

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

1. Jahrgang · Nummer 3/75

Inhalt

EDITORIAL:

Zeitgemäße Instrumente der Beschäftigungspolitik	3
---	---

Hannes Swoboda

Öffentliche Armut und Finanzkrise in Österreich	9
--	---

Eduard März

Einige unorthodoxe Bemerkungen zum Gesetz vom tendenziellen Fall der Profirate	35
--	----

Bruno Tichy

Gemeinwirtschaftliche Funktionen der Kreditunternehmungen	47
--	----

Susanne Valter

Diskriminierung im Lehrlingswesen	59
--	----

Rainer Juch

Strukturwandel und regionalpolitische Problematik der Papierindustrie	85
--	----

KOMMENTAR:

Werner Teufelsbauer

Gedrosseltes Wachstum: Weg in die Knechtschaft?	103
--	-----

Maria Szecsi

Zur Frage des gedrosselten Wachstums..	113
--	-----

Unsere Autoren

HANNES SWOBODA, SUSANNE VALTER und RAINER JUCH sind Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

EDUARD MÄRZ ist Honorarprofessor an der Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz und Wissenschaftlicher Konsulent der Creditanstalt-Bankverein Wien

BRUNO TICHY ist Lehrbeauftragter an der Hochschule für Welthandel in Wien und Vizégouverneur der Postsparkasse

WERNER TEUFELSBAUER ist Mitarbeiter der Abteilung für Statistik und Dokumentation der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft in Wien

MARIA SZECSI ist als Konsulentin an der Arbeiterkammer Wien im Rahmen der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung tätig

Zeitgemäße Instrumente der Beschäftigungspolitik

I. Die Arbeitsmarktlage erinnert derzeit an die Ruhe vor dem Sturm eines Gewitters: Der Himmel ist schon von schwarzen Wolken verdunkelt, in der Ferne hört man Donnerrollen, aber es scheint fast, als verziehe sich das Unwetter, zumindest beginnt es noch nicht zu regnen. Mit Spannung werden jeden Monat die neuesten Arbeitsmarktdaten erwartet, um erleichtert feststellen zu können, daß die befürchtete Wendung zum Schlechteren nicht eingetreten ist. Das Ausbleiben der schon längst erwarteten Belebung der internationalen Konjunktur ist mit ein Grund für die laufende Reduzierung der für 1975 erwarteten realen Wachstumsrate. Die Wachstumsverlangsamung hat in Österreich bis jetzt — im Gegensatz zu anderen Industrieländern — noch nicht in einer dramatischen Erhöhung von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit ihren Niederschlag gefunden. Diese — im internationalen Vergleich — günstige Position soll jedoch nicht über die mögliche Gefährdung der Vollbeschäftigung hinwegtäuschen. Gerade weil in Österreich in der Vergangenheit der Vollbeschäftigung Vorrang eingeräumt wurde und dadurch eine sehr günstige Beschäftigungslage erreicht werden konnte, wird auch in Zukunft ein strenger Maßstab an die Erfolge der Vollbeschäftigungspolitik gelegt werden.

Nach Erreichen der Vollbeschäftigung zu Beginn der sechziger Jahre wirkten sich die konjunkturellen Schwankungen kaum mehr auf dem Arbeitsmarkt aus, das Arbeitskräftepotential stagniert aus demographischen Gründen, und die Beurteilung lautete ziemlich unveränderlich: Stark angespannter Arbeitsmarkt, besonderer Mangel an Facharbeitern. Die globale Arbeitslosenrate sank stetig, zur Bekämpfung regionaler und branchenmäßiger Schwierigkeiten sowie für die Probleme einzelner Beschäftigungsgruppen wurden Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik konzipiert.

Ende der sechziger Jahre wurde der Arbeitskräftemangel in zunehmendem Maße als Engpaß für die wirtschaftliche Entwicklung empfunden. Diese Situation änderte sich mit der verstärkten Zulassung von ausländischen Arbeitskräften; nun konnte die Wirtschaft ihren Arbeitskräftebedarf mühelos decken. Durch die geringe Zahl an ausländischen Facharbeitern bestand aber ein Mangel in dieser Qualifikationsgruppe fort.

II. Die Beschäftigung von Ausländern führte — wie in anderen Ländern — zu einer »Spaltung des Arbeitsmarktes«. Ausländische Arbeitskräfte wurden (und werden) für sozial nicht gefragte Tätigkeiten eingesetzt, ihnen wurden vorwiegend schwere, schmutzige, gefährliche, unangenehme und schlecht bezahlte Arbeiten übertragen. Durch das große Angebot an ausländischen Arbeitskräften konnten Arbeitsplätze bestehen bleiben, die von Österreichern überhaupt nicht mehr akzeptiert werden, an denen es schon länger in Österreich lebende Ausländer nur kurze Zeit aushalten, die daher nur mit jeweils neu angeworbenen Ausländern besetzt werden konnten.

Diesem Problem wurde in der Vergangenheit nicht genügend Augenmerk zugewendet, es wurde wohl stillschweigend vorausgesetzt, daß bei ständigem Zustrom ausländischer Arbeitskräfte die Struktur der Arbeitsplätze erhalten bleiben könne. Verwiesen hat man auch auf den Vorteil einer solchen Spaltung des Arbeitsmarktes, auf verbesserte Karrieremöglichkeiten für Österreicher, denen die attraktiveren Arbeitsplätze verblieben. Abgesehen von der moralischen Fragwürdigkeit einer solchen Argumentation wurde bereits damals übersehen, daß der größere Teil dieser schlechteren Arbeitsplätze noch immer von Österreichern besetzt war.

In Anbetracht des nunmehr stärker wachsenden inländischen Arbeitskräfteangebotes bei ungünstiger Wirtschaftsentwicklung wird die Kurzsichtigkeit solcher Überlegungen offenbar, die unangenehmen Folgen eines daraus resultierenden Verhaltens werden österreichische Arbeitskräfte zu tragen haben. Gerade jetzt ist es daher eine der wichtigsten gewerkschaftlichen Forderungen, Substandardarbeitsplätze mit oft inhumanen Arbeitsbedingungen schleunigst zu verbessern, um die Spaltung des Arbeitsmarktes aufzuheben.

Die mit der rasch wachsenden Ausländerbeschäftigung verbundenen sozialen und gesellschaftlichen Mißstände führten auf dem Höhepunkt der Ausländerbeschäftigung Mitte 1973 zu einem Überdenken und einer Revision der Gastarbeiterpolitik. Die Ausländerbeschäftigung sollte durch Beschränkung der Zuwanderung auf dem erreichten Stand stabilisiert beziehungsweise durch die natürliche Rückwanderung sogar reduziert werden, um unverhältnismäßig hohe soziale Folgekosten zu vermeiden.

III. Die gegenwärtige Situation auf dem Arbeitsmarkt läßt sich kurz wie folgt charakterisieren: Mit einer Arbeitslosenrate von 1,3 Prozent (August 1975, saisonbereinigt 2,1 Prozent) herrscht in Österreich noch immer Vollbeschäftigung. Bei einer fast unveränderten Gesamtbeschäf-

tigung waren im August um 36.000 ausländische Arbeitskräfte weniger beschäftigt als noch vor einem Jahr; infolge der stagnierenden Nachfrage nach Arbeitskräften wurde das steigende Angebot an inländischen Arbeitskräften durch die Freisetzung ausländischer Arbeitskräfte kompensiert. Seit November 1973 bleibt die Zahl der offenen Stellen hinter dem Vorjahresstand zurück, wobei sich diese Abnahme des Stellenangebotes im Jahresvergleich in den letzten Monaten beschleunigt hat.

Zu Besorgnis geben die Zahl der Arbeitslosen, der Kurzarbeiter (1600 im August) und die Arbeitslosenrate zurzeit keinen Anlaß. Aus mehreren Gründen muß jedoch als reale Möglichkeit in Rechnung gestellt werden, daß die immer noch sehr günstige Beschäftigungssituation sich in den nächsten Monaten verschlechtern wird.

Zunächst ist der Umstand zu berücksichtigen, daß die Arbeitsmarktzahlen »lagging indicators« der Konjunktur sind, also Produktionseinschränkungen erst mit einer gewissen Verzögerung eine Einschränkung der Beschäftigung nach sich ziehen. Die Länge dieses lags ist möglicherweise unterschätzt worden; für die meisten Beobachter war es eigentlich erstaunlich, daß die schon im Herbst 1974 erfolgte Abschwächung der Konjunktur sich im Verlauf eines ganzen Jahres nur sehr schwach sichtbar auf dem Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. Nahezu ein Paradox ergibt sich insofern, als das Ausmaß der Abschwächung erheblich größer ist als angenommen worden war, die Arbeitslosigkeit jedoch eher geringer als prognostiziert. Da der Rückgang der gewerblich-industriellen Produktion sich bis Jahresmitte beschleunigt hat, kämen Auswirkungen auf die Beschäftigung im Herbst 1975 beziehungsweise im ersten Halbjahr 1976 kaum überraschend.

Dazu kommt noch, daß die gegenwärtige Rezession länger dauert als die von 1967/68 und die Aussichten auf einen internationalen Konjunkturaufschwung, der die österreichische Wirtschaft wieder auf den Expansionspfad zurückführen würde, nach wie vor recht unsicher sind. Die gegenwärtige Rezession unterscheidet sich von denen der sechziger Jahre darin, daß der »Langfristoptimismus«, das Vertrauen in die Wachstumsdynamik westlicher Wirtschaftssysteme, die Rezessionen in der Vergangenheit als eher harmloses Zwischenspiel erscheinen läßt, infolge inflationsbedingter Instabilität und fühlbar gewordener »Grenzen des Wachstums« diesmal deutlich schwächer ist. Sowohl kurz- wie auch längerfristig ergeben sich daraus Momente der Gefährdung des Vollbeschäftigungszieles, die an die Problemlösungskapazität des (wirtschafts-)politisch-administrativen Systems in dieser Hinsicht wahrscheinlich

größere Anforderungen stellen werden als in den sechziger Jahren.

IV. Wenn die hier vorgenommene kurz- und mittelfristige Einschätzung der Konjunkturlage zutrifft, so ergeben sich daraus die folgenden Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik.

Hauptstütze des Beschäftigungsvolumens kann nur eine an den keynesianischen Prinzipien des deficit spending orientierte Fiskalpolitik zur Sicherung einer möglichst hohen effektiven Nachfrage sein. Dieser Einsicht wurde durch die Budgeterstellung für 1975 beziehungsweise durch die Freigabe des gesamten Konjunkturausgleichsbudgets Rechnung getragen. Ohne Zweifel geht von den Staatsausgaben eine erhebliche beschäftigungsstabilisierende Wirkung aus.

Als wichtiges Instrument zur Erhaltung eines möglichst hohen Nachfragevolumens dient weiters die Einkommenssicherung im Falle von Arbeitslosigkeit. In diesem Zusammenhang bedarf das System der Arbeitslosenversicherung einer eingehenderen Diskussion.

Die ökonomische Funktion dieses Instruments im Rahmen einer keynesianischen Wirtschaftspolitik gerät oft in einen Konflikt mit dem heute noch vorwiegend geltenden Versicherungsprinzip. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung, die Länge der Bezugsdauer, aber auch die Anspruchsvoraussetzungen sollten nach den Erfordernissen der Konjunkturpolitik ausgerichtet werden und nicht von den bezahlten Beiträgen des Versicherten abhängig sein. Beispiele dafür, daß dieser Konflikt im Sinne der Konjunkturpolitik gelöst werden kann, gibt es in einigen westlichen Industriestaaten. So wird in den USA der Unterstützungszeitraum verlängert, wenn die nationale oder lokale Arbeitslosenrate einen bestimmten Wert überschreitet. In Kanada ist die Verdoppelung der normalen Unterstützungsdauer von 26 Wochen vorgesehen, wenn die Arbeitslosenrate über 4 Prozent liegt, was seit 1967 der Fall ist. In der BRD wurde zu Beginn dieses Jahres Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erhöht.

Ein Vergleich der Arbeitslosenversicherungssysteme in den einzelnen Ländern ist wegen der großen Unterschiede äußerst schwierig. Der Vergleich einzelner — aus dem Zusammenhang gerissener — Regelungen gibt oft zu Mißverständnissen Anlaß. So wurden in Frankreich durch ein Zusatzprogramm bei konjunktureller Arbeitslosigkeit, in der Industrie Arbeitslosenunterstützungen bis zu 90 Prozent des Bruttoeinkommens möglich. Im allgemeinen beträgt die Arbeitslosenunterstützung hingegen 40 Prozent des Bruttoeinkommens, wobei nur 60 Prozent aller Beschäftigten gegen Arbeitslosigkeit versichert sind. Die beste

Einkommenssicherung besteht nach einer OECD-Studie mit 60 bis 80 Prozent in Kanada, der BRD und Japan. In den USA werden schätzungsweise — bei großen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesstaaten — 50 Prozent des Einkommensausfalles ersetzt. In Italien und Großbritannien werden einkommensunabhängige Unterstützungen für einen begrenzten Zeitraum oder für einzelne Wirtschaftsbereiche durch einkommensabhängige Ergänzungsbeträge aufgestockt.

Im Vergleich dazu werden in Österreich 40 bis 50 Prozent des Bruttoeinkommens bis zu einer Begrenzung von 7.200 Schilling monatlich ersetzt. Dazu kommen Familienzuschläge. Der Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen liegt auf der Arbeitsvermittlung, auf der Bereitstellung von Arbeitsplätzen und auf der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, weniger auf der Einkommenssicherung durch Arbeitslosenunterstützung. So ist die Höchstbeitragsgrundlage in der Arbeitslosenversicherung mit derzeit 7.200 Schilling monatlich wesentlich niedriger als die Höchstbeitragsgrundlage in der Unfall- oder Pensionsversicherung (11.700 Schilling). Bei Arbeitslosigkeit tritt jedenfalls eine erhebliche Einkommensminderung ein, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Brutto-Durchschnittsverdienst eines österreichischen Arbeitnehmers im ersten Quartal 1975 8.892 Schilling erreichte. Im Falle eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit wäre der Ausfall an effektiver Nachfrage trotz Arbeitslosenunterstützung verhältnismäßig groß. Eine Erhöhung sowohl der Höchstbeitragsgrundlage als auch des Arbeitslosengeldes erscheint daher nicht nur aus sozialen, sondern auch aus konjunkturpolitischen Gründen erforderlich.

V. Beschäftigungspolitik durch Erhöhung der effektiven Nachfrage hat eine Verstärkung des inflationären Prozesses zur Folge; dies insbesondere dann, wenn sich Preis- und Lohnstrategien an einer staatlichen Vollbeschäftigungsgarantie orientieren. Überlegungen über beschäftigungspolitische Maßnahmen nicht traditionell-keynesianischer Art, welche die Globalsteuerung keineswegs ersetzen, sondern ergänzen sollen, wären notwendig. Eine das keynesianische Instrumentarium ergänzende Strategie der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, das Arbeitsvolumen auf eine möglichst große Zahl von Beschäftigten zu verteilen. So ist auch durch Abbau von Überstunden das Arbeitsvolumen in der Industrie in der ersten Hälfte des heurigen Jahres weit aus stärker gesunken als der letzten Etappe der Arbeitszeitverkürzung entsprochen hätte. In der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz wurde in zahlreichen Unternehmen Kurzarbeit eingeführt, in Österreich wird

dieses Instrument eher zurückhaltend verwendet. In einigen Fällen wurden Produktionsstillstände, die durch Nachfragerücken verursacht worden waren, zur Weiterbildung der Arbeitnehmer in den betreffenden Betrieben genutzt.

Bei Andauern der weltwirtschaftlichen Rezession sollte eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit — etwa durch Verlängerungen des gesetzlichen Mindesturlaubs — durchgeführt werden, für die jedoch im Gegensatz zu den bisherigen Etappen der Arbeitszeitverkürzung kein voller Lohnausgleich erwartet werden kann.

In der längerfristigen Beurteilung der Beschäftigungssituation stehen sich im wesentlichen zwei Auffassungen gegenüber, die sich allerdings in einer eher pessimistischen Beurteilung der Wachstumsmöglichkeiten einig sind. Die einen glauben an der — demographisch bedingten — Erhöhung des Arbeitskräftepotentials (hohe Geburtenzahl jener Jahrgänge, die bis 1985 ins Berufsleben treten werden) und verringerter Wachstumsraten auf eine sich öffnende Schere zwischen der Zahl von Arbeitswilligen und Arbeitsplätzen schließen zu können. Die anderen sind demgegenüber der Auffassung, daß der wichtigste Faktor, der zur Verlangsamung des längerfristigen Wirtschaftswachstums führt, die Verringerung des Produktivitätsfortschritts ist. Die weitgehende Umschichtung der Beschäftigung von der Industrie zum Sektor privater und öffentlicher Dienstleistungen, steigende Investitionen in den Umweltschutz, in die Verbesserung der Arbeitsplätze usw. werden für diese Verringerung zukünftiger Produktivitätssteigerungen verantwortlich gemacht. Unter diesen realistisch erscheinenden Annahmen kann also Wachstumsverlangsamung — in gewissen Grenzen — mit Erhöhung der Beschäftigung in Einklang gebracht werden.

So besteht z. B. im Bildungsbereich nicht nur ein steigender Bedarf an Lehrern, bei Verwirklichung eines Systems permanenter berufsbegleitender Ausbildung (»recurrent education«) würde darüber hinaus ein flexibles Instrument zur Beeinflussung der Beschäftigung zur Verfügung stehen. Auch der Ausbau anderer öffentlicher Dienstleistungen wie etwa des Sozial- und Gesundheitssystems wird mit starken Beschäftigungseffekten verbunden sein. Im weiteren Sinn gilt dies auch für Investitionen in den Umweltschutz oder in Systeme des öffentlichen Verkehrs.

Diese Beispiele zeigen, daß eine Strategie des »qualitativen Wachstums« nicht in Widerspruch zum traditionellen Ziel der Vollbeschäftigung steht, sondern gerade erst durch den Einsatz solcher neuer wirtschaftspolitischer Instrumente ein hohes Beschäftigungsniveau aufrecht erhalten werden kann.

— redaktionell —

Öffentliche Armut und Finanzkrise in Österreich

Hannes Swoboda

Einleitung

Der folgende Artikel soll ein Beitrag zur Diskussion um die zukünftige Entwicklung des österreichischen Staatshaushaltes sein. Dabei wird sowohl auf einige Daten über die vergangene Entwicklung beziehungsweise Strukturveränderung des Anteils der öffentlichen Hand, als auch auf theoretische Überlegungen zurückgegriffen.

Was die empirische Basis betrifft, so wird im wesentlichen die budgetmäßige Entwicklung der letzten zehn Jahre, für die ausreichendes Datenmaterial vorhanden ist, also der Jahre 1964 bis 1973, herangezogen.

Die theoretischen Überlegungen werden vor allem anhand der Begriffe beziehungsweise Thesen *Öffentliche Armut* und *Finanzkrise* angestellt werden.

Dabei wird unter dem Ausdruck *Öffentliche Armut* verstanden, daß im Gegensatz zur relativ ausgedehnten — in gewissen Fällen überspitzten — Befriedigung individueller (privater) Bedürfnisse wichtige soziale (öffentliche) Bedürfnisse nur sehr mangelhaft befriedigt werden. Als Beispiele werden die Krankenhausmisere, die Verkehrssituation in den Ballungsräumen, der nach wie vor bestehende, zumindest qualitative, Wohnungsmangel usw. angegeben.

Eng mit dem Begriff der öffentlichen Armut hängt auch die These von der Finanzkrise zusammen: Einerseits besteht eine Tendenz, die Staatsausgaben zu erhöhen, um die öffentliche Armut zu verringern, andererseits besteht ein immer fühlbarer werdender Mangel an ausreichenden Finanzierungsmitteln.

Die längerfristigen Überlegungen, die hier angestellt werden sollen, müssen jedoch von der aktuellen Diskussion ausgehen. Und in dieser aktuellen Diskussion haben die konservativen Kräfte, die eine absolute

beziehungsweise relative Einschränkung der Staatsausgaben empfehlen, Aufwind bekommen. Vor allem die die unteren Schichten — wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß — tendenziell begünstigenden Sozial- und Bildungsausgaben sollen reduziert werden. Dabei bieten die aktuelle konjunkturpolitische Situation und die budgetpolitischen Probleme, die mit der Defizitfinanzierung verbunden sind, neue Vorwände, um auf die Finanzkrise und auf Ausgabenkürzungen als einzigen Ausweg aus der Krise zu verweisen. Soweit zum Ausgangspunkt dieses Beitrages.

I. Argumente gegen einen höheren Staatsanteil

Die Entwicklung der Staatsausgaben (deren Anteil am BNP, die Höhe des Defizits usw.) wird in vielen Industriestaaten, nicht zuletzt in Österreich, einer immer stärker werdenden Kritik unterzogen. Daß die Kritik gerade in letzter Zeit stärker zum Ausdruck kam, hängt damit zusammen, daß sowohl die längerfristige Zielsetzung der Erfüllung verschiedener Reformprogramme als auch die kurzfristigen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen einen erhöhten Anspruch an den Staatshaushalt stellen.

Vor allem vier Argumente werden gegen eine Ausdehnung der Staatsausgaben (ob bloß absolut oder auch relativ zum Sozialprodukt, sei momentan dahingestellt) vorgebracht.

1. Die Erhöhung der Ausgaben der verschiedenen öffentlichen Gebietskörperschaften trägt sehr wesentlich zur Inflation bei und widerspricht damit einem grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Ziel.

2. Höhere Staatsausgaben können gerade in Zeiten niedriger Wachstumsraten des BNP nur durch eine höhere Steuerbelastung — die der Wirtschaft nicht zumutbar ist — oder durch eine verstärkte Kreditaufnahme — die aber ebenfalls als vor allem volkswirtschaftlich bedenklich angesehen wird — finanziert werden.

3. Der Staat produziert meist viel ineffizienter als Private.

4. Die Staatsausgaben haben ohnedies — von einem allgemeinen gesellschaftspolitischen Standpunkt aus — ein zu hohes Niveau erreicht, daher wären eher Ausgabenkürzungen vorzunehmen als Ausgabensteigerungen.

1. Staatsausgaben sind inflationär

Daß die staatlichen Ausgaben sowie die Ausgaben aller »Wirtschaftssubjekte« unter gewissen ökonomischen und politischen Bedingungen auch inflationsfördernde Auswirkungen haben, ist unbestritten. Auch daß die inflationsfördernden Momente bei hoher Beschäftigung, *ceteris paribus*, stärker sind, scheint einleuchtend. Aber es ist in diesem Zusammenhang nicht nur der objektive Grad der Beschäftigung, sondern ebenso das Verhalten der für die Preisgestaltung verantwortlichen Unternehmer relevant. Die Unternehmer haben aus der »Vollbeschäftigungsgarantie« des Staates gelernt. Im Prinzip haben nämlich zu hohe Preissteigerungen in einer Branche (zum Beispiel Baubranche) längerfristig einen durchaus deflationären Effekt auf die Branche selbst, wenn die hohen Preise die potentiellen

Käufer abschrecken oder die Nachfragenden — wo dies möglich ist — zu Substitutgütern (zum Beispiel billige Importe in der Textilbranche) greifen. Je stärker sich jedoch die Unternehmer auf die Vollbeschäftigungsgarantie verlassen können, desto weniger brauchen sie in ihrer Preis- und Investitionspolitik auf konjunkturabschwächende Momente Rücksicht zu nehmen und desto stärker wird natürlich die direkte und indirekte inflationäre Auswirkung einer auf Vollbeschäftigung orientierten Budgetpolitik sein. Wollte nun der Staat dieses Verhalten beziehungsweise diese Verhaltenserwartung der Unternehmer *nicht* honorieren (durch eine restriktive Budgetpolitik), was die Regierung der BRD einige Zeit versucht hat, so wären erst wieder vor allem die Arbeiter und Angestellten die Betroffenen. Trotz der oben aufgezeigten negativen Begleiterscheinungen müssen daher wirtschafts- und gesellschaftspolitische Prioritäten gesetzt werden, und dies ist in Österreich eindeutig in Richtung Vollbeschäftigung geschehen.

2. Staatsverschuldung

Auf die Steuerproblematik wird weiter unten eingegangen werden, hier soll deshalb nur die Frage der Staatsverschuldung kurz beleuchtet werden. Gleich vorweg muß allerdings gesagt werden, daß es ein Kriterium für die optimale Höhe der Staatsverschuldung nicht gibt. Die zwei häufigsten Meßzahlen der Staatsverschuldung (des Bundes) sind der Anteil der Schulden am Budget selbst und der Anteil am BNP. Wie die Tabelle 1 zeigt, ist im Zeitraum 1964 bis 1973 kein Aufwärtstrend zu verzeichnen. Im Gegenteil, der höhere Schuldenstand, der sich in den Rezessionsjahren gebildet hatte, konnte in den letzten Jahren deutlich abgebaut werden.

Tabelle I
Finanzschuld des Bundes

a) als Prozent vom Budget		b) als Prozent vom BNP	
1964	43,5	1964	12,0
1965	42,4	1965	11,4
1966	40,5	1966	10,9
1967	43,1	1967	12,2
1968	46,2	1968	13,2
1969	46,8	1969	13,1
1970	46,3	1970	12,7
1971	41,6	1971	11,3
1972	39,0	1972	10,5
1973	39,9	1973	10,3
1974	36,7	1974	9,9

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden 1973, 1974, 1975.

Auch 1975 dürfte die Staatsverschuldung nicht die (prozentmäßigen) Spitzenwerte der Jahre 1968 bis 1970 erreichen. Nehmen wir eine Staatsverschuldung von 80 Milliarden Schilling beziehungsweise 85 Milliarden Schilling an und als Basis ein um 8 Prozent höheres nominelles BNP als 1974 (reales Wachstum von 0 Prozent und BNP-Deflator von 8 Prozent) und das im Voranschlag genannte Ausgabenvolumen, so kommen wir zu folgendem Ergebnis: Als Anteil am BNP würde die Finanzschuld 12,0 Prozent beziehungsweise 12,7 Prozent betragen. Bezogen auf die Gesamtausgaben 43,4 beziehungsweise 46,1 Prozent.

Bei der Beurteilung der Höhe der Staatsverschuldung muß man aber auch die allgemeine wirtschaftliche Situation, die die Defizitfinanzierung notwendig macht, berücksichtigen. So betrug in der Rezession 1967/68 die reale Wachstumsrate 2,7 Prozent beziehungsweise 4,6 Prozent. 1975 wird das reale Wachstum auf Grund der starken internationalen Rezession deutlich niedriger werden.

Auch im internationalen Vergleich steht Österreich durchaus positiv da. So haben zum Beispiel die BRD, die Schweiz, Schweden, Holland und viele andere Staaten eine relativ zum Budgetvolumen stärkere Staatsverschuldung als Österreich. Es besteht also durchaus noch ein Spielraum für eine höhere Verschuldung, ohne daß die Bonität Österreichs als Schuldner im Ausland darunter leiden würde. Konservative Banker-Überlegungen dürfen nicht noch einmal wie in den dreißiger Jahren die Ziele einer angeblich »gesunden Finanzpolitik« über die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Erhaltung der Vollbeschäftigung einerseits und des Ausbaues des sozialen Systems andererseits stellen. Zwar gibt es sicherlich bei stärkerer Defizitfinanzierung nicht zu unterschätzende Finanzierungsschwierigkeiten. Doch müßten sowohl im Inland (angesichts der gestiegenen Sparrate) als auch im Ausland genügend Finanzierungsmittel aufzubringen sein. Die sozialen Kosten (Zinszahlungen usw.) der erhöhten Kreditfinanzierung wiegen dabei geringer als die sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit.

Die Kritik an einer stärkeren Kreditfinanzierung wird oft mit allgemein gehaltenen Sparappellen verbunden: Man könne eben nicht mehr ausgeben, als man Einnahmen hat. Aber gerade der Staat kann durch seine mittels Kreditfinanzierung getätigten Ausgaben zusätzliche Einnahmen erzeugen.

3. Der Staat wirtschaftet ineffizient

Ein Gutteil der Kritik am öffentlichen Sektor richtet sich gegen die Ineffizienz der staatlichen Verwaltung. Dabei wird vor allem auf den steigenden Anteil der Personalkosten und auf steigende Defizite in öffentlichen Unternehmungen hingewiesen. »Übersehen« wird allerdings, daß der Staat vor allem ein Dienstleistungsbetrieb ist und sich ein steigender Personalkostenanteil — in gewissem Ausmaß zumindest — bei steigendem Leistungsangebot automatisch ergibt (zum Beispiel verringerte Schüleranzahl pro Lehrer). Andererseits sind öffentliche Unternehmungen bei der Erfüllung ihrer Produktionsaufgaben verschiedenen sozialen Restriktionen ausgesetzt (niedriger beziehungsweise differenzierter Preis usw.).

Sicherlich ist gegen eine Privatisierung gewisser Ver- beziehungsweise Entsorgungsleistungen, falls dies auch tatsächlich zu einer Rationalisierung und Effizienzsteigerung führen würde, ohne das Leistungsangebot zu schmälern, nichts einzuwenden. Aber meist werden die Privatisierungsvorschläge mit Wünschen nach Zuschüssen und/oder der Forderung nach (sozial) ungebundener Preispolitik verbunden. Dann sehen die Vorteile der Entstaatlichung keineswegs mehr so günstig aus.

4. Allgemeine Kritik am Sozialstaat

Hinter der Argumentation, eine Erhöhung der Staatsausgaben fördere die Inflation, sei auf Grund des steigenden Defizits und/oder der zunehmenden Steuerbelastung volkswirtschaftlich nicht tragbar beziehungsweise sei volkswirtschaftlich ineffizient, stehen jedoch sehr oft interessenpolitisch motivierte Überlegungen, die von einigen auch direkt ausgesprochen werden. So wird der Staat als ein »unersättlicher Moloch, der uns in den Griff bekommen möchte«, geschildert: »Während Staatsanteil und Steuerlast immer stärker steigen, sinkt die Qualität des öffentlichen Leistungsangebotes. Ein hoher Staatsanteil am Bruttosozialprodukt einer Volkswirtschaft engt einerseits den Freiheitsspielraum der Staatsbürger ein — schließlich geraten sie in ein immer stärkeres Abhängigkeitsverhältnis zum Staat —, ohne aber andererseits den Staatsbürgern meßbare materielle Vorteile zu bringen.«¹ Im Wirtschaftsteil einer großen deutschen Zeitung heißt es dazu: »Der Staat hat sich (!) in den vergangenen Jahren immer mehr Aufgaben aufgeladen, und nun müssen die Politiker feststellen, daß dies alles kaum noch finanzierbar ist... Nicht »mehr Staat«, sondern weniger Staat und mehr private Initiative sind daher heute geboten.«²

Die Argumentation konservativer Politiker, Wissenschaftler und Publizisten läuft dabei auf folgendes hinaus:

- a) Moderne Industriegesellschaften sind (in der Vergangenheit) durch einen ständig ansteigenden Staatsanteil gekennzeichnet.
- b) Diese Tendenz vermindert den Freiheitsspielraum des einzelnen, ohne dessen Wohlfahrt in relevantem Ausmaß zu steigern.
- c) Die Ursachen dieser Tendenz liegen in den Monopolansprüchen eines von technokratischen und bürokratischen, im schlimmsten Fall von sozialistischen Zielvorstellungen geleiteten Staates.
- d) Als Konsequenz ergibt sich die Notwendigkeit, eine weitere Erhöhung des Staatsanteils, auch wenn sie nur als kurzfristige angestrebt wird, zu verhindern.

Auf diese konservative Argumentation soll nun kurz allgemein eingegangen werden. Danach wird die Gegenposition der These von der »öffentlichen Armut« beleuchtet, um abschließend empirisch die Entwicklung des Staatsanteils und einiger seiner Komponenten in Österreich im Laufe der letzten Jahre in bezug auf die These von der »öffentlichen Armut« und die These von der Finanzkrise darzustellen.

II. Gesellschaftliche Entwicklung und Staatsanteil

Es ist in mehreren Untersuchungen der Entwicklung des Staatsanteils in verschiedenen Ländern eine Steigerung des Anteils der Staatsausgaben über Jahrzehnte hinweg nachgewiesen worden.³ Dazu ist aber festzustellen, daß dieser Anstieg in verschiedenen Perioden sehr unterschiedlich ausfällt, wenngleich über die unmittelbaren Ursachen dieser Schwankungen keine einheitliche Meinung besteht.

Die Ursachen der langfristigen Tendenz eines steigenden Staatsanteils — nicht so sehr der kurzfristigen Schwankungen in der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit — können dabei von folgendem Interpretationschema aus beleuchtet werden. Die Entwicklung moderner Industriestaaten, insbesondere in der kapitalistischen Organisationsform, erzeugt verschiedene Ungleichgewichte beziehungsweise Widersprüche, die die mehr oder weniger reibungslose ökonomische Entwicklung zu hemmen drohen. Solche Widersprüche stellen sich in den großen Differenzen zwischen arm und reich, Stadt und Land usw. dar. Hinzu kommen verschiedene andere mit dem ökonomischen Prozeß verbundene soziale Veränderungen, wie der Funktionsverlust beziehungsweise die Funktionsveränderung der Familie usw. Diese Veränderungen in der Sozialstruktur, die sich auf Grund einer tendenziell anarchischen ökonomischen Entwicklung ergeben, dürfen aber nicht zu deutlich werden, würden sie doch diese Entwicklung selbst gefährden. Aufgabe des Staates ist es nun, diese Widersprüche zu mildern, allzu große Einkommensdifferenzen zu verringern, zu extreme regionale Benachteiligungen zu vermindern beziehungsweise zu kompensieren. Andererseits gibt es auch originäre Bedürfnisse nach verbesserter Gesundheit, vermehrten Transportleistungen usw. Insoweit diese Bedürfnisse nicht durch die private Produktion befriedigt werden oder vielleicht durch diese erst intensiviert werden, richtet sich die Nachfrage an den Staat.

Die langfristige Tendenz eines steigenden Staatsanteils ergab sich also nicht aus einem bösen Eigeninteresse »des Staates«, sondern aus der Entwicklung der sozio-ökonomischen Struktur, die die originäre Nachfrage modifizierte und intensivierte, was unter anderem in den sozialen Kämpfen der Arbeiterschaft zum Ausdruck kam. Von daher sind auch die prinzipiellen Staatsfunktionen abzuleiten, die allerdings durch gewisse interne (bürokratische) und externe Interessen beeinflusst werden.

Aus dieser Analyse ist auch einsichtig, warum ein steigender Staatsanteil nicht unbedingt empirisch mit einer Erhöhung der allgemeinen Wohlfahrt einhergehen muß. Denn letztere ist Ergebnis sowohl öffentlicher als auch privater Tätigkeiten. So können die Mehrausgaben des Staates für die Reinhaltung der Umwelt durch vermehrte Umweltverschmutzung kompensiert werden. Die Mehrausgaben können zum Beispiel nur einer kleinen sozialen Schicht zugute kommen usw.

Generell ist zu bemerken, daß Versuche, die staatlichen Ausgaben auf ihren Beitrag zu allgemeiner Zufriedenheit und Glücksempfindung (zum Beispiel durch demaskopische Umfragen) zu überprüfen, scheitern müssen, denn allgemeine Zufriedenheit beziehungsweise Glücksempfindung hängen

ja keineswegs bloß von gesellschaftspolitischen Reformen beziehungsweise staatlichen Mehrausgaben ab, sondern von vielen anderen Faktoren. So meint der Soziologe Hondrich zu dieser Frage:

»Eine höhere Lebensqualität in bestimmten Bereichen — zum Beispiel Einkommen, soziale Sicherung, Harmonie in der Familie — hat nicht notwendig zur Folge, daß die Menschen sich als insgesamt glücklicher oder zufriedener bezeichnen. Aussagen allgemeiner Art über Glück und Zufriedenheit können deshalb nicht als Maßstab für Erfolg, Mißerfolg oder Überflüssigkeit bestimmter gesellschaftspolitischer Reformen verwandt werden.«⁴

1. Öffentliche Armut

Obige Analyse, in der die gesellschaftliche Erzeugung von Widersprüchen und Ungleichgewichten den staatlichen Kompensationsversuchen gegenübergestellt wird, bietet auch eine Grundlage für die Diskussion der These von der »öffentlichen Armut«. Denn öffentliche Armut entsteht beziehungsweise bleibt bestehen, da der Staat seine ihm zugeschriebene Kompensationsfunktion nur sehr *lückenhaft* erfüllen kann, da

- a) immer wieder neue Ungleichgewichte gesellschaftlich erzeugt werden,
- b) wichtige gesellschaftliche Gruppen an einer Kompensation von Ungleichgewichten nur insoweit interessiert sind, als diese die Erreichung gewisser Zielsetzungen (zum Beispiel private Kapitalakkumulation) hemmen könnten,
- c) diese Gruppen auch stark organisiert sind beziehungsweise eine starke Verweigerungsmöglichkeit (Investitionsreduktion beziehungsweise -streik) haben und auch bereit sind, diese anzuwenden, und damit
- d) vom »Wohlverhalten« dieser Gruppen die Durchführung, vor allem die Finanzierung gewisser »Reformen« innerhalb des gegebenen gesellschaftlichen Rahmens abhängt.

»Öffentliche Armut« ist damit ein strukturelles Moment der gesellschaftlichen Entwicklung, das durch verschiedene Faktoren, wie ausgedehnte Werbung für private Konsumgüter, verstärkt, aber keineswegs erst geschaffen wird.

Die Diskussion über »öffentliche Armut« beziehungsweise »öffentlichen Überfluß« läßt sich demgemäß auch nicht empirisch entscheiden. Akzeptiert man die oben gegebene Darstellung der gesellschaftlichen Entwicklung, dann muß selbst ein reales Ansteigen des Staatsanteils keine öffentliche Überversorgung bedeuten, sondern dient vielleicht bloß dem permanenten Aufholprozeß gegenüber dem privaten Sektor. Umgekehrt würde aber eine relative Stagnation der öffentlichen Ausgaben auf eine deutliche Unterversorgung hinweisen.

Die Auswirkungen der staatlichen Ausgaben auf die öffentliche Armut können eben nicht unabhängig von der andauernden Produktion negativer externer Effekte durch den privaten Sektor (Umweltverschmutzung, Gesundheitsminderung usw.) beurteilt werden.

2. Finanzkrise

Eng mit dem Konzept der »öffentlichen Armut« hängt auch die These von der »Finanzkrise« zusammen. Der Staat sieht sich einerseits den zunehmenden Forderungen der Bevölkerung nach Verringerung der sozialen Ungleichgewichte, also nach sozialem Fortschritt, gegenüber, andererseits wird die Finanzierung der Staatstätigkeit immer schwieriger. Denn wichtige vermögende soziale Gruppen, die an der Erzeugung sozialer Ungleichgewichte zumindest beteiligt sind, sind nicht bereit, genügend Finanzierungsmittel zur Beseitigung dieser Ungleichgewichte zur Verfügung zu stellen. Die stärkere Belastung mittlerer und unterer Einkommensschichten stößt aber ebenfalls auf politische Widerstände.

Unter den Bedingungen einer inflationären Entwicklung, die, wie noch zu zeigen sein wird, insbesondere die Staatsausgaben betrifft, wird ein äußerlich bloß finanzierungstechnisches Problem zu einer politischen Krise, für die die Konservativen die Antwort bereits parat halten: Abbau des sozialen Fortschritts und damit Einschränkung der Ausgaben. Durch neue Selektionsinstrumente und einen vollständigen Numerus clausus soll die »Bildungsexplosion« verhindert beziehungsweise rückgängig gemacht werden.⁵ Durch eine verstärkte finanzielle Mitbeteiligung der Versicherten soll ein »kostenbewußtes« Verhalten der Patienten gesichert werden.⁶ Wieder einmal soll eine Krise, diesmal die »Finanzkrise«, auf dem Rücken der sozial Schwachen gelöst werden. Wobei aber noch ein guter Rat mitgegeben wird: »Man sollte auf das Schlagwort von der »sozialen Demontage« (zu) verzichten. Mit diesem Wort wird nur verschleiert, daß es in Wirklichkeit darum geht, die staatlichen Leistungen, auch sogenannte Sozialleistungen, so zu beschneiden, daß die dringendsten sozialen Aufgaben noch zu finanzieren sind.«⁷ Die Finanzkrise ist also für die Konservativen die Gelegenheit, die staatlichen Funktionen auf die Lösung der »dringendsten sozialen Aufgaben« zu reduzieren.

Im folgenden Teil sollen nun diese kurzen theoretischen Anmerkungen mit Daten über die budgetmäßige Entwicklung in Österreich konfrontiert werden.

III. Entwicklung des Staatsanteils in Österreich

Um die Frage, ob der öffentliche Sektor anteilmäßig (als Prozent vom BNP) zugenommen hat oder nicht, müssen wir zuerst den öffentlichen Sektor für unsere Zwecke definieren. Im folgenden sind zuerst alle öffentlichen Körperschaften gemeint. Später jedoch werden wir uns auf den Bund als den Hauptfaktor (für den auch die meisten Daten vorhanden sind) konzentrieren.

1. Nomineller Staatsanteil

Zuerst wollen wir den sogenannten *Finanzbedarf* der Rechtsträger des öffentlichen Rechts (vor allem: Bund, Länder, Gemeinden, Kammern und Sozialversicherungsträger) zur Messung des Staatsanteils heranziehen.

Unter Finanzbedarf versteht man dabei die Bruttoausgaben dieser Institutionen des öffentlichen Rechts abzüglich der Überweisungen innerhalb derselben und zwischen den einzelnen Rechtsträgern. Die Entwicklung des Finanzbedarfes ergibt dabei folgendes Bild:

Tabelle II
Finanzbedarf als Prozent vom BNP

a) der Körperschaften des öffentlichen Rechts		b) des Bundes	
1964	48,3	1964	24,0
1965	48,9	1965	23,4
1966	48,8	1966	23,0
1967	51,5	1967	24,0
1968	51,7	1968	23,8
1969	51,2	1969	23,8
1970	49,7	1970	22,9
1971	50,0	1971	22,7
1972	49,6	1972	22,7
1973	49,0	1973	20,3

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Wir sehen, daß aus den Zahlen, was den gesamten Finanzbedarf der öffentlichen Hand betrifft, kein eindeutiger Trend, aber doch eine leichte Steigerung des Anteils zu bemerken ist. Was hingegen den Bund betrifft, so kann eher von einem Sinken des Anteils über diese zehn Jahre hinweg gesprochen werden. Wenn man die Anteile der einzelnen Körperschaften an den Bruttoeinnahmen beziehungsweise -ausgaben betrachtet, so dürfen vor allem die Länder und die Sozialversicherungsträger für die leicht steigende Tendenz des gesamten Finanzbedarfs verantwortlich sein.

Zu ähnlichen Aussagen kommt man, wenn man die *Einnahmenseite* betrachtet. Auch hier sind es wieder die Sozialversicherungsbeiträge, die für die steigende Tendenz der Einnahmen als Anteil am BNP stark verantwortlich sind.

Tabelle III
Steuern und steuerähnliche Einnahmen in Prozent vom BNP

1964	33,6	1969	36,0
1965	34,4	1970	36,2
1966	35,6	1971	36,9
1967	35,4	1972	37,4
1968	35,6	1973	37,3

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — Neuberechnung auf Grund neuer VGR-Daten.

Tabelle IV
 Sozialversicherungsbeiträge in Prozent der Steuern und
 steuerähnlichen Einnahmen

1964	22,2	1969	23,9
1965	23,3	1970	23,7
1966	23,1	1971	24,0
1967	23,7	1972	23,6
1968	24,1	1973	24,1

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Betrachten wir nun die Einnahmen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), so sehen wir, daß eine leichte Anteilssteigerung zu vermerken ist. Es sind aber vor allem die Bundesländer, deren langfristiger Anteil an den gesamten Mitteln zunimmt. Er steigt von 1964 auf 1973 von 14,6 Prozent auf 20,1 Prozent. Der Anteil des Bundes sinkt von 62,5 Prozent auf 55,1 Prozent. Der Anteil der Gemeinde steigt nur schwach von 11,8 Prozent auf 12,8 Prozent. (Siehe Abschnitt IV/5.)

Tabelle V
 Gesamteinnahmen Bund, Länder und Gemeinden in Prozent vom BNP

1964	24,3	1969	26,1
1965	24,4	1970	26,0
1966	25,6	1971	26,6
1967	25,5	1972	27,1
1968	26,0	1973	25,3

Quelle: Gebarungsübersichten (Bundesländer, Gemeindeverbände, Gemeinden), herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, entsprechende Jahrgänge.

Aus den bisherigen Zahlen ergibt sich bereits recht deutlich, daß der Bund an der leicht steigenden Tendenz des *nominellen* Staatsanteils kaum beteiligt ist. Folgende Angaben sollen dies noch erhärten: Zuerst sollen die Gesamteinnahmen beziehungsweise die Gesamtausgaben des Bundes betrachtet werden.

Tabelle VI
 a) Gesamteinnahmen des Bundes als Prozent vom BNP

1964	25,6	1969	25,9
1965	25,4	1970	25,4
1966	25,6	1971	25,4
1967	25,5	1972	25,6
1968	25,7	1973	24,1

b) Gesamtausgaben des Bundes als Prozent vom BNP

1964	27,6	1969	28,1
1965	26,9	1970	27,3
1966	27,0	1971	27,3
1967	28,3	1972	27,2
1968	28,5	1973	26,5

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden (1973, 1974, 1975)
— eigene prozentmäßige Berechnungen.

Über diesen Zehnjahreszeitraum ergibt sich eine Steigerung der Gesamteinnahmen von 120,8 Prozent der Gesamtausgaben von 125,0 Prozent. Das BNP stieg in diesem Zeitraum um 135 Prozent. Die Gesamteinnahmen beziehungsweise -ausgaben erreichten in den letzten Jahren Anteile am BNP, die in den fünfziger Jahren zum Teil stark überschritten wurden. Sicherlich sind die Zahlen über so lange Perioden schwer vergleichbar, dennoch geben sie ein ungefähres Bild von der Tendenz der Entwicklung. Allerdings sind diese Zahlen noch um die außerbudgetäre Finanzierung zu ergänzen!⁸

Zu einem ähnlichen Bild kommt man, wenn man die dem Bund verbleibenden Nettoeinnahmen aus den Steuereinnahmen (also abzüglich Überweisungen) betrachtet:

Tabelle VII
Nettoeinnahmen des Bundes als Prozent vom BNP

1964	14,1	1969	14,8
1965	14,1	1970	14,8
1966	14,5	1971	15,0
1967	13,9	1972	15,4
1968	14,5	1973	13,7

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Die Analyse der vorliegenden Daten läßt den Schluß zu, daß von einer Erhöhung des nominellen Staatsanteils in Österreich im Laufe der letzten zehn Jahre nur sehr eingeschränkt gesprochen werden kann. Am deutlichsten kommt eine steigende Tendenz beim erweiterten Steueranteil zum Ausdruck. So stiegen die Steuern und steuerähnlichen Abgaben von 1964 auf 1973 um 160,2 Prozent, das BNP hingegen nur um 135 Prozent. Gliedert man die Sozialversicherungsbeiträge mit einer Steigerungsrate von 182 Prozent aus, so ergibt sich immerhin noch eine Steigerung von 154 Prozent. Von dieser Steigerung dürften vor allem die Länder profitieren, deren Anteil am aufgeteilten Steuerkuchen im Gegensatz zum Bund im Wachsen begriffen ist.

2. Realer Staatsanteil

Dieses Bild muß aber noch um einen wichtigen Faktor korrigiert werden. Bisher haben wir nämlich nur den nominellen Anteil verschiedener Größen betrachtet. Es besteht jedoch begründete Annahme, daß eine Analyse der Auswirkungen der Inflation auf das Budget ein differenziertes Ergebnis hinsichtlich des *realen* Staatsanteils ergibt. Eine solche Analyse versuchte zum Beispiel die Deutsche Bundesbank anzustellen, wobei sie zu folgendem Ergebnis kam: »Als personalintensivem Dienstleistungsbetrieb sind (nämlich) dem Staat kompensierende Produktivitätsfortschritte nur in geringem Umfang möglich. Als Nachfrager von Investitionsgütern bewegt sich der Staat hauptsächlich im Bausektor, einem Bereich, in dem in der Vergangenheit die Produktivität ebenfalls nur unterdurchschnittlich wuchs. Wegen dieser strukturellen Gegebenheiten steigen die Preise für fast alle vom Staat nachgefragten Güter und Dienstleistungen — und damit die Staatsausgaben — seit eh und je stärker als das gesamtwirtschaftliche Preisniveau. Es läßt sich zum Beispiel für 1970 ermitteln, daß der durchschnittliche Preisindex für die Staatsausgaben (Staatsverbrauch, staatliche Investitionen und Übertragungen) um 8,3 Prozent stieg, während er sich für das gesamte Sozialprodukt nur um 7,4 Prozent erhöhte. Auch für das Jahrzehnt von 1960 bis 1970 ergibt sich eine ähnliche Diskrepanz (Anstieg des Deflationierungsfaktors für alle Staatsausgaben um $4\frac{1}{2}$ Prozent pro Jahr, für das gesamte Sozialprodukt um $3\frac{1}{2}$ Prozent pro Jahr). Das besagt, daß der reale Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt nur dann gleichbleiben kann, wenn die nominellen Staatsausgaben schneller wachsen als das Sozialprodukt.«⁹

Ähnlich argumentiert auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen in der BRD. In seinem »Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt« heißt es dazu:

»Bei der Entwicklung der Staatsausgaben ist zu berücksichtigen, daß die Ausgaben in jeweiligen Preisen gemessen werden und daß die Preise der vom Staat angekauften Güter und Dienste in der Regel stärker steigen als die übrigen Preise... Deshalb kann ein konstanter Anteil der realen Staatsausgaben am realen Bruttosozialprodukt nur gehalten werden, wenn der Anteil des Staates am Sozialprodukt — in jeweiligen Preisen gemessen — zunimmt...«¹⁰

Wenn es auch für Österreich keinen Preisindex für den öffentlichen Sektor insgesamt gibt, so läßt der höhere Preisindex für den öffentlichen Konsum und für Bauleistungen auf dieselben Inflationsauswirkungen schließen wie in der BRD.

IV. Strukturentwicklung des »Staatsanteils«

Zur Beurteilung der Entwicklung des öffentlichen Finanzsektors und zur Beantwortung der Fragen, inwiefern wir in Österreich von »öffentlicher Armut« beziehungsweise von einer »Finanzkrise« sprechen können, ist jedoch nicht nur die globale Entwicklung der Einnahmen- beziehungsweise Ausgabenströme interessant, sondern auch verschiedene Strukturentwicklungen und damit auch die verteilungspolitischen Auswirkungen.

1. Einnahmen

Vorerst soll die Entwicklung der einzelnen Steuerkategorien betrachtet werden. Zur Grundlage dieser Analyse werden die Bruttosteuerereinnahmen des Bundes (also inklusive Überweisungen an die Länder usw.) heran-gezogen. Für die Bruttoeinnahmen selbst ergibt sich folgende Entwicklung:

Tabelle VIII
Bruttosteuerereinnahmen als Prozent vom BNP

1964	21,4	1969	22,5
1965	21,5	1970	22,6
1966	22,1	1971	23,0
1967	21,9	1972	23,6
1968	22,1	1973	21,8

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Für die Jahre 1964 bis 1973 ergeben sich deutliche Strukturverschiebungen. Die Lohnsteuer sowie die Umsatzsteuer (inklusive Investitionssteuer usw.) nehmen in ihrer Bedeutung für das Steueraufkommen zu. Dem starken Ansteigen der Lohnsteuer steht eine nur geringe Anteils-erhöhung der verschiedenen »Gewinnsteuern« (Einkommensteuer, Ver-mögenssteuer, Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer) gegenüber, da-durch wird auch der Zuwachs der direkten Steuern insgesamt gedämpft. Auf der Seite der indirekten Steuern steht dem Ansteigen des Anteils der Umsatzsteuer ein Sinken vor allem bei den Zöllen und der Tabaksteuer und eine Konstanz der Verbrauchssteuern und ein nur leichtes Ansteigen bei der Mineralölsteuer gegenüber.

Tabelle IX
Anteil einzelner Steuerarten am Bruttosteueraufkommen des Bundes
(in Prozent)

	1964	1965	1966	1967	1968
Lohnsteuer	11,2	12,8	14,2	14,5	12,9
Einkommensteuer	12,5	12,6	12,7	13,3	14,4
Körperschaftssteuer	4,9	5,0	4,3	3,9	3,4
Gewerbe- u. Bundesgewerbesteuer	8,2	8,2	9,2	7,5	7,1
direkte Steuern insgesamt	41,5	42,4	42,5	42,9	40,0
Umsatzsteuer	26,4	25,7	25,2	24,5	27,0
Zölle	8,1	8,1	11,9	7,4	7,0
Tabaksteuer	4,7	4,9	4,8	5,0	5,1
Bundesmineralölsteuer	5,2	5,2	5,6	6,2	6,2
Verbrauchssteuern	12,6	12,7	13,1	13,9	13,9
Bruttoeinnahmen absolut	48.627	53.179	59.126	61.955	66.797

Fortsetzung der Tabelle IX

	1969	1970	1971	1972	1973
Lohnsteuer	15,2	16,3	16,8	17,3	18,24
Einkommensteuer	11,1	11,2	11,4	11,8	13,2
Körperschaftsteuer	3,4	3,3	3,4	3,2	3,4
Gewerbe- u. Bundesgewerbesteuer	6,8	6,5	6,2	6,2	6,5
direkte Steuern insgesamt	41,0	42,8	42,8	43,1	45,1
Umsatzsteuer	24,2	26,3	26,8	27,2	32,0
Zölle	6,3	6,3	6,3	6,2	5,9
Tabaksteuer	5,0	4,7	4,4	4,3	3,8
Bundesmineralölsteuer	6,0	5,8	6,5	6,4	6,4
Verbrauchssteuern	13,3	12,9	13,1	12,7	12,4
Bruttoeinnahmen absolut	74.486	83.856	95.103	110.635	116.352

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Die Tabelle ist allerdings, was die Tendenzen der letzten Jahre betrifft, um die voraussichtlichen Ergebnisse aus den Jahren 1974 und 1975 zu korrigieren. Im Jahre 1974 machen die direkten Steuern nur noch einen Anteil von zirka 43,4 Prozent aus. Die vorhandenen Zahlen für 1975 ergeben für Jänner bis April 1975 einen Anteil von 41,7 Prozent (gleicher Zeitraum 1974: 43,5 Prozent). Insofern ist allerdings zumindest mit einer Unterbrechung des Aufwärtstrends beim Anteil der direkten Steuern zu rechnen. Anders verhält es sich mit der Umsatzsteuer. 1974 wird der Anteil der Umsatzsteuer voraussichtlich 34,8 Prozent betragen, und für die Monate Jänner bis April beträgt er 39,3 Prozent. (Jänner bis April 1974: 35,2 Prozent.)

Unter Berücksichtigung der Jahre 1974 und 1975 kann man also sicherlich nicht von einem deutlichen Trend der direkten Steuern sprechen, wie das zum Beispiel im Wirtschaftsprogramm der regierenden Sozialistischen Partei noch vor den letzten Wahlen gefordert wurde. Selbst D. Bös, der für die Jahre 1974 und 1975 und auch nachher ein stärkeres Ansteigen der direkten Steuern annimmt, meint dazu:

»Wieviel sozialistische Ideologie mag hinter dieser Entwicklung stecken? Soll man als solche das passive Hinnehmen einer Entwicklung werten, die hauptsächlich bewirkt wird durch die steigenden Wachstumsraten direkter Steuern bei inflationärem Wirtschaftswachstum und durch die Verringerung des Wachstums bestimmter indirekter Steuern, etwa der Zölle auf Grund der Integration oder der Mineralölsteuer, die in Österreich nur mit dem Verbrauch, nicht aber mit dem Benzinpreis steigt?«¹¹

Auch das Bestreben, die zusätzlich notwendigen Steuermittel durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer hereinzubringen, weist darauf hin, daß man an einem anteilmäßigen Ansteigen der direkten Steuern wenig interessiert ist.

Dies soll auch kurz anhand der Reformen der Lohn- und Einkommensteuer der letzten Jahre (1973 und 1975) deutlich gemacht werden. Bei den gemeinhin als Reformen bezeichneten Maßnahmen müssen wir jedoch den »Reformaspekt« und den Aspekt mehr oder weniger allgemeiner Steuernachlässe (vor allem durch Tarifiereduzierungen) unterscheiden. Der Reformaspekt zeigte sich besonders stark bei der Änderung des Lohn- und Einkommensteuerrechtes 1973. Die Umwandlung von Freibeträgen (von der Steuerbemessungsgrundlage) in Absetzbeträge (vom Steuerbetrag) beziehungsweise in Prämien und die Neueinführung von Absetzbeträgen (zum Beispiel für Arbeitnehmer) sind deutliche Reformmaßnahmen, die die unteren Einkommensschichten relativ bevorzugen. Dennoch reichten die Vorteile aus den steuerlichen Maßnahmen (vor allem auf Grund der Tarifierenkung) bis in die obersten Einkommensbereiche. Hinzu kommen zahlreiche steuerliche Investitionsbegünstigungen, die in den letzten Jahren ausgebaut wurden und damit eine weitere Aushöhlung der Steuerbasis bewirkten!

Dadurch ergab sich auch ein relativ großer Einnahmehausfall für den Staat, und G. Lehner kam in einer Zusammenfassung seiner Analyse der Einkommensteuerreform 1973 zu folgendem Urteil: »Die Zielsetzung der *Umverteilung* zwischen höheren und niedrigen Einkommen ist nicht deutlich ausgeprägt.«¹² Bei der Reform 1973 konnte man es aber nicht belassen.

Die Inflation macht nämlich aus einkommenspolitischen Gründen eine Anpassung der Steuerbestimmungen notwendig. Solche Anpassungen werden vor allem dann notwendig, wenn verschiedene Steuerbegünstigungen mittels absoluter Abzugsbeträge beziehungsweise Prämien gewährt werden, die durch die Inflation entwertet werden. (Noch wichtiger natürlich sind solche diskretionäre Änderungen in jenen Ländern, in denen diese Begünstigungen mit steigendem [nominellem] Einkommen geringer werden.)

In Österreich erfolgte die inflationsbedingte Anpassung mit der »Reform« 1975. Waren schon 1973 die Umverteilungsaspekte keineswegs überwiegend, wenn auch durchaus gegeben, so verschwanden sie bei der jüngsten Reform noch mehr in den Hintergrund. Die größten relativen Nettoeinkommenssteigerungen auf Grund der Steuerreform liegen in den Bruttoeinkommensbereichen von 300.000 bis 400.000 Schilling pro Jahr.¹³ Zieht man zur Beurteilung der Nettoeinkommenssteigerungen noch die mit dem 1. Jänner 1973 wirksam gewordene Familienbeihilfenerhöhung und die Erhöhung der Höchstbemessungsgrundlage zur Kranken- und Pensionsversicherung (als nettoeinkommensmindernden Faktor) heran, so ergibt sich folgendes Bild (siehe die Diagramme 1 und 2 auf Seite 24).

Insgesamt dürfte die Steuerreform 1975 einen Einnahmehausfall von 12,8 Milliarden Schilling ergeben. Allein 9,1 Milliarden Schilling davon entfallen auf 1975. Dies sind etwa 16 Prozent des bei unveränderten Steuersätzen zu erwartenden Steueraufkommens aus den Einkommen für 1975 beziehungsweise 5,5 Prozent des für 1975 präliminierten Bruttosteueraufkommens.

Diagramm 1

1974/75

Absolute Steigerung (in Schilling) des Nettoeinkommens bei jeweiligem Bruttoeinkommen durch

- a) Steuerreform 1974/75 (positiv)
- b) Erhöhung der SV-Bemessungsgrundlage (negativ)
- c) Erhöhung der Familienbeihilfe (positiv)

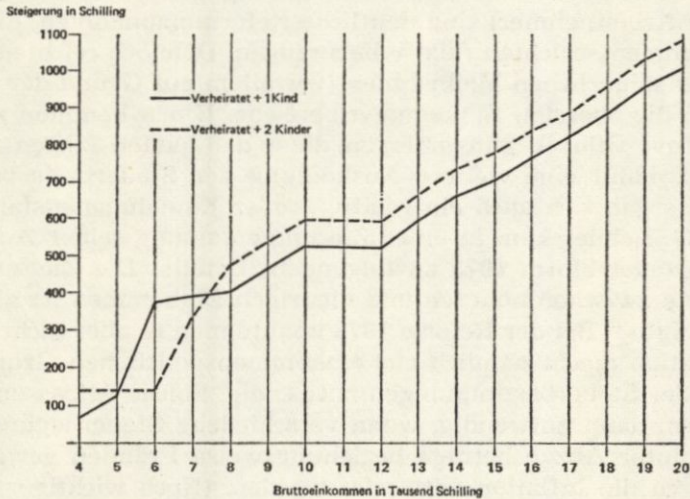
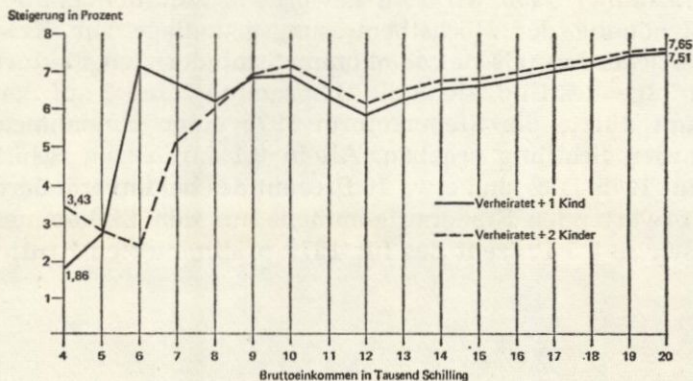


Diagramm 2

1974/75

Prozentuelle Steigerung des Nettoeinkommens bei jeweiligem Bruttoeinkommen durch

- a) Steuerreform 1974/75 (positiv)
- b) Erhöhung der SV-Bemessungsgrundlage (negativ)
- c) Erhöhung der Familienbeihilfen ((positiv)



2. Inflation und Staatshaushalt

Auf Grund dieser Art von Steuerreformen ergeben sich damit folgende Auswirkungen der Inflation auf den Staatshaushalt beziehungsweise auf die »Finanzkrise«: Auf der Ausgabenseite ist der Staat durch die Inflation überdurchschnittlich betroffen. Andererseits aber bekommt er auf der Einnahmenseite keineswegs über inflationsbedingte Steuereinnahmen die notwendigen Mittel herein, um die inflationsbedingten Ausgaben tätigen zu können. So verzichtet er hinsichtlich der Einnahmesteuern auf nicht unbeträchtliche Beträge und entlastet somit die Unternehmer, was die von ihnen zu leistende Inflationsabgeltung beziehungsweise Reallohn-erhöhung betrifft. Das zeigt die Entwicklung des Steueranteils insgesamt beziehungsweise der Struktur der Steueraufkommen in den letzten Jahren mit hoher Inflation und bis auf 1974 und 1975 hohen Wachstums recht deutlich.

Dabei soll keineswegs geleugnet werden, daß die Inflation Anpassungen der Einkommensteuerbestimmungen notwendig macht, und in diesem Sinne sind die Initiativen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes zu verstehen und durchaus auch in einer Ex-post-Betrachtung zu rechtfertigen. Allerdings hätte man sich bei diesen Anpassungen mehr auf den Reform(Umverteilungs)aspekt und weniger auf allgemeine Steuernachlässe konzentrieren müssen.

3. Ausgaben

Auf die Entwicklung der Ausgabenstruktur und deren Bedeutung für die Verminderung der »öffentlichen Armut« kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Die vorliegenden Daten sagen allerdings für diese Frage auch wenig aus. Zwei Faktoren sollen aber kurz beleuchtet werden.

a) Personalausgaben

Es ist eine weitverbreitete These, daß die Besoldung »der Beamten« (gemeint sind meist die Beamten in den zentralen Büros) einen immer größer werdenden Anteil an den Budgetausgaben verschlingt. Wie folgende Tabelle zeigt, ist auch in Österreich (Bundesbudget!) eine Erhöhung des Anteils der Personalkosten an den Gesamtausgaben eingetreten.

Tabelle X
Prozentueller Anteil an den Gesamtausgaben

a) Bundesbedienstete		b) Bundesbedienstete und vom Bund zu bezah- lende Landesbedienstete (Landeslehrer)	
1964	28,7	1964	33,5
1965	29,5	1965	34,5
1966	30,0	1966	35,1
1967	30,5	1967	35,9
1968	30,1	1968	36,7
1969	30,7	1969	36,4
1970	30,5	1970	36,2
1971	30,5	1971	36,4
1972	29,7	1972	35,7
1973	30,9	1973	36,6

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden (1973, 1974, 1975)
— eigene prozentmäßige Berechnungen.

Eine Darstellung der Entwicklung des *Personalstandes* über diese Periode ist nur schwer möglich, da der tatsächliche Stand den Dienstpostenplan oft erheblich unterschritten hat. In den Jahren 1969/70 gab es allerdings eine Bereinigung des Dienstpostenplanes, und dieser scheint jetzt durchwegs repräsentativ für die tatsächliche Entwicklung. Die Entwicklung in den vier Jahren 1970 bis 1973 gibt damit folgendes Bild:

Tabelle XI
**Zunahme (beziehungsweise Abnahme) der Dienstposten im Bundesbereich
1970 bis 1973 (netto)**

Dienstposten	prozentuell	absolut
insgesamt	+ 2,5	+ 6.729
Allgemeine Verwaltung	+ 1,3	+ 374
Gerichts- und Strafvollzug	+ 7,2	+ 664
Unterricht, Kunst und Forschung	+ 20,0	+ 6.715
Post- und Telegraphenverwaltung	+ 5,6	+ 5.193
Bundesbahnen	— 3,4	— 2.628
Heereswesen	— 4,1	— 877

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden (1973, 1974, 1975)
— eigene prozentmäßige Berechnungen.

Aus den Zahlen ist ersichtlich, daß einer Nettozunahme von 6.729 Dienstposten insgesamt, allein in den Bereichen Unterricht usw., Gerichts- und Strafvollzug sowie Post- und Telegraphenverwaltung eine Zunahme von 12.572 Dienstposten gegenüberstehen. Der Bereich Allgemeine Verwaltung hat nur eine Zunahme von 374 Dienstposten zu verzeichnen. Nun sagen die Tendenzen noch nichts über die Angemessenheit der bestehenden Verwaltungsstruktur aus. Sie zeigen allerdings, daß zumindest die *Entwicklung* der Struktur des Personalstandes (Erhöhung des Anteils des Sektors Unterricht usw.) mit den Versuchen, öffentliche Armut zu bekämpfen, in Einklang steht.

Diese Argumentation richtet sich keineswegs gegen eine dringend notwendige Reform der öffentlichen Verwaltung. Allerdings würde eine vernünftige Reform nicht so sehr große Einsparungen bringen, als sie vielmehr die Effizienz der Verwaltung steigern müssen.

b) Sozialausgaben

Als weitere wesentliche Ursache für das Ansteigen der Staatsausgaben wird die Sozialexplosion angesehen. Betrachten wir jedoch die Entwicklung der Ausgaben »Soziale Wohlfahrt« innerhalb der funktionellen Ausgabengliederung des Bundesbudgets, so ergibt sich folgendes Bild, das mit einer Sozialexplosion nur schwer zu vereinbaren ist.

Tabelle XII
Ausgaben für soziale Wohlfahrt

a) als Prozent von den Gesamtausgaben		b) als Prozent vom BNP	
1964	24,8	1964	6,8
1965	24,7	1965	6,7
1966	25,3	1966	6,8
1967	24,5	1967	6,9
1968	25,5	1968	7,3
1969	24,5	1969	6,9
1970	24,3	1970	6,6
1971	24,7	1971	6,7
1972	24,4	1972	6,6
1973	24,4	1973	6,4

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

4. Einnahmen- und Ausgabenströme

Auch längerfristig ergibt sich hinsichtlich der verteilungspolitischen Entwicklung der *finanziellen Ströme* kein sehr günstiges Bild. Zu diesem Zweck zeigt die folgende Tabelle Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Abzüge als Prozent der Transfereinkommen.

Tabelle XIII
Abzüge als Prozent der Transfereinkommen (brutto)

1964	49,8	1969	55,7
1965	53,7	1970	58,3
1966	55,5	1971	59,9
1967	54,1	1972	61,8
1968	55,7	1973	62,9

Quelle: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1973, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (eigene prozentmäßige Berechnungen).

Betrug die »Deckung« der Transferzahlungen durch die Abzüge 1973 bereits zirka 63 Prozent, so betrug sie in den Jahren 1954 bis 1964 nur um 50 Prozent. Einschränkung ist allerdings hinzuzufügen, daß hier nur finanzielle Leistungen unter die Transferausgaben subsumiert sind, nicht hingegen Leistungen wie die kostenlosen Schulbücher, Schülerfreifahrten und andere!

Diese kurzen Hinweise zu den finanzwirtschaftlichen Strukturentwicklungen (3 b und 4), insbesondere unter dem Verteilungsgesichtspunkt, sind natürlich nur sehr oberflächlich. Sie wollen aber darauf hinweisen, daß Umverteilungseffekte des Budgets und damit eine Verringerung der öffentlichen Armut keineswegs selbstverständlich und, wie oft behauptet, im Übermaß gegeben sind. Das bedeutet auch, daß sich eine Strategie zur Bekämpfung der öffentlichen Armut nicht nur auf eine Erhöhung des Staatsanteiles beziehen darf, sondern eine verteilungsgerechte Einnahmen- und Ausgabenstruktur anzustreben ist. So wie Armut generell, so ist auch öffentliche Armut ein Problem vor allem der unteren Einkommenschichten.

5. Finanzkrise und Gebietskörperschaften

Die Finanzkrise wirkt sich auf die einzelnen Gebietskörperschaften natürlich unterschiedlich aus. Sehr stark davon ist, wie die Tabelle zeigt, der Bund betroffen.

Tabelle XIV
Steigerung der endgültigen Anteile der Gebietskörperschaften
im Rahmen des Gesamtabgabenertrages 1964 bis 1973 (in Prozent)

Bund	+ 115,8
Bundesländer ohne Wien	+ 237,6
Wien	+ 161,4
Gemeinden ohne Wien	+ 163,9

Quelle: Gebärungsübersichten (Bundesländer, Gemeindeverbände, Gemeinden), herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, entsprechende Jahrgänge (eigene prozentmäßige Berechnungen).

Besondere Finanzierungsprobleme ergeben sich aber auch für Ballungsgebiete. So weist Wien als Land und Gemeinde mit + 161,4 Prozent nach dem Bund die geringste Steigerung seines Ertragsanteils auf. Die Steigerung für die Gemeinden und Bundesländer zusammen (ohne Wien) beträgt + 204,5 Prozent.

Eine Folge der (auch) für die Gemeinden ungünstigen Entwicklung ist, daß erstens der Verschuldungsgrad der Gemeinden ansteigt und zweitens die Gemeinden immer mehr auf Gebühren, die meist — ähnlich wie indirekte Steuern — regressiv wirken, zurückgreifen müssen. So stieg von 1964 bis 1973 der Anteil der Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen beziehungsweise -anlagen an den gesamten Gemeindebeziehungsweise Landesabgaben von 10,7 Prozent auf 16,4 Prozent. Bezogen auf die endgültigen Ertragsanteile der Gemeinden (inklusive Wien) betrug die zusätzliche Finanzierung durch Gebühren 1973 6,7 Prozent gegenüber 5,3 Prozent 1964.

V. Zur Lösung der Finanzkrise

Als Ausweg aus der gegenwärtigen Situation, die keineswegs als solche eine Finanzkrise darstellt, sondern nur Ausdruck einer allgemeinen krisenhaften Entwicklung ist, die die meisten europäischen Länder betrifft und durch die Inflation wahrscheinlich noch verschärft wurde, wird nun die Erhöhung der Mehrwertsteuer, also einer indirekten Steuer, vorgeschlagen.

Gegen ein zu starkes Stützen bei der Aufbringung der für den Staat notwendigen finanziellen Mittel auf die indirekten Steuern wurde aber von der Theorie und bislang auch von sozialistischer Seite der Einwand vorgebracht, daß diese Steuern unsozial seien, da sie vor allem unabhängig vom Einkommen, in gleichem Ausmaß pro Produkt zu zahlen seien. Da in den unteren Einkommensschichten die Konsumquote höher ist als bei den oberen, werden durch indirekte Steuern die Einkommen der unteren Schichten prozentuell stärker belastet und stellen somit ein regressives Moment im Steuersystem dar. Gegen diese Argumentation werden heute vor allem zwei Einwände vorgebracht:

- a) Nicht nur indirekte Steuern werden überwältzt, sondern auch direkte, und in diesem Sinn werden die verteilungspolitischen Argumente hinfällig.
- b) In vielen Ländern mit einer fortschrittlichen Sozial- und Steuergesetzgebung (zum Beispiel Schweden) wird die starke Progressionswirkung der Einkommensteuern immer mehr der Kritik unterzogen. Als Konsequenz ergibt sich auch dort eine Verlagerung in Richtung indirekter Steuern.

Zu diesen Einwänden wäre folgendes zu sagen:

ad a) Es ist richtig, daß die Inzidenzlehre (die Lehre, die erforschen möchte, welche Überwälzungsvorgänge stattfinden und wer dann tatsächlich die Steuern trägt) keine eindeutigen Angaben über die unterschiedliche Überwälzung bei indirekten und direkten Steuern machen kann und daß die frühere These, nur indirekte Steuern können überwältzt werden,

sicherlich nicht haltbar ist. Es ist aber anzunehmen, daß indirekte Steuern voll und ohne größere zeitliche Verzögerungen auf den Preis überwälzt werden, während das bei direkten Steuern nicht so leicht möglich ist. Außerdem ist dies ja nicht nur eine Frage der funktionellen Einkommensverteilung (Unternehmer, die ihre Steuern auf den Preis überwälzen können — Arbeitnehmer, die das nicht können), sondern auch der personellen Einkommensverteilung. Es besteht zumindest die Hoffnung, daß direkte Steuern (beziehungsweise deren Erhöhung) teilweise progressive Auswirkungen haben, während indirekte Steuern (beziehungsweise deren Erhöhung) eindeutig regressiv wirken. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BRD) meint dazu: »Die besondere Stärke der Einkommensteuer liegt darin, daß sie in höherem Grad als jede andere Steuer eine gezielte Verteilung der Steuerlasten ermöglicht. Mit ihrer Hilfe kann man am ehesten eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, deren wichtigster Indikator das Einkommen darstellt, erreicht werden; ferner bietet sie eine Handhabe für angestrebte Verteilungskorrekturen. Zwar stimmt auch bei der Einkommensbesteuerung die wirkliche Lastenverteilung im allgemeinen nicht mit der beabsichtigten überein, da es kein Mittel gibt, die Steuerüberwälzung völlig auszuschließen, doch halten sich die Abweichungen in Grenzen.«¹⁴ Und aus dieser Beurteilung wird dann im Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der BRD folgende Konsequenz gezogen: »Wegen ihrer günstigen Eigenschaften sowohl in belastungspolitischer und verteilungspolitischer Hinsicht, als auch unter dem ordnungspolitischen Gesichtspunkt (verhältnismäßig reibungslose Einordnung in die Marktwirtschaft) sollte die Einkommensteuer (einschließlich Körperschaftssteuer) in ihrem Gewicht so verstärkt werden, daß sie mehr als die Hälfte der Gesamtsteuereinnahmen erbringt.«¹⁵

ad b) Was nun den Hinweis auf skandinavische Länder betrifft, so ist auch der äußerst mangelhaft und irreführend. Die Steuerstruktur skandinavischer Länder, zum Beispiel Schwedens, unterscheidet sich nämlich in zweifacher Hinsicht von der Österreichs: Erstens besteht in diesen Ländern ein viel höherer Anteil direkter Steuern am gesamten Steueraufkommen. Wenn daher in diesen Ländern jetzt eine stärkere Betonung von indirekten Steuern stattfindet, so bewegen sie sich in die Richtung einer Situation, in der sich Österreich schon lange befindet, die bei uns aber noch verstärkt werden soll. Zweitens besteht in diesen Ländern in vieler Hinsicht eine doppelte Progression, nämlich die Progressionswirkung des Tarifs als solchen und die Progressionswirkung durch die Tatsache, daß verschiedene Begünstigungen mit steigendem Einkommen nicht nur relativ, sondern auch in ihrer absoluten Höhe abnehmen. Derzeit sind (in Schweden) der Absetzbetrag für untere Einkommensbereiche sowie die Kinder- und Wohnungsbeihilfen solcher Art strukturiert. Bis 1975 war auch der allgemeine Absetzbetrag ein »verschwindender« Absetzbetrag. (Übrigens wird in Schweden nicht nur bei der Mehrwertsteuer Zuflucht gesucht, sie wurde zuletzt sogar gesenkt, sondern auch bei der Lohnsummensteuer.)¹⁶

Wie man sieht, sind also die undifferenzierten Hinweise auf das Ausland keineswegs ein Argument für die österreichische Steuerpolitik.

VI. Schlußfolgerungen

Folgende Schlußfolgerungen ergeben sich damit aus der kurzen Analyse der finanzpolitischen Entwicklung Österreichs in den letzten Jahren bezüglich »Finanzkrise« und »Öffentliche Armut«.

1. Wenn wir davon ausgehen, daß das marktwirtschaftliche System immer wieder neue Probleme generiert, die durch den einzelnen als solchen weder finanziell noch organisatorisch zu bewältigen sind, so könnte nur ein steigender realer Anteil des öffentlichen Sektors am Sozialprodukt zu einem deutlich verspürbaren Abbau »öffentlicher Armut« beitragen. Die globalen Daten weisen für Österreich nicht auf einen solchen Prozeß. Genaue Angaben sind allerdings nur durch detaillierte Analysen vor allem der Ausgabenstruktur und deren Entwicklung möglich.

2. Auch Österreich ist tendenziell von einer »Finanzkrise« bedroht, eine Tendenz, die durch die relativ hohen Inflationsraten der vergangenen Jahre noch verstärkt wurde. Während die Ausgabe Seite durch eine (überdurchschnittliche) Inflationsrate voll betroffen ist, werden auf der Einnahmenseite inflationsbedingte Mehreinnahmen »rückerstattet«.

3. Kurzfristig können und sollen auch in konjunkturschwachen Zeiten Budgetlücken durch Kredite finanziert werden. Langfristig sind jedoch Steuererhöhungen unumgänglich. Hier bieten sich zwei Alternativen an (die natürlich auch kombiniert werden können).

Erstens gibt es den Weg, den man jetzt zu gehen scheint, nämlich die generelle Anhebung der indirekten Steuern. Die andere, wenn auch kurzfristig politisch weniger opportune Möglichkeit wäre, sich wieder verstärkt auf direkte Steuern zu stützen. Eine solche Strategie empfiehlt zum Beispiel das schon erwähnte »Gutachten« zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils:

»An erster Stelle sollte der Tarif der persönlichen Einkommensteuer erhöht werden, weil verteilungspolitischen Gesichtspunkten dabei am ehesten Rechnung getragen werden kann.

- Entsprechend der Erhöhung des Spitzensatzes der Einkommensteuer wäre auch eine Heraufsetzung des Körperschaftssteuertarifs erforderlich.
- Eine Erhöhung der Sätze der Mehrwertsteuer sollte nach Möglichkeit vermieden werden . . .
- Eine weitere Erhöhung der Mineralölsteuer sollte in Betracht gezogen werden, um die wachsenden Aufwendungen für den Straßenbau finanzieren zu können. Unabhängig davon ist eine solche Steuererhöhung auch insoweit angezeigt, als mit ihr vom Straßenverkehr gesellschaftliche Kosten (»social costs«) ausgeglichen werden.
- Eine Erhöhung von Gebühren und Beiträgen wird empfohlen, soweit sie mit dem Verursachungsprinzip zu rechtfertigen ist.¹⁷

Demgemäß wäre folgende Strategie einzuschlagen:

- a) Zur zusätzlich notwendigen Finanzierung sollten primär die Einnahmensteuern herangezogen werden. Dabei müßte eine allfällige Tarif-

erhöhung von einer Beseitigung verschiedener Sonderbegünstigungen (die mittlere und höhere Einkommensschichten bevorzugen) einhergehen. Der Steuertarif müßte mehr als bisher über die tatsächliche Steuerbelastung in den mittleren und höheren Einkommensbereichen aussagen.

- b) Ergänzend dazu sollte auch die Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung angehoben werden (höhere Steuersätze, realistischere Einheitswerte, Bodenwertzuwachssteuer usw.).
- c) Auf der Seite der indirekten Steuerbelastung wären zwei Formen zusätzlicher Steuerbelastung denkbar:
 - größere Differenzierung bei der Mehrwertsteuer (mehrere Steuersätze) und stärkere Belastung von »Luxusgütern« und
 - spezielle Verbrauchssteuern, die vor allem der besseren gesellschaftlichen Verteilung der Ressourcen (zum Beispiel Umwelt und Energie) dienen.

4. Eine stärkere Betonung direkter Steuern ist allerdings nur dann möglich, wenn für die unteren Einkommensbereiche eine laufende Anpassung des Steuersystems an die Inflation stattfindet. Hier sind wieder zwei Möglichkeiten vorhanden. Als erstes kommt eine automatische Anpassung in Frage, indem vor allem die Absetzbeträge indexiert werden (also mit der Inflationsrate steigen). Als zweites wäre das System diskretionärer Änderungen möglich (ähnlich wie es jetzt in Österreich gehandhabt wird), nur daß vor allem in Zeiten hoher Inflation jährliche Anpassungen stattfinden müßten. Die Art der Anpassung wäre jedoch in diesem Fall jeweils vom Gesetzgeber zu bestimmen.

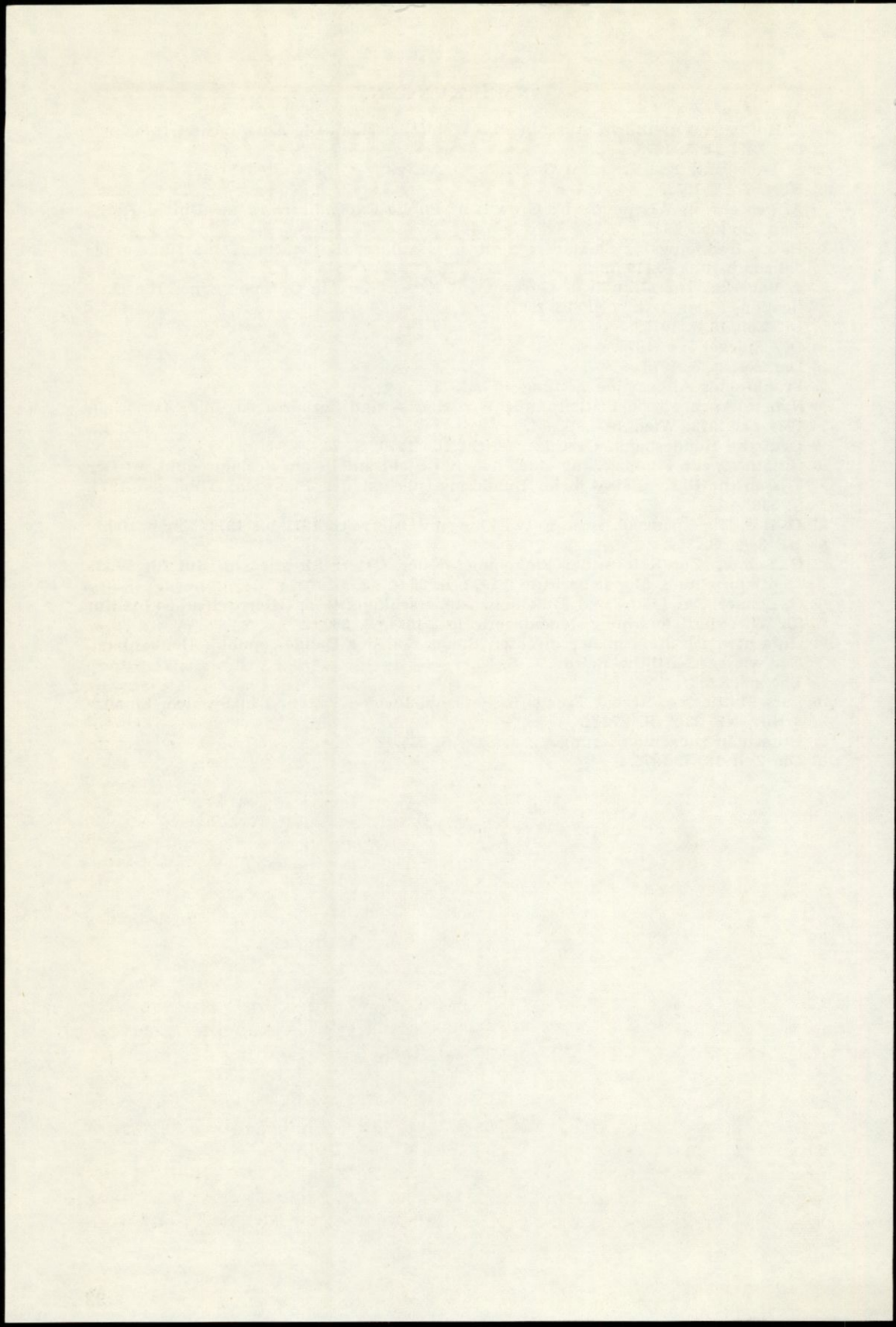
5. *Eine Erhöhung des Staatsanteils müßte sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite von einer stärkeren Konzentration auf die verteilungspolitischen Budgetauswirkungen begleitet sein. Nur unter diesen Voraussetzungen kann der gegenwärtigen konservativen Offensive eine echte »Sozialoffensive« entgegengestellt werden.*

So muß auch die vielerorts geforderte Demokratisierung verschiedener Lebensbereiche mit einer größeren Gleichheit einhergehen:

»Eine phantasievolle Politik gesellschaftlicher Reformen, die den Menschen mehr Freiräume für Entscheidungen, insbesondere im Arbeitsleben einräumt, kann nicht gegen Egalisierung im Bereich materieller Wohlfahrt und im Bildungsbereich betrieben werden. Sie ist überhaupt nur möglich auf der Grundlage materieller Sicherheit und zunehmender Gleichheit.«¹⁸

ANMERKUNGEN

- 1 E. Hofbauer, Öffentliche Ausgaben im Wohlfahrtsstaat, Die Aussprache 1/1975.
- 2 Die Zeit 23. 5. 1975.
- 3 S. Fabricant, The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952.
A. Peacock, J. Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, London 1961.
H. C. Recktenwald, Staatswirtschaft in säkularer Entwicklung, in: Hamburger Jahrbuch 1970, S. 119 ff.
J. Veverka, The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, Finanzarchiv NF 23 1964.
- 4 Die Zeit 18. 7. 1975.
- 5 Der Spiegel 5. 5. 1975.
- 6 Die Zeit 9. 5. 1975.
- 7 Frankfurter Allgemeine Zeitung 4. 7. 1975.
- 8 Nähere Angaben siehe: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Budgetvorschau 1974 bis 1978, Wien 1974, S. 9 f.
- 9 Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht für 1970, S. 78.
- 10 Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Tübingen 1974, S. 536.
- 11 D. Bös, Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1971 bis 1974, Finanzarchiv NF 33/2, S. 309.
- 12 G. Lehner, Zur Reform der Einkommensteuer, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 2/1973, S. 58 ff.
- 13 G. Lehner, Zur Lohn- und Einkommensteuersenkung 1975, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 8/1974, S. 360 ff.
- 14 Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Der wissenschaftliche Beirat..., S. 33.
- 15 Ebenda, S. 334.
- 16 Lars Mattiessen, Recent Trends in Personal Income Taxation in Sweden, Finanzarchiv NF 33/2, S. 272 ff.
- 17 Gutachten zur Finanzierung..., a. a. O., S. 568.
- 18 Die Zeit 18. 7. 1975.



Einige unorthodoxe Bemerkungen zum Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate

Eduard März

In seinem neuen Buch »Einführung in die Marxsche Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung«, das Anfang 1976 im Europaverlag Wien erscheinen wird, untersucht März den vielschichtigen Prozeß des wirtschaftlichen Wachstums unter den Bedingungen des Frühkapitalismus und des Kapitalismus der freien Konkurrenz. Im Mittelpunkt seiner Betrachtung stehen der Akkumulationsprozeß und die destabilisierenden Wirkungen, die von diesem ausgehen. Der Autor lehnt sich dabei eng an die von Marx im *Kapital* und in den *Theorien über den Mehrwert* entwickelte Methodik an. Zum Vorabdruck haben wir ein Kapitel ausgewählt, in dem ein zentrales und vieldiskutiertes Problem der Marxschen Ökonomie behandelt wird.

Die Redaktion

Die disproportionale Entwicklung der verschiedenen Produktionszweige ist nicht das einzige Störungsmoment, das aus dem Akkumulationsprozeß resultiert. Mit der fortwährenden qualitativen Veränderung des Kapitals, das heißt mit der beständigen Zunahme des konstanten auf Kosten des variablen Kapitalbestandteils, stellt sich, wie Marx es ausdrückt, »ein stets größerer Teil (des Kapitals) in Arbeitsmitteln und ein stets geringerer Teil desselben in lebendiger Arbeit dar«. Die Folge davon ist, daß die unbezahlte Arbeit — der Mehrwert — abnehmen wird im Verhältnis zum Wert des vorgeschossenen Gesamtkapitals. Das Kapital saugt auf diese Weise im Verhältnis zu seiner Größe immer weniger Mehrwert auf, »ob-

gleich das Verhältnis des unbezahlten Teils der angewandten Arbeit zum bezahlten Teil derselben gleichzeitig wachsen mag«.¹

Der Akkumulationsprozeß bewirkt also ein fortgesetztes (säkulares) *Fallen der Profitrate*, dem freilich ein *Steigen der Profitmasse* entgegenstehen mag. Marx mißt diesem Gesetz »vom tendenziellen Fall der Profitrate« große Bedeutung bei, da er in der Profitrate die »treibende Macht« des kapitalistischen Produktionsprozesses erblickt:

»Die Profitrate, das heißt der verhältnismäßige Kapitalzuwachs, ist vor allem wichtig für alle neuen, sich selbständig gruppierenden Kapitalableger. Und sobald die Kapitalbildung ausschließlich in die Hände einiger wenigen, fertigen Großkapitale fiele, für die die Masse des Profits die Rate aufwiegt, wäre überhaupt das belebende Feuer der Produktion erloschen. Sie würde einschlummern. Die Profitrate ist die treibende Macht in der kapitalistischen Produktion, und es wird nur produziert, was und soweit es mit Profit produziert werden kann. Daher die Angst der englischen Ökonomen über die Abnahme der Profitrate.«²

Das Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate wird in seiner Wirkung durch einige entgegengesetzte Tendenzen abgeschwächt. Die wichtigsten unter diesen sind die »Verwohlfeilerung der Elemente des konstanten Kapitals«, die auf das Wachstum der Produktivität zurückzuführen ist, und die »Erhöhung des Exploitationsgrades der Arbeit«.³ Indessen vermögen die entgegenwirkenden Ursachen die Operation des Gesetzes niemals völlig aufzuheben.

Wie Marx in der oben zitierten Stelle andeutet, hatte schon die klassische englische Schule der Nationalökonomie angenommen, daß die kapitalistische Wirtschaftsordnung in einen Zustand der chronischen Stagnation ausmünden würde. Diese Hypothese ist in der ausgeprägtesten Form bei David Ricardo und — im Anschluß an diesen — bei John Stuart Mill zu finden. Der Prognose, daß der Kapitalismus an einem bestimmten Entwicklungspunkt sein Expansionsvermögen einbüßen würde, liegen die beiden folgenden Annahmen zugrunde: Erstens das sogenannte Malthusianische Bevölkerungsgesetz, demzufolge die Bevölkerung dazu neigt, sich stärker zu vermehren als die Nahrungsmittelreserven, und zweitens das sogenannte Gesetz vom abnehmenden Grenzertrag des Bodens. Dieses besagt, daß die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft auf längere Sicht sinken wird. Da die Reduktion des Arbeitslohnes unter ein bestimmtes Minimum nicht möglich ist, muß schließlich der Zeitpunkt eintreten, in dem die »treibende Macht in der kapitalistischen Produktion«, die Profitrate, auf den Nullpunkt fallen muß. Marx hat im übrigen dieser biologisch begründeten Stagnationstheorie nur wenig Sympathie entgegengebracht.⁴

Das Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate hat selbst bei manchen Marxisten Widerspruch hervorgerufen.⁵ Die Einwände, die gegen Marx erhoben wurden, sind vielleicht am klarsten von Paul Sweezy formuliert worden. Sweezy ist der Ansicht, daß dieselben Ursachen, die eine höhere organische Zusammensetzung des Kapitals bewirken, auch den Exploitationsgrad der Arbeit, das heißt die Mehrwertrate, im gleichen Maße erhöhen. Er schreibt:

»Es gibt keinen zwingenden Grund dafür, anzunehmen, daß Änderungen in der organischen Zusammensetzung des Kapitals relativ um so viel größer sein werden als Änderungen in der Mehrwertrate, daß man die ersteren als entscheidend für die Entwicklung der Profitrate ansehen kann. Es muß ganz im Gegenteil angenommen werden, daß Änderungen dieser beiden variablen Größen im großen und ganzen in koordinierter Weise verlaufen werden... Man darf deshalb im allgemeinen voraussetzen, daß die steigende organische Zusammensetzung des Kapitals von einer im gleichen Ausmaß wachsenden Mehrwertrate begleitet sein wird.«⁶

Roman Rosdolsky hat demgegenüber eingewandt, daß sich Marx darüber im klaren war, daß die Ursachen, welche auf die organische Zusammensetzung des Kapitals einwirken, auch den Exploitationsgrad der Arbeit beeinflussen. Wenn Marx dennoch glaubte, daß im Verlaufe der kapitalistischen Entwicklung die Mehrarbeit im Verhältnis zum Gesamtkapital abnehmen würde, so hängt dies hauptsächlich mit zwei Erwägungen zusammen:⁷

Erstens geht die »Verwohlfeilerung des konstanten Kapitals« verhältnismäßig langsam vonstatten. An die Stelle einer einzigen Maschine tritt ein ganzes System von Maschinen und schließlich, am Endpunkt dieser Entwicklung, die automatische Fabrik:

»Jede einzelne Maschine«, sagt Marx, »die dem Arbeiter gegenübersteht, ist schon eine ungeheure Kollektion von Werkzeugen, die er früher vereinzelt brauchte, wie 1800 Spindeln statt einer. Aber sie enthält außerdem Elemente, die das alte Werkzeug nicht enthielt und so weiter. Trotz der Verwohlfeilerung des einzelnen Elements steigt die Gesamtmasse der Maschinerie enorm im Preise, und die Ausdehnung der Produktivität besteht in der beständigen Ausdehnung dieser Gesamtmasse... Es ist also selbstverständlich oder ein tautologischer Satz, daß der zunehmenden Produktivität der Arbeit mittels der Maschinerie ein zunehmender Wert der Maschinerie relativ zur Masse der angewandten Arbeit, daher dem Werte der Arbeit, dem variablen Kapital, entspricht.«⁸

Zweitens fällt der Wert der Arbeitskraft nicht in demselben Verhältnis, wie die Arbeitsproduktivität steigt.

»Es liegt in der Natur der kapitalistischen Produktion, daß sie die Industrie rascher entwickelt als die Agrikultur. Es geht dieses nicht aus der Natur des Bodens hervor, sondern daraus, daß er andere gesellschaftliche Verhältnisse braucht, um wirklich seiner Natur gemäß exploitiert zu werden... Es kommt hinzu, daß — im Verhältnis zu den anderen Waren — infolge des Grundeigentums die Ackerbauprodukte teurer bezahlt werden, weil (sie) zu ihrem Wert und nicht zu den Kostenpreisen herabgedrückt werden. Sie bilden aber den Hauptbestandteil der necessities. Es kommt ferner hinzu, daß infolge des Gesetzes der Konkurrenz, wenn ein Zehntel des Bodens teurer zu exploitieren, die übrigen neun Zehntel ebenfalls »künstlich« mit dieser relativen Unfruchtbarkeit geschlagen werden.«⁹

Den mit zwei Marx-Zitaten untermauerten Argumenten Roman Rosdolskys kommt in der Tat große Bedeutung zu, wenn man das Gesetz

vom tendenziellen Fall der Profitrate nur als eine innerhalb einer bestimmten *historischen* Konstellation sich durchsetzende Tendenz betrachtet. Während des gesamten 19. Jahrhunderts, also des von Marx beobachteten Zeitraums, waren Kräfte am Werk, die auf der einen Seite eine ständige Erhöhung in der organischen Zusammensetzung des Kapitals bewirkten und auf der anderen Seite eine mit diesem Prozeß korrespondierende Änderung der Mehrwertrate verhinderten. Betrachten wir zuerst die Faktoren, die für die übermäßige Ausdehnung des konstanten Kapitals verantwortlich waren: Bekanntlich war das 19. Jahrhundert durch den geschichtlich einmaligen Transformationsprozeß einer noch vorwiegend kleinbäuerlich und handwerksmäßig organisierten Wirtschaft in eine auf dem Fabriksbetrieb beruhende Produktionsweise charakterisiert. Hand in Hand mit dieser Umstellung wurde auch die rückständige Infrastruktur, also das Energie-, Transport- und Kommunikationswesen, von Grund auf revolutioniert. Auf diese Weise konnte die Investitionsgüterindustrie durch lange Zeit eine Ausdehnung annehmen, die in keiner Beziehung zu der vergleichsweise bescheidenen Entwicklung der Konsumgüterindustrie stand.¹⁰ Es ist klar, daß für eine so singuläre Umstellung der Wirtschaft die vorhin zitierte Beobachtung Marxens in hohem Maße zutreffen mußte: »Trotz der Verwohlfeilerung des einzelnen Elements steigt die Gesamtmasse der Maschinerie enorm im Preis, und die Ausdehnung der Produktivität besteht in der beständigen Ausdehnung dieser Gesamtmasse...«

Joseph M. Gillman hat die Veränderungen in der organischen Zusammensetzung des Kapitals während des 19. und 20. Jahrhunderts statistisch zu testen versucht. Er kommt zu Schlußfolgerungen, die wir hier wörtlich wiedergeben wollen: »...Eine fallende Tendenz der Profitrate... war ein allgemein anerkannter Lehrsatz der führenden kapitalistischen Ökonomen vor und nach Marx, wie verschieden auch Marx und die anderen Ökonomen dieses Gesetz interpretiert haben mögen. Der jahrhundertelange Prozeß der Kapitalbildung, die Mechanisierung der Industrie und das Auftreten des Phänomens der »technologischen Arbeitslosigkeit« in neuerer Zeit sind vermutlich nichts anderes als verschiedene Erscheinungsformen der Zunahme in der organischen Zusammensetzung des Kapitals... Wir finden nun, daß diese Annahme für die meßbaren Jahre vor dem frühen Teil des 20. Jahrhunderts statistisch recht gut verifizierbar ist, daß sie aber seit dieser Zeit, wenn wir die statistischen Reihen weiter verfolgen, nicht mehr aufrechterhalten werden kann.«¹¹

Auch dem zweiten, von Rosdolsky ins Treffen geführten Umstand kommt unseres Erachtens nur beschränkte historische Gültigkeit zu. Die These, daß der Wert der Arbeitskraft nicht in demselben Verhältnis fällt, wie die Arbeitsproduktivität steigt, leitet Rosdolsky, in Anlehnung an Marx, aus dem »Gesetz vom abnehmenden Ertrag« ab, das für die Landwirtschaft als *Ganzes* zweifellos wirksam ist. Aber Rosdolsky übersieht, daß dem zweiten Umstand nur in einer Periode entscheidende Bedeutung zukommen kann, in der ein großer Teil des Arbeitslohnes für die Anschaffung von Lebensmitteln aufgewendet werden muß. Und dies traf, selbst in einem so fortgeschrittenen Land wie England, noch zu Anfang des 20. Jahrhunderts auf beträchtliche Teile der Arbeiterbevölkerung zu.¹²

Aber auch in dieser Beziehung verändert sich die Situation sehr drastisch im Verlauf des 20. Jahrhunderts, namentlich nach Ende des Zweiten Weltkrieges. In den USA und den meisten westeuropäischen Ländern verausgabte heute der Großteil der Arbeiterfamilien für Nahrungsmittel weniger als ein Drittel seines Einkommens.¹³ Im großen und ganzen ist während des 20. Jahrhunderts das Arbeitseinkommen im Gleichschritt mit der Produktivität gestiegen.

Nach dem bisher Gesagten sollte es bereits klar sein, daß das Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate seine Wirksamkeit eingebüßt hat und daß die Entwicklung des letzten halben Jahrhunderts durch eine stationäre und mitunter sogar durch eine steigende Profitrate gekennzeichnet war. So schreibt der von uns oben zitierte Gillman, der seine Beobachtungen in der Hauptsache auf Amerika beschränkt:

»Seit 1919 ist das Verhältnis $\frac{C}{V}$ konstant geblieben, oder es ist sogar gefallen. Die Mehrwertrate hat dagegen dazu tendiert, wenn auch auf eher erratische Art, zu steigen. Die Profitrate schließlich hat nicht so sehr dazu geneigt zu fallen, sondern eher zu steigen.«¹⁴

Gillman führt die relative Konstanz von $\frac{C}{V}$ auf zwei Umstände zurück: erstens auf das Ende der großen »Transformationsperiode«, in der sich, wie bereits oben erwähnt wurde, die Investitionsgüterindustrie durch längere Zeit quasi unabhängig von der Konsumgüterindustrie entwickeln konnte; und zweitens auf die Einführung einer Reihe von »kapitalsparenden Neuerungen wie die assembly line«, die zunehmende Verwendung von Kontroll- und Regelungsmechanismen, die effizientere Verwertung von Rohstoffen und so weiter.¹⁵

Es ist fraglich, ob man, wie Gillman dies tat, von einer eher steigenden Tendenz der Mehrwertrate im 20. Jahrhundert sprechen kann. Die meisten zeitgenössischen Autoren stehen auf dem Standpunkt, daß langfristig der Lohnanteil am Volkseinkommen ziemlich stabil geblieben ist.¹⁶ Gillman selbst hat dann auch in einem anderen Zusammenhang eine recht plausible Erklärung für die relative Konstanz des Lohnanteils, und damit des Verhältnisses $\frac{M}{V}$, gegeben: »Diese Diskrepanz zwischen Produktion und Konsumtion ist immer in der periodischen Krise durch die sich durchsetzende Proportionalität zwischen den beiden, durch die sich durchsetzende (temporäre) Herstellung ihrer dialektischen Einheit »korrigiert« worden. In einer vollentwickelten kapitalistischen Wirtschaft wird diese periodische Durchsetzung der Proportionalität — die zu einem großen Teil mit der Schnelligkeit zusammenhängt, mit der die Produktion gesteigert werden kann — eine immer dringendere Notwendigkeit, so daß sie beinahe wie ein kontinuierlicher Prozeß erscheint, der durch bewußte Intention bewerkstelligt wird. Dies sollte jedoch in keiner Weise als die Manifestation einer neu entdeckten inneren Harmonie der kapitalistischen Produktionsweise aufgefaßt werden.«¹⁷

Fassen wir zusammen: An die Stelle der früher beobachteten Tendenz einer steigenden organischen Zusammensetzung des Kapitals ist nun die Tendenz einer konstanten (beziehungsweise leicht sinkenden) organischen Zusammensetzung des Kapitals getreten. Ähnliches gilt auch für die Mehrwerttrate, die keine steigende, sondern eine eher konstante Entwicklung aufweist. Dies bedeutet natürlich, daß das Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate, das im 19. Jahrhundert wirksam war, für die Gegenwart kaum noch praktische Bedeutung besitzt.¹⁸ Diese Schlußfolgerung wird alle jene vor den Kopf stoßen, die Karl Marx eine mechanistische Zusammenbruchstheorie imputieren und diese mit dem Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate in Verbindung bringen. Aber das Marxsche System kann, wie wir glauben, der geistigen Krücken leicht entbehren, mit denen es die Zusammenbruchstheoretiker ausgestattet haben. Dies wird auch an der Marx-Kritik Rosa Luxemburgs aufzuzeigen sein.¹⁹

Wir wollen diese Studie nicht beenden, ohne auf die langjährige und engagierte Diskussion hingewiesen zu haben, die sich an die Veröffentlichung der Marxschen Reproduktionsschemata im zweiten Band des *Kapital* anschloß. Eine extreme Position wurde dabei von Tugan-Baranowsky²⁰ eingenommen, der, wie Roman Rosdolsky es formuliert, »die absolute Selbstgenügsamkeit der kapitalistischen Produktion und ihre angebliche Unabhängigkeit von dem gesellschaftlichen Konsum« proklamierte.²¹ Tugan zufolge kann es kein Absatz- oder Realisierungsproblem geben, solange die »richtigen« Proportionen zwischen Abteilung I (Investitionsgüterindustrien) und Abteilung II (Konsumgüterindustrien) gewahrt bleiben. Dabei tut es der Sache keinen Abbruch, wenn der Massenkonsum stagniert oder sich sogar rückbildet, sofern nur die Kapitalisten bereitstehen, den von ihnen nicht konsumierten Teil des Mehrwerts zur Gänze zu investieren, und zwar in jenen Branchen, die Investitionsgüter für die weitere Produktion von Investitionsgütern erzeugen. Die Marxschen Schemata werden also, um Rosdolsky nochmals zu zitieren, »ohne viel Bedenken im Sinne von Say gedeutet«.²²

In der absurden Vorstellung von einer Welt, in der Investitionsgüter angehäuft werden, ohne Rücksicht auf die Entwicklung der Konsumgüterindustrie, ist jedoch ein »realer Kern« enthalten. In einer Zeit der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik kommt es oft zu einer hypertrophen Ausdehnung des Rüstungsbereichs, die in der Tat jeder sinnvollen Beziehung zur Konsumgütersphäre ermangelt. Freilich geht die Nachfrage nach Gütern der Abteilung I, die im vorhinein für nicht-konsumtive — oder richtiger: destruktive — Zwecke bestimmt sind, nicht vom einzelnen Kapitalisten aus, sondern von den Organen des bürgerlichen Staates.²³

In der Diskussion um die Marxschen Reproduktionsschemata haben später Karl Kautsky und Rudolf Hilferding Meinungen vertreten, die — wiewohl vorsichtiger formuliert — im wesentlichen mit der Tugan-Baranowskys übereinstimmen. Auch sie interpretieren die Reproduktionsschemata Marxsens in dem Sinne, daß eine Ausdehnung des kapitalistischen Systems »auf einfacher als auf erweiterten Stufenleiter ungestört vor sich gehen kann, wenn nur diese Proportionen (zwischen den Abteilungen I und II — E. M.) erhalten bleiben«.²⁴ Integrationsversuche dieser Art hat

der bekannte marxistische Theoretiker Henryk Grossmann mit den folgenden Worten kommentiert: »Die Neo-Harmoniker verherrlichten das Gleichgewichtsschema, nicht weil es ein vorzügliches methodologisches Instrument der Analyse ist, sondern weil sie — die Untersuchungsmethode mit den zu untersuchenden Erscheinungen verwechselnd — aus dem Gleichgewichtsschema die Gleichgewichtstendenzen des Kapitalismus herauszulesen glaubten.«²⁵

Im Gegensatz zu den Tugan, Kautsky und Hilferding, die kein ernstliches Absatz- oder Realisierungsproblem im Rahmen der kapitalistischen Produktionsweise für gegeben hielten, glaubte Rosa Luxemburg, daß dieses Problem im »reinen« Kapitalismus überhaupt unlösbar sei. Wie kommt es, so fragt sie in ihrem berühmten Buch »Die Akkumulation des Kapitals«²⁶, daß der kapitalistische Akkumulationsprozeß trotz periodischer Schwankungen und Krisen sich in Form einer Spirale (wie dies Sismondi einmal formulierte) weiterentwickelt? Welches ist der Mechanismus dieses Prozesses und wo liegen die Grenzen seiner Ausdehnung? Wir wollen vorwegnehmen, daß Luxemburg die Lösung dieses Problems nicht völlig geglückt ist, daß sie aber — trotz der abfälligen Bewertung, die ihrem Bemühen vielfach zuteil geworden ist — der weiteren Diskussion wichtige Impulse und Anregungen gegeben hat.

Am Anfang der Luxemburgschen Analyse steht das Marxsche Reproduktionsschema, das unsere Autorin als eine der epochalen geistigen Leistungen auf dem Gebiet der Ökonomie feiert. (In ähnlicher Weise hat bekanntlich auch Marx das noch recht primitive Modell Quesnays gerühmt.) Luxemburg macht dabei — gleichsam im Vorbeigehen — aufmerksam, daß das Marxsche Schema die, wie wir heute sagen, wichtigen *makro-ökonomischen* Beziehungen einer kapitalistischen sowie einer sozialistischen Wirtschaftsordnung durchleuchtet.

Dem Schema der einfachen Reproduktion liegt die Annahme eines *stationären* Wirtschaftsprozesses zugrunde, bei dem die Höhe der Produktion (pro Kopf der werktätigen Bevölkerung) in jeder beliebigen Produktionsphase konstant bleibt. Der klaglose Ablauf eines solchen Prozesses ist von zwei Bedingungen abhängig: erstens muß dafür Sorge getragen werden, daß die in jeder Produktionsphase verschlissenen Produktionsmittel zureichend ersetzt werden, und zweitens, daß Kapitalist und Arbeiter ihr gesamtes Einkommen für den Ankauf von Konsumgütern verausgaben.

Die kapitalistische Produktionsweise ist jedoch nicht stationär, sondern, wie die fast zweihundertjährige Geschichte des industriellen Kapitalismus zeigt, ein spiralenförmiger Prozeß, der sich aus Phasen der Expansion und der Kontraktion zusammensetzt. Der Kapitalist muß wohl einen Teil des ihm zufallenden Mehrwerts konsumtiven Zwecken zuführen, weil er nur so seine physische Existenz aufrechterhalten kann, aber er schlägt — unter dem Druck der Konkurrenz — einen (gewöhnlich) wachsenden Teil seines Einkommens zu den konstanten und variablen Bestandteilen seines Kapitals dazu. Die Akkumulation, unter der Marx die Verwandlung von Mehrwert in Kapital versteht, ist nach Marx der eigentliche Motor der kapitalistischen Produktionsweise.

Marx hat das Schema der erweiterten Reproduktion im zweiten Band des *Kapital* ausführlich dargelegt. Es besteht interessanterweise, wie Paul Sweezy gezeigt hat, eine »strukturelle« Ähnlichkeit zwischen den Gleichgewichtsbedingungen der einfachen und der erweiterten Reproduktion.²⁷ Aber im Gegensatz zum System der einfachen Reproduktion, bei dem man von der Annahme ausgeht, daß die Zahl der Produktionsmittel und der Arbeiter von Jahr zu Jahr konstant bleibt, vergrößert sich im Falle der erweiterten Reproduktion die Masse des konstanten und des variablen Kapitals in jeder neuen Produktionsperiode. Der Kreislauf verwandelt sich in eine Spirale.

Dies ist der Punkt, an dem die Kritik Rosa Luxemburgs einsetzt. Sie meint mit Recht, daß das Marxsche Schema der erweiterten Reproduktion den Eindruck vermittelt, daß sich der kapitalistische Akkumulationsprozeß völlig reibungslos — also bei völliger Abwesenheit von periodisch wiederkehrenden ökonomischen Schwankungen und Erschütterungen — vollziehe. Da dies ein Ergebnis ist, das der Marxschen ultima ratio diametral entgegengesetzt ist, macht sich Luxemburg ans Werk, um das »missing link« der Marxschen Analyse zu finden. Wir haben bereits vermerkt, daß ihr dieses Unterfangen nicht völlig gelingt. Der Ausgangspunkt der Luxemburgschen Betrachtungsweise ist die bekannte Marxsche These von der »Konsumtionsbeschränkung der Massen« im Rahmen des kapitalistischen Systems. Dabei ist es falsch, Marx oder seiner Schülerin Luxemburg die Ansicht zu unterstellen, daß der Kapitalismus die Tendenz zeitige, den Lohn auf das physische Existenzminimum herabzudrücken.

Wiewohl Luxemburg die Möglichkeit von Reallohnsteigerungen im Rahmen des kapitalistischen Systems nicht ausschließt, ist die These von der »Konsumtionsbeschränkung der Massen« oder, wie dies später von den Keynesianern genannt wurde, die »demand deficiency« das Kernstück ihrer Analyse. Technischer Fortschritt und die daraus resultierende Hebung der Mehrwertrate sind dazu angetan, dieses Übel nur noch zu verstärken. Der Kapitalist stößt so bei seinen Bemühungen, den kapitalistischen Mehrwert zu realisieren, auf die — durch die Konsumtionsbeschränkung bedingten — engen Schranken des inneren Marktes. Luxemburg sieht nun den schwachen Punkt der Marxschen Betrachtungsweise darin, daß dieser den Akkumulationsprozeß in einem »geschlossenen System« untersucht.

»Der Kapitalismus kommt zur Welt« — sagt Rosa Luxemburg — »und entwickelt sich historisch in einem nichtkapitalistischen sozialen Milieu.«²⁸ In seiner Darlegung der Phase der »ursprünglichen Akkumulation« hat Marx diesem Umstand vollauf Rechnung getragen. Er hat aber verkannt, so glaubt unsere Autorin, daß die Existenz nichtkapitalistischer Räume nicht bloß für den jungen, sondern auch für den reifen Kapitalismus von lebenswichtiger Bedeutung ist. Dieser vermag die engen Grenzen des inneren Marktes nur durch die gewaltsame Eroberung und wirtschaftliche Durchdringung der »früheren Hinterländer« zu überwinden.

Luxemburg kommt auf diese Weise zu ihrer vielfach zitierten Imperialismusdefinition: »Der Imperialismus ist der politische Ausdruck des Prozesses der Kapitalakkumulation in ihrem Konkurrenzkampf um die Reste

des noch nicht mit Beschlag belegten nichtkapitalistischen Weltmilieus.«²⁹ Auch in dieser Phase der kapitalistischen Entwicklung ist die Gewalt das »Vehikel des ökonomischen Prozesses«. Die spezifischen Operationsmethoden der Einbeziehung der Hinterländer in den kapitalistischen Lebensnexus sind — »auswärtige Anleihen, Eisenbahnbauten, Revolutionen und Kriege«.³⁰ Das Kapital überwindet so die dem System inhärenten Konsumtionsbeschränkungen und setzt den Prozeß der Kapitalakkumulation auf immer höherer Stufenleiter fort; mit dieser weltweiten Ausdehnung bereitet es aber auch — »unter immer heftigeren konvulsivischen Zuckungen seinen eigenen Untergang vor«.³¹

Aus dieser Stelle haben viele Autoren, darunter auch Sweezy, geschlossen, daß wir es hier mit einer rein mechanistischen Vorstellung von den Zusammenbruchstendenzen im Kapitalismus zu tun haben. Denn wenn der letzte nichtkapitalistische Raum erschlossen ist, ist den Realisierungsmöglichkeiten des Mehrwerts sozusagen der natürliche Nährboden entzogen. In einem »geschlossenen« kapitalistischen System, das erst in diesem geschichtlichen Zeitpunkt erreicht ist, kommt der Akkumulationsprozeß zu einem natürlichen — wenn auch nicht notwendigerweise friedlichen Abschluß.

Rosa Luxemburg selbst hat in ihrer kleinen Schrift »Die Akkumulation des Kapitals oder was die Epigonen aus der Marxschen Theorie gemacht haben« (Leipzig 1921) diese Interpretation ihrer Theorie eine »theoretische Fiktion« genannt. In neuerer Zeit hat sich ein polnischer Sozialwissenschaftler, Tadeusz Kowalik, mit dem gegen Luxemburg erhobenen Vorwurf einer mechanistischen Auffassung vom sozialen Entwicklungsprozeß gründlich auseinandergesetzt und ihn — unseres Erachtens — in überzeugender Weise entkräftet.³² Er verweist dabei auf eine nur allzu häufig übersehene Stelle in der Luxemburgschen Studie:

»Der Imperialismus ist ebensosehr eine geschichtliche Methode der Existenzverlängerung des Kapitals wie das sicherste Mittel, dessen Existenz auf kürzestem Wege objektiv ein Ziel zu setzen. Damit ist nicht gesagt, daß dieser Endpunkt pedantisch erreicht werden muß. Schon die *Tendenz zu diesem Endziel* der kapitalistischen Entwicklung äußert sich in Formen, die die Schlußphase des Kapitalismus zu einer Periode der Katastrophen gestalten.«³³

Der große Vorzug der Luxemburgschen Theorie liegt, wie Kowalik richtig hervorhebt, in der Erkenntnis, daß der Entwicklungsprozeß des Kapitals auch in neuerer Zeit aufs engste mit den Daseins- und Entwicklungsbedingungen der sogenannten »unterentwickelten« Länder zusammenhängt. Unsere Autorin berücksichtigte in ihrer Analyse die Bedeutung des Kapitalexports und der militärischen Ausgaben sowie die Rolle der politischen Gewalt viel klarer und eingehender als die meisten modernen Theoretiker der wirtschaftlichen Entwicklung. (Eine rühmliche Ausnahme ist der leider viel zu früh verstorbene Paul Baran.) Auf der anderen Seite schrieb sie dem Kapitalismus eine übertriebene Bedeutung für die Industrialisierung der rückständigen Gebiete zu. Diese Aufgabe kann, wie die

Geschichte der letzten Jahrzehnte gelehrt hat, nur von einem planwirtschaftlichen System geleistet werden.

Bei allem Respekt für die analytische Leistung Luxemburgs muß man am Ende feststellen, daß es der Autorin nicht gelungen ist, das Schema der erweiterten Reproduktion, wie es Marx im zweiten Band des *Kapital* dargelegt hat, in einer solchen Weise weiterzuentwickeln, daß dabei die inneren Widersprüche des Systems zum Ausdruck kommen. Heute, nach einem halben Jahrhundert der Diskussion über die theoretischen Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung, sind wir in der Lage zu erkennen, an welchen Schwierigkeiten die große Rosa gescheitert ist.

Beim Marxschen Schema der Reproduktion (der einfachen sowie der erweiterten) haben wir es mit einer Identität zu tun. (Genauso wie es sich bei den berühmten Gleichungen aus der »General Theory« von John M. Keynes um Identitäten handelt.) Aus Identitäten lassen sich aber bekanntlich keine Kausalzusammenhänge ableiten. Damit Aussagen über den Ablauf einer Entwicklung möglich sind, müssen sogenannte Verhaltensgleichungen eingeführt werden. Hat man diesen Zusammenhang begriffen — wozu Luxemburg vor einem halben Jahrhundert, also noch lange vor der sogenannten »Keynesschen Revolution«, kaum in der Lage war —, dann wird es möglich, das Marxsche System etwa in der von Lawrence Klein angedeuteten Weise zu »dynamisieren«. ³⁴ Es ist natürlich klar, daß man sich auf diese Weise *kein generelles* Modell vom kapitalistischen Akkumulationsprozeß, sondern nur eine der *möglichen Varianten* seines weiteren Fortgangs erarbeitet.

Rosa Luxemburg hat zweifellos, wie andere revolutionäre Denker ihrer Generation, die Lebens- und Adaptionfähigkeit des Kapitalismus unterschätzt. Sie verkannte die praktische (wenn auch nicht die theoretische) Möglichkeit der Steigerung der Reallöhne im Rahmen des kapitalistischen Systems und vernachlässigte, wie Joan Robinson gezeigt hat, »den inneren Anreiz zur Investition, der durch den technischen Fortschritt geschaffen wird«. Aber Robinson, die diese Schwächen der Luxemburgschen Analyse sehr deutlich herausgearbeitet hat, meint am Ende, daß diese Fehler die große theoretische Leistung der revolutionären Denkerin nicht entscheidend beeinträchtigen. ³⁵

ANMERKUNGEN

- 1 Siehe: *Das Kapital*, MEW, Band III, S. 226.
- 2 Ebenda, S. 269.
- 3 Eine ausführliche Beschreibung der dem tendenziellen Fall der Profitrate entgegengesetzten Tendenzen findet sich im dritten Band des *Kapital*, 14. Kapitel »Entgegenwirkende Ursachen«, S. 242 ff.
- 4 David Ricardos Ausführungen über die Stagnationstheorie finden sich im Buch V und VI seines berühmten Hauptwerkes *Principles of Political Economy and Taxation*.
- 5 Vgl. Paul Sweezy, *The Theory of Capitalist Development*, Kapitel VI, ferner Natalie Moszkowska, *Zur Kritik moderner Krisentheorien*, Prag 1935.
- 6 Paul Sweezy, a. a. O., S. 102.
- 7 Roman Rosdolsky, *Zur neueren Kritik des Marxschen Gesetzes der fallenden Profitrate*, *Kyklos*, Vol. IX — 1956, Fasc. 2, S. 208 ff. Wir gehen hier nur auf die wichtigsten Argumente Rosdolskys ein.
- 8 Siehe: Theorien über den Mehrwert, 3. Teil, Marx-Engels-Werke, Bd. 26, 3, S. 358.
- 9 Ebenda, S. 295.
- 10 Maurice Dobb mißt dieser Entwicklungsphase eine große historische Bedeutung bei: »Diese historische Mission des Kapitalismus bestand vorzüglich in dieser Expansion der Produktion ohne korrespondierende Expansion der Konsumtion.« M. Dobb, »Rosa Luxemburg's, The Accumulation of Capital«, *The Modern Quarterly* (London), Frühjahr 1952, S. 100.
- 11 Joseph M. Gillman, *The Falling Rate of Profit*, London 1957, S. 58 f.
- 12 So schreibt ein bekannter englischer Nationalökonom: »Es kann nicht einmal vorausgesetzt werden, daß der Verdienst des Arbeiters genügend hoch sein wird, um ihn und seine Familie mit den für die Erhaltung der physischen Leistungsfähigkeit essentiellen Gütern zu versehen. In der nicht allzu fernen Vergangenheit, nämlich in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg, hat ein Drittel der städtischen Haushalte weniger als dieses Minimum erhalten...« E. H. Phelps Brown, *The Economics of Labor*, New Haven and London 1962, S. 46 f.
- 13 Vgl. Statistisches Handbuch der Arbeiterkammer Wien, Haushaltstatistik, Wien 1972: In Österreich wurden gemäß dieser Statistik rund 28 Prozent der Verbrauchsausgaben einer durchschnittlichen Arbeitnehmerfamilie für Nahrungsmittel ausgegeben.
- 14 Joseph Gillman, a. a. O., S. 59.
- 15 Von der Automation gehen natürlich nicht nur kapitalsparende, sondern auch arbeitssparende Wirkungen aus. Aber aus einer Übersicht über ihre wirtschaftlichen »Vorteile« geht ihr, wie wir glauben, kapitalsparender »bias« deutlich hervor.
 1. Senkung der Betriebskosten durch Einsparung von Betriebspersonal und infolge größerer Unabhängigkeit vom »Fingerspitzengefühl« erfahrener und entsprechend teurer Fachkräfte;
 2. gleichmäßigere und bessere Produktion bei sparsamstem Verbrauch von Rohstoffen und Betriebsmitteln;
 3. Erhöhung des Produktionsvolumens bei gleichen Betriebskosten;
 4. Senkung des entsprechenden Investitionskapitals durch höhere Ausnützung der Anlagen;
 5. erhöhte Unfallsicherheit.
 Siehe: G. Neumann, »Regelungstechnik und Wirtschaftlichkeit«, in *Regelungstechnik*, München 1954, Heft 3. Zitiert bei: Friedrich Pollock, *Automation*, Frankfurt 1964, S. 166.
- 16 Die vermeintliche Stabilität des Lohnanteils wurde von John M. Keynes sogar in den Rang eines »Wunders« erhoben. Siehe: »Relative Movements of Real Wages and Output«, in *The Economic Journal*, Bd. 49 (1939), S. 34 ff.
- 17 Gillman, a. a. O., S. 155.

- 18 Gillman, der sich zu dieser Erkenntnis durcharbeitet, versucht später das Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate mit einer zweifelhaften gedanklichen Konstruktion auch für die gegenwärtige Entwicklungsphase operational zu machen. Wir sind nicht bereit, ihm auf diesem Wege zu folgen.
- 19 Die Arbeiten an diesem Kapitel waren im wesentlichen abgeschlossen, als ich einen Artikel Paul M. Sweezy erhielt, worin dieser zu den gleichen Schlußfolgerungen kommt, was ich hier mit großer Genugtuung festhalte. Vgl. Paul M. Sweezy, »Some Problems in the Theory of Capital Accumulation«, *Sozialismus, Geschichte und Wirtschaft*, S. 71 ff.
- 20 Tugan-Baranowsky, *Studien zur Theorie und Geschichte der Handelskrisen in England*, 1901.
- 21 Roman Rosdolsky, *Zur Entstehungsgeschichte des Marxschen Kapital*, Bd. II, S. 553.
- 22 Ebenda, S. 554.
- 23 Vgl. M. Kalecki, »The Problem of Effective Demand with Tugan-Baranowsky and Rosa Luxemburg« in *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, Cambridge 1971, S. 146—155.
- 24 Rudolf Hilferding, *Das Finanzkapital*, Wien 1927, S. 318.
- 25 Siehe: Henryk Grossmann: *Das Akkumulations- und Zusammenbruchsgesetz des kapitalistischen Systems*, Leipzig 1929, S. 95, Fußnote.
- 26 Rosa Luxemburg, *Die Akkumulation des Kapitals, Ein Beitrag zur ökonomischen Erklärung des Imperialismus*, Berlin 1913.
- 27 Vgl. Paul Sweezy, »The Theory of Capitalist Development«, New York 1942, S. 1963 f.
- 28 *Die Akkumulation des Kapitals*, a. a. O., S. 339.
- 29 Ebenda, S. 423.
- 30 Ebenda, S. 394.
- 31 Ebenda, S. 431.
- 32 Siehe: Tadeusz Kowalik, »R. Luxemburg's Theory of Accumulation and Imperialism« in *Problems of Economic Dynamics*, Essay in honour of Michael Kalecki, Warschau 1964, S. 203 ff.
- 33 Siehe: *Akkumulation des Kapitals*, a. a. O., S. 424. (Hervorhebung vom Verfasser.)
- 34 Siehe: Lawrence R. Klein, *The Keynesian Revolution*, New York 1947, S. 134.
- 35 Siehe: Joan Robinson, *Über Keynes hinaus*, S. 91.

Gemeinwirtschaftliche Funktionen der Kreditunternehmungen

Bruno Tichy

1. Problemstellung

Der Begriff »gemeinwirtschaftlich« als Prädikat für einen bestimmten Typ von Kreditinstituten hat während der letzten Jahrzehnte einen Bedeutungswandel erfahren.¹ Selbstverständlich war es immer das Streben verschiedenster Bevölkerungskreise mit an sich geringer Marktmacht gegenüber den wirtschaftlich beherrschenden Kommerzbanken, für ihre Einlagen eine günstigere Verzinsung und für beanspruchte Kredite ebenso günstigere Konditionen zu erhalten. Dieses Interesse gibt es natürlich heute auch noch und wird es sicher in Zukunft geben, solange eine arbeitsteilige Geldwirtschaft mit privatwirtschaftlich orientierten Kreditinstituten existiert. Entscheidend für unsere Betrachtung ist aber vielmehr eine Verschiebung des Schwergewichtes in zwei Richtungen, welche den Aufgaben und Funktionen gemeinwirtschaftlicher Institute förmlich neue Dimensionen eröffnet haben. So tritt heute an Stelle der Förderung der »individuellen Wohlfahrt« immer stärker die gesellschaftliche, kollektive. Der wirtschaftliche Vorteil, den ein gemeinwirtschaftlich orientiertes Institut zu vermitteln vermag, kommt zusehends nicht einzelnen Personen direkt zugute, sondern wird an Kreditnehmer weitergegeben, durch deren Tätigkeit — zumindest in gewissen Teilbereichen — die Menschen gesamthaft begünstigt werden. Man denke nur an die Vielzahl von Unternehmungen und öffentlich-rechtlichen Institutionen, die auf dem Gebiete der sogenannten Infrastruktur tätig sind.

Gleich mit dieser Neuorientierung ergibt sich gesamtwirtschaftlich gesehen ein fundamentales Anliegen: In der kapitalistischen Marktwirtschaft entscheidet primär die Rentabilität über die Allokation der Ressourcen. Der heute in den Industriestaaten erreichte Entwicklungsstand der Technik und der Konzentrationsgrad des Kapitals (siehe immer größere Betriebs-

einheiten) bewirken gemeinsam mit dem Trend zu immer stärker anwachsenden Ballungszentren der Bevölkerung, daß den privatwirtschaftlich ausgerichteten Allokationskriterien in immer stärkerem Ausmaß gesellschaftlich orientierte Kriterien zur Seite gestellt werden. Nach welchen Gesichtspunkten erfolgt aber die Formulierung gesellschaftlicher Prioritäten und wie — das heißt mit Hilfe welcher Steuerungsinstrumente (Kreditarten, spezielle Kreditinstitute) — werden sie in die wirtschaftliche Realität umgesetzt?

Vom banktechnischen Standpunkt her betrachtet, tritt somit neben die Frage der Kreditverzinsung in viel stärkerem Maße die Frage der Kreditverwendung als gesellschaftlich relevantes Problem. Die Folge daraus ist einfach: Je mehr — egal über welchen Apparat und unter welchen Kautelen sich dieser Prozeß im einzelnen vollzieht — gesellschaftliche Anliegen artikuliert und geldwirtschaftlich in Form förderungswürdiger Kreditverwendungszwecke zum Ausdruck kommen, desto mehr müssen jene Stellen, welche den Strom an Krediten zu steuern und zu beeinflussen trachten, dafür auch die Verantwortung — sprich Haftung — übernehmen. Diese Entwicklung ist bekannt und bedürfte keiner publizistischen Aktivität. Diskussionswürdig erscheinen vielmehr zwei sich aus diesem Prozeß zwangsläufig abzuleitende Fragen:

- a) Durch welche geeigneten Maßnahmen und institutionellen Vorkehrungen kann den gesellschaftlichen Prioritäten der Mittelallokation besser zum Durchbruch verholfen werden? Eine in diesem Zusammenhang zu beachtende einschränkende Nebenbedingung besteht in der grundsätzlichen Anerkennung der bestehenden Wirtschaftsordnung.
- b) Kann beziehungsweise soll man heute überhaupt noch sinnvoll zwischen kommerziellen und gemeinwirtschaftlich orientierten Kreditinstituts-typen unterscheiden? Wäre es nicht zweckdienlicher und praxisnäher, die Differenzierung vom »Produkt« (= Kredit) her vorzunehmen?

2. Funktionale Betrachtungsweise

In der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg konnte der Bedarf an langfristigem Kapital auf einzelwirtschaftlicher, bankbetrieblicher Ebene nicht hinreichend befriedigt werden. Dies hatte nicht nur das Entstehen einiger Spezialkreditinstitute zur Folge, sondern erforderte gerade im Kreis der sogenannten Kommerz- beziehungsweise Geschäftsbanken ein aktives Mitwirken bei der Vergabe staatlich geförderter langfristiger Kredite. Der nächste Schritt zur Aufweichung der konventionellen Grenzen zwischen den Institutsgruppen und Typen bestand in den Anfang der fünfziger Jahre geschaffenen Exportförderungsmaßnahmen und insbesondere der begünstigten Export-Kredite. Umgekehrt haben jene Institutsgruppen, die kraft ihrer Rechtsform ehemals als nicht-gewinnorientierte Unternehmungen betrachtet worden sind, durch die allgemeine Entwicklung zum sogenannten Universalbankentyp mit einer breiten, nahezu alle Geschäftsbereiche (ausgenommen vor allem das Emissionsprivileg) umfassenden Geschäftstätigkeit eine nicht minder bedeutsame Wandlung erfahren.

Man kann daher heute — abgesehen von wenigen Spezialkreditinstituten (siehe Kommunalkredit AG, EE-Fonds usw.) — kaum noch von gemeinwirtschaftlichen Instituten sprechen, sondern müßte bei den Kreditinstituten differenzieren nach dem normalen, kommerziellen Geschäftsbereich und nach spezifischen gemeinwirtschaftlichen Funktionen. An die Rechtsform gebundene beziehungsweise traditionelle formale Unterscheidungsmerkmale werden den tatsächlichen Gegebenheiten keineswegs mehr gerecht.

3. Die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Funktionen

Vor Konkretisierung dieser funktionalen Betrachtung empfiehlt sich ein geraffter Überblick über den Bedarf an gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Kreditinstitute.² Er liegt naturgemäß am Kreditsektor insbesondere bei folgenden Bereichen:

- a) Öffentliche Hand, Staats- und Kommunalbetriebe (unter Umständen eigene Rechtsträger) mit ihren Investitionen im Bereich der Infrastruktur (siehe Schulen, Spitäler, Wasserwirtschaft, Abwasser- und Müllverwertung, Fernheizwerke usw.);
- b) öffentlich geförderter Wohnbau;
- c) Investitionen der Privatwirtschaft, durch welche die regionale oder strukturelle Entwicklung, ökologische oder energiepolitische Zielsetzungen usw. beeinflußt werden sollen (siehe Betriebsansiedlungen am Stadtrand, Grenzlandförderung, Fremdenverkehr, Abwasserklärung bei bestimmten Erzeugungssparten usw.);
- d) Finanzierung und Risikoabsicherung bei Exportaufträgen;
- e) Förderung der Eigenkapitalzufuhr bei wachstumsträchtigen, nicht emissionsfähigen Unternehmungen;
- f) Auffangeinrichtungen im Falle konjunktureller beziehungsweise sektoraler Krisen, um entweder gesunde Betriebe in finanziell geordnete Unternehmungen überzuführen oder um Möglichkeiten der Reorganisation von Produktion und Absatz (Anpassung an geänderte Bedarfsstrukturen) zu schaffen mit dem Ziel, die Entwertung des Kapitalstocks und den Verlust von Arbeitsplätzen zu verhindern, ohne dabei eine gegebene Erzeugungsstruktur durch bloße Geldspritzen à fonds perdu zu versteinern.

Diese an sich keineswegs erschöpfende Aufzählung der Stoßrichtung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben und Funktionen wirft unmittelbar zwei Fragen auf:

- a) Wer setzt die Prioritäten, das heißt wer gibt jene Impulse beziehungsweise wer nennt jene rationalen Maßstäbe, nach denen das knappe Geldkapital den privatwirtschaftlich schlechteren Wirten aus gesamtwirtschaftlichen beziehungsweise gesellschaftlichen Interessen zugeteilt werden soll?
- b) Wie soll der Transmissionsvorgang von der Willensbildung über die Umsetzung in eine einzelwirtschaftliche Aktion im Wege der Kreditinstitute (beziehungsweise eines Kreditinstituts) vor sich gehen?

4. Kreditwirtschaftliche Funktionen unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten

Anhand der einzelnen kreditwirtschaftlichen Funktionen eines Instituts lassen sich einerseits die Möglichkeiten des Transmissionsprozesses, aber ebenso auch die Grenzen aufzeigen, von denen ab das einzelne Institut bezüglich der Erfüllung beziehungsweise Beachtung gesellschaftlicher Prioritäten zweifelsfrei überfordert ist.

4.1 Liquidität und Fristentransformation

Jeder Geldanlage im Bankbetrieb kommt ein bestimmter Liquiditätsgrad zu; dieser ergibt sich bei Buchkrediten beziehungsweise Darlehen einfach aus Rückzahlungsbedingungen und Laufzeit (unter Vernachlässigung des Bonitätsrisikos). Jene »Zaubermittel«, mit deren Hilfe aus langfristigen Krediten liquide, das heißt kurzfristig liquidierbare Engagements gemacht werden können, sind schon jahrhundertlang bekannt. Entweder man kleide den besagten langfristigen Kredit in die Form fungibler, an der Börse handelbarer Schuldverschreibungen oder in die Rechtsform eines Wechsels, für den die Zentralbank eines Landes eine unbedingte oder fakultative Refinanzierungszusage gibt. Im ersten Fall kann die Wirkung noch durch die Zwischenschaltung eines Spezialkreditinstituts, das den Kredit gewährt und sich durch Ausgabe besagter Schuldtitel refinanziert, erhöht werden. Voraussetzung für derartige finanztechnische Kniffe ist allerdings, daß im Falle der Ausgabe von Wertpapieren ein echter, aufnahmefähiger Markt besteht, während bei Einschaltung der Notenbank als refinanzierender Geldgeber währungspolitische Bedenken zu berücksichtigen sind. Ob man in einer gewissen Situation aus dem Nichts geschöpftes Geld etwa für Infrastrukturinvestitionen einsetzt oder nicht, ist bekanntlich eine Frage der konjunkturellen Lage, der Kapazitätsauslastung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes.

4.2 Sicherheit und Riskentransformation

Das übliche Sicherheitsdenken im Bankbetrieb bevorzugt eher statische, alteingesessene Unternehmungen. Schwierigkeiten bereiten der Mangel an Eigenkapital bei Firmen mit rascher Geschäftsausweitung bei nur unterproportional zunehmenden Erträgen beziehungsweise Eigenmitteln, ferner die Infrastrukturinvestitionen mit Hilfe eigener Wirtschaftskörper sowie die Ansiedlung von Privatbetrieben in Randregionen. Neben der direkten Haftung einer öffentlich-rechtlichen Institution (siehe Bundes- oder Landeshaftung) wäre noch die Einschaltung eigener Risikoträger (siehe EE-Fonds beziehungsweise die Übernahme der Bundeshaftung im Wege der Österreichischen Kontrollbank bei Exportkrediten) oder die Bildung von Risikogarantiegemeinschaften zu erwähnen.

Der hier angesprochene Problemkreis »Sicherheit und Risikoabsicherung« kann einzelwirtschaftlich von den erziel- und akkumulierbaren Erträgen als Risikopolster nicht losgelöst betrachtet werden. Es besteht eine direkte Relation zwischen Eigenmittelbildung der Unternehmungen

und der via Besteuerung der Erträge zunehmenden Sozialisierung des Unternehmerrisikos. In Klarschrift ausgedrückt handelt es sich um folgende Vorgänge: Je größer die Steuerquote, desto stärker auch die konjunkturelle Steuerungsmöglichkeit und Verpflichtung des Fiskus. Da man gleichzeitig aber vom Staat bedeutend mehr aktives Handeln verlangt, bringt dieses geänderte Staatsbewußtsein den Ruf nach verstärkter Hilfe im Ernstfall mit sich. Dies bedeutet, daß dem Staat stillschweigend wirtschaftliche Entscheidungs- und Aktionsquanten übertragen werden, deren volle Bedeutung erst bei ernsthaften Konjunkturrückschlägen in das volle Bewußtsein des Staatsbürgers treten. Man denke beispielsweise nur an die Übernahme von Gesellschaftsanteilen an sanierungsbedürftigen beziehungsweise illiquiden Großunternehmungen in England, Frankreich usw.

4.3 Rentabilität

Die Ausübung einer gemeinwirtschaftlichen Funktion bedeutet einzelwirtschaftlich keinen unbedingten Verzicht auf Kostendeckung beziehungsweise Gewinnerzielung. Selbst die in Form öffentlich-rechtlicher Institutionen arbeitenden Sparkassen, Hypothekenbanken und die Postsparkasse weisen jedes Jahr einen angemessenen Gewinn aus. Die betriebswirtschaftliche Funktion des Gewinnes und damit letzten Endes der Eigenmittel — da ja gerade bei den genannten Instituten keine Gewinnanteile an private Eigentümer ausgeschüttet werden — als Risikopolster für die Gläubiger und Finanzierungsquelle für dauerhafte und vielleicht im Einzelfall sogar risikoreichere Anlagen (zum Beispiel wirtschaftlich erzwungene Übernahme einer Beteiligung zur Abwicklung eines eingefrorenen Kredites) ist anzuerkennen. Bei einer gegebenen Einlagen- und Veranlagungsstruktur bedarf es hierzu einer Mindestspanne zwischen Einlagen- und Kreditzinsen, einer Mindest-Zinsspanne, wie der Fachmann sagt. Selbstverständlich enthebt — und dies sollte natürlich auch für privatwirtschaftlich orientierte Aktienbanken genauso gelten wie für öffentlich-rechtliche Institute und verstaatlichte Banken — ein derartiges Postulat keine Geschäftsleitung von der Verpflichtung, die Geschäfte nach dem Prinzip der größtmöglichen Wirtschaftlichkeit (also mit einem Mindestmaß an Kosten) zu führen.

In der Praxis haben sich drei Wege herausgebildet, um unter Wahrung des Wirtschaftlichkeits- beziehungsweise Kostendeckungsprinzips den Kreditnehmern zinsengünstige Kredite andienen zu können:

- a) Jene öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche originär an bestimmten, zinsengünstigen Krediten zugunsten eines bestimmten Personenkreises oder Verwendungszweckes interessiert ist, gewährt der die Kreditaktion durchführenden Bank eine unter den marktüblichen Sätzen liegende Einlage. Im Extremfall wäre sogar eine unverzinsliche Einlage denkbar, die dann von dem betreffenden Institut zu einem bloßen Anerkennungszins weitergegeben würde.

Eine Variante hiezu wäre der eben erst in jüngster Zeit wieder beschrittene Weg auf dem Gebiete der Finanzierung industrieller Investitionen. Hier würde durch eine Mischung von ERP- und bank-

eigenen Geldern beziehungsweise Krediten eine ebensolche Mischung zwischen Markt- und ERP-Zinssatz erreicht.

- b) Bei einer Vielzahl von Kreditaktionen insbesondere auf Landesebene aber auch bei bestimmten Exportfinanzierungen wird das Geld zwar von der Bank zur Verfügung gestellt; der Zinssatz, den der Kreditnehmer letzten Endes zu bezahlen hat, liegt jedoch durch eine Zinssubvention seitens der an einer Kreditverbilligung interessierten Institution unterhalb des Marktniveaus.
- c) Eine indirekte Form der Zinsstützung beziehungsweise der Verringerung der Mindest-Zinsspanne ist die Gewährung steuerlicher Begünstigungen. Auf Grund einer heute bereits überholten Ansicht, daß Institute einer bestimmten Rechtsform sozusagen eben kraft ihrer Rechtsform an sich förderungswürdig sind, bestehen heute noch insbesondere bei den Ertragssteuern gewisse Begünstigungen. Diese Konstruktion basierte zur Zeit ihrer Entstehung auf einer durchaus zutreffenden Annahme. In dem Ausmaße, als heute alle Institutssektoren im allgemeinen sämtliche Bankgeschäfte betreiben und sich die ehemals gegebene Arbeitsteilung und Spezialisierung verwischt und immer stärker einem universellen Leistungsangebot Platz macht, stößt diese Bevorzugung einzelner Institutsgruppen auf immer stärkeren Widerstand und ist Ursache für mehr oder minder emotionsgeladene Diskussionen. Nüchtern betrachtet sollte der Staat primär im Interesse der Allgemeinheit liegende Ziele und nicht Personen (egal ob physische oder juristische) fördern. Begünstigungen welcher Art immer sollten an den Tatbestand der erwiesenen Verwirklichung der konkreten Zielsetzung des Fiskus gebunden sein. Dies hieße im Bereich der Kreditinstitute die Bindung von steuerlichen Begünstigungen etwa an die Gewährung langfristiger oder zumindest bestimmter langfristiger Kredite usw. Eine derart von der Rechtsform losgelöste und an nachweisbare wirtschaftliche Tatbestände gekoppelte Förderung könnte als ein echter Beitrag des Gesetzgebers zur Wettbewerbsneutralität staatlicher Aktivitäten gewertet werden.

4.4 Volkswirtschaftliche Belange

Jedes Kreditinstitut, das Kundeneinlagen und insbesondere Spareinlagen entgegennimmt, kann der Entwicklung des Geldwertes nicht teilnahmslos gegenüberstehen. Darauf gründet sich trotz aller Ertragsüberlegungen immer wieder die Notwendigkeit, auch ohne gesetzliche Eingriffsmöglichkeiten gemeinsam mit den Währungsbehörden an geld- und kreditpolitischen Restriktionen mitzuwirken. Denn ohne relative Geldwertstabilität gibt es keinen Spareinlagenzuwachs und keine Publikumszeichnungen bei Anleihen, beides Größen, an denen alle Institute elementares Interesse besitzen.

Über diese für den Bankbetrieb ureigensten gesamtwirtschaftlichen Interessen hinaus gibt es aber für jeden gewissermaßen über seinen eigenen Betrieb hinausblickenden Bankkaufmann übergeordnete Ziele. Sie wären unter den Schlagworten der Konjunktur-, Regional- und

Strukturpolitik zu umschreiben. Je besser die Konjunktur, desto geringer das Dubiosenrisiko und desto größer die Liquidität der in den Vorräten der Kreditnehmer gebundenen Kredite. Wenn daher die Kreditinstitute in Zeiten einer sich abzeichnenden Rezession durch Bereitstellung zusätzlicher Kredite zum Zwecke eines Anreizes von industriellen und gewerblichen Investitionen mitwirken, so tun sie dies in einem durchaus wohlverstandenen eigenen Interesse.

Und trotzdem lehrt die Erfahrung, daß der einzelne Entscheidungsträger in einem Kreditinstitut einfach überfordert ist, wenn er bei einer gegebenen Ausgangslage neben den üblichen kommerziellen Krediten zum Beispiel besondere Kredite aus strukturpolitischen oder Gründen des Umweltschutzes (siehe Kläranlagen für industrielle Abwässer) gewähren soll und nur für einen Teil der Summen die notwendigen Mittel bereitstellen kann (egal, ob aus Gründen unzureichender Einlagenkapazität oder wegen Überschreitung zu beachtender Risikogrenzen). Ähnliche Interessenskonflikte zwischen dem Notwendigen und Möglichen konnte man bei der Begebung von Schuldverschreibungen auf dem österreichischen Kapitalmarkt (siehe Anleihekalender) und bei der Genehmigung von Kapitalimporten aus dem Ausland beobachten. In allen drei Belangen entstanden durch gegebene Limitationen Warteschlangen, deren Auflösung mit den üblichen Kriterien der marktwirtschaftlichen Usancen nicht möglich war. Andererseits gab und gibt es hierfür keine hinreichend gesicherten Institutionen und Spielregeln beziehungsweise Kriterien für eine eindeutige Beurteilung der Dringlichkeit der angemeldeten Kredit-, Anleihe- oder Importwünsche.

Zur Bewältigung dieser Problematik der Auflösung von systembedingten Interessenskonflikten bieten sich drei Modelle an:

- a) Staatliche Stellen handeln auf Grund gesetzlicher Ermächtigungen;
- b) staatliche beziehungsweise öffentlich-rechtliche Institutionen agieren im Wege von finanziellen »incentives« sowie technologisch formulierten Geboten und Verboten;
- c) für bestimmte Zwecke werden Sonder-Kreditinstitute errichtet.

Während die Modellvariante a) einer staatlichen Lenkung der Investitionstätigkeit gleichkommt und unter den gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen nur begrenzt, das heißt in erster Linie im öffentlichen Sektor möglich ist, stellen die Varianten b) und c) system-compatible Modelle dar. Von Interesse ist insbesondere das zweite Modell, da es der Artikulierung und realpolitischen Umsetzung gesellschaftlicher Bedürfnisse und Prioritäten Raum gibt und für deren Umsetzung auch Instrumente vorsieht.

5. Festsetzung wirtschaftlicher Prioritäten mittels Normen und »incentives«

Impulsgeber für diesen Prozeß der metaökonomischen Willensbildung wären in dem vorgeschlagenen Modell sowohl die Unternehmungen als auch die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, Konsumenten, Landwirte und sonstige Standesvertretungen. Gegenstand der Interessenskonfrontation können nicht nur sektorale oder konjunkturelle (preispolitische)

Belange sein. Unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung von Betriebsgründungen und Verlegungen aus regionaler Sicht, von technologischen Entwicklungen für die Erfordernisse und die Beeinflussung des Umweltschutzes usw. ergeben sich zahlreiche kontroversielle Berührungspunkte. Viele Belange des Umweltschutzes können nur wirksam angestrebt werden, wenn hierfür technologisch bestimmte Grenzwerte und Toleranzen vorgegeben werden, für die uns heute aber ganz einfach noch das Basiswissen fehlt. Hier liegt ein weites Spektrum an noch zu bearbeitenden, wirtschaftlich aber nicht minder bedeutsamen technologischen Geboten und Verboten vor uns. Sie werden ebenso wie politische Preise nicht autoritär im politisch beziehungsweise gesellschaftlich luftleeren Raum entschieden werden können.

Die Untersagung technologischer Prozesse oder die Festlegung gewisser Grenzwerte bedeutet aber gegenüber dem heutigen Zustand, daß sich viele Wirtschaftssparten und Unternehmungen kostspieligen Anpassungsprozessen zu unterwerfen haben werden. Die Gesellschaft muß letzten Endes entscheiden, wie dieses Mehr an nicht unmittelbar konsumierbarer Qualität dem »Erzeuger« derselben abzugelten ist — über Preise, durch staatliche Zuschüsse oder verbilligte Kredite. Ähnliches gilt für gezielte Eingriffe des Staates aus konjunktur-, struktur- oder regionalpolitischen Gründen.

Will man nicht in den Geruch einer auf Interventionen fußenden Willkür kommen, bedarf es eines allgemein anerkannten Prozesses der Willensbildung. Dieser zerfiele in zwei gleich wichtige Bereiche. Der erste, gewissermaßen am Beginn stehende Bereich bestünde in der möglichst ungeschmälerten Darstellung der Problemstellung und der sich auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse unter Umständen ableitenden technologischen Gebote und Verbote (Grenzwerte für Schadstoffe und ähnliches mehr). Der zweite Bereich enthielte sozusagen als konstruktives Gegenstück zu den Geboten und Verboten jene zweifellos notwendigen finanziellen Anreize, kraft derer die einzelnen Wirtschaftseinheiten angeregt werden sollen, im Wege von Investitionen den technologischen Auflagen zum Durchbruch zu verhelfen. Trivial ausgedrückt könnte man dies als ein System von Peitsche und Zuckerbrot bezeichnen.

Entsprechend der kompetenzmäßigen Zuständigkeit hätten die Gebote und Verbote im Rahmen bestehender oder noch zu beschließender Gesetze durch die Fachministerien ausgesprochen zu werden, während die Formulierung der »incentives« auf Grund der über die Fachministerien gesteuerten sachlichen Impulse einer finanziellen Koordination bedürfen. Im Rahmen dieser Koordinationsfunktion hätte auch die Bewältigung des vorhin angedeuteten Problems der Auflösung von Warteschlangen in einem Zweitakt-Verfahren zu erfolgen. Der erste Takt bestünde in der quantitativen Limitierung jener Mittel, welche für die Gesamtheit einer Projektkategorie zugehörigen Vorhaben überhaupt zur Verfügung gestellt werden können (entweder direkt oder indirekt über Zinsenstützungen und Haftungen usw.). Der zweite Takt würde durch den Versuch gebildet, unter den Interessenten im Konsenswege eine Reihung in zeitlicher Hinsicht zu finden.

6. Grenzen der Einflußnahme

An dieser Stelle wird die Schwäche dieses zur Diskussion gestellten Verfahrens, gesellschaftliche Anliegen wirtschaftlicher Relevanz im Wege von Kommissionen zu artikulieren und durch gegebene Institutionen auch zu materialisieren, offenkundig. Man darf — am Boden der gegebenen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung stehend — weder die Autonomie von Gebietskörperschaften aber auch nicht die Eigentumsrechte der Kapitalgeber bei Privatunternehmungen außer acht lassen. Bei regionalen Entwicklungsplänen und ökologischen Sanierungsmaßnahmen werden wahrscheinlich mehr die Gebietskörperschaften im Wege eines freien Übereinkommens einzubinden sein, während bei struktur- und konjunkturpolitischen »incentives« die aktive Mitwirkung der Unternehmungen erzielt werden muß. Aus Gründen der begrenzten Möglichkeiten und notwendigen Sparsamkeit bei der Verwertung der zur Verfügung stehenden Fonds können sicherlich kaum »Geschenke« in dem Sinne gemacht werden, daß die »incentives« jenes tolle Geschäft sind, durch das der einzelne Unternehmer bedenkenlos für die gewollten Maßnahmen gewonnen werden kann.

In dieser skizzierten Limitation liegt jedoch auch wieder etwas durchaus Positives: Es muß eine wie immer geartete Problemstellung für alle Beteiligten hinsichtlich ihrer Auswirkungen und Einflußnahmen pro futuro einsichtig genug sein, damit im Wege eines gemeinsamen Entschlusses etwas Konstruktives geschieht. Denn durch technologische Verbote kann man ja nur das Unterlassen, aber nie das aktive Tun erzwingen. Dieser Umweg beziehungsweise Verzögerungseffekt mag in einzelnen Fällen sehr bedauerlich sein, denn er kostet zweifellos Zeit, Geld und Substanz in Form realer Ressourcen. Dies ist jedoch der Preis, den wir dafür zahlen müssen, daß Entscheidungen erstens nicht willkürlich fallen und daß — was gerade für autoritäre Willensbildung besonders stark zutrifft — zweitens die Gefahr von Fehlentscheidungen infolge der damit verbundenen Fachdebatte (auch wenn sie natürlich von »vested interests« überlagert wird) doch erheblich vermindert wird.

7. Schlußfolgerungen für die Kreditinstitute

Ein den heutigen Notwendigkeiten entsprechendes System von Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiete der Finanzierung gesamtwirtschaftlich beziehungsweise gesellschaftlich erwünschter Investitionen kann vor der Rechtsform eines Kreditinstituts nicht haltmachen. An sich sind alle Kreditunternehmungen berufen, neben ihrem üblichen kommerziellen Geschäft an diesen gemeinwirtschaftlichen Funktionen und Aufgaben teilzuhaben. Die Grundfunktion des Kreditapparates bleibt hievon unberührt, nämlich jene, die Liquidität jeweils dorthin zu leiten, wo sie am dringendsten benötigt wird. Zu diesem rein kaufmännisch-rentabilitätsmäßig orientierten Handeln muß sich ein zweites, gesellschaftspolitisch gefiltertes Denken hinzugesellen.

Man sollte jedoch nie über dieses qualitative Anliegen fundamentale

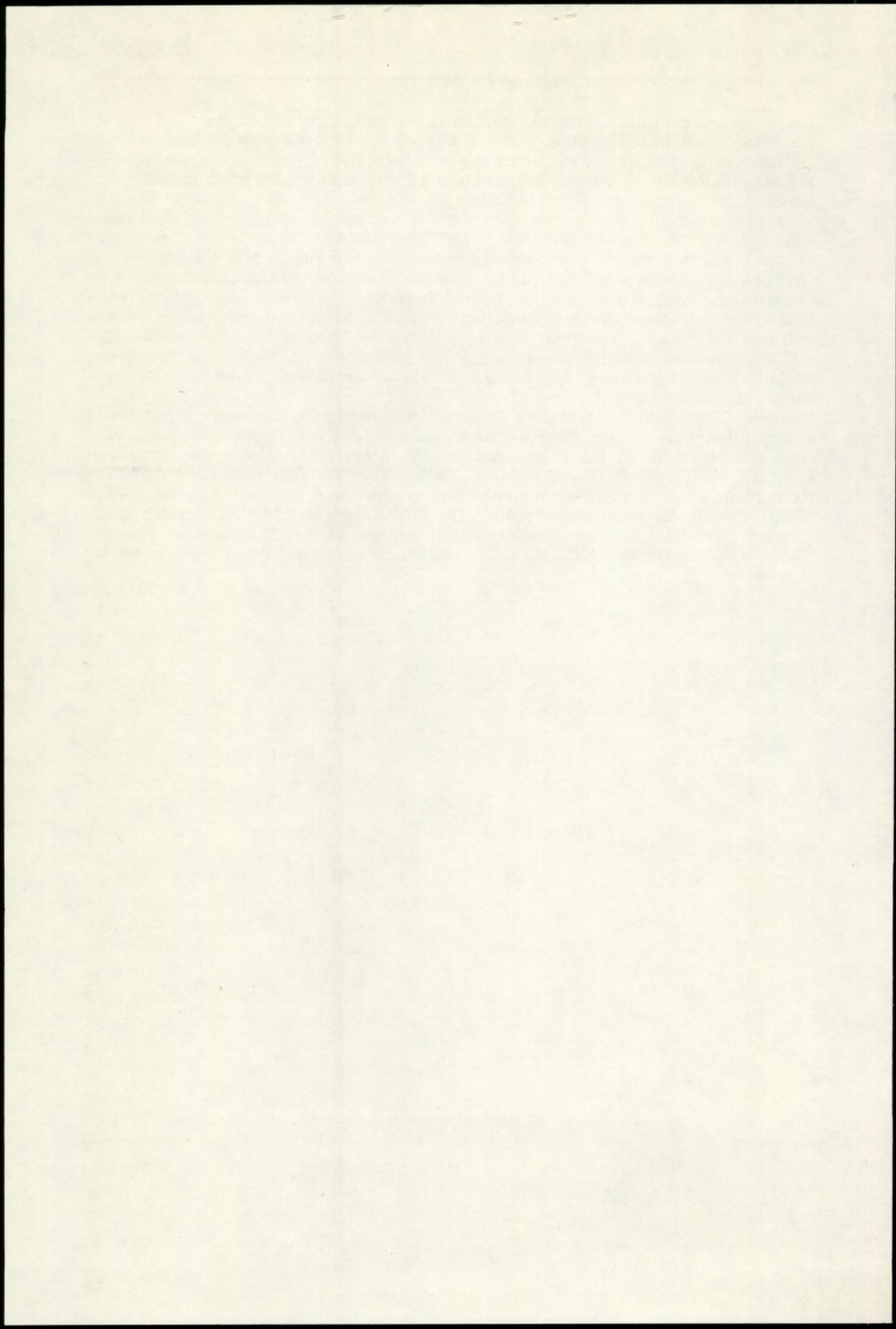
quantitative Begrenzungen vergessen. Die in einem Zeitraum denkbare Zunahme des Geld- und Kreditvolumens ist kaum ein technisches Problem, sehr wohl aber eines der Geldwertstabilität unter Bedachtnahme konjunktureller Aspekte. Neue Kreditinstitute bedeuten daher bei institutionell und strukturell vorgezeichneter Kapitalbildung der Bevölkerung keineswegs zusätzliche Finanzierungsmittel und können nur in seltenen Spezialfällen wirklich eine Hilfestellung bezüglich Prioritäten und Warteschlangen geben. Die Produzenten besonderer Kredite, die sogenannten Sonderkreditinstitute, werden wettbewerbsmäßig dadurch neutralisiert, daß der Vertrieb ihrer Produkte unter Beachtung des Prinzips der »geheiligten Hausbank« über den konventionellen Kreditapparat erfolgt.

Durch verschiedene technische Maßnahmen und Hilfsmittel kann jedoch, wie bereits vorhin dargelegt wurde, die Qualität des Geldes durchaus beeinflußt (transformiert) werden. Im Rahmen der bestehenden Institute und insbesondere durch Ausgestaltung bestehender Spezialkreditinstitute ist es durchaus möglich, ohne neue Schreibtische das Mittelangebot den geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen schrittweise anzupassen. Dies erfordert aber auch einen Lernprozeß für viele in der Kreditwirtschaft tätigen Bankkaufleute. Die kommerzielle Orientierung wird in verstärktem Ausmaß durch ein gesamtwirtschaftliches und gesellschaftlich ausgerichtetes Bewußtsein ergänzt werden müssen. Diese Aussage deutet bereits neu zu erarbeitende Ausbildungsinhalte bezüglich des bankkaufmännischen Nachwuchses an.

Die Umverteilung und Transformation von Liquidität und Risiken in einer gemeinwirtschaftlich förderlichen Weise ist jedoch an eine Grundvoraussetzung geknüpft: der reibungslose Ablauf dieser Prozesse bedarf eines intakten Transmissionsmechanismus. Dieser ist aber nur bei einem Mindestmaß an Geldwertstabilität gegeben, das heißt, die Wertaufbewahrungsfunktion des Geldes muß hinreichend sichergestellt sein und bleiben. Ohne diese Stabilität entzieht man der Wirtschaft — auch der Gemeinwirtschaft! — die einzige rationale und zugleich universell anwendbare Berechnungs- und Bezugsbasis (siehe die allokativ nachteiligen Folgen der Inflation). Trotz gegebener gesellschaftlicher Bedürfnisse ist daher dringend davor zu warnen, mit Hilfe leicht zu schaffender neuer Institute und rein technisch-quantitativer Tricks (siehe Punkt 3.1 — Liquidität und Fristentransformation) diese Sonderkreditinstitute zum Vehikel für eine zusätzliche, durch das reale Güterangebot nicht gedeckte Geldschöpfung zu machen (siehe Wohnbaubank, Straßenbaubank usw.). Damit wird entweder ein inflationärer Effekt erzielt oder das Qualitätsproblem der zirkulierenden Liquidität und des Geldes auf eine andere, zusätzliche Kosten verursachende Ebene verlagert, aber nicht gelöst.

ANMERKUNGEN

- 1 Üblicherweise geht die Unterscheidung zwischen gemeinwirtschaftlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmungen davon aus, ob ein Unternehmen gewinnorientiert ist. Gewisse Rechtsformen, wie öffentlich-rechtliche Geld- und Kreditinstitute (siehe Hypothekenbanken, Gemeindesparkassen und Postsparkasse) sowie Kreditgenossenschaften, waren von ihrer Entstehung her ursprünglich als Gegengewicht zu den privatwirtschaftlich, das heißt gewinnorientierten Kommerzbanken »gemeinwirtschaftlich« ausgerichtet. Typisch für diese begriffliche Konzeption war auch eine ausgeprägte Arbeitsteilung. Es war daher historisch gesehen richtig, die Unterscheidung zwischen »gemeinwirtschaftlich« und »gewinnorientiert-privatwirtschaftlich« an formalrechtliche Kriterien zu knüpfen. Durch die weitgehende Beseitigung der Arbeitsteilung im Kreditgewerbe sind heute bei sämtlichen Kreditunternehmungen sowohl privatwirtschaftliche wie gemeinwirtschaftliche Funktionen beziehungsweise Geschäftsaktivitäten (um nicht zu sagen Sparten) festzustellen, so daß die herkömmliche definitorische Abgrenzung nach Ansicht des Autors durch eine funktionale Betrachtungsweise zu ersetzen ist.
- 2 Bei den nachstehend aufgezählten Funktionen könnte man die unter lit. a) bis c) aufgezählten Bereiche als gemeinwirtschaftlich im engeren Sinne verstehen, während die unter lit. d) bis f) angeführten Finanzoperationen eher struktur- und konjunkturpolitische Relevanz besitzen. Da sie über die rein privatwirtschaftliche Konzeption eines Kreditunternehmens hinausgehen und generell von staatlichen Stellen direkt oder von entsprechenden, der öffentlichen Hand nahestehenden Institutionen beeinflußt beziehungsweise gelenkt werden, ist ihre Erfassung im Rahmen dieser den gemeinwirtschaftlichen Tätigkeiten gewidmeten Überlegung durchaus vertretbar.



Diskriminierung im Lehrlingswesen

Susanne Valter

Problemstellung

Dieser Artikel versucht, aus der Vielfalt jener Merkmale und Bedingungen, die in Österreich für das System der betrieblichen Lehre kennzeichnend sind, nur jene Aspekte hervorzuheben, die sowohl in bezug auf die momentane Ausbildungssituation der Lehrlinge als auch für deren künftige Berufslaufbahn von Bedeutung sind. Fragen der ökonomischen und sozialen Funktionalität des Ausbildungssystems werden hier nicht diskutiert; sie werden in einem späteren Artikel behandelt. Auch bleiben die derzeit im Gang befindlichen Diskussionen zur Reformierung des Berufsausbildungssystems hier vorerst unberücksichtigt. Zweck dieser Arbeit ist vielmehr, aufzuzeigen, welche Gruppen (konkret: Mädchen und Landjugend) innerhalb der sozialen Kategorie Lehrlinge durch das System einer betriebsgebundenen Lehre noch stärker diskriminiert werden als die ohnehin schon benachteiligte Gesamtheit. Obwohl in den letzten beiden Jahrzehnten das allgemeine Bildungsniveau der Jugendlichen stark angehoben wurde,¹ blieb die Gesamtzahl der jährlich in einer Lehrausbildung stehenden Jugendlichen (zirka 150.000) in diesem Zeitraum konstant. Die strukturelle Verbesserung des Ausbildungsniveaus führte damit nicht zu einem Bedeutungsschwund der Lehre; sie stellt weiterhin die dominante Form der beruflichen Erstausbildung in Österreich dar.

Bildung und Ausbildung

Fragen nach Inhalt und Organisation des gesamtgesellschaftlichen Ausbildungssystems gewinnen in hochindustrialisierten Gesellschaften immer mehr an gesellschaftspolitischer Bedeutung. Bildungspolitik als Gesamtheit aller Entscheidungen und Maßnahmen, die in diesem Bereich zur Durchsetzung gelangen, ist von entscheidender Bedeutung vor allem für

die Qualität des künftigen Entwicklungsprozesses auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Lebens.² Auf ökonomischer Ebene liegen die unmittelbaren Funktionen des Bildungssystems in der Sicherung eines kontinuierlichen Wachstumsprozesses, wobei gleichzeitig die notwendigen Anpassungen an die Entwicklung und Veränderung der Wirtschafts- und Technostruktur der Gesellschaft (und an die dadurch bedingten Verschiebungen des Arbeitsmarktes) erfolgen müssen. Bezogen auf die Auszubildenden müßte es Ziel bildungspolitischer Maßnahmen sein, den jeweiligen individuellen Bildungsprozeß, der ja gleichzeitig Qualifizierungsprozeß im Sinne der Vorbereitung auf eine spätere Berufspraxis ist, im Gesamtzusammenhang der gesellschaftlichen Reproduktion so zu bestimmen, daß sie dem einzelnen ein hohes Maß individueller Sicherheit und sozialer Bedürfnisbefriedigung garantieren.

Aufgabe bildungspolitischer Instanzen ist es, das aktuelle und aufgespeicherte gesellschaftliche Wissenspotential an die nachrückende Generation weiterzuleiten. Vermittelt werden jedoch nicht nur allgemeine beziehungsweise berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten, sondern auch Normen, Verhaltensweisen, Meinungen usw. Also konkrete wie auch abstrakte Qualifikationen, die dem ökonomischen Entwicklungsstand, aber auch den jeweiligen Herrschaftsstrukturen entsprechen.

Früher wurden diese Funktionen von der Familie beziehungsweise Hausgemeinschaft erfüllt. Mit zunehmender gesellschaftlicher Arbeitsteilung zeigte sich jedoch, »daß die Einführung des Jugendlichen in eine Gesellschaft, die durch die Unanschaulichkeit ihrer Strukturen und der sie bestimmenden Prozesse, durch ständige Dynamik, durch abstrakte Formen des gesellschaftlichen Verkehrs und durch eine Vielzahl unterschiedlicher und schnell wechselnder sozialer Rollen des einzelnen in Beruf, Freizeit, Familie, Konsum und Politik gekennzeichnet ist, nicht mehr vom Wissens- und Verständnisniveau der Familie aus geleistet werden kann.«³ Es wurde daher notwendig, bestimmte Bildungsprozesse vom privaten in den öffentlichen Bereich herauszuverlagern. Historisch vollzog sich jedoch im Prozeß der Herausbildung des staatlichen Schulsystems ab einer bestimmten Bildungsstufe ein Bruch, der weitgehend der gesellschaftlichen Arbeitsteilung in (anweisende) Kopf- und (ausführende) Handarbeit entspricht. Zweckfreie Allgemeinbildung zur Heranbildung einer geistigen Elite vollzieht sich vorwiegend in staatlichen Bildungsinstitutionen (AHS, Hochschulen), während die zweckgebundene Berufsbildung des (qualifizierten) Arbeiternachwuchses weiterhin im betrieblichen Bereich erfolgt. Das österreichische Ausbildungssystem ist daher auf breiter Ebene von einer »Dualität« gekennzeichnet, die die einen bildet (staatlich-organisierte Allgemeinbildung) und die anderen ausbildet (privatwirtschaftlich-organisierte Berufslehre).⁴

Schullaufbahn und soziale Herkunft der Lehrlinge

Die eben beschriebene Dualität des Ausbildungssystems setzt erst in einer späteren Sozialisationsphase des Jugendlichen ein. Ihre Zuweisung auf die verschiedenen Ausbildungswege ist jedoch das Ergebnis eines

Ausleseprozesses, der schon früher beginnt, denn bereits die Pflichtschule ist nicht einheitlich organisiert; sie differenziert und selektiert. Betrachtet man die Schullaufbahn der Lehrlinge, so zeigt sich, daß sie größtenteils Absolventen eines nicht weiterführenden Schultyps sind.

Tabelle I

Schulbildung der Lehrlinge in Österreich, die erstmals einen Lehrvertrag abgeschlossen haben

Schultyp	1970		1973	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Volksschule	5.351	12,3	3.633	7,1
Sonderschule	795	1,8	999	1,9
Hauptschule	13.439	30,8	18.230	35,6
Polytechnischer Lehrgang	18.484	42,4	20.574	40,2
Handelsschule	917	2,1	1.654	3,2
Fachschule	631	1,4	993	1,9
AHS	807	1,9	1.434	2,8
Höhere Lehranstalt	660	1,5	1.257	2,5
Sonstige	2.485	5,7	2.467	4,8
Insgesamt	43.569	100,0	51.241	100,0

Quelle: Bericht zur Lehrlingsstatistik 1973, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1974, S. 44.

Wie die Entwicklung der letzten vier Jahre zeigt, hat sich das Bildungsniveau der Lehrlinge, vor allem durch die Auflösung der Volksschuloberstufen, verbessert. Der Anteil der Volksschulabgänger (Wien 1,3 Prozent, Niederösterreich 2,2 Prozent — Vorarlberg 19 Prozent, Tirol 12,7 Prozent) beziehungsweise derer, die eine weiterführende Schule besuchten (Burgenland 11,1 Prozent, Oberösterreich 11,3 Prozent — Wien 23,6 Prozent), schwankt jedoch stark nach Bundesländern.⁵ Lehrlinge sind also in der Mehrzahl der Fälle Volks- beziehungsweise Hauptschulabgänger; denn die einzelnen Schultypen enthalten unterschiedliche Bildungskomponenten und -ziele, die bestimmend für die Wahl des weiteren Ausbildungsweges sind: für viele ist die Berufslehre die letzte und zugleich höchste Ausbildungsstufe, die sie erreichen können.

Aus allen bisher für Österreich vorliegenden Untersuchungen geht hervor, daß die Schülerschulung bei Eintritt in die selektiven Formen unserer Sekundarstufe weitgehend eine soziale Selektion ist. Wenn an den Hoch- beziehungsweise Mittelschulen die Arbeiterkinder erheblich unterrepräsentiert sind, läßt sich bei den Lehrlingen genau die umgekehrte Struktur beobachten.

Tabelle II

Die soziale Schichtung von Lehrlingen, Mittelschülern und Studenten in Wien und Niederösterreich im Schuljahr 1959/60

Schichtzugehörigkeit nach dem Beruf des Familienerhalters	Lehr- linge Prozent	Mittel- schüler Prozent	Stu- denten Prozent	monatliches Familien- einkommen (Medianwert)
Unterschicht				
Hilfsarbeiter und angelernte Arbeiter	29	1	2	S 1.700,—
Facharbeiter	45	6	6	S 2.100,—
einfache Angestellte und Beamte	16	12	10	S 2.500,—
Mittelschicht	10	39	41	S 3.800,—
Oberschicht	—	42	41	S 6.000,—

Quelle: Jugend in Wirtschaft und Gesellschaft. Forschungsbericht. Durchgeführt von der Sozialwissenschaftlichen Forschungsstelle der Universität Wien (Leiter: Leopold Rosenmayr). Band I, Erster Teil, Tabelle G 6.

Die Schichtzugehörigkeit der Eltern widerspiegelt sich deutlich in der Ausbildung ihrer Kinder. 1960 kamen 90 Prozent der Lehrlinge, aber nur 20 Prozent der Mittelschüler beziehungsweise Studenten aus der Unterschicht. »Untere« und »obere« Ausbildungsebene haben oft ihr fatales Korrelat in »unten« und »oben« der gegebenen sozialen Schichtung.⁶

Für die späteren Jahre liegt kein entsprechendes Datenmaterial vor; etwaige Strukturverschiebungen lassen sich nur anhand der Hochschulstatistik schätzen, denn ein stärkeres Ansteigen des Arbeiterkinderanteils an den Mittelschülern müßte sich auch bei den Studierenden auswirken. So kamen im Wintersemester 1967/68 12 Prozent der Erstinskribenten aus Arbeiterfamilien, im Wintersemester 1969/70 waren es 13 Prozent, im Wintersemester 1973/74 fiel ihr Anteil sogar auf 11 Prozent zurück.⁷ Das soziale Bildungsgefälle dürfte sich somit in den sechziger Jahren verringert haben; in den letzten Jahren blieb es jedoch konstant. Das heißt aber: Arbeiterkinder sind an Mittel- beziehungsweise Hochschulen weiterhin unterrepräsentiert.

Dazu kommt noch ein weiterer, diskriminierend wirkender Faktor, der durch die räumlich diskrepante Wirtschaftsstruktur und — damit zusammenhängend — die sozioökonomische Situation der Bevölkerung bedingt ist. Jugendliche aus vorwiegend agrarischen Gemeinden sind hinsichtlich der Schulversorgung stärker benachteiligt als solche in den Ballungsgebieten. Das Angebot an weiterführenden Schulen ist dünn gesät.

Tabelle III

Die Schüler nach Gemeindegrößenklassen sowie nach der besuchten Schule auf der 5. Schulstufe im Schuljahr 1972/73 — Steiermark (in Prozent)

Gemeindegrößenklassen	Es besuchten auf der 5. Schulstufe:					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
bis 1.000	8,6	5,9	37,6	38,4	5,4	4,1
1.000 bis 3.000	8,6	2,7	39,5	39,1	7,3	2,8
3.000 bis 5.000	5,4	1,4	36,0	39,6	15,4	2,2
5.000 bis 10.000	5,6	2,8	30,7	38,4	20,8	1,7
10.000 bis 100.000	4,8	4,4	29,5	33,6	25,6	2,2
100.000 und mehr (Graz)	1,8	2,3	22,2	29,6	40,9	3,2
insgesamt	6,8	3,1	34,9	37,1	15,3	2,8

(1) Verbleib auf der 4. Schulstufe; (2) 5. Klasse Volks- oder Sonderschule; (3) 1. Klasse Hauptschule, II. Klassenzug; (4) 1. Klasse Hauptschule, I. Klassenzug; (5) AHS; (6) andere.

Quelle: Bericht über die Situation der Frau in Österreich. Heft 3: Bildungssituation und Bildungschancen der Frau, Wien 1975, S. 31.

Einige Faktoren zur Erklärung der Sozialschichtunterschiede im Schulsystem sollen hier kurz erwähnt werden: Neben materiellen Barrieren,⁸ können als bedeutsamere Hindernisse, persönliche und soziale Wertkonflikte zwischen Unterschichtfamilien und der Schule genannt werden. Da das Schulsystem vorwiegend eine durch die Kultur der Mittelschicht geprägte Institution ist, wird sie von der Unterschicht oft als etwas gegen sie Gerichtetes angesehen. Die Reaktionen reichen nun von direkter Ablehnung der Schule beziehungsweise Abneigung gegen Bildung bis zu jenen Formen von persönlichen beziehungsweise subkultur-spezifischen Barrieren, die von Eva Köckeis (in ihrer 1967 im Bezirk Voitsberg durchgeführten Untersuchung) als Wertkonflikte auf latenter Ebene bezeichnet werden.⁹ Darunter fallen — obwohl das Gymnasium als nützlich und Bildung an sich als wertvoll anerkannt werden — verschiedene Faktoren wie zum Beispiel die Perzeption negativer Umweltsanktionen seitens der Mittelschicht (aber auch der eigenen Subkultur), die Unterschätzung der eigenen Fähigkeiten beziehungsweise die der Kinder, die aus den alltäglichen Erfahrungen bedingten passivistischen Orientierungen (wie Zweifel an der Möglichkeit durch individuelle Anstrengungen, die von der Umwelt gesetzten Barrieren zu überwinden) und anderes mehr.¹⁰

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die erwähnten Ebenen von Ungleichheit, nämlich

- materielle Ungleichheit, die sich aus der kapitalistischen Grundstruktur der Gesellschaft ergibt, und, damit weitgehend zusammenhängend,
- die relativ starre, hierarchische Gliederung des Schulsystems, das oft eine frühe Festlegung auf bestimmte Ausbildungswege vorbedingt und

auf Grund seiner schichtspezifischen Ausrichtung der Unterrichtsmethoden, Curricula usw. nicht kompensatorisch wirken kann, sondern Unterschiede noch mehr verstärkt,¹¹

— die zusätzlich selektiv wirkende regional ungleichmäßige Schulversorgung (die besonders Kinder aus Agrargebieten benachteiligt),

dazu tendieren, die vorgegebenen gesellschaftlichen Sozialstrukturen in der Weise zu konservieren, daß aus Arbeiter- (und auch Bauern-) Kindern weitgehend die nächste Arbeitergeneration wird. Dies ist schließlich der soziale Aspekt der »Dualität« des österreichischen Ausbildungssystems.

Berufliche Ausbildung und betriebliche Lehre

Exkurs: historische Entwicklung

Die Existenz der Mehrzahl der heute noch geltenden Lehrberufe ist historisch eng mit der Blüteperiode des Handwerks im späten Mittelalter verknüpft. Mit der sich auflösenden Feudalgesellschaft sonderte sich das Handwerk in zunehmendem Maße als Produktionsverhältnis besonderer Art ab. Im Rahmen einer sich immer stärker gegen Konkurrenz von außen abschirmenden Zunftordnung wurden handwerkliches Können, Geschicklichkeit und Erfahrung, die sich an der Vielfalt der Bedürfnisse des entstehenden Bürgertums und der herrschenden Aristokratie orientierten, herausgebildet. Dies führt zu einer immer stärkeren Arbeitsteilung, die ihrerseits die vorhandene Berufsstruktur aufsplittete.¹²

Bereits der Merkantilismus mit seinem staatlichen Manufakturwesen und Fabriksschulsystem zerstörte die restriktive Interessenpolitik der Zünfte. In den Werkstätten, in denen häufig Kinder und Jugendliche zusammengefaßt waren, blieb die handwerkliche Tätigkeit zwar noch vorherrschend, jedoch weniger auf der Basis individueller berufsspezifischer Kenntnisse und Fertigkeiten, sondern vielmehr auf der manuellen Geschicklichkeit kurzfristig angelernter Arbeitskräfte. Das heißt, die Produktivitätssteigerung ging mit einer Verringerung der Ausbildungsdauer einher, die zur Verengung der individuellen Kenntnisse gegenüber dem Handwerk führte.

Dieser Prozeß der Auflösung beruflicher Kenntnisse und Erfahrungen wurde durch das Vordringen der kapitalistischen Produktionsweise zunächst beschleunigt. Die erste Industrialisierungswelle war gekennzeichnet durch das ungeheure Anwachsen ungelernter Arbeitskräfte — unter ihnen Kinder und Jugendliche —, die bereits frühzeitig den Bedingungen der fabrikmäßigen Organisation der gesellschaftlichen Arbeit angepaßt wurden. Konkrete berufliche Qualifikationen waren für die maschinelle Produktion nicht mehr erforderlich; an ihre Stelle traten an die jugendlichen Arbeitskräfte abstrakte Arbeitsanforderungen wie Disziplin, Fleiß, Schnelligkeit und Ausdauer.¹³

Je mehr sich jedoch im Prozeß der Industrialisierung die Teilung der Arbeit im expandierenden Fabrikssystem durchsetzte und neue Industriezweige und Produktionsmethoden hervorbrachte, um so mehr entwickelten

sich auch die Unterschiede in der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte. Die Einführung neuer Verfahren und Arbeitstechniken steigerte zunehmend den Bedarf der Industrie an qualifizierteren, besonders ausgebildeten Fachkräften. Dieser konnte aus dem Reservoir der im Handwerk nur mangelhaft ausgebildeten Arbeitskräfte nicht mehr gedeckt werden. Dies führte zu Beginn dieses Jahrhunderts zur industriellen Berufsausbildung (mit ihrer später typischen Form: der Lehrwerkstätte¹⁴) und mit ihr entstanden auch neue Berufe. Diese unterscheiden sich von den traditionellen Handwerksberufen nicht nur von ihrem Arbeitsinhalt her. Denn während in der Industrie überwiegend hochqualifizierte Facharbeiter auf die betriebsspezifischen Bedürfnisse hin ausgebildet werden und auch ihre soziale Stellung als abhängig Arbeitende auf Lebenszeit klar zum Ausdruck kommt, dominiert in den kleinbetrieblichen Ausbildungsstätten (Gewerbe, Handel, Fremdenverkehr) weiterhin das standespolitische Konzept der Meisterlehre mit all seinen sozialen Implikationen (Selbständigenachwuchs). Nur noch eine verschwindende Minderheit wird heute selbständig (siehe nachstehende Tabelle), die wachsende Mehrheit hingegen lohnabhängig. Der traditionell-ständische Berufsbegriff hat nur noch ideologischen Stellenwert, der vorwiegend zur Verteidigung mittelstandspolitischer Interessen dient. Eine solchen Traditionen verhaftete Konzeption von Beruf und Ausbildung kann aber nur schwer das leisten, was der abhängig Arbeitende für seine künftige Berufslaufbahn braucht, nämlich eine breite Grundausbildung, die berufliche Mobilität und Aufstiegschancen erleichtert. Berufsausbildung hat sich daher nicht nach dem Meisternachwuchs zu richten, sondern nach den Existenzbedingungen und -möglichkeiten des Arbeiters.

Tabelle IV
Berufslaufbahn der Lehrlinge (Relativzahlen)

Qualifikation der Tätigkeit 1972	Lehrlinge im Jahr 1952		
	insgesamt	Burschen	Mädchen
Hilfs- und Anlernstätigkeit	18,8	20,0	16,1
Facharbeitertätigkeit	24,2	29,7	9,4
Einfache und mittlere Angestelltentätigkeit	21,2	23,7	14,3
Qualifizierte und leitende Angestelltentätigkeit	8,9	11,5	1,9
Selbständige Tätigkeit	11,2	12,1	8,7
Nicht berufstätig	15,7	3,0	49,6

	Lehrlinge im Jahr 1962		
	insgesamt	Burschen	Mädchen
Hilfs- und Anlernstätigkeit	17,9	20,1	13,4
Facharbeitertätigkeit	33,0	44,8	9,7
Einfache und mittlere Angestelltentätigkeit	25,6	22,9	30,8
Qualifizierte und leitende Angestelltentätigkeit	3,9	5,4	1,0
Selbständige Tätigkeit	3,4	3,8	2,5
Nicht berufstätig	16,2	3,0	42,6

Qualifikation der Tätigkeit 1972	Lehrlinge im Jahr 1967		
	insgesamt	Burschen	Mädchen
Hilfs- und Anlernstätigkeit	18,1	20,3	13,3
Facharbeitertätigkeit	46,3	58,3	21,4
Einfache und mittlere Angestelltentätigkeit	20,6	12,9	36,6
Qualifizierte und leitende Angestelltentätigkeit	1,3	1,8	0,4
Selbständige Tätigkeit	1,2	1,6	0,4
Nicht berufstätig	12,5	5,1	27,9

Unter Hilfs- und Anlernkräfte wurden folgende Tätigkeiten zusammengefaßt: Lehrlingstätigkeit, Hilfsarbeitertätigkeit, angelernte Tätigkeit in Arbeiterberufen, Hilfstätigkeit in Angestelltenberufen, mithelfende Tätigkeit.

Quelle: Berufslaufbahn. Ergebnisse des Mikrozensus September 1972. Bearbeitet vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1974, 356. Heft.

Anmerkung zur »dualen« Berufsausbildung

Unter den Bedingungen des »dualen« Systems findet berufliche Ausbildung vorwiegend innerhalb des betrieblichen Produktionsprozesses statt; sie vollzieht sich damit in einem Raum, der privatwirtschaftlich organisiert ist. Ausmaß und Inhalt der jeweiligen Qualifikationsvermittlung sind dadurch weitgehend von der gegebenen (lokalen) Wirtschaftsstruktur und der aktuellen konjunkturellen Situation abhängig. Für die Auszubildenden bedeutet das, daß individuelle Bildungsprozesse weitgehend fremdbestimmt sind. So bestimmen zum Beispiel die im Zuge technischer Innovationsprozesse geänderten (betrieblichen) Arbeitsanforderungen den Inhalt beruflicher Tätigkeit der Arbeitskraft, und zwar schon während ihrer Ausbildung. Die Technik setzt sich aber nicht »naturwüchsig« durch, sondern ihre Entwicklung und Ausrichtung wird weitgehend von den Gewinninteressen einer unternehmerischen Minderheit getragen. Das Tempo der Abnutzung beziehungsweise des Veraltens beruflicher Kenntnisse kann von den abhängig Arbeitenden nicht beeinflußt werden, sie haben sich an den Zwang der Veränderungen anzupassen.¹⁵ Diese Anpassungen führen oft zu Berufswechsel, der häufig mit Dequalifikation und sozialem Abstieg verbunden ist.¹⁶ Ist die Anzahl verwandter Berufe sehr gering, kommt es zum völligen Verlust berufsspezifischer Kenntnisse; diese können dann bestenfalls als private Hobbys beibehalten werden. Der hohe Spezialisierungs- und Differenzierungsgrad beruflicher Tätigkeiten (gleichzeitig objektive Begründung für die Notwendigkeit der Betriebsgebundenheit der Lehre) begünstigt diese Tendenzen. Die Ausbildung zu einem bestimmten Beruf muß hingegen möglichst breit angelegt sein, das heißt frühzeitige Spezialisierung verhindern, indem vorrangig technische und wissenmäßige Grundqualifikationen vermittelt werden, um den Facharbeiter zu befähigen, »im Laufe seines Berufslebens eine große Zahl von Veränderungen in Produkt, Produktionsmittel und Produktionsweise mitzuvollziehen, ohne daß dies mit Verlust von beruflichem Wert verbunden sein müsse«.¹⁷

Für den eine Facharbeiterausildung anstrebenden Jugendlichen ist es daher nicht nur wesentlich, *welchen* Beruf er erlernt, sonder auch *wo* (zum Beispiel in Lehrwerkstätten mit eigenem Ausbildner oder durch sofortige Eingliederung in den normalen Produktions- beziehungsweise Geschäftsablauf) seine Ausbildung erfolgt. Denn für die späteren Verwertungschancen der Berufsqualifikation ist die Wahl des Ausbildungsbetriebes fast ebenso folgenreich wie die des Ausbildungsberufs.

Struktur der erlernten Berufe in Österreich

Die österreichische Lehrberufsliste umfaßte im Jahre 1973 303 Lehrberufe, von denen rund ein Fünftel überhaupt nicht beziehungsweise ein weiteres Fünftel von nur 0,1 Prozent aller Lehrlinge erlernt wurden. 1973 bestanden 155.856 Ausbildungsverträge; insgesamt befanden sich

mehr als 50 Prozent der Lehrlinge in den 8 häufigsten Lehrberufen, mehr als 75 Prozent der Lehrlinge in den 23 häufigsten Lehrberufen, mehr als 90 Prozent der Lehrlinge in den 46 häufigsten Lehrberufen.¹⁸

Konkret erlernte die Mehrzahl der Lehrlinge folgende Berufe:

Tabelle V

Verteilung der Lehrlinge (Burschen und Mädchen) im 1. Lehrjahr auf die zehn häufigsten Lehrberufe

1954	Prozent	1973	Prozent
Einzelhandelskaufmann	12,5	Einzelhandelskaufmann	17,1
Tischler	6,7	Kfz-Mechaniker	8,1
Maurer	5,2	Bürokaufmann	6,7
Damenkleidermacher	3,9	Elektroinstallateur	5,1
Friseur	3,7	Tischler	4,8
	32,0		41,8
Bäcker	3,3	Maurer	4,1
Maler und Anstreicher	2,7	Friseur	3,7
Herrenkleidermacher	2,7	Koch	3,2
Kfz-Mechaniker	2,7	Maschinenschlosser	2,7
Fleischer	2,6	Industriekaufmann	2,4
	46,0		57,9

Zusammengefaßt nach Berufssektoren

	Prozent		Prozent
Sekundärer Berufssektor	27,1	Sekundärer Berufssektor	24,8
davon:		davon:	
trad. Handwerksberufe	24,4	trad. Handwerksberufe	8,9
Tertiärer Berufssektor	18,9	Tertiärer Berufssektor	33,1

Quelle: Berechnet aus: Die Lehrlingshaltung in Österreich, Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Wien 1955, Lehrlingsstatistik 1973, 2. Teil, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

Die Streuung der Lehrverhältnisse auf die zehn häufigsten Lehrberufe läßt Rückschlüsse auf die quantitativen und qualitativen Variationen der Berufsstruktur zu. Im wesentlichen sind drei Tendenzen zu beobachten: 1. eine Konzentration der Ausbildungsverhältnisse auf eine sinkende Zahl von Lehrberufen, 2. ihre zunehmende Verlagerung zum tertiären Berufssektor und 3. die schwindende Bedeutung der traditionellen Handwerksberufe. Die erste Tendenz läßt sich verschieden interpretieren: zunehmende Konzentration kann in Zeiten starker Nachfrage Ausdruck dafür sein, daß die Lehrlinge ihre Berufswünsche leichter realisieren können als bei hoher Jugendarbeitslosigkeit (wie das Anfang und Mitte der fünfziger Jahre der Fall war). Das heißt aber auch, daß Jugendliche weniger gezwungen sind — um überhaupt eine Lehrstelle zu finden —, auf Berufe auszuweichen, in denen die Sicherheit künftiger Erwerbschancen nur sehr gering ist.¹⁹ Gleichzeitig ist damit auch ein gewisser Trend zu Modeberufen gegeben (zum Beispiel Kraftfahrzeugmechaniker), in denen — gemessen am späteren Bedarf an Facharbeitern in diesem Beruf — zuviel Lehrlinge ausgebildet werden. Als weiterer Faktor soll noch das »Aussterben« bestimmter Handwerksberufe genannt werden, die im Zuge wirtschaftlicher Konzentrationsbewegungen beziehungsweise fortschreitender technischer Entwicklung zunehmend an Bedeutung verlieren. Da diese Betriebe in der Vergangenheit besonders »ausbildungs«intensiv (hohe Lehrlingsquoten) waren, hat ihr Rückgang sicherlich auch zu einer Verringerung der Streuung des Ausbildungsangebots geführt.²⁰

Zur Tendenz der Verlagerung zum tertiären Berufssektor wäre zunächst festzustellen, daß die Verteilung der Ausbildungsplätze weitgehend parallel zum gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstrend (im Sinne Fourastiés) variiert. Vergleicht man zum Beispiel die sektorale Verteilung der Lehrlinge mit jener der Berufstätigen mit Lehrausbildung, so zeigt sich ein relativ ausgewogenes Verhältnis zwischen (sektoraler) Ausbildungs- und beruflicher Arbeitsplatzstruktur.²¹

Tabelle VI

	Lehrlinge (Relativzahlen)	Erwachsene
Sekundärer Berufssektor	50,9	49,6
Tertiärer Berufssektor	37,8	41,2

Struktur der erlernten Berufe nach Geschlecht

Rund ein Drittel aller Lehrlinge sind weiblichen Geschlechts; seit Beginn der sechziger Jahre bleibt diese Proportion annähernd konstant und streut regional — die Zahlen gelten für 1973 — zwischen 22,1 Prozent (Burgenland) und 37,1 Prozent (Salzburg). Der zunehmend beklagte Nachwuchsmangel im Lehrlingswesen hat sich nur geringfügig auf die Verbesserung des beruflichen Ausbildungsniveaus der Mädchen ausgewirkt. Wie

die nachstehende Aufstellung zeigt, ging im Zeitraum 1961 bis 1971 der überwiegende Teil der aus der Landwirtschaft abwandernden Mädchen als Hilfs- beziehungsweise Anlernkräfte in die Industrie. Damit setzt sich die tradierte berufliche Benachteiligung der Mädchen weiterhin fort.²²

Tabelle VII
Weibliche Pflichtschulabgänger 1961 und 1971 (in Prozent)²³

	1961	1971
Lehre	44	53
Anlern- beziehungsweise Hilfsarbeit	15	27
Mithilfe in Landwirtschaft und Gewerbe	23	11
Mithilfe im elterlichen Haushalt	11	4
Sonstiges	7	5
Insgesamt	100	100

Die Berufskonzentration ist bei den Mädchen weit ausgeprägter als bei den männlichen Lehrlingen und hat sich in den letzten Jahren sogar noch verstärkt.

Tabelle VIII
Verteilung der weiblichen und männlichen Lehranfänger
auf die zehn häufigsten Lehrberufe 1960 und 1973 (in Prozent)

weibliche Lehrlinge			
1960		1973	
Einzelhandelskaufmann	40,9	Einzelhandelskaufmann	39,8
Friseur	13,9	Bürokaufmann	15,3
Damenkleidermacher	11,3	Friseur	11,1
Großhandelskaufmann	5,8	Koch	5,4
Herrenkleidermacher	5,6	Damenkleidermacher	5,3
	77,5		76,9
Industriekaufmann	4,4	Industriekaufmann	4,8
Bürokaufmann	3,4	Kellner	3,7
Wäschewarenerzeuger	2,1	Großhandelskaufmann	3,6
Koch	1,6	Herrenkleidermacher	2,6
Kellner	1,4	Drogist	2,5
	90,4		94,1

Fortsetzung der Tabelle VIII

männliche Lehrlinge			
1960		1973	
Einzelhandelskaufmann	7,7	Kfz-Mechaniker	12,0
Maurer	7,5	Elektroinstallateur	7,4
Tischler	7,4	Tischler	7,0
Kfz-Mechaniker	6,8	Einzelhandelskaufmann	6,7
Elektroinstallateur	5,0	Maurer	6,0
	34,4		39,1
Schlosser	4,7	Koch	4,8
Maler und Anstreicher	4,3	Maschinenschlosser	3,9
Bäcker	3,9	Gas- u. Wasserinstallateur	3,8
Gas- u. Wasserinstallateur	3,1	Bürokaufmann	2,8
Maschinenschlosser	3,0	Kellner	2,7
	53,4		57,1

Quelle: Berechnet aus: Lehrlingsstatistik 1960 und 1973, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

Die Ausbildung der Mädchen ist weiterhin auf eine geringe Anzahl von Lehrberufen reduziert, die noch dazu typische Frauenberufe sind.²⁴ Die beruflichen Tätigkeiten der Mädchen decken sich überwiegend mit jenen des privat-häuslichen Bereichs (Bedienen, Nähen, Servieren, Kochen usw.). Der beruflichen Ausbildung der Mädchen liegt die Tendenz zugrunde, geschlechtsspezifische Rollenbilder vom Privat- in den Marktbereich herauszuverlagern und sie dann auf gesellschaftlicher Ebene zu perpetuieren. Auch in der Berufswelt ist die Frau durch die Weiblichkeitsideologie auf die Rolle der Dienenden und Sorgenden festgelegt. Folglich konzentrieren sich weibliche Lehrlinge fast durchwegs im sogenannten »Dienst«leistungssektor, obwohl ein nicht unwesentlicher Teil später vom sekundären Sektor »attrahiert« wird.

Tabelle IX

Verteilung der Lehrlinge (1) und der Berufstätigen mit Lehrausbildung (2) nach Geschlecht und Berufssektoren²⁵

	Frauen		Männer	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Sekundärer Berufssektor	8,8	21,4	72,7	57,0
Tertiärer Berufssektor	82,9	70,1	17,7	35,7

Es läßt sich ein geschlechtsspezifisches Ungleichgewicht zwischen sektoraler Ausbildungs- und Beschäftigungsstruktur dahingehend feststellen, daß, gemessen am späteren Absorptionsbedarf des tertiären Berufssektors,

zuviel Mädchen, aber zuwenig Burschen ausgebildet werden. Die Auswirkungen sind ebenfalls unterschiedlich nach Geschlecht: ein Teil der Mädchen wandert vorwiegend in Form von Hilfs- beziehungsweise Anlernkräften in den sekundären Berufssektor ab; ihre Lehrzeit war faktisch umsonst.²⁶ Bei den männlichen Lehrlingen vollzieht sich diese Abwanderung eher in die entgegengesetzte Richtung: und zwar vorwiegend zu Berufen des öffentlichen Dienstleistungsbereichs (Polizei, Post und Bundesbahnen). Für einige dieser Berufe wird als Zugangskriterium der Abschluß irgendeiner Lehre vorausgesetzt; sie ist oft notwendiges Bindeglied für den gewünschten Typ von Aufwärtsmobilität (im Sinne höheren Prestiges zumindest auf der Ebene einer gesicherten Beamtenexistenz). Mädchen sind daher nicht nur während ihrer Lehrzeit gegenüber den Burschen benachteiligt (begrenztes Angebot von Lehrberufen), sondern — als logische Folge — in verstärktem Maß auch in ihrer späteren Berufstätigkeit (geringe Aufstiegsmöglichkeiten in Angestelltenberufen beziehungsweise sozialer Abstieg als Hilfs- und Anlernkräfte).

Abschließend noch einige Bemerkungen zu den in diesem Abschnitt aufgezeigten Entwicklungstendenzen:

1. Die zunehmende Berufskonzentration ist gleichzeitig Ausdruck einer allmählichen Entspezialisierung der erlernten Berufe. Gerade im kaufmännischen Bereich, aber auch innerhalb des sekundären Berufssektors (hier verlieren die traditionell-ständischen Produktionsberufe zugunsten des Reparaturhandwerks zunehmend an Bedeutung) lassen sich die Hauptberufe nach den von ihnen verlangten Fertigkeiten und Kenntnissen zu nur wenigen Gruppen von Grundberufen vereinheitlichen.

2. Die zunehmende Verlagerung der Ausbildungsverhältnisse zu Berufen des tertiären Sektors läßt aus verschiedenen Gründen die Frage aufwerfen, ob eine dreijährige Lehre überhaupt noch die angemessene Form für diese Art von Berufen ist. In vielen westlichen Industriestaaten existiert hier eine Lehre entweder überhaupt nicht (USA) oder in nur ganz wenigen Berufen (Frankreich, Schweiz). Die übliche Ausbildungsform stellen hier schulische Berufsausbildung verbunden mit kurzen Anlernkursen dar. Lempert/Ebel konstatierten in ihrer internationalen Vergleichsstudie, daß »mit zunehmendem Auslesecharakter und Anspruchsniveau der Lehre ihre Bedeutung im tertiären Sektor (schwindet) und umgekehrt«.²⁷ Auch in Österreich zeigt sich die Tendenz, in einer Reihe von Dienstleistungsberufen (Verkäufer, Kellner, Köche) Facharbeiter durch nur relativ kurz angelernte Arbeitskräfte zu ersetzen. Hier ist der Anteil der Berufstätigen mit Lehrausbildung (im Vergleich zu den Produktionsberufen) relativ gering.²⁸ Darüber hinaus konzentrieren sich in diesen Lehrberufen die Verstöße gegen ausbildungs- und arbeitsrechtliche Vorschriften,²⁹ so daß der Vorwurf, die Lehre diene hier vorwiegend zur Verschleierung der Ausnutzung von (besonders) billigen Arbeitskräften, nicht von der Hand zu weisen sein dürfte. Ein weiterer, gegen die Aufrechterhaltung einer mehrjährigen Lehre gerichteter Einwand — vorwiegend die kaufmännischen Berufe betreffend — besteht darin, daß hier große Abschnitte in schulischer Ausbildung stattfinden beziehungsweise zur Gänze ersetzt werden können (Handelsschulen).

Zur gegenwärtigen Situation im Lehrlingswesen

Bereits an früherer Stelle wurde angemerkt, daß es für die jugendliche Arbeitskraft mitunter wesentlich sein kann, wo ihre Ausbildung erfolgt. Dabei spielen nicht nur Fragen der Ausbildungsqualität eine Rolle, sondern auch ideologische Momente. Denn sowohl kleingewerbliche als auch industrielle Berufslehre müssen als Träger bestimmter gesellschaftlicher Interessen betrachtet werden, die auf den Auszubildenden auch bewußtseinsformend wirken.

Charakteristisch für das »duale« System der Berufsausbildung in Österreich ist zunächst das Auseinanderfallen von jetzigem Ausbildungs- und künftigem Arbeitsplatz. Wie die nachstehende Tabelle zeigt, arbeitet die Mehrzahl der Lehrlinge in Klein- und Kleinstbetrieben, während Großbetriebe — gemessen am Beschäftigungsvolumen — als Ausbildungsstätten eher unterrepräsentiert sind.

Tabelle X

Verteilung der unselbständig Beschäftigten nach Größengruppen
(der unselbständig Beschäftigten) in industriellen und gewerblichen
Produktionsunternehmen 1964 (in Prozent)

Größengruppen	Angestellte	Arbeiter	Lehrlinge
0	0,0	0,0	0,3
1— 4	2,2	5,8	27,6
5— 9	3,1	5,1	16,9
10— 49	16,6	17,0	23,4
50— 99	10,3	9,2	6,3
100—499	30,1	27,7	11,7
500 und mehr	37,7	35,2	13,8
	100,0	100,0	100,0

Quelle: Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung 1964, hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt.

Klein- und Großbetriebe sind aber (mit Ausnahme des Baugewerbes) weitgehend ident mit Handwerk (Gewerbe) beziehungsweise Industrie. Danach existiert also offensichtlich ein — im Verhältnis zum künftigen Facharbeiterbedarf — beachtlicher »Lehrlingsüberhang« im Gewerbe. 1971 waren 29,4 Prozent aller unselbständig Beschäftigten im Gewerbe tätig, hingegen 55,7 Prozent aller Lehrlinge, in der Industrie ist dieses Verhältnis gerade umgekehrt (41,3 Prozent zu 14,6 Prozent).³⁰ Oder aber: das Verhältnis unselbständig Beschäftigte zu Lehrlinge ist im Gewerbe 5 : 1, in der Industrie 30 : 1. Gewerbebetriebe sind also besonders ausbildungsintensiv. Diese Diskrepanz zwischen dem Bedarf der Industrie und dem des Gewerbes an Facharbeitern beziehungsweise Lehrlingen nimmt jedoch eine paradoxe Gestalt an: Lehrlingsüberhang bei den Kleinbetrieben ist

Ausdruck von Lehrlingsmangel, hingegen sind industrielle Lehrwerkstätten mit einem Überangebot an Ausbildungswilligen konfrontiert. »Das gleiche Prinzip der einzelwirtschaftlichen Rentabilität führt . . . Klein- und Großbetriebe zu konträren Ausbildungsangeboten und -strategien.«³¹ Die Lösung dieses scheinbaren Widerspruchs liegt daher in der unterschiedlichen (ökonomischen) Funktion von gewerblicher und industrieller Berufsausbildung. Das stellten auch Mitte der sechziger Jahre Experten der OECD in ihrem Länderbericht fest: »Wenn die Industrie Arbeitskräfte, die im gewerblichen Sektor ausgebildet wurden, an sich zieht, dann kann man mit guten Gründen annehmen, daß die kleinen Betriebe unter dieser Abwanderung der Arbeitskräfte leiden und daher neue Lehrlinge aufnehmen werden, nicht um sie auszubilden, sondern vor allem um den Arbeitskräftemangel zu mildern, und daß diese Betriebe die jugendlichen Arbeiter dann mehr als unmittelbar zur Verfügung stehende Arbeitskräfte verwenden und weniger das Ziel, in deren zukünftige Qualifikation zu investieren, im Auge haben werden.«³² Wenn aber das Arbeitsverhältnis in der gewerblichen Ausbildung überwiegt, so bedeutet das, daß nicht Lehrlinge (also Auszubildende), sondern in erster Linie billige Arbeitskräfte nachgefragt werden. In einer Untersuchung des Jugendreferates des ÖGB im Jahre 1972/73 waren 66 Prozent der befragten Lehrlinge der Meinung, daß ihr Betrieb auf Lehrlingsarbeit angewiesen sei (in Kärnten waren es 79 Prozent). Die überwiegende Mehrheit der Lehrlinge empfindet ihr Lehrverhältnis stärker als Arbeits- denn als Ausbildungsverhältnis.

Diese Art von »Arbeitsteilung« in der Berufsausbildung bringt beiden Seiten Vorteile: Für die Dauer der Lehrzeit sichert sich das Kleingewerbe niedrig entlohnte jugendliche Arbeitskräfte,³³ während die Industrie einen Teil ihres Facharbeiterbedarfs aus dem Reservoir der überschüssig gewordenen gewerblichen Facharbeiter decken kann. Darüber hinaus wandern Berufswechsler (Bäcker, Kleidermacher usw.) vorwiegend in Form von angelernten Arbeitskräften in die Industrie ab. In beiden Fällen erspart sie sich Ausbildungskosten.

Ausbildung in Großbetrieben (Industrie)

Die industrielle Facharbeiterlehre beschränkt sich daher vorwiegend auf jene Berufe, die vom Gewerbe nicht »bereitgestellt« werden können, wie zum Beispiel Dreher, Werkzeugmacher, Betriebselektriker und -schlosser, Fernmeldemonteure.³⁴ Da die Industrie in erster Linie für ihren eigenen Facharbeiterbedarf ausbildet, wird sie eher an den qualitativen Aspekten der beruflichen Ausbildung interessiert sein. Die Vermittlung typischer industrieller Qualifikationen ist aber oft nur durch eine systematische und ausbildungsintensive Lehre gewährleistet; diese wiederum kann — will sie nicht den Charakter einer Anlern Tätigkeit annehmen — nur in den seltensten Fällen innerhalb des normalen betrieblichen Produktionsprozesses stattfinden. Ausbildungsprozesse werden daher in zunehmendem Maße in räumlich abgesonderte Lehrwerkstätten verlagert. Dort stehen dann den Lehrlingen eigene Ausbilder zur Verfügung, oft erhalten sie zusätzlichen theoretischen Unterricht. Für die Unternehmungen stellen

derartige Ausbildungseinrichtungen zunächst unproduktive Ausgaben dar, die erst mit einem längeren time-lag Erträge abwerfen. Die Industrie ist daher — im Gegensatz zum Kleingewerbe — nicht an einer Abwanderung der von ihr Ausgebildeten interessiert. Sie versucht sogar der drohenden Fluktuationsgefahr dadurch zu begegnen, indem sie ihre künftigen Facharbeiter möglichst betriebsspezifisch ausbildet. Trotz dieser Einschränkung ist der industrielle gegenüber dem gewerblichen Lehrling bevorzugt: selbst zu enge Spezialisierung kann die Kenntnis und Überschaubarkeit größerer Produktionsprozesse und das Vertrautsein mit einer Reihe von technischen Arbeitsvollzügen nicht verhindern beziehungsweise setzt sie oft voraus.³⁵

Die Lehrwerkstättenausbildung ist zwar die typische Form der industriellen Berufsausbildung, aber noch nicht typisch im Sinne von allgemein. Sie konzentriert sich vorwiegend in den Subbranchen der Metallindustrie. Der Großteil der Betriebe begnügt sich jedoch meist mit einer Lehrecke »irgendwo« in der Werkshalle, in der die Betreuung der Lehrlinge von einem Meister oder Facharbeiter »nebenbei« übernommen wird; von Ausbildungsqualität ist dann oft nicht mehr die Rede. In Österreich werden Lehrwerkstätten beziehungsweise Lehrecken statistisch nicht getrennt erfaßt; Rückschlüsse auf das quantitative und qualitative Ausmaß der Lehrwerkstättenausbildung in der Industrie sind daher nur bedingt zulässig. Von 1960 bis 1972 stieg die Zahl der Lehrwerkstätten und Lehrecken in Österreich von 149 auf 263 (+ 76,3 Prozent) und die in ihnen ausgebildeten Lehrlinge von 9.159 auf 13.070 (+ 42,7 Prozent). Damit stieg ihr Anteil an der Gesamtzahl der Industrielehrlinge von 45,5 auf 55,2 Prozent; bezogen auf alle im Gewerbe und in der Industrie in einer Ausbildung stehenden Jugendlichen von 8,5 auf 12,7 Prozent.³⁶ Das heißt nur jeder achte, einen Produktionsberuf erlernende Jugendliche in Österreich wird in gesonderten Ausbildungseinrichtungen ausgebildet.

Ausbildung in Kleinbetrieben (Gewerbe)

Der Anteil der gewerblichen Lehre nimmt zwar langfristig zugunsten der anderen Wirtschaftsbereiche ab, sie bleibt aber weiterhin die dominante Form der beruflichen Erstausbildung in Österreich. 1954 wurden 79.846 Lehrlinge im Gewerbe ausgebildet, 1973 waren es sogar 82.063.³⁷

Tabelle XI

Verteilung der Lehrlinge auf die einzelnen Sektionen der gewerblichen Wirtschaft (Kammersystematik) 1960 und 1973 (in Prozent)

	Gewerbe	Industrie	Handel	Fremdenverkehr	Verkehr
1960	62,0	14,3	20,5	2,8	0,4
1973	52,6	16,2	21,3	6,3	1,7

Quelle: Lehrlingsstatistik 1960 und 1973, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

Auch in Handel und Fremdenverkehr erfolgt die Lehrlingsausbildung vorwiegend in Kleinstbetrieben, die Ausbildungsbedingungen sind daher jenen im Gewerbe sehr ähnlich. In allen diesen Wirtschaftsbereichen ist die Berufsausbildung noch weitgehend am — bereits eingangs kritisierten — konservativen Konzept der »Berufserziehung« im Sinne einer berufsständischen Prägung der Gesamtpersönlichkeit orientiert. Im Vordergrund steht die Meisterlehre, die sich zur Aufgabe stellt, für den Selbstständigennachwuchs der gewerblichen Wirtschaft zu sorgen.

Die Praxis sieht so aus, daß die Ausbildung im Rahmen des normalen Geschäftsbetriebes erfolgt. Auftragslage und die vorhandene (meist technologisch rückständige) Produktionsausrüstung des jeweiligen Lehrbetriebes bestimmen weitgehend auch Art und Umfang der Ausbildung. Darüber hinaus fragt niemand den Lehrherrn nach seinen pädagogischen Fähigkeiten oder nach der technischen Ausstattung des Betriebes. In einer von der Tiroler und der Salzburger Arbeiterkammer in Auftrag gegebenen Untersuchung gab ein Drittel der befragten ehemaligen Lehrlinge an, daß die erforderliche Mindestausstattung an Ausbildungseinrichtungen in ihrem Lehrbetrieb nicht vorhanden war (bei den Bäckern war dies in 53 Prozent, den Tischlern in 51 Prozent und den Schlossern in 46 Prozent der Fälle nicht gegeben).³⁸ Die Ausbildung der gewerblichen Lehrlinge beschränkt sich meist darauf, daß sie die meiste Zeit mit den Gesellen zusammenarbeiten, die oft nicht die entsprechenden Qualifikationen für oder nur wenig Interesse an einer systematischen Ausbildung der Lehrlinge haben. Diese werden dann oft — vor allem zu Beginn der Lehrzeit — für Hilfsarbeiten oder Botengänge beansprucht. In der oben zitierten Untersuchung gaben 33 Prozent der Befragten an, während ihrer Lehrzeit oft mit berufsfremden Arbeiten beschäftigt worden zu sein. Wesentlich höher lagen die Angaben bei den Einzelhandelskaufleuten (52 Prozent), Köchen (50 Prozent), Friseuren (47 Prozent) und Bäckern (44 Prozent).³⁹ In der bereits erwähnten Befragung des ÖGB-Jugendreferates gaben 15 Prozent der Lehrlinge an, wöchentlich zehn Stunden und mehr (das heißt mehr als ein Drittel der betrieblichen Ausbildungszeit) für berufsfremde Tätigkeiten aufzuwenden.

Kleinbetriebe sind also primär an der wirtschaftlichen Nutzung der auszubildenden Arbeitskraft interessiert. Das erklärt sich aus ihrer wirtschaftlich bedrängten Lage (Konkurrenzdruck). Um so mehr müssen sie sich zur Verschleierung dieses Zustandes ideologischer Momente in der Berufsausbildung bedienen. So wird die Notwendigkeit, den Lehrling vollständig in den betrieblichen Ablaufprozeß zu integrieren, damit begründet, daß »das Hineinwachsen und Mitleben in einem Betrieb, das Kennenlernen der Sorgen eines Unternehmers, der Verkehr mit der Kundschaft nur in der Meisterlehre möglich ist«.⁴⁰ Das schwergewichtige Ausbildungsziel liegt hier (auf ideologischer Ebene) weniger in der Vermittlung berufsspezifischer Qualifikationen als in der Vermittlung von »standespolitischen Identifikationen«, die den Interessen der Arbeitnehmer oft entgegengesetzt sind. »Berufserziehung« reduziert sich in vielen Fällen nur noch auf die Disziplinierung des Arbeitsverhaltens. »Die Formung des jungen Menschen zum brauchbaren Glied der Gesellschaft

hängt vor allem von den Eltern, von der Schule und vom Lehrbetrieb ab. Alle diese Faktoren müssen von Jugendlichen *als Autorität anerkannt* werden, damit die Erziehung reibungslos vor sich gehen kann. Nach jahrhundertealten Grundsätzen, die auch in der heutigen Zeit unabänderlich sind, wird die Jugend zu tüchtigen Fachkräften herangebildet und zur Arbeitsmoral erzogen.«⁴¹ Da die Mehrzahl der Lehrlinge ohnehin mit lebenslänglicher Abhängigkeit zu rechnen hat, erscheint eine autoritäre Lehre als angemessene Vorbereitung für die spätere berufliche Tätigkeit. Abstrakte Arbeitstugenden sind dann auch oft die einzigen Qualifikationen, die Berufswechsler aufzuweisen haben. »Der Fall des Bäckergehilfen, der — statt am Backofen — schließlich am Hochofen oder in einem Walzwerk landet, ist typisch dafür; mehr als das frühe Aufstehen und das Arbeiten in großer Hitze hat er in seiner Lehre für seinen späteren Beruf nicht gelernt.«⁴²

Die Benachteiligung der Jugendlichen in unter- beziehungsweise monoindustrialisierten Wirtschaftsräumen

Die Chance, einen Ausbildungsplatz in einer Lehrwerkstätte oder in einem gewerblichen Kleinbetrieb zu erhalten, ist ungleich verteilt. Gerade das Postulat der Chancengleichheit läßt sich im System der betriebsbezogenen Berufslehre noch weniger als anderswo verwirklichen, denn das Angebot an Ausbildungsplätzen ist weitgehend abhängig von der vorhandenen Wirtschaftsstruktur, und diese ist bekanntlich nicht gleichmäßig entwickelt. 1973 gab es im Burgenland 3 Lehrwerkstätten beziehungsweise Lehrecken, in Kärnten 15. (Vgl. dazu Oberösterreich mit 80 Lehrwerkstätten und Wien mit 72.)⁴³ Wirtschaftlich schwach entwickelte Regionen und solche mit einseitiger Wirtschaftsstruktur weisen ein geringes beziehungsweise nur wenig differenziertes Angebot an Ausbildungsplätzen aus (siehe nachstehende Tabelle):

Tabelle XII
Verteilung der Lehrlinge auf die wichtigsten Sektionen
der gewerblichen Wirtschaft nach Bundesländern 1973

	Gewerbe	Industrie	Handel	Fremdenverkehr
Wien	41,5	26,4	18,4	4,8
Niederösterreich	60,2	12,8	19,3	6,2
Oberösterreich	51,7	20,1	22,1	3,2
Salzburg	52,1	10,0	23,0	10,7
Tirol	54,8	9,1	24,7	9,2
Vorarlberg	50,6	17,8	20,8	5,8
Kärnten	56,9	11,2	23,1	6,7
Steiermark	50,3	16,4	22,7	7,6
Burgenland	73,0	3,9	15,8	7,3

Quelle: Lehrlingsstatistik 1973, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

Für den Jugendlichen des Burgenlandes, dem kaum Ausbildungsplätze in der Industrie zur Verfügung stehen, bedeutet das konkret, daß er zum Beispiel nicht den Beruf eines Elektromechanikers, Fernmeldemonteurs, Starkstrommonteurs, um nur einige zu nennen, in seinem Bundesland erlernen kann. Wirtschaftliche »Rückständigkeit« hat oft ihr Pendant im Überwiegen »ständischer« Strukturen. Das quantitative und qualitative Angebot an Ausbildungsstellen, das ohne übermäßigen Zeit- und Kostenaufwand von Jugendlichen aus entlegenen Landgemeinden erreicht werden kann, ist — verglichen mit den Möglichkeiten im Bereich städtischer Siedlungen beziehungsweise industrieller Ballungszentren — äußerst gering; sie sind besonders diskriminiert. Ein Großteil von ihnen ist daher gezwungen, im örtlichen Umkreis eine Lehrstelle anzunehmen, ohne Rücksicht darauf, ob er später in diesem Beruf als Facharbeiter Verwendung finden kann. Die Folgen davon sind unter anderem hohe Lehrlingsquoten als Ausdruck von »Lehrlingszüchtereie«:

Tabelle XIII

Lehrlingsquoten in ausgewählten, häufigen Lehrberufen im Gewerbe nach Bundesländern, 1964

Lehrberuf	Wien	Kärnten	Steiermark	Burgenland
Kleidermacher	14,9	73,9	63,1	61,5
Friseure	36,4	51,2	42,3	60,1
Kfz-Mechaniker	39,7	60,1	62,0	52,4
Maler und Anstreicher	18,5	49,9	48,3	60,0

Quelle: Berechnet aus: Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung 1964, Lehrlingsstatistik 1964, Bundeswirtschaftskammer.

Berufswahl und Ausbildungsort richten sich daher weniger nach den Kriterien von Eignung und Neigung, sondern sind weitgehend von wirtschaftsstrukturellen »Zufällen« bestimmt. Die Überwindung dieser Barrieren bleibt der Opferbereitschaft des einzelnen überlassen: So sind zum Beispiel zwei Drittel aller burgenländischen Lehrlinge Pendler, rund die Hälfte von ihnen hat ihre Lehrstelle außerhalb des Bundeslandes.⁴⁴ Die Bindung der Berufsausbildung an den Betrieb ist gleichzeitig Bindung an die gegebene Wirtschaftsstruktur und damit oft Berufsausbildung für die Vergangenheit.

Die Benachteiligung der Mädchen

Wie bereits erwähnt, konzentriert sich die Berufsausbildung der Mädchen auf den tertiären Berufssektor: mehr als die Hälfte aller weiblichen Lehrlinge erlernt einen Handelsberuf. Auch hier erfolgt die Ausbildung vorwiegend in Kleinstbetrieben und richtet sich nach den Erfordernissen des täglichen Geschäftsablaufes: je nach Frequenz kommt es zu Überbelastung (ständige Kundenbedienung) oder zu Leerläufen (Kompensation durch Bedienertätigkeiten) in der Ausbildung. Relativ ungünstige Arbeitsbedingungen während der Lehrzeit und später nur beschränkte berufliche Aufstiegsmöglichkeiten sind oft kennzeichnend für diesen Beruf.

Nicht viel anders — was Ausbildungsqualität und Berufsperspektiven anbelangt — verhält es sich bei jenen rund 30 Prozent der Mädchen, die im Gewerbe in Ausbildung stehen. Hier treffen sämtliche diskriminierend wirkende Faktoren zusammen, wie 1. Konzentration in Kleinbetrieben:

Tabelle XIV
Verteilung der Lehrlinge nach Geschlecht und Größenklassen
im Klein- und Dienstleistungsgewerbe, 1971

Größenklasse (unselbständig Beschäftigte)	Mädchen		Burschen	
	Prozent	Prozent kumuliert	Prozent	Prozent kumuliert
1— 4	44,4	—	18,0	—
5— 9	26,9	71,3	19,6	26,9
10—19	11,6	82,9	15,9	53,5
20 und mehr	4,5	87,4	4,7	58,2

Quelle: Gewerbestatistik 1971, 2. Teil (eigene Berechnung).

2. Konzentration auf Lehrberufe, die vorwiegend zur Kategorie der sogenannten »aussterbenden« Berufe zählen:

Tabelle XV

Zu- beziehungsweise Abnahme (in Prozent) der Betriebe und unselbständig Beschäftigten in den häufigsten gewerblichen Lehrberufen nach Geschlecht

Weibliche Lehrlinge (Veränderungen 1971/1964)	Betriebe	unselbständig Beschäftigte
Wäschewarenerzeuger	— 43,3	— 30,8
Sticker, Stricker, Wirker	— 51,9	— 24,5
Hutmacher	— 62,6	— 20,1
Kleidermacher	— 63,0	— 15,9
Friseure	— 24,8	— 7,0
Fotografen	— 34,3	+ 25,0
Zuckerbäcker	+ 27,3	+ 45,1
Männliche Lehrlinge (Veränderungen 1971/1964)	Betriebe	unselbständig Beschäftigte
Bäcker	— 29,1	— 4,6
Schlosser	— 6,8	— 1,3
Maler und Anstreicher	— 15,7	— 0,2
Maurer	+ 9,7	+ 2,0
Tischler	— 29,9	+ 5,2
Gas- und Wasserleitungsinstallateure	+ 19,0	+ 15,1
Kfz-Mechaniker	+ 11,6	+ 40,1

Quelle: Berechnet aus: Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung 1964, 1. Teil. Die unselbständig Beschäftigten in der gewerblichen Wirtschaft 1971, Bundeswirtschaftskammer.

Bei den von den Mädchen erlernten Berufen ist ein weitaus stärkerer Rückgang sowohl in der Zahl der Betriebe als auch der unselbständig Beschäftigten zu beobachten als in den »typischen« Männerberufen. Die traditionelle Unterscheidung zwischen typischen Männer- und Frauenberufen deckt sich zum Teil mit der Differenz zwischen Berufen, in denen besser beziehungsweise schlechter ausgebildet wird, sie deckt sich aber auch mit der Differenz zwischen Berufen, in denen das künftige »Beschäftigungsrisiko« niedriger beziehungsweise höher ist. Auf der Ebene gewerblicher Tätigkeiten und ihres Funktionswandels (zunehmende Verlagerung in den Bereich der Reparatur, Installation und Montage) entspricht dies der Unterscheidung zwischen Berufen des Reparaturhandwerks und solchen traditionell-handwerklicher Produktion. Die geschlechtsspezifische Berufsausbildung ist so konsequentes Abbild der allgemeinen Diskriminierung der berufstätigen Frau: Frauen sind vorwiegend in strukturschwachen Industriezweigen (Textil, Bekleidung) beschäftigt; Mädchen — sofern sie überhaupt in Produktionsberufen ausgebildet werden — in strukturschwachen Gewerbebezügen (Wäschewarenerzeuger, Kleidermacher). Damit verlängert sich die allgemeine Benachteiligung der Frau quasi »natürlich« in die Berufsausbildung der Mädchen hinein.

Schlußbemerkung

Es wurde aufgezeigt, daß das in Österreich praktizierte Berufsausbildungssystem nicht auf den Ausgleich von sozialen Chancen hinorientiert ist, sondern im Gegenteil die bestehenden gesellschaftlichen Ungleichheiten noch mehr verstärkt. »Wie gut oder schlecht die Berufsausbildung im einzelnen auch sein mag, soweit sie auf bestimmtem Niveau und für gegebene Berufe ausbildet, reproduziert sie das gesellschaftliche System der Arbeitsteilung, der Berufe und Statusunterschiede.«⁴⁵ Die oft extensive Beschäftigung der Lehrlinge mit unqualifizierten beziehungsweise lehrberuffremden Tätigkeiten ist nur die augenfälligste Form der Diskriminierung. Dazu kommt noch: die unzureichende Ausstattung der Lehrfirmen, die allgemein pädagogische Planlosigkeit der Ausbildung, die Unterdrückung individueller Interessen (viele Kleinbetriebe sind noch immer gewerkschaftsfeindlich eingestellt) und das Festhalten an überholten gesellschaftspolitischen Traditionen. Die Folgen sind unter anderem: hohe Fluktuationsraten⁴⁶ (vor allem im Gewerbe und im Fremdenverkehr), hohe Berufswechselquoten bei den gewerblichen Facharbeitern, oft nur geringe berufliche Aufstiegsmöglichkeiten, wie überhaupt das Fehlen von beruflicher Weiterqualifikation.⁴⁷ Alle diese Merkmale von Benachteiligung treffen auf die hier erwähnten Gruppen, Mädchen und Landjugend, im verstärkten Ausmaß zu; daß heißt, das System der berufsbezogenen Lehre tendiert dazu, bestehende Ungleichheiten und Benachteiligungen zu potenzieren.

ANMERKUNGEN

1	Schüler der Sekundarstufe II (AHS, BHS, mittlere FS)	Lehrlinge
1955/56	70.723	145.092
1960/61	84.065	140.986
1973/74	167.663	154.621

- Bereits aus dieser Funktionsbestimmung heraus kann Bildungspolitik nicht länger als bloß außerökonomisches Ereignis begriffen werden, das lediglich die institutionellen Rahmenbedingungen für die berufliche beziehungsweise qualifikationsmäßige Zusammensetzung des gegenwärtigen und künftigen Arbeitskräftepotentials abgibt. Da das Bildungssystem im zunehmenden Maße zu einer entscheidenden Bestimmungsgröße für die Qualität der menschlichen Arbeit wird, wirkt es nicht nur konstitutiv in den Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik hinein, sondern beeinflusst auch weitgehend die quantitativen wie qualitativen Aspekte des künftigen Wachstumsprozesses.
- Baethge, Martin: Ausbildung und Herrschaft. Unternehmerinteressen in der Bildungspolitik; Frankfurt/Main, 1970, S. 86.
- Die dadurch bedingte »Bildungsferne der Berufsbildung« beziehungsweise »Praxisferne der Bildung« (Baethge) hat weitreichende Folgen sowohl für die gegenwärtige wie auch zukünftige soziale und bewußtseinsmäßige Lage der Auszubildenden. Es fällt auf, daß gerade diese Aspekte in den bisherigen bildungspolitischen Diskussionen kaum behandelt werden. Sofern überhaupt Reformen im Bereich der Berufsausbildung in der Öffentlichkeit diskutiert werden, so fast ausschließlich nach Kriterien ihrer ökonomischen Effizienz (wie kann man die für eine funktionsfähige Wirtschaft benötigten Facharbeiter am besten und kostengünstigsten ausbilden?). Nicht aber Fragen, die sich an der Forderung sozialer Chancengleichheit beziehungsweise politischer Mündigkeit der Lehrlinge orientieren.
- Berechnet aus den Unterlagen der Lehrlingsstatistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1973.
- Auch Hans Wurzwallner kommt in seiner verlaufsstatistischen Untersuchung an steirischen Mittelschülern zu ähnlichen Ergebnissen. Anhand von Beschulungsquoten (relativer Anteil einer Gruppe bei den Schülern / relativer Anteil einer Gruppe in der Bevölkerung) zeigt er, daß die Rekrutierung von Mittelschülern schichtspezifisch erfolgt: innerhalb der Gruppe der Unselbständigen waren die Angestellten mit 145 Prozent überrepräsentiert, die Arbeiter mit 52 Prozent unterrepräsentiert. Hans Wurzwallner: Der Einfluß sozio-kultureller Faktoren auf den Schulerfolg. In: Peter Seidl: Ausleseschule oder Gesamtschule?, Innsbruck-Wien-München 1972, S. 61.
- Über den Ausbildungsbereich ist nur wenig sozialstatistisches Material verfügbar. Eine Ausnahme bildet die Hochschulstatistik:

Beruf des Vaters	WS 1969/70	WS 1973/74
Selbständig und freiberufliche Tätigkeit	29	27
davon: Landwirte	5	6
Angestellte und Beamte	55	55
Arbeiter (einschließlich Arbeiter im öffentlichen Dienst)	13	11
Sonstige beziehungsweise keine Berufsangabe	3	7

Vgl. dazu die soziale Schichtung des Berufstätigen nach den Ergebnissen der Volkszählung 1971: Selbständige und mithelfende Familienangehörige: 21,2 Prozent, Angestellte und Beamte: 35,5 Prozent, Facharbeiter und sonstige Arbeiter: 43,3 Prozent. »In dem Maße, in dem die Studentenzahlen bei gleichbleibender Verteilung auf soziale Schichten anwachsen, in dem Maße erhöhen sich auch alle jeweiligen Ausmaße der Chancen-Wahrnehmung, zugleich aber auch die Unterschiede derselben. Das Bildungsgefälle nimmt zu!« Sigurd Höllinger: Die soziale Selektion im Zugang zum Hochschulstudium. In: Peter Seidl, a. a. O., S. 121.

- 8 Dies läßt sich schon allein anhand der vorigen Tabelle ersehen. In diesem Zusammenhang stellen Rosenmayr et al. fest: »Vor allem ist das durchschnittliche Familieneinkommen bei den Mittelschülern fast doppelt so hoch als bei den Lehrlingen. Damit wird eindeutig die Auffassung widerlegt, daß der Besuch einer Mittelschule generell von der Opferbereitschaft der Eltern abhängt. Anhand der Einkommensverhältnisse könnten wir vermuten, daß für mindestens die Hälfte der untersuchten Familien von Mittelschülern der Schulbesuch leichter zu finanzieren ist als für jene Kreise, aus denen die Lehrlinge kommen.« Jugend in Wirtschaft..., a. a. O., G 16.
- In einer Befragung, die 1967 von Eva Köckeis durchgeführt wurde, meinten 20 Prozent der Arbeitereltern, daß sie sich den Besuch eines Gymnasiums nicht leisten können. Vgl. Eva Köckeis: Zum Wertkonflikt zwischen Arbeitersubkulturen und der Schule. In: Seidl Peter, a. a. O., S. 49.
- 9 »Von einem Wertkonflikt auf latenter Ebene wollen wir dann sprechen, wenn die kognitiven Fähigkeiten oder die Motivationen sowie die Beurteilungsgewohnheiten und Bewertungen, die eine Subkultur von ihren Angehörigen fordert, nicht in Einklang stehen mit jenen, die von der Bildungs- und Ausbildungsinstitution verlangt werden.« Eva Köckeis, a. a. O., S. 38.

- 10 Anteile der Eltern beziehungsweise Kinder (in Prozent), welche das Gymnasium als diejenige Sekundarschultype bezeichneten, die

(1) den Absolventen die besten Aussichten auf hohe Verdienste bietet			
(2) am besten die Kenntnisse vermittelt, die »du später brauchen wirst«			
(3) Anteil der Kinder, die im folgenden Schuljahr tatsächlich das Gymnasium besuchten.	(1)	(2)	(3)
Landwirte	84	68	6
Hilfsarbeiter	74	65	3
Angelernte Arbeiter	77	66	8
Facharbeiter	80	69	17
Nicht-manuell Tätige	77	72	30
untere Mittelschicht	88	78	56
obere Mittelschicht	100	100	73

Quelle: Eva Köckeis, a. a. O., S. 50.

- 11 Selbst wenn das Schulsystem einheitlich strukturiert wäre, käme es zu keinem Ausgleich vor Sozialchancen. Um kompensatorisch zu wirken, müßten für Unterschichtkinder zusätzliche Einrichtungen (Schulkindergärten, Ganztageschulen, Förderkurse usw.) geschaffen werden.
- 12 Die Überreste dieser Epoche handwerklicher Spezialisierung findet man heute noch in der österreichischen Lehrberufsliste (übrigens Lehrberufe, die schon seit Jahren nicht mehr erlernt werden — Stand 1974): zum Beispiel Fächermacher, Futteralmacher, Guillocheur, Hohlglasflächenschleifer, Kachelhersteller, Kammacher und Haarschmuckerzeuger, Knopfmacher, Perlmutterdrechsler, Pfeifenschneider, Pinselmacher, Seifensieder, Wachszieher, Strohhuterzeuger und andere.
- 13 Das soll nicht heißen, daß es zur totalen Auflösung der vorhandenen Berufsstrukturen kam. Das Handwerk blieb als selbständiger Produktionszweig weiterhin bestehen und behielt bis zum heutigen Tage seine dominierende Stellung als Ausbildungsstätte des Berufsnachwuchses bei. Hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Bedeutung unterlag es jedoch einem grundlegenden Funktionswandel: das Handwerk wurde zusehends in den Reparaturbereich abgedrängt oder zu bloßem »Anhängsel« von Großbetrieben. Das stellte Robert Danneberg bereits 1907 fest: »Zunächst gibt es noch immer eine Anzahl von Gewerbebezügen, in denen die Vorteile des Großbetriebes gegenüber dem Kleinbetrieb noch nicht besonders große sind. In einer Reihe von Gewerben ist es Aufgabe der Kleinbetriebe, die Halbfabrikate der Großbetriebe marktfertig zu machen. Insbesondere als Reparaturwerkstätten sind die Kleinbetriebe noch immer von weittragender Bedeutung.« Robert Danneberg: Staatslehrwerkstätten, Wien 1907, S. 9.
- 14 Hier sei nur kurz angemerkt, daß die ersten industriellen Lehrwerkstätten in Österreich nach dem DINTA-System (Deutsches Institut für technische Arbeitsschulung) organisiert waren. Ziel dieser Einrichtungen war die Erziehung des Arbeiters zu

einem tüchtigen, selbstbewußten, werkstreuen Mitarbeiter, der sich mit der bestehenden Wirtschaftsordnung verbunden fühlte. Sie dienten vorwiegend zur Rekrutierung von »Gelben«.

- 15 Solange die abhängige Mehrheit keinen Einfluß auf den technisch-organisatorischen Inhalt betrieblicher Ablaufprozesse hat, müssen entsprechende, in ihrem Interesse liegende Änderungen von außen bewirkt werden; in diesem Fall durch eine grundlegende Umgestaltung des Berufsausbildungssystems.
- 16 Berufswechselquote in den häufigsten Lehrberufen:

	insgesamt	männlich	weiblich
Schneider	63,3	58,4	65,1
Bäcker	61,6		
Kfz-Mechaniker	56,1		
Tischler	52,7		
Friseure	49,8	56,7	46,4
Einzelhandelskaufmann	49,7	53,4	46,4
Kellner	48,8	50,2	43,2
Fleischer	48,3		
Elektroinstallateure	40,9		
Köche	36,9	31,4	47,6
Maurer	36,9		

Quelle: Berechnet aus: Der Bildungsstand der österreichischen Bevölkerung. Ergebnisse der Volkszählung 1971. Bearbeitet vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1974, 309/18. Heft.

Rund 18 Prozent derjenigen, die im Jahre 1952 in einer Lehrausbildung standen (siehe Tabelle IV) übten 1972 eine Hilfs- oder Anlern Tätigkeit aus. Auch aus der ATA-Studie geht hervor, daß 22 Prozent der befragten Facharbeiter »überqualifiziert« sind, indem sie an Arbeitsplätzen beschäftigt sind, die nur eine kurze Anlernzeit erfordern (Siehe: Arbeiter und Angestellte im technischen Wandel, Journal für angewandte Sozialforschung 1/1972, S. 7).

- 17 Burkhart Lutz: Vorläufige Notizen zur gesellschaftlichen und politischen Funktion von Beruf. In: Berufsausbildung — Reformpolitik in der Sackgasse?, Reinbek bei Hamburg, 1974, S. 32.
- 18 Bericht zur Lehrlingsstatistik, a. a. O., S. 23.
- 19 Rückläufige Besetzungszahlen in einigen Lehrberufen bedeuten noch nicht, daß für diese Berufe keine Lehrplätze angeboten werden. So ist zum Beispiel gerade bei den Nahrungsmittelherstellern (obwohl hier die Berufswechselquoten besonders hoch sind) eine unvermindert starke Nachfrage nach Lehrlingen festzustellen. Je geringer die zukünftige Verwertungschance einer Berufsqualifikation, desto größer ist oft die Zahl der angebotenen Lehrstellen (inverses Angebot).
- 20 Im Zeitraum 1964 bis 1971 ging die Anzahl der Betriebe bei folgenden Berufsgruppen besonders stark zurück (in Klammern der prozentuelle Rückgang der Lehrlinge): Schuhmacher —86,2 Prozent (—75,6), Binder, Korb- und Möbelflechter —82,7 Prozent (—74,7), Wagner- und Karosseriebauer —74,8 Prozent, Schmiede —64,4 Prozent (—32,2), Kleidermacher —63,0 Prozent (—41,2) und Sticker —51,9 Prozent (—58,9). (Berechnet aus: Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung 1964, Erster Teil. Die unselbständig Beschäftigten der gewerblichen Wirtschaft, 1971).
- 21 Berechnet aus: Bericht zur..., a. a. O., S. 22 f. Der Bildungsstand..., a. a. O., Tabelle VIII.
- 22 »Insgesamt kann man feststellen, daß der Anteil der Mädchen an den Lehrlingen eine leicht sinkende Tendenz aufweist, während ihr Anteil an den jugendlichen Arbeitnehmern insgesamt eher steigt. Diese Entwicklung im Zusammenhang mit der weiterhin starken Beschränkung der Mädchen auf einige wenige typische Lehrberufe zeigt, daß die Qualifikation der Arbeitnehmerinnen nicht in demselben Ausmaß wie ihr Anteil an den Arbeitnehmern zunimmt; die Tatsache, daß Frauen in der Mehrzahl als Arbeitskräfte niedriger Qualifikation eingesetzt werden, dürfte sich in den nächsten Jahren kaum ändern.« Bericht zur..., a. a. O., S. 14 f.

- 23 Vgl. Ewald Walterskirchen: Effizienzkriterien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. In: Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik. Hrsg. von Felix Butschek, Wien 1975, S. 192 ff.
- 24 Typische Mädchenlehrberufe in Österreich nach dem Grad ihrer Ausprägung (= weibliche Lehrlinge in Prozent der Lehrlinge in diesem Beruf), Stand 1973: Damenkleidermacher 97,6, Wäschewarenhersteller 97,5, Herrenkleidermacher 91,2, Naturblumenbinder 90,7, Friseur und Perückenmacher 90,4, Drogist 80,0, Einzelhandelskaufmann 74,2, Bürokaufmann 73,0, Industriekaufmann 67,0. Quelle: Bericht zur ..., a. a. O.
- 25 Quelle der Berechnungen siehe Fußnote 21.
- 26 Das trifft auch für einen Teil, der in einem Produktionsberuf ausgebildeten Mädchen zu (zum Beispiel Schneiderinnen). »In einigen Industriegruppen wird der gewerbliche Facharbeiter schon heute nicht mehr gefragt, sondern die Produktion auf relativ kurzfristige Anlernverhältnisse aufgebaut... Schon heute müssen viele im gewerblichen Lehrberuf ausgebildete Facharbeiter darauf verzichten, ihre Kenntnisse zu verwerten, viele haben in oft ganz berufsfremde Tätigkeiten umgewechselt. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch die kollektivvertragliche Lohnpolitik diesen Realitäten Rechnung trägt.« (Gerhard Weissenberg: Das Berufsausbildungsgesetz — kein Abschluß. In: Berufsausbildung heute. Zusammengefasst von Franz Mrkvicka, Wien s. a., S. 12.) In einigen Fällen hat sie dies auch schon getan — bezeichnenderweise bei den ökonomisch schwächsten Gruppen — zum Beispiel in der Textil- und Bekleidungsindustrie, wo die einzelnen Lohngruppen sich nicht nach der Art der Qualifikation, sondern der ausübenden Tätigkeit richten, egal ob diese nun von einer angelernten oder diesen Beruf gelernten Arbeitskraft ausgeführt wird.
- 27 Wolfgang Lempert/Heinrich Ebel: Lehrzeitdauer, Ausbildungssystem und Ausbildungserfolg. Freiburg im Breisgau, 1965, S. 189.
- 28 Berufstätige nach ausgewählten Berufsgruppen und der Art ihrer abgeschlossenen Schul- beziehungsweise Berufsausbildung (in Prozent):

Von 100 in diesem Beruf Beschäftigten, hatten ... folgende Ausbildung	mittlere Fachschule	Lehr- ausbildung	nur Pflicht- schulabschluß
Kellner	8,6	26,1	64,1
Köche	4,9	30,3	64,4
Händler und Verkäufer	9,2	44,0	41,0
Friseure	0,9	71,5	27,3
Kaufmännische Berufe	24,3	25,8	25,1
Übrige Büroberufe	31,7	26,3	31,7
Maurer	1,4	64,2	34,0
Schlosser	1,7	69,4	28,3
Kfz-Mechaniker	1,3	59,2	38,7
Elektroinstallateure	5,7	59,1	33,6

Quelle: Berechnet aus: Der Bildungsstand der Bevölkerung, a. a. O. Eine Ausnahme von den im Text besprochenen Substitutionsprozessen bildet lediglich der Friseurberuf. Doch auch hier scheint eine Verkürzung der Lehrzeitdauer, wie sie in anderen westeuropäischen Ländern erfolgt ist, angemessen.

- 29 Eine vom IFES im Auftrag des Jugendreferates des ÖGB im Herbst 1972 durchgeführte Untersuchung stellt fest, »daß die Ausbildungsverhältnisse in der Industrie — und parallel dazu in den Großbetrieben — weitgehend befriedigend sind, während im Handel und im Gewerbe deutliche, im Fremdenverkehr jedoch alarmierende Mängel (!) festzustellen sind«.
- 30 Berechnet aus: Lehrlingsstatistik 1971 und Die unselbständig Beschäftigten der gewerblichen Wirtschaft 1971, beides hrsg. von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.
- 31 Claus Offe: Berufsausbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt/Main 1975, S. 108.
- 32 Arbeitskräfteprobleme und Arbeitskräftepolitik in Österreich. Bericht der Prüfer, OECD 1965, V/9.

33 Vom gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt stellt dies eine kontinuierliche Subventionierung des Handwerkes in Form von billigen Arbeitskräften dar.

34 Verteilung der Lehrlinge in der Industrie auf die zehn häufigsten Lehrberufe 1973.

	Industrie		Gewerbe	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent
1. Maschinenschlosser	3.590	14,3	353	0,4
2. Industriekaufmann	3.356	13,3	—	—
3. Kfz-Mechaniker	2.135	8,5	12.581	15,3
4. Werkzeugmacher	1.818	7,2	228	0,3
5. Betriebsschlosser	1.752	7,0	2	0,0
		50,3		
6. Betriebselektriker	1.395	5,5	9	0,0
7. Bürokaufmann	1.175	4,7	2.596	3,2
8. Dreher	984	3,9	11	0,0
9. Fernmeldemonteur	813	3,2	—	—
10. Technischer Zeichner	792	3,1	338	0,4
		70,7		

Quelle: Berechnet aus: Lehrlingsstatistik 1973, 2. Teil, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

35 In einer in Österreich durchgeführten Erhebung wurde verglichen, welche Lehrlinge bei den Lehrabschlußprüfungen für Elektromechaniker die besten Ergebnisse erzielten. Die insgesamt 377 Lehrlinge mit Lehrwerkstättenausbildung hatten um 7 Prozent bessere Ergebnisse in den theoretischen Prüfungen und gar 16 Prozent bessere Resultate in den praktischen Prüfungen als die insgesamt 195 Lehrlinge mit Ausbildung lediglich am Arbeitsplatz. Vgl.: Lehrlinge in Europa. Cif-Veröffentlichungen, Internationales Arbeitsamt, Genf 1966, S. 130.

36 Berechnet aus: Jahrbücher der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Jahrgänge 1960 und 1972, Lehrlingsstatistik der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft für die Jahre 1960 und 1972.

37 Quelle: Lehrlingsstatistik 1973, 1. Teil, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

38 Rudolf Weiss: Berufsausbildung und Berufslaufbahn von Lehrlingen, 1974, S. 25.

39 Ebenda, S. 29.

40 Nachwuchs für die Wirtschaft, Handelskammer für Niederösterreich, 1967, S. 12.

41 Ebenda, S. 53.

42 Wolfgang Dietrich Winterhager: Lehrlinge — die vergessene Majorität, Weinheim - Berlin - Basel 1972, S. 17.

43 Vgl. Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 1975, ÖAKT, S. 125.

44 Vgl.: Die Jugendpendler des Burgenlandes, Wien 1965, S. 69.

45 Wilke Thomssen: Zum Klassencharakter der Berufsausbildung. In: Privilegierung und Nichtprivilegierung im Bildungssystem, Hrsg. György Széll, München 1972, S. 201.

46 Fluktuation der Lehrlinge (Lösungsraten in Wien, 1972):

Gewerbe	19,1	Industrie	11,6
Bäcker	34,0	Handel	17,5
Tischler	29,2	Fremdenverkehr	21,8
Maler und Anstreicher	29,2		
Friseure	28,0		

Quelle: Lehrlingsstatistik 1972, Handelskammer Wien (eigene Berechnungen).

47 In der Untersuchung der Salzburger und der Tiroler Arbeiterkammer gaben 78 Prozent der Befragten an, in den letzten 10 Jahren nach ihrer Auslehre keine zusätzlichen beruflichen Qualifikationen erworben zu haben. 2 Prozent legten die Werkmeisterprüfung ab, weitere 10 Prozent die gewerbliche Meisterprüfung. Vgl. Rudolf Weiss, a. a. O., S. 57.

Strukturwandel und regionalpolitische Problematik der Papierindustrie

Rainer Juch

Die papiererzeugende Industrie beschäftigt in ihren einunddreißig in Halbkreisform um den Alpenhauptkamm gelegenen Betriebsstätten gegenwärtig rund 13.000 Arbeitskräfte. In der Folge wird die regionalpolitische Bedeutung der Branche präzisiert: Es werden einige ihrer Spezifika aufgezeigt, die sie in den letzten Jahren des öfteren ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion gerückt haben. Weiters wird der augenblickliche Einfluß deutlich gemacht, den die Papier- und Zellstofffabriken auf die Strukturen der Standortgemeinden, etwa auf Grund ihres Arbeitsplatzangebots, ausüben. Vor diesem Hintergrund werden dann die möglichen regionalpolitischen Folgen verschiedener wirtschaftspolitischer Maßnahmen dargestellt, die gegenwärtig zur Verbesserung der Situation der Branche zur Wahl stehen. Auf diese Art soll in die aktuelle Diskussion um die papiererzeugende Industrie eingegriffen und ein regionalpolitischer Standpunkt formuliert werden, der die Interessen ihrer Beschäftigten vorrangig berücksichtigt.

1. Einige Gründe für die Untersuchung

Ein derartiger Versuch ist bisher noch nicht unternommen worden: weder in der vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen erstellten Studie über die Lage der Papierindustrie im Licht der Auswirkungen der Integration Österreichs in die EG¹ noch in der vom Verband der österreichischen Papierindustriellen veröffentlichten Strukturanalyse der Branche² werden

1 Diese Arbeit stellt einen Teil einer umfangreichen Untersuchung jener Probleme dar, die durch die Integration für die verschiedenen österreichischen Industrien entstehen.

2 Strukturanalyse der österreichischen Papierindustrie, erstellt im Auftrag der Vereinigung österreichischer Papierindustrieller, teilweise veröffentlicht 1972.



Standortprobleme und ihre Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Beschäftigte behandelt. Dies scheint jedoch dringend geboten. Immerhin sind die Beschäftigten der Papierfabriken, häufig identisch mit einem beträchtlichen Teil der arbeitsfähigen Wohnbevölkerung der Standortgemeinden, von ihren Betrieben stets direkt abhängig gewesen; sie haben also die Auswirkungen von Strukturschwächen der Branche am deutlichsten verspürt. Ebenso werden sie auch von künftigen wirtschaftspolitischen Eingriffen in die Papierindustrie unmittelbar betroffen sein.

Die Untersuchung beschäftigt sich mit jenen Betrieben, in denen Papier und Zellstoff erzeugt wird. Sie haben stets besonderen Einfluß auf die Gemeinden ausgeübt, in denen sie angesiedelt sind, oft verfügen diese mit Ausnahme des papiererzeugenden Betriebs über keine Industrien. Dieser Umstand ist historisch zu erklären. Die Papierindustrie gehört in Österreich zu den traditionellen Industriezweigen. Sie stellt an ihre Standorte seit jeher zwei wesentliche Anforderungen, das Vorhandensein des Fabrikationshilfsstoffs Wasser in ausreichender Menge und Qualität und die Nähe des Holzes als Rohmaterial. Während die sozioökonomische Entwicklung seit der ersten industriellen Revolution die Bedeutung industrieller Standortfaktoren oftmals extremen Wandlungen unterworfen hat, kann für die papiererzeugende Industrie kein nennenswerter Bedeutungsverlust traditioneller zugunsten anderer Standortfaktoren nachgewiesen werden. Dadurch blieb, während andere traditionelle Industriezweige ihre Produktion einstellten oder in einer Weise veränderten, daß damit auch ein Wechsel des Standorts verbunden war und sie dem Trend zur Agglomeration folgen konnten, die Lokalisation der Papierfabriken vielfach unverändert: Standorte sind vor allem Gemeinden des oberösterreichischen und niederösterreichischen Alpenvorlands, als zweite Zone der Erzeugung kann das südliche Steinfeld und die Bucklige Welt angesehen werden. Die Produktionsorte der Steiermark liegen in der Mur-Mürz-Furche, die des südlichen Österreich an Zubringerflüssen der Drau. In Westösterreich wird in drei

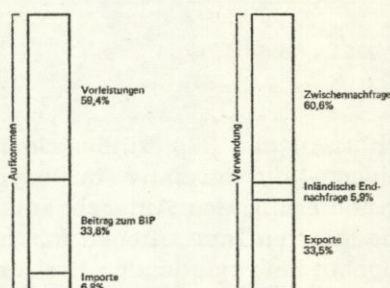
Gemeinden Papier erzeugt, es sind dies Industrieorte an Ill, Inn und Salzach. Rund die Hälfte der Papier- und Zellstofffabriken ist in Gemeinden angesiedelt, in denen heute sonst keine Industrie, bestenfalls lokales Gewerbe, zu verzeichnen ist. Es handelt sich um Orte, in denen auf Grund geringer Standortrentabilität für private Unternehmer auch keine industriellen Neugründungen zu erwarten sind. So sind die Beschäftigten in vielen Fällen vom Papierbetrieb existentiell abhängig.

In den letzten Jahren haben deshalb auch verschiedene strukturelle Schwächen der papiererzeugenden Industrie auf ihre Beschäftigten bedeutende soziale Auswirkungen gehabt. Über die Ursachen dieser Struktur-schwächen ist viel geschrieben worden. Vor allem wird die Häufigkeit der branchenspezifischen Konjunkturschwankungen genannt, die eine rechtzeitige Abstimmung der Produktions- und Investitionsprogramme durch die Unternehmen erschwert hätte. Gründe für diese konjunkturellen Schwankungen werden wiederum in der Exportabhängigkeit der Branche gesehen, da rund die Hälfte der Produktion im Ausland abgesetzt wird, gleichzeitig wird ihre oftmals azyklische Entwicklung von Kapazität und Absatzmöglichkeit ins Treffen geführt.

Die Bedeutung der Papiererzeugung für die österreichische Industrie zeigen die Tabellen I und II sowie Abbildung 1. Die Konjunkturlage der papiererzeugenden Industrie änderte sich seit 1969 einige Male (siehe Abbildung 2). In dieses Jahr fiel eine Aufschwungphase der Konjunktur auf den internationalen Papiermärkten. Die Ausweitung des Papier- und Pappeverbrauchs führte zu einem Produktionsanstieg der Branche, die nun in die Lage versetzt war, zusätzliche Produktionsmengen ohne Schwierigkeit abzusetzen. 1970 war der Kulminationspunkt des konjunkturellen Aufschwungs erreicht, der internationale Papiermarkt zeigte früher als andere Branchen Abschwächungstendenzen. Die Realisierung von Investitionsvorhaben in anderen papierproduzierenden Ländern schuf zusätzliche Produktionskapazitäten, die auf vielen Sektoren einen starken Angebotsdruck verursachten.

Abbildung 1

Die Zusammensetzung von Aufkommen und Verwendung in der Papiererzeugung



Quelle: Input-Output-Tabelle Österreich 1964.

Tabelle I

Produktionswerte der Papiererzeugung und der österreichischen Industrie insgesamt

	1972		1973	
	in 1000 S	in Prozenten	in 1000 S	in Prozenten
Papiererzeugung	10,980.443	4,35	11,945.602	4,47
österr. Industrie	252,239.885	100	266,915.109	100

Quelle: Industriestatistik 1973.

Tabelle II

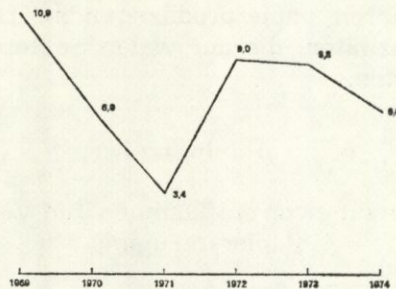
Produktion und Produktivität der Papiererzeugung
1964 = 100

	Produktion		Produktivität	
	1972	1973	1972	1973
Papiererzeugung	165,5	181,3	191,4	216,4
Gesamtindex II	165,8	173,3	157,4	161,3

Quelle: Industriestatistik 1973.

Abbildung 2

Jährliche Zuwachsraten der papiererzeugenden Industrie



Quelle: Produktionsindex 1964 und 1971, ÖZA.

Der Konjunkturzyklus in der Papierindustrie ist — wie in anderen kapitalintensiven Zweigen — durch relativ starke Ausschläge gekennzeichnet. Durch die Dimensionierung der Anlagen entstehen mit den in der Hochkonjunktur durchgeführten Investitionen fast automatisch Überkapazitäten, die ein Überangebot bei verfallenden Preisen zur Folge haben. Das so entstandene Mißverhältnis zwischen Kapazitäts- und Bedarfsentwicklung strebte 1971 einem neuen Höhepunkt entgegen. In allen hochent-

wickelten Ländern kam es zur Stagnation des Papierverbrauches, auf einigen Absatzmärkten zum deutlichen Rückgang. Auf Grund ihrer bedeutenden Exporte wurde die österreichische Papierindustrie von der Entwicklung voll betroffen, sie wirkte sich zusätzlich auch durch eine Verstärkung des Importdruckes aus.

Im ersten Halbjahr 1972 stand die Branche weiterhin unter dem Einfluß der weltweiten krisenhaften Situation, im zweiten Halbjahr schien die Talsohle dieser Entwicklung überwunden. Das Jahr 1973 stand im Zeichen eines weltweiten Konjunkturaufschwungs bei Zellstoff, Papier und Karton, der sich auch im nächsten Jahr fortsetzte und die österreichischen Papierindustriellen von einer Ablösung der mehrjährigen krisenhaften Situation sprechen ließ. Bis zum Frühherbst des Jahres 1974 wuchsen Produktion, Inlandsabsatz und Export kräftig an und brachten der Branche eine günstige Erlös- und Auftragssituation. Der Umschwung der Entwicklung kam im 4. Quartal 1974 und wirkte sich wiederum in einem Rückgang der Aufträge aus: Es zeigte sich, daß die Abnehmer der Papierindustrie durchwegs volle Lager besaßen, gleichzeitig trat auch Japan wieder als Anbieter auf den Weltmärkten in Erscheinung.

Die konjunkturellen Schwankungen in der Papiererzeugung müssen jedoch vor dem Hintergrund struktureller Veränderungen in dieser Branche gesehen werden. Im wesentlichen geht es dabei um folgende Entwicklungen: Da der Rohstoff Holz knapp wird, versuchen die traditionellen Erzeuger des Massenprodukts Zellstoff, vor allem die skandinavischen Hersteller, stärker in die Finalproduktion (Papier, Verpackungsmaterial, beschichtete Folie usw.) einzudringen und konkurrenzieren mit ihren in kostenmäßig günstigeren Standorten gelegenen Kapazitäten die kontinentaleuropäischen Hersteller. Der technische Fortschritt in der Zellstoff- und Papiererzeugung tendiert zu Großanlagen der Erzeugung, die gegenüber den mittleren und kleinen Produzenten wesentlich kostengünstiger liegen. In dieselbe Richtung wirken zum Schutze der Umwelt erlassene Vorschriften. Der Bau und die Erhaltung von Umweltschutzanlagen ist — selbst bei massiver öffentlicher Förderung — nur ab einer gewissen Betriebsgröße für das Unternehmen rentabel.

Die sozialen Folgen der hier skizzierten konjunkturellen und strukturellen Veränderungen der letzten fünf Jahre waren für die Beschäftigten der Branche schwerwiegend: gab es 1969 noch 38 Papier- und Zellstofffabriken, so sind es im Jahr 1975 nur noch 31. Der Beschäftigtenstand der Betriebe sank in diesen fünf Jahren von rund 16.000 auf rund 13.000 Personen.

Die künftige Entwicklung der Branche wird unter anderem von verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Programmen bestimmt werden. Im Oktober 1973 beschloß der Ministerrat die »Richtlinien für die Gewährung von Zinsenzuschüssen an die österreichische Zellstoff- und Papierindustrie für Umweltschutz und Strukturverbesserungen«. Die Bundesregierung erklärte sich damit vor allem bereit, Umweltschutzinvestitionen, das sind Investitionen zur Verbesserung der Wasser-, Luft- und Lärmverhältnisse, mit einem Zinsenzuschuß von 4 Prozent zu unterstützen. Die Zinsstützung wird für zehn Jahre gewährt. Ähnliches gilt für Investitionen,

die von den Unternehmen unter dem Gesichtspunkt der Strukturverbesserung vorgenommen werden. Im Rahmen der Richtlinien kann mit Stand vom Mai 1975 ein Kreditvolumen von ca. 1,45 Milliarden Schilling zinsgestützt werden. Um die Förderungsmittel zu erhalten, müssen die Unternehmen der Regierung Projekte vorlegen, die in einem den Handelsminister beratenden Gremium diskutiert werden. Von Bedeutung für die Papier- und Zellstoffherzeuger sind desgleichen die Kredite des Wasserwirtschaftsfonds, die vom Bundesministerium für Bauten und Technik vergeben werden. Im Rahmen dieses Fonds sind in den nächsten Jahren 1,2 Milliarden Schilling freigehalten.

Bedenkt man die bedeutenden Umweltschäden, die von der Zellstoffherzeugung auf Grund emissionsträchtiger Produktionsabläufe bisher hervorgerufen wurden, so wird die staatliche Förderung von Umweltschutzinvestitionen verständlich. Auf die Konzeption der Richtlinien und die damit verbundene Problematik der Förderung wird noch einzugehen sein. Immerhin sind vom Einsatz der zuletzt genannten wirtschaftspolitischen Instrumente bedeutende regionalpolitische Folgen, etwa für die Arbeitsplatzsicherung, zu erwarten.

Wie man sieht, unterstreichen wirtschaftspolitische Tatbestände die Notwendigkeit der gegenständlichen Untersuchung. Die regionalpolitische Bedeutung der Branche soll nun in zwei Arbeitsgängen ermittelt werden. Zum einen soll die Typisierung der Standortgemeinden einen Überblick über den augenblicklichen Einfluß der Betriebe verschaffen. Unter Berücksichtigung dieser Gemeindetypisierung werden dann verschiedene Projekte diskutiert, die die Unternehmen zur Förderung im Rahmen der Richtlinien eingereicht haben. Somit kann als Ergebnis dieser Untersuchung schließlich auf jene Gruppe von Betrieben hingewiesen werden, auf deren Erhaltung aus regionalpolitischen Gründen vordringlich zu achten, deren Unterstützung im Rahmen der »Richtlinien« zu fordern ist. Gleichzeitig wird in manchen Fällen im Interesse der Beschäftigten eine solche Forderung abzulehnen und die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen, etwa bis zum Jahre 1980, zu verlangen sein.

2. Die Typisierung der Gemeinden

Ihr liegt die Annahme zugrunde, daß jede der 30 Gemeinden zum Untersuchungszeitpunkt über eine bestimmte Anzahl beziehungsweise Kombination von Standortindikatoren verfügt hat, wodurch wiederum eine Charakterisierung der Gemeinden ermöglicht und die momentane Bedeutung der angesiedelten Papierfabrik deutlich wird. Die Typisierung der Standortgemeinden erfolgt schrittweise. Fürs erste sind aus den zahlreichen Standortindikatoren, die zur Kennzeichnung von Gemeindestrukturen herangezogen werden können, die für eine grobe regionale Typisierung wesentlichen auszuwählen. Für die Typisierung der Standorte der Papier- und Zellstofffabriken sollen Indikatoren dienen, die die Branchenzusammensetzung der betreffenden Gemeinden und ihre Lage im größeren Raum anzeigen. Der kommunale Merkmalskatalog umfaßt acht Standortindikatoren A bis H:

- A: in der Gemeinde sind verschiedene Industriebranchen angesiedelt
- B: die Gemeinde weist industrielle Monostruktur auf
- C: Papierfabrik ist einziger Betrieb der Gemeinde

Indikatoren A, B, C zeigen die Branchenzusammensetzung der Gemeinde an.

- D: zentraler Ort ist maximal 10 km entfernt
- E: zentraler Ort ist 11 bis 20 km entfernt
- F: zentraler Ort ist mehr als 20 km entfernt

Indikatoren D, E, F zeigen die Distanz zum nächstgelegenen zentralen Ort höherer Stufe an. Für die in Aktivzonen gelegenen Gemeinden (Landes-, Viertelshauptstädte, ausgesprochene Wachstumspole) werden die Distanzen nicht angegeben.

- G: zentraler Ort ist Wachstumspol und/oder in Aktivzone gelegen usw.
- H: zentraler Ort ist Industriege-
meinde, die monostrukturiert ist,
stagniert usw.

Indikatoren G und H sollen nächstgelegenen zentralen Ort höherer Stufe charakterisieren.

Die Auswahl der Indikatoren ist auf den Untersuchungsgegenstand abgestimmt: Der Bedeutungsgrad einer Papierfabrik für die Standortgemeinde wird demnach etwa mit der Anzahl der übrigen in der Gemeinde angesiedelten industriellen Betriebsstätten variieren, weiters wird die Entfernung zu anderen, größeren Orten mit einem gewissen Arbeitsplätzeangebot zur Präzisierung dieser Bedeutung heranzuziehen sein. Desgleichen ist das Wirtschaftsleben in der größeren Nachbargemeinde, dem »nächstgelegenen zentralen Ort höherer Stufe«, zu berücksichtigen: Handelt es sich um eine Gemeinde mit prosperierender Wirtschaftsstruktur (sogenannter Wachstumspol) oder ist sie etwa monostrukturiert, sind stagnierende Branchen angesiedelt?

Gemeinden, die zum Zeitpunkt der Untersuchung über die gleiche (optisch erfaßbare) Kombination von Indikatoren verfügten, können zu verschiedenen Gemeindetypen zusammengefaßt werden:

Standortindikatoren A—H

A: in der Gemeinde sind verschiedene Industriebranchen angesiedelt	B: die Gemeinde weist industrielle Monostruktur auf	C: Papierfabrik ist einziger Betrieb der Gemeinde	D: zentraler Ort ist maximal 10 km entfernt	E: zentraler Ort ist 11—20 km entfernt	F: zentraler Ort ist mehr als 20 km entfernt	G: zentraler Ort ist Wachstums- und/od. in Aktivzone gelegen, usw.	H: zentraler Ort ist Industrie-gemeinde, die monostrukturiert ist, stagniert, usw.	Gemeindetypen 1—11
•								Gemeindetyp 1 Wattens, Hallein, Graz-Andritz, Wels, Stattersdorf, Traun, Ansfelden, Nettingsdorf
	•							Gemeindetyp 2 Bruck/Mur
	•			•		•		Gemeindetyp 3 Frohnleiten, Hausmening, Kematen
	•		•				•	Gemeindetyp 4 Frastanz
	•				•	•		Gemeindetyp 5 Lenzing, Steyrermühl, Laakirchen
		•	•			•		Gemeindetyp 6 Gratkorn, St. Magdalen
		•		•		•		Gemeindetyp 7 Pitten, Sautern
		•	•				•	Gemeindetyp 8 Pöls, Niklasdorf, Frantschach, Neubruck, Schlöglmühl
		•			•	•		Gemeindetyp 9 Ortmann
		•		•			•	Gemeindetyp 10 Rosenau, Rechberg
		•			•		•	Gemeindetyp 11 Thomasberg, Weißenbach

Ist eine jede Gemeinde, die Standort einer Papier- oder Zellstofffabrik ist, einmal einem Gemeindetyp zugeordnet, so wird durch den Vergleich der Plazierung der Indikatoren eine weitere Zusammenfassung der Typen zu drei Gruppen möglich. Mit Hilfe einer derartigen Aggregation werden grundlegende derzeitige Bedeutungsunterschiede zwischen den Unternehmen deutlich.

3. Betriebe und Standortgemeinden

Acht Betriebe der papiererzeugenden Industrie sind in Gemeinden mit prosperierender Wirtschaftsstruktur (Gemeindetyp 1) angesiedelt. Die Branchenzusammensetzung der Standorte ist durchwegs vielfältig, häufig finden sich auch Folgeindustrien der Papiererzeugung. Diese erste Gruppe umfaßt:

Gemeinde	Betrieb	Besch.	Eigentümer	Produktionsprogramm
Wattens (T)	Papierfabrik Wattens	235	Bunzl Pulp & Paper Ltd. (GB)	Dünn- und Spezialpapiere
Hallein (Sbg)	Borregaard Industries Ltd. Hallein	1047	A/S Borregaard (Norwegen)	graphische und Sulfitpackpapiere
Graz-Andritz (Stmk)	Papierfabrik Arland Pacht- und Betriebsges.	489	Erker-Hocevar (I)	Dünn- und Spezialpapiere, Hygiene-Papier
Wels-Pernau (OÖ)	Welser Papierfabrik	261	Landegger-Gruppe (USA)	Spezial- und Druckpapiere
Traun (OÖ)	F. Feuerstein Zigaretten- und Seidenpapierfabrik	167	Trierenberg-Gruppe (Ö)	Feinpapiere
Anselden (OÖ)	Buntpapierfabrik G. F. Lell	150	Familienbesitz (Ö)	gestrichene Papiere
Nettingsdorf (OÖ)	Nettingsdorfer Papier- und Sulfatzellulosefabrik	651	Stepski-Doliva (Ö)	Kraftpapiere
St. Pölten-Stattersdorf (NÖ)	M. Salzners Söhne Papier-, Holzstoff- und Zellulosefabriken	206	Familienbesitz (Ö)	graphische Papiere

Zusammenzufassen sind desgleichen die Gemeindetypen 2—6 und ihre Betriebe. Bei den Standorten handelt es sich vorwiegend um monostrukturierte Industriegemeinden, in denen die Papierfabrik auf Grund ihres Arbeitsplatzangebotes von großer Bedeutung ist. In einigen Gemeinden finden sich daneben Betriebe der Schwerindustrie, an einem Standort (Frohnleiten) haben sich zwei Unternehmen der Papiererzeugung angesiedelt. Für zwei Standortgemeinden ist das Unternehmen der einzige Betrieb (Sankt Magdalen-Landskron, Gratkorn), allerdings ist hier der räumliche Verbund mit wichtigen zentralen Orten mit industrieller Struktur (Villach beziehungsweise Graz) gegeben. Die Gemeinden und Betriebe im einzelnen:

Gemeinde	Betrieb	Besch.	Eigentümer	Produktionsprogramm
Bruck/Mur (Stmk)	Leykam-Mürztaler AG, Betrieb Bruck	437	Mehrheit CA	Rotationsdruckpapiere
Frohnleiten (Stmk)	Leykam AG, Betrieb Frohnleiten	249	Mehrheit CA	holzhältige und Rotopapiere
Frohnleiten (Stmk)	Kartonfabrik Franz Mayr-Melnhof	430	Mayr-Melnhof-Gruppe (Ö)	Pappe
Hausmening (NÖ)	Papierfabrik Theresienthal	675	Neusiedler AG, Mehrheit Turnauer (Ö)	Fein- und Spezialpapiere
Kematen (NÖ)	Papier- und Sulfitzellulosefabrik Kematen	313	Neusiedler AG, Mehrheit Turnauer (Ö)	Druckpapiere und Zellulose
Frastanz (V)	Vorarlberger Papierfabrik Ganahl & Co.	290	Familie Ganahl (Ö)	Pappe
Lenzing (OÖ)	Papierfabrik der Chemiefaser Lenzing AG	650	Länderbank - CA	Sulfitpackpapiere
Steyrermühl (OÖ)	Steyrermühl Papierfabriks- u. Verlags-AG	702	BAWAG	Roto-, Druckpapiere, Zellulose
Laakirchen (OÖ)	Papierfabrik Laakirchen	736	Heinzel-Gruppe (BRD)	Druckpapiere, hygienische Papiere
Gratkorn (Stmk)	Leykam-Josefsthal AG für Papier- und Zellstoffindustrie	1680	Mehrheit CA	Feinpapiere, Zellstoff
St. Magdalen-Landskron (K)	Borregaard Industries Ltd. Villach	219	A/S Borregaard (Norwegen)	Zellstoff

Die noch verbleibenden Papier- und Zellstofffabriken sind jeweils die einzigen Industriebetriebe ihrer Standorte. Die arbeitsfähige Wohnbevölkerung der Gemeinden ist von den Betrieben vielfach existentiell abhängig. Es handelt sich um zwölf Standorte:

Pitten, Sautern: Die beiden Betriebe im Besitz der Firmengruppe Hamburger-Unterland haben ihre Standorte im niederösterreichischen Pittental. Das Stammwerk des Unternehmens »Papier- und Zellstoffabrik W. Hamburger« befindet sich im Markt Pitten (2595 Einwohner). Hier werden alle Arten von Wellpappenrohstoff-Papieren produziert. Der voll ausgelastete Betrieb weist einen Beschäftigungsstand von 75 Arbeitskräften auf.

Der Markt Pitten ist an der Mündung des Pittentals ins Steinfeld gelegen, neben der Papierfabrik sind Kleinbetriebe der Eisen- und Metallindustrie angesiedelt. Pitten erlangt auch als Fremdenverkehrsort gewisse Bedeutung, die Randlage zu den Wirtschaftszentren wird durch die Nähe der Viertelshauptstadt Wiener Neustadt nur zum Teil gemildert. In der Fabrik in Sautern, einem in 1,5 km Entfernung in Richtung Seebenstein gelegenen Ort, wird der Zellstoff erzeugt, beschäftigt sind 20 Arbeitskräfte.

Pöls ob Judenburg: Die 367 Beschäftigten des einzigen Betriebes der obersteirischen Gemeinde erzeugen vor allem Sulfitpackpapiere. Mit dem

Eigentümer Cartiere-Burgo-SPA befindet sich die »Pölser Zellulose- und Papierfabrik« in italienischem Besitz. Das papiererzeugende Unternehmen ist für die 3481 Einwohner zählende Gemeinde Pöls von größter Bedeutung, da die berufstätige Bevölkerung zu einem Teil im Werk Beschäftigung findet.

Standortraum ist das Aichfeld, der nördliche Teil des etwa 20 Kilometer langen Judenburger Beckens. Die Region ist ein typisches »altes Industriegebiet« und der mit Sicherheit derzeit strukturschwächste Teil des obersteirischen Industriereviers. Für das Gebiet ist eine hohe Konzentration der Industriebeschäftigten auf Betriebe des Bergbaus (Fohnsdorf) und der eisenerzeugenden Industrie, die mit Strukturschwächen kämpfen, festzustellen. Die Beschäftigtenzahlen in diesen Betrieben sind rückläufig, die Verkehrslage des Gebietes ist ungünstig, die Wohn- und Umweltverhältnisse sind wenig attraktiv. Die Region ist im Jahre 1972 zum regionalen Notstandsgebiet erklärt worden, als sich Bund, Land Steiermark und die Gemeinden des Aichfelds zur »Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden« zusammenschlossen, um die regionalpolitischen Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Sanierung des Teilraums zu koordinieren. Zentraler Ort des Aichfelds ist Judenburg, Bezirksstadt mit elftausend Einwohnern und Standort der ehemaligen »Styria-Gußstahlwerke«, die heute zum Konzern der »Vereinigten Edelstahlwerke« gehören.

Niklasdorf an der Mur: Von Bedeutung für die Wohnbevölkerung der Standortgemeinde ist die »Zellulose- und Papierfabrik Brigl & Bergmeister« der deutschen Freudenberg-Gruppe. Am Ufer der Mur, zwischen den beiden monostrukturierten Industriestädten Leoben und Bruck, in der 3365 Einwohner zählenden Gemeinde Niklasdorf angesiedelt, finden 656 Arbeitskräfte Beschäftigung. Erzeugt werden Sulfitpackpapiere für den graphischen und den Verpackungssektor.

Frantschach: In der Unterkärntner Ortschaft Frantschach, Gemeinde Wolfsberg (10.485 Einwohner), ist die »Zellstoff- und Papierfabrik Frantschach AG« lokalisiert. Sie ist zu etwa gleichen Teilen in amerikanischem (St. Regis Paper), englischem (Bankhaus Warburg) und österreichischem Besitz (H. Hartmann). Zurzeit beschäftigt der einzige Industriebetrieb von Frantschach 816 Menschen.

Standortraum des Unternehmens ist somit das Tal der Lavant zwischen Saualpe und Koralpe, welches eine eigene naturräumliche Einheit bildet und durch seine Nord-Süd-Erstreckung zu den anderen Kärntner Wirtschaftszonen abseitig gelegen ist. Dieses Gebiet ist ein überdurchschnittlich industrialisierter Teil von Unterkärnten, allerdings haben sich in den Orten des Lavanttales hauptsächlich Produktionsstätten geringerer Betriebsgröße angesiedelt. Zentraler Ort des Lavanttales ist die Stadt Wolfsberg mit Betrieben der metallverarbeitenden Industrie, der Textil- und der Bekleidungsindustrie. Wichtige Industrien befinden sich auch in den Orten St. Paul und Ettendorf. Ansiedlungen von Betrieben werden im Rahmen eines Industrialisierungskonzeptes für das Lavanttal vor allem in der Zone St. Andrä-Wolfsberg gefördert, bisher haben sich eine Maschinenfabrik und ein Textilbetrieb niedergelassen.

Neubruck: Im Tal der mittleren Erlauf hat eine Papierfabrik ihren

Standort, die graphische und Feinpapiere herstellt. 200 Arbeiter und Angestellte sind in der Produktion beschäftigt. Die »Neubruker Papierfabrik« belieferte bereits die österreichisch-ungarische Bank mit Banknotenpapier. Die Betriebsstätte ist im Jahre 1949 ausgebrannt und an der gleichen Stelle neu aufgebaut worden.

Neubruck ist ein Ortsteil der Gemeinde Scheibbs (4419 Einwohner), der durch das papiererzeugende Unternehmen sein Gepräge erhält. Der überwiegende Teil der berufstätigen Bevölkerung von Neubruck findet im Betrieb Beschäftigung, die anderen arbeiten größtenteils in den Betrieben der Stadt Scheibbs, des zentralen Orts des mittleren Erlauftales.

Schlöglmühl: Bis vor einem Jahr befand sich die »Papierfabrik Schlöglmühl«, ein Werk, in dem 299 Arbeitskräfte beschäftigt sind, im Besitz der Neusiedler AG. Heute ist es im Eigentum der Gruppe Salzer. Das Produktionsprogramm umfaßt alle Arten von gestrichenen Papieren. Der Standort des Unternehmens ist im Schwarzatal gelegen. Der Südrand des Schneebergmassivs ist vor allem in der Zwischenkriegszeit bevorzugter Standortraum für die niederösterreichische Papierindustrie gewesen, seither sind in diesem Gebiet jedoch verschiedene Kleinbetriebe aus strukturellen Gründen stillgelegt worden.

Für die Bevölkerung des zur Gemeinde Payerbach (2796 Einwohner) gehörenden Ortes Schlöglmühl ist die Papierfabrik nach wie vor von Bedeutung. Finden die Berufstätigen des Ortes nicht im Werk selbst Beschäftigung, so sind sie in der Gloggnitzer Industrie oder in den Fremdenverkehrsbetrieben von Payerbach erwerbstätig.

Rechberg ist ein Teil der Unterkärntner Gemeinde Eisenkappel (3761 Einwohner). Im Tal der Vellach, eines Nebenflusses der Drau, gelegen, ist die Ortschaft Standort des zweiten Werkes der Erker-Hocevar-Gruppe in Österreich, der »Zellstoffabrik Rechberg« (248 Beschäftigte). Die Arbeitskräfte des Betriebes stammen zum größten Teil aus Rechberg und aus den umliegenden Streusiedlungen. Auf die Problematik der Zellstofferzeugung wird noch gesondert eingegangen werden. An dieser Stelle soll vorerst einmal festgehalten werden, daß theoretisch die Schließung des Werks für die Arbeitskräfte ernste Probleme mit sich bringen würde, da sich in Rechberg und in den umliegenden Gemeinden keine industriellen Arbeitsstätten befinden. Im günstigsten Falle könnten die Betriebe des Bezirkszentrums Völkermarkt einen Teil der Berufstätigen aufnehmen, gleichzeitig hätten die Betroffenen jedoch eine tägliche Wegstrecke von ca. fünfzig Kilometern zurückzulegen, was nicht zuletzt auf Grund der dürftigen Verkehrsinfrastruktur des Gebietes mit Schwierigkeiten verbunden wäre.

Rosenau am Sonntagsberg: Ein Betrieb mit einer im Vergleich zu anderen Werken der Papierindustrie geringen Jahresproduktion an Seidenpapieren ist die »Papierfabrik Oismühle Alois Sonnberger« mit dem Standort im niederösterreichischen Rosenau, Gemeinde Sonntagsberg (4696 Einwohner). 29 Arbeitskräfte sind in der Produktion beschäftigt. Das Werk zählt zu den im Tal der Ybbs gelegenen Produktionsstätten. Die von Waidhofen flußabwärts reichende Zone der Eisenverarbeitung endet in der Gegend um Rosenau, wo das Ybbstal zum Standortraum für Unternehmen der Papierindustrie wird.

Ortmann: Der Standort des zweiten Betriebes des Bunzl-Konzerns in Österreich befindet sich im Tal der oberen Piesting, welches vor allem in der Phase der Industrialisierung der niederösterreichischen Kalkalpentäler für die Ansiedlung rohstofforientierter Industrien geeignet schien. Damals haben sich in den Siedlungen des Piestingtales Unternehmen der eisenverarbeitenden Industrie niedergelassen, die heute, soweit sie die Produktion aufrechterhalten haben, mit beträchtlichen Strukturschwächen kämpfen; stellenweise kam es auch zur Gründung von Papierfabriken.

Die »Papierfabrik Ortmann« der Bunzl und Biach AG ist aus einer alten Papiermühle hervorgegangen. Die Ortschaft Ortmann zählt 270 Einwohner. Der Beschäftigtenstand des Werkes ist bedeutend, 1086 Arbeitskräfte, die aus den verschiedenen Gemeinden des oberen Piestingtales stammen, produzieren Dünn- und Spezialpapiere. Die Industrien der angrenzenden Gemeinden Gutenstein, Pernitz, Waldegg und Wöllersdorf erzielen nicht annähernd die beschäftigungspolitische Bedeutung der Ortmanner Papierfabrik.

Thomasberg: Für die Ortschaft mit ihren 1319 Einwohnern, die im Tal der Pitten liegt, ist die »H. Walli KG Papier- und Zellstofffabrik« bedeutsam. Von 138 Arbeitskräften wird Zellstoffwatte und Tissue produziert. Der Betrieb zählt zu den kleineren Unternehmen der Branche, wie überhaupt für das Pittental eine Streuung von Kleinbetrieben festzustellen ist.

Weißbach an der Enns (1004 Einwohner) schließlich ist Standort eines Betriebes, der bis vor einem Jahr zur Neusiedler AG gehörte. Die »Weißbacher Sulfitzellstoff- und Futterhefefabrik« sollte mit dem 31. März 1974 geschlossen werden, wurde dann aber von der Besitzerin der Arlander Papierfabrik übernommen. Zurzeit sind 229 Arbeitskräfte mit der Zellstoffproduktion beschäftigt.

Auch für den Betrieb in Weißbach gilt die im folgenden Abschnitt geschilderte Problematik der österreichischen Zellstofferzeugung. Die Wohnbevölkerung der Gemeinde ist vom Werk nach wie vor existentiell abhängig, Weißbach selbst befindet sich in extremer Randlage zu den Wirtschaftszentren der Steiermark. Das Ennstal ist gering industrialisiert, nächstgelegene bedeutendere Industriestandorte sind Liezen und Rottenmann.

4. Regionalpolitische Ziele

Durch die Gemeindetypisierung wird eine Momentaufnahme der regionalen Bedeutung der Betriebe erreicht. Man hätte die Anzahl der Standortindikatoren erhöhen und dadurch zu einem Bild gelangen können, welches den momentanen Einfluß der Werke noch präziser wiedergibt. Da jedoch eine einfache Charakteristik der gegenwärtigen Stellung der Betriebe in ihren Gemeinden für die Zwecke der Arbeit vollkommen genügt, wurde auf einen solchen verfeinerten Ansatz verzichtet. Der regionale Augenblickszustand ist ja nur eine von mehreren Größen, die eine Bewertung der regionalpolitischen Bedeutung der Papier- und Zellstofffabriken bestimmen.

Eine solche Bewertung hat formalen wie politischen Ansprüchen zu genügen. So scheint zum einen aus mehreren Gründen, etwa wegen der ge-

botenen Kürze der Darstellung, eine Einschränkung auf jene Betriebe beziehungsweise Standorte notwendig, mit denen wir uns näher beschäftigen wollen.

Der politische Charakter der Bewertung wiederum setzt das Bekenntnis zu bestimmten allgemeinen regionalpolitischen Grundsätzen voraus; dies gilt auch für die Diskussion der einleitend genannten wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Gegenwart.

Sinnvollerweise beziehen sich die folgenden regionalpolitischen Aussagen nur noch auf jene Standorte, die im Abschnitt 3 als dritte Gruppe zusammengefaßt sind. Der Einfluß der Werke ist unschwer zu präzisieren: Schließung der Betriebe hätte eben Pendeln zu neuen Arbeitsplätzen in anderen, wie wir sehen werden, oft weit entfernten Gemeinden zur Folge. Grund genug, um sich vor allem für diese Gemeindetypen und ihre Betriebe eine regionalpolitische Strategie zu überlegen.

Welche regionalpolitische Bedeutung sollen die 13 Papier- und Zellstofffabriken, die in den Gemeindetypen 7—11 angesiedelt sind, in Zukunft haben? An dieser Stelle muß die Besinnung auf regionalpolitische Grundsätze erfolgen: Im Interesse der Industriebeschäftigten ist es einmal notwendig, sich zum regionalpolitischen Prinzip der dezentralisierten Konzentration zu bekennen: Nach Möglichkeit soll dem Agglomerationstrend, dem immer stärkeren Zuzug der Unternehmen in die industriellen Ballungsräume, Einhalt geboten werden. In den mittelgroßen Siedlungen, den Hauptorten der politischen Bezirke usw. sollen die Industrien gehalten werden, dadurch verfügen diese Gemeinden dann über ein gewisses Entwicklungspotential, über Agglomerationsvorteile zum Beispiel, die sich durch die Konzentration von Betrieben, Arbeitskräften und der einen oder anderen Bildungseinrichtung ergeben. In diesen Gemeinden mit ihrem Mindestmaß an regionaler Konzentration sollen dann die öffentlichen Gelder für die Industrieansiedlung vorrangig eingesetzt und weitere Standortvorteile für private Unternehmen geschaffen werden. Die Industrialisierung dieser Standorte könnte so ein gewisses Gegengewicht zu den Ballungsgebieten bilden, die Abwanderung von Arbeitskräften in die Zentren verhindern oder ihnen lange Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz ersparen.

Ein zweiter Grundsatz einer Regionalpolitik für unselbständig Beschäftigte ist die Sicherung der Arbeitsplätze. Er steht nur dann im Widerspruch zum Prinzip der dezentralisierten Konzentration, wenn auf gegenseitige Abstimmung verzichtet wird. In diesem Fall müßten dann etwa jene Betriebe, die die einzigen ihrer Standorte sind, vom Standpunkt der Arbeitsplatzsicherung aus auf jeden Fall und ohne Rücksicht auf ihre Ertragslage erhalten bleiben, während die Strategie der Schaffung von Entwicklungsschwerpunkten, die die existentielle Abhängigkeit einer Gemeinde von einem einzigen Betrieb und seinem Lohnniveau zu verhindern sucht, der Erhaltung der Werke keine übergroße Bedeutung zumessen wird.

Eine derartige Kollision kann verhindert werden, wenn unter Berücksichtigung beider Prinzipien einem dritten Priorität eingeräumt wird, der langfristigen Sicherung der Beschäftigungsmöglichkeit unter Minimierung der Distanz zwischen Wohnort und Arbeitsplatz. Die Schaffung von Ersatz-

arbeitsplätzen im nächsten Entwicklungsschwerpunkt wird etwa für Arbeitskräfte eines Betriebes in Randlage dann zu fordern sein, wenn innerbetriebliche oder branchenspezifische Schwierigkeiten die langfristige Weiterführung des Betriebs zweifelhaft erscheinen lassen. Dieser Aspekt wird bei der Formulierung von Entwicklungszielen für die gegenständlichen Werke zu beachten sein.

Dabei empfiehlt sich die Trennung der ausschließlich Papier erzeugenden Werke von jenen, in denen (auch beziehungsweise ausschließlich) Zellstoff erzeugt wird. Gelten doch die »Richtlinien«, das für die Branche gegenwärtig wichtigste wirtschaftspolitische Maßnahmenspektrum, in erster Linie für Betriebe, in denen Zellstoff hergestellt wird.

4.1 Zellstofffabriken und Werke mit integrierter Produktion

Zellstoff erzeugen die Betriebe in den Orten Pitten-Sautern, Frantschach, Pöls, Niklasdorf, Rechberg und Weißenbach. Der Produktionszweig befindet sich in Österreich in einer schwierigen Lage. Besonders jene Werke, die ausschließlich Zellstoff herstellen, sind in besonderem Maße von der Marktlage und ihren häufigen Mengen- und Preisveränderungen abhängig. Zellstoff ist Vorprodukt für die Papiererzeugung und wird durch chemische Behandlung des Holzes gewonnen. In den sogenannten integrierten Werken wird der Zellstoff noch in nassem Zustand in den Papiermaschinen weiterverarbeitet. Dagegen muß er in den reinen Zellstofffabriken erst getrocknet werden, ehe er zum Verkauf bereit ist, dazu kommen bedeutende Transportkosten, da sich die Werke oft in extremer Randlage befinden. Durch die im Vergleich zu integrierten Betrieben geringeren Rentabilitätsaussichten werden in Zellstofffabriken oft nur die notwendigsten Investitionen getätigt.

Die Werke sind gleichzeitig besondere Umweltverschmutzer. Beim Sulfitzellstoffverfahren wird das Holz mit Hilfe einer Calciumbisulfitlösung aufgelöst, wobei der in der Abfallauge gelöste Zucker zu Futterhefe weiterverarbeitet wird, während die übriggebliebene Lauge in die Flüsse abgelassen und somit zum umweltzerstörenden Schadstoff wird. Einige Zellstoffherzeuger (Nettingsdorf, Lenzing, Steyrermühl) haben in den letzten Jahren vorbeugende Selbstaufgaben in Form der Installierung neuer Klärsysteme in Kauf genommen. Daneben zwingt die sogenannte Murverordnung des Landes Steiermark die am verschmutztsten Fluß Europas beziehungsweise an seinen Nebenflüssen gelegenen Fabriken in Pöls, Bruck, Niklasdorf und Gratkorn bis 1978 zu bedeutenden Umweltschutzinvestitionen, da ansonsten die Produktion in den Betrieben eingestellt werden müßte. Durch diesen Umstand wird verständlich, weshalb gerade die Zellstoffherzeuger durch die »Richtlinien« begünstigt sein sollen.

Allzuviel an regionalpolitischer Strategie läßt die Konzeption der »Richtlinien« allerdings nicht erkennen. Es können praktisch alle Investitionsvorhaben der Unternehmen als geplante Strukturverbesserungsbeziehungsweise Umweltschutzinvestitionen dem Gremium vorgelegt werden, was wiederum Ausdruck für eine Gießkannenpolitik innerhalb der Branche ist.

Im Zuge eines regionalpolitischen Ansatzes, der die langfristige Sicherung von Arbeitsplätzen zum Ziel hat, ist die Rolle, die den Zellstofferzeugern in Zukunft zukommen soll, allerdings verschieden zu beurteilen:

a) Im Falle der Betriebe in *Pitten-Sautern* und in *Frantschach* scheinen die Arbeitsplätze der Beschäftigten auch auf lange Sicht gesichert.

In den Ausbau der Pittener Papierproduktion wurden in den Jahren 1971 und 1972 rund 75 Millionen Schilling investiert. Auf Grund des internationalen Bedarfs an Wellpappenrohstoff ist in naher Zukunft an die Errichtung einer neuen Papiermaschine mit einer Jahresproduktion von 70.000 Tonnen gedacht, wobei Altpapier die Rohstoffbasis darstellen soll. Die Werke in Pitten und Sautern sollen in nächster Zeit auch einen neuen Gleisanschluß an die Aspangbahn erhalten, der einen rationelleren Transportweg der Produkte bewirken wird.

Der Betrieb in Frantschach weist eine ähnlich günstige Ertragslage wie das Unternehmen im Pittental auf, und seine Erhaltung scheint gesichert. Das Werk hat vor kurzem Interesse bekundet, mit zinsgestützten Krediten weitere Umweltschutzinvestitionen durchzuführen.

Im Zuge der Behandlung des Standorts Frantschach soll an einen besonders akuten regionalpolitischen Mißstand erinnert werden, von dem die Arbeitskräfte zumindest in der Freizeitphase betroffen sind: Die Verkehrsinfrastruktur, die das Lavanttal mit dem Kärntner Zentralraum und dem Grazer Becken verbindet, ist äußerst mangelhaft. Eine Bahnverbindung nach Graz existiert nicht. Die gegenwärtige Betriebsführung der Nebenbahnlinie, die von Klagenfurt über Bleiburg (!) durch das Feistritz- und Lavanttal über den Obdacher Sattel in das steirische Aichfeld führt, steht wiederum in keinem Verhältnis zu ihrer regionalpolitischen Bedeutung. Erhebungen der Kärntner Arbeiterkammer haben ergeben, daß aus dem Raum Lavamünd — Ettendorf — St. Georgen täglich rund 500 Berufstätige in das mittlere Lavanttal pendeln. Die einzige befriedigende Verkehrsverbindung zwischen dem Kärntner Zentralraum und dem Lavanttal stellt die Autobuslinie über Völkermarkt und den Griffener Sattel dar.

b) Eine Änderung der Produktionsprogramme der beiden integrierten Werke in *Pöls* und *Niklasdorf* scheint, unter anderem auch aus regionalpolitischen Gründen, geboten.

Die Unternehmensleitung der Pölser Papier- und Zellulosefabrik hat vor kurzem im Rahmen der »Richtlinien« ein Projekt eingereicht, welches Investitionen zur Aufstockung der Zellstoffkapazität um etwa 50.000 auf 100.000 Tonnen pro Jahr vorsieht. Das Verhältnis von Papier- zu Zellstoffproduktion würde sich damit von 1:3 auf 1:6 verändern. In diesem Falle würde sich der Pöser Betrieb jedoch zu einem Handelszellstoffunternehmen entwickeln, da der Hauptaktionär, der italienische Papierkonzern Cartiere-Burgo-SPA, auch Hauptabnehmer des Zellstoffs wäre. Eine solche starke Abhängigkeit vom Ausland muß im Hinblick auf die Sicherung der Arbeitsplätze als Unsicherheitsfaktor gewertet werden, somit sind aus regionalpolitischen Erwägungen Einwände gegen das Pölser Projekt zu erheben. Dem Interesse der im Werk Beschäftigten würde neben einem Ausbau der Zellstoffherstellung vor allem eine Ausweitung der Papiererzeugung entsprechen.

Ähnlich liegen die Dinge bei Brigl & Bergmeister in Niklasdorf. Hier soll im Zuge eines »Richtlinien«-Projekts ebenfalls die Zellstofferzeugung, und zwar von 50.000 auf 71.000 Jahrestonnen, ausgeweitet werden. Eine derartige Produktionssteigerung scheint unter Berücksichtigung des Ausbaus des nahegelegenen Leykam-Betriebs in Gratkorn — dieses Werk soll in Hinkunft der größte österreichische Zellstoffhersteller mit einem Ausstoß von 175.000 Jahrestonnen sein — nicht sinnvoll. Für Niklasdorf wäre deshalb eine Kooperation mit Gratkorn und ein höherer Grad der Verarbeitung des erzeugten Zellstoffs, das heißt ein Ausbau der Papiererzeugung, zu empfehlen. Damit könnten nicht zuletzt auch die Arbeitsplätze langfristig gesichert werden.

Schließlich ist zu überlegen, ob bei Realisierung aller Investitionsprojekte in der Zellstofferzeugung nicht die Gefahr einer Überbelastung des österreichischen Marktes bestünde.

c) Die beiden Werke in Weißenbach und Rechberg endlich, beide im Besitz von Erce-Hocevar, haben zwar in der Zeit der Zellstoff-Hausse eine günstige Ertragslage aufgewiesen, allerdings darf dieser Umstand nicht zu übertriebenem Optimismus Anlaß geben. Diese Betriebe sind auch von der Problematik der reinen Zellstoffproduzenten betroffen, die sich abseits der Wirtschaftszentren befinden.

Wie erwähnt, sollte die Fabrik in Weißenbach mit 31. April 1974 geschlossen werden. Im Zuge einer strukturpolitischen Initiative der steirischen Landesregierung und des Landesarbeitsamtes wurden deshalb bereits 1973 Industriebetriebe zur Ansiedlung in der Region St. Gallen bewogen. Den Standort in der Gemeinde St. Gallen wählten ein Plastikwaren erzeugender und ein Spezialbohrer produzierender Betrieb, in Altenmarkt ließ sich eine Alu-Radiatoren-Firma nieder. Als die Zellstoffherstellung in Weißenbach späterhin weiterlief, konnten die als Entlastungsbetriebe vorgesehenen Werke nur unter Schwierigkeiten ihre Produktion aufnehmen, mit der Zeit besserte sich durch die Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials der Region ihre Lage. Es wird nun zu prüfen sein, ob die Firmen im Fall von Schwierigkeiten des Weißenbacher Betriebs zur Ausweitung der Produktion und zur Aufnahme von Arbeitskräften bereit wären. Ist dies nicht zu erwarten, müßten im Ernstfall koordinierte Betriebsansiedlungsaktivitäten gesetzt werden.

Relativ gut ist die Verkehrserschließung des Ennstales. Die Autobusverbindungen von Weißenbach in die umliegenden Gemeinden sind nicht ungünstig. Es bestehen Linienverbindungen nach Admont — Liezen, Hieflau — Eisenerz, Radmer und Windischgarsten. Auch der Werksverkehr ins Palten-Liesingtal (Rottenmann, Trieben) wird mit Autobussen geführt. Die Fahrplangestaltung der Ennstalbahn wird von Berufspendlern aus Weißenbach als relativ günstig bezeichnet.

Die Existenz des zur Arland-Gruppe zählenden Werkes in der Unterkärntner Ortschaft Rechberg erscheint auf längere Sicht ebenfalls nicht gesichert. Die Besitzerin Erce-Hocevar ist unter anderem nicht bereit, wichtige Umweltschutzinvestitionen durchzuführen, gleichzeitig haben die nächstgelegenen Werke der Papiererzeugung keinen Bedarf an Zellstoff, womit die künftige Wirtschaftlichkeit des Betriebes in Frage gestellt bleibt.

Auch im Fall von Rechberg ist gezieltes regionalpolitisches Vorgehen vonnöten: dies bedeutet dringende Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen und gleichzeitig bessere verkehrsmäßige Erschließung des Gebiets.

4.2 Papierfabriken

Im Vergleich zu manchen Zellstoffherstellern ist die Lage der Papierfabriken in *Neubruck*, *Schlöglmühl*, *Ortmann*, *Rosenau* und *Thomasberg* günstig. In allen Unternehmen scheinen die Arbeitsplätze langfristig gesichert. Von besonderer regionalpolitischer Wichtigkeit war der vor kurzem erfolgte Besitzerwechsel der »Papierfabrik Schlöglmühl«, der eine Sanierung des Betriebs mit sich brachte. Aus diesem Grund brauchte die Produktion in dem für die Erwerbstätigen des Schwarzatales ungemein wichtigen Werk nicht eingestellt zu werden.

Der Betrieb in Ortmann erfüllt für das obere Piestingtal ähnliche Funktionen, und auch in diesem Fall stimmen Produktions- und Investitionsprogramm des Unternehmens für die Zukunft optimistisch. Allerdings sind von der Firmenleitung der »Papierfabrik Ortmann« noch zusätzliche Umweltschutzinvestitionen zu verlangen, da das Wasser der Piesting von der Papierherstellung stark in Mitleidenschaft gezogen wird.

Die übrigen kleineren Werke der Papiererzeugung weisen durchwegs eine günstige Ertragslage auf. Im Interesse der Beschäftigten ist in der Zukunft auf ihre Erhaltung zu achten.

Gedrosseltes Wachstum: Weg in die Knechtschaft?

Ein Kommentar
zu Professor Matzners Szenario

Werner Teufelsbauer¹

»Wirtschaft und Gesellschaft« veröffentlichte in Heft 2/75 einen Artikel Professor Matzners, der sich mit Folgen und Bedingungen gedrosselten Wirtschaftswachstums auseinandersetzte. Professor Matzners Ergebnisse bezüglich der Folgen auf Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sind für einen mit der zurzeit bestehenden Ordnung im wesentlichen im Einklang befindlichen Leser einigermaßen schockierend. Für den gesellschaftswissenschaftlich Interessierten könnte der Schock eher in der Selbstverständlichkeit des Außerachtlassens möglicher Alternativen liegen. Oder sollte es keine Alternativen zu Professor Matzners Vorstellungen geben?

Das Problem

Matzner geht von der nunmehr im Zusammenhang mit der Umweltproblematik und der Knappheit von Basisprodukten stark diskutierten Forderung nach reduziertem Wachstum (im Extremfall Nullwachstum) aus. Um längerfristig reduziertes Wachstum erhalten zu können, bedarf es einer »Neutralisierung« von Gewinnen, um neue Kapazitäten schaffende Nettoin-

vestitionen zu verhindern (Bedingung reduzierten Wachstums). Dies würde, nach Matzner, ohne kompensatorische Maßnahmen starke Gewinnminderungen und Beschäftigtenrückgänge bewirken, wodurch gesellschaftspolitische Spannungen entstünden und die Gefahr faschistoider Tendenzen von seiten der Unternehmerschaft zur Restaurierung der Profite drohte. Um dies zu vermeiden, seien kompensierende Ausgaben der öffentlichen Hand im Ausmaße der entfallenden Nettoinvestitionen zu tätigen. Zur Finanzierung dieser Ausgaben bestünden nach Matzner die Möglichkeiten der Besteuerung der Selbständigen- beziehungsweise der Unselbständigeneinkommen beziehungsweise der Anlage der nicht investierbaren Gewinne in Staatspapieren. Dies würde eine wesentliche Ausweitung des öffentlichen Sektors sowie die Notwendigkeit einer verstärkten Kontrolle des privaten Sektors bedeuten. Um die entstehende Bürokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft mit dem Postulat einer demokratischen Gesellschaft vereinbaren zu können, sei sie zu demokratisieren. Matzner meint, daß diese Demokratisierung einmal durch Verstärkung der aktiven demokratischen Legitimation der bestehenden Institutionen (Parteien, Interessenvertretungen usw.) zu geschehen habe, zum anderen jedoch durch eine Ausdehnung des Bereiches der Kontrakteinkommen durch kontraktgemäße Verwendung von Profiten. Verhandlungsberechtigte sollten nach Maßgabe des zu entscheidenden Problems die administrativen und politischen Repräsentanten der Gebietskörperschaften, die Unternehmensleitungen, die Betriebsräte und deren Interessenvertretungen, Repräsentanten von Betroffenen (zum Beispiel Konsumentenorganisationen) sowie wissenschaftliche Beratungsgremien sein.

Im folgenden soll nun versucht werden, ohne die von Professor Matzner gesetzten Voraussetzungen selbst in Frage zu stellen, die abgeleiteten Folgen einer Wachstumsreduktion kritisch auf ihre Konsequenzen für das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zu untersuchen.

Was soll wie reduziert werden?

Die Frage nach dem »Was« mit »das Wirtschaftswachstum« zu beantworten, wäre zu einfach, um eine eingehendere Analyse anschließen zu können. Sind damit alle wirtschaftlichen Aktivitäten einer Volkswirtschaft gemeint oder nur ein Teil? Ist der Begriff der wirtschaftlichen Aktivität (produktiver Bereich) im Sinne des SNA² oder des MPS³ definiert? Matzner folgt hier dem Usus der allgemeinen Wachstumsdiskussion und vermeidet eine Präzisierung. Es darf jedoch aus einer Reihe von Bemerkungen geschlossen werden, daß das Bruttonationalprodukt in der Abgrenzung des SNA Gegenstand der Wachstumsreduktion sein soll.

Die Wahl der Methode zur Erzielung der Wachstumsreduktion hat bedeutende Konsequenzen für Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Aus der Fülle der möglichen Methoden seien hier einige denkbare angeführt:

- generelles Nettoinvestitionsverbot
- öffentliche Kontrolle der Nettoinvestitionstätigkeit
- Verbot bestimmter Produktionsverfahren
- hohe Besteuerung unerwünschter Produkte/Produktionsverfahren
- Auflagen energie- und umweltspezifischer Art für bestimmte Produkte/Aktivitäten
- steuerliche Anreize.

Auf Grund der von Professor Matzner geschilderten Situation nach Einsatz einer kompensatorischen Intervention der öffentlichen Hand, wo die Unternehmer für ihre Gewinne keine Anlagemöglichkeiten haben, sieht Matzner für den Fall eines geforderten

Nullwachstums letztlich eine öffentliche Kontrolle der Nettoinvestitionen vor. Die anderen aufgezeigten, bei gegebener Substitutionsmöglichkeit eher »marktkonformen« Methoden lassen eine freie Veranlagung der Gewinne in Sachkapital durch die Unternehmer nämlich durchaus zu, so daß sie keinesfalls ein Nullwachstum, wohl aber ein selektives Wachstum garantieren.

Wie zentral ist die Rolle der Gewinne?

Den Gewinnen und den Gewinnbeziehen kommt nach Matzner die zentrale Rolle in der Problematik der Wachstumsreduzierung zu. Ausgehend von den Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ließen sich die »Bruttoprofiten nach Besteuerung« aus der Bilanzgleichung

$$\begin{array}{ll} \text{Bruttoprofiten} & \text{Bruttoinvestitionen} \\ \text{nach} & = + \text{Konsum aus Profiten} \\ \text{Besteuerung} & + \text{Defizit des öffentlichen Sektors} \\ & - \text{Ersparnis aus} \\ & \quad \text{Löhnen u. Gehältern} \end{array}$$

ermitteln.⁴ Matzner schließt nun, daß jede Einschränkung der Investitionen zu einer Profiteinbuße führt. Unter Verwendung der von Matzner eingeführten Bilanzgleichung (nach Kalecki) wäre das Ausmaß des Profitrückganges gleich der Höhe des Investitionsausfalles. Dies würde aber bedeuten, daß die Löhne und Gehälter in der reduzierten Investitionsgütererzeugung in vollem Ausmaße weitergezahlt werden müßten. Da Matzner aber auch von einer resultierenden Arbeitslosigkeit spricht, ist er sich offensichtlich der Folgen für die Beschäftigtenlage und die Höhe der Löhne durchaus bewußt. In diesem Fall wäre aber eine Verwendung der Kaldorschen Verteilungsfunktion anstelle der Kalecki-Analyse richtiger gewesen, weil sie Gewinn- und Lohnsummenrückgang die richtigen Dimensionen gegeben hätte.

Matzner weist nun darauf hin, daß der Gewinnrückgang einmal zur politischen Defensive der Unternehmer

führen würde, das heißt zu Investitionsstreik und Kapitalflucht. Dazu wäre zu sagen, daß — bliebe es dabei — die Reaktion der Unternehmer sogar eine Unterstützung der initiierten Wachstumsreduktion wäre, die ja nur durch Reduktion der Nettoinvestitionen erreicht werden kann. Eine Kapitalflucht ins Ausland wäre konsequent und ebenso systemkonform, aber nur möglich, solange im Ausland nicht selbst Bestrebungen zur Reduktion des Wirtschaftswachstums bestehen (was Matzner aber annimmt). Würden die Unternehmer jedoch die politische Offensive ergreifen, so bestünde nach Matzner die Gefahr der Ausschaltung der politischen Grundrechte und die Gefahr des Faschismus. Da der Beschäftigungsrückgang aber auch bei den Unselbständigen nicht hingenommen würde, ergäben sich auch von dieser Seite Gefahren für eine akute politische Krise.

Wie groß ist die Gefahr einer akuten politischen Krise?

Eine unwillkürlich auftretende Frage ist: »Wenn Selbständige und Unselbständige letztlich Wirtschaftswachstum zwar nicht als Selbstzweck, so doch als Mittel zum Zweck wollen, wer hat und warum wird dann die Wachstumsreduktion initiiert und durchgesetzt?«

Zumindest in einem demokratischen System fällt eine sekuläre (das heißt keine konjunkturell bedingte) Wachstumsreduktion nicht vom Himmel, sondern setzt einen gewissen Konsens über sie voraus, der schrittweise entsteht und ebenso in Maßnahmen umgesetzt wird. Eine akute politische Krise auf Grund einer plötzlichen, mit bewußten Maßnahmen herbeigeführten Wachstumsreduktion, scheint damit im Gegensatz zu Matzner in einer funktionierenden Demokratie nicht unbedingt eine logische Konsequenz des Wunsches nach einer sekulären Wachstumsreduktion zu sein.

Sollen nun aber Maßnahmen zur Wachstumsreduktion in einer funktionierenden Demokratie mit marktwirtschaftlichem System getroffen werden, wird vor allem auch zu überlegen sein, wie weit diese Maßnahmen mit dem System der Demokratie und der freien Marktwirtschaft vereinbar sind, da das System selbst elementare Werte repräsentiert, deren Vernichtung zu einer Verminderung des sozio-kulturellen Wohlbefindens der Bevölkerung führen würde. In diesem Zusammenhang scheint es interessant, wie weit der von Matzner ausschließlich beschriebene Satz von Maßnahmen bei gleichzeitiger Systemerhaltung zur Durchsetzung einer Wachstumsreduktion geeignet ist.

Kompensatorische Intervention des Staates und Wirtschaftswachstum

Matzner sieht den einzigen Weg zur Reduzierung des Wachstums letztlich in einer Neutralisierung der Gewinne durch Zeichnung öffentlicher Anleihen mangels Sachanlagemöglichkeit durch Private und Ausgabe des Anleiheaufkommens für öffentliche Zwecke. Dadurch könnte, nach Matzner, das Beschäftigungsniveau erhalten werden, die Unternehmer würden Gewinne in Form von Nominalforderungen akkumulieren können, und die vorhandene latente Nachfrage nach einer Reihe bestimmter Leistungen würde besser befriedigt werden können. Um welche Leistungen wird es sich dabei handeln? Matzner gibt hiezu keine Auskunft, doch dürften auf Grund der allgemeinen zurzeit gängigen wirtschaftspolitischen Diskussion wohl folgende primär in Betracht kommen:

- Ausbau des Verkehrswesens
- Ausbau des Nachrichtenwesens
- Ausbau der Krankenversorgung
- Ausbau des Unterrichtswesens
- Wohnungsbau
- Einkommensumverteilung
- Straßenbau
- Bau von Erholungseinrichtungen

Untersucht man nun die Wirkung des Ausbaues der genannten Aktivitäten auf das Wachstum des Bruttonationalprodukts, so ergibt sich nach den Definitionen des SNA eindeutig, daß zumindest durch die ersten fünf der aufgezeigten Aktivitäten ein positives Wirtschaftswachstum induziert wird. Verkehrsbetriebe, ob öffentlich oder privat, gehören nach den Konventionen der Volkseinkommensrechnung ebenso dem Sektor Verkehr an wie die Post. Ein Ausbau der Krankenversorgung und des Unterrichtswesens erhöht über Lohn- und Gehaltssummen und Abschreibungen den Beitrag des öffentlichen Sektors zum BNP, eine Ausweitung des Wohnungsbaues, ob öffentlich oder nur öffentlich gefördert, erhöht den Beitrag des Wohnungswesens zum BNP. Wir haben es hier also mit echten Kapazitätsausweitungen wirtschaftlicher Aktivitäten im Sinne des SNA zu tun.

Doch qualitativ differenziertes Wachstum?

Matzner dürfte es daher doch weniger um einen generellen Wachstumsstopp als um eine besondere Art »qualitativen Wachstums« gehen, das im tertiären Sektor (im Sinne Fourastiés) sehr wohl Wachstum erlaubt, im primären und sekundären Bereich jedoch nicht. Eine solche Meinung entspricht durchaus jener der erstlich mit der Wachstumsproblematik Befaßten, die ja nicht das Wachstum als solches, sondern nur spezifische, negative Aspekte kritisieren und vermeiden wollen. Diese Aspekte sind im besonderen mit der materiellen Güterversorgung und der damit zusammenhängenden Problematik starker Umweltverschmutzung und des Überganges von niedriger zu höherer Entropie verbunden.

Interessanterweise ist nun aber in den entwickelten Ländern durchaus bereits ein Rückgang des Anteils der inländischen Nachfrage nach materiellen Gütern an der Gesamtnachfrage zu beobachten. Es wäre zu überlegen, ob

bei gleich hohem Entwicklungsstand in allen Ländern das Problem des Wachstums der schädlichen materiellen Güterproduktion überhaupt bestünde und nicht durch eine gewisse Nachfragesättigung zumindest gemildert würde. Diese Spekulation löst sicherlich nicht das in der Realität zurzeit gegebene Problem, gibt ihm aber vielleicht, längerfristig gesehen, eine richtigere Dimension.

Insuffizienz genereller Normen?

Zur Steuerung der Investitionen der Privaten sieht Matzner ein Bündel von Maßnahmen vor. Als Beispiele nennt er: Gewährung von steuerlich begünstigten Investitionen und Rücklagen für prioritierte und kontrollierbare Verwendungszwecke; für Ausgaben ab einer bestimmten Höhe, Herstellung des Einvernehmens mit dem Betriebsrat oder den Gewerkschaften.

Steuerliche Lenkungsmaßnahmen stellen nichts Neues dar, sie werden in westlichen Wirtschaftssystemen laufend angewendet und als durchaus systemkonform betrachtet. Sie könnten auch in der Lage sein, ein selektives Wachstum der Volkswirtschaften in die Wege zu leiten. Die steuerlichen Maßnahmen würden dazu dienen, die gegebene Insuffizienz der Marktwirtschaft bei der »richtigen Bewertung« zukünftiger Güter zu kompensieren und eine »geeignete Allokation der Ressourcen« zu induzieren. Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung würden weitgehend unverändert bleiben. Die »richtige Bewertung« würde durch die generell formulierbaren steuerlichen Maßnahmen herbeigeführt werden. Der generelle Charakter der Maßnahmen würde es auch den demokratisch legitimierten Institutionen unseres Systems erlauben, die Wirkung der geplanten Maßnahmen abzuschätzen und ihre Durchführung zu kontrollieren.

Matzners Vertrauen in das Funktionieren dieser allgemeinen Maßnahmen dürfte allerdings gering sein, fordert er doch zusätzlich eine Ausweitung der

Befugnis zur Disponierung der Gewinne über den Profitbezieher hinaus auf weitere Personen und Institutionen. Diese Ausweitung wird als Ausgleich zu den von Matzner erwarteten, verstärkten, durch Bürokratisierung verursachten, autoritären Tendenzen gefordert. Es ist nun nicht ganz einzusehen, wie die oben beschriebenen generellen Maßnahmen zusätzliche bürokratische Elemente in eine Volkswirtschaft bringen sollten. Es darf daher angenommen werden, daß Matzner über die generellen Normen hinaus noch zusätzliche, spezifisch bürokratische Lenkungsmaßnahmen für notwendig erachtet, um selektives Wachstum zu gewährleisten. Eine Begründung hierfür wird nicht gegeben. Es bleibt daher ein gewisser Zweifel, ob die zusätzlich geforderten Maßnahmen nicht nur deshalb ins Spiel gebracht wurden, um mit ihnen, gleichsam als blinder Passagier des Ziels der Wachstumsselektion, auch das Ziel einer an sich unabhängigen Gesellschaftsreform zu verfolgen.

Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man die Eignung der von Matzner zusätzlich geforderten Maßnahmen für die Erreichung des Zieles der Wachstumsselektion näher betrachtet.

Gewerkschafter als »Wachstumskommissäre«?

Betriebsräte beziehungsweise Gewerkschaft sollen Mitsprache bei der Entscheidung über die Profitverwendung haben. Diese Organe sind die gewählten Vertreter der Arbeitnehmer. Haben die Arbeitnehmer ein bewußtes, über jenes der Arbeitgeber hinausgehendes Interesse am selektiven Wachstum? Ist ihnen die Knappheit zukünftiger Güter eher bewußt und sind sie daher eher bereit, weniger reales Wachstum in Kauf zu nehmen als die Arbeitgeber? Kann ein Betriebsrat die Verwendung von Profiten für andere Zwecke als zur Umwidmung in Unselbständigeneinkommen den Kollegen im Betriebe gegenüber

plausibel vertreten? Wäre hier nicht eher eine Solidarisierung der Arbeitnehmer mit dem Arbeitgeber zu erwarten, mit dem Ziele, Investitionen zur Steigerung der Produktivität und damit der Einkommen im Betrieb zu tätigen? Kann die Gewerkschaft als Institution überhaupt die Aufgabe einer Wachstumslenkung erfüllen, ohne den eigentlichen Auftrag ihrer Mitglieder zu überschreiten und die Rolle einer »Wachstumskommission« auf Grund öffentlichen Auftrags einzunehmen? Matzner dürfte der Legitimation und Effizienz der Gewerkschaft zur Erfüllung der Wachstumsselektion selbst mißtrauen, sieht er doch als weitere Verhandlungsberechtigte auch Konsumentenvertreter, wissenschaftliche Gremien usw. vor.

Konsumentenvertreter als »Wachstumskommissäre«?

Es ist aus Matzners Artikel nicht klar zu ersehen, wer (welche Institution) Konsumentenvertreter sein soll und welches seine (ihre) demokratische Legitimation wäre. Konsumentenvertreter dürften keinesfalls aus dem Betrieb kommen, in dem sie Verhandlungspartner sind, denn Konsumenteninteressen können oft den Interessen sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer eines Betriebes widersprechen. Da Konsumentenvertreter nach Matzner bei jeder nennenswerten Investitionsentscheidung zu befragen wären, müßte es viele Interessenvertreter geben. Da zum Beispiel die Abwässer einer in Oberösterreich gelegenen Fabrik im wesentlichen die Lebensqualität der Niederösterreicher stören, müßte die Konsumentenvertretung überregional organisiert sein. Das alles läßt eine Art »Amt für Konsumentenschutz« erwarten, und es darf füglich gefragt werden, ob diese Demokratisierung tatsächlich einen Schutz gegen Bürokratie darstellt oder nicht selbst Bürokratie schafft.

Wie würde sich nun die Mitsprache der Konsumentenvertretung mit den

von Matzner vorgeschlagenen Kompetenzen auf die Wirtschaftsordnung auswirken? Sollte die Konsumentenvertretung der Meinung sein, daß die Kapazitätserweiterung einer bestimmten Branche verhindert werden müsse, so bedeutet dies, daß ihre Vertreter in den betroffenen Betrieben ein Veto zu jeder Nettoinvestition einlegen müßten. Das käme einer Einfrierung der Marktanteile in dieser Branche und der Auflösung des Wettbewerbs gleich. Um dies zu vermeiden, könnte einmal nur die globale Nettoinvestitionsquote der Branche auf Null gesetzt werden, zwischen den Unternehmen aber Produktionsausweitungen eines oder einiger Betriebe in Ausgleich zu Einschränkungen anderer Betriebe erlaubt werden. Eine Entscheidung über die Kapazitätsänderungen der Betriebe könnte in Form zwischenbetrieblicher Absprachen oder aber wieder durch Kontrakt mit der Konsumentenvertretung fallen. Die erste Möglichkeit könnte dann durchaus als Quotenkartell betrachtet werden, die zweite Möglichkeit impliziert eine Konsumentenbehörde als »Amt für Investitionen«, mit dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer das Einvernehmen herstellen müssen (wie weit dann einem demokratischen System würdige und gemäßige »Argumente« bei der Entscheidung ausschlaggebend sind, möge dahingestellt bleiben).

Ähnliches gilt auch für die anderen von Matzner als »kontraktfähig« erachteten Institutionen. Da die Kontrakte auf betrieblicher Ebene geschlossen werden sollen, ist es äußerst zweifelhaft, ob eine effiziente Abstimmung der Mikropläne erreicht werden kann. Dies ist wahrscheinlich nur möglich, wenn jeder der kontraktfähigen Partner über das schon heute bestehende Maß hinaus organisiert wird, was wieder zu Bürokratismus, dem Angriffsziel aller diskutierten Demokratisierungsreformen, führen muß.

Die demokratische Legitimierung einer Institution verhindert damit noch nicht ihre Bürokratisierung und eine

abträgliche Wirkung auf den demokratischen Charakter des Gesamtsystems. Wie weit der Ausbau solcher Institutionen mit einem anderen Grundsatz der Demokratie, nämlich der Trennung von Wirtschaftsmacht und politischer Macht, vereinbar ist, müßte noch getrennt untersucht werden. Ebenfalls offen muß bleiben, wie weit die von Matzner auch als kontraktfähig betrachteten wissenschaftlichen Gremien demokratisch legitimiert werden können. Sollen wissenschaftliche Erkenntnisse erst nach Abstimmung wahr werden?

Weder Betriebsräte noch die Gewerkschaft als Institution noch die Interessenvertreter scheinen daher dazu geeignet, Maßnahmen zur Selektion des Wachstums unter gleichzeitiger Wahrung und schon gar nicht unter Verbesserung des demokratischen Spielraumes zu treffen. Einschränkend muß allerdings gesagt werden, daß dies nur im Hinblick auf Demokratie nach dem Demokratieverständnis in der überwiegenden Zahl der westlichen Staaten gilt. Demokratie kann natürlich auch anders verstanden und praktiziert werden, so wie dies ja in einer Reihe anderer Staaten der Fall ist.

Öffentliche Hand: Der große Bruder

Nach Matzners Vorschlägen soll den Unternehmern für jenen Teil ihres jährlichen Profits, der in Nettoinvestitionen umgesetzt werden könnte, keine Möglichkeit der Sachveranlagung bleiben. Diese Profite sollen zum Aufkauf von Anleihen der öffentlichen Hand als einzige verbleibende Anlagemöglichkeit verwendet werden. Aus Matzners Darstellung ist nicht zu ersehen, daß es sich dabei um Anleihen eines speziellen Typs handelt, so daß für sie durchaus Rückzahlbarkeit und Verzinslichkeit angenommen werden muß. Eine Verzinsung der Anleihen bedeutet aber einen neuerlichen Einkommensstrom zu den Unternehmern, den sie wiederum in Anleihen umwandeln

müssen, da ihnen ja keinerlei andere Anlagemöglichkeit verbleibt und eine Sättigung ihrer Konsumwünsche von vornherein angenommen wird. Das gleiche gilt für Anleiherückzahlungen. Auch sie müßten sofort wieder in neu emmittierte öffentliche Anleihen umgesetzt werden. Eine anderweitige Verwendung der Zinsen und Rückzahlungen durch die Unternehmer ist, abgesehen von der fehlenden Möglichkeit, schon deshalb nicht möglich, weil bei Nullwachstum und damit etwa konstantem jährlichen Anleiheaufkommen der Staat spätestens bei Beginn der Rückzahlungsverpflichtungen zahlungsunfähig würde. Nach Matzners Vorschlag ergibt sich somit eine kontinuierliche Verschuldung des Staates und eine ebenso kontinuierliche Akkumulierung von nicht frei verwertbaren Nominalforderungen bei den Privaten. Eine Veräußerung der Anleihepapiere auf dem freien Markt wäre dann kaum möglich, da keine freien Mittel zum Kauf vorhanden wären und der Kauf bei eventuell doch vorhandenen Mitteln überdies uninteressant wäre, weil de facto eine Zweckbindung der Erträge und des Kapitals vorliegt, die damit nicht disponierbar sind. Die Verwendung eines in öffentlichen Anleihen gebundenen Profits zur Absicherung gegen Krisenfälle durch Verkauf auf einem funktionierenden Markt ist damit kaum mehr möglich. Wäre sie möglich, so müßte auf jeden Fall stets ein öffentlicher Bescheid eingeholt werden, wie weit ein persönlicher/betrieblicher Krisenfall vorliegt, der eine Abdeckung durch Remonetarisierung akkumulierter Anleihepapiere rechtfertigt. Nur so könnte eine Umgehung des De-facto-Veranlagungszwanges der Profite in öffentliche Anleihen vermieden werden.

Kurzfristig mögen die Unternehmer tatsächlich der Illusion erliegen, daß eine solche Verwendungssteuerung der Profite nur zu einer Verlagerung ihrer Geldanlagemöglichkeiten führt. Langfristig ist jedoch selbst beim Kurzsichtigsten zu erwarten, daß er diese Ver-

wendungssteuerung als das qualifizierte, worum es sich auch wirklich handelt, nämlich um eine öffentlich gesteuerte Reduktion der Profite auf ein durch Kontrakt festgelegtes Niveau zur Erhaltung eines als angemessen festgelegten Lebensstandards sowie zur Durchführung der nötigen Ersatzinvestitionen. Das Einkommen richtet sich nicht mehr nach erbrachter Leistung, sondern nach einem bestenfalls im Kontraktwege als »gerechtfertigt« anerkannten Konsumniveau. Langfristiges Sparen ist in diesem System für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer nur in Form von nicht disponierbaren und daher unvorteilhaften Staatspapieren denkbar, so daß sich praktisch eine Art Konsumzwang ergibt.

Berücksichtigt man die Langfristigkeit von Matzners Betrachtungen, so läßt sich überdies voraussehen, daß die öffentliche Hand in absehbarer Zeit in arge Verlegenheit kommen wird. Dies deshalb, weil auch öffentliche Güter nicht unbeschränkt nachgefragt werden. Auch sie unterliegen einer gewissen Sättigung. Was soll dann mit den Profiten geschehen? Entwicklungshilfe? Matzners System funktioniert überhaupt nur, wenn alle Staaten annähernd gleich entwickelt sind! Auch die kompensatorische Intervention des öffentlichen Sektors ist damit langfristig gesehen keine Lösung des Problems der Wachstumsreduktion.

Zur Rolle des Unternehmers

Welche Funktion bleibt dem Unternehmer? Matzner meint, daß »seine Aufgabe als gesellschaftlicher Sachwalter des Produktivitätsfortschrittes« auch unter den geänderten Verhältnissen ebenso wichtig und gesellschaftlich sinnvoll wie als »schöpferischer Zerstörer« während der »Hochzeiten kapitalistischer Dynamik« sei. Die Unternehmer würden gleichsam vorrangig zu Produktivitäts- und Rationalisierungsbevollmächtigten. Wie weit dies mit der Bemerkung Matzners, daß negative Wirkungen auf die Arbeitspro-

duktivität durchaus zielkonform seien, vereinbart werden kann, ist nicht ganz einzusehen. Tatsächlich bringt ja die Steigerung der Arbeitsproduktivität bei Nullwachstum nur das Problem entstehender Arbeitslosigkeit. Man müßte die Aufgabe eines Betriebsleiters in Matzners System eher so formulieren, daß er trachten muß, weitgehend ein konstantes Produktionsniveau mit möglichst geringen Schäden für die Umwelt und möglichst geringer Umsetzung von niedriger Entropie in höhere bei gleichzeitiger Wahrung der Beschäftigung und einer bestimmten Mindestprofitquote zu erzeugen. Der Anreiz dazu müßte wahrscheinlich in Form einer durch Kontrakt gewährten Prämie erfolgen. Was unterscheidet einen Unternehmer dieses Systems von einem Betriebsdirektor in einer Zentralverwaltungswirtschaft? Das Kapitalrisiko, das dem Unternehmer offenbar weiterhin verbleibt. Ob dies zur Aufrechterhaltung einer freien Wirtschaftsordnung, die Matzner explizit nirgends abzuschaffen verlangt, ausreicht?

Ist es nicht wahrscheinlich, daß die Unternehmer gegen diese fundamentale Aushöhlung ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rolle die gleichen Abwehrmechanismen zeigen werden, die Matzner durch seine Vorschläge eigentlich verhindern will?

Der einzige Weg?

Die gesellschaftlichen Kosten des Matznerschen Wegs zum reduzierten Wachstum sind also hoch, sie dürften ein Gutteil von dem, was für unser

zeitgenössisches Wirtschafts- und Gesellschaftssystem charakteristisch ist, beinhalten. Diese Kosten sollten nur dann wirklich getragen werden, wenn sie den *einzig* möglichen Weg zur Linderung der am Ausgangspunkt der Diskussion stehenden Wachstumsproblematik darstellen. Den Beweis hierfür scheint Matzner nach Meinung des Autors jedoch schuldig geblieben zu sein.

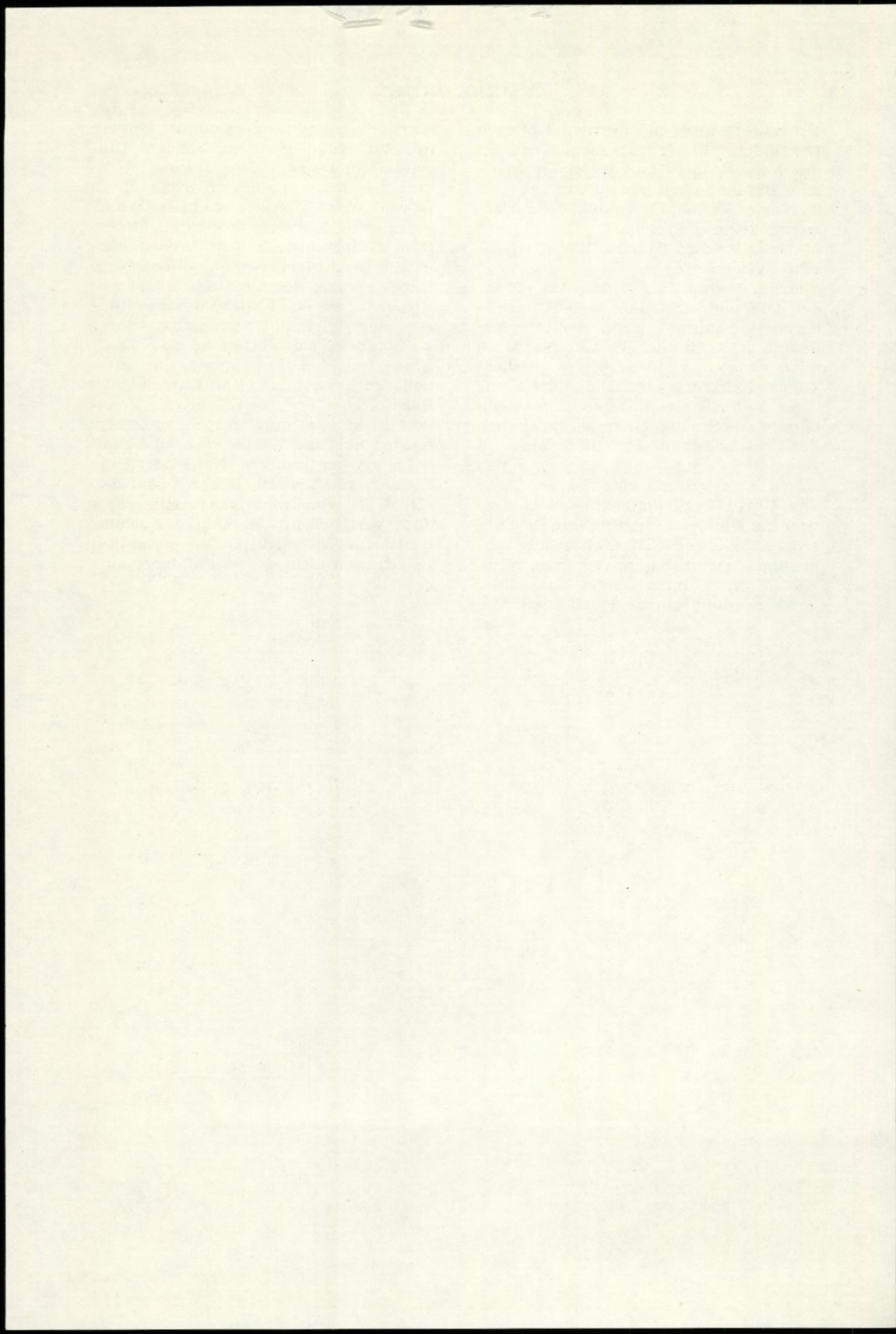
Um menschliches Leid möglichst zu vermeiden, wäre vor allem zu prüfen, wie weit nicht auch das gegenwärtige Wirtschafts- und Gesellschaftssystem Maßnahmen erlaubt, das Problem der Wachstumsreduktion durch das Konzept des qualitativen Wachstums zu lösen. Systemkonform wären vor allem Maßnahmen möglichst genereller Natur, die sich der Selbstregelungsautomatismen bedienen, welche unser System nach wie vor in reichem Maße anbietet.⁵ Solche Maßnahmen würden am ehesten die Bürokratie in Grenzen halten und damit eine Reihe problematischer gesellschaftspolitischer Konsequenzen, wie sie Matzner vorzeichnet, irrelevant machen. Den Beweis, daß solche systemkonforme Maßnahmen nicht ausreichen, ist Matzner in seinem Artikel schuldig geblieben.

Gesellschaftspolitische Reformen können natürlich unabhängig von einer allfälligen logischen Bedingtheit einen Eigenwert haben. Ein solcher müßte dann allerdings offen deklariert werden und zur demokratischen Abstimmung gelangen; er dürfte nicht unter Vorgabe der logischen Notwendigkeit, auf technokratischer Ebene neutralisiert, normativen Charakter zugewiesen erhalten.

ANMERKUNGEN

- 1 Ich möchte mich bei meinem Kollegen Dr. Fidelis Bauer für die Durchsicht des Manuskriptes und wertvolle kritische Bemerkungen bedanken.
- 2 System of National Accounts: für marktwirtschaftliche Systeme.
- 3 Material Product System: für sozialistische Systeme.
- 4 Matzner vernachlässigt den Außenhandel, von dem er langfristige Ausgeglichenheit annimmt. Eine weitere Annahme ist, daß die Wachstumsrate in allen Staaten gleichzeitig in gleichem Tempo reduziert wird. Dies dürfte nur dann sinnvoll anzunehmen sein, wenn bereits alle Staaten einen ähnlich hohen Entwicklungsstand erreicht haben.
- 5 Es sei hier auch darauf hingewiesen, daß zum Beispiel durch eine Begünstigung von Umweltschutzinvestitionen zumindest bei Vollbeschäftigung (die ja langfristig für unser Wirtschaftssystem angenommen werden kann) durchaus nicht, wie Matzner meint, eine zusätzliche Wertschöpfung durch Produktion von

Umweltschutzgütern entstünde, sondern nur zu einer vorübergehenden Umorientierung des Produktprogramms der Investitionsgüterindustrie führen würde (das gleiche geschieht wohl, wenn nach Matzners Vorschlag öffentliche Güter anstelle von Investitionsgütern produziert werden sollen). Nach Durchführung der Umweltschutz-Investitionen wären Kapazitätsausweitungen der Wirtschaft durchaus wieder zielkonform, induzierten sie doch keine Umweltschäden. Ein Anreiz zur rationelleren Verwendung von Energie- und Rohstoffen über eine öffentliche Preispolitik könnte durchaus ihre Erfolge haben, ohne die Wettbewerbswirtschaft aufgeben zu müssen. Natürlich kann dadurch nicht vermieden werden, daß die Welt von niedriger stetig (aber doch verlangsamt) in höhere Entropie transformiert wird. Dafür garantiert jedoch auch nicht der von Matzner vorgeschlagene Weg.



Zur Frage des gedrosselten Wachstums

Maria Szecsi

Die Frage nach den wirtschaftlichen Folgen einer willentlich — sagen wir kurz aus ökologischen Gründen — herbeigeführten Wachstumsdrosselung ist zweifellos berechtigt. Kann sich doch niemand darüber täuschen, daß die Verringerung der seit einem Vierteljahrhundert gewohnten und daher auch für alle Zukunft erwarteten Einkommenszuwächse den schon jetzt nur mehr mühsam zu bewältigenden, inflatorischen Verteilungskampf noch verschärfen müßte; oder daß die notwendigen Strukturumschichtungen gewaltige Probleme, vor allem beschäftigungspolitischer Art, aufwerfen und sowohl bei Gewerkschaften wie bei Unternehmern heftige politische Widerstände auslösen könnten. Eine Regierung, die sich blind in ein solches Abenteuer stürzen wollte, ohne sich vorher den Kopf über geeignete Strategien erstens zur Herbeiführung der gewünschten Zwecke (die ja nicht in einer bloßen Senkung der Wachstumsrate bestehen können) und zweitens zur Bewältigung der damit verbundenen Konflikte zu zerbrechen, wäre in der Tat schlecht beraten. Soweit Egon Matzners¹ Überlegungen in diese Richtung gehen, stellen sie einen beachtenswerten Beitrag zu einer notwendigen Diskussion dar. In vielen Punkten stimmen sie durchaus mit den

Auffassungen überein, die im Editorial der ersten Nummer dieser Zeitschrift vertreten wurden.

Weniger überzeugend ist meines Erachtens der modelltheoretische Apparat, der zur Stützung dieser Überlegungen in Bewegung gesetzt wurde, wie mir überhaupt zweifelhaft erscheint, ob durch die Formalisierung der Problematik einer ökologisch bedingten Wachstumsbeschränkung mit Hilfe traditioneller kreislauf- oder wachstumstheoretischer Ansätze viel an nützlichen Einsichten gewonnen werden kann. Diese Situation enthält zu viele neue Elemente, als daß man ihr mit derartigen, sehr stark auf *ceteris paribus*-Annahmen angewiesenen Konstruktionen gerecht werden könnte. So etwa gilt für Matzners Modell Konstanz des Kapitalkoeffizienten, der funktionellen Verteilung (damit auch der Profitrate) und der »Rate des technischen Fortschritts« (was immer das sein mag). In diesem Modell kann man die Wachstumsrate nur reduzieren, indem man die Investitionen im selben Verhältnis beschneidet. Daraus ergibt sich zwangsläufig ein entsprechender Rückgang der Beschäftigung im Investitionsgütersektor, die Profite fallen proportional zum Rückgang der Investitionen. Folglich kracht das System in allen Fugen, so daß der Staat einspringen muß, um die Beschäftigung durch nichtproduktive Ausgaben zu stützen. Zur Finanzierung dieser Ausgaben empfiehlt Matzner, da seines Erachtens erhöhte Lohn- oder Profitsteuern am politischen Widerstand der betroffenen Gruppen scheitern müßten, die Ausgabe von Staatsanleihen. Dann könnten die Kapitalisten ihre anderweitig nicht mehr verwertbaren Profite in Renten umwandeln und sich mehr oder weniger schmerzlos in ein beschaulich-parasitäres Dasein fügen.

1 Egon Matzner, »Gesellschaftliche Folgen und Bedingungen eines gedrosselten Wirtschaftswachstums« in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 2/1975.

Die Hauptschwierigkeit liegt meines Erachtens in dem komparativ-statistischen Charakter des Modells: Es werden lediglich zwei makroökonomische Gleichgewichtszustände miteinander verglichen, die Übergangsprozesse und die damit verbundenen strukturellen Umschichtungen auf der Produktions- und Nachfrageseite fallen weg. Damit wird aber zwangsläufig das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt. Denn in Wirklichkeit geht es ja vom ökologischen Standpunkt, der hier unterstellt wird, nicht um die Reduktion irgend einer »Wachstumsrate«, die sich auf den Output bezieht, sondern lediglich um die Verminderung der Inputs des industriellen Produktionsprozesses und um die Einschränkung oder Einstellung ganz bestimmter Produktionsverfahren. Vom Standpunkt einer besseren »Lebensqualität«, was immer man darunter verstehen mag, geht es konkret wiederum um die Vermehrung bestimmter öffentlicher und auch privater Güter und Leistungen, die teils arbeits- aber teils auch kapitalintensiv sein können. Nur im Hinblick auf *Erfordernisse dieser Art* kann überhaupt ein sinnvoller Zielkatalog für die Wirtschaftspolitik erstellt werden, niemals kann einfach die Reduzierung des »Wachstums«, oder der Investitionen, als Ziel vorgegeben werden. Wie immer nun diese ökologisch motivierten Ziele durchgesetzt werden, sei es durch Gebote und Verbote (constraints) oder durch »marktkonforme« Maßnahmen zur Internalisierung externer Kosten, auf jeden Fall steigen zunächst die Kosten der Erzeugung des konventionellen Güterbündels, das man BNP nennt, die daran gemessene Wachstumsrate nimmt ab. Soweit ergibt sich als Effekt, was bei Matzner als Ziel gilt. Anders jedoch sehen die Dinge auf der Investitionsseite aus. Außer wenn man eine völlige Inflexibilität des Angebots und ein völlig passives Unternehmerverhalten voraussetzt, wird es zu dynamischen Anpassungsprozessen an die neuen Produktionsbedingungen und/oder Kostenrelatio-

nen kommen, die sehr massive Investitionen erfordern werden, nicht nur zum Zweck der direkten Schadstoffbekämpfung, sondern vor allem auch zur Entwicklung neuer, energie- und rohstoffsparender Verfahren, Werkstoffe und Produkte. Investitionen dieser Art bringen aber den konventionell berechneten Kapitalkoeffizienten zum Steigen.

Gegen diesen naheliegenden Gedanken, der den konstanten Kapitalkoeffizienten des Modells zum Fallen bringt, wendet Matzner nur in einer Nebenbemerkung ein: »Umweltfreundliche Produktion erhöht nicht nur den Kapitaleinsatz, sondern verbessert auch das Produktionsergebnis.« Das stimmt wohl, wenn man den Output von Umweltschutzinvestitionen (blauer Himmel, sauberes Wasser und was es da alles noch gibt) in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung irgendwie bewertet. Ob man das tut oder nicht, ist meines Erachtens mehr ein statistisches als ein ökonomisches Problem, das allerdings auf die theoretische Fragilität der großen Aggregate der Volkseinkommensrechnung hinweist. Wenn man es tut, ist wohl der konstante Kapitalkoeffizient gerettet, aber Matzner scheint zu vergessen, daß dann auch keine Wachstumsminderung eintritt. (Der Output steigt mit der Investition.) In der Wirklichkeit wird es in dieser Frage wohl zu unterschiedlichen Vorgehensweisen kommen, je nachdem, ob das Produkt selbst qualitativ verändert wird (zum Beispiel längere Lebensdauer eines Gutes) oder ob lediglich externe Kosten internalisiert werden (zum Beispiel Kläranlage an Papierfabrik). Per Saldo jedoch wird man den von den Konsumenten vermutlich in beiden Fällen subjektiv empfundenen Wohlstandsverlust durch statistische Mätzchen wie Luftbewertung kaum wettmachen können. Es ergibt sich also in diesem Szenario eine längere Periode verringerten Wachstums bei einem tendenziell steigenden Kapitalkoeffizienten. Das ist die Phase, für die schon jetzt wirtschaftspolitisch, gei-

stig und moralisch die Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Was dann in der ganz langen Frist geschieht, wenn alle Anpassungsprozesse gelaufen und alle technischen Möglichkeiten erschöpft sind, geht wohl über die prognostische Kapazität der gegenwärtigen ökonomischen Theorie hinaus. Das gilt erst recht für das von Matzner angesprochene Problem des begrenzten Vorrats der Erde an verfügbarer (das heißt in Arbeit umwandelbarer) Energie («Entropie-Gesetz»). Wenn dem so ist, dann stehen wir vor der schwierigen Wahl, ob es besser ist, daß weniger Generationen ein besseres oder mehr Generationen ein schlechteres Leben auf diesem »Raumschiff Erde« führen sollen. Solche Fragen aber kann man nur dem lieben Gott anheimstellen, unsere Vernunft reicht sicher nicht dazu aus, sie autoritativ zu beantworten. Von der jetzt lebenden Generation kann man nicht mehr fordern, als daß sie die heute schon erkennbaren dringlichsten Probleme (zum Beispiel Verschmutzung der Meere, Gefahr irreversibler Umweltschäden) mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln energisch in Angriff nehme.

Allerdings, auch ein steigender Kapitalkoeffizient wirft das von Matzner betonte Verteilungsproblem in akuter Form auf. Da $\text{Profitrate} \times \text{Kapitalkoeffizient} = \text{Profitquote}$ ist, muß bei steigendem Kapitalkoeffizienten entweder die Profitrate fallen oder die Profitquote steigen, was gleichbedeutend mit einem Fallen des Lohnanteils am Sozialprodukt ist. Gleichzeitig müssen zudem auch in unserem Szenario die Staatsausgaben erhöht werden, nicht so sehr wegen der Beschäftigung — denn auf diesem Gebiet geschieht ja nichts Dramatisches — als wegen des steigenden Bedarfs an Infrastruktur und öffentlichen Einrichtungen überhaupt. Da es im Unterschied zum Matzner-Modell keine große Masse anlagensuchenden Kapitals gibt, das neutralisiert werden muß, wird das nur durch erhöhte Besteuerung möglich

sein. Eine Verschärfung des Verteilungskonfliktes ist unter diesen Umständen zweifellos zu erwarten, es ist daher durchaus zu begrüßen, daß Matzner konkrete Vorschläge zur Institutionalisierung besserer Konfliktlösungsprozeduren erstattet. Indes, wenn man seine Vorschläge genauer analysiert, stellt sich heraus, daß vermutlich genau dieselben Gremien und Personenkreise, die heute schon im Rahmen der Sozialpartnerschaft mitsprechen, zur Entscheidung herangezogen würden. Grundsätzlich neu sind eher die zur einkommenspolitischen (zentralen) Entscheidungsfindung vorgeschlagenen Bereiche, wie zum Beispiel die Höhe und Grobstruktur der Investitionen und allenfalls die Setzung von Kriterien für die personelle Verteilung. In diese Richtung ist weiter zu denken.

Andererseits wiederum ist nicht einzusehen, warum ausgerechnet vom gegenwärtig erreichten Punkt an jede Verschiebung in der Nettoverteilung, jede Erhöhung von Lohn- oder Profitsteuern zu einer Barrikadenfrage werden muß. Wer hätte denn vor 50 oder 100 Jahren gedacht, daß man die Steuerbelastung auf das heutige Niveau (zwischen 30 und 40 Prozent in den westlichen Ländern) hinauf-treiben könnte, ohne daß irgendwer auf die Barrikaden geht? Warum soll also, wenn wir etwa an Österreich denken, das absolute Ende dieser Entwicklung genau bei 37 Prozent des BNP erreicht sein? Im übrigen scheint mir, daß Matzner sich in punkto Finanzierung allzusehr vom Korsett seines modelltheoretischen Ansatzes einengen läßt. Gerade in einer Situation steigender Kapitalkosten und sich verändernder Kostenrelationen ist zu erwarten, daß eine Kette von Kosten- und Steuerüberwälzungsprozessen in Gang gesetzt wird, deren Ergebnis für die Nettoverteilung kaum abzusehen ist. Ob man nun Lohn- oder Profitsteuern stärker erhöht, ist sicher psychologisch und daher politisch wichtig, aber die tatsächliche Verteilungswir-

kung bleibt offen. Eben deshalb wären auch andere, gerade im ökologischen Zusammenhang besonders wichtige Steuerarten, wie zum Beispiel umweltspezifische Verbrauchssteuern, Steuern auf die Nutzung bestimmter Ressourcen usw. in Erwägung zu ziehen.

Weiter wird nicht ganz einsichtig gemacht, warum das System als solches nicht auch auf einem halb so hohen Wachstumspfad wie heute funktionsfähig bleiben könnte. Es hat schließlich den größten Teil seiner historischen Existenz hindurch bei Investitions- und Wachstumsraten bestanden, die *weniger als halb so hoch* waren wie in dieser außerordentlich dynamischen Periode seit dem Zweiten Weltkrieg. Natürlich gibt es irgendwo einen »Schwellenwert« der Profite, wie Matzner sagt, unterhalb dessen die Kapitalisten entweder streiken, putschen oder auch aufgeben werden. Aber wo dieser Schwellenwert liegt, geht weder aus der Theorie noch aus der bisherigen Erfahrung schlüssig hervor. Es soll nicht bestritten werden,

daß der Übergang von einem hohen zu einem niedrigeren Wachstumspfad vor allem wegen der enttäuschten Einkommenserwartungen enorme Probleme — für dieses, aber auch für fast jedes andere System — mit sich bringen würde.

Alles in allem aber scheint mir, daß die diesbezüglichen Erfahrungswerte doch eine erheblich größere Variabilität aufweisen als Matzners Modell ihnen zugesteht; wie überhaupt der Rückgriff auf die historische Erfahrung zu größerer Vorsicht bei der Aufstellung von Thesen über die »Systemgrenzen« mahnt. Zwar ist es klar — und bereits gesagt —, daß es einschneidender Reformen bedürfen wird, um die notwendige Reallokation der Ressourcen durchzuführen. Wie weit diese »systemimmanent« sein können oder »systemüberschreitend« sein müssen, läßt sich jedoch kaum aus den Funktionsbedingungen des gegenwärtigen, ohnehin nur mit massiver Staatsintervention funktionierenden Systems allein ablesen.