert von $\alpha = 1,2$ gewählt. Für das Interaktionsverhalten der Arbeitskräfte wurde der Distanzsensibilitätsexponent vorläufig gleich eins gesetzt.

Unter den vorhandenen Ergebnissen aus der Anwendung des SRL-Modells zur Ermittlung der regionalen Partizipationschancen der Arbeitskräfte und Konsumenten im Bundesland Kärnten sind in dieser Arbeit einige exemplarisch ausgewählt. Die Resultate über den Arbeitsplatz-erwartungswert, den Distanzerwartungswert, die — innerhalb der 10-Minuten-Isochrone — summierte Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit, jeweils für Berufstätige der Ausbildungsstufe 4 (Volks- und Hauptschulbildung) und INV-Benutzer sind in den Karten 1, 2 und 3 veranschaulicht.

Der Arbeitsplatz-erwartungswert, das ist die Zahl der Arbeitsplätze, die einer Arbeitskraft je Interaktion im Gemeindedurchschnitt zugänglich sind (siehe 3.2.), für Beschäftigte der Ausbildungsstufe 4 (Volks- und Hauptschulbildung) bezogen auf INV-Benutzer, erreicht im Kärntner Zentralraum seine größte und in den Randgebieten des Bundeslandes seine geringste Ausprägung (Karte 1):

So haben die wohnhaften Berufstätigen der Landeshauptstadt sowie ihrer »engsten« Umlandgemeinden zirka 10.000 Arbeitsplätze ihrer Qualifikationsstufe 4 zu »erwarten«. Auf die Berufstätigen in Villach und in den Gemeinden des Klagenfurter »Pendler-Intensivbereiches« entfallen jeweils zwischen 7.000 und 9.000 Arbeitsplätze. An der Peripherie des Kärntner Zentralraumes beträgt die »Arbeitsplatz-erwartung« 2.500 bis 5.000.

Außerhalb des Zentralraumes erreichen die bedeutenderen regionalen Zentren Spittal/Drau und Wolfsberg Werte von 5.100 beziehungsweise 3.800, die übrigen Hauptorte wie zum Beispiel Hermagor, Althofen oder Friesach 1.200 bis 1.500.

Vergleicht man die »Arbeitsplatzerwartung« der in den Randgebieten Kärntens gelegenen Gemeinden mit den oben genannten Werten, so ist deutlich das Ausmaß ihrer »Benachteiligung« zu erkennen: Für die Gemeinden des oberen Mölltales ergeben sich Arbeitsplatzerwartungswerte zwischen 200 und 400, für das obere Gurk- und Metnitztal zwischen 200 und 600. Den Berufstätigen mit Volks- und Hauptschulbildung des Lesachtals kommen im Gemeindedurchschnitt 150 bis 350 »erwartete« Arbeitsplätze zu, im mittleren Gailtal etwa 500 bis 1.000. Schließlich erweisen sich auch die Grenzgemeinden Unterkärntens mit Arbeitsplatzerwartungswerten zwischen 500 und 900 als benachteiligt.

Betrachtet man die kumulierte Verteilung der Berufstätigen mit Volks- und Hauptschulbildung nach dem Arbeitsplatzerwartungswert ihrer Wohngemeinden (bezogen auf INV und ÖNV), dann wird das Ausmaß der Disparitäten hinsichtlich der Partizipationschancen an Arbeitsplätzen der Qualifikationsstufe 4 ersichtlich: 20 v. H. der Berufstätigen Kärntens mit Volks- und Hauptschulbildung wohnen in Gemeinden mit Arbeitsplatzerwartungswerten von 8.500 und mehr, 30 v. H. in Gemeinden mit Arbeitsplatzerwartungswerten von 5.500 und mehr, 40 v. H. in Gemeinden mit Arbeitsplatzerwartungswerten von 3.000 und mehr.

Demgegenüber haben 30 v. H. der Berufstätigen Kärntens der betrachteten Qualifikationsstufe im Durchschnitt bloß 1.000 und weniger Arbeitsplätze zu »erwarten«.

Der *Distanzerwartungswert*, das ist die Fahrzeit, die von einer Arbeitskraft je Interaktion im Gemeindedurchschnitt aufgewendet werden muß (siehe 3.2.), bildet einen weiteren (Sozial-)Indikator für die Partizipation im Erwerbsbereich. Karte 2 enthält die regionale Verbreitung des Distanzerwartungswertes für Beschäftigte der Ausbildungsstufe 4, bezogen auf INV-Benutzer.

Niedrige Distanzerwartungswerte kommen den größeren Arbeitszentren, aber auch relativ isolierten Gemeinden der Randgebiete zu.

In beiden Fällen »bevorzugen« die wohnhaften Berufstätigen einen Arbeitsplatz in der Wohngemeinde oder in deren unmittelbarer Umgebung: in den Zentren wegen des großen örtlichen Angebotes, in den isolierten Gemeinden wegen des Fehlens »erreichbarer« Alternativen.

So haben etwa Spittal/Drau und Wolfsberg mit »unter 4 Minuten« (innergemeindliche Interaktionsaufwände bleiben unberücksichtigt) denselben Distanzerwartungswert wie die Gemeinden des Lesachtals (Maria Luggau, St. Lorenzen, Liesing u. a.) und des Mölltales (Heiligenblut, Döllach, Stall u. a.) aufzuweisen.

Ausgehend von den Arbeitszentren nimmt der Distanzerwartungswert kontinuierlich zu und erreicht in ihren mittleren und weiteren Pendlereinzugsbereichen seine maximalen Werte.

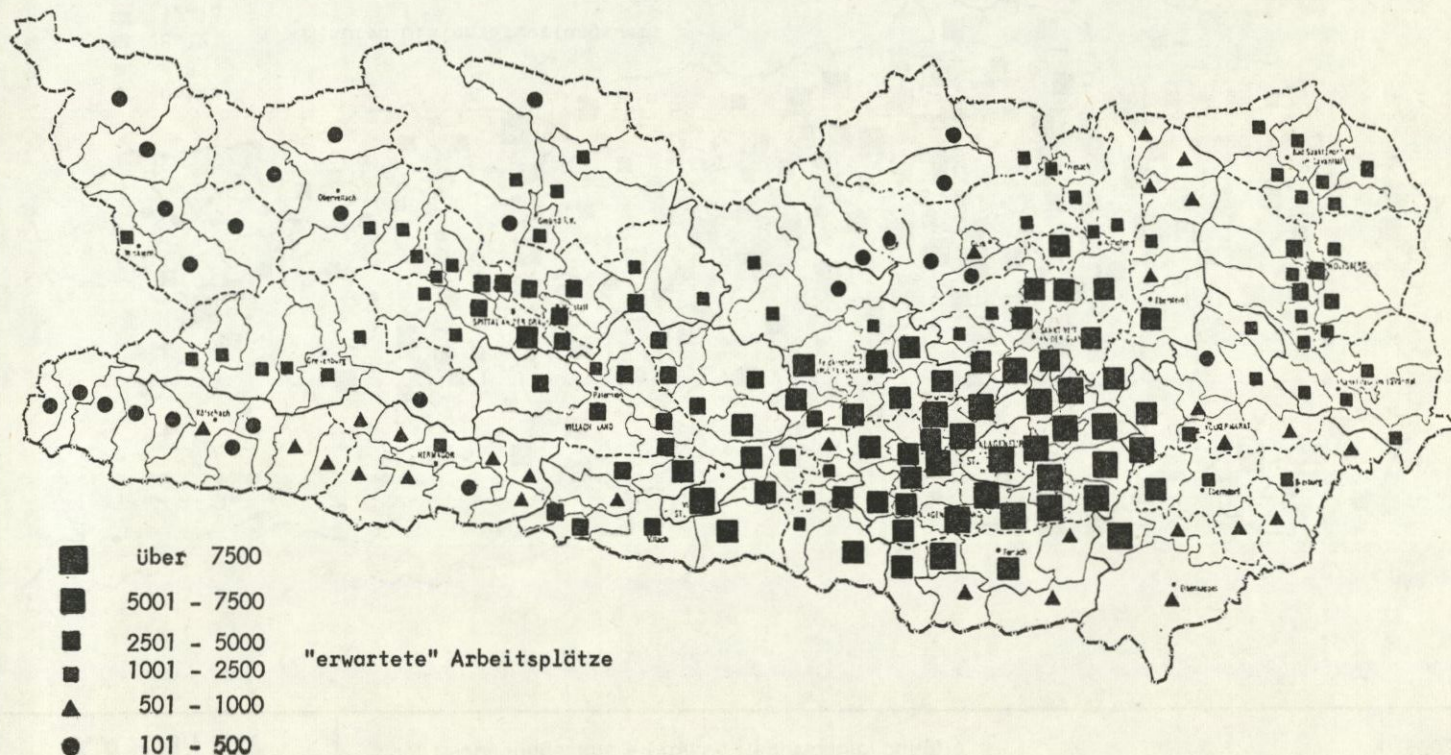
Etwa 20 v. H. der Berufstätigen mit Volks- und Hauptschulbildung leben in Gemeinden, von denen aus ein durchschnittlicher (zwischen-

gemeindlicher) Interaktionsaufwand im INV von »12 Minuten und mehr« zu erbringen ist.

Als Beispiel einer *summierten Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit* ist in Karte 3 die summierte Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit innerhalb der 10-Minuten-Isochrone (für Beschäftigte der Ausbildungsstufe 4 im INV) dargestellt. Ihre räumliche Ausprägung entspricht in etwa der des Distanz-erwartungswertes: für die in den regionalen Arbeitszentren beziehungsweise in den isolierten Gemeinden der Randgebiete wohnenden Berufstätigen ist die Wahrscheinlichkeit für einen Arbeitsplatz innerhalb von zehn Fahrminuten relativ hoch, in den entfernteren Auspendlergemeinden relativ niedrig. Hier erreichen die summierten Wahrscheinlichkeiten erst im Bereich von Isochronen über 20 Minuten Werte von über 0,75.

Durch die *Kombination* dieser hier vorgeführten Einzelkomponenten (Karten 1 bis 3) gewinnt man erst einen vertieften Einblick in die regionalen Erwerbsverhältnisse Kärntens. Betrachtet man zum Beispiel die räumliche Koinzidenz von Arbeitsplatzerwartungswert und Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit innerhalb der 10-Minuten-Isochrone (für INV-Benutzer mit Volks- und Hauptschulbildung), so ergeben sich folgende (Grund-) Typen:

- Bereiche mit *großem* Arbeitsplatzerwartungswert und *großer* Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit (z. B. Klagenfurt, Villach, jeweils samt einigen Umlandgemeinden). Das sind also relativ bevorzugte (Wohn-)Gemeinden, die den Berufstätigen eine Vielfalt an Erwerbsgelegenheiten bei geringen Interaktionsaufwänden bieten.
- Bereiche mit relativ *großem* Arbeitsplatzerwartungswert und *kleiner* Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit (z. B. Randgemeinden des Kärntner Zentralraumes). Hier wird von den Arbeitskräften die Vielzahl alternativer Erwerbsmöglichkeiten mit einem größeren Entfernungsaufwand »erkauft«. Die regionale Benachteiligung liegt hier also in den überdurchschnittlichen zeitlichen und (unter Umständen auch monetären) Interaktionsaufwänden. Gezielte Planungsmaßnahmen zur Beseitigung dieser Disparitäten sollten demnach im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, zum Beispiel durch Aufnahme eines Schnellbahnverkehrs, ansetzen.
- Bereiche mit *kleinem* Arbeitsplatzerwartungswert und *großer* Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit (z. B. »isolierte« Gemeinden des Lesachtals und der inneren Tauerntäler). Im Unterschied zum vorhergenannten Typ liegt die Benachteiligung dieser unterentwickelten Randgebiete in ihrer unzulänglichen Ausstattung mit Arbeitsplätzen des sekundären und tertiären Sektors. Planerische Maßnahmen zur Verbesserung der Partizipationschancen im Erwerbs- (und somit auch Einkommens-) bereich sollten hier vor allem auf die Vergrößerung des lokalen Arbeitsmarktangebots ausgerichtet sein. Ihre Wirksamkeit erweist sich allerdings unter anderem aufgrund der unzureichenden industriell-gewerblichen Standortseignung dieser Randgebiete oftmals als problematisch, was nicht zuletzt im gegenwärtigen Zeitpunkt durch die Stilllegung einer Anzahl von öffentlich geförderten Arbeitsplätzen deutlich wird.



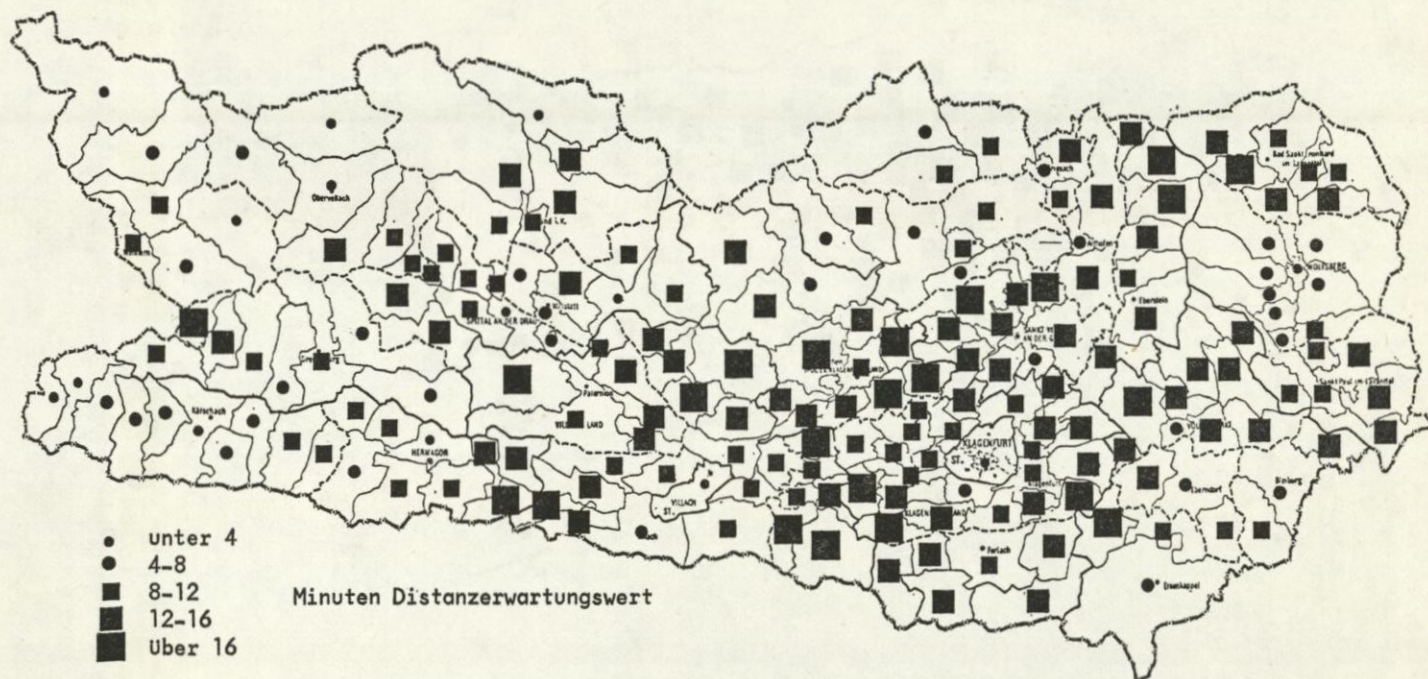
GEMEINDEKARTE: ÖSTERR. STAT. ZENTRALAMT, STAND 1971

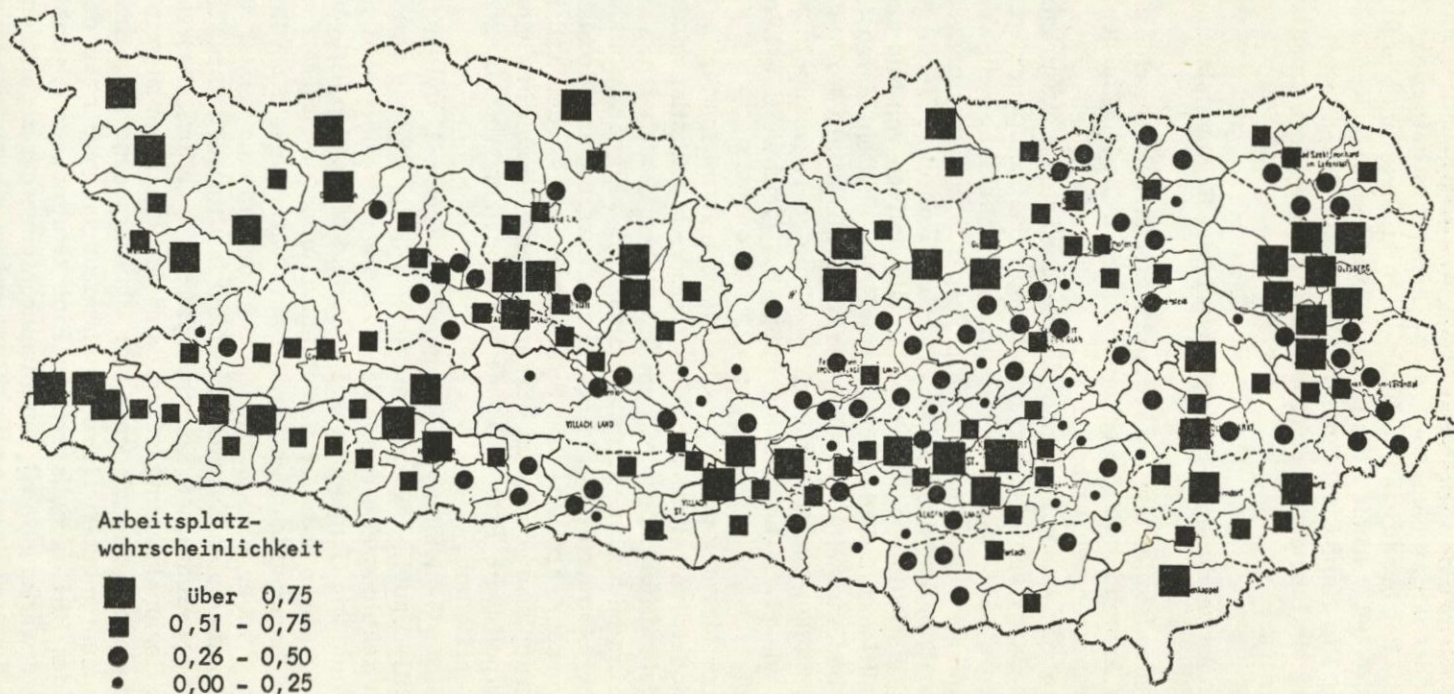
ENTWURF: G. PALME, J. STEINBACH

SRL-MODELL KÄRNTEN

Distanzerwartungswert (bezogen auf INV) für Beschäftigte
der Ausbildungsstufe 4 (Volks-, Hauptschulbildung)

2





Eine Definition von Problemgebieten beziehungsweise -gemeinden mit unzureichenden oder ungenügend erschlossenen Beschäftigungsalternativen auf der Basis der beschriebenen Indikatoren erscheint im Vergleich zu den üblicherweise bei solchen Abgrenzungen verwendeten Kennzahlen (z. B. Agrarquote, Pro-Kopf-Einkommen) unter Umständen sinnvoller, insbesondere da hier ein Bezug zum erforderlichen Planungsinstrumentarium eher herzustellen ist.

5. Anwendung des SRL-Modells in der Regionalplanung

Abschließend sollen die im Verlauf dieser Arbeit verschiedentlich angedeuteten Anwendungsmöglichkeiten des SRL-Modells in der Regionalplanung zusammengefaßt werden.

Mit dem SRL-Modell können die gegenwärtigen Ausprägungen von (oben definierten) Teilbereichen beziehungsweise Komponenten der regionalen Lebensqualität gemessen werden. Es besteht also die Möglichkeit, regionale und sozialgruppenspezifische Disparitäten, insbesondere hinsichtlich der Partizipationschancen an Erwerbs-, Konsum-, Versorgungs- und Ausbildungseinrichtungen, der Zahl an Alternativen von und den »mittleren« Interaktionsaufwänden zu diesen Gelegenheiten, darzustellen. Das wiederum bedeutet eine Eignung für eine quantitative *Abbildung von Ausgangs(Problem-)lagen* bezüglich bestimmter regionalpolitischer Zielsetzungen, wie etwa »bessere und möglichst gleichwertige Lebensbedingungen«.

Neben der Messung von regionalpolitischen Problemsituationen erlaubt das SRL-Modell (vor allem der Output des »Klassifikationsmodells«) eine gegebenenfalls differenziertere *Typisierung von Gemeinden*, als dies etwa bei einer Einteilung in »Ausbaustandorte«, »Eignungsstandorte« und »Allgemeine Standorte« — im Sektor »Gewerbe und Industrie« oder »Fremdenverkehr, Freizeit- und Erholungswesen« — der Fall ist. Solche Gemeindegruppierungen haben bekanntlich eine erhebliche Bedeutung für die regionalpolitische Praxis, da sie Kriterien zur Abstufung staatlicher Förderung darstellen.

Über solche Gemeindetypisierungen hinausgehend, stellen die Ergebnisse des SRL-Modells Basisinformationen für die *Bildung von Planungsregionen* beziehungsweise regionalen Planungsverbänden dar. Solche Regionalverbände von Gemeinden (z. B. Aichfeld-Murboden, Bregenzerwald), wie sie etwa auch im Entwurf zum Bundesraumordnungsgesetz vorgesehen sind, haben vornehmlich den Zweck, eine verbesserte Koordination der einzelnen regionalen Planungsentscheidungen und eine verstärkte Abstimmung der kommunalen Entwicklungspläne institutionell abzusichern. Eine Festsetzung des räumlichen Kompetenzbereiches derartiger Organisationsformen der Regionalplanung ist nur dann sinnvoll, wenn sie mit Variablen erfolgt, die einen Bezug zu den dieser Planungsebene zugewiesenen Planungsinstrumenten haben. Diese Voraussetzungen werden von den Output-Variablen des SRL-Modells erfüllt: Eine Gruppe von Variablen (z. B. Arbeitsplatzwartungswert) bemißt eine Menge der regionalen Alternativen an bestimmten Erwerbseinrichtungen beziehungsweise Einrichtungen

zur Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern. Ihr entspricht in der Regionalplanung ein standortbezogenes Maßnahmenpaket, und zwar Investitionen in öffentliche Einrichtungen (z. B. Schulen, Krankenhäuser) und finanzielle Anreize (Subventionen, Haftungsübernahmen u. a.) für private Einrichtungen (z. B. Arbeitsplätze, privatwirtschaftliche Versorgung). Eine zweite Gruppe von Variablen (Distanzerwartungswerte) spezifiziert das Ausmaß der Erreichbarkeit dieser Einrichtungen. Ihr entsprechen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur als Maßnahmen zur Verbesserung der zwischenstandörtlichen Kommunikation.

Neben der Erfassung beziehungsweise Analyse des Ist-Zustandes der regionalen Lebensqualität bildet ihre *Simulation* einen zweiten Hauptanwendungsbereich des SRL-Modells.

In Simulationsläufen (über EDV) kann die Veränderung der regionalen Lebensqualität infolge von bestimmten Planungsmaßnahmen prognostiziert werden. Zu diesem Zweck werden zusätzliche, aus geplanten Investitionen resultierende Produktionsbetriebe, Gesundheitseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, Schulen, Einkaufszentren und anderes mehr in den Inputdaten des Modells berücksichtigt. Es ergeben sich neue Partizipationschancen beziehungsweise daraus abgeleitete Kennzahlen, aus deren Vergleich mit den entsprechenden Werten des Ist-Zustandes die regionale Effizienz der untersuchten Planungsprojekte ersichtlich wird. Sind Planungen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur zu simulieren, so gehen Strecken beziehungsweise veränderte Streckendaten (neue Kanten mit hoher Durchschnittsgeschwindigkeit bei Einrichtung einer Autobahnverbindung, kürzere ÖNV-Fahrzeiten bei Aufnahme eines Schnellbahnverkehrs usw.) in das Fahrzeitenmodell ein. Die Differenz zwischen den Partizipationschancen beziehungsweise abgeleiteten Kennzahlen, kalkuliert aus den »verkürzten« Reisezeiten und ihrer gegenwärtigen Ausprägung, zeigt die regionale Effizienz der Verkehrsinfrastrukturmaßnahme an.

Simulationen für das SRL-Modell können, indem sie die Effizienz alternativer Planungsprojekte bezüglich der regionalen Lebensqualität bewerten, einen Beitrag zur regionalpolitischen Entscheidungsfindung leisten. Sie geben etwa eine Antwort auf die Frage, welches von mehreren Planungsprojekten (als Entscheidungsalternativen) am besten ein bestimmtes, vorgegebenes regionalpolitisches Ziel zu erreichen vermag. Indem eine Abschätzung des Ausmaßes der mit planerischen Instrumenten maximal erzielbaren Veränderung ermöglicht wird, ist mit SRL-Modell-Simulationen zu beurteilen, ob bestimmte Ziele beziehungsweise Zielausmaße real erfüllbar sind. Demnach kann das SRL-Modell unter Umständen auch im regionalplanerischen Zielfindungsprozeß Verwendung finden.

ANHANG

Gleichungssystem für das Interaktionsmodell zur Ermittlung der Partizipationschancen im Erwerbsbereich

$$B_i^{(k)} = B_i^{(1, k)} + B_i^{(2, k)} + B_i^{(3, k)} + B_i^{(4, k)} \quad (1)$$

$$B_i^{(s)} = B_i^{(s, 1)} + B_i^{(s, 2)} \quad (2)$$

$$A_j = A_j^{(1)} + A_j^{(2)} + A_j^{(3)} + A_j^{(4)} \quad (3)$$

$$\hat{p}_{ij}^{(s, k)} = \frac{\frac{A_j^{(s)}}{d_{ij}^{(k)\alpha}}}{\sum_j \frac{A_j^{(s)}}{d_{ij}^{(k)\alpha}}} \quad (4)$$

$$\hat{B}_{ij}^{(s, k)} = \hat{p}_{ij}^{(s, k)} \cdot B_i^{(s, k)} \quad (5)$$

$$\hat{B}_j^{(s)} = \sum_k \sum_i \hat{B}_{ij}^{(s, k)} \quad (6)$$

$$g_j^{(s)} = \frac{A_j^{(s)}}{\hat{B}_j^{(s)}} \quad (7)$$

$$\bar{A}_j^{(s)} = A_j^{(s)} \cdot g_j^{(s)} \quad (8)$$

$$p_{ij}^{(s, k)} = \frac{\frac{\bar{A}_j^{(s)}}{d_{ij}^{(k)\alpha}}}{\sum_j \frac{\bar{A}_j^{(s)}}{d_{ij}^{(k)\alpha}}} \quad (9)$$

$$\bar{D}_i^{(s, k)} = \sum_j p_{ij}^{(s, k)} \cdot d_{ij}^{(k)} \quad (10)$$

$$\bar{A}_i^{(s, k)} = \sum_j p_{ij}^{(s, k)} \cdot A_j^{(s)} \quad (11)$$

Symbole

- A_j Zahl der gesamten Arbeitsplätze in der Gemeinde j
- $A_j^{(s)}$ Zahl der Arbeitsplätze mit der Qualifikationsanforderung s in der Gemeinde j
- $A_j^{(1)}$ Zahl der Arbeitsplätze mit der Qualifikationsanforderung »Hochschulbildung« in der Gemeinde j
- $A_j^{(2)}$ Zahl der Arbeitsplätze mit der Qualifikationsanforderung »Ausbildung in Höherer Schule« (Allgemeinbildende höhere Schule, Berufsbildende höhere Schule) in der Gemeinde j

$A_j^{(3)}$	Zahl der Arbeitsplätze mit der Qualifikationsanforderung »Ausbildung in berufsbildender mittlerer Schule« (Fachschule)
$A_j^{(4)}$	Zahl der Arbeitsplätze mit der Qualifikationsanforderung »Ausbildung in Volks- und Hauptschule« in der Gemeinde j
$\bar{A}_j^{(s)}$	Zahl der durch den »Arbeitsmarktfaktor« $g_j^{(s)}$ modifizierten (hypothetischen) Arbeitsplätze mit der Qualifikationsanforderung s in der Gemeinde j
$\bar{A}_i^{(s, k)}$	Arbeitsplatzerwartungswert für in der Gemeinde i wohnhafte Berufstätige der Ausbildungsstufe s und Benutzer des Verkehrsmittels k
α	Exponent zur Bewertung der sozialgruppen-, reisezweck-, verkehrsmittelspezifischen Distanzsensibilität
B_i	Zahl der in der Gemeinde i insgesamt wohnhaften Berufstätigen
$B_i^{(s, k)}$	Zahl der in der Gemeinde i wohnhaften Berufstätigen der Ausbildungsstufe s und Benutzer des Verkehrsmittels k
$B_i^{(1, k)}$	Zahl der in der Gemeinde i wohnhaften Berufstätigen mit abgeschlossener Ausbildung im Schultyp »Hochschule« und Benutzer des Verkehrsmittels k
$B_i^{(2, k)}$	Zahl der in der Gemeinde i wohnhaften Berufstätigen mit abgeschlossener Ausbildung im Schultyp »Höhere Schule« (allgemeinbildende höhere Schule, berufsbildende höhere Schule) und Benutzer des Verkehrsmittels k
$B_i^{(3, k)}$	Zahl der in der Gemeinde i wohnhaften Berufstätigen mit abgeschlossener Ausbildung im Schultyp »berufsbildende mittlere Schule« (Fachschule) und Benutzer des Verkehrsmittels k
$B_i^{(4, k)}$	Zahl der in der Gemeinde i wohnhaften Berufstätigen mit abgeschlossener »sonstiger Ausbildung« (Schultypen: Volks-, Hauptschule) und Benutzer des Verkehrsmittels k
$B_i^{(s, 1)}$	Zahl der ein Individualverkehrsmittel (INV) benutzenden Berufstätigen der Ausbildungsstufe s
$B_i^{(s, 2)}$	Zahl der ein öffentliches (Nah-)Verkehrsmittel (ÖNV) benutzenden Berufstätigen der Ausbildungsstufe s
$\hat{B}_{ij}^{(s, k)}$	Zahl der in der Gemeinde i wohnhaften Berufstätigen der Ausbildungsstufe s und Benutzer des Verkehrsmittels k, die in der (Arbeits-)Gemeinde j arbeiten »wollen«

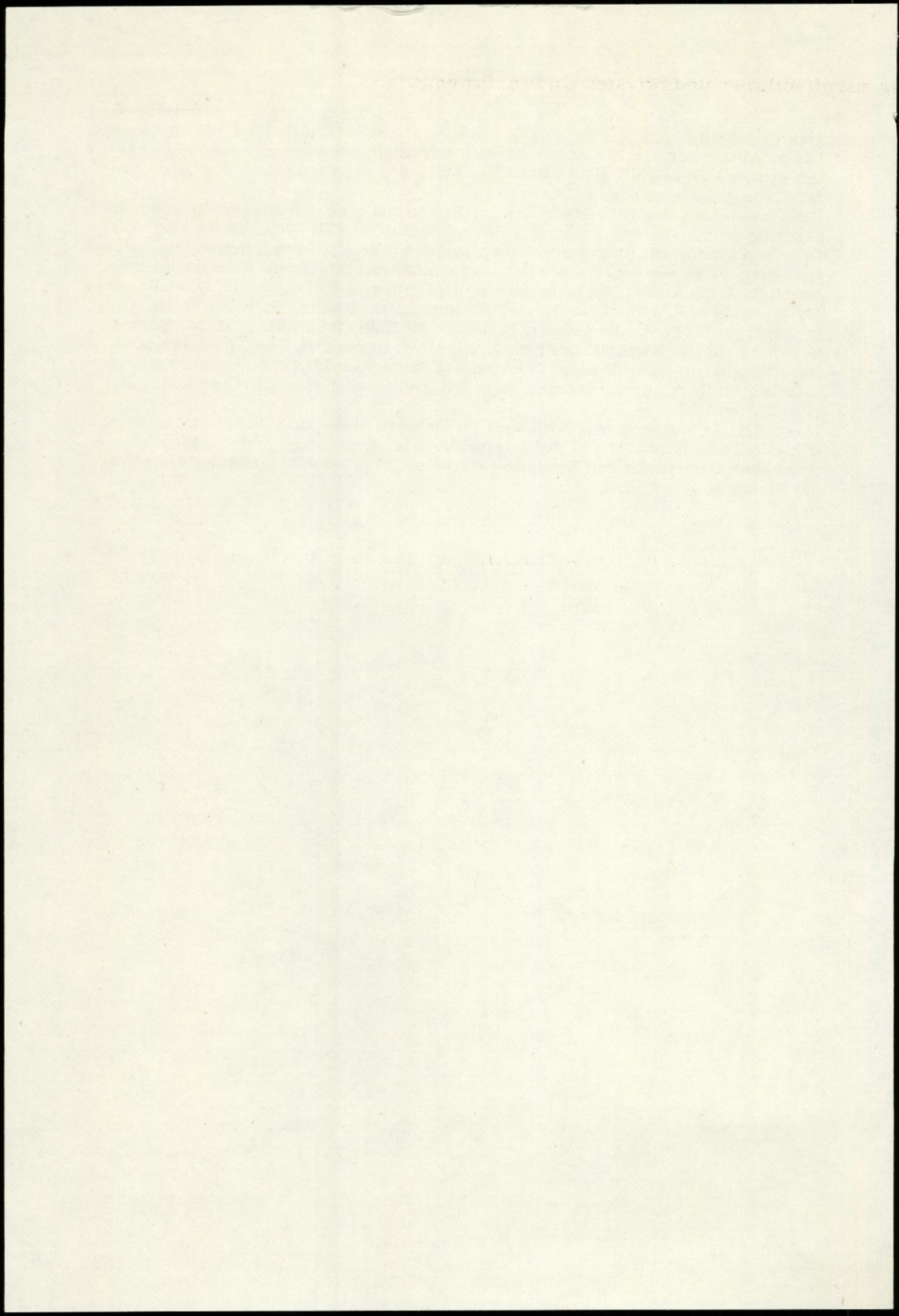
- $\hat{B}_j^{(s)}$ Zahl der eine (Arbeits-)Gemeinde j »präferierenden« Berufstätigen der Ausbildungsstufe s
- $\bar{D}_i^{(s, k)}$ Distanzerwartungswert für in der Gemeinde i wohnhafte Berufstätige der Ausbildungsstufe s und Benutzer des Verkehrsmittels k
- $d_{ij}^{(k)}$ Fahrzeit zwischen Wohngemeinde i und Arbeitsgemeinde j mit Verkehrsmittel k
- $g_j^{(s)}$ »Arbeitsmarktfaktor« bezüglich der Arbeitsplätze mit der Qualifikationsanforderung s in der Gemeinde j
- $\hat{p}_{ij}^{(s, k)}$ präferenzbezogene Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit für die Berufstätigen der Ausbildungsstufe s und Benutzer des Verkehrsmittels k zwischen der Wohngemeinde i und der Arbeitsgemeinde j
- $p_{ij}^{(s, k)}$ modifizierte Arbeitsplatzwahrscheinlichkeit für die Berufstätigen der Ausbildungsstufe s und Benutzer des Verkehrsmittels k zwischen der Wohngemeinde i und der Arbeitsgemeinde j

LITERATUR

- Bökemann, D., (1973): Ansatz zu einer technologischen Theorie der regionalen Entwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, 5/6.
- Fox, K. A. (1974): Social Indicators and Social Theory. Elements of an Operational System, New York.
- Hägerstrand, T. (1974): Der Einfluß des Verkehrs auf die Lebensqualität, in: Der Verkehr im Jahrzehnt 1980—1990, Veröffentlichung zum 5. internationalen Symposium über Theorie und Praxis der Verkehrswirtschaft.
- Huff, D. L. (1964): Defining and Estimating a Trade Area, in: Journal of Marketing, 28.
- Knox, P. L. (1973): Level of Living. A Conceptual Framework for Monitoring Regional Variations in Well-Being, in: Regional Studies, Vol. 8.
- Mitchell, A. et al. (1971): An Approach to Measuring the Quality of Life, Menlo Park, California: Stanford Research Institute.
- OECD DOC SI/9 1971: Social Indicators Development Program.
- OECD DOC MO(71)3: Proposed programme of work on social indicators.
- ÖROK (1973), Regionalpolitik in Österreich, Bericht des Bundeskanzleramtes (Büro für Raumplanung) an die OECD, Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) Nr. 3.
- Stone, R. (1970): An Integrated System of Demographic, Manpower and Social Statistics, and its Links with the System of National Economic Accounts; Memorandum E/Cn.3/394, United Nations Economic and Social Council.
- Wilson, A. G. (1974): Urban and Regional Models in Geography and Planning, London.
- Zapf, W. (1972): Zur Messung der Lebensqualität, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 1, Heft 4, Stuttgart.

ANMERKUNGEN

- 1 Sind Wohn- und Betriebsstandort identisch, dann wird der »Entfernungswiderstand« gleich 1 gesetzt.
- 2 Dieser Ansatz zur Ermittlung von zweckspezifischen Interaktionswahrscheinlichkeiten geht auf D. L. Huff (1964), der diese Methode zur Abgrenzung von Einzelhandels-Einzugsgebieten verwendet, zurück.
- 3 Die Anwendung des SRL-Modells war Gegenstand einer Übung im Rahmen der Studienrichtung »Raumplanung und Raumordnung« der TH Wien, die von den Verfassern als Lehrbeauftragte abgehalten wurden. Die EDV-Programmierung nahm GRT Helmut Mayer vor. An der Datenerfassung waren folgende Übungsteilnehmer beteiligt: A. E. Anderl, G. Baumgartner, P. Binting, R. Dorner, H. Edletzberger, W. Faulhuber, P. Groiss, R. Hayer, H. Herzog, G. Köhler, P. Krnavek, R. Opl, O. Peperna, H. Posch, R. Premer, R. Resch, R. Roth, R. Schicker, H. M. Schmidl, C. Schremmer, K. Siegl, M. Sprinzl, G. Stindl, W. Stumpf, H. Svec, R. Zabrana.
- 4 Berufslaufbahn, Ergebnisse des Mikrozensus, September 1972, Beiträge zur österreichischen Statistik, herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, H. 356, Wien 1974.
- 5 Dieser Graph wurde von J. Steinbach im Rahmen eines Modells zur Bestimmung der »Verkehrerschlossenheit der österreichischen Gemeinden« erstellt. Eine kartographische Darstellung der Ergebnisse erscheint 1975 in der 6. Lieferung des »Atlas der Republik Österreich«.



Teuerung und Goldpreis - ein Rückblick auf die Inflationsdebatte der Jahre 1911/1912

Tamás Bácskai

Die Teuerungswelle, die weltweit gegen das Ende des ersten Jahrzehnts unseres Jahrhunderts einsetzte, gab den Theoretikern der Arbeiterbewegung zum erstenmal Anlaß zur näheren Beschäftigung mit dem Problem der Inflation. So kam es zu einer höchst interessanten Diskussion in den Spalten der »Neuen Zeit«, an der Otto Bauer, Karl Kautsky, Rudolf Hilferding und Eugen Varga teilnahmen. Varga, dessen Name den österreichischen Lesern weniger geläufig sein dürfte als jener der übrigen drei Diskussionsteilnehmer, war damals ein führender Theoretiker der ungarischen Sozialdemokratie; in einer späteren Phase seines Lebens wurde er als sowjetischer Ökonom bekannt.

Schon zu dieser Zeit bemühten sich die Ideologen der herrschenden Klassen, zu beweisen, daß sie keine Schuld an der Teuerung hätten. Erstens meinten sie, daß die Teuerung durch zu starke *Lohnerhöhungen* verursacht worden sei. Diese Theorie war damals schon so durchsichtig, daß Varga sie gar keiner ernstesten Widerlegung für würdig erachtete.¹ Die zweite Theorie brachte die Teuerung mit den Veränderungen in der *Goldproduktion* in Zusammenhang. Diese war auch für Marxisten durchaus plausibel und wurde von Otto Bauer² akzeptiert. Heißt es doch im »Kapital«: »Wir wissen . . . daß bei gleichbleibenden Werten der Waren ihre Preise mit dem Werte des Goldes, des Geldmaterials selbst, wechseln, verhältnismäßig steigen, wenn er fällt, und fallen, wenn er steigt.« In seiner Antwort an Otto Bauer verwarf jedoch Varga diese Erklärung zur Gänze.

Er mußte sich dabei mit zwei Spielarten der oben erwähnten Theorie auseinandersetzen. Die erste wurde direkt von der Quantitätstheorie des Geldes abgeleitet und besagte, daß wegen der stark gestiegenen Goldproduktion eine immer größere Menge Goldes für jede Wareneinheit in Tausch gegeben werden müsse. Die zweite Version folgte dem Gedankengang der Arbeitswerttheorie und führte das Steigen der Warenpreise auf

das Fallen der Produktionskosten im Goldbergbau — durch die Einführung neuer Maschinen und Erschließung billigerer Arbeitskräfte — zurück.

Dem ersten Argument hielt Varga entgegen: »Goldgeld funktioniert nicht nur als Wertmaß, ist nicht bloß Wertzeichen, sondern ist wirklicher Wert... Die bloße Vermehrung der Goldproduktion würde daher nur in jenem Falle eine Wertverminderung des Geldes herbeiführen, wenn die Vermehrung eine so große wäre, daß absoluter Überfluß an Gold herrschen würde, daß ein zu großer Teil der gesellschaftlichen Arbeit auf die Produktion des Goldes verwendet worden wäre.« Da aber die Jagd der Zentralbanken nach dem Gold weiterhin sehr intensiv blieb, das heißt also, eine effektive Nachfrage nach jeder Menge Goldes vorhanden war, so konnte nach Varga von einem »absoluten Goldüberfluß« keine Rede sein. Weiter setzte sich Varga auch mit dem Zahlenmaterial auseinander, das den Quantitätstheoretikern zur Beweisführung diene. Er wies dabei auf den Trugschluß hin, der in einem einfachen Vergleich von Preisniveau und Steigerung der Goldproduktion — beide waren in dem Zeitraum 1900 bis 1910 um etwa 79 Prozent gestiegen — lag. Zur Abwicklung des Tauschverkehrs dient nämlich nicht nur die in jedem Jahr neugewonnene Goldmenge, sondern die gesamte, seit Jahrhunderten aufgehäufte Goldquantität. Würde diese in Betracht gezogen, zeigte Varga, daß nur ein allgemeiner Preisanstieg von 32 Prozent (nicht 79 Prozent) auf diese Weise erklärt werden könnte. Aber auch das nur dann, wenn die Quantität der umgesetzten Waren die gleiche geblieben wäre, was natürlich keineswegs der Fall war.

Nach diesem Kampf gegen die Quantitätstheorie, die eng verwandt ist mit den Auffassungen der heutigen Monetaristen, setzte sich Varga mit den Theorien Otto Bauers auseinander. Dieser hatte behauptet: »Die Herabsetzung der Gewinnungskosten des Goldes im südafrikanischen Goldbergbau ist wahrscheinlich eine der Ursachen der heutigen Teuerung. Wir müssen heute für jede Ware mehr Geld, mehr Gold hingeben, weil in jedem Goldstück heute weniger gesellschaftlich notwendige Arbeit verkörpert ist als früher.« Varga fragt aber, ob Marx seine These von der »gesellschaftlich notwendigen Arbeitszeit« ganz ohne jede Einschränkung aufgestellt hätte. Er greift in diesem Zusammenhang zur Rententheorie, wonach die Preise jener Waren, die in erhöhter Menge nur zu höheren Kosten hergestellt werden können, von den Produktionskosten der *unter den schlechtesten Bedingungen* hergestellten, aber zur Befriedigung des Bedarfs *noch notwendigen Menge* abhängen. In der Goldproduktion würde daher der Marktpreis unverändert bleiben, während die Gruben mit höherer Technik und/oder billigeren Arbeitskräften eine Differentialrente genießen würden. Tatsächlich ergebe sich auch aus der Analyse der Dividenden der Goldbergwerke, daß es in dem relevanten Zeitraum zu einer Erhöhung der Differentialrenten bis zu 70 Prozent gekommen war.

Eine erste, indirekte, doch zustimmende Antwort erhielt Varga von Kautsky³, der darauf hinwies, daß die Teuerung in den Ländern mit hohen Agrarzöllen viel stärker ausgefallen sei als in den Freihandelsländern. Die hohen Schutzzölle — »ein frivoler, künstlich geschaffener Wucher einer kleinen Anzahl von Privilegierten« — waren also nach Kautsky eine der

wesentlichen Ursachen der Teuerungswelle. Massive theoretische Unterstützung erhielt Varga aber von Rudolf Hilferding.⁴ »In seinem interessanten Aufsatz ›Goldproduktion und Teuerung‹ — schreibt Hilferding — »verficht Genosse Varga die These, daß die Veränderung der Goldproduktion nicht die Ursache der Teuerung sein können. Wir sind nun der gleichen Ansicht, glauben aber, daß die Beweisführung Vargas, um schlüssig zu sein, noch einer wesentlichen Ergänzung bedarf.« Hier kommt dann eine brillante, auch für die Goldfrage in der Periode nach dem ersten Weltkrieg ausschlaggebende Analyse: »Die staatliche Regelung des Geldwesens bedeutet eine *prinzipielle* Änderung in dem Verhältnis von Gold und Ware. Das Austauschverhältnis von Goldmünze und Ware wird durch das staatliche Eingreifen fixiert; aber *nicht* willkürlich; der Staat übernimmt nur ein *historisch-naturwüchsig übernommenes Verhältnis*, er kann auch, solange der Mechanismus derselbe bleibt, daran *nichts ändern*. Änderungen in den Produktionskosten des Goldes wirken nicht auf das Austauschverhältnis der Goldmünze zu den Waren, sondern entscheiden nur über die Frage, welche Goldlager noch mit Aussicht auf Profit in Angriff genommen werden können.«

Nach diesem Aufsatz meldete sich Kautsky noch einmal mit einem umfassenden Artikel zu Wort.⁵ Auch er halte die Revolutionierung der Goldproduktion nur für eine zweitrangige Ursache der Teuerung. Seine Ausführungen über die Gesamtheit der Ursachen klingen durchaus modern, nur wenig davon ist zeitgebunden. Wohl haben wir für manche von Kautsky gebrauchte Begriffe neue Wörter geprägt, doch alles Wesentliche stimmt meines Erachtens auch heute. Zusammenfassend zeigt Kautsky folgende Faktoren auf: »Die preissteigernde Wirkung des Privateigentums an Boden in Amerika, die verstärkt wird durch die Folgen des Raubbaus in Rußland und Amerika, durch die Zunahme von Verbänden der Händler und Produzenten, *vielleicht* auch durch die Revolutionierung der Goldproduktion. Technische Fortschritte und das Auffinden neuer Goldlager haben den Wert des Goldes möglicherweise rascher gesenkt als den Wert der Lebensmittel, da die Produktivität der Landwirtschaft infolge der Hemmungen des Privateigentums an Boden, der Erhaltung des technisch rückständigen Kleinbetriebs und der Landflucht der Arbeiter nur langsam steigt. Nimmt man zu alledem noch die wachsenden Schutzzölle sowie die Steuererhöhungen der letzten Jahre, dann hat man so ziemlich die Ursachen der Teuerung beisammen. Sie alle sind dauernder Natur. Auch auf Agrarzölle und Steuererhöhungen werden die herrschenden Klassen nicht freiwillig verzichten, sie sind die notwendige Folge des imperialistischen Kolonial- und Rüstungsfiebers, das sich des Kapitalismus bemächtigt hat.«

Auch Otto Bauer nahm noch einmal zu dieser Diskussion Stellung.⁶ Er akzeptierte die Tatsache, daß in der Goldproduktion keine Konkurrenz besteht und daher eine Erhöhung der Produktivität in gewissen Gruben nur die Differentialrente erhöht. Trotzdem versuchte er, seine ursprüngliche These durch einen neuen Gedankengang zu untermauern. Die Goldproduktion, sagte er, sei zwar nicht selbst kompetitiv, beeinflusse aber die Konkurrenzverhältnisse in den verschiedenen Wirtschaftszweigen. Die in der Goldproduktion erzielten Extraprofite entziehen anderen Produktions-

zweigen Kapital, dadurch steige die Goldproduktion, doch könne — wegen des Kapitalmangels — die Warenproduktion mit der erhöhten Nachfrage nicht Schritt halten. Daher steigen die Preise.

Diese Erklärung ist wohl theoretisch richtig, wurde aber durch die Tatsachen nicht gestützt. Denn der Anteil der Goldproduktion an dem neu akkumulierten Kapital war so gering, daß er die Teuerung nicht erklären konnte. Wie aus den zeitgenössischen Quellen hervorgeht, wurde jährlich weniger als 1 Prozent des Weltkapitals in die Goldproduktion investiert. Daher waren die Ursachen der Teuerung nicht auf der Geldseite, sondern auf der Wareseite, in den Monopolpreisen, in den Schutzzöllen und in der Militarisierung der Wirtschaft zu suchen. Hilferding und Varga meinten, daß sich die Theoretiker der Arbeiterbewegung mit diesen Fragen befassen und sich nicht der sterilen Problematik des Goldes widmen sollten.

ANMERKUNGEN

- 1 Eugen Varga, »Goldproduktion und Teuerung«, in: Neue Zeit, Berlin, 30. Jg., Nr. 7, November 1911.
- 2 Otto Bauer, »Goldproduktion und Teuerung«, ebenda, Nr. 27, April 1912.
- 3 Karl Kautsky, »Schutzzoll und Teuerung«, ebenda, Nr. 10, Dezember 1911.
- 4 Rudolf Hilferding, »Geld und Ware«, ebenda, Nr. 22, März 1912.
- 5 Karl Kautsky, »Gold, Papier und Ware«, ebenda, Nr. 24 und Nr. 25, März 1912.
- 6 Otto Bauer, »Goldproduktion und Teuerung«, ebenda, Nr. 28, April 1912.