

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Steuerreform 1989

Gerhard Hanappi Die langen Wellen der Konjunktur

Gerhard Stadler Auswirkungen einer Teilnahme an der
EG für die österreichische Industrie

Otto Farny/
Kurt Kratena/
Bruno Roßmann Beschäftigungswirkungen
ausgewählter Staatsausgaben

Viktor Steiner Kumulative Arbeitslosigkeit

Peter Kreisky Dezentralisierung in der
Regionalpolitik Schwedens

Berichte und Dokumente

Bücher

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

<i>Editorial</i> Steuerreform 1989.....	3
<i>Gerhard Hanappi</i> Die langen Wellen der Konjunktur	9
<i>Gerhard Stadler</i> Auswirkungen einer Teilnahme an der EG für die österreichische Industrie. Schwerpunkt ÖIAG-Konzern.....	43
<i>Otto Farny/Kurt Kratena/Bruno Roßmann</i> Beschäftigungswirkungen ausgewählter Staats- ausgaben.....	65
<i>Viktor Steiner</i> Kumulative Arbeitslosigkeit.....	95
<i>Peter Kreisky</i> Dezentralisierung in der Regionalpolitik Schwedens	125
<i>Berichte und Dokumente</i> <i>Günther Chaloupek</i> Die Diskussion zur indirekten Investitionsför- derung in Österreich.....	153
<i>Bücher</i> G. Bombach/B. Gahlen/A. E. Ott (Hrsg.), Be- schäftigung, Arbeitslosigkeit, Strukturwandel (Micheal Mesch).....	157
Ota Sik, Wirtschaftssysteme (Oskar Meggen- eder).....	159
Jörg Hufschmid (Hrsg.), Glasnost/Perestroika (Alfred J. Noll)	162
Manfried Gantner, Meßprobleme öffentlicher Aktivitäten (U. P. Reich)	164

Verein für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Der Agrarsektor in Österreich (Ernst Tüchler)	168
P. Findl/R. Holzmann/R. Münz, Die Zeit ändert viel (Irene Geldner)	171
Peter Flora, Datenhandbuch, Band II (Georg Kahlenberg)	173
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Mindestlebensstandard (Josef Wöss) . . .	175

Als Sondernummer der „Wirtschaft und Gesellschaft“ erschien im Juni 1987 ein Gesamtregister (Sach- und Personenregister), das alle bisherigen Jahrgänge dieser Publikationen erfaßt.

Unsere Autoren

Otto FARNY ist Leiter des Referates für Finanzwissenschaften der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Gerhard HANAPPI ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Technischen Universität Wien

Kurt KRATENA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Peter KREISKY ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Bruno ROSSMANN ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Gerhard STADLER ist Leiter der Abteilung für Angelegenheiten der Verstaatlichten Industrie im Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

Viktor STEINER ist Assistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg

Editorial

Steuerreform 1989

Ob es wahr ist, daß die Kinder, die unter besonderen Schmerzen geboren werden, wirklich die prächtigsten sind, wird man in der letzten Zeit des öfteren gefragt. Und ob es notwendig war, dafür ein derart heftiges politisches Tauziehen zu veranstalten, fragt sich so mancher. Haben wir nicht wichtigere wirtschaftspolitische Probleme als eine Steuerreform, die Reform von Industriestrukturen, die Konsolidierung des Budgets, die Lösung der Beschäftigungsprobleme zum Beispiel? Mag sein, doch die Steuerreform ist nicht nur eine wichtige Rahmenbedingung zur Modernisierung der Wirtschaft, sie ist auch ein Testfall, ob in Österreich überhaupt noch eine komplexe Materie mit hoher psychologischer Sensibilität entschieden werden kann oder nicht. Die Einigung in letzter Minute gibt Anlaß zur Hoffnung, zwingt aber auch zu einer ersten Betrachtung des neuen Geschöpfes. Dafür ist es zweckmäßig, noch einmal die Gründe zu reflektieren, die dafür gesprochen haben, eine Steuerreform durchzuführen:

● Da steht an erster Stelle der Gründe das große Auseinanderklaffen der Grenz- und Durchschnittssteuersätze bei der Lohn- und Einkommensteuer. Es läßt sich ein Maß für den „durchschnittlichen Grenzsteuersatz“ ermitteln, das uns historische Vergleiche ermöglicht: Gewichten wir die jeweiligen Grenzsteuersätze eines Einkommensteuertarifs mit dem Besetzungsvolumen der jeweiligen Tarifstaffel, so erhalten wir einen „gewogenen Grenzsteuersatz“. 1967 war dieser gewogene Grenzsteuersatz bei den laufenden lohnsteuerpflichtigen Bezügen noch 19 Prozent, 1987 ist er auf 36 Prozent gestiegen. Demgegenüber beträgt die Durchschnittslohnsteuerbelastung der laufenden Bruttobezüge derzeit 19 Prozent, die der steuerpflichtigen Masseneinkommen 12 Prozent. Das Problem ist aber weniger die Diskrepanz an sich, sondern die Dynamik der Veränderung. Jährlich steigt der gewogene Grenzsteuersatz trotz oder wegen wiederholter Lohnsteuersenkungen um 0,8 Prozent im langjährigen linearen Trend. Diese Entwicklung stößt irgendwann an finanzpsychologische Barrieren. Auch die OECD hat uns in einer jüngsten Studie eine Rekordposition bestätigt, was das Auseinanderklaffen von Grenz- und Durchschnittssteuersätzen bei Durchschnittsverdienern betrifft. Die Ursachen dafür sind vielfältig, sie liegen in Österreich im Bereich der Lohnsteuer schwerpunktmäßig in der Existenz der Steuerbegün-

stigung für den 13. und 14. Gehalt und haben ihr Pendant im Unternehmerbereich in einem ausgeklügelten System des Aufbaus, der Perpetuierung und nachträglichen Nicht- oder Halbbesteuerung von stillen Reserven. Fragt man sich weiter, warum der Anteil der Einkommensteuern am BIP in der Schweiz größer ist als in Österreich, obwohl jene deutlich niedrigere Steuersätze hat, dann darf der Verweis auf die besonderen österreichischen Steueroasen (vornehmlich Landwirtschaft und Sparzinsen) nicht fehlen. Großzügige Sonderausgabenregelungen tun das ihre.

● Eng mit diesem Strukturangel des Einkommen- und Körperschaftsteuersystems hängt ein budgetpolitisches Problem zusammen: Die sinkende Ergiebigkeit des Steuersystems. Wenn wir die Steuerquote des Bundes (im engeren Sinn) betrachten, dann war sie Ende der siebziger Jahre mit 14,5 Prozent ungefähr so hoch wie heute. Trotzdem war es nur durch laufende diskretionäre Maßnahmen möglich, sie auf diesem Niveau zu halten, wenn man gleichzeitig ein Davongaloppieren der Lohnsteuer vermeiden will. Diese Maßnahmen erfordern permanent viel politische Kraft, ohne allzu dauerhaften Erfolg zu versprechen, wie man am Beispiel der Streichung besonderer Werbungskostenpauschalien erkennen kann.

● Die Lösung der vorgenannten Steuerstrukturprobleme steht auch mit der Notwendigkeit einer Annäherung an die internationale Staatengemeinschaft im Zusammenhang. Eine Annäherung an die Europäische Gemeinschaft würde eine Reform der Steuerstruktur erfordern, d. h. eine Reduktion von indirekten Steuern und ein Anheben des Niveaus der direkten Steuern. Abgesehen davon müßte das Körperschaftsteuersystem vereinheitlicht werden, um überhaupt eine internationale Vergleichbarkeit der Steuersätze zu gewährleisten, und die Kapitalertragsbesteuerung müßte im Sinne des OECD-Musterabkommens reformiert werden.

● Für den Steuerpraktiker ist vor allem der große Vereinfachungsbedarf ein wichtiger Reformgrund. Es ist einfach nicht notwendig, daß große Gruppen von Industriearbeitern vielleicht 50 verschiedene Positionen auf ihrem monatlichen Lohnzettel vorfinden. Viele Hürden in der Lohnverrechnung sind nur der Spiegel zahlreicher steuerlicher Begünstigungen. Wenn auf der anderen Seite selbst der rechtskundige Gewerbetreibende auch bei genauem Studium des Einkommensteuergesetzes nicht sagen kann, welche steuerliche Konsequenz ein bestimmter, etwas komplizierterer Rechtsvorgang hat, sondern es dazu erst einer Geheimwissenschaft bedarf, so kann das auch kein Ideal sein. Es gibt allorts einen großen Vereinfachungsbedarf, der sich darin manifestiert, daß das System bereits jetzt nur unzureichend admini-

striert werden kann. Wenn heute von 170.000 als prüfungswürdig eingestuften Betrieben nur 25.000 im angepeilten Dreijahresrhythmus von der Finanzverwaltung überprüft werden können, dann kann der Weg zu einer modernen Staatsfinanzierung nicht darin bestehen, den 88 verschiedenen Abgabentypen in Österreich den 89. Typ hinzuzufügen, sondern nur darin, die tragenden Säulen des Steuersystems zu reformieren.

- Größere Einfachheit ist heute kein Gegensatz mehr zu den hohen Zielen der Systemkonformität, Verfassungskonformität und Gerechtigkeit, ganz im Gegenteil. Das Einkommensteuerrecht ist heute derart unlogisch und unsachlich geworden, daß die Arbeit der Steuerpolitiker hauptsächlich in einem Vorseilen oder in einem Hinterherlaufen nach den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs besteht. Es gibt Indizien dafür, daß sich das Problem immer mehr verschärft. Nur eine grundsätzliche Systemreform kann aus diesem Dilemma führen.

Fragen wir uns nun, wie die vorliegende Steuerreform diese fünf Problemkreise lösen bzw. entschärfen könnte:

- Das Auseinanderklaffen von Grenz- und Durchschnittssteuersätzen konnte durch die Reform nur marginal verringert werden. Das war auch nicht anders zu erwarten, weil ja die Begünstigung des 13. und 14. Gehalts, die wichtigsten Investitionsbegünstigungen usw. von vornherein tabuisiert waren. Bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von S 200.000,- ist jetzt der entsprechende Grenzsteuersatz 39 Prozent und der Durchschnittssteuersatz 23,77 Prozent, nach der Reform 32 Prozent und 16,25 Prozent; in beiden Fällen ist die Differenz etwa gleich groß. Bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von S 700.000,- ist jetzt der entsprechende Grenzsteuersatz 58 Prozent und der Durchschnittssteuersatz 46,22 Prozent, nach der Reform 42 Prozent und 33,21 Prozent; die Differenz konnte etwas abgebaut werden. Ein Wert an sich ist aber, daß das Niveau der Grenzsteuersätze stark gesenkt wurde. Am stärksten ist das bei einem Verdiener von etwa S 30.000,- brutto monatlich ersichtlich. Ihm werden von einem Zusatzverdienst jetzt 51 Prozent und nach der Reform nur 32 Prozent weggesteuert. Dadurch verbleibt dem Dienstnehmer wesentlich mehr bzw. der Dienstgeber kann mit wesentlich geringeren Kosten einen bestimmten Nettoerfolg erreichen. Dies ist wohl eines der wesentlichsten Ergebnisse der Reform.

- Eine besondere Hebung der dynamischen Ergiebigkeit des Steuersystems konnte man von vornherein nicht erwarten, da sich die Reform ausschließlich auf die ohnehin ergiebigen direkten Steuern konzentriert hat. Hier gibt es

verschiedene Aspekte. Die Ergiebigkeit heben folgende Maßnahmen:

- Einführung einer Kapitalertragsteuer auf Zinsen
- Ein neues Körperschaftsteuersystem, das durch die Aufgabe des Spaltsatzes bei Gewinnausschüttung einen Erosionsgrund wegnimmt.
- Weniger Gestaltungsmöglichkeiten über Sonderausgaben, Verlustgesellschaften, Überstundenpauschalien, Tagesdiäten etc.

Ergiebigkeitsdämpfend wirken allerdings folgende Maßnahmen:

- Die Tarifabflachung bewirkt vor allem bei der Lohnsteuer, daß ihre Aufkommenselastizität unter 2 sinken wird.
- Die Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung bringt kurzfristig ein höheres Steuermehraufkommen als mittelfristig.
- Der günstige Körperschaftsteuersatz von 30 Prozent wird neben der Begünstigung des Sozialkapitals viele Personengesellschaften veranlassen, sich in Körperschaften umzuwandeln.

Insgesamt betrachtet dürften aber vor allem längerfristig die positiven dynamischen Ergiebigkeitseffekte überwiegen.

● Eine Steuerstrukturveränderung in Richtung eines international üblichen Standards konnte nicht realisiert werden, im Gegenteil, der Anteil der direkten Steuern wird leicht sinken. Trotzdem gibt es einige positive Schritte: Besonders abenteuerliche österreichische Steuereigenheiten wurden zurückgenommen. Auch der Körperschaftsteuersatz ist nunmehr international vergleichbar, wenn auch das Körperschaftsteuersystem international nicht kompatibel ist, wohl aber einen ersten Schritt zu den in der Europäischen Gemeinschaft üblichen Verfahren darstellt.

● Aus der Sicht des Lohnsteuerpflichtigen ist nur wenig einfacher geworden, wenn man bedenkt, daß nun fünf Überstundenzuschläge pro Monat steuerfrei sind, die man aber von anderen Zulagen, die bis S 4.940,- im Monat steuerfrei bleiben, trennen muß. Wenn man bedenkt, daß ein Teil der Tagesdiäten über S 240,- pro Tag steuerpflichtig wird, ist das ebenfalls nicht einfacher, doch ergibt dies in dynamischer Sicht einen Vereinfachungseffekt. Diese Bestimmungen garantieren zwar, daß auch die meisten Schichtarbeiter und Nachtarbeiter nicht mehr Lohnsteuer bezahlen müssen, sind aber ein Signal an die Kollektivvertragspolitik. Besondere Herausschälungen von steuerfreien Gehaltsteilen sind in Zukunft nicht mehr leicht möglich.

Aus der Sicht des Finanzbeamten stellt die Steuerreform zweifellos eine Vereinfachung dar, da z. B. fiktive Fahrtkosten, Alimente, energiesparende Aufwendungen als Lohn-

steuerfreibeträge wegfallen. Besonder Vereinfachungseffekte ergeben sich jedoch im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Es ist zwar nicht kompliziert, eine vorzeitige Abschreibung oder eine degressive Abschreibung anzurechnen, kompliziert ist aber alles, was sich daran knüpft; nämlich alle Konstruktionen, diese so entstandenen Buchverluste aus der Gesellschaft herauszuziehen und zu verwerten.

● Durch die Steuerreform wurden Systemgrundsätze wieder stärker beachtet, doch nicht alle Probleme sind gelöst. Wenn man bedenkt, daß Unfallrenten steuerpflichtig werden, Kriegsofferrenten steuerfrei bleiben, das Arbeitslosengeld zwar steuerfrei bleibt, aber im Jahresausgleich mit Progressionsvorbehalt zu behandeln ist, und steuerfreie Auslandsmontagebezüge zwar auch mit Progressionsvorbehalt zu behandeln sind, dieser aber wiederum ganz anderes gerechnet wird, so wird klar, daß noch vieles zu tun bleibt, um zu verfassungskonformen Lösungen zu finden. Verfassungsrechtliche Bedenken können auch zum Modell der gefundenen Notlösung einer Quellensteuer auf Kapitalerträge entstehen. Bei der Sachlichkeitsprüfung durch den Gerichtshof zählt das Argument der politischen Gesichtswahrung nicht.

Außerhalb der bisher angesprochenen Probleme sind in der bisherigen Diskussion von Arbeitnehmerseite vornehmlich drei Einwände gegen die Reform gemacht worden: Die Steuerreform belastet die Arbeitnehmer, sie verteile zugunsten der Besserverdienenden um und sie belaste die sozial Schwachen, indem sie das Budget belaste.

Der erste Einwand ist am leichtesten zu entkräften. Die Reform führt nach groben Schätzungen zu einer Lohnsteuerentlastung von 17 Milliarden Schilling. Die veranlagte Einkommensteuer wird mittelfristig um etwa 2 Milliarden Schilling steigen. Von den verbleibenden 15 Milliarden Schilling werden über 8 Milliarden Schilling unter dem Titel Rückgewährung von Vorleistungen und Inflationsabgeltung aus dem Budget kommen und der Rest von 7 Milliarden Schilling durch eine Kapitalertragsteuer, durch eine verschärfte Verzinsung von Steuerschulden und über die Erhöhung einiger indirekten Abgaben finanziert.

Was die vertikale Verteilung betrifft, ist eine Aussage schwerer zu machen. Betrachtet man einen Gehaltsbezieher von S 100.000,- brutto im Monat, so würde dieser, wenn er keine Steuerbegünstigung hätte, monatlich über S 10.000,- gewinnen. Doch wo findet sich ein Fall, der in dieser Verdienstkategorie nicht umfangreiche Steuerbegünstigungen akkumuliert hätte? Die Detailanalysen kommen zum Schluß, daß der Medianbegünstigte in jeder Einkommenstufe über dem Existenzminimum 3 bis 4 Prozent seines Bruttoeinkommens netto gewinnt. Eine deutliche, relative Umverteilung

nach oben läßt sich nur bei der Gruppe der Pensionisten feststellen, da hier das kompensierende Element des Überstundenpauschales fehlt und diese auch Sonderausgaben im geringeren Umfang geltend machen als Aktive.

Im sehr schwierigen Budgetjahr 1989 werden nicht nur die geplanten 8 Milliarden Schilling brutto nicht zur Verfügung stehen. Mehreinnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer werden erst mit zwei Jahren Verzögerung vereinnahmt werden, eine strengere Verzinsung der Steuerschulden wird sich aus technischen Gründen verzögern, die Einnahmen aus einer Kapitalertragsteuer auf Zinsen werden schwerpunktmäßig erst 1990 fließen usw. Dieser Einwand ist wohl der handfesteste und schwerste. Man kann ihn nur dadurch relativieren, daß auch 1987 eine Lohnsteuersenkung durchgeführt wurde, die viele nicht gemerkt haben und die keine Strukturprobleme gelöst hat, die aber 12 Milliarden Schilling gekostet hat. In einer Koalitionsregierung eine umfassende Steuerreform ohne gleichzeitige Steuersenkung durchführen zu wollen, ist praktisch unmöglich.

Nach all den Erwägungen – wie steht es um das neue Geschöpf? Nun – ein glänzender Stern ist nicht aufgegangen, aber in Ansehung aller politischen Schwierigkeiten muß man doch sagen, daß ein in sich brauchbarer Wurf gelungen ist. Daß in Anbetracht der Konsolidierungsaufgabe eine Arbeitnehmervertretung das Problem der sinkenden Ergiebigkeit des Steuersystems besser gelöst sehen wollte, ist selbstverständlich. Wesentlich ist es aber auch festzuhalten, daß mit dieser Steuerreform wichtige Teilschritte gesetzt wurden, das Problem überhaupt zu lösen.

Die langen Wellen der Konjunktur*)

Gerhard Hanappi

Einleitung: Ein kurzer Rückblick auf bekannte Theorieansätze

In der vergangenen Dekade ist die „langfristige Betrachtung“ in der ökonomischen Theorie wieder modern geworden. Nachdem kurzfristig konzipierte, makroökonomische Modelle über lange Jahre das Terrain beherrschten und von Ökonometrikern bereits die Feinabstimmung der Wirtschaftspolitik ins Auge gefaßt wurde, ist die Illusion von der Kontrollierbarkeit der Marktwirtschaft durch die schwere Weltwirtschaftskrise der achtziger Jahre in Brüche gegangen. Auf langfristige Entwicklungen abzielende Erklärungen sind wieder gefragt. Grob gesprochen können diese neuen Ansätze in zwei Schulen unterteilt werden: eine neo-schumpeterianische Schule und eine Schule in marxistischer Tradition.

Es lohnt sich zunächst zu rekapitulieren, was die beiden Ahnherren dieser Schulen, Schumpeter und Marx, gemeinsam haben. Was macht sie für die Theoretiker langfristiger Wirtschaftsentwicklung so attraktiv? Im wesentlichen dürften es zwei Gründe sein, die ihre Anziehungskraft ausmachen: Erstens entwickelten beide ihre Theorien aufgrund einer ausführlichen Analyse des tatsächlichen, historisch beobachteten Wirtschaftsgeschehens, und nicht aufgrund entscheidungslogischer Annahmen über abstrakte „Agenten“. Zweitens beschrieben beide, indem sie nichtsdestotrotz von den historischen Einzelheiten abstrahierten, eine wohlspezifizierte, eine besondere Epoche, eine Produktionsweise – den Kapitalismus. Und sie beschreiben ihn beide als ein

*) Der vorliegende Artikel ist die überarbeitete, deutsche Fassung meines Beitrages zum „International Workshop on Technological and Social Factors in Long Term Fluctuations“ im Dezember 1986 in Siena, Italien. Die Originalbeiträge dieser Konferenz erscheinen als Conference Proceedings im Herbst 1988 im Springer Verlag.

dynamisches, von widersprüchlichen Kräften getriebenes System. Bei Marx ist der Hauptwiderspruch der von Arbeit und Kapital, der zu Aufstieg und Fall des letzteren führt. Bei Schumpeter hingegen ist es der eher innerökonomische Kampf zwischen den, das Gleichgewicht zerstörenden, Innovationen der Unternehmer und den stets vorhandenen, ausgleichenden Marktkräften. Indem er die, schon von Marx hervorgehobene, progressive Rolle des Bürgertums, ihr stetes Ringen um Produktivitätssteigerungen, isoliert, ist er zugleich blind für die andere Seite von Marxens Grundwiderspruch. Schumpeters strenge Unterscheidung zwischen Unternehmer und Kapitalist ist damit der Schlüssel zum Verständnis für sein ideologisches Projekt. Trotz dieser Unterschiede in Reichweite und politischer Absicht der „Visionen“ der beiden Männer, hat sich ihr gemeinsamer Ausgangspunkt, die Beschreibung einer besonderen Periode der Gesellschaftsentwicklung als widersprüchlicher, interdependenter Prozeß als äußerst befruchtend für alle nachfolgenden Generationen von Ökonomen erwiesen¹.

Schumpeter wurde in dem Jahr geboren, in dem Marx starb. Die beiden erlebten offensichtlich unterschiedliche Stadien des Kapitalismus, der zeitliche Abstand betrug etwa 60 Jahre, einen Zeitraum also, den Schumpeter einer „langen Welle der Konjunktur“ zuschrieb. Die beiden Ansätze liefern daher nicht nur allgemeine Einsichten in die Funktionsweise kapitalistischer Ökonomien, sondern auch Charakteristika besonderer, unterschiedlicher Stadien in ihrer Entwicklung. Auch aus diesem Grund ist das Wissen beider Theoretiker unerlässlich für eine verständliche Rekonstruktion der Entwicklung des Kapitalismus.

Nur wenige Neo-Schumpeterianer sind den Ansprüchen des Schumpeterschen Programmes gerecht geworden, ja bei manchen, sich für Schumpeterianer haltenden Theoretikern, stellt sich die Frage, ob sie dieses Programm überhaupt zur Kenntnis genommen haben. Gerhard Mensch etwa geht nicht wie Schumpeter von den endogenen Konjunkturzyklen Schumpeters aus, sondern betrachtet die langfristige Wirtschaftsentwicklung als eine Aufeinanderfolge verschiedener Strukturen. Für die Modellierung der Strukturbrüche scheint ihm die Katastrophentheorie ein mögliches Mittel zu sein (G. O. Mensch, 1979, 1983). „Morphogenese“, sein Schlüsselbegriff, ist etwas, das mit Schumpeters Ideen wohl nur in losem Zusammenhang steht. Der Holländer Van Duijn argumentiert vage für die Beobachtbarkeit langer Wellen ökonomischer Aktivität (J. J. Van Duijn, 1983). Er unterstreicht in seiner Begründung langfristige Verschiebungen der Präferenzstrukturen der Nachfrager sowie starre Lag-Strukturen bei Erwartungen und unternehmerischen Aktivitäten. Beide Argumente, das weiter nicht begründete nachfrageseitige Phänomen, wie auch die formale Eigenschaft großer dynamischer Systeme, hätten Schumpeter sicherlich befremdet. Selbst das Forschungsteam um Christopher Freeman, das meines Ermessens Schumpeters originellem Beitrag am nächsten kommt, verbindet seine Theorie mit einer keynesianischen Sicht von Wirtschaftspolitik, die Schumpeter gewiß nicht akzeptiert hätte (C. Freeman/C. Clark/L. Soete, 1982).

Andererseits waren aber auch die marxistisch orientierten Autoren wohl oder übel gezwungen, eine Variation der elften Feuerbachthese anzuwenden, wenn sie langfristige Konjunkturphänomene in ihre Theorien einbinden wollten: „Die Marxisten haben Marxens Theorie nur verschieden interpretiert; es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“

Ernest Mandel (E. Mandel, 1980), der oft als der orthodoxeste dieser Autoren betrachtet wird, bezieht sich auf lange Zyklen der Klassenkämpfe und sieht sich in der Folge gezwungen, eine neue (theoretische) Grenze für die Entwicklung des Kapitalismus zu postulieren: den Zeitpunkt, wenn die Mehrwertmasse absolut zu sinken beginnt (E. Mandel, 1972). Ein solches Konzept ist bei Marx nicht zu finden. David Gordon hingegen stellt Marxens Ausführungen über den Zusammenhang von ökonomischer Basis und Überbau auf den Kopf, das institutionelle Rahmenwerk bestimmt das Funktionieren der ökonomischen Prozesse, anstatt durch letztere erklärt zu werden (D. Gordon, 1978, 1980). Japanische Marxisten, wie Kozo Uno und seine Schüler, schlagen einen neuen methodischen Ausgangspunkt vor: Eine Stadientheorie soll komplementär und teilweise sogar im Gegensatz zur traditionellen „reinen Theorie des Kapitalismus“ entwickelt werden² (K. Uno, 1980) (vgl. auch R. Albritton, 1981).

In den folgenden Kapiteln wird eine etwas detailliertere Periodisierung der kapitalistischen Produktionsweise vorgeschlagen. Offenkundig verdankt dieser Vorschlag viel den oben erwähnten Arbeiten in marxistischer Tradition, aber auch einiges den Arbeiten von Schumpeter und den Neo-Schumpeterianern.

1. Produktionsweise

Wenn man sich mit einem bestimmten Zeitabschnitt in der Geschichte beschäftigt, sieht man sich sofort mit zwei Problemen konfrontiert: Erstens ist es nötig, daß sich gewisse Dinge (Beziehungen, Variablen) in diesem Zeitabschnitt nicht geändert haben. Wäre dies nicht so, so würde sich unsere Theorie auf eine Aussage der Art „Alles ändert sich.“ reduzieren. Wenn diese „konstanten“ Dinge sich vor oder nach dem betrachteten Zeitabschnitt änderten, beziehungsweise gar nicht existierten, so können wir diese Tatsache zur Definition der Grenzen unserer Zeitperiode benutzen. Das heißt aber, daß wir unseren Zeitabschnitt definieren, indem wir ihn in einen längeren Zeitabschnitt einbetten (Problem 1). Zweitens bedeutet die Wahl der stabilen Elemente zugleich, daß Elemente nicht gewählt wurden. Nichtsdestotrotz ist nun aber die Wahl der variablen Elemente nicht zufällig in dem Sinne, daß sie einfach das Residuum darstellen – alles was übrigbleibt. Wenn, am Ende der betrachteten Periode, die Stabilität schließlich durchbrochen wird, so kann eine brauchbare Theorie nur konstruiert werden, wenn gewisse variable Elemente festgemacht werden können, die den Bruch verursacht haben. Ansonsten könnten wir nur Aussagen

der Art „Manches ändert sich schneller, manches langsamer, aber wir sehen keine Verbindung.“ treffen. Anders gesagt bedeutet daher die Fixierung eines bestimmten Zeitabschnitts nichts anderes als die Fixierung eines Zeitraumes, während dem einige stabile Dinge dem Druck anderer Elemente, die wir als „dynamische Kräfte“ bezeichnen wollen, standgehalten haben. Brauchbare Theoriebildung besteht folglich aus der doppelten Wahl von Stabilität und Dynamik (Problem 2). Wiederum läßt sich feststellen, daß das, was für den längeren Zeitabschnitt eine dynamische Kraft darstellt, in einer Aufeinanderfolge kürzerer Perioden jeweils als stabiles Element zu betrachten ist, wodurch sich Problem 2 eine Stufe tiefer wieder stellt.

Offensichtlich führt Problem 1 zu unendlichem Regreß, immer längere Zeitabschnitte sind zu betrachten, und nur der Hinweis auf unser begrenztes Wissen errettet uns vor der Notwendigkeit, mit der Geschichte des Universums zu beginnen. Problem 2 erweist sich als noch unangenehmer, da es sich ja auf die Brauchbarkeit einer Periodisierung bezieht: Ökonomen und Wirtschaftshistoriker sind Teile eines sich entwickelnden Gesellschaftssystems, und ihre Intervention hat stets einen Einfluß auf Stabilität und Dynamik des Systems gehabt. Für die Lösung von Problem 2 ist Objektivität daher nicht von vornherein definiert, eine Theorie ist für eine bestimmte Gruppe, Klasse, Nation etc. brauchbar, indem sie eine positive Rückkopplung zur Praxis des jeweiligen Subjektes darstellt. Wenn nun aber schon kein absoluter und unabhängig vom Subjekt definierter Maßstab für die Brauchbarkeit einer Theorie existiert, dahingestellt die Frage, warum man einen solchen anstreben sollte, so ist doch das mindeste, das zu fordern wäre, daß man sich dieser Tatsache bewußt ist.

Beginnen wir mit Problem 1. Mit Marx könnten wir davon ausgehen, den Kapitalismus als eine besondere Periode in der Entwicklung der warenproduzierenden Gesellschaften zu betrachten. Wir wollen eine solche Unterperiode warenproduzierender Gesellschaften Produktionsweise nennen. Sklavenhaltergesellschaften und feudale Gesellschaften sind die beiden anderen bekannten Beispiele für Produktionsweisen. Die warenproduzierenden Gesellschaften selbst wollen wir als einen bestimmten Gesellschaftstypus bezeichnen. Alle früheren Formen von Gesellschaften werden von Marx unter dem Begriff „erste soziale Formen“ subsummiert³, während dem auf die warenproduzierenden Gesellschaften folgenden Gesellschaftstypus der Name „Kommunismus“ gegeben wird. Wir wollen hier enden, da im nächsten Schritt menschliche Produktion in bezug auf andere Formen des Lebens definiert werden müßte.

Stattdessen können wir die Frage stellen, was denn das charakteristische Merkmal des Kapitalismus sei. Um diese Frage gemäß unserer Methodologie zu beantworten, müssen wir die Gründe für den Zusammenbruch des Feudalsystems angeben, das heißt, wir müssen Problem 2 für den Feudalismus lösen. Die Entstehung des Kapitalismus kann dann einfach als die Lösung der Widersprüche des Feudalismus erklärt werden. Dasselbe gilt für die Entstehung des Feudalsystems aus den

Widersprüchen der Sklavenhaltergesellschaften. Das Wesentliche an letzterem Prozeß ist, daß der Feudalismus als erste Negation der Warenproduktion in den antiken Gesellschaften eben diese Produktion von Waren teilweise unterdrückte. Nur in den mittelalterlichen Städten überlebten Warenproduktion und Arbeitsteilung. Andererseits führte die Organisation von Macht in Form von Nationalstaaten zu einer notorischen Überschußnachfrage nach Finanzierungsmitteln. Als die Rente die Form der Geldrente annahm wurde dieses Problem akut. Nimmt man die beiden Phänomene zusammen, so erklären sie die beiden embryonalen Formen des Kapitals: Wucherkapital und Handelskapital. Doch diese beiden embryonalen Formen beherrschten zunächst keineswegs die menschlichen Beziehungen der Zeit. Das war erst möglich, als sie eine Koalition mit dem Nationalstaat eingingen, eine Koalition, die als das wesentlichste Produkt des Feudalismus betrachtet werden kann⁴. Genau hier beginnt die Geschichte der großen, im internationalen Handel engagierten Kapitalien, die ihre Nationalstaaten ebenso unterstützten, wie sie in aller Regel durch letztere protegiert wurden. Das ist die Geschichte der Niederlande und ein wenig auch jene Englands.

Doch betrachten wir das Handelskapital genauer. Aus unserem Blickwinkel ist seine wesentlichste Eigenschaft, daß es den durchschnittlichen Arbeitswert der Waren senkt, aber nicht indem es etwa einzelne Produktionsprozesse verändert, sondern indem es den produktiveren Prozessen größeres Gewicht in der Durchschnittsbildung gibt. Das bedeutet aber nichts anderes als eine stete Weiterentwicklung des Weltmarktes und der internationalen Arbeitsteilung. Daß dieser Vorgang jedoch auf eine Grenze treffen muß, ist offensichtlich. Soll die Profitrate konstant bleiben, so muß die Expansion, und damit auch Inlandsproduktion und Auslandsproduktion, mit eben dieser Rate wachsen, um den gesamten Kreislauf in Schwung zu halten. Für ein Land wie England, dessen Inlandsproduktion bald schon recht klein gegenüber den Bedürfnissen seiner Handelskapitalien war, konnte in der Tat nur eine industrielle Revolution dieses Problems lösen⁵. Das Wesen dieser neuen Phase des Kapitalismus, die mit der industriellen Revolution in England begann, besteht also in der Erhöhung der Arbeitsproduktivität einzelner Produktionsprozesse. Es überrascht demnach auch gar nicht, daß die erste Industrie, die von dem neuen Phänomen erfaßt wurde, eben jene war, die am stärksten im internationalen Handel engagiert war: die Baumwollindustrie. Wir wollen diesen neuen Zeitabschnitt eine Phase der kapitalistischen Produktionsweise nennen, im speziellen hier die Phase des „Industriekapitalismus“.

Wie der Leser vielleicht bemerkt hat, befinden wir uns damit bereits mitten in der, oben als Problem 2 bezeichneten, Bestimmung von Stabilität und Dynamik des Kapitalismus. Die kapitalistische Produktionsweise besteht demnach aus relativ stabilen Unterabschnitten, die als Phasen des Kapitalismus bezeichnet werden sollen. Was sie gemeinsam haben, was sie verbindet, ist, daß der Arbeitsgehalt der Waren systematisch gesenkt beziehungsweise die Arbeitsproduktivität erhöht

wird. Zugleich ist diese gemeinsame Eigenschaft der Phasen des Kapitalismus die charakteristische, ihn unterscheidende Eigenschaft des Kapitalismus selbst. Vorkapitalistische Produktionsweisen haben diese Eigenschaft nicht. Darüber hinaus ist eben diese Eigenschaft der innere Antrieb der kapitalistischen Produktionsweise, der sie stets von einer Phase relativer Stabilität zur nächsten treibt. In diesem Sinne zeigt sich beispielhaft wie das Problem der äußeren Struktur und das Problem der inneren Dynamik, die wir zuvor Problem 1 und Problem 2 genannt haben, ineinander verwoben sind.

Wir haben bisher zwei Phasen des Kapitalismus betrachtet: Handelskapitalismus und Industriekapitalismus. Die dritte Phase, deren Widersprüche wir im Moment durchleben, möchte ich „integrierten Kapitalismus“ nennen. Diese Phase begann mit dem Ende des Ersten Weltkriegs und ihr wurden seither verschiedene Namen gegeben⁶. Der Hauptinhalt der neuen Phase ist wiederum nichts anderes als die Einbindung und Auflösung der vom industriekapitalistischen Zeitalter ererbten Schwierigkeiten: Beruhigung des, das Produktivitätswachstum hemmenden Einflusses des Klassenantagonismus. Organisation und Integration der Wirtschaft auf nationaler Ebene – so könnte die Lösungsstrategie kurz charakterisiert werden. Die wichtigsten Mittel zu ihrer Realisierung beruhten auf den Effekten steigender Skalenerträge, die selbst wiederum nur durch eine Massenproduktion ermöglicht wurden, deren Voraussetzung, der Massenkonsum, durch entsprechende fiskal- und geldpolitische Rahmenbedingungen gesichert wurde. Eine sorgfältige Einschätzung der vielfältigen Integrationsinstrumente der neuen Phase, von der Informationspolitik bis zur Einkommenspolitik, überstiege den Rahmen dieser Arbeit.

Lange Zyklen in ökonomischen Zeitreihen wurden oft mittels aufwendiger ökonometrischer Verfahren untersucht. Das soll im folgenden nicht geschehen, da es mir hier zunächst nur um die Plausibilität der vorgeschlagenen Periodisierung, und nicht um die Angabe bestimmter Maßzahlen für ihre Signifikanz, geht. Zu diesem Zweck veranschaulichen die folgenden Diagramme die Entwicklung der wichtigsten ökonomischen Variablen Großbritanniens seit 1750. Die Vertikalen in den Jahren 1790 und 1914 geben die Grenzen der industriekapitalistischen Phase an. Während der Kurvenverlauf das Jahr 1914 meist offensichtlich rechtfertigt, ist die Wahl des Jahres 1790, nicht zuletzt auch durch die schlechte Datenlage, nicht so eindeutig.

Die auffälligsten Brüche im Jahr 1914 weisen „monetäre“ Reihen, wie Preise, Geldlöhne, Geldangebot und Exportwert auf. Das steht durchaus im Einklang mit dem weiter oben erwähnten neuen monetären und fiskalpolitischen Regime des integrierten Kapitalismus. Deflationierte Reihen und Mengen weisen nach 1914 längere und größere Fluktuationen auf als davor. Auch das kann als ein Ergebnis erhöhter Integration interpretiert werden: ein Abschwung kann nun länger hinausgezögert werden, er ist dann aber umso schwerer.

Das Diagramm über den Baumwollverbrauch läßt Zweifel an der weitverbreiteten Identifikation von Kondratieffzyklen und Produktzy-

klen aufkommen. Wenn etwas den Wirtschaftsaufschwung in Gang bringt, so sind es die Nachfrageerwartungen der Anbieter, die ihrerseits durch ein in der Vergangenheit stetig zunehmendes Wachstum beeinflusst werden. Nicht der Gebrauchswert eines bestimmten Produktes, wie er im Konzept des Produktzyklus eine Rolle spielt, bestimmt die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschübe, sondern die, über bestimmte Informationskanäle synchronisierten Gewinnerwartungen der jeweiligen Entscheidungsträger. Zumindest könnte das aus diesem Diagramm herausgelesen werden.

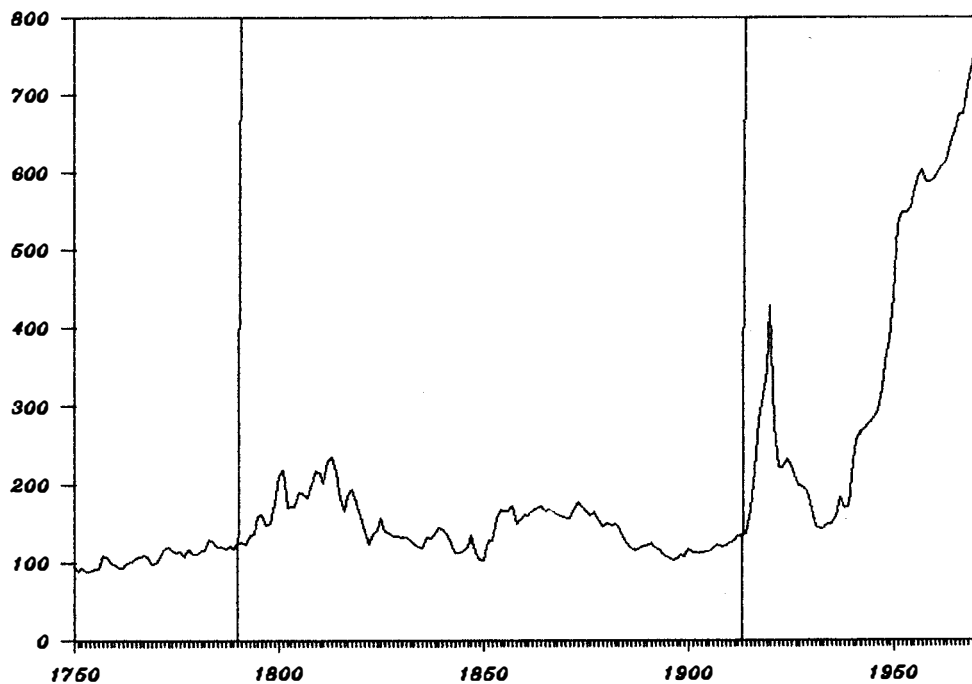
Eine interessante Spekulation könnte durch das nächste Diagramm, die Entwicklung des Verhältnisses von Investitionen und Konsum, angeregt werden. Unter gewissen Annahmen kann dieser Quotient als eine grobe Näherung für die Mehrwerttrate betrachtet werden⁷, was folgende Interpretation nahelegt: Während die Klassenkämpfe im auslaufenden Industriekapitalismus direkter und schneller Einfluß auf diese „Ausbeutungsrate“ ausübten, hat die größere Integration der Arbeiterklasse seit 1914 den Verlauf verstetigt, planbarer gemacht, und damit aber auch der Gefahr zwar seltenerer, aber umso dramatischerer Brüche ausgesetzt⁸.

Das darauffolgende Diagramm zeigt, daß der Kapitalkoeffizient nach einem eindrucksvollen Fall in der Phase des Industriekapitalismus nun eher um ein bestimmtes Niveau zu schwanken scheint. Auch das ein Hinweis auf den unterschiedlichen Typ „technischen Fortschritts“ in den beiden Phasen.

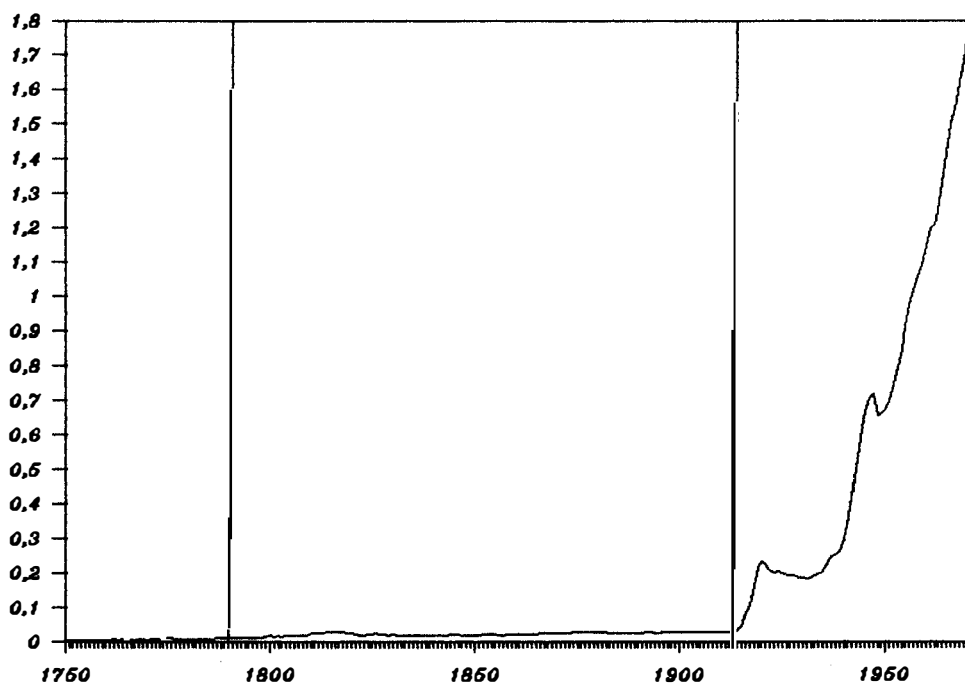
Eine bemerkenswerte Entwicklung zeigt auch das Verhältnis von den in der Industrie gezahlten Löhnen zu den in der Landwirtschaft gezahlten. Damit kann nicht nur wie üblich die Landflucht während des Industriekapitalismus erklärt werden, es könnte auch mit den größeren Schwierigkeiten, die sich dem technischen Fortschritt zu jener Zeit am Lande entgegenstellten, argumentiert werden. Das klassische Beispiel für diese Argumentationslinie liefert Kondratieff selbst (N. D. Kondratieff, 1928).

Schließlich scheinen die spärlichen Daten bezüglich der Arbeitslosenrate zu bestätigen, was schon anhand der „Mehrwerttrate“ gesagt wurde: Die Schwankungen werden seltener, sie sind aber umso gravierender. Wenn das zutrifft, so müssen wir uns auf hohe Arbeitslosenraten im nächsten Jahrzehnt gefaßt machen.

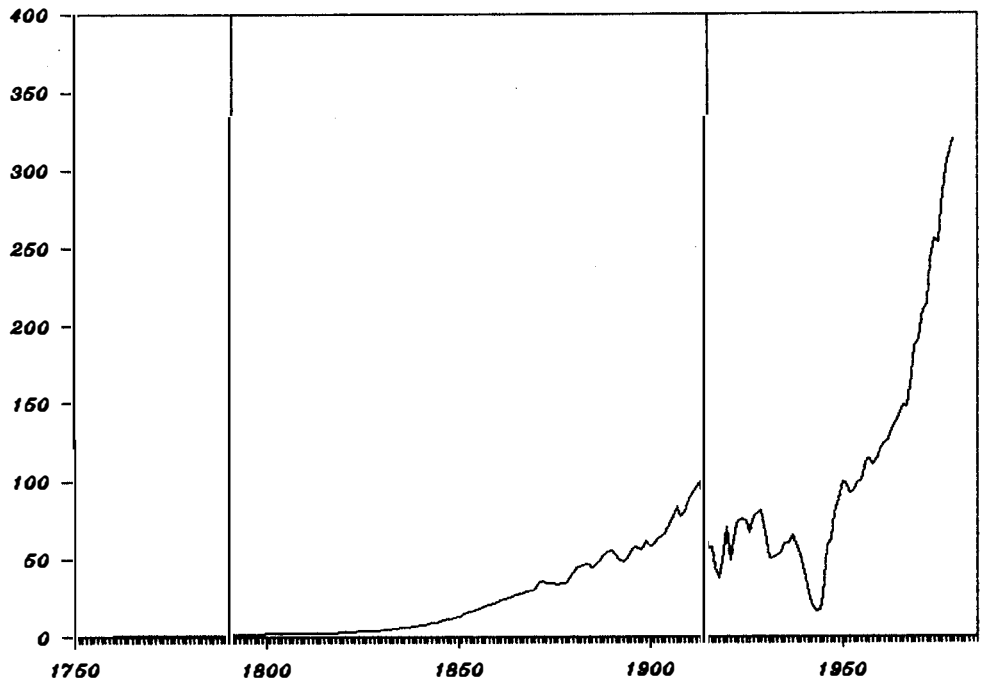
Großhandelspreisindex



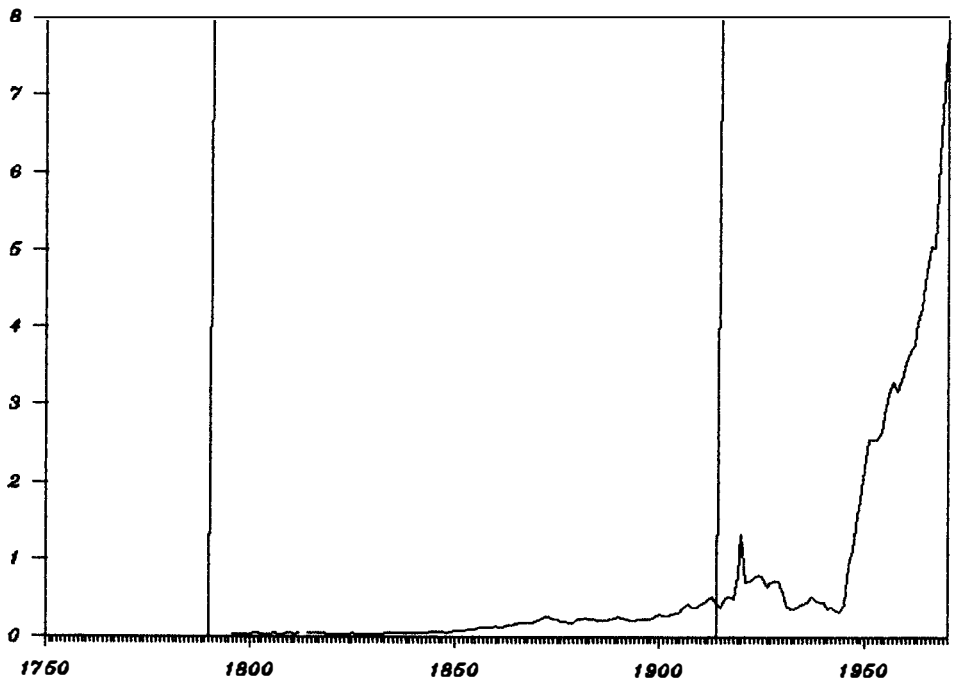
Banknotenumlauf



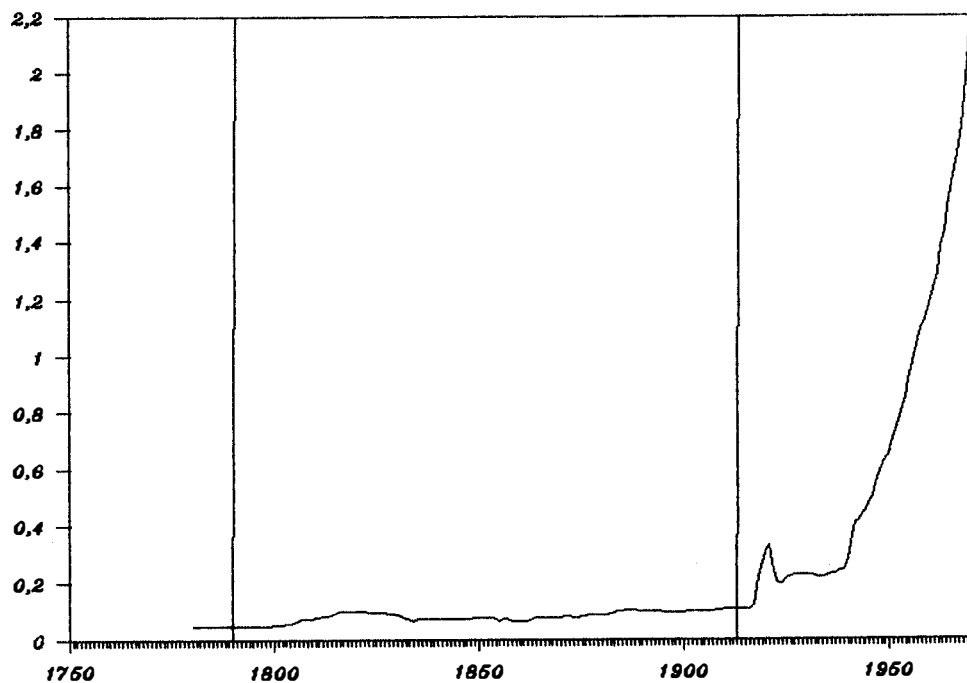
Exportvolumen



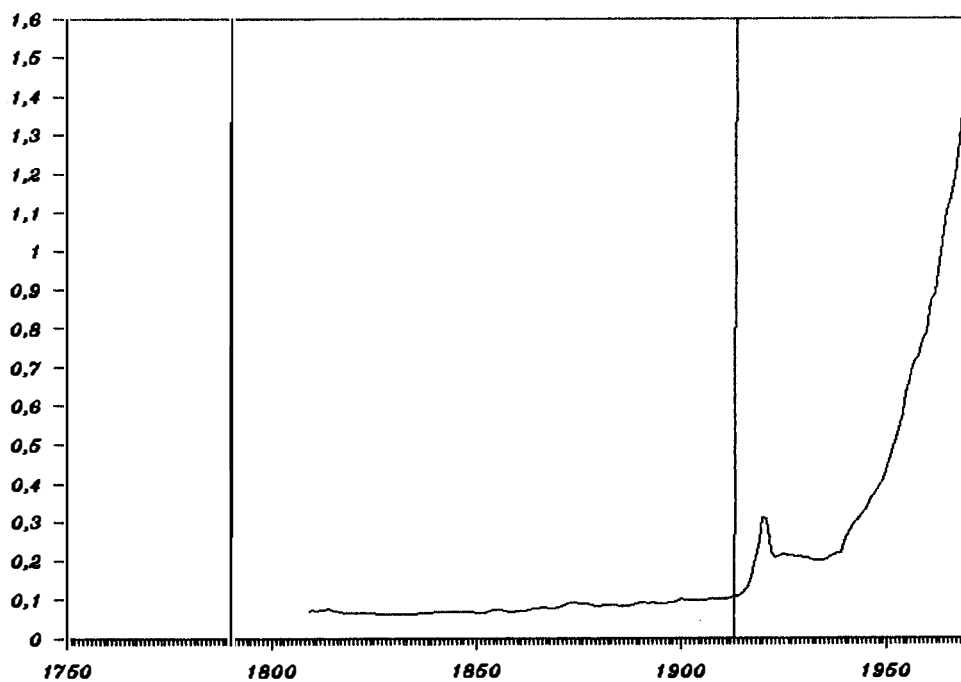
Export (nominell)



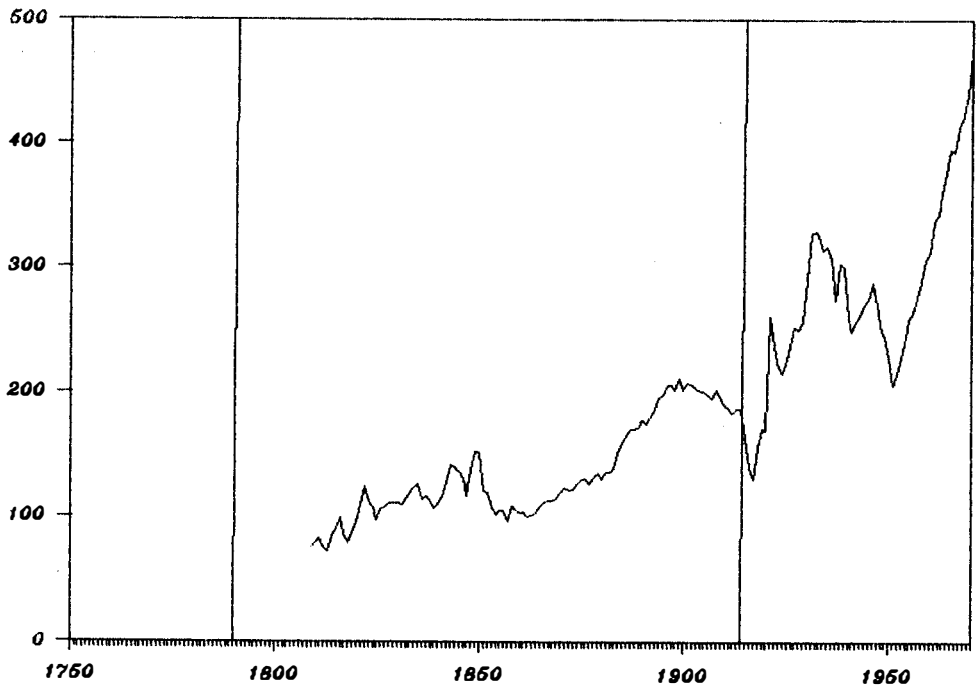
Nominallöhne in der Landwirtschaft



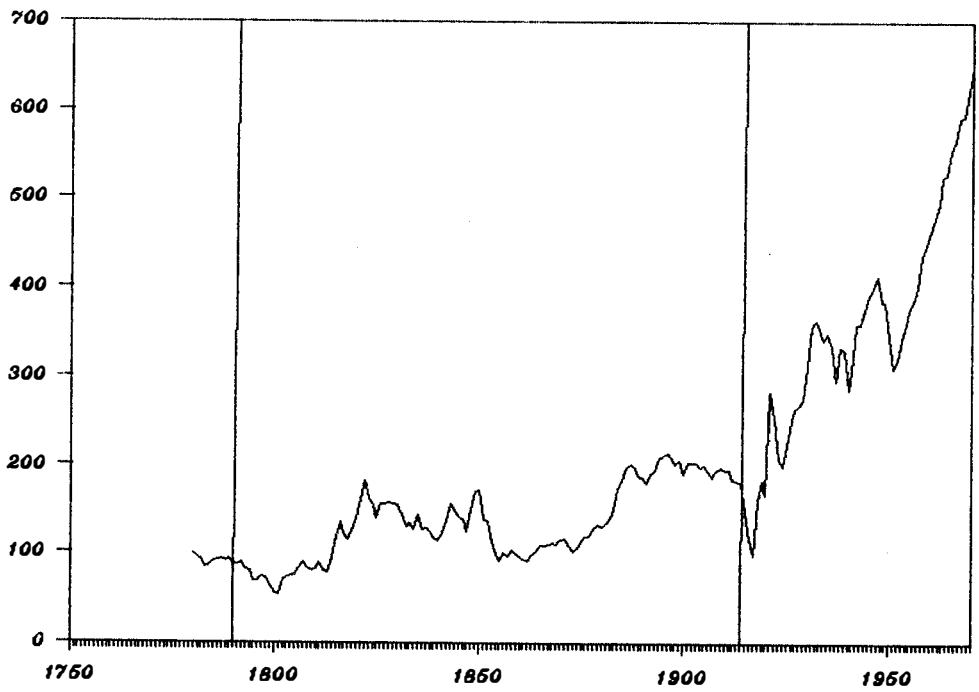
Nominallöhne in der Industrie



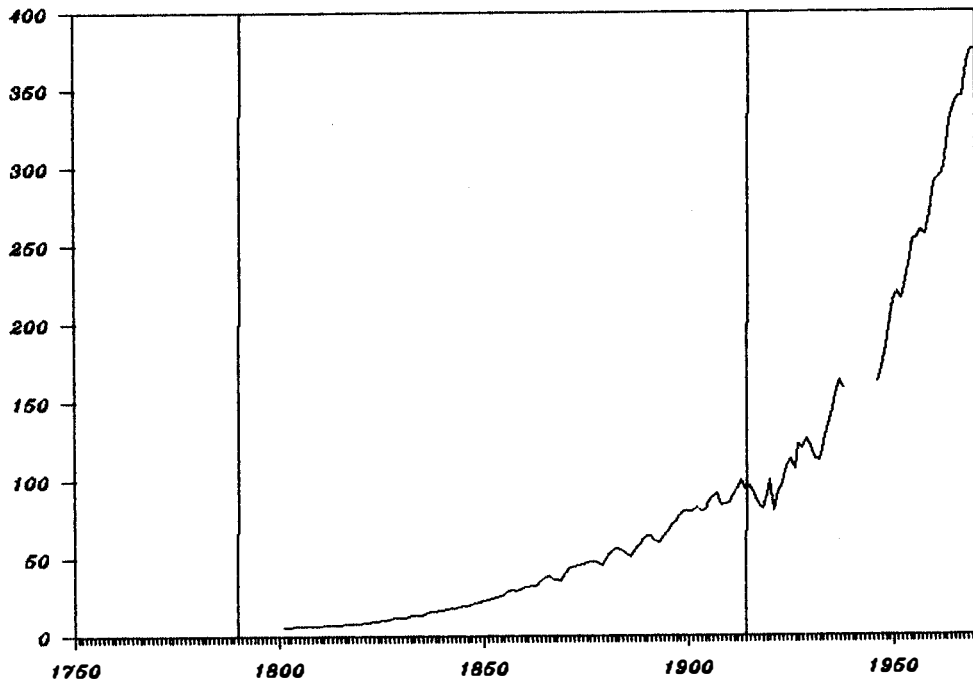
Reallöhne in der Industrie



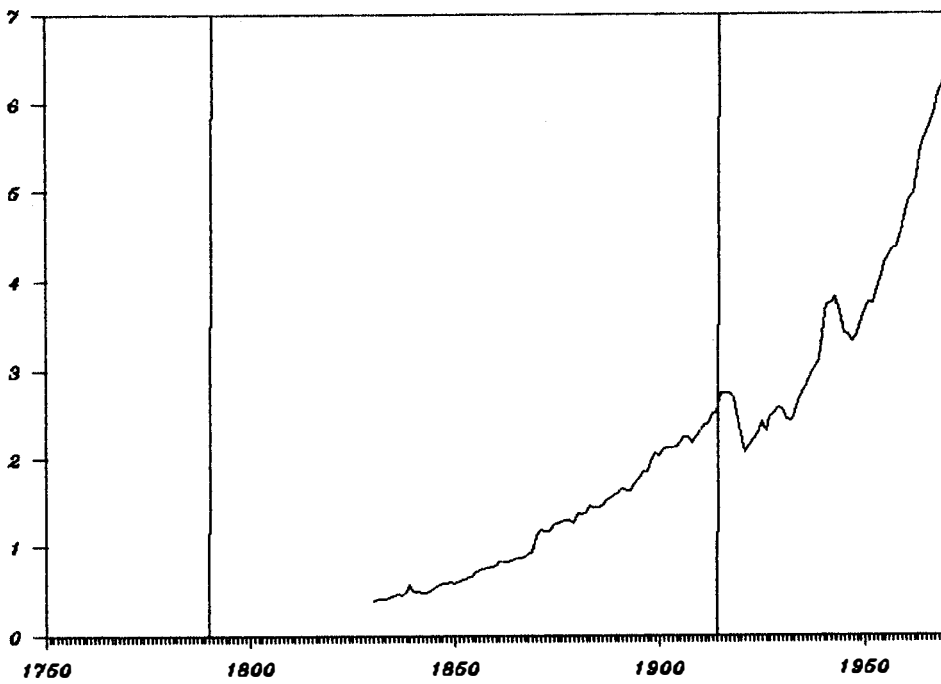
Reallöhne in der Landwirtschaft



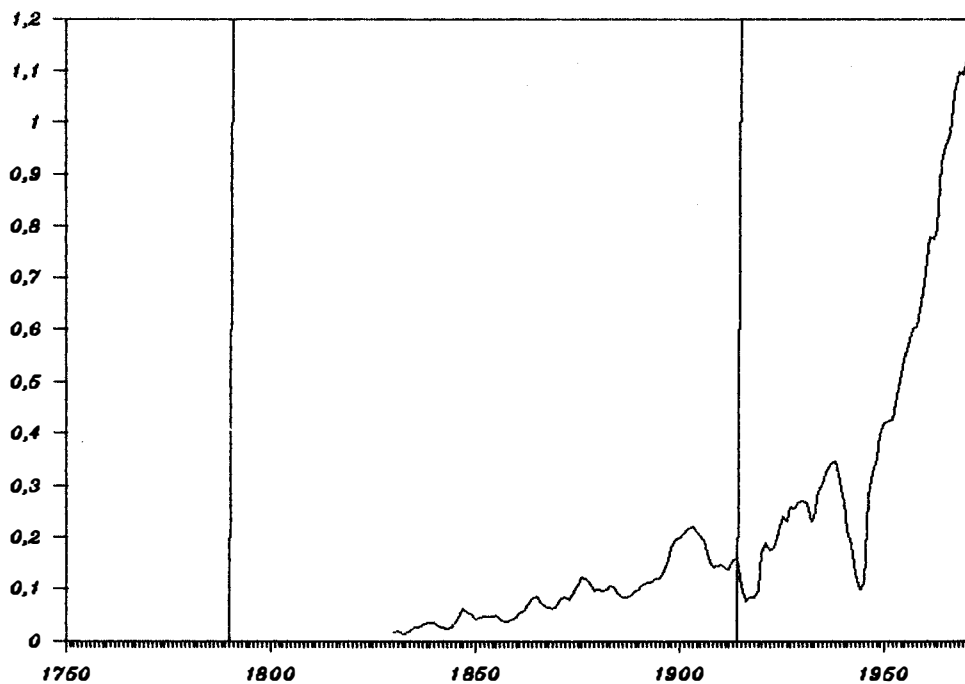
Index in der Industrieproduktion



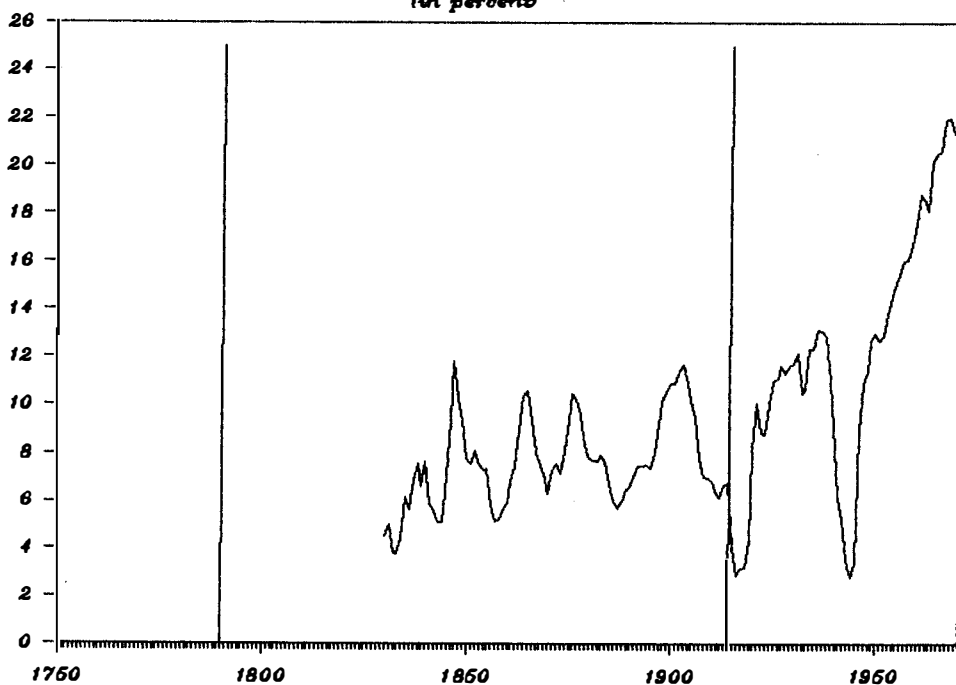
Reales BIP



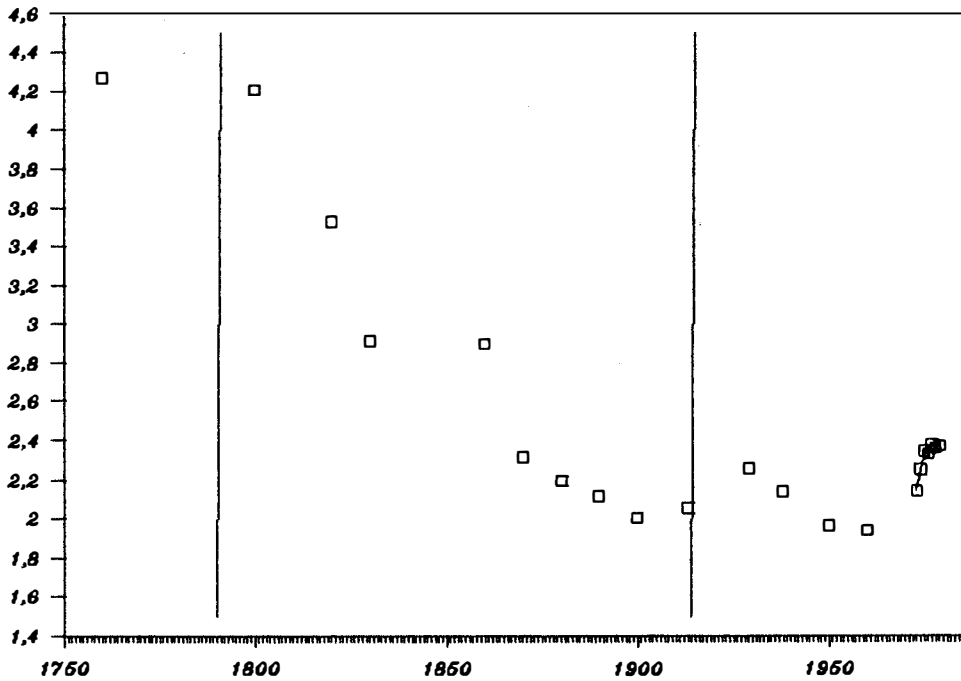
Reale Bruttoanlageinvestitionen



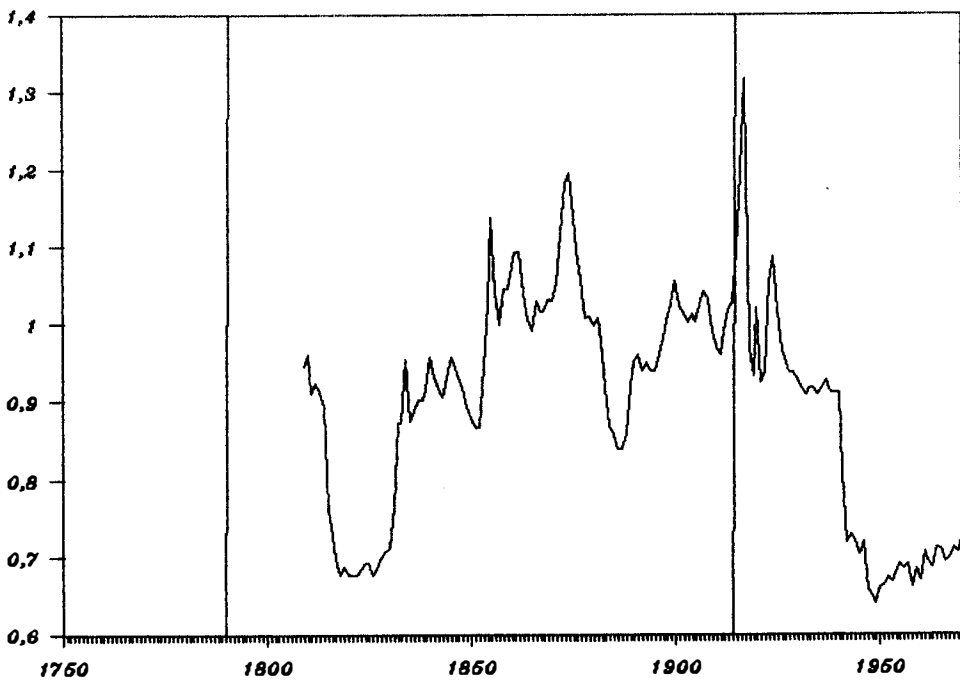
I/C-Rate (in percent)



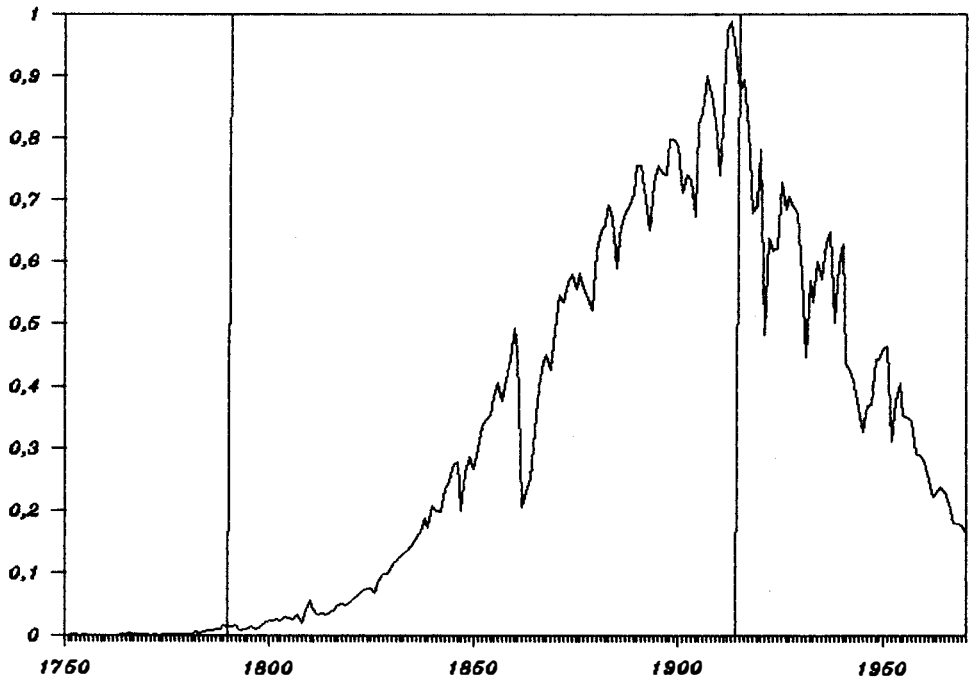
Kapitalkoeffizient



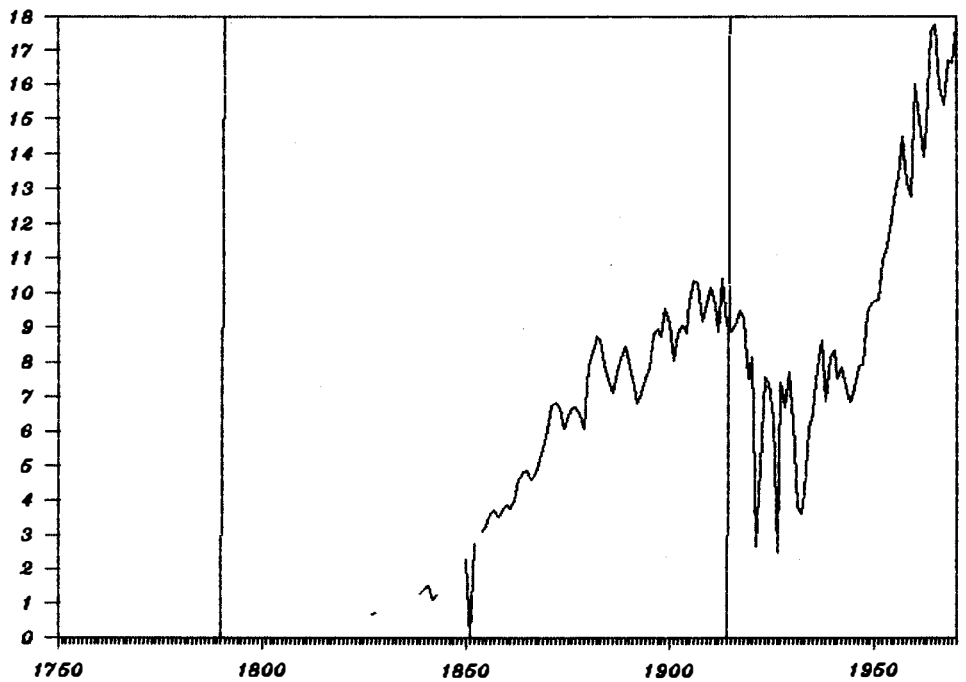
Löhne in der Industrie/Löhne in der Landwirtschaft



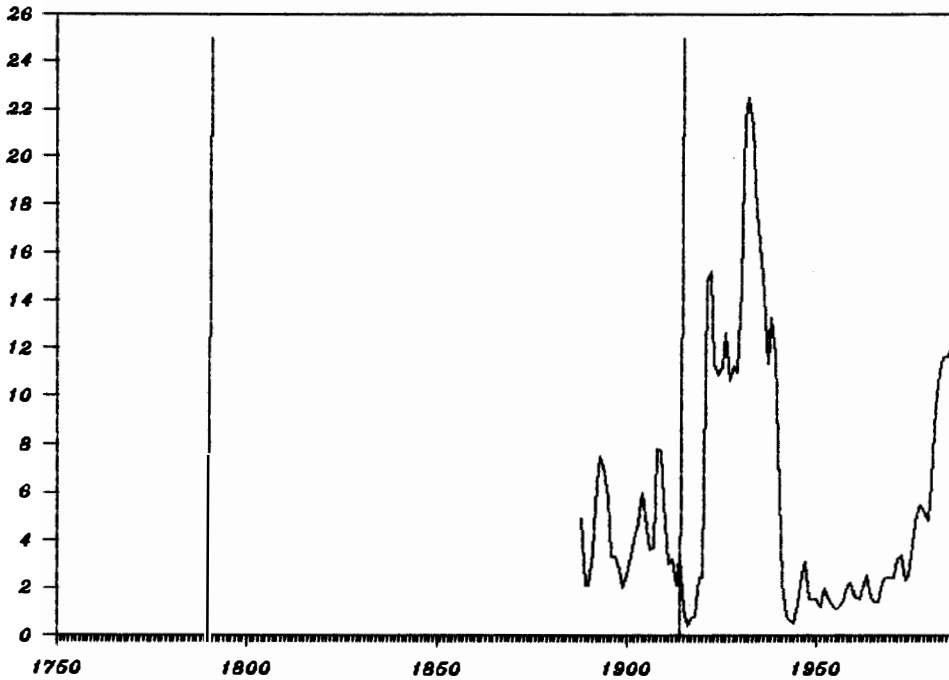
Rohbaumwollkonsumindex



Eisenproduktion



Arbeitslosenrate



2. Industriekapitalismus

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, kann der Industriekapitalismus durch die Eigenschaft charakterisiert werden, daß hier die Erhöhung der Arbeitsproduktivität auf ganz spezifische Weise erfolgt, nämlich durch Revolutionierung der einzelnen Produktionsprozesse. Das heißt natürlich nicht, daß die Mechanismen der vorhergehenden Phase, des Handelskapitalismus, nicht mehr funktionierten. Sie wurden bloß überdeckt und dominiert von dieser neuen Dimension der Produktivitätssteigerung. In Wahrheit zeigte sich genau das Gegenteil: die alten Mechanismen begannen auf noch größerer Stufenleiter weiterzuwirken⁹.

Transferieren wir unser Problem der inneren Dynamik um eine Stufe tiefer, so können wir uns die Frage stellen, welche Subperioden den Industriekapitalismus konstituieren. Wir wollen uns also nach besonderen Formen umsehen, speziellen Mechanismen, in denen das gemeinsame Ziel, Produktionsprozesse zu revolutionieren, zum Ausdruck kam. Wir werden diese Unterperioden, in denen jeweils eine bestimmte Form vorherrschte, die *Stadien des Industriekapitalismus* nennen.

Es ist sinnvoll, diese Stadien als einen dreifachen Prozeß zu diskutieren: den Prozeß der territorialen Ausdehnung, den Prozeß der Konstituierung des Proletariats und den Prozeß der Entwicklung der Kapitalformen.

Der erste Prozeß ist eine direkte Konsequenz der Existenz von

Nationalstaaten, jenen diskreten Entitäten, die eine kontinuierliche Ausbreitung der neuen Phase des Kapitalismus behindern. Diese Ausbreitung muß gezwungenermaßen selbst in diskreten Schritten vor sich gehen. Im ersten Schritt tritt sie nur in England und nur in wenigen Industrien auf. Das zweite Stadium sieht England als Werkstatt der Welt, die die Produktionsmittel für den Rest der Welt herstellt, während einige andere Länder in den Industrialisierungsprozeß eintreten, der bald zu einem Aufholprozeß wird. Für England folgte aus dieser Konstellation naturgemäß ein ungeheurer Aufschwung des internationalen Handels. Im dritten Stadium ist die Aufholjagd der neuen Industrieländer soweit geglückt, daß sie nun in direkter Konkurrenz zu England stehen. Es handelt sich um eine territoriale Konkurrenz um Weltmärkte – das Stadium wird für gewöhnlich als Imperialismus bezeichnet¹⁰.

Wann genau der Übergang von einem Stadium zum nächsten erfolgt, kann nur anhand der anderen beiden zuvor erwähnten Prozesse verstanden werden. Es erweist sich als sinnvoll, dafür einerseits, das Jahr der bürgerlichen Revolution in Europa, 1848, und andererseits den unteren Wendepunkt der großen Depression der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts, etwa das Jahr 1896, zu wählen.

Englands Übergang vom „Zeitalter der Baumwolle“ zur „Blütezeit des Kapitals“, wie Eric Hobsbawm sie nennt (E. Hobsbawm, 1975), steht sicherlich in engem Zusammenhang zum zweiten Prozeß, der Entwicklung des Proletariats. Vom Standpunkt der technischen Revolutionierung der Produktionsprozesse, und das ist der Standpunkt der neuen Phase, ist Arbeit nur ein Produktionsfaktor unter anderen und teilt mit diesen den allen Waren eigentümlichen Warencharakter. Die Einheit, in der Arbeit gemessen wird, ist Zeit, Arbeitszeit. Außerdem kann Arbeit, wie alle anderen Waren, sowohl als Input als auch als Output betrachtet werden, der Arbeiter als Träger der Arbeitskraft ist zugleich Produkt seines Konsums, seines Inputs. Wenn wir die Warenproduktion nun als geschlossenes System betrachten, so können wir das Konzept des „Überschusses“ definieren. Nehmen wir zum Beispiel Arbeit als diejenige Ware an, in deren Einheiten der Wert aller anderen Waren dargestellt wird, um miteinander verglichen werden zu können¹¹, so können wir sagen, daß ein Überschuß genau dann existiert, wenn den Arbeitern nach der Produktion aller für ihre Reproduktion nötigen Waren und unter Berücksichtigung der mannigfachen Verflechtungen der Produktionsprozesse noch Zeit verbleibt. Im Kapitalismus ist nun der gesamtwirtschaftliche Produktionsprozeß so organisiert, daß dieser ursprünglich in Zeit vorhandene Überschuß sich als Gewinn in den Taschen der Unternehmer wiederfindet. Der Gewinn wiederum wird von den kapitalistischen Unternehmern zur stetigen, den Überschuß erhöhenden Umwälzung der Produktion verwendet, darin besteht die Selbstreferenz und Sprengkraft, respektive, wie von Marx betont, die historische Aufgabe dieser Produktionsweise. Das ist, wie manche Neo-Marxisten, manchmal auch Matrix-Marxisten genannt, sagen würden, Marx' fundamentale Idee¹².

Die Maximierung des Überschusses mit allen technisch, ökonomisch und politisch zu Gebote stehenden Mitteln bedeutet aber auch, daß das Proletariat bei maximaler Länge des Arbeitstages zu minimalem Konsum zu zwingen ist. Gegen diese im Industriekapitalismus mit aller Macht einsetzende Entwicklung, gegen ihre Existenz als bloße Waren, als zu minimierende Inputfaktoren begannen sich die Arbeiter zu organisieren, wurden zur Klasse, zum selbständigen sozio-ökonomischen Subjekt. Ihr erster Erfolg besteht folglich in der gesetzlichen Beschränkung der Länge des Arbeitstages. Proletariat und Bourgeoisie hatten sich in Europa innerhalb eines politischen Überbaus entwickelt, der immer noch feudal war, als 1848 die Revolution ausbrach. Als Resultat konnten sich in der Folge auch am Kontinent Strukturen etablieren, die der neuen Phase besser entsprachen und den oben angesprochenen Aufholprozeß ermöglichten. In England stellte sich die Situation grundsätzlich anders dar. Die Entstehung einer neuen Kapitalform, der dritte relevante Prozeß, ermöglichte und benötigte zugleich die in England durchgeführten Sozialreformen und die damit verbundene Abwendung der Gefahr einer Unterbrechung des Akkumulationsprozesses. Die neue Kapitalform selbst war das Ergebnis des zunehmenden Druckes des Preisverfalls auf die Profiterwartungen. Der Preisverfall selbst war selbstverständlich ein spätes Produkt des Konkurrenzmechanismus, über den der Fall der Werte sich ausdrückt.

Eine wichtige Frage, die es zu beantworten gilt, ist nun, wer denn die Träger, die konkreten Agenten der Tendenzen des Industriekapitalismus sind. Für die unterschiedlichen Stadien ergeben sich dabei unterschiedliche Antworten. Im ersten Stadium scheint der Pionierunternehmer, den Schumpeter so enthusiastisch gefeiert hat, tatsächlich und physisch existiert zu haben. Hier scheint der Unternehmertypus, der bei so vielen ökonomischen Mythen Pate gestanden hat, sein historisches Pendant zu haben. Gegen diese physischen Agenten des Kapitals organisierten sich die Arbeiter. Ihr Kapital war mit ihnen als physischen Personen verbunden, oder sollte man eher sagen, daß sie Agenten eines abstrakten Subjektes „Kapital“ waren. Der Bruch in der Entwicklung der Kapitalform kann als *Übergreifen* des Kapitals, von einem Produktionszweig auf alle wichtigen Sektoren, von einem Land auf alle fortgeschrittenen Länder, von der ökonomischen Sphäre in das gesamte soziale und kulturelle Leben, verstanden werden. Er ist auch ein Wechsel des Subjektes vom einzelnen Kapitalisten-Unternehmer zur Gruppe von Kapitaleignern, die groß genug ist, um so enorme Projekte wie den Eisenbahnbau zu finanzieren. Als Ursprung für diesen Vorgang kam von vornherein nur jenes Land in Frage, in dem die alte Kapitalform am entwickeltsten war. Dieser Sprung in der Flexibilität hat die außerordentliche Prosperität der 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts bewirkt und damit die Möglichkeit der Exporte von Produktionsmitteln nach Europa. Aufgrund dieser erneut anschwellenden Finanzkraft waren Sozialreformen möglich, womit der Kreis sich schließt.

Nachdem in einem recht kurzen Zeitraum das Zusammenspiel der

drei Prozesse zum neuen Stadium des Industriekapitalismus geführt hatte, konnte sich die neue Konstellation bis in die Mitte der 90er Jahre halten.

In gewissem Sinne scheint das Ende der Blütezeit des Kapitals eine Wiederholung der Geschehnisse vor 1848 zu sein. Über Konkurrenz und Freihandel hatten die neu installierten Produktionskapazitäten zu Preisverfall und reduzierten Gewinnerwartungen bei höheren Risiken geführt¹³. Unter diesen Umständen, der „großen Depression“, schlug die Stunde der Gewerkschaften¹⁴. Unter diesen Umständen – die jüngeren Industrienationen hatten gewisse Vorteile im Ausbildungssektor und folglich auch in einigen der neuen Wachstumsindustrien errungen – verfiel Großbritannien wieder auf seine altbekannte Politik: territoriale Expansion. Doch die Kapitalform hatte sich inzwischen gewandelt, Kapital im internationalen Konkurrenzkampf trat als nationales Kapital auf. Die Regierung mit all ihrer politischen und militärischen Macht begann die zentrale Rolle zu spielen. Es kann in der Tat bezweifelt werden, ob der verzweifelte Versuch die Profitabilität des nationalen Kapitals durch direkte Unterdrückung der verbleibenden Teile der Welt, durch ihre Unterwerfung unter kapitalistisches Regime wirklich in der Lage war, den Wert der Waren zu senken. Die Kapitalformen, unser Prozeß 3, hatten ein Eigenleben entwickelt, das sich zunehmend unabhängiger von dem entwickelte, was wir retrospektiv als ihre historische Rechtfertigung sehen, ein Eigenleben, das direkt in den Ersten Weltkrieg führte.

Es übersteigt die Möglichkeiten dieser Arbeit, alle angeführten Aspekte der eher komplexen Geschichte des Industriekapitalismus auch empirisch zu belegen. Die folgenden Diagramme sollen den Leser jedoch zumindest davon überzeugen, daß die wesentlichen Ideen durch das Datenmaterial nicht sofort falsifiziert werden.

Das Preisniveau zeigt jene berühmten zwei Wellen, die so viele Konjunkturtheoretiker inspiriert haben. In unserer Sicht ist ein langfristig sinkendes Preisniveau ein guter Indikator für einen Wechsel der Kapitalform in nächster Zukunft. Für gewöhnlich ist damit auch eine Veränderung der internationalen Konstellation und ein weiterer Schritt in der Konstituierung des Proletariats verbunden. Da die Preisschwankungen durch Änderungen der Geldumlaufgeschwindigkeit im allgemeinen nicht zur Gänze kompensiert werden können, sind lange Zyklen auch in den Zeitreihen des Geldumlaufes zu finden.

Die Reallöhne, insbesondere in der Industrie, scheinen ihr Maximum jeweils kurz vor dem Punkt zu erreichen, wo es einer neuen Kapitalform gelingt, die Arbeit wieder zu unterwerfen.

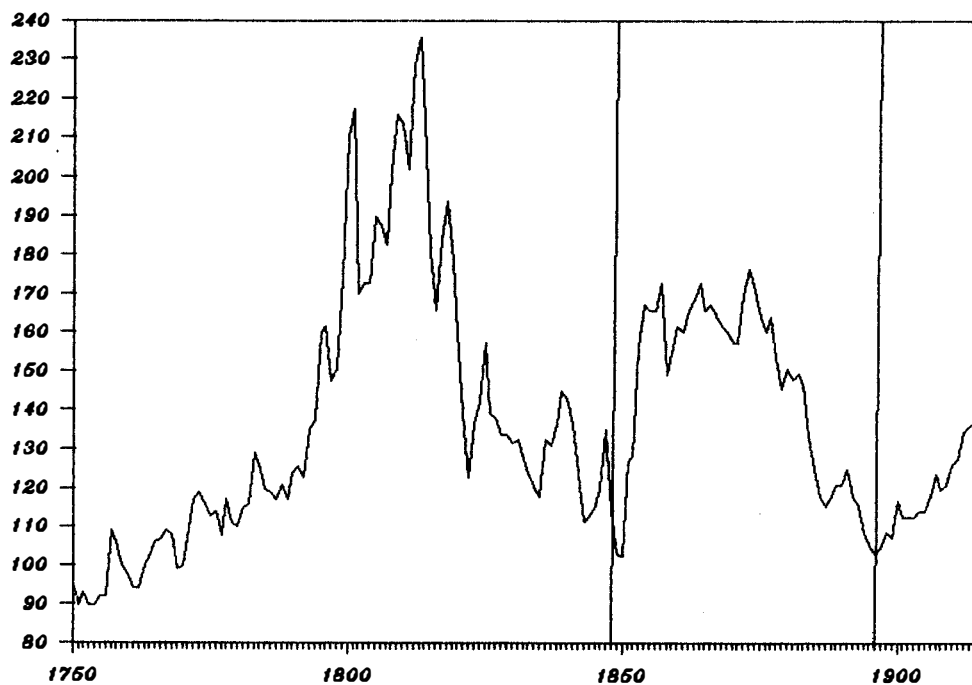
Überraschenderweise ist der Handel weder wert- noch volumensmäßig im ersten Stadium des Industriekapitalismus stark gestiegen. Das Diagramm unterstützt diese Argumentation für den Take-Off im zweiten Stadium und einen zweiten Schub im Imperialismus.

Schließlich zeigen die Kapitalexporte (private plus öffentliche) den erwarteten starken Anstieg im Imperialismus.

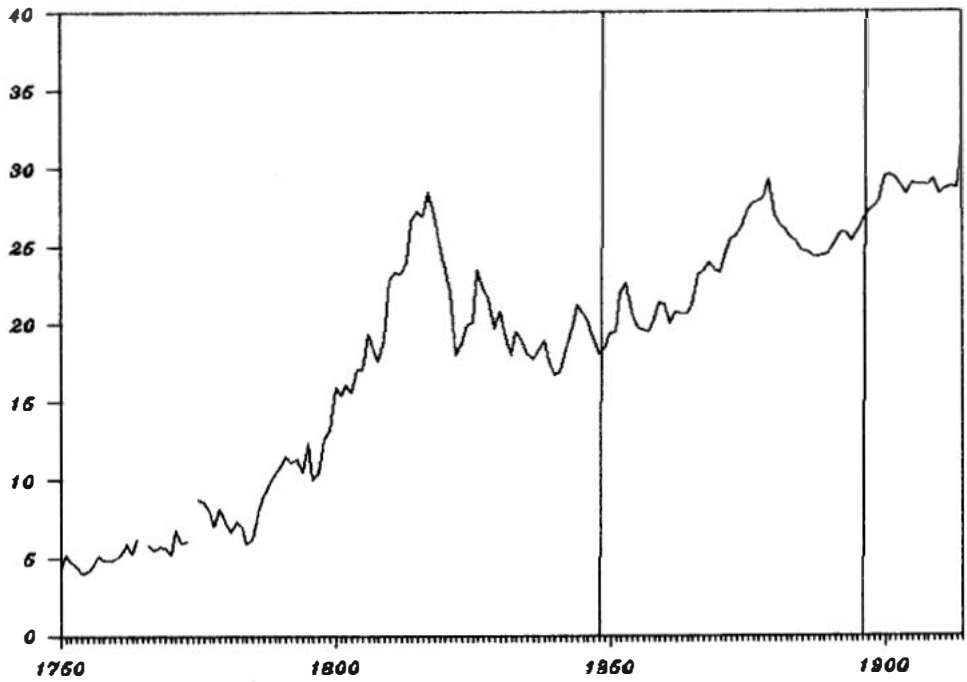
Der nächste Schritt im vorgeschlagenen Forschungsprogramm wäre

klarerweise die Entwicklung eigener Konjunkturtheorien (das heißt also für Zyklen in der Größenordnung von 10 Jahren) für die Erklärung der inneren Dynamik der einzelnen Stadien. Die interagierenden Agenten der Zyklen wären durch Verhaltensmaßnahmen zu charakterisieren, die selbst von Stadium zu Stadium verschieden wären, obwohl natürlich auf einem abstrakteren Niveau stets Kapital und Arbeit die Gegenspieler sind. Auf einem sektoralen Modell aufbauend haben Richard Goodwin und Lionello Punzo kürzlich die Möglichkeit erkennbarer Konjunkturzyklen prinzipiell bestritten (R. Goodwin/L. Punzo, 1987). Ein offensichtliches Gegenargument wäre die Einführung von synchronisierenden Erwartungen. Anstatt diese Ideen weiter zu verfolgen, soll aber nun auf den integrierten Kapitalismus zurückgekommen werden.

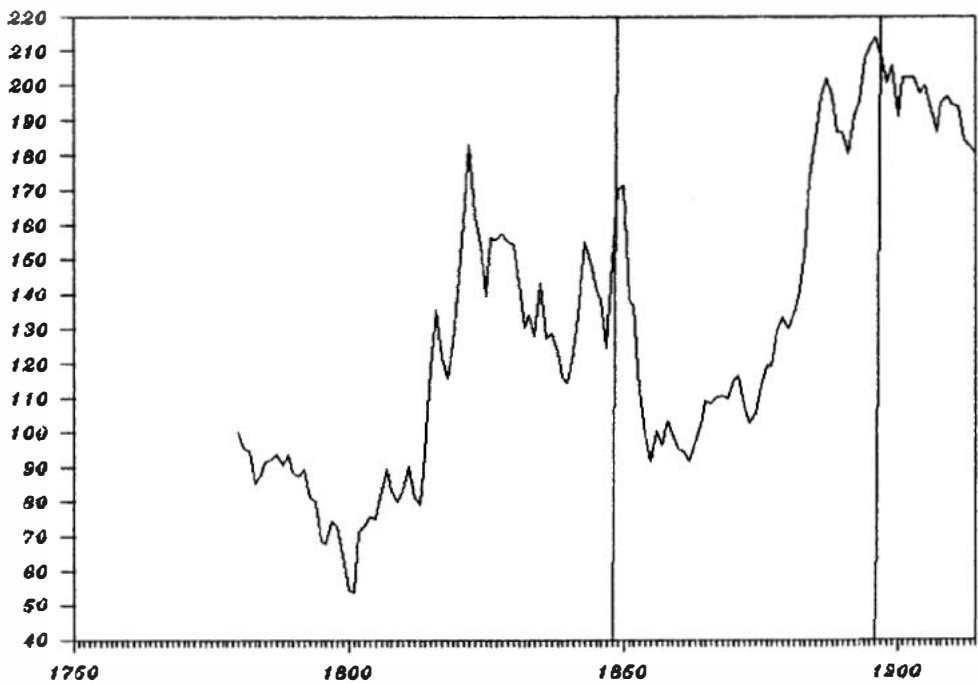
Großhandelspreisindex



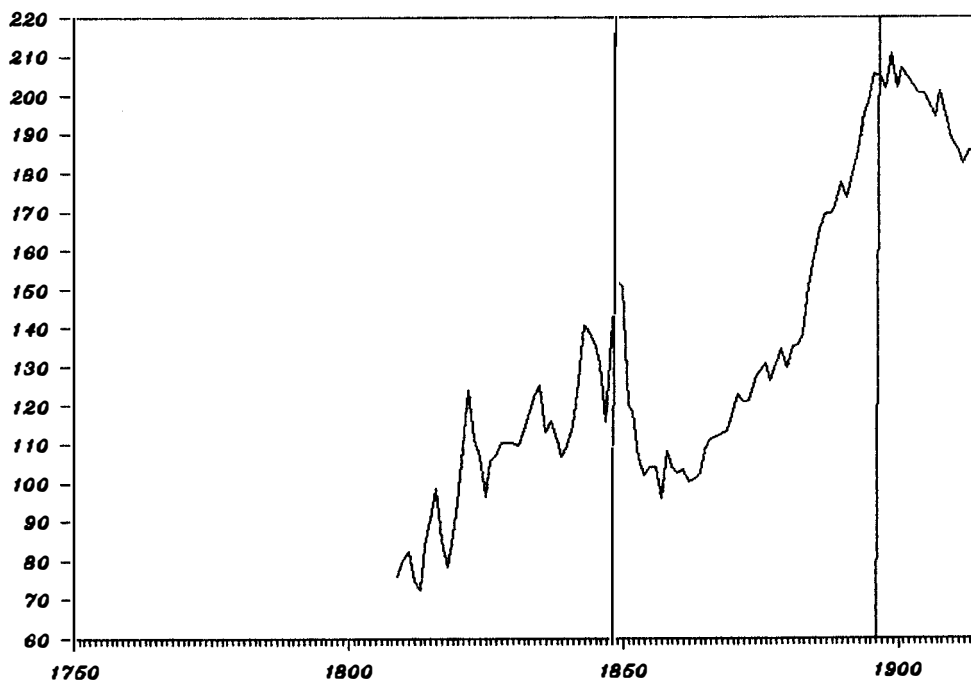
Banknotenumlauf



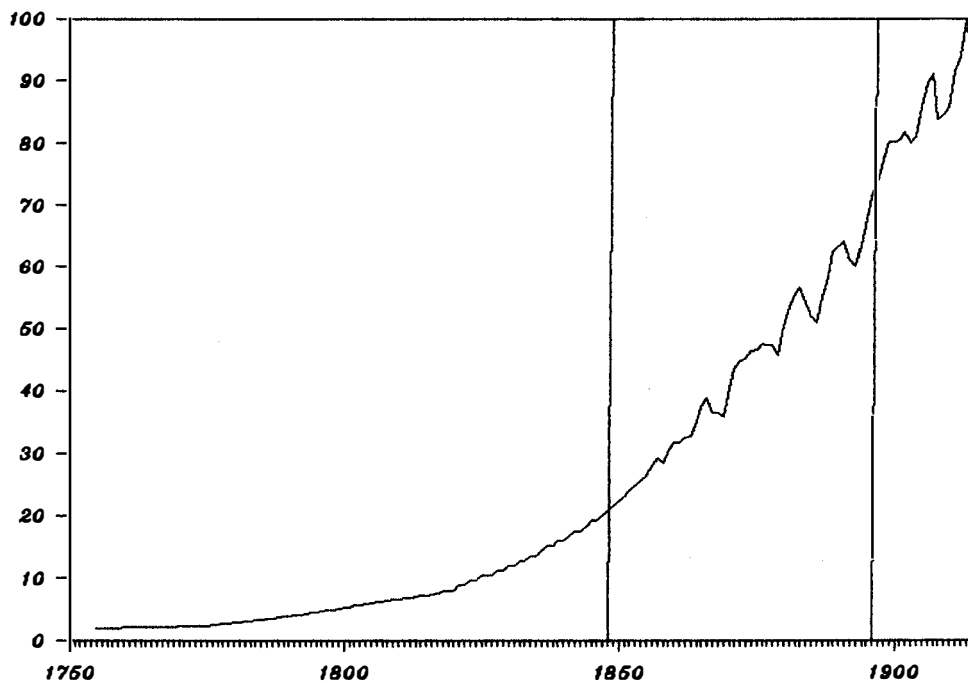
Reallöhne in der Landwirtschaft



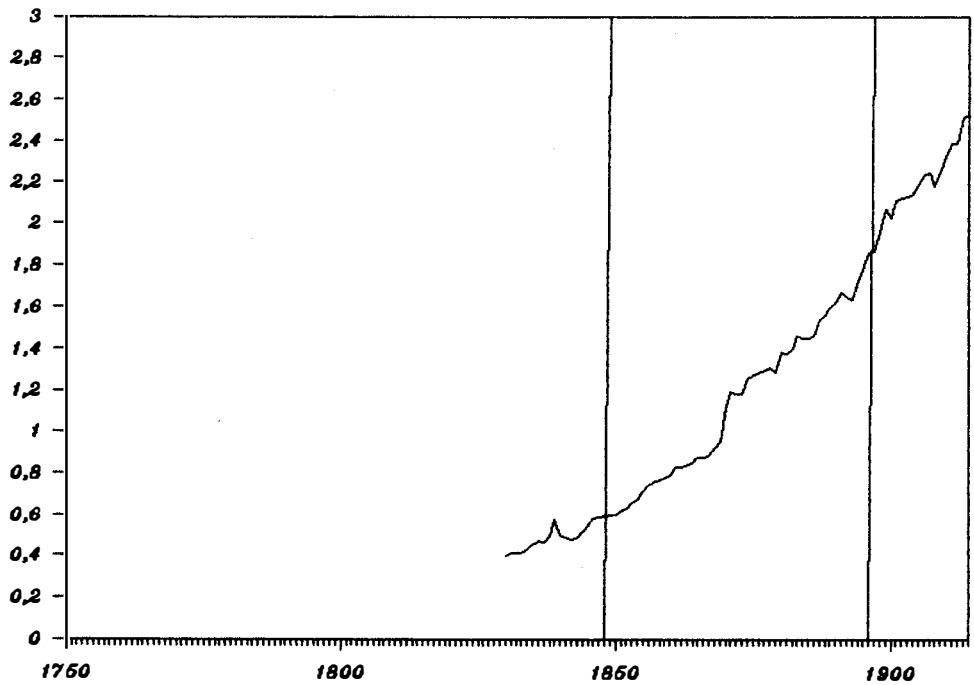
Reallöhne in der Industrie



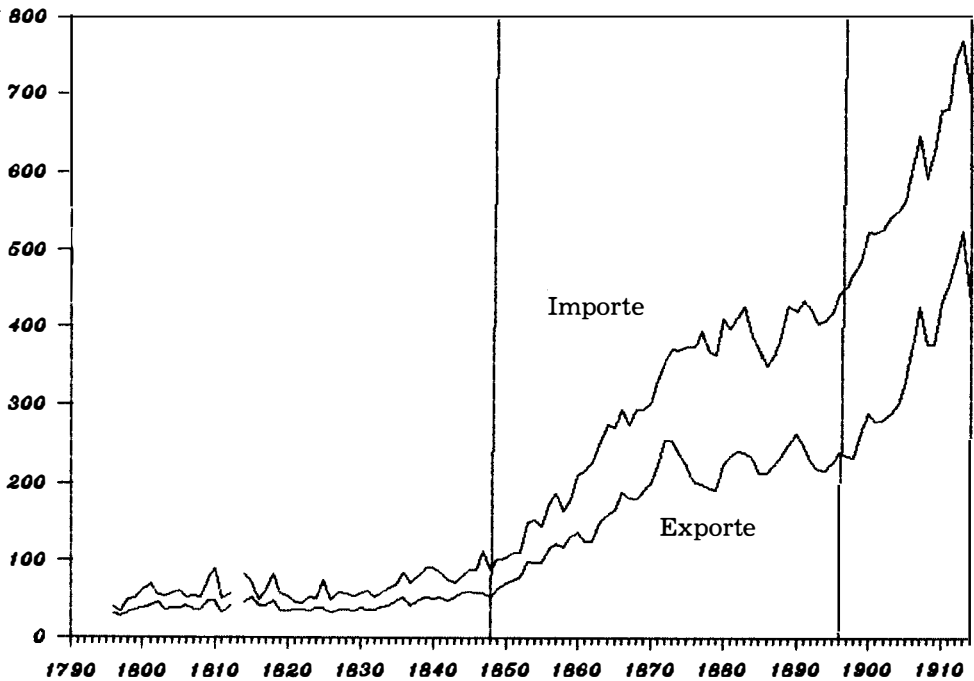
Index der Industrieproduktion



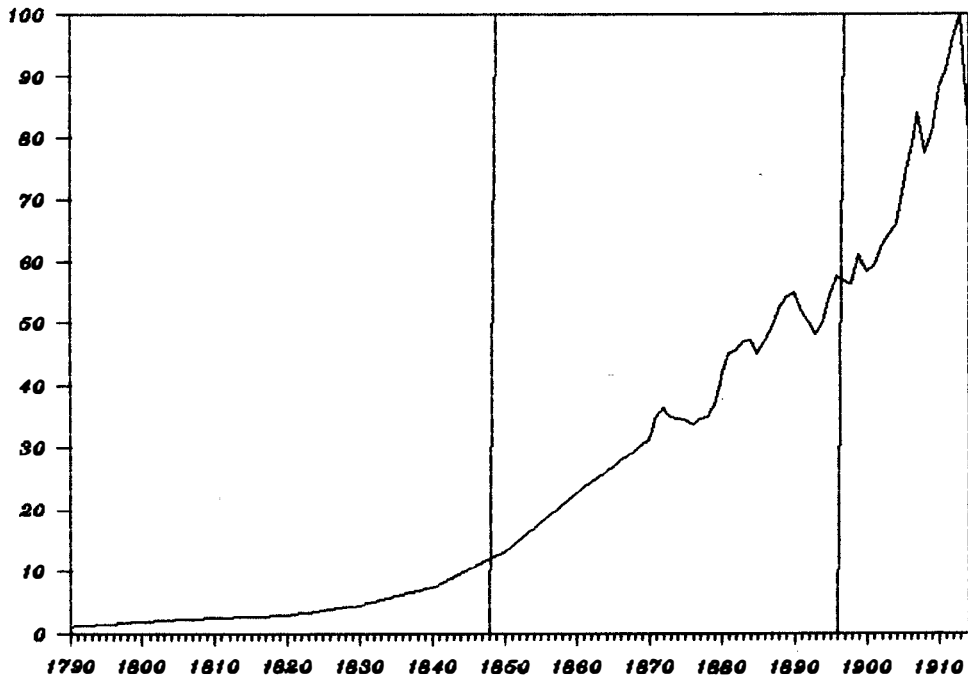
Reales BIP



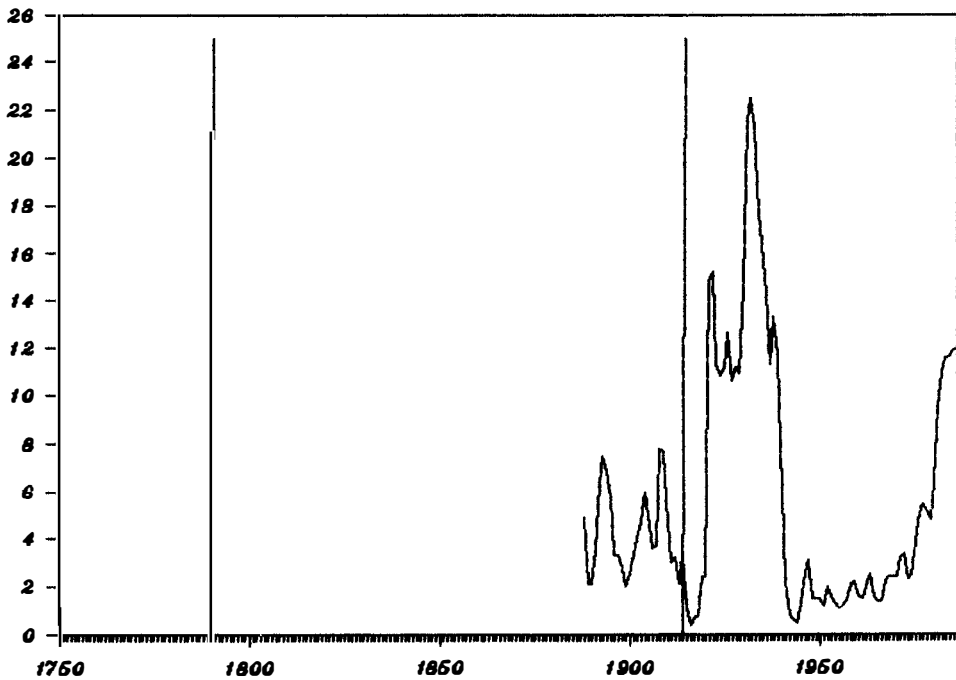
Nominelle Exporte und Importe



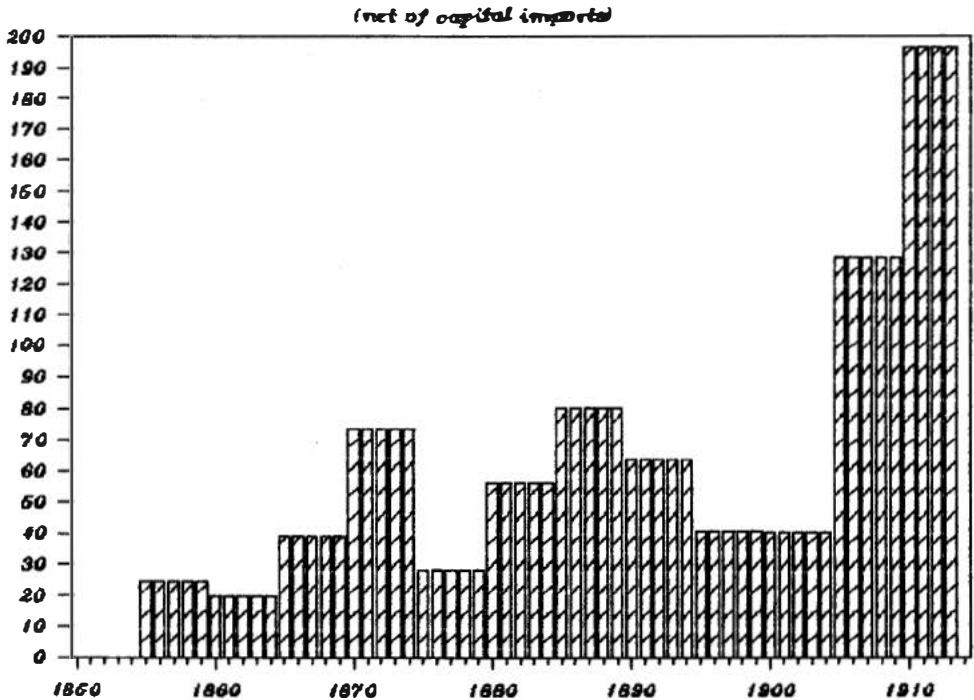
Exportvolumen



Arbeitslosenrate



Nomineller Kapitalexport



3. Integrierter Kapitalismus

In der Zeit des Industriekapitals bildet sich ein neues, für den Wirtschaftsablauf wichtiges Subjekt heraus: die Arbeiterklasse. Es entsteht aus den Aktivitäten der Träger der Kapitalfunktion, der „Unternehmerschaft“, und exekutiert seine Handlungen zunehmend als „kollektiver Agent“ mittels Gewerkschaft und Partei. Die Aktivitäten dieses neuen Agenten modifizieren die Funktionsweise des bürgerlichen Staates ebenso wie den Produktionsprozeß auf Betriebsebene. Die Relevanz dieses, im letzten Kapitel als Prozeß 3 bezeichneten Vorgangs ist, entgegen seiner weitgehenden Vernachlässigung in der (bürgerlichen) Standardökonomie, offenkundig. Das Ergebnis dieses Prozesses, wie es sich am Ende der Epoche darbietet, ist die Gefährdung des Funktionierens des industriekapitalistischen Grundmechanismus, die als Verwertungsschwierigkeiten ungeheuer angewachsener Kapitalmassen in den Kalkülen der Agenten der Produktionsweise erscheint. „Lohnarbeit und Kapital“ stehen sich vor dem Ersten Weltkrieg, vor allem in den entwickeltsten Ländern, unversöhnlich gegenüber¹⁵.

Die neue Phase der kapitalistischen Produktionsweise kann, das Argumentationsmuster sollte inzwischen bekannt sein, als Lösung der alten Widersprüche verstanden werden. Zunächst interessiert, wie diese

Lösung aussieht, ob es wiederum sinnvoll ist, die Entwicklung in Form ineinander verschlungener Prozesse zu denken, und wie unsere alten drei Prozesse die Umwälzung überleben.

Die „territoriale Expansion“ wird in der Zwischenkriegszeit durch das Entstehen dreier neuer, koexistierender Modelle für die Konfliktlösung Lohnarbeit – Kapital abgelöst: das amerikanische Modell, das faschistische Modell und das sowjetische Modell. Bezeichnenderweise ist die führende Nation der alten Epoche, Großbritannien, so sehr in die alten Strukturen verstrickt, daß sie nicht mehr in der Lage ist, ein Modell der „neuen Ordnung“ zu produzieren (man vergleiche zur Abfolge verschiedener Nationen im Laufe der Phasen des Kapitalismus auch [A. Maddison, 1986]).

„Expansion“ heißt daher im ersten Stadium der neuen Phase, zunehmend in Konflikt geratendes Nebeneinander verschiedener Systeme. Der Eklat, in den dieser Prozeß mündet, ist der Zweite Weltkrieg, in dem der Selektionsprozeß zuungunsten des faschistischen Modells ausfällt. Seitdem ist die Weltwirtschaftsentwicklung durch die Spannung zwischen den verbleibenden beiden Systemen, vertreten durch die zu „Supermächten“ aufgeblähten Konglomerate von Nationalstaaten um die USA und die UdSSR, gekennzeichnet. Die Gliederung der neuen Phase ist damit implizit gegeben: Der Zweite Weltkrieg trennt die ersten beiden Stadien, die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise geht, mit den Konfliktlösungscharakteristiken eines möglichen dritten Stadiums schwanger, in ihr siebentes Jahr¹⁶. „Territoriale Expansion“ hat zwar in jedem der beiden Hegemoniebereiche während des zweiten Stadiums stattgefunden: „Demokratie westlicher Prägung“ und „zentralgeplante Volksdemokratien“ sind zu – disjunkten – Vorbildern, vor allem der „unterentwickelten“ Welt, avanciert. Mit der Expansion des Industriekapitals hat dieser Prozeß aber insofern wenig gemein, als ihn stets die Rivalität der beiden Supermächte maßgeblich bestimmt¹⁷.

Der zweite Prozeß des vorigen Kapitels, der Wandel der Kapitalform, beziehungsweise die damit verbundene Mutation der Agenten des Kapitals, hat sein modernes Pendant im Wandel dessen, was in der jüngsten Diskussion gerne als „Akkumulationsregime“ bezeichnet wird. Auf Gramscis Begriffen „Hegemonie“ und „Fordismus“ fußend, soll damit zum Ausdruck gebracht werden, daß jede relativ stabile Lösung des Widerspruches von Lohnarbeit und Kapital auf einen relativ starren Katalog von Regelmechanismen angewiesen ist. „Regulation“ der Akkumulation nimmt besonders Bezug auf die entsprechenden Tätigkeiten des Staates – Althussers „ideologische Staatsapparate“ (L. Althusser, 1976 [1973]) – umfaßt aber den gesamten Bereich gesellschaftlicher Reproduktion. Den Hintergrund der neuen Begriffe bildet eine Reihe von Phänomenen, die die temporäre Stabilisierung ermöglichen. Als da wären: Ausdehnung des aktiven Eingriffes des Staates ins laufende Wirtschaftsgeschehen aber auch in alle anderen Bereiche gesellschaftlicher Reproduktion; damit verbunden die Stimulierung und Nutzung neuer Informationstechnologien zur Produktion und Vermittlung von Ideologie. Diese Tendenzen gelten schon für die drei

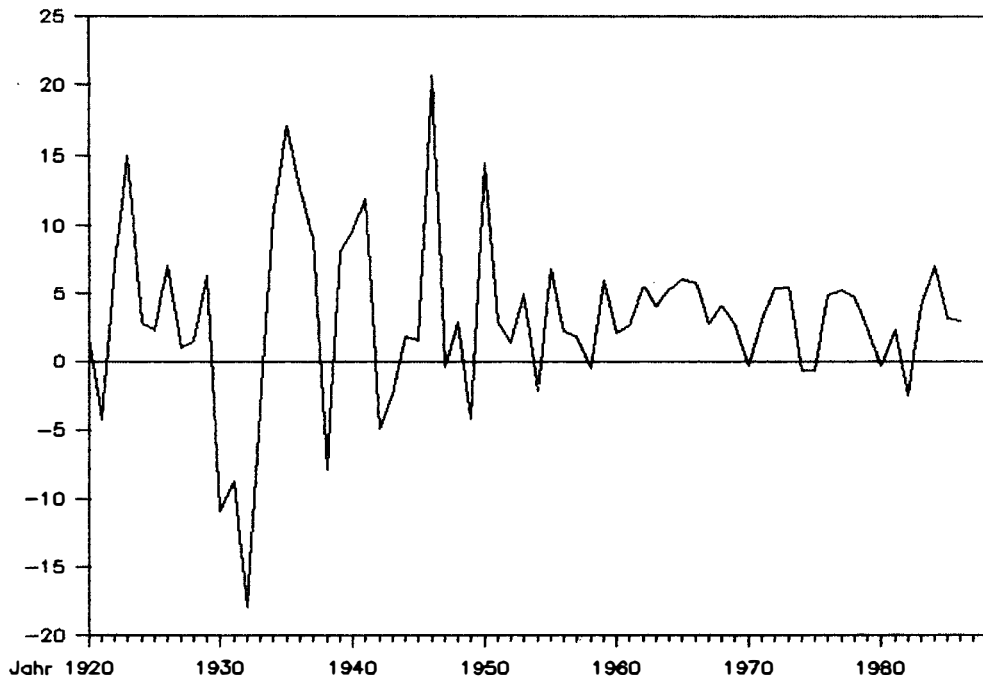
Gesellschaftsmodelle der Zwischenkriegszeit¹⁸.

Für das überlebende „westliche“ Modell gilt darüber hinaus: Durch die Schrumpfung der Zahl der Köpfe der „Finanzoligarchien“ aufgrund der fortgeschrittenen Oligopolisierung wird ein Regelmechanismus zwischen diesen und den „revisionistischen“ Arbeiterparteien und Gewerkschaften unter Federführung des Staates durchführbar; nicht zuletzt scheint auch die Koordination zwischen den einzelnen Nationen der westlichen Welt als stabilisierendes Element zumindest während der Aufschwungsphasen der Stadien ihren Beitrag geleistet zu haben. Wesentliches Novum der neuen Wirtschaftspolitik ist hierbei gewiß eine zunehmende Entkoppelung des monetären Systems. Es soll nicht unerwähnt bleiben, daß die Bedeutung John Maynard Keynes aus dieser Sicht seine frühe theoretische Erfassung dieser Tendenzen und sein praktisches Eintreten für ihre Förderung mit dem Ziel der Stabilisierung des Kapitalismus sind.

Die folgenden Diagramme, die die Entwicklung der neuen, führenden Nation, den USA, und Österreichs wiedergeben, bestätigen die erwähnten Trends: Es können grob zwei Stadien unterschieden werden, wobei die Fluktuationen sowohl im Output als auch in der Inflationsrate im zweiten Stadium deutlich abgenommen haben. Österreich folgt in seiner langfristigen Entwicklung recht dicht jener der Weltwirtschaft, was wiederum der im Vergleich zum Industriekapitalismus enorm gestiegenen internationalen Verflechtung geschuldet ist. Die Verwendung von Wachstumsraten in diesen Diagrammen anstelle der für den Industriekapitalismus verwendeten Niveaus soll deutlich machen, daß die Weltökonomie sozusagen „in die erste Ableitung“ gegangen ist. Den langen Wellen des Preisniveaus entsprechen nun lange Wellen der Inflationsrate, was eben aufs engste mit den, über das neue monetäre System gegebenen Integrationsmöglichkeiten zusammenhängt.

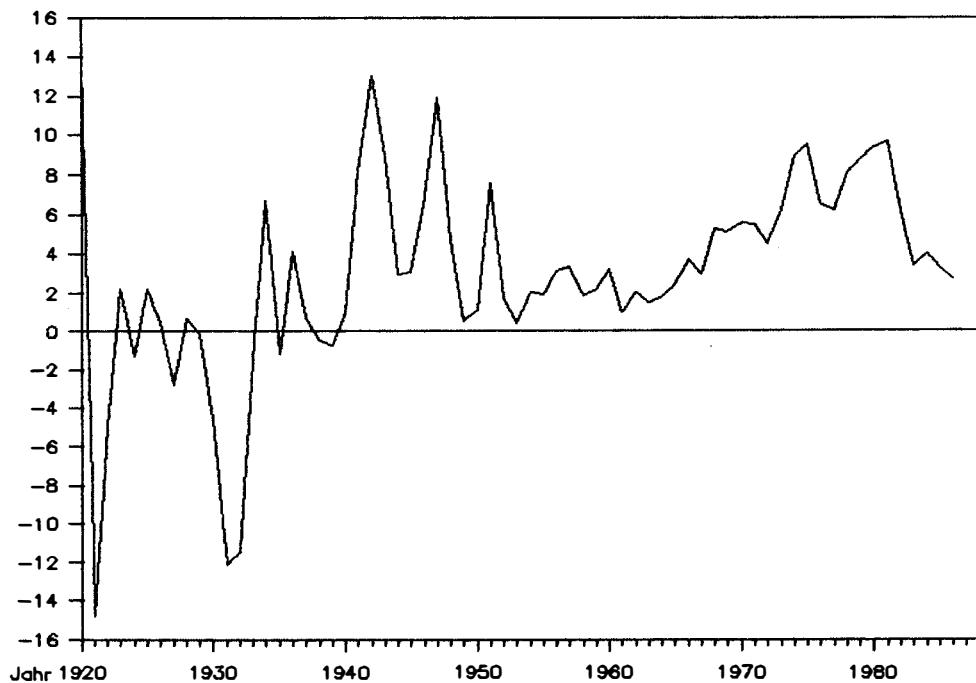
(BIP, real)

Wachstumsraten in den USA



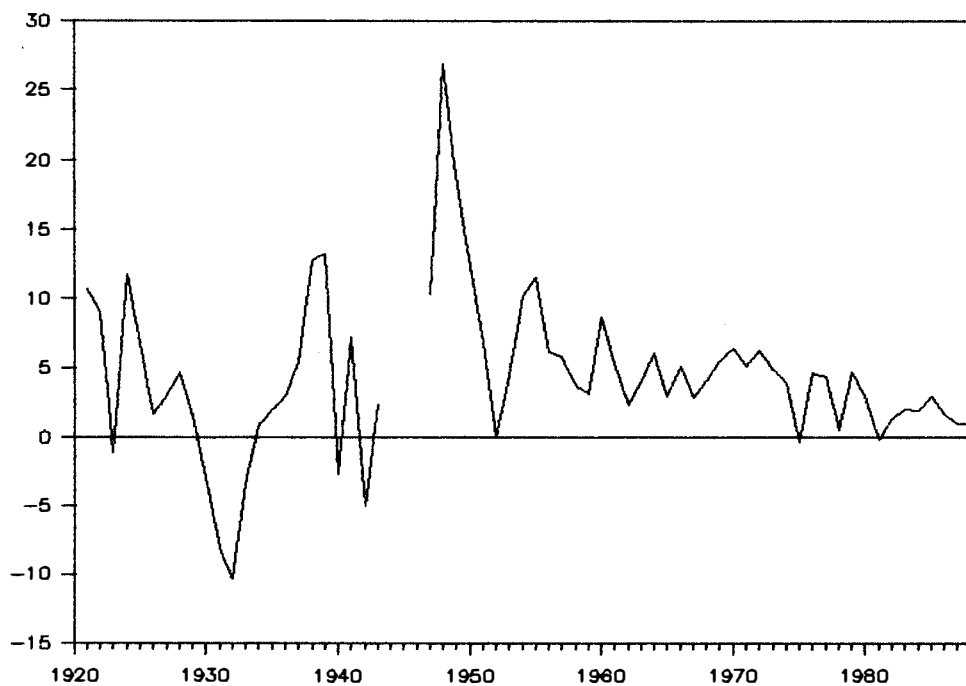
(BIP-Deflator)

Inflationsraten in den USA



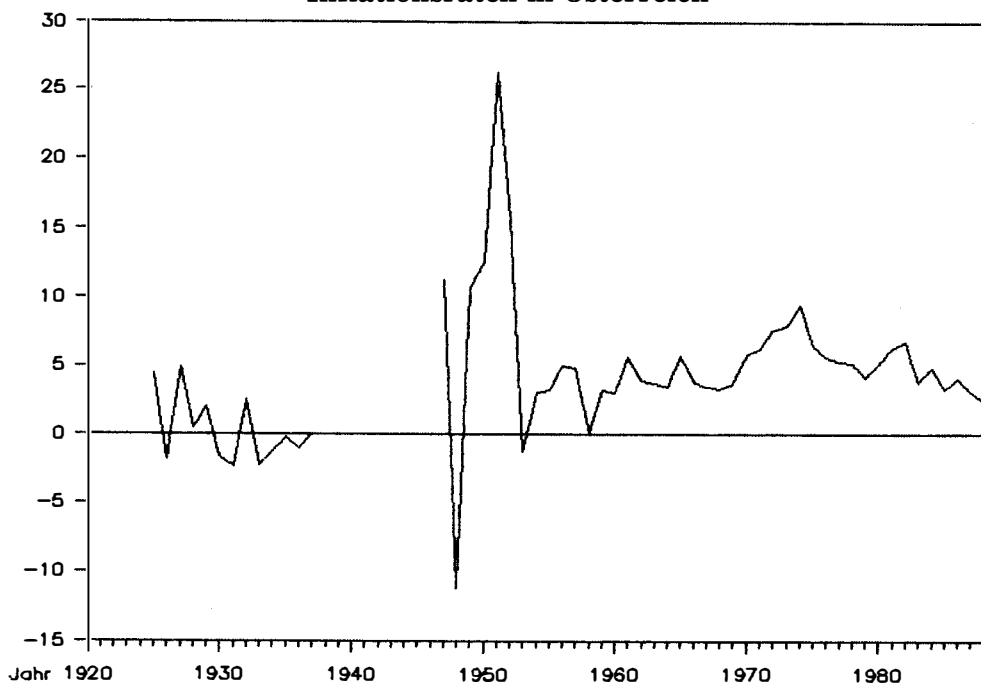
(BIP, real)

Wachstumsraten in Österreich



(BIP-Deflator)

Inflationsraten in Österreich



Schluß: Gibt es Kondratieffzyklen?

Die Existenz langfristiger Schwankungen im Wirtschaftsleben kann durch die Untersuchung einzelner Zeitreihen weder bewiesen noch verworfen werden. In jedem Fall handelt es sich zunächst um eine theoretische Hypothese, die erst anschließend, und nach Auswahl der Zeitreihen gemäß der formulierten Theorie, durch empirische Beobachtungen erhärtet oder in Frage gestellt werden kann. Kondratieff selbst hat als erster die Auffassung vertreten, daß diese langfristigen Bewegungen zentraler ökonomischer Variabler ein dem Kapitalismus eigenes Phänomen darstellen. Demnach wäre der erste Schritt eine Definition des Kapitalismus. Das ist der Weg, den Schumpeter eingeschlagen hat. Indem er dies tat, machte er auch klar, wodurch er sich von Marx unterschied. Marx hatte die Produktionsweise bereits als strukturiertes Ganzes beschrieben: eine merkantilistisch „präntale“ Phase gefolgt vom Zeitalter der „großen Industrie“, das wiederum in die üblichen Konjunkturzyklen zerfällt. Schumpeter hatte den Vorteil, fast ein Jahrhundert später zu schreiben. Seine Antwort ist seine berühmte Konjunkturtheorie (J. Schumpeter, 1939). In jüngster Zeit werden verstärkt stärker strukturierte Modelle der langfristigen Entwicklung gefordert. Verschiedene Modelle für die verschiedenen Unterperioden der kapitalistischen Produktionsweise scheinen angebracht:

“Several stages in the evolution of modern capitalism have to be distinguished, and correspondingly, several theoretical models have to be worked out. As frames of reference we can consider the Smithian model for the premodern stage, and the Marxian and the Schumpeterian models for the competitive stage. As for the third stage – the ‘trustified’ as Schumpeter terms it, or, as I prefer to say, ‘oligopolistic’ capitalism – Schumpeter does not really supply a new model, but . . . he presents many elements that can be used to work out such a model.” (P. Sylos-Labini, 1984, p. XI)⁹.

Setzt man diese reichere Gliederung der Produktionsweise voraus, so ist klar, daß Variable, die über mehrere Perioden hinweg beobachtet werden, durchaus wellenförmige Entwicklungen aufweisen können. Das muß aber nicht so sein, wie etwa das Exportvolumen zeigt. Es kann auch stark divergentes Verhalten gegen Ende einer Periode auftreten, wie etwa im Falle des Geldumlaufes. Es sollte wirklich nicht das Ziel der Konjunkturtheorie sein, irgendwelche Zyklen in irgendwelchen Zeitreihen aufzuspüren. Sinnvoll, oder besser „brauchbar“ (der Begriff, der eingangs verwendet wurde), ist nur die Konstruktion einer kohärenten Theorie, die die wesentlichsten in den Daten gefundenen Entwicklungen erklärt²⁰.

Aus dieser Sicht ist mein Schluß, daß keine Kondratieffzyklen in der Geschichte des Kapitalismus „gefunden“ werden können. Was entdeckt werden kann, ist ein strukturiertes Ganzes, das aus unterschiedlichen Ebenen besteht, jede mit der ihr inhärenten Dynamik, ihrem „prozessierenden Widerspruch“, wie Bloch das einmal genannt hat. Im Falle des Industriekapitalismus waren das die erwähnten drei interdependenten

Prozesse, die in Großbritannien im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts durch gewisse Bedingungen initiiert wurden. Diese Bedingungen waren erstens die Existenz von Nationalstaaten, Produkt der mittelalterlichen Gesellschaften, zweitens die Dominanz des mit diesen Staaten koalierenden Handelskapitals und drittens die durch die territoriale Begrenztheit der britischen Insel verstärkte Tendenz zu Produktivitätssteigerungen mittels technischer Innovation.

Lange Zyklen können in den diese Entwicklung reflektierenden Variablen existieren, doch kann damit weder etwas erklärt noch prognostiziert werden, solange sie nicht in einen größeren theoretischen Rahmen integriert werden. Dieser theoretische Rahmen wird für gewöhnlich auch auf nicht beobachtbare, oder zumindest nicht statistisch erfaßte Variable, etwa Erwartungen²¹ oder Arbeitswerte, Bezug nehmen. Wenn die Arbeiten mancher Neo-Schumpeterianer daher auch wertvolle Einsichten in die Details des schwarmartigen Auftretens technischer Innovationen liefern können, so ist das doch kein Ersatz für die Entwicklung eines breiten theoretischen Ansatzes zum Verständnis der kapitalistischen Produktionsweise. In der Tat war ja dieser breite Ansatz genau Schumpeters Absicht. Andererseits werden Marxisten kreativ sein müssen, um ein doppeltes Ziel zu erreichen: Einerseits um festzustellen, auf welcher Ebene gewisse Aussagen von Marx anzusiedeln sind – „Ist der tendenzielle Fall der Profitrate etwas, das in jedem Stadium passiert, in jeder Phase oder über die ganze Produktionsweise hinweg?“ oder etwa ähnliche Fragestellungen die Veredelungstendenz betreffend. Zweitens sollte dieser, um die Erfahrung 100 weiterer Jahre Kapitalismus bereicherte, detaillierter ausformulierte Ansatz dazu benützt werden, die gegenwärtige Situation einzuschätzen – „Befinden wir uns am Ende eines Stadiums der Phase des integrierten Kapitalismus, am Ende der Phase selbst, am Ende der kapitalistischen Produktionsweise oder gar am Ende der Entwicklung warenproduzierender Gesellschaften?“ Wenn unsere Theorien Antworten auf diese Fragen geben, dann gibt es tatsächlich eine Möglichkeit, sie auf ihre Brauchbarkeit zu überprüfen: die politische Praxis.

Anmerkungen

- 1 In Kondratieffs Arbeit, die Schumpeter stark beeinflusst hat, wird größtes Gewicht auf die Darstellung der Weltwirtschaft als einem völlig endogenisierten, dynamischen System gelegt (N. D. Kondratieff, 1926, 1928). Dieses eng gesteckte Ziel in Verbindung, und wahrscheinlich beeinflusst durch seine spezielle Situation als sowjetischer Ökonom zu Stalins Zeiten, erwies sich als zuwenig attraktiv um zur Bildung einer ökonomischen Schule zu führen. In gewisser Weise kommt die Arbeit von Jay Forrester und seinem Team dem Forschungsprogramm Kondratieffs noch am nächsten (J. Forrester, 1975).

- 2 Insgesamt werden von diesen Ökonomen drei Typen von Theorienbildung vorgeschlagen. Als dritter Typ werden empirisch orientierte Fallstudien angeführt.
- 3 Für eine genauere Darstellung dieser doppelten Strukturierung bei Marx sei auf Ronald Meek verwiesen (R. Meek, 1977, p. 128).
- 4 "Indeed, we can say the drive to political accumulation, to state building, is the pre-capitalist analogue to the capitalist drive to accumulate capital." (R. Brenner, 1986, p. 32).
- 5 Man könnte sich die Frage stellen, warum in den Niederlanden nicht das gleiche geschah. Eine mögliche Antwort ist, daß sich Amsterdam viel stärker auf finanzielle Transaktionen konzentrierte. Einen guten Einblick in die Abfolge wirtschaftlicher Führungsnationen findet sich bei Maddison (A. Maddison, 1982, pp. 29-42).
- 6 Gramsci und die neue französische Schule nennen sie Fordismus (vgl. [A. Lipietz, 1978, 1982, 1985], [R. Boyer, 1979a, 1979b], [M. Aglietta, 1979], [J. Mazier, 1986]), Adolph Lowe nennt sie „organisierter Kapitalismus“ (A. Lowe, 1965, pp. 98-113).
- 7 Im wesentlichen muß angenommen werden, daß die Unternehmer wie Akkumulationsmaschinen agieren und den gesamten Gewinn investieren, daß Preise einigermaßen proportional zu Arbeitswerten sind, daß die gemessene Arbeitszeit sich auf produktive Arbeit bezieht und daß die Abschreibungen vernachlässigt werden können.
- 8 Dies könnte zur Vermutung führen, daß langfristige Goodwin-Zyklen eher zum integrierten Kapitalismus passen, während sie im Industriekapitalismus den gewöhnlichen Zyklus erklären.
- 9 Analog wäre auch das technisch bedingte Produktivitätswachstum im integrierten Kapitalismus nur durch dessen neue Dimensionen überlagert.
- 10 Der Begriff „Imperialismus“ ist in vielerlei Bedeutungen verwendet worden (vgl. [G. Arrighi, 1978]). Hier ist er bloß ein Name, dessen Bedeutung sich aus dem Kontext ergibt.
- 11 Die Frage, warum man gerade Arbeit als Einheit wählen sollte hat zu heftigen Diskussionen geführt (vgl. [J. Roemer, 1981]). Meiner Ansicht nach handelt es sich dabei um eine Frage der Definition: wir definieren Arbeitsprozesse als Prozesse in denen menschliche Arbeit eine Rolle spielt. Sie müssen von anderen Prozessen unterschieden werden, wie dem Wachstum eines Baumes etwa, wo keine menschlichen Aktivitäten Einfluß nehmen. Und das obwohl natürlich gewisse dimensionslose Maßgrößen wie die Wachstumsrate für beide Arten von Prozessen Sinn machen. Akzeptiert man diesen Vorschlag, dann ist die Wahl von Arbeit als Maßstab insofern gerechtfertigt, als nur bei der Wahl dieser Ware sichergestellt ist, daß sie in alle Produktionsprozesse eingeht.
- 12 In den letzten Jahren sind eine ganze Reihe gut ausgearbeiteter Einführungen in diese Art von Marx Interpretation entstanden (vgl. [M. Morishima, 1973], [J. Roemer, 1981], [P. Flaschel, 1983], als kurzen Überblick vergleiche [G. Hanappi, 1985]).
- 13 "When the investments began to come to fruition the prices of agricultural products tended to fall, creating difficulties for financial institutions which had lent to primary producers and which now found their assets illiquid or reduced in value; hence the financial crisis . . ." (J. Foreman-Peck, 1983, p. 89). Eine ähnliche Beschreibung dieses Prozesses findet sich bei Hobsbawm (E. Hobsbawm, 1968).
- 14 "1889 unquestionably marks a qualitative transformation of the British labour movement and its industrial relations. Between the great dock strike and World War I we observe the appearance of effective and permanent employers' organizations on a national scale, . . . We encounter the first genuinely nationwide and national disputes and collective bargains, the first interventions of central government in labour disputes, . . . A new era in labour relations (or class conflict) was clearly opening." (E. Hobsbawm, 1984, pp. 156-157).
- 15 Die Spaltung der Arbeiterbewegung im letzten Stadium, dem Imperialismus, wurde bereits im letzten Kapitel kurz erwähnt. Sie sollte für die neue Phase des Kapitalismus vor allem für die europäische Entwicklung, eine wesentliche Rolle spielen.
- 16 Aus dieser Überlegung ergeben sich schwerwiegende Implikationen für Wirtschaftsprognosen. Das primäre Problem besteht demnach im Bestimmen der Hauptwidersprüche der gegenwärtigen Krise und der kreativen Erfassung möglicher Lösungswege. Damit kann qualitative Vorhersage und entsprechende Intervention abge-

schätzt werden. Erst im zweiten Schritt, wenn die zu messenden Qualitäten bestimmt sind – „Das Maß ist die qualitative Quantität“ (Hegel) – kann dann eine quantitative Prognose erstellt werden.

- 17 Er ähnelt daher eher dem zweiten Stadium des Industriekapitals. Zu einer ähnlichen Einschätzung auf anderer Basis kommt auch Arrighi (G. Arrighi, 1986).
- 18 Der hier verwendete Begriff vom Akkumulationsregime unterscheidet sich durch die Einbeziehung des sowjetischen Modells von der üblichen Sichtweise. Warum diese Einbeziehung sinnvoll ist und inwiefern in den „zentralgeplanten Volkswirtschaften“ Kapitalakkumulation stattfindet, damit eine Kritik dieses Gesellschaftsmodells, kann an dieser Stelle nicht geleistet werden.
- 19 Was Sylos-Labini hier als „stages“ bezeichnet, nenne ich Phasen.
- 20 Der Punkt scheint so offensichtlich, daß es eher erklärungsbedürftig ist, warum seine Betonung nötig ist: Die Suche nach den mechanischen Prinzipien des „Homo oeconomicus“ und ihrer Stilisierung zum Erklärungsansatz für die gesamte Menschheitsgeschichte beherrscht nach wie vor die Bühne ökonomischer Theorie.
- 21 „Part of the explanation of the quickening of the pace of innovation in the 1760s and early 1770s must have been the state of business expectations. Markets had been expanding at home and abroad since the 1740s. There was every prospect for continued expansion.“ (P. Deane, 1969, p. 178).

Literatur

- Aglietta M., „A Theory of Capitalist Regulation – The U.S. Experience“, New Left Books, London
- Albritton R., 1986, „A Japanese Reconstruction of Marxist Theory“, Macmillan Press, London
- Arrighi G., 1978, „The Geometry of Imperialism“, New Left Books, London
- Bianchi G./Bruckmann G./Vasko T. (Eds.), 1983, „Background Material for a Meeting on Long Waves, Depression and Innovation Siena/Florence, october 26–29, 1983“, IIASA, Laxenburg, Austria
- Boyer R., 1979, „Wage formation in historical perspective: the French experience“, Cambridge Journal of Economics, Vol. 3, pp. 99–118
- Brenner R., 1986, „The Social Basis of Economic Development“, in (Roemer J. [Ed.], 1986, pp. 23–53)
- Cipolla C. M. (Ed.), 1976, „The Fontana Economic History of Europe“, W. Collins Sons & Co., Glasgow
- Deane P., 1969, „Great Britain“, in (Cipolla C. M. [Ed.], 1976) Vol. 4 (1)
- van Duijn J. J., 1983, „The Long Wave in Economic Life“, George Allen & Unwin, London
- Flaschel P., 1983, „Marx, Sraffa und Leontieff“, Peter Lang Verl., Bern
- Forrester J. W., 1975, „Business Structure, Economic Cycles and National Policy“, MIT System Dynamics Group, D-2245-2
- Freeman C./Clark J./Soete L., 1982, „Unemployment and Technical Innovation“, Frances Printer, London
- Foreman-Beck J. 1983, „A History of the World Economy“, Harvester Press, Brighton
- Goodwin R./Punzo L., 1986, „The Dynamics of a Capitalist Economy“, mimeoscript
- Gordon D., 1978, „Up and Down the Long Roller Coaster“, in (Union for Radical Political Economics, 1978, pp. 22–34)
- Gordon D., 1980, „Stages of Accumulation and Long Economic Cycles“, in (Wallerstein I., 1980)
- Hanappi G., 1985, „Die Zukunft der politischen Ökonomie“, Wirtschaft und Gesellschaft Jg. 11, Heft 3, pp. 393–402
- Hobsbawm E., 1968, „Industry and Empire“, London
- Hobsbawm E., 1975, „The Age of Capital“, Weidenfeld & Nicolson, London
- Hobsbawm E., 1984, „Worlds of Labour“, Weidenfeld & Nicolson, London
- Kondratieff N. D., 1926, „Die langen Wellen der Konjunktur“, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 56, pp. 573–609, Tübingen

- Kondratieff N. D., 1928, „Die Preisdynamik der industriellen und landwirtschaftlichen Waren“, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 60, pp. 1–85, Tübingen
- Lipietz A., 1978, „Crise et inflation, pourquoi?“, F. Maspero, Paris
- Lipietz A., 1982, „Towards Global Fordism“, New Left Review, Nr. 132, pp. 33–58
- Lipietz A., 1985, „The Enchanted World“, Verso, London
- Lowe A., 1965, „Politische Ökonomik“, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt a. M
- Maddison A., 1982, „Phases of Capitalist Development“, Oxford University Press, Oxford
- Mandel E., 1972, „Der Spätkapitalismus“, Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Mandel E., 1980, „Long Waves of Capitalist Development“, Cambridge University Press, Cambridge
- Mazier J., 1986, „Growth and Crisis – a Marxist Interpretation“, mimeoscript
- Meek R. L., 1977, „Smith, Marx, & After“, Chapman & Hall, London
- Mensch G. O., 1979, „Stalemate in Technology“, Ballinger, London
- Mensch G. O., 1983, „A Bi-equilibrium Model of Bi-valued Technical Progress Embodied in Innovative Industrial Investments in U. S. Industry between 1900 and 1934“, in (Bianchi/Bruckmann/Vasko [Eds.], 1983)
- Mitchell B. R., 1971, „Statistical Appendix“, in (Cipolla C. M. [Ed.], 1976)
- Mitchell B. R., 1978, „European Historical Statistics 1750–1970“, Macmillan Press, London
- Morishima M., 1973, „Marx's Economics“, Cambridge University Press, Cambridge
- OECD, 1983, „OECD Economic Outlook“, OECD, Paris
- OECD, 1986, „National Account Statistics“, Vol. 1, OECD, Paris
- Roemer J., 1981, „Analytical Foundations of Marxian Economic Theory“, Cambridge University Press, Cambridge
- Roemer J. (Ed.), 1986, „Analytical Marxism“, Cambridge University Press, Cambridge
- Roth B., 1984, „Weltökonomie oder Nationalökonomie?“, Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft, Marburg
- Schumpeter J., 1970 (1908), „Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie“, Duncker & Humboldt, Berlin
- Schumpeter J., 1964 (1911), „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“, Duncker & Humboldt, Berlin
- Schumpeter J., 1961 (1939), „Konjunkturzyklen“, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen
- Sylos-Labini P., 1984, „The Forces of Economic Growth and Decline“, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Union for Radical Political Economics, 1978, „U. S. Capitalism in Crisis“, Economics Education Project, New York
- Uno K., 1980 (1964), „Principles of Political Economy“, Harvester Press, Sussex
- Wallerstein I., 1980, „The Modern World-System“, Academic Press, New York and London.

Quellenangaben für die in den Diagrammen verwendeten Daten:

- (Maddison A., 1982) für historische Schätzungen des Kapitalstocks
- (Mitchell B. R., 1971, 1978)
- (OECD, 1983, 1986) für neuere Daten (seit 1970 bzw. 1952) und für den neueren Kapitalstock
- (Roth B., 1984) für Kapitalexporte

Auswirkungen einer Teilnahme an der EG für die österreichische Industrie*)

Schwerpunkt ÖIAG-Konzern

Gerhard Stadler

Vorbemerkungen

Während die *Regierungserklärung* vom 28. Jänner 1987 noch unbestimmt von „*Bemühungen um eine weitgehende Teilnahme am weiteren europäischen Integrationsprozeß*“ sprach, ist in den letzten Monaten der „*global approach*“, also die umfassende und möglichst baldige Teilnahme an der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Forderung des für die österreichische Integrationspolitik primär zuständigen Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten sowie der Vereinigung Österreichischer Industrieller geworden. Aus dieser Sicht ist ein Ansuchen um Beitritt Österreichs zur EG die wahrscheinliche Option.

Eine erste Studie „Österreichische Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen“, die das WIFO im Herbst 1987 für das Bundesministerium für Finanzen erstellte, kommt zu keiner uneingeschränkten Empfehlung für eine umfassende Teilnahme am EG-Binnenmarkt. Bei einer Nicht-Teilnahme werden Nachteile aufgezeigt, ob die Vorteile einer Teilnahme aber diese Nachteile überwiegen werden, bleibt offen. Aussage dieser ersten Analyse ist auch, daß weitere Studien, vor allem für einzelne Branchen, notwendig seien. Erst damit könnten für die unzweifelhaft bevorstehende wirtschaftspolitische Entscheidung die Grundlagen erarbeitet werden, die notwendig sind, um die Unsicherheit über die Auswirkungen eines solchen irreversiblen Schrittes für die wirtschaftliche Zukunft Österreichs zu verringern.

*) Erweiterte Fassung eines Vortrages, gehalten bei der Neujahrstagung des Kautsky-Kreises, Bad Aussee 3. 1. 1988

Gegenwärtig darf also den sehr optimistischen Befürwortern einer raschen und vollen Integration Österreichs in die EG noch eine gewisse Skepsis entgegengesetzt werden. Kritisch, weil für die österreichische Volkswirtschaft zentral, sind dabei die Auswirkungen auf die österreichische *Industrie*. Im folgenden soll, ausgehend von handelsstatistischen Daten und einer Bestimmung der gegenwärtigen Situation unserer Industrie gegenüber der EG, versucht werden, die Vorteile, aber auch die Nachteile wenigstens aufzuzeigen, die sich für unsere Industrie bei einer vollen Teilnahme Österreichs am europäischen Binnenmarkt, der 1993 oder 1994 verwirklicht werden dürfte, ergeben würden. Besonders eingegangen werden soll dabei auf einige Bereiche des ÖIAG-Konzerns. Entsprechend der gegebenen Themenstellung ist die Darstellung auf die österreichische *Industrie* konzentriert; allfällige Vorteile bzw. Nachteile, die sich für andere Bereiche der österreichischen Volkswirtschaft ergeben können (z. B. Vorteile für den Konsumenten durch mehr Wettbewerb), bleiben hier unberücksichtigt.

Der hier verwendete Ausdruck „*Teilnahme am Binnenmarkt der EG*“ geht davon aus, daß Österreich an der EG-Zollunion und an allen Bereichen des künftigen einheitlichen Binnenmarktes teilnehmen würde, und daß dieser Binnenmarkt im Rahmen des von der EG im Juni 1985 beschlossenen „*Weißbuches zur Vollendung des Binnenmarktes*“ 1993 verwirklicht sein wird, was letztlich zu einem einheitlichen Markt mit den 12 gegenwärtigen EG-Staaten, zur Abschaffung der Grenzkontrollen von und in Richtung dieser EG-Staaten und zur Gleichbehandlung von Österreichern und österreichischen Erzeugnissen mit EG-Staatsangehörigen bzw. Produkten führen würde. Die, wegen der Neutralität Österreichs und der Möglichkeit, daß die EG über die wirtschaftliche Einheit hinaus auch die (außen)politische Einheit verwirklicht, heikle Frage, in welcher rechtlichen Form (Beitritt, Assoziation, Zollunion mit vertraglicher Verpflichtung zur Übernahme der Wirtschaftsrechtsordnung, ...) Österreich an der EG teilnimmt, wird hier offen gelassen. Angedeutet sei aber, daß es Illusion wäre zu glauben, daß Österreich im Verhandlungswege wesentliche Ausnahmen von den dann in den EG geltenden Regeln erreichen könnte; es wäre schon ein großer Verhandlungserfolg, wenn Österreich für gewisse kritische Bereiche einen längeren Übergangszeitraum (4–5 Jahre) eingeräumt bekäme. Wegen des Übergangs eines Teiles der staatlichen Souveränität – nämlich bei Entscheidungen über wirtschaftsrechtliche und außenhandelspolitische Fragen auf die EG-Kommission und auf den nach dem Mehrheitsprinzip entscheidenden EG-Rat – wird ein Beitritt zur EG nur nach einer Volksabstimmung möglich sein, da es sich um eine Gesamtänderung unserer Verfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 der Bundesverfassung handeln wird.

1. Einige außenhandelsstatistische Daten

Die österreichische *Außenhandelsstatistik* zeigt, daß einfuhr- wie ausfuhrseitig unser Handel mit der EG seit 1980 zwischen 55 und

Einige außenhandelsstatistische Daten

Österreichs Ausfuhr in die EG ¹⁾							Österreichs Einfuhr aus der EG ¹⁾					
	% aller österr. Exporte	Gesamt d. s. Mrd. S	davon SITC 5-9 ²⁾ (Mrd. S)	% aller EG- Exporte	ÖIAG- Gruppe (Mrd. S)	% von SITC 5-9	% aller österr. Importe	Gesamt d. s. Mrd. S	davon SITC 5-9 ²⁾ (Mrd. S)	% aller Importe aus EG	ÖIAG- Gruppe (Mrd. S)	% von SITC 5-9
1973	49,2	50,14			6,26		64,6	88,98			4,70	
1980	54,4 ³⁾	122,97	101,28	82	17,64	17,4	62,23	196,54	172,13	87,6	7,97	4,6
1986	60,1 ³⁾	205,38	182,35	89	26,66 ⁴⁾⁵⁾	14,25	66,9	272,9	245,88	90,1	10,93	4,4
1987	63,4	217,0	192,7	89	27,4	14,2	68	280,1	253,7	90,6		

¹⁾ EG in ihrer jeweiligen Zusammensetzung (d. h. bis 31. 12. 72: B, D, F, I, L, NL; ab 1. 1. 73: + DK, EIR, GB; ab 1. 1. 81: + GR; ab 1. 1. 86: + E, P).

Die österreichischen Freihandelsabkommen mit der EG bzw. der EGKS traten am 1. 1. 73 in Kraft.

²⁾ SITC (Standard International Trade Classification)-Warengruppe 5-9 (Chemische Erzeugnisse, bearbeitete Waren, Maschinen- und Verkehrsmittel, sonstige Fertigwaren). Damit kann der Begriff der „industriellen Erzeugnisse“ in etwa umschrieben werden, allerdings unter Vernachlässigung der Warengruppe „O“ (Ernährung), der u. a. die Produkte der Lebensmittelindustrie zuzurechnen sind (Export in EG 1986: 6,06 Mrd. S, Import aus EG 1986: 10,61 Mrd. S, von denen aber nur jeweils knapp 20% als einer industriellen Produktion zurechenbar sein dürften).

³⁾ Zweitgrößter Importeur österreichischer Waren sind die EFTA-Staaten mit jeweils 12,4 bzw. 11,8%. Drittgrößter Bereich war jeweils der des Comecon (zwischen 12% und 10%). Die Tendenzen sind zwar in beiden Bereichen leicht fallend, eine signifikante – über die Erweiterung des EG-Bereiches (vgl. FN ¹⁾) hinausgehende – Erhöhung des EG-Anteiles unseres Außenhandels läßt sich in dieser groben Beurteilung nicht feststellen.

⁴⁾ Der Anteil der EG an den Ausfuhren der ÖIAG-Gruppe ist geringer als der Anteil der EG an den österreichischen Gesamtausfuhren (1986: 43,4% bzw. 60,1%); das Gleiche gilt für die Importe (Anteil der EG an den Importen der ÖIAG-Gruppe 1986: 29,1%, an den gesamten österr. Importen 66,9%).

Die Außenhandelsbilanz der ÖIAG-Gruppe ist auch insgesamt beständig positiv: Der Überschuß der Exporte über die Importe betrug 1986 23,79 Mrd. S, das Außenhandelsdefizit Gesamtösterreichs betrug 1986 65,48 Mrd. S.

⁵⁾ Davon sind 16,28 Mrd. S Eisen und Stahl (61%), wovon wiederum rund 50% in die BRD exportiert wurden. Diese Position ist die bei weitem größte einzelne in einer zweistelligen SITC-Statistik (67) nachweisbare. Da die Eisen- und Stahlimporte Privater zu vernachlässigen sind, kommt diesem Warenstrom eine besondere Bedeutung zu, die durch die Beihilfenfrage problematisiert werden kann. Importseitig ist die Position „Straßenfahrzeuge“ aus der EG (vor Maschinen und Textilien) die bedeutendste.

Eine nähere Betrachtung unter dem Blickwinkel der *Produktionstechnologie* zeigt, daß Österreich gegenüber der EG bei rohstoff-, energie- und umweltintensiven Industriewaren (Papier, Stahl, Düngemittel, Textilfasern) Handelsbilanzüberschüsse oder relativ geringe Defizite hat, wogegen bei den technischen Verarbeitungsprodukten und forschungsintensiven Waren große Defizite festzustellen sind. Eine ähnlich wenig positive Aussage zeigt auch ein Vergleich der *unit values*: 1 kg Exportware in die EG hatte 1985 einen Durchschnittswert von S 18,97, 1 kg Importware aus der EG einen solchen von S 23,53.

⁶⁾ 4% aller österreichischen Importe aus der EG werden von der ÖIAG getätigt, 13% unserer Exporte in die EG kommen aus der ÖIAG-Gruppe.

65 Prozent unseres gesamten Außenhandels ausmacht, und zwar mit leicht steigender Tendenz. 1987 sind 68 Prozent unserer Einfuhren aus der EG gekommen und 63,4 Prozent unserer Exporte in die EG gegangen. Das sind Größenordnungen und einseitige Ausrichtungen, die in der Weltwirtschaft nur selten anzutreffen sind und die grundsätzliche Frage nahelegen könnten, ob es überhaupt erstrebenswert ist, sich zu bemühen, den Außenhandel in diese Richtung weiter zu intensivieren.

Ein zweites beständiges Faktum ist unser *Außenhandelspassivum* mit den EG-Staaten, welches 1987 bei Einfuhren von ca. 280 Milliarden Schilling ca. 63 Milliarden Schilling erreicht hat (das gesamte österreichische Handelsbilanzdefizit betrug 1987 ca. 70 Milliarden Schilling, was zeigt, daß gegenüber den anderen Wirtschaftsräumen unsere Außenhandelsbilanz nahezu ausgeglichen ist). Der ÖIAG-Konzern fällt positiv auf: Seine Außenhandelsbilanz ist nicht nur gegenüber der EG, sondern generell beständig positiv. 1986 wurden um mehr als 16 Milliarden Schilling Stahl in die EG exportiert, davon allein um rund 8 Milliarden Schilling in die BRD.

Ein näherer Blick auf die Struktur unseres Außenhandels gegenüber der EG zeigt, daß zwischen 80 und 90 Prozent sowohl einfuhr- wie ausfuhrseitig *Industriewaren* laut SITC-Klassifikation 5–9 betrifft, daß aber darin *ausfuhrseitig* rohstoff-, energie- und umweltintensive Waren dominieren, wogegen *einfuhrseitig* technologie- und forschungsintensive Waren überwiegen. Unser Ausgangspunkt für eine Annäherung zur EG stellt sich hier leider schlechter als der Schwedens und der Schweiz (der Schweizer Export ging 1987 nur zu 56 Prozent in die EG) dar.

2. Die gegenwärtige Situation für die österreichische Industrie in Relation zur EG

2.1 Am 1. Jänner 1973, also *vor 15 Jahren*, traten die Freihandelsabkommen Österreichs mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Kraft. Der Inhalt dieser im wesentlichen bis heute unverändert in Geltung stehenden Abkommen war die Schaffung einer *Freihandelszone* mit den Staaten der europäischen Gemeinschaften¹ auf dem *industriell-gewerblichen Sektor*. Schwerpunkt war dabei der stufenweise Abbau der Zölle für die Kapitel 25 bis 99 des Brüsseler Zolltarifschemas, der im wesentlichen 1977 mit dem Zollsatz 0 abgeschlossen war. Ein verlangsamter und mit Exportplafonds verbundener Zollabbau erfolgt für einige „sensible Produkte“ wie Papier und Metallegierungen; hier war der Zollabbau erst 1984 abgeschlossen. *Ausgeklammert* blieb vom Zollabbau der *agrarische* und der *Agrarverarbeitungsreich*. Für die Produkte unserer *Lebensmittelindustrie*, die im Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen mit der EWG mit Detailregelungen aufgezählt sind, erfolgte zwar ein Zollabbau, doch war dieser wegen der durch die Nichteinbeziehung Österreichs in die Agrarmarktordnung der EG weiterhin bestehenden Abschöpfungsmaßnahmen wenig wirksam. Ab

1973 war es ein wesentliches Anliegen Österreichs, das gegen die EG vertreten wurde, eine wesentliche Verbesserung der Zugangsbedingungen für unsere landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu erreichen, gestützt auf die sogenannte Evolutivklausel des Art. 15 des EWG-Freihandelsabkommens. Entscheidende Verbesserungen wurden aber nicht erreicht. Das agrarische Außenhandelsbilanzdefizit gegenüber der EG steigt beständig und betrug 1987 bei Einfuhren von 28 Milliarden Schilling bereits 7,9 Milliarden Schilling (erstmal mehr als die Hälfte unseres gesamten agrarischen Außenhandelsdefizits).

In den *Verhandlungen vor den Freihandelsabkommen 1971/72* stand der *Zollabbau* im Vordergrund. Anderen Fragen wurde, aus heutiger Sicht, zu geringes Gewicht gegeben. So wurde etwa ein Vorschlag der EWG, auch die Außenzolltarife zu harmonisieren, von Österreich abgelehnt. Damit wären uns die komplizierten Ursprungsregeln, die unserer Industrie heute das Leben schwer machen, erspart geblieben.

2.2 Mit zunehmender Integration der EG wurden dort die für den Wirtschaftsbereich relevanten *Rechtsvorschriften* und *technischen Normen* Schritt für Schritt *harmonisiert* und die österreichische Industrie sah sich bald mit der Situation konfrontiert, daß es in der EG für eine Vielzahl von technischen Produkten einheitliche Zulassungsbedingungen gab, die sich von denen Österreichs wesentlich unterscheiden und unterschiedliche Produktionen für den Export und für den Verkauf im eigenen Land notwendig machen. Verschärft wird dieses Problem noch durch die Zulassungsverfahren, die für technische und gesundheitlich relevante Produkte eingerichtet wurden und werden. Das *In-Verkehr-Setzen* von in einem Mitgliedsstaat der Gemeinschaft rechtmäßig erzeugten *Produkten* darf nach dem sogenannten Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus 1979 in einem anderen Mitgliedsstaat der Gemeinschaft nicht administrativ behindert werden. Für österreichische Produkte gilt dies nicht, für sie muß oft ein teures wie langwieriges Zulassungsverfahren in allen Staaten, in die exportiert werden soll, abgewickelt werden.

Dieser *Harmonisierungsprozeß* der EG-Wirtschaftsrechtsordnung soll in der EG im Zusammenhang mit der Ingang befindlichen Verwirklichung des *EG-Binnenmarktes* bis 1992 zum Abschluß kommen, und Österreichs Industrieprodukte werden in der EG zweifellos zunehmend diskriminiert werden, wenn nicht entsprechende Annäherungsschritte gesetzt werden. Als jüngstes Beispiel ist hier das in Spanien bestehende Homologisierungsverfahren zu nennen, das für zahlreiche industrielle Produkte von ihrer Zulassung zum freien Verkehr eine Bewilligung des Industrieministers verlangt, von der die Importe aus den anderen EG-Mitgliedsstaaten zunehmend befreit werden, nicht jedoch EFTA-Produkte.

Im Bereich der verwaltungsmäßigen Beschränkungen, die nicht durch die Freihandelsabkommen betroffen wurden, wie etwa die *Rohstofflenkung* im Bereich des *Schrott*, hat Österreich wie die EG seine *handelspolitische Autonomie* bewahrt. Hier ist Österreich abhängig von den Entscheidungen der Gemeinschaft und wird wie ein Drittstaat

behandelt: Dem Damoklesschwert des Protektionismus mit dem Wiedereinführen bzw. Aufrechterhalten von administrativen Handelsbeschränkungen wäre Österreichs Industrie relativ hilflos ausgesetzt. Manche mittel- und langfristigen Planungen werden dadurch für die österreichische Industrie erschwert. Eine besondere Rolle spielt dies für die ÖIAG-Gruppe: Die Metallwerke Brixlegg haben einen guten Anteil des aktiven Veredelungsverkehrs für den Nicht-Eisen-Metall-Bereich der BRD; im Bereich der VOEST-ALPINE AG ist etwa eine für eine Entscheidung für die Errichtung der KVA-Anlage in Donawitz essentielle Bedingung die Beibehaltung des gegenwärtig liberalen Zugangs zum Eisenschrott aus der EG.

Daß der österreichische Export wie unsere Importe an den *EG-Grenzen* unter *Kontrollen* wie großen administrativen Aufwand leiden, ist augenscheinlich und für unsere Unternehmen mit großem zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Hier wurden zwar schrittweise Verbesserungen erreicht und gerade am 1. Jänner 1988 ist im Zusammenhang mit dem sogenannten „gemeinschaftlichen Versandverfahren“ durch das neue „*einheitliche Verwaltungsdokument*“ (SAD), das nun für die 18 Staaten des europäischen Freihandelsraumes (d. h. EG und EFTA) ein einziges Versanddokument einführt, ein wesentlicher Fortschritt erreicht worden. Da auch innerhalb der Gemeinschaft noch Kontrollen und administrative Verfahren weiterhin existieren, ist der österreichische Export hier noch nicht wirklich diskriminiert, er wird es aber sein, wenn – wie es das Binnenmarktprogramm der EG vorsieht – die innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen ab 1993 abgeschafft sein werden. Dieses *geplante Abschaffen der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen* wird sicherlich zu verschärften Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft führen.

2.3 Österreich hat sich in den letzten Jahren bemüht, durch *einseitige Maßnahmen* die eben aufgezeigten Schwierigkeiten zu mindern. Österreich ist zwar nicht verpflichtet, aber es ist uns auch nicht verwehrt, wirtschaftlich relevante Rechtsvorschriften der EG „*nachzuvollziehen*“.

Es soll dies am Beispiel des Umweltschutzes, im besonderen der Produktion von *Chemikalien*, etwas detailliert werden: Die Rechtsvorschriften der EG-Staaten für die Erzeugung und die Zulassung von chemischen Stoffen gehen zurück auf Richtlinien, die nach Art. 100 und 189 des EWG-Vertrages vom Rat (EWG) erlassen wurden und zu deren Durchführung im nationalen Rechtsbereich die Mitgliedstaaten unter Fristsetzung verpflichtet sind. Eine gewisse Bandbreite für die Umsetzung solcher Richtlinien wird zwar öfters eingeräumt, die Grundsätze sind aber einzuhalten. So folgten den EG-Richtlinien für den chemischen Bereich nationale Chemikaliengesetze. Für Österreich ist bei unseren rechtspolitischen Überlegungen meist Leitlinie das Vorgehen des bundesdeutschen Gesetzgebers. So ist das 1987 vom Nationalrat beschlossene und am 1. Februar 1989 in Kraft tretende österreichische *Chemikaliengesetz* in weiten Bereichen dem Chemikaliengesetz der Bundesrepublik Deutschland aus 1980 „*nachempfunden*“, um nicht das

für den Legisten diskriminierende Wort „abgeschrieben“ zu verwenden. Die österreichische chemische Industrie hat sich, mit guten Gründen, für eine solche materielle Gleichheit der Rechtsvorschriften eingesetzt, aber auch dafür, daß die österreichischen Vorschriften nicht strenger als die der BRD werden. Vier Überlegungen sind hier maßgeblich, warum die österreichischen *Umfeldbedingungen für die industrielle Produktion* gleich denen in den EG-Staaten sein sollen:

- Gleiche technische, Sicherheits- und Umweltschutzbedingungen bewirken *wettbewerbsneutrale Produktionsmöglichkeiten* für gleiche Produkte.
- Wenn unsere chemischen Produkte nach denselben Kriterien erzeugt werden wie in der EG, so ist ihre *Zulassung* in der EG zwar nicht automatisch gegeben, aber doch sehr wahrscheinlich und in einem erleichterten Verfahren möglich.
- Drittens kann unsere Industrie auf *Erfahrungen* und Vorarbeiten zurückgreifen, die in der EG bereits geschehen sind. Diese arbeitsökonomischen Vorteile gelten im übrigen auch für die vollziehende Verwaltung; das Rad muß in diesen rechtspolitisch wie rechtstechnisch schwierigen Bereichen sozusagen nicht zweimal erfunden werden.
- Der vierte Grund, der etwa 1984 bei der Erlassung unseres Waschmittelgesetzes eine Rolle gespielt hat, ist, daß durch *inhaltsgleiche österreichische Vorschriften* verhindert wird, daß bei uns Produkte auf den *Markt* gelangen, die aus Umweltschutzgründen in unseren Nachbarstaaten (etwa in der BRD nach der Phosphathöchstmengenverordnung 1980) nicht mehr in Verkehr gesetzt werden dürfen.

Österreich hat bei den größeren wirtschaftlich relevanten Rechtssetzungsvorhaben der letzten Jahre den Weg einer *Anpassung an das EG-Recht* beschritten. Wesentliche Bereiche des Umweltschutzrechtes, des Lebensmittel- und Arzneimittelrechtes sowie technischer Produktionsvorschriften können heute als EG-konform bezeichnet werden. „*Gegenseitigkeit*“ im Sinne der wechselseitigen Anerkennung von behördlichen Zulassungen, Prüfzeugnissen u. ä., konnte zwischen EG und EFTA bisher allerdings nur in Randbereichen wie Punzierungen oder bei Druckbehältern erreicht werden. Österreich hat hier zwar durch einzelne Bestimmungen, etwa im Datenschutzgesetz, im Fleischuntersuchungsgesetz und nun im Chemikaliengesetz Vorleistungen für die Anerkennung ausländischer Zeugnisse und Verfahren gebracht, die aber von der EG bisher nicht mit gleichgerichteten Maßnahmen honoriert wurden. 1988 sollen immerhin Verhandlungen zwischen EWG und EFTA zur wechselseitigen Anerkennung behördlicher Zulassungen aufgenommen werden.

Der Weg der freiwilligen Rechtsangleichung wird inzwischen fortgesetzt: So ist das noch vor dem entsprechenden bundesdeutschen Gesetz vom Nationalrat im Jänner 1988 beschlossene Produkthaftungsgesetz EG-richtlinienkonform, und auch die Entwürfe für Novellen des Aktiengesetzes und des GmbH-Gesetzes betreffend Rechnungsle-

gungsvorschriften für Kapitalgesellschaften entsprechen den diesbezüglichen EG-Richtlinien.

Unsere *Wirtschaftsrechtsordnung* befindet sich damit auf dem Weg einer *stillen Harmonisierung mit dem EG-Recht*. Formal sind dies zwar autonome Maßnahmen, aber aus wirtschaftlicher Sicht könnte man dafür auch den Ausdruck „sklavische Anpassung“ verwenden, und diese bringt uns nicht den Vorteil der automatischen Zulassung bzw. Anerkennung unserer Produkte in der EG als richtlinienkonform. Auch hat Österreich wie die anderen EFTA-Staaten, in denen dieselben Tendenzen zu beobachten sind, keine Möglichkeiten, auf die Gestaltung der für die Mitgliedstaaten der EG dann verbindlichen EG-Richtlinien Einfluß zu nehmen. Sicherlich wird zwar der Einfluß eines kleineren EG-Mitgliedsstaates auf den Wortlaut von Richtlinien nicht zu überschätzen sein, aber dieser kann doch seine Anregungen und Probleme einbringen und er hat den vollen Wissensstand. Die EFTA-Mitgliedstaaten erhalten offiziell erst mit der Beschlußfassung von einer Richtlinie Kenntnis und oft hängt es vom Naheverhältnis einzelner unserer Beamten zu Bediensteten der EG-Kommission ab, ob man schon einen Entwurf zur Kenntnis bekommt, und damit wenigstens im Informationsstand bei der Vorbereitung von nationalen Bestimmungen wie Produkten mit den EG-Mitgliedern gleichziehen kann. Nach Beschlußfassung der Richtlinien bleibt uns nur die Möglichkeit der Verabschiedung inhaltsgleicher Vorschriften oder des Fortbestandes einer Divergenz zum EG-Recht mit den angedeuteten Nachteilen.

Nur im, allerdings wichtigen, Fall der technischen *Normen* besteht die nun durch Abkommen der EFTA mit CEN, CENELEC und CEPT gegebene Möglichkeit, auf die Erlassung von gesamteuropäischen technischen, elektrotechnischen und Telekommunikations-Normen Einfluß zu nehmen – allerdings um den Preis, eine Norm, bei deren Erlassung man überstimmt wurde, auch dann als verbindlich anzunehmen, wenn nicht bereits eigene, verbindliche Normen ihr entgegenstehen. Über die zukünftige steigende Bedeutung der Normen für die Verabschiedung von EG-Richtlinien gibt die Entschließung des EG-Rates vom 7. Mai 1985 Auskunft, die in Richtung einer wechselseitigen Anerkennung von Zeugnissen für einer Norm entsprechenden Produkte in allen Gemeinschaftsstaaten ergangen ist.

Durch unsere seit 1979 bestehende Mitgliedschaft zum *Europäischen Patentübereinkommen* wurde ein systematisch anderer und für die in Österreich gemachten technischen Entwicklungen sehr vorteilhafter Weg gewählt: Der mit den Staaten der EG *gleichberechtigten Mitgliedschaft* beim Europäischen Patentamt in München, bei dem auch der österreichischen Rechtsordnung unterstehende Personen ein Patent mit Wirkung in allen Mitgliedstaaten der EG erwerben können. In einem wesentlichen Bereich des *geistigen Eigentums* sind daher die österreichischen Unternehmen den Unternehmungen der EG-Mitgliedstaaten bereits gleichgestellt.

2.4 Ähnlich ist die Situation bei der *europäischen Forschungszusammenarbeit*. Hier ist es Österreich wie auch anderen Mitgliedstaaten der

EFTA gelungen, mit der EG bilaterale Abkommen abzuschließen, die es österreichischen Unternehmen und Universitäten ermöglichen, an europäischen Forschungsprojekten mitzuwirken. Formales Problem ist hier vielleicht, daß es eine Vielzahl von Forschungsprogrammen der EG gibt, an deren Design nur die EG-Mitgliedstaaten und die EG-Kommission mitwirken, und daß über eine österreichische Teilnahme für jedes Programm gesonderte Gespräche geführt werden müssen. Diese Schwierigkeiten sind aber überwindbar, und österreichischen Unternehmen steht nun die Mitarbeit an der Mehrzahl dieser Programme offen. Beginnend mit den COST-Aktionen und bis zum EUREKA-Programm, bei dem Österreich 1988/89 den Vorsitz übernehmen wird, und bei den österreichischen Unternehmen und Institute an 17 Projekten mitarbeiten, sind es Programme der *Hochtechnologie*, deren Abkürzungen so geheimnisvoll wie die Programme ambitioniert sind: EURAM und BRITE für neue Werkstoffe, RACE für Telekommunikation, ESPRIT für Informationstechnologie u. v. a. In diesem Zusammenhang ist auch die ESA (European Space Agency) zu erwähnen, der Österreich seit 1987 angehört.

Die finanziell auch geförderte *Mitwirkung* an multinationalen Forschungen wird sich für Österreich schließlich aber nur lohnen, wenn unsere Industrie auch an der *Umsetzung der Forschungsergebnisse in marktgängige Produkte* partizipieren kann. Daß hier noch einiges zu tun ist, hat Tichy in seiner 1987 erschienenen Studie „Österreich und die Integration der europäischen Forschung“ gezeigt.

3. Österreich als Industriestandort. Das Problem der Ursprungsregeln

Ein für die österreichische Industrie und unsere Arbeitsmarktsituation entscheidendes Problem unseres gegenwärtigen Verhältnisses zur EG ergibt sich aus den *Ursprungsregeln*. Entscheidend deshalb, weil auf ihrer Grundlage über industrielle Standorte, über die Aufnahme und Stilllegung von Produktionen entschieden wird, und weil die Ursprungsregeln gerade in den für die industrielle Entwicklung wichtigen Kapiteln 84 bis 92 des Zolltarifschemas wegen ihrer Komplexität nicht nur verwaltungstechnische Schwierigkeiten (und Kosten) bringen, sondern wegen der geringen Prozentsätze, die für *Drittlandswaren* zulässig sind, die internationale Arbeitsteilung bei industriell-gewerblichen Produkten wesentlich erschweren.

3.1 Wie oben ausgeführt, ist Österreich mit der EG in einer Freihandelszone verbunden, d. h. Österreich und die EG haben ihr eigenes Außenzollregime. Eine Ware ist nur dann *Freihandelsware*, d. h. sie darf zollfrei von Österreich in einen EG-Staat exportiert werden, wenn sie österreichischen (oder EFTA-)Ursprungs ist. Sehr vereinfacht gesprochen ist österreichischer Ursprung bei einer in Österreich teilweise erzeugten Ware nur dann gegeben, wenn mindestens 70 Prozent der *Wertschöpfung* in Österreich stattgefunden hat, d. h. 30 Prozent des Wertes der Fertigware darf ausländischen (d. h. Drittstaaten-)Ursprungs

sein. Für eine Reihe von Produkten ist dieser Prozentsatz sogar nur 25 Prozent. Hier hat Österreich 1986, als für Halbleiter (ZTNr. 85.21) und CD-Player dieser Satz auf 25 Prozent reduziert wurde, eine wichtige Schlacht gegen die EG verloren. Am Beispiel einer Halbleiter-Produktion kann dieser Nachteil gezeigt werden: Eine Semi-Conductor-Produktion setzt, jedenfalls in ihrer Anfangsphase, hohe Zulieferungen aus dem Land voraus, mit dem die Produktionsstätte aufgebaut werden soll. Faktisch kommen dafür nur die USA und Japan in Frage, die jedenfalls bis zum Abschluß einer mehrjährigen Aufbau- und Testphase mehr als 50 Prozent der *Vormaterialien* stellen werden. Damit ist der Halbleiter, dessen Absatzmarkt in erster Linie in der EG sein soll, jedenfalls so lange nicht österreichischen Ursprungs und er wird bei seinem Export in die EG dort mit 17 Prozent Zoll belastet. Umgekehrt gilt zwar das gleiche, d. h. ein derart in der EG produzierter Halbleiter wird bei seinem Import nach Österreich auch mit Zoll belastet, aber wegen der Nicht-Vergleichbarkeit des EG-Marktes mit dem österreichischen ist diese Gegenseitigkeit eine rein theoretische. Konsequenz ist, daß für Betriebsansiedlungen für derartige Produktionen in den letzten Jahren ein Standort in der EG gewählt wurde. Bei den Förderungen für eine Betriebsansiedlung hätte Österreich schon mithalten können, aber was nützt die beste Förderung bei der Betriebsgründung, wenn vielleicht auf Dauer der Produktion die Erzeugnisse im Hauptabsatzgebiet mit Zoll belastet würden. Es kommt noch etwas dazu, das sich zwar nicht beweisen läßt, aber wahrscheinlich ist: Im latenten Handelskrieg zwischen der EG einerseits und Japan und den USA andererseits dürften die EG auf Japan und die USA Druck ausüben Teile ihrer derartigen Produktionen in die EG zu verlagern; Vormaterialien für solche Verlagerungen würden nicht auf Importquoten oder Plafonds nach Selbstbeschränkungsabkommen abgerechnet werden.

Solange das Problem der Ursprungsregeln nicht gelöst ist, ist Österreich als *Industriestandort* für arbeitsteilige Fertigungen von Komponenten der Hochtechnologie schwer benachteiligt. Die ICD, die Industrieansiedlungsgesellschaft des Bundes und der ÖIAG, schätzt, daß deswegen in den letzten drei Jahren zwei- bis dreitausend Arbeitsplätze nicht für Österreich gewonnen werden konnten.

3.2 Auch für Teile der in Österreich bereits tätigen Industrie stellen Ursprungsregeln ein ernstes Problem dar, das mit dem aktiven und passiven *Veredelungsverkehr* zusammenhängt. Ein Beispiel aus der Textilindustrie: Wird etwa österreichisches Garn im Auftrag eines EG-Unternehmens in einem arbeitskostengünstigen Drittstaat (Tunesien, Marokko, Jugoslawien . . .) zu Kleidungsstücken verarbeitet und nicht in der EG selbst, so muß bei der (Wieder-)Einfuhr des Produktes in die EG ein Unterschiedszoll gezahlt werden. Dies führt in vielen Fällen dazu, daß kein österreichisches Garn mehr verwendet wird, sondern gleich EG-Vormaterialien, für die eine solche Unterschiedsverzollung bei der Wiedereinfuhr aus einem durch ein Präferenzabkommen mit der EG verbundenen Staat nicht stattfindet.

4. Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes bis 1992

4.1 Die Tatsache, die die österreichische Integrationspolitik aus ihrem Dornröschenschlaf geweckt hat, war 1985 das „Weißbuch“ der EG-Kommission zur Verwirklichung eines *einheitlichen Binnenmarktes bis Ende 1992*. 1992 ist wohl zu optimistisch, aber zwei oder drei Jahre Verzögerung ändern nichts am neuen Anstoß, den die Gemeinschaft genommen hat zur Abschaffung sämtlicher innergemeinschaftlicher Beschränkungen des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Gegenüber früher wird das Verfahren durch das durch die Einheitliche Europäische Akte, die die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften zugunsten vermehrter supranationaler Befugnisse änderte, erweiterte Mehrstimmigkeitsprinzip in den EG-Organen erleichtert.

Ziel ist die möglichst ungehinderte, am freien Wettbewerb ausgerichtete Entfaltung und Allokation aller Produktionsfaktoren.

Form der Realisierung sind Richtlinien des EG-Rates, die von den Mitgliedstaaten mit Fristsetzung in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Wo eine *Harmonisierung* der Rechtsbestimmungen selbst nicht möglich ist oder zu lange dauern würde, soll nun an ihre Stelle die Verpflichtung zum *ungehinderten Marktzugang* in allen EG-Staaten für Produkte treten, die in einem EG-Staat in Konformität mit aus Gründen des *Gesundheitsschutzes*, der *technischen Sicherheit* oder des *Umweltschutzes* erlassenen nationalen Rechtsvorschriften erzeugt wurden. Ob die solcherart weiterbestehenden nationalen Regelungen nicht exzessiv sind und ungerechtfertigte Handelsbarrieren aufrechterhalten werden, kann von der EG-Kommission geprüft werden. Dazu kommt eine Reihe von Verordnungen, die wie bisher bereits direkt in den Mitgliedstaaten anwendbares Recht darstellen.

4.2 Vier Bereiche werden Gegenstand des einheitlichen Binnenmarktes sein:

- a) Der *freie Warenverkehr*: Hier steht für den industriellen Bereich die *Beseitigung* der erwähnten *technischen Handelshemmnisse* weiterhin im Vordergrund. Bestehende Handelshemmnisse sollen abgebaut werden. Die Entwürfe zu nationalen Rechtsvorschriften, die Handelshemmnisse kreieren können, sind der EG-Kommission mitzuteilen, die das Rechtsetzungsverfahren aussetzen und eine EG-Rechtsvorschrift anstelle einer nationalen vorbereiten kann. Das Ende der Handelshemmnisse soll den Beginn eines von Kontrollen freien Übertrittes von Waren an den innergemeinschaftlichen Grenzen bringen. Daß dabei auch eine Vereinheitlichung der *Steuersysteme* erfolgen muß, sei hier nur erwähnt (z. B. Annäherung der Mehrwertsteuersätze wenigstens innerhalb einer Bandbreite von 14 Prozent bis 20 Prozent; die indirekten Steuern sollen auch nicht mehr wie bisher im Bestimmungsland, sondern im Ursprungsland der Waren erhoben werden).
- b) Der *freie Personenverkehr*: Die völlige Freizügigkeit der Person inklusive des bewilligungsfreien Antritts einer Arbeitsstelle für

unselbständig Erwerbstätige, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft sind, soll ebenso verwirklicht werden wie eine Weiterführung der wechselseitigen Anerkennung von Ausbildung, Zeugnissen und Prüfungen, die die freie Berufsausübung für selbständig Erwerbstätige innerhalb der Gemeinschaft erreichen soll. Auch hier ist die Aufhebung der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen Fernziel.

- c) Der *freie Dienstleistungsverkehr*: Dieser bisher in der Mehrzahl der EG-Mitgliedstaaten von staatlichen Eingriffen beeinflusste Sektor, soll vor allem gleiche Bedingungen für die Kreditwirtschaft und die Privatversicherungen schaffen, will aber auch eine einheitliche Verkehrspolitik und eine liberale Medienpolitik erreichen. Generell sollen Anbieter von Dienstleistungen, die in einem EG-Staat ihren Sitz haben, in Ländern gleichgestellt werden, auch wenn sie keine Niederlassung im Inland haben.
- d) Im *freien Kapitalverkehr* sollen die letzten noch bestehenden Schranken des Kapitalverkehrs abgeschafft und ein einheitlicher Finanzmarkt geschaffen werden, wonach Handels- wie Finanzkredite und Geldveranlagungen in allen Mitgliedstaaten unter den gleichen Rechtsbedingungen getätigt werden können. Im Zusammenhang damit steht eine Stärkung des Europäischen Währungssystems (an dem Österreich de facto bereits teilnimmt).

5. Österreichs Teilnahme am Binnenmarkt der EG

Wenn Österreich der EG beitrifft oder sich beitrifftsähnlich mit der EG assoziiert, so werden die hier angedeuteten Ergebnisse der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes auch zugunsten österreichischer Unternehmungen wirken, d. h. *österreichische Produkte* werden in allen Mitgliedstaaten der EG *gleichberechtigt* mit Produkten aus den (anderen) Gemeinschaftsstaaten selbst in Verkehr gesetzt werden können.

Es wird aber auch das *Umgekehrte* gelten: Waren wie Dienstleistungen der EG werden ohne die Möglichkeit einer rechtlichen oder administrativen Beschränkung auf unseren Inlandsmarkt kommen, es wird dann in vielen Bereichen der österreichischen Wirtschaft ein ungewohnter Wind des freien Wettbewerbs wehen.

6. Das Problem der staatlichen Beihilfen

Während Österreich durch die Aufhebung der Ursprungsregeln im Verkehr mit der Gemeinschaft zweifellos profitieren würde, ist die Frage nach den Auswirkungen der *Wettbewerbsregeln* der Gemeinschaft, insbesondere der Einschränkung bzw. der Verbote staatlicher Beihilfen, auf Österreich nicht klar zu beantworten. Die Beantwortung dieser Frage ist deswegen so schwierig, weil zwar staatliche Beihilfen als den freien Wettbewerb behindernd bereits aufgrund des geltenden

EG-Regimes fast verboten sind, aber doch in weitem Umfang gewährt werden. Beihilfeneinschränkungen enthalten auch bereits Art. 23 (1) lit. iii unseres *Freihandelsabkommens* mit der EWG und Art. 19 (1) lit. iii des Abkommens mit der EGKS: „Jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht“, ist mit dem guten Funktionieren der Abkommen *unvereinbar* und könnte zu Konsultationen und einseitigen Beschränkungen führen. Staatliche Beihilfen sind zwar des öfteren Gegenstand von Gesprächen Österreichs mit der EG, doch kam es bisher zu keinen ernststen Schwierigkeiten wegen der österreichischen Fördersysteme. Da aber in der EWG und insbesondere in der EGKS die Kommission vermehrt auf die Einhaltung des Beihilfenverbotes drängt und Entscheidungen über Rückzahlungen von unerlaubt gezahlten Beihilfen zunehmen, ist hier ein *Potential*, das unser künftiges Verhältnis zur Gemeinschaft belasten könnte.

Von den *industrierelevanten Bereichen* soll auf drei hingewiesen werden:

6.1 Die *Regionalbeihilfen*: Hier wäre Österreich mit einem Förderungsbereich von knapp 50 Prozent des Staatsgebietes und zwischen 25 und 30 Prozent in diesem Gebiet lebenden Bevölkerungsanteiles im Mittelfeld der EG-Staaten; in Frankreich können etwa 38 Prozent der Bevölkerung und 58 Prozent der Fläche an Förderungsmaßnahmen teilhaben; als Beihilfenhöchstgrenzen kennt die Gemeinschaft je nach Strukturschwäche der Region 30 Prozent, 25 Prozent und 20 Prozent Nettosubventionsäquivalent. Grundsätzliche Schwierigkeiten bei den die Industrie und Gewerbe begünstigenden regionalen Förderaktionen sollten daher nicht zu erwarten sein. Die Beihilfenaktionen werden jedoch der EG-Kommission im vornherein zu notifizieren sein. Im Einzelfall könnte es aber dort, wo „maßgeschneiderte Pakete“ zu einer Erhöhung der Barwerte führen, zu Verbotsentscheidungen der EG-Kommission kommen. Österreich wird sich aber in etwaigen Beitrittsverhandlungen darum bemühen müssen, möglichst viele Bezirke unter jene Regionen zu placieren, für die höhere Beihilfenhöchstgrenzen gelten (vgl. die „Zonenrandgebiete“ der BRD).

6.2 Schwerwiegende Probleme können aber die staatlichen Förderungen an bzw. Garantien für *einzelne Unternehmungen* darstellen, und hier besonders für die Unternehmungen des *ÖIAG-Konzerns*. Da 45 Prozent unserer Stahlexporte in die Gemeinschaft gehen, wird die Aufrechterhaltung dieser Exporte mit davon abhängen, wie die Gemeinschaft die vom Bund besicherten sowie mit (bedingter) Refundierungsverpflichtung versehenen Kapitalzuführungen der ÖIAG an die VOEST-ALPINE AG und an die VEW AG beurteilt; das Damoklesschwert von *Zollausgleichs- wie Antidumpingverfahren* hängt hier bereits jetzt über unseren Exporten. Die Lage wird hier aus zwei Gründen für Österreich schwieriger: Im Bereich der EGKS gilt seit 1. Jänner 1986 ein gegenüber früher wesentlich eingeschränkter Subventionskodex, der nur mehr Beihilfen zu Forschungszwecken (35 Prozent der Kosten bei Grundlagen- und 25 Prozent bei angewandter

Forschung), für Umweltschutz (max. 15 Prozent der Investitionskosten) und für mit der Schließung von Betriebsstätten zusammenhängende Zahlungen an ehemalige Arbeitnehmer (max. 50 Prozent der Kosten) zuläßt. Es gibt zwar Anzeichen, daß dieser Kodex auch in einigen Staaten der Gemeinschaft nicht eingehalten wird, aber es gehört dem unmittelbar verpflichtenden Bestand des geltenden Gemeinschaftsrechts an und die Kommission könnte seine Einhaltung erzwingen.

Dem Argument, daß die Republik Österreich letztlich Eigentümerin der Unternehmen ist, und daher den eigenen Unternehmungen Kapital zur Verfügung stelle, was nicht als staatliche Beihilfe anzusehen sei, wird entsprechend der Entscheidungspraxis der EG-Organe nur dort gefolgt werden, wo die Kapitalzuführung eine mittelfristige Verzinsung versprache, sie somit auch von einem „reasonable investor“ getätigt worden wäre.

6.3 Wie schon aus den Geschäftsberichten der österreichischen Kontrollbank hervorgeht, wird ein wesentlicher Teil der *Exportfinanzierungen* und der *Exportgarantien* für Exporte österreichischer Industrieprodukte in die EG gewährt. Im Beitrittsfall wird ein „Export“ in einen (anderen) EG-Mitgliedstaat nicht mehr Gegenstand einer Ausfuhrförderung sein können und auch die Exporte in Drittstaaten werden dann nur mehr nach den EG-Grundsätzen förderbar sein.

7. Sonderfragen für einige Bereiche

7.1 Die Exporte österreichischen Stahls in die EG (immerhin 13,8 Prozent von deren Stahlimporten) beruhen gegenwärtig auf einem 1978 erstmals abgeschlossen, seither jährlich erneuerten sogenannten „Stahlbriefwechsel“, mit dem sich Österreichs *Stahlindustrie* zur Beibehaltung traditioneller Handelsströme und zu Preisregelungen verpflichtet hat. Österreich ist damit de facto in das Quotensystem für EGKS-Produkte einbezogen.

Am 22. Dezember 1987 beschloß aber der EGKS-Ministerrat, dieses Quotensystem nach Produkten abgestuft bis Ende 1990 auslaufen zu lassen, beginnend bereits am 1. Jänner 1988 mit Walzdraht und Stabstahl, und unter der zusätzlichen Voraussetzung der Stilllegung von Kapazitäten. Bei dieser neuen und eigentlich unerwarteten Entscheidung der EGKS ist der Rat zwar nicht gänzlich, aber doch grundsätzlich der Haltung der BRD gefolgt. Um den Abbau von Überkapazitäten geht es vor allem bei Warmbreitband.

Wie sich diese Entscheidung auf unsere Stahlexporte bei Beibehaltung unseres gegenwärtigen Verhältnisses zur EG auswirken wird, kann noch nicht beurteilt werden. Bei einem *Beitritt* zur EGKS wird auf diesen für die Gemeinschaft sehr sensiblen Bereich sicherlich auf die Einhaltung des freien Wettbewerbes, zu dem auch die Freiheit von staatlichen Beihilfen gehört, durch die österreichischen Produkte ein besonders wachsames Auge geworfen werden.

In Österreich ist in den nächsten Monaten die Entscheidung über die rund 1 Milliarde Schilling teure Investition für das sogenannte KVA-Verfahren in Donawitz zu treffen. Aussage der VOEST-ALPINE AG ist, daß diese für die Fortführung einer Stahlproduktion am transportkostenmäßig benachteiligten Standort Donawitz lebensnotwendige Investition überwiegend aus Förderungsmitteln bestritten werden muß. Da rund 50 Prozent der in Donawitz erzeugten Stahlmenge letztlich in die EG exportiert werden soll, könnte sich das hier umrissene Problem der Beihilfen im Stahlsektor bald konkret stellen. Ob durch eine Kombination von Eigenmitteln und Förderungen, verbunden mit einer Reduktion der österreichischen Stahlkapazitäten, eine Lösung gefunden werden kann, die eine Akzeptanzchance bei der EG hat, sollte die Entscheidung über KVA mit beeinflussen.

7.2 Für die österreichische *Lebensmittelindustrie* würden sich zwar bei den Vormaterialien die Preise auf EG-Niveau senken, doch auch die Produktpreise für die Konsumenten (der wesentliche Unterschied zwischen dem Agrarpreissystem der EG und der Österreichs kann darauf verkürzt werden, daß in der EG die – gegenüber Österreich wesentlich niedrigeren – Preise für Agrarprodukte aus dem Budget der EG selbst gestützt werden, wogegen in Österreich die höheren Preise teils aus dem Budget, teils vom Konsumenten getragen werden). Entscheidende Änderung würde aber sein, daß unsere strikten Marktordnungen mit Preisregelungen und Gebiets- und Produktionsabgrenzungen fallen müßten. Milch- und Getreideindustrie müßten wohl einen schmerzhaften Reduktionsprozeß durchmachen (in Österreich gibt es derzeit 224 Getreidemühlen mit einer Produktionskapazität von über 250 jato, im produktionsflächenmäßig wesentlich größeren Bayern nur 203 in vergleichbarer Größe; dazu kommen in Österreich 180 kleinere Mühlen, die aber zusammen nur 2 Prozent der Mahlkapazität haben). Auch in anderen Bereichen, wo die Unternehmensgröße entscheidende Kostenvorteile bringt (z. B. Konservenindustrie), besteht die Gefahr, daß ausländische Konzerne aufgrund kostengünstigerer Produktionen mit niedrigeren Preisen einen Verdrängungswettbewerb gegen österreichische Unternehmungen führen würden.

7.3 Wo Österreichs Industrie von *öffentlichen Aufträgen* abhängig ist, würde sich aus der im Beitrittsfalle notwendigen Aufhebung des Punktes 1.34 der *Ausschreibungsnorm* ÖNORM 2050, der eine Bevorzugung inländischer Unternehmen ermöglicht, eine De-jure-Gleichstellung ausländischer Anbieter ergeben. Die praktischen Auswirkungen einer solchen Gleichstellung sollten nicht überschätzt werden, doch tendenziell würden inländische Unternehmungen gegenüber jetzt wohl Nachteile erleiden.

Insbesondere würde dies für die *Bauindustrie* gelten, die sich dann gegenüber ausländischer Konkurrenz, die für die Durchführung von Aufträgen keine Betriebsstätte mehr in Österreich haben müßte, behaupten müßte, was wiederum aufgrund unterschiedlicher Betriebsgrößen bei privaten wie öffentlichen Auftraggebern besonders in grenznahen Gebieten zu einem Abwandern von Aufträgen in das benach-

barte Ausland führen könnte. Hier muß auch erwähnt werden, daß auch österreichische (Länder-)Vorschriften, die einen gewissen Schutz für unsere Bau- und Baustoffindustrie bieten, kaum mehr aufrechterhalten werden können.

7.4 Für die *Textilindustrie* lassen sich potentielle Vorteile wie Nachteile angeben: Der relativ hohe Außenzoll für Bekleidung und Textilien müßte auf das EG-Niveau gesenkt werden, doch würde auch unser aufgrund des Multifaser-Abkommens relativ liberales Mengenregime beim Import in das weniger liberale der EG übergehen. Die bereits geschilderten Diskriminierungen österreichischer Garne und Stoffe beim passiven Veredelungsverkehr würden aufhören.

7.5 Als gering werden die Änderungen eingeschätzt, die sich für die österreichische *Papier- und Zellstoffindustrie* ergeben würden. Hier gibt es schon jetzt keine technischen Handelshemmnisse, die Papierförderaktionen – die bei der EG-Kommission schon zu Interventionen geführt haben – spielen keine große Rolle mehr, und die technische Ausstattung unserer Unternehmungen ist überwiegend derart kompetitiv, daß der starke Export vor allem in Richtung BRD und Italien kaum eine Beeinträchtigung erfahren dürfte.

7.6 Wie sich für die durch *Monopole* geschützten Industrien wie Tabak, Salz und Branntwein eine Teilnahme am EG-Binnenmarkt auswirken würde, läßt sich hier nur mit dem Hinweis abschätzen, daß Monopole dem primären Ziel dieses Binnenmarktes, eben dem freien Wettbewerb, widersprechen, und daher ihre Aufrechterhaltung in ihrer gegenwärtigen Form in Frage zu stellen sein würde. Wenn man davon ausgeht, daß der Inhalt der Beitrittsakte für Spanien und Portugal für Österreich Präjudiz wäre (was von EG-Kennern nicht bestritten würde), so wären von Österreich nach einer vielleicht 5jährigen Übergangsfrist jedenfalls Handelsmonopole und Einfuhrverbote für Monopolprodukte aus anderen Mitgliedstaaten der EG aufzuheben.

7.7 Generelles Problem wird die *Strukturanpassungsnotwendigkeit*, verursacht durch den verstärkten Wettbewerb und die für diesen zu kleinen Unternehmensgrößen und Produktionen in Österreich, sein. Hier kann etwa auf die in Vorgriff (und mit Begründung) auf die EG-Annäherung im Gange befindliche Strukturbereinigung in der österreichischen Zuckerindustrie hingewiesen werden, mit der einfachen Abfolge: Zusammenschluß von Unternehmen bewirkt geringeren Overhead, Konzentration der Erzeugung in weniger Betriebsstätten bewirkt größere Produktionseinheiten und damit kostengünstigere Produktion, mit niedrigeren Kosten kann das Preisniveau der EG erreicht werden.

7.8 Eine nur branchen- und sogar produktweise zu beurteilende Frage stellt sich bei den Industrien, die importseitig ihre Vormaterialien vorwiegend aus dem *Comecon* beziehen (Kohle, Holz, Erdgas) bzw. in Konkurrenz zu Produktimporten aus Osteuropa (z. B. Düngemittel) stehen. Österreich hat ja hier ein liberales Importregime, wogegen die EG in weiten Bereichen für den Osthandel (noch?) Einfuhrkontingente hat. Eine Einbeziehung Österreichs in diese Kontingente ist aus heutiger Sicht bei einem EG-Beitritt nicht unwahrscheinlich und könnte

unseren Osthandel beeinträchtigen. Bei einigen Industrieprodukten könnte sich der Konkurrenzdruck durch Ostimporte durch die Annahme des weniger liberalen Außenhandelsregime der EG verringern. Allerdings können die beginnenden Zeichen einer Annäherung des Comecon an die EG dazu führen, daß die EWG ihrerseits ihr Osthandelsregime bis zum Zeitpunkt eines österreichischen Beitritts zunehmend liberalisieren wird.

8. Zusammenfassung

Ausgehend von der konkreten Situation unserer Industrie wird abschließend versucht, die von einer vollen Teilnahme am EG-Binnenmarkt für die österreichische Industrie zu erwartenden *Vorteile* und *Nachteile* wenigstens in einer Liste zusammenzufassen. Ihr ist vorauszuschicken, daß unsere Ausgangslage für die wirtschaftspolitische Entscheidung einer Teilnahme am EG-Binnenmarkt schlecht ist, jedenfalls schlechter als die Schwedens und Spaniens, von der Schweiz ganz zu schweigen:

- Die österreichische Industrie hat teilweise (besonders in Großbetrieben) große Produktivitätsrückstände und wegen des hohen Grundstoffanteils ungünstige Exportstrukturen.
- Weite Bereiche der Industrie sind durch unterschiedliche Maßnahmen vor Wettbewerb geschützt; Ziel einer EG-Politik beim Aushandeln eines Beitritts oder beitriffsähnlichen Verhältnisses wird aber sein, den freien Wettbewerb für alle EG-Produkte in Österreich voll durchzusetzen.
- Es gibt noch keine quantitativen und auch sehr wenige theoretische Analysen, um ein österreichisches Verhandlungsdispositiv festlegen zu können. Solche sich auf einzelne Bereiche der österreichischen Volkswirtschaft beziehenden Analysen werden erst im Laufe des Jahres 1988 im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen vom Institut für Wirtschaftsforschung erstellt.

Ob die Nachteile so gering oder die Alternativen so indiskutabel sind, daß Österreich gar keine andere Wahl bleibt, als den EG-Beitritt anzustreben, wird schwierig zu beantworten sein, jedoch ist sicherlich eine *differenzierte Beurteilung* notwendig:

Eine *volle Teilnahme am Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaften*, dessen Realisierung ab 1993 erwartet werden kann, stellt sich für die *österreichische Industrie*, die seit 10 Jahren mit Ausnahme von Teilen der Lebensmittelindustrie nicht mehr durch Zollschränken, sondern nur mehr durch außertarifarische Handelshemmnisse beim Export in die EG behindert wird, als *komplexes Problem* dar. Auf den *ersten Blick* überwiegen die *Vorteile*: Befreiung von bestehenden außertarifarischen Handelshemmnissen wie administrativen und normen-technischen Hürden, Aufhören des Zwanges, daß ein in Österreich teilweise erzeugtes Produkt nicht mehr als einen meist sehr beschränkten Prozentsatz an Vormaterialien aus Drittstaaten enthalten darf, um

als Freihandelsprodukt zollfrei in die EG exportiert werden zu können. Dazu wird als weiterer Vorteil für die österreichische Industrie wahrscheinlich eine *Verringerung* von Vorleistungskosten wie Kapitalkauf und Versicherungen kommen. Als volkswirtschaftliche Vorteile können wohl auch gewertet werden, das durch die Annäherung an die EG beeinflusste Hinlenken auf das Ausland und der Zwang zur *Strukturanpassung* unserer Industrie und des Gewerbes, wenngleich es hier für einzelne Unternehmen zu schwierigen Situationen kommen kann. Ob die österreichische Industrie die *Vorteile* eines freien, unbehinderten Zugangs zum Markt der 325 Millionen Einwohner der EG wirklich *nützen* kann, oder ob nicht in der Gegenrichtung durch den ebenfalls freien Zugang der EG-Unternehmen zum österreichischen Markt die Inlandsprodukte in Marktnischen verdrängt und nur der Handel und – wegen des verstärkten Wettbewerbes – die Konsumenten begünstigt werden, ist eine Frage, deren Beantwortung wohl für die einzelnen Sparten unserer Industrie *unterschiedlich* ausfallen wird. Wo es sich um bisher *relativ geschützte Sparten* handelt – also wo der Zollabbau nicht (Lebensmittelindustrie) oder wegen anderer Handelshemmnisse nicht vollständig (von öffentlichen Aufträgen abhängige Industrie, durch eigenständige behördliche Genehmigungen geschützte Bereiche, Baustoffindustrie, Stahl) wirkte –, wird diese *Gefahr* jedenfalls nicht zu vernachlässigen sein. Auch sollten die Erfahrungen in *Spanien*, wo es nach dem Beitritt zur EG 1986/87 zu einem starken Importdruck aus der EG kam und zu einer Welle des Aufkaufs spanischer Unternehmungen durch solche aus der EG, dem nur unverhältnismäßig wenig Neugründungen und Investitionen in Spanien gegenüberstehen, Österreich vorsichtig machen.

Vor dem Vorliegen analytischer und möglichst quantitativer Studien – die erschwert sind durch den Mangel der Vergleichbarkeit Österreichs mit bisher der EG bereits beigetretenen Staaten, aber auch mit der Schweiz und Schweden – sollten *keine politischen Entscheidungen* darüber getroffen werden, sollen am auch hier nicht in Frage gestellten *Weg der Annäherung Österreichs an die Europäischen Gemeinschaften* keine irreversiblen Entscheidungen getroffen werden. Es wird auch zu prüfen sein, ob es neben den einer vollen Teilnahme am Binnenmarkt (Beitritt) oder der Beibehaltung des Status quo auch einen Mittelweg, etwa den einer Zollunion oder einer vertraglichen Verpflichtung zur Übernahme der Wirtschaftsrechtsordnung gibt, der der spezifischen Lage Österreichs besser Rechnung trägt.

Anhang

Vorteile und Nachteile einer Teilnahme am EG-Binnenmarkt

Die *Vorteile* und *Nachteile* einer vollen österreichischen Teilnahme am EG-Binnenmarkt können aus der Sicht der *österreichischen Industrie* wie folgt gegenübergestellt werden (wobei „Nachteile für die Industrie“ durchaus Vorteile für andere Bereiche der Volkswirtschaft, etwa die Konsumenten, bedeuten kann):

Vorteile	Nachteile
Wirtschaftspolitik	
Schutz gegen mögliche protektionistische Maßnahmen der EG gegen Drittstaaten	Verringerung des industriepolitischen Handlungsspielraumes für die Bundesregierung Beibehaltung der Hartwährungspolitik Verzicht auf unilaterale protektionistische Außenhandelsmaßnahmen (z. B. Schrottlenkung) Verzicht auf österreichische Außenhandelspolitik
Wettbewerb und Marktzugang	
Zugang zu größeren Märkten, mit höherem Absatz bei geringeren Produktionskosten (economies of scale). Voraussetzung ist der Aufbau eines entsprechenden Vertriebssystems Anreize zur Verlagerung von Produktionsstätten (für Exportware) aus Österreich in die EG sinken Strukturanpassung durch Konkurrenzdruck	Steigender Importdruck Zu erwartende steigende Internationalisierung des Handels kann zu vermehrten ausländischen Zulieferungen, besonders im Konsumgüterbereich führen; Konzentration im Handel würde zu größerer Marktmacht gegenüber Industrie führen
Billigere Produktpreise	Kosten der Strukturanpassung Absprachen zwischen Unternehmen werden aufgrund der zahlreichen Mitbewerber wesentlich schwieriger Verringerung von „Produzentenrenten“, besonders in (monopolartig) geschützten Bereichen
Leichterer Marktzugang für österreichische Lebensmittel in die EG, insbesondere für Spezialitäten, Fruchtsäfte, Mineralwässer	Bei Einbeziehung Österreichs in EG-Agrarmarktordnung bedroht der erleichterte Marktzutritt der EG-Unternehmen Teile der österreichischen Lebensmittelindustrie

Umfeldbedingungen industrieller Produktion

Erleichterter Zugang zu den Institutionen der EG (z. B. zum Europäischen Gerichtshof)

Gleiche Umfeldbedingungen für Produktion wie Unternehmungen in heutigen EG-Staaten (z. B. Rechts- und Steuerordnung)

Vereinheitlichung der Normen, Qualitätsanforderungen und Anerkennung von Prüfzeugnissen vereinfacht Produktion und senkt Kosten

Verbesserter Zugang zu Kapital- und Versicherungsmärkten und anderen Dienstleistungen in den (anderen) EG-Staaten senkt Vorleistungskosten

Gleiche Ursprungsregeln – > gleiche Produktionsbedingungen; Chancengleichheit bei Industrieansiedlungen

Eliminierung von Schwierigkeiten im passiven Veredelungsverkehr

Erleichterung des aktiven Veredelungsverkehrs im Auftrag von EG-Unternehmen

Rechtssetzung für Österreich unmittelbar durch Gemeinschaftsorgane; Verlust der sozialpartnerschaftlich bestimmten Abstimmung im Vorfeld der Rechtssetzung

Arbeitnehmerschutz und betriebliche wie überbetriebliche Mitbestimmung in der EG nicht in dem Maße wie in Österreich ausgebildet

Bei öffentlichen Ausschreibungen keine Bevorzugung inländischer Anbieter mehr (Aufhebung des P 1.34 der ÖNORM 2050)

Finanzielle Umfeldbedingungen

Erleichterte Teilnahme an Forschungsvorhaben und -förderungen

Einheitliche Regelung der finanziellen Exportförderung in Drittstaaten

Erschwerter Zugang zu staatlichen Beihilfen

Entfall von Exportfinanzierungen und -garantien bei Ausfuhren in einen EG-Staat

Übernahme des gemeinsamen (EG-)Zolltarifs für Importe aus Drittstaaten würde durchschnittliches Zollniveau in Österreich senken

Niedrigere Verbrauchssteuersätze (MWSt., KöSt.)

Volkswirtschaftliche Konsequenzen

Zwang zur Internationalisierung der Volkswirtschaft

Eliminierung des Abflusses von Kaufkraft in (zur BRD) grenznahen Gebieten wegen Preisunterschieden

Aufkauf österreichischer Unternehmen durch EG-Unternehmen wahrscheinlich

Da ein der österreichischen Sozialpartnerschaft entsprechendes Forum auf der EG-Ebene fehlt, Schwächung dieses in Österreich gut eingeführten Konfliktlösungsinstrumentariums

Anmerkung

- 1 De jure gibt es noch immer die drei europäischen Gemeinschaften Euratom, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die aber seit 1965 durch gemeinsame Organe (Kommission, Rat, Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Gerichtshof) verbunden sind.

Literatur

- Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik, 3. Auflage, 1987
- Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Das Recht der Europäischen Gemeinschaft – Textsammlung, Loseblattausgabe, 1982 ff.
- Glaesner, Die Einheitliche Europäische Akte, Europarecht, 1986, 119–152
- Hanreich/Stadler, Österreich-Europäische Integration, 3 Bände, Loseblattausgabe, 1977 ff.
- Hausberger, Europäische Integration, 1974
- Henke (Hrsg.), Die Weichen in Richtung EG, 1987
- Hummer/Schweitzer, Österreich und die EWG – neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, 1987
- Institut für Höhere Studien, Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in die österreichische Industrie, 1988 (im Auftrag des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr)
- Köck, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987
- Koppensteiner (Hrsg.), Rechtsfragen der Freihandelsabkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit den EFTA-Staaten, 1987
- Matthies, Rechtsfragen der Stahlkrise im gemeinsamen Markt, Europarecht, 1983, 318–336
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Österreichische Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen, 1988 (im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen)
- Rack (Hrsg.), 30 Jahre danach: Neue Perspektiven für die Beziehungen der EFTA-Staaten zur Europäischen Gemeinschaft, 1987
- Roth, Die Harmonisierung des Dienstleistungsrechtes in der EWG, Europarecht 1986, 340–369 und 1987, 7–27
- Tichy, Österreich und die Integration der europäischen Forschung, 1987
- Urlesberger, Die europäische Desintegration, 1985
- Vollendung des Binnenmarktes in der Europäischen Gemeinschaft, Folgen und Folgen für Österreich, 1987 (Hrsg. Österreichische Nationalbank)
- Weißbuch der EG-Kommission an den EG-Rat, Vollendung des Binnenmarktes, 14. Juni 1985, Com (85) 310
- Wettbewerbsregeln der EWG und der EGKS für staatliche Beihilfen, Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1987
- Mehrere Beiträge im Heft 3/1987 der Wirtschaftspolitischen Blätter

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

Beschäftigungswirkungen ausgewählter Staatsausgaben

Otto Farny/Kurt Kratena/Bruno Roßmann

1. Einleitung

So wie das Aktivitätsniveau einer Volkswirtschaft sind Theorien und Denkmodelle zu dessen Erklärung konjunkturellen Schwankungen und oft auch sehr erratischen Bewegungen unterworfen. Bestimmte Ungleichgewichte am Güter-, Geld- oder Arbeitsmarkt rufen spezielle Erklärungshypothesen hervor. War sicher die „Große Depression“ eine Voraussetzung zum Siegeszug der Lehre von Keynes und waren die hohen Wachstumsraten in den Nachkriegszeiten nicht nur Folge, sondern auch Bedingung der Möglichkeit verschiedener Spielarten des Keynesianismus¹, so sinkt heute unverkennbar der Stern dieser Lehre. Die Beobachtung einer Stagflation am Ende der sechziger Jahre führte vor allem in den USA zu unterschiedlichen „monetaristischen“ Ansätzen, deren gemeinsames Ziel der Nachweis der Unwirksamkeit von fiskalpolitischen Maßnahmen war. Etwas technischer gesprochen geht es den Monetaristen darum, zu zeigen, daß der Einkommens- bzw. Beschäftigungsmultiplikator, der durch fiskalpolitische Maßnahmen oder Anleihenfinanzierung des Budgetdefizits in Gang gesetzt wird, positiv, aber sehr klein oder negativ oder im Zeitablauf instabil ist. Der Multiplikator kristallisiert sich in dieser Diskussion als ein ganz wesentliches Theorieelement heraus, das unsere nähere Betrachtung verdient. Anhand eines historischen Überblicks im Kapitel 2 wollen wir nicht primär Theoriegeschichte betreiben, sondern schrittweise die Facetten, Stärken und Schwächen der Multiplikatortheorie, ihren Erklärungsgehalt und Mißbrauchsmöglichkeiten darstellen.

Dieser theoretische Vorspann soll Propädeutik zum eigentlichen

Erkenntnisziel, nämlich zu den Beschäftigungswirkungen einzelner Staatsausgaben sein. In der letzten Zeit ist das zu einem besonders stark diskutierten Thema geworden. Bekanntlich hat sich die österreichische Bundesregierung zu einem hauptsächlich ausgabenseitigen Konsolidierungsprogramm bekannt, mit dem Ziel, jährlich die Nettodefizitquote um etwa 0,5 Prozentpunkte zu senken. Vor einiger Zeit hat das Institut für Höhere Studien eine mittelfristige Prognose vorgestellt², in der ein Sanierungsszenario mit einer Nettodefizitquote von 3,3 Prozent im Jahre 1991 mit einer Basisprojektion mit einer Nettodefizitquote von 4,5 Prozent im Zieljahr verglichen wurde. Für Keynesianer nicht überraschend ist, daß aufgrund dieser Modellsimulation deutlich kontraktive Effekte eines Sanierungsszenarios festzustellen sind; allein mit 35.000 zusätzlichen verlorenen Arbeitsplätzen wird gegenüber der Basisprojektion zu rechnen sein. In dieser Studie wird en passant darauf hingewiesen, daß die konkreten Simulationsergebnisse natürlich vom ökonometrischen Aufbau des Modells abhängen. Am besten kann die Abhängigkeit solcher Modelle von den Annahmen für die USA gezeigt werden: Vergleicht man Simulationsergebnisse großer Computermodele (z. B. Klein-Goldberger, Wharton-EFU, Brookings, usw.), die wesentlich mehr Gleichungen und Variablen enthalten als österreichische Modellansätze, so kommt man zu dem Ergebnis, daß der längerfristig kumulierte Staatsausgabenmultiplikator im Falle der Steuerfinanzierung auch für die USA durchwegs positiv ist, wenn auch je nach Modell die einzelnen numerischen Werte erheblich voneinander abweichen³. Betrachtet man jedoch nicht nur die nominellen Größen des BIP, sondern reale, dann ergeben sich bereits bei der Mehrzahl der Großsimulationsmodelle für die USA negative Werte⁴. Bei anderen Modellspezifikationen der Monetaristen der Federal Reserve Bank of Saint Louis lassen sich auch negative nominelle Multiplikatorwerte errechnen⁵. Was glauben?

Die Verwirrung, die durch die Diskussion dieser Modelle Anfang der siebziger Jahre entfacht wurde, hat gerade bei Keynesianern zu einer nicht mehr übersehbaren Unsicherheit geführt. In den Ländern Europas ist diese Unsicherheit über die tatsächliche Wirkung erhöhter Staatsausgaben vor allem durch folgende Erfahrungen bedingt:

- Der hohe Grad außenwirtschaftlicher Verflechtung macht eine isolierte Expansionspolitik zumindest zum Teil unwirksam; erhöhte Importe induzieren nur unzureichende Exportimpulse, wenn die Expansionspolitik nicht im internationalen Gleichklang erfolgt.
- Hohe akkumulierte Budgetdefizite können gemeinsam mit hohen Arbeitslosenraten bestehen; steigende Budgetdefizite mit steigenden Arbeitslosenraten.
- Ein Teil der Arbeitslosigkeit ist strukturell bedingt; steigende Staatsausgaben können im politischen Alltagsprozeß zur Versteinerung der Strukturen und nicht zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen. Das macht neben rein makroökonomischen Betrachtungen auch den Einbau mikro- und mesoökonomischer Überlegungen ins keynesianische Denken nötig.

- Rasch steigende Defizite führen zu rasch steigenden Zinslastanteilen am Nettoabgabenerfolg und damit zu weniger beschäftigungspolitischem Handlungsspielraum. Auch in Österreich wird dieses Phänomen deutlich: Nahm der Zinsendienst 1978 noch 10,6 Prozent des Nettoabgabenerfolges des Bundes in Anspruch, so werden es 1987 (BVA) bereits 21,6 Prozent sein. Der Anteil des Zinsendienstes des Bundes an den Bruttoausgaben ist allerdings von 1978 mit 6,0 Prozent auf 9,4 Prozent (BVA) schwächer gestiegen; darin reflektiert sich auch die unzureichende Aufkommenselastizität des Systems der Bundesabgaben. Weder die verteilungspolitischen noch die konjunkturpolitischen Folgen dieser Entwicklung können befriedigen⁶.
- Steuererhöhungen zur Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen sind politisch zunehmend schwieriger durchsetzbar. Das hängt auch mit einer zum Teil negativen Bewertung der Leistungen der öffentlichen Hand durch die Bevölkerung zusammen. Auch die praktische Durchsetzbarkeit ist durch verfassungsrechtliche Schranken und durch die bereits bestehende Überforderung des Systems der Abgabenerhebung erschwert.

Ob die Wirtschaftspolitik, die zu diesem Phänomen führte, wirklich im Sinne von Keynes war oder sich nur durch einen bedeutenden Namen zu rechtfertigen suchte, sei hier nicht weiter diskutiert⁷. All diese Beobachtungen haben viele Keynesianer zu einer gewissen Ratlosigkeit geführt. Dieser Ratlosigkeit wollen die Autoren zunächst ein Dogma in der Sprache amerikanischer Artikelliteratur gegenüberstellen: „Fiscal Policy still matters“ und in der Folge auch begründen. Zweifellos ist das völlig undifferenzierte Ausdehnen von Staatsausgaben heute für kleinere Länder kein Beschäftigungsrezept mehr, selbst wenn konjunkturell bedingte Unterbeschäftigung vorliegt. Nur aufgrund eines verballhornten IS-LM-Kurvenmodells des Ansatzes von Keynes und einer rezeptartigen Vereinfachung zu einer Globalquantenmechanik kann man zu solchen Schlüssen kommen. Viele Wenn und Aber sind zu bedenken. Doch trotz aller Relativierungen soll gezeigt werden, daß bestimmte Typen von Staatsausgaben sehr wohl beschäftigungsrelevante Wirkungen ausüben können, selbst wenn man Entzugseffekte durch eine Steuerfinanzierung mit berücksichtigt. Dabei seien nicht nur die makroökonomischen Effekte in Kapitel 3, sondern auch mikroökonomische Überlegungen in Kapitel 4 angesprochen, die ebenfalls in zunehmendem Maße bei der wirtschaftspolitischen Entscheidung über Staatsausgaben Beachtung finden müssen.

Die Autoren wenden sich nicht gegen die Notwendigkeit eines Budgetkonsolidierungsprozesses, denn die angesprochenen verteilungs-, stabilitäts- und konjunkturpolitischen Konsequenzen einer steigenden Zinsenlast können kein Ideal sein. Die Frage ist vielmehr, wie konsolidiert werden soll, ohne unvertretbare Beschäftigungseinbrüche zu erleiden. Bei einer Nettosteueraufkommenselastizität (1986/87) von deutlich unter 1 kann zunächst nur auf die Notwendigkeit einer einnahmenseitigen Sanierung im Wege der Steuerreform verwiesen werden. Bei den Staatsausgaben – dem eigentlichen Thema dieser

Studie – soll auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, die Beschäftigungseffekte jedes einzelnen Ausgabentyps genau zu betrachten. Dies soll nicht durch Simulation ökonometrischer Modelle, die den Autoren nicht zur Verfügung stehen, bewerkstelligt werden, sondern unter Verwendung von Input-Output-Tabellen und Multiplikator Konzepten. Eine Pionierarbeit in Österreich zur Abschätzung der Beschäftigungseffekte der öffentlichen Nachfrage unter Verwendung von Input-Output-Tabellen haben Richter/Schwarzl⁸ erbracht. Demnach würde eine Milliarde Gesamtnachfrage des öffentlichen Sektors im Jahr 1980 3280 Arbeitsplätze sichern. Diese Werte sind aus der Input-Output-Tabelle abgeleitet; Sekundäreffekte durch die Beschäftigungswirkungen der Konsumausgaben dieser 3280 Beschäftigten sind dabei ebenso wenig berücksichtigt wie Entzugseffekte durch die Steuerfinanzierung dieser Ausgabenmilliarde⁹. Die Vorarbeiten sollen hier ergänzt werden. Unter Verwendung der Input-Output-Tabelle 1976¹⁰ und der vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegebenen Verteilungsstudie wird eine umfassende Analyse der Beschäftigungswirkungen verschiedener Ausgabenkategorien in Kapitel 3 durchgeführt.

2. Multiplikatorwirkungen¹¹

„Das multiplizierende Prinzip beruht auf dem Umstande, daß die durch den Sparprozeß (in seiner störenden Form) geschädigten und in ihrem Einkommen verkürzten Individuen ihrerseits Einschränkungen machen und dadurch die schon verminderte Gesamtnachfrage abermals vermindern . . . Wie dieses multiplizierende Prinzip in der Praxis einen mächtigen Einfluß äußert, um die Schadenwirkung zu erhöhen, . . . so wirkt umgekehrt dieses Prinzip auch im guten Sinne, wenn von anderer Seite her irgendein Anstoß erfolgt, der die Nachfrage belebt¹².“ In dieser Klarheit beschreibt 1913 der weithin unbekannte dänische Ökonom N. A. Johannsen in seinem Buch „Die Steuer der Zukunft“ das Wesen des Multiplikators. Er ist damit nicht der alleinige Erfinder dieses Modells. W. Bagehot schreibt bereits 1873: „In einem System, in dem jeder vom Arbeitsplatz eines anderen abhängig ist, wirkt der Verlust eines Arbeitsplatzes über alles und multipliziert sich, und wirkt und multipliziert sich umso schneller, je vollkommener das System der Arbeitsteilung ist¹³ . . .“

Alle Protagonisten dieser Idee – mit Ausnahme von K. Wicksell – haben gemeinsam, daß sie keine führenden Köpfe der theoretischen Ökonomie waren, sondern mit der wirtschaftspolitischen Praxis eng verbunden waren. Das gilt auch für den jungen J. M. Keynes, der bereits lange vor der Veröffentlichung seiner „General Theory“ dieses Phänomen in liberalen Programmschriften über die Wirkung von Staatsausgaben erkannt hat. Logisch setzt diese Entdeckung des Prinzips zwei Erkenntnisse voraus:

1. Das Verstehen einer Volkswirtschaft als Kreislaufsystem

Diese bereits auf F. Quesnay zurückgehende Vorstellung war offenbar nicht hinreichend zur Entwicklung von Multiplikatorvorstellungen. Die Tauschprozesse zwischen einzelnen Sektoren („Klassen“) einer geschlossenen Volkswirtschaft erfolgen bei Quesnay vollständig und ohne „Versickerung“ durch das Sparen. Ein „Einschuß“ von einer Geldeinheit in das geschlossene System würde zu einem kumulierten Multiplikator von $+\infty$ führen – in der Tat kein sehr faßbares Ergebnis.

2. Existenz einer „Versickerungsgröße“, die das wirtschaftliche Aktivitätsniveau im Kreislaufprozeß dämpft

Diese „Versickerungsgröße“ wurde bereits von S. Sismondi im Sparen entdeckt. Damit waren die logischen Bausteine zur Multiplikatortheorie gewonnen; weniger bekannten Ökonomen blieb es vorbehalten, sie zusammenzusetzen. Noch keiner dieser Ökonomen konnte eine formal geschlossene Darstellung der Multiplikatortheorie geben; beim Versuch der Abschätzung wird dieser Mangel in ihren Arbeiten deutlich. A. C. Pigou meinte sogar, daß die numerische Abschätzung unmöglich sei¹⁴. Unseres Wissens nach hat dies als erster der Berliner Ökonom A. Schwoner in einer Untersuchung der österreichischen Agrarsubventionen 1930 erfolgreich versucht¹⁵: Wenn die staatlichen Subventionen zu einem Erntemehrertrag führen und diese zu einer erhöhten Nachfrage nach Industrieproduktion und somit industrielle Einkommen schaffen, dann werde ein Prozentsatz a des industriellen Einkommens für landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgegeben und $1 - a$ für industrielle Erzeugnisse. a wird dabei als Quote des Rücktransfers in die Landwirtschaft gedacht, der keine Nachfrage nach industriellen Gütern mehr stiftet (Versickerungsquote). $1 - a$ ist die Nachfragequote nach industriellen Gütern, nach unendlich vielen Umschlagperioden muß deshalb der kumulierte Multiplikator

$$M = \frac{1}{a}$$

sein. Schwoner wollte damit aber nicht die Sinnhaftigkeit der Fiskalpolitik im Österreich der frühen Zwischenkriegszeit zeigen, sondern das genaue Gegenteil. Seiner Meinung nach wäre es absurd anzunehmen, daß durch Staatsausgaben reale Größen vervielfacht werden können, das Ergebnis könnte lediglich eine Veränderung nomineller Größen sein – die Inflation.

Ganz anders ein bald darauf folgender Ansatz von R. Kahn¹⁶. Sein Gedankenstrom lautet: Von den zusätzlichen Löhnen und Gehältern, die in einem geschlossenen System durch die Beschäftigung von 1000 zusätzlichen Arbeitskräften als Folge einer Nettoinvestition geschaffen werden, bezeichnen wir den Teil, der für Konsumgüter ausgegeben wird, mit k . Nehmen wir an, es herrsche für Konsumgüter ein vollkommen elastisches Angebot und ein zusätzlicher Strom an Konsumgütern, der in seiner Höhe bei unveränderten Preisen dem zusätzlichen Konsumangebot entspricht, induziert die Beschäftigung von k 1000 zusätzlichen Arbeitskräften. Die Konsumausgaben der letzteren erfor-

dern die Beschäftigung von $k^2 \cdot 1000$ weiteren Arbeitskräften. Schließlich wird also die Anstellung von 1000 zusätzlichen Arbeitskräften infolge der Nettoinvestition die Anstellung von $k + k^2 + k^3 + \dots \cdot 1000$ zusätzlichen Leuten erfordern, die wiederum Konsumgüter erzeugen. So wird eine geometrische Reihe generiert, deren Summenformel

$$\frac{1}{1-k} \quad (k < 1) \text{ ist.}$$

Wichtig ist es, stets bei der Verwendung solcher Summenformeln zu beachten, daß sie unendliche Zeithorizonte voraussetzen und ihr Endwert auch nur annähernd nach dem Ablauf mehrerer Perioden erreicht wird". Die wesentliche Bedeutung des Aufsatzes von Kahn liegt in seiner befruchtenden Wirkung auf die Theorien von Keynes. Im Kapitel 10 der „General Theory“¹⁸ modifizierte Keynes den von ihm als „Beschäftigungsmultiplikator“ bezeichneten Ansatz von Kahn leicht und verwendete in der weiteren Folge einen Einkommensmultiplikator in der uns so bekannten Form:

$$M = \frac{1}{1-c} \quad (1)$$

wobei c die marginale gesamtwirtschaftliche Konsumneigung ist. Aus der einfachen Kreislaufgleichung $Y = cY + I_0 + G_0$ abgeleitet ergibt sich die Existenz dieses „ex post“-Multiplikators durch Differenzieren von Y nach G_0 als trivial; die Frage ist, ob er auch „ex ante“ als wirtschaftspolitisch nutzbarer Mechanismus existiert. Bezeichnen wir G_0 als vom Niveau des Volkseinkommens unabhängige Staatsausgaben und Y als Volkseinkommen, kann man die Wirkung der Veränderung der Staatsausgaben auf das Volkseinkommen darstellen als:

$$\frac{dY}{dG_0} = \frac{1}{1-c} \quad (2)$$

Keynes selbst hat hier eine Modifikation angebracht; einem psychologischen Gesetz entspräche es, daß die marginale Konsumneigung mit steigendem Einkommen abnimmt, also:

$$\frac{dY}{dG_0} = \frac{1}{1-c(Y)} \quad \text{wobei} \quad \frac{\partial C}{\partial Y} > 0 \quad \frac{\partial^2 C}{\partial Y^2} < 0 \quad (3)$$

Doch langfristige Untersuchungen in den USA ergaben, daß sich die Konsumquote im Zeitablauf erstaunlich stabil hält¹⁹, obwohl die Einkommen der Wirtschaftssubjekte real gestiegen sind. Neue Theorien zur Erklärung dieses Phänomens werden notwendig. Am bekanntesten davon ist M. Friedmans permanente Einkommenshypothese²⁰. Friedman geht davon aus, daß die Höhe des Konsums nicht vom jeweiligen, aktuellen (transitorischen) Einkommen abhängt, sondern vom permanent in der Lebenszeit erwarteten Einkommen. Dieses erwartete Einkommen ist empirisch ohne besondere Zusatzannahmen nicht meßbar. Es kann aber als abdiskontierter Einkommensstrom der Vergangenheit eines Wirtschaftssubjekts operationalisierbar gemacht werden. Nimmt

man nun entsprechend den empirischen Ergebnissen an, daß der Anteil des permanenten Konsums am permanenten Einkommen konstant bleibt, dann impliziert das, daß die langfristige Grenzneigung des Konsums und die langfristige Konsumquote gleich sind. Kurzlebige, transitorische Einkommen werden zur Gänze gespart, erst bei dauerhaftem Zufließen der transitorischen Einkommen wird das kurzfristige Konsumverhalten dem langfristigen angepaßt. Unterstellt man nun eine „Stop and Go“-Politik der Finanzbehörden, dann werden die dadurch verursachten transitorischen Einkommensstöße zum allergrößten Teil gespart. Im oben genannten Einkommensmultiplikator wird $c(Y)$ annähernd 0 und damit die Fiskalpolitik unwirksam. Abgesehen davon, daß ein solcher theoretischer Ansatz bei Betrachtung der Verhaltensweisen von Klein- und Durchschnittsverdienern ziemlich unplausibel ist, so sprechen die empirischen Testergebnisse für die USA keine eindeutige Sprache²¹. Für Europa wird die Gültigkeit der verschiedenen Ansätze der Lebens Einkommenshypothese überwiegend bezweifelt²². Insbesondere bei einer Finanzpolitik, die die Staatsausgaben in kurzer Folge steigert und wieder zurücknimmt, wird man aber die Friedmansche Idee beachten müssen; im Rahmen einer solchen Politik wird der Einkommensmultiplikator sicherlich geringer sein als der Wert, der sich in der herkömmlichen Weise errechnet.

Wir sehen, daß der Einkommensmultiplikator $\frac{1}{1-c}$ in einer sehr einfachen güterwirtschaftlichen Inselökonomie genügend Stoff zu denken gibt. Nehmen wir nun die Tätigkeit des Staates in unsere Überlegungen auf: Ein Staat tätigt Staatsausgaben (G) und erhebt Steuern (T). Die gesamte Güternachfrage ist dann:

$$Y = C(Y - T) + G(T) + I \quad (4)$$

Implizit nach T differenzieren ergibt:

$$\frac{\partial Y}{\partial T} = \frac{dC}{d(Y-T)} \left[\frac{\partial Y}{\partial T} - 1 \right] + \frac{dG}{dT} \quad (5)$$

Im Falle einer vollständigen Steuerfinanzierung ist $\frac{dG}{dT} = 1$

$$\frac{\partial Y}{\partial T} = \frac{\frac{dC}{d(Y-T)} + 1}{1 - \frac{dC}{d(Y-T)}} = 1 \quad (6)$$

Bei Steuerfinanzierung kann eine Erhöhung der Staatsausgaben sehr wohl trotz des kontraktiven Effekts gleich hoher Steuern Expansionswirkungen haben. Diese Einsicht Haavelmos²³ löste in den fünfziger Jahren erhebliche Debatten aus, im Grunde liegen die Dinge ganz simpel. Zieht man vom Einkommen eine Steuer ab, dann vermindert man die „Versickerungsgröße“ Sparen; gibt der Staat diese Steuerein-

nahmen wieder aus, schafft er Einkommen in gleicher Höhe. Die Schwäche dieses Modells liegt freilich darin, im Sparen keine andere Funktion als die einer schädlichen Versickerungsgröße zu sehen und die Steuereinnahmen unabhängig vom Volkseinkommen zu denken. Das bedeutet, daß die Steuern Kopfsteuercharakter haben. Setzen wir t als proportionalen Steuersatz und betrachten wir Y als Bemessungsgrundlage, erhalten wir folgende Definitionsgleichungen:

$$B = tY - G_0 \quad (7)$$

wobei B den Budgetsaldo darstellt.

$$Y = c(Y - tY) + G_0 \quad (8)$$

und weiter:

$$Y = c(1-t)Y + G_0 \quad (9)$$

$$dY = c(1-t)dY + dG_0 \quad (10)$$

$$dY = \frac{dG_0}{1-c+ct} \quad (11)$$

$$dB = tdY - dG_0 \quad (12)$$

$$dB = \frac{tdG_0}{1-c(1-t)} - dG_0 \quad (13)$$

$$\frac{dB}{dG_0} = \frac{t}{1-c(1-t)} - 1 \quad (14)$$

So erhalten wir einen Budgetsaldomultiplikator in einer einfachen Fiskalwelt mit proportionaler Einkommensteuer, die das gesamte Volkseinkommen zur Bemessungsgrundlage hat, was freilich oft nicht der Fall ist. Für realistische Werte $c = 0,8$, $t = 0,4$ errechnen wir einen Multiplikator von $-0,23$. In einer solchen Welt ist eine Selbstkonsolidierung des Budgets durch Erhöhung von Staatsausgaben offenbar nicht erreichbar. Das bedeutet aber immerhin einen Selbstfinanzierungseffekt von 77 Prozent. Immer wieder wurde versucht zu beweisen, daß die $\frac{dB}{dG_0}$ positiv sein kann. Dafür ist es zunächst zweckmäßig, die Investitionen nicht für exogen zu setzen und die Investitionsquote i in Gleichung (14) einzuführen. Der korrespondierend abgebildete Budgetmultiplikator ist dann:

$$\frac{dB}{dG_0} = \frac{t}{1-c(1-t)-i} - 1 \quad (15)$$

Sei nun die Investitionsquote 0,1, dann ergibt sich mit obigen Werten für c und t ein Selbstfinanzierungseffekt von 95 Prozent, bei $t = 0,5$ bereits ein vollständiger Selbstfinanzierungseffekt. Ist Steuerquote $t = 0,9$ unrealistisch hoch, dann errechnet sich ein Selbstkonsolidierungsmultiplikator von $+0,1$. Niemand würde freilich auf die Idee kommen, eine 90prozentige Steuerquote zu empfehlen, um eine selbstkonsolidierende Budgetpolitik zu ermöglichen, denn dann würde der gesamte Kreislaufprozeß schon aus politischen Gründen zusammenbrechen. Doch ist damit die „Beweislogik“ für die Selbstfinanzierungsthese schon vorgezeichnet. Der deutsche Ökonom W. Scherf wählt folgenden Weg: Er definiert zunächst eine Einkommensersatzquote r als

$$U = r (\bar{Y} - Y), \quad (16)$$

wobei U ein konjunkturbedingtes Arbeitslosenersatzeinkommen ist und $\bar{Y}$ das Vollbeschäftigungseinkommen. Leitet man einen Budgetmultiplikator unter Berücksichtigung von (16) ab, dann ergibt sich:

$$\frac{dB}{dGO} = \frac{(t+r)}{1-c(1-t-r)-i} - 1 \quad (17)$$

Eigenartigerweise wird hier die Einkommensersatzquote formal gleich wie die Steuerquote behandelt. r wird von Scherf für die BRD mit 0,221 geschätzt, mit anderen geschätzten Parametern kommt Scherf zu einem Multiplikatorwert für die BRD von $+0,053$ und schließt für die Praxis der Wirtschaftspolitik daraus: „Vor dem Hintergrund der geschätzten Budgetmultiplikatoren wäre selbst aus rein fiskalischer Sicht eine expansive Finanzpolitik bei Unterbeschäftigung angebracht, um den Staatshaushalt mittelfristig zu entlasten“.⁴ Angenommen wir lebten nicht in der BRD oder in einem vergleichbaren Staat, sondern in einem Schlaraffenland mit einer Einkommensersatzquote bei Unterbeschäftigung von 0,9, dann erhalten wir mit unseren Parametern einen Budgetmultiplikator von fast $+1$. Das Rezept daraus wäre: Man gleiche alle Einkommensverluste durch Unterbeschäftigung in einer Volkswirtschaft aus und der Staat kann sich im Falle zusätzlicher Erhöhungen seiner autonomen Staatsausgaben der Budgetüberschüsse nicht mehr erwehren. Nur – irgend etwas kann hier nicht stimmen: Betrachten wir den zu diesem Modell gehörigen Einkommensmultiplikator:

$$\frac{dY}{dGO} = \frac{1}{1-c(1-t-r)-i}, \quad (18)$$

so ergibt sich ein numerischer Wert im Schlaraffenland von 0,88. Die Erhöhung von Staatsausgaben um 1 schafft nur einen kumulierten Einkommensmultiplikator von 0,88 – wie ist das möglich? Das liegt schlicht an den Annahmen des Modells. Die Finanzierung des Arbeitsloseneinkommens erfolgt nämlich annahmegemäß nicht durch Steuern, sondern durch Auflösung von Reserven, Notenbankfinanzierung oder Anleihenfinanzierung. In der Multiplikatorlogik handelt es sich dabei um einen exogenen „Einschuß“ in ein geschlossenes System, der

im System keine Entzugskosten verursacht. Durch die autonomen Staatsausgaben werden diese autonomen „Einschüsse“ via erhöhtes Volkseinkommen und in Verbindung damit erhöhte Beschäftigung reduziert. In der Folge steigen die Steuereinnahmen zwar auch schwächer als die autonomen Staatsausgaben, aber die Erhöhung der Staatsausgaben bewirkt eine Reduktion der konjunkturbedingten Arbeitslosenunterstützungen, die diesen Effekt überkompensiert. Das ist aber nicht die Welt in der wir leben, da die Arbeitslosenversicherung aus Beiträgen finanziert wird und schon in der Steuerquote t steckt. Bezieht man aber die Möglichkeit von Geldfinanzierung oder Anleihenfinanzierung ein, dann muß das reine güterwirtschaftliche Multiplikatormodell um die Betrachtung des Geldmarktes erweitert werden. Die Annahme, daß diese Politik nichts koste, wäre eine schlimme Illusion. Diese Erweiterung nehmen wir weiter unten vor. Zunächst soll nur festgestellt werden, daß die Verwendung von einfachsten Modellzusammenhängen für politische Handlungsanleitungen nicht ausreicht. Problematisch ist es, in einem Land mit hoher außenwirtschaftlicher Verflechtung den Außensektor völlig außer acht zu lassen. Haberler²⁵ erweitert den keynesianischen Einkommensmultiplikator um die Versickerungsgröße „Import“. In einer weiteren Entwicklung können besonders in weltwirtschaftlich bedeutenden Ländern die durch erhöhten Import bewirkten Rückwirkungen durch steigende Exportnachfrage berücksichtigt werden²⁶. Betrachten wir in Scherfs Modell c nur mehr als die inländische Konsumneigung mit dem Wert von 0,6 und i als Investitionsneigung nach inländischen Investitionsgütern mit dem Wert von 0,05 so ist bei realistischen Werten anderer Parameter eine Selbstkonsolidierung des Budgets durch Ausgabensteigerung nicht mehr möglich²⁷. Das gilt umsomehr für ein kleines Land, das von Haupthandelspartnern mit restriktiver Budgetpolitik umgeben ist.

Eine umfassende Beurteilung der Wirkungen von Fiskalpolitik ist nur möglich, wenn wir insbesondere im Fall der Anleihenfinanzierung auch den Geldmarkt und den Preis, der sich hier bildet – den Geldzins –, in unsere Betrachtungen mit einbeziehen. Gehen wir von unserer einfachen güterwirtschaftlichen Inselökonomie mit Staatstätigkeit aus und führen wir einen Geldmarkt mit exogen vorgegebenem Geldangebot ein, dann könnten wir ein makroökonomisches Gleichungssystem konstruieren, das in gleicher Weise für Keynesianer und Monetaristen akzeptabel sein müßte²⁸ (sog. „rock-bottom“-Modell). Der Streit zwischen den Schulen geht mehr um die empirische Spezifizierung der Parameter und Funktionszusammenhänge als über das Modellgerippe²⁹.

Führen wir zunächst eine Budgetgleichung (19) ein und machen wir eine trickreiche Annahme, die die Analyse erleichtert: Jede Anleihe wird mit unendlicher Laufzeit begeben und zahle S 1,- an Zinsen pro Jahr, dann ist $\frac{A}{r}$ der abdiskontierte Zeitwert des Bestandes an Anleihen und A ist die Summe der Zinszahlungen in einer Periode. Die Budgetgleichung lautet dann:

$$G + A - T = \frac{DA}{r} + DM \quad (19)$$

wobei D der Differentialoperator $\frac{d}{dt}$ ist und M die Geldmenge.

Im Falle des ausgeglichenen Budgets folgt aus (27) $\frac{DA}{r} = DM = 0$,

wenn die Steuerleistung von Grenzsteuersatz T und vom Volkseinkommen inkl. Zinsen abhängig ist:

$$G + A = T(Y + A) \quad (20)$$

Betrachten wir den Fall der Anleihenfinanzierung und unterstellen, daß es dadurch einen Einkommensanstieg $\left(\frac{dY}{dA}\right) dA$ und daraus einen Steueranstieg $T' \left(\frac{dY}{dA}\right) dA$ gibt, dann kann der Budgetsaldo nur ausgeglichen werden, wenn die Zinszahlung $(1-T') dA$ kleiner ist als die dadurch induzierten Steuereinnahmen, also

$$T' \frac{dY}{dA} > (1-T') \quad (21)$$

$$\frac{dY}{dA} > \frac{1-T'}{T'} \quad (22)$$

Bei einer marginalen Steuerquote (T') von 0,5 bedeutet das, daß der Staatsanleihenmultiplikator größer als 1 sein muß, und das wird besonders in Unterbeschäftigungssituationen in der Praxis der Fall sein. Betrachten wir aber Gleichung (21) genauer: Der Ansatz setzt voraus, daß von den Zinszahlungen auch Einkommensteuer gezahlt wird. Ist das, wie z. B. in Österreich, praktisch nicht der Fall, dann wird die Konsolidierungsbedingung (22) zu:

$$\frac{dY}{dA} > \frac{1}{T'} \quad (23)$$

Bei $T' = 0,5$ muß also ein Staatsanleihenmultiplikator von 2 in einem Land existieren, das die Zinsen nicht besteuert, damit es zu einer Selbstkonsolidierung kommen kann. In einer Welt, in der die aufgenommenen Anleihen aus Steuermitteln zurückgezahlt werden müssen, muß er noch größer sein und in kleinen Ländern mit hoher außenwirtschaftlicher Verflechtung nochmals größer, damit die Ungleichung erfüllt ist. Ob ein solcher Multiplikator existiert, hängt von der Spezifikation der Parameter ab, die das Gleichungssystem enthält. Nach komplizierten Ableitungen kann man zeigen, daß in einem „rock-bottom“-Modell mit konstantem Kapitalstock es notwendig und hinreichend für die lokale Stabilität (d. h. Selbstkonsolidierung durch Anleihenfinanzierung bei totalem Gleichgewicht) ist, daß die Ungleichung

(22) hält. Ob allerdings $\frac{dY}{dA}$ diesen Wert erreicht, ja ob $\frac{dY}{dA}$ positiv ist, läßt sich a priori nicht sagen. Die Formel für $\frac{dY}{dA}$ kann aus dem Gleichungssystem abgeleitet werden und nimmt eine sehr unübersichtliche Form an:

$$\frac{dY}{dA} = \frac{\frac{dC}{dW} - \frac{dL}{dW}}{\varrho + \frac{dL}{dY}} \sigma \quad (24)$$

$$\text{wobei } \sigma = \frac{\frac{dI}{dr} - \frac{A}{r^2} \frac{dC}{dW}}{\frac{dL}{dr} - \frac{A}{r^2} \frac{dL}{dW}} > 0 \quad (25)$$

und L die Geldnachfrage, W die Vermögensausstattung des Haushalts bezeichnet,

$$\text{und } \varrho = 1 - \frac{dL}{dY} \left(1 - \frac{dT}{dY}\right) > 0$$

Monetaristen argumentieren nun, daß der Zähler in Gleichung (24) negativ ist. Das ist der Fall, wenn $\frac{dL}{dW}$ relativ groß ist.

Die monetaristischen Argumentationsströme sind vielfältig und zum Teil widersprüchlich oder empirisch weitgehend widerlegt. So z. B. scheint die Annahme einer konstanten Umlaufgeschwindigkeit des Geldes von den Monetaristen selbst aufgegeben worden zu sein. Ein „crowding out“ über einen erhöhten Zinssatz, der durch Staatsschuldenpolitik verursacht wird, ist für Österreich aus zwei Gründen nicht besonders relevant:

- Die privaten Investitionen erweisen sich in Österreich nicht als besonders zinsabhängig³⁰;
- Österreich ist als kleines Land, den Zinssatz betreffend, zu einem sehr hohen Grad Preisnehmer.

Ein „crowding out“ über Kreditmengenkontraktionen durch Anleihenfinanzierung des Budgetdefizits ist zumindest bei der derzeitigen Liquidationssituation der Banken in Österreich nicht aktuell³¹. Der harte Kern monetaristischer Argumentation bezieht sich tatsächlich auf die Größenordnung von $\frac{dL}{dW}$, die Vermögensabhängigkeit der Geldnachfrage. Durch die Ausgabe von Anleihen wird die Volkswirtschaft scheinbar reicher. Die Zeichner von Anleihen geben Geld gegen eine Forderung an den Staat und verändern ihre Vermögensposition dadurch nicht. Der Staat seinerseits tätigt Staatsausgaben, die einigen Wirtschaftssubjekten Geld zufließen läßt. Der gesamte Prozeß ist mit einer Bilanzverlängerung vergleichbar³². Wenn nun die Vermögensposi-

tion einen signifikanten Einfluß auf die Kassenhaltung der Wirtschaftssubjekte hat, dann ist gerade in einem Hartwährungsland mit endogen bestimmter Geldmenge ein restriktiver Einfluß nicht zu leugnen. Eigenartig ist, daß unseres Wissens nach dieser Umstand für Österreich nicht einmal untersucht worden ist. Bevor solche Untersuchungen vorliegen, vermuten die Autoren, daß der davon ausgehende Einfluß relativ gering ist, da das Kassenhaltungsmotiv „Spekulation“ in Österreich von untergeordneter Bedeutung ist und nicht wahrscheinlich ist, daß die Transaktionskassen bei verstärkter Anleihenfinanzierung aufgebaut werden.

Läßt man nun alle hier erwähnten Aspekte der Anleihenfinanzierung von Staatsausgaben in kleinen Ländern Revue passieren, so kommt man freilich nicht zum exakten aber doch wahrscheinlichen Ergebnis, daß durch Anleihenfinanzierung der Staatsausgaben zwar keine Selbstkonsolidierung des Budgets erreicht werden kann, daß aber andererseits expansive Effekte davon ausgehen. Für den wirtschaftspolitischen Prozeß ist es wichtig zu sehen, daß die expansiven Effekte einzelner Typen von Staatsausgaben sehr unterschiedlich sein können. Einige davon seien im nächsten Kapitel quantifiziert.

3. Empirische Ergebnisse für Österreich

Während in den USA etwa Mitte der 70er Jahre die Hochphase ökonometrischer Modellschätzungen von Multiplikatoren zu Ende ging und die Ökonomen sich zusehends von keynesianischen Konzepten abwandten, blieb in Österreich auch in dieser Zeit ein gewisser „keynesianischer Grundkonsens“ erhalten. Man beschäftigte sich insbesondere auch mit den Argumenten, die die Wirksamkeit von kreditfinanzierten Staatsausgabenprogrammen in Frage stellten. Das betrifft in erster Linie die Crowding out-Debatte und das Problem der Passivierung der Leistungsbilanz bei Bestehen von Budgetdefiziten.

Zum Crowding-out-Problem existiert eine Reihe empirischer Untersuchungen aus den 70er und 80er Jahren, die Handler zusammenfaßt. Neue von ihm angestellte Regressionsschätzungen ergeben für die Perioden 1972–79 und 1979–85 keinen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen einer Erhöhung der Nettokreditaufnahme des Bundes und einer Erhöhung des österreichischen Zinsniveaus (definiert als Sekundärmarktrendite). Für 1979–85 ergab sich sogar ein negativer Zusammenhang zwischen Neuverschuldung und Zinssatz ($-0,043$)³³. Im übrigen gilt für die Periode 1979–85 aufgrund der gestiegenen Kapitalmobilität bei der praktizierten Hartwährungspolitik eine stärkere Abhängigkeit des österreichischen Zinsniveaus vom deutschen.

Crowding out läßt sich daher empirisch für Österreich in ausschlaggebender Größenordnung nicht nachweisen, eventuelle Crowding-out-Effekte werden von Multiplikator- und Akzeleratoreffekten überlagert.

Tichy³⁴ findet bei einer empirischen Untersuchung über die Finanzierungssalden für die Perioden 1976–82 einen negativen Zusammenhang zwischen Leistungsbilanz und Budget. Während das Budget leicht

antizyklisch reagiert, wird die Leistungsbilanz bei rascherem Wachstum passiv und in der Rezession aktiv. Die Entwicklung der Leistungsbilanz sei daher wahrscheinlich stärker von anderen Faktoren, besonders von der Wirtschaftsstruktur abhängig.

Empirische Untersuchungen über die Multiplikatorwirkungen von Staatsausgaben in Österreich lassen sich in zwei methodische Ansätze unterteilen: Multiplikatoren in einem Makromodell der österreichischen Wirtschaft und die Schätzung von Primär- und Sekundäreffekten mit Hilfe der Input-Output-Tabelle und einer Konsumfunktion.

Ein Beispiel für den ersten Ansatz ist die Studie von Christl/Maurer³⁵. Darin werden mit dem ökonometrischen Modell der österreichischen Volkswirtschaft der Creditanstalt (CA 84) die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen in einem fünfjährigen Zeitraum geschätzt, die von einer Erhöhung der Bauinvestitionen und der Transfers um 5 Milliarden Schilling ausgehen.

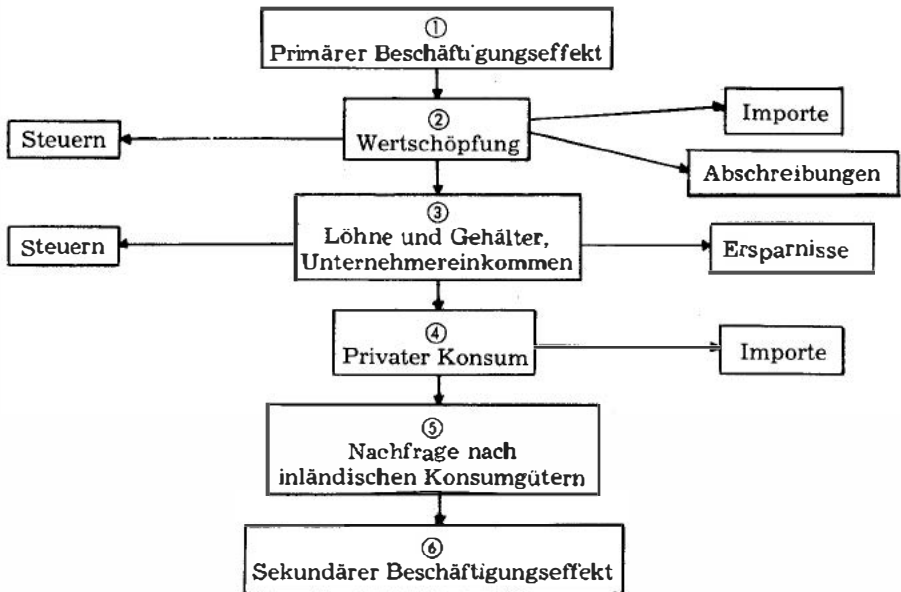
Eine Milliarde Schilling realer Bauinvestitionen ergibt nach Christl/Maurer einen Beschäftigungseffekt von 2.200 zusätzlichen Arbeitskräften nach dem ersten Jahr und 3.900 nach dem zweiten Jahr. Transfers haben demgegenüber nur einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt von 680 Personen nach dem ersten Jahr und 1.520 Personen nach dem zweiten Jahr. Bei den Transfers entfällt einerseits der direkte Effekt, der bei den Investitionen wirksam wird, allerdings nimmt das Modell CA 84 bei höheren Transfers einen Rückgang des Arbeitskräfteangebots an, sodaß der Effekt auf die Arbeitslosenrate bei Erhöhung der Transfers relativ stärker ist als der Beschäftigungseffekt.

Die im theoretischen Teil dieses Artikels angesprochene Selbstfinanzierungsquote beträgt bei Bauinvestitionen nach dem fünften Jahr für den Bund allein 62 Prozent, für alle öffentlichen Haushalte 80 Prozent, bei Transfers für das Bundesbudget nach fünf Jahren 40 Prozent, für alle öffentlichen Haushalte zusammen ca. 60 Prozent. Die Tatsache, daß Ausgabenerhöhungen des Bundes indirekt die Budgetsituation von Ländern und Gemeinden positiv beeinflussen, legt es nahe, dafür im Finanzausgleich eine Regelung zu finden, die die einem Gefangenendilemma ähnliche Situation der öffentlichen Haushalte aufhebt³⁶. Im folgenden wollen wir unsere Ergebnisse zu Schätzungen von Beschäftigungseffekten präsentieren.

Um die durchschnittlichen Beschäftigungswirkungen von verschiedenen Ausgabenkategorien des Bundeshaushaltes abschätzen zu können, erscheint es uns zweckmäßig, auf die Berechnungsmethode mit Hilfe der Input-Output-Tabelle zurückzugreifen, wie sie z. B. von Breuss/Walterskirchen³⁷ verwendet wird. Der gesamte Beschäftigungseffekt besteht aus einem Primär- und einem Sekundäreffekt, wobei der Zusammenhang folgendermaßen dargestellt werden kann³⁸:

Der primäre Beschäftigungseffekt und die Wertschöpfung ergeben sich direkt aus der als Makromodell der Angebotsseite zu verstehenden Input-Output-Tabelle, die generell den Produktionseffekt durch Zulieferungsverflechtungen mit anderen Branchen bei bestehender Produktionsstruktur angibt. Für den Sekundäreffekt muß mit Annahmen über

Abbildung 1



eine Konsumfunktion errechnet werden, wieviel aus der Wertschöpfung (im wesentlichen Löhne und Gewinne) in den privaten Konsum fließt; der Beschäftigungseffekt dieses Konsums ergibt sich wiederum aus der Input-Output-Tabelle.

Der primäre Beschäftigungseffekt sowie die Wertschöpfung verschiedener Bereiche der Input-Output-Tabelle (1976) sind in Tabelle 1 zusammengefaßt.

Das Konzept der Input-Output-Tabelle geht von einer konstanten Produktionsstruktur aus und gibt lediglich durchschnittliche Verflechtungen aufgrund der Struktur eines bestimmten Jahres an.

Beschäftigungskoeffizienten
(Beschäftigte pro Mio. S)

Tabelle 1

	Beschäftigungseffekt direkt indirekt insges.			Wertschöpfungsgehalt einer Einheit Endverwendung
Hoch- und Tiefbau	2,628	1,031	3,659	0,914
Maschinenindustrie	1,925	0,996	2,921	0,746
Öffentlicher Dienst	4,710	0,000	4,710	1,000

Quelle: Richter, J., Strukturen und Interdependenzen der österreichischen Wirtschaft. Ergebnisse der provisorischen Input-Output-Tabelle 1976, Wien, 1981.

Weiters wird eine lineare Technologie angenommen, was dazu führt, daß der Produktionseffekt bei Ausweitung der Nachfrage um eine Einheit bei Unterauslastung und bei beinahe Vollausslastung nicht unterschieden werden können.

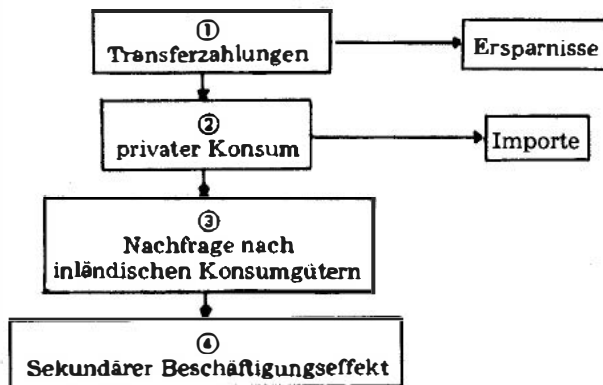
Wollte man diese Schwächen vermeiden, müßte man eine „dynamische“ Input-Output-Tabelle konstruieren. Da uns das unmöglich erschien, haben wir die von Breuss/Walterskirchen praktizierte Methode der Fortschreibung der Input-Output-Tabelle übernommen.

Dabei werden für den Primäreffekt die seit 1976 eingetretenen Produktivitäts- und Preiserhöhungen berücksichtigt, für den Sekundäreffekt die höheren Importquoten und der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktivität sowie der Konsumgüterpreise.

Die Abschätzung des Sekundäreffektes ist von Annahmen über die Konsum- und Importquote und die Steuerbelastung abhängig, wie sie im Anhang getroffen werden.

Die Beschäftigungseffekte von Transferzahlungen beschränken sich auf den Sekundäreffekt und können daher wie folgt skizziert werden:

Abbildung 2



Die Ergebnisse sind in Tabelle 2 zusammengefaßt und in drei Kategorien gegliedert. Ein auf den ersten Blick überraschendes Ergebnis ist, daß nicht – wie man vermuten würde – die Investitionen den höchsten Beschäftigungseffekt haben, sondern der Personalaufwand.

1. Investitionen

Da die Input-Output-Tabelle keine Unterscheidung zwischen Hoch- und Tiefbau vornimmt, kann die manchmal diskutierte Frage, in welchem der beiden Bereiche der Beschäftigungseffekt höher ist, nicht geklärt werden.

Daß aber die Beschäftigungseffekte auch innerhalb der Branchen erheblich differieren können, zeigt beispielsweise eine Studie der

Tabelle 2

**Durchschnittliche Beschäftigungseffekte
verschiedener Ausgabenkategorien (1986) pro Mrd. S**

	Primäreffekt		Sekundäreffekt	insgesamt
	direkt	indirekt		
1. Investitionen				
Hoch- und Tiefbau	1.406	502	760	2.668
Maschinen	1.045	562	612	2.219
2. Personalausgaben ¹	3.492	—	835	4.327
3. Transfers				
Familienpol. Transfers	—	—	1.058	1.058
Arbeitslosengeld und Notstandshilfe	—	—	1.084	1.084
Pensionen	—	—	1.074	1.074

¹ 1985

Deutschen Straßenliga (1982), die Produktions- und Beschäftigungswirkungen von Straßenbauinvestitionen untergliedert nach verschiedenen Straßenbauprojekten berechnete³⁹. Bezogen auf eine Investitionssumme von 100 Millionen DM ergeben sich folgende Gesamtbeschäftigungswirkungen (1981):

Autobahnen	1.441	Straßen in neuerschlossenem	
Ortsumgehungen	1.688	Wohngebiet	3.073
Landstraßen	1.876	Innerortsstraßen	3.084
Deutsche Bundesbahn	2.256	Fußgängerzonen	3.088
Brückenbau	2.327	Versorgungsleitungen	3.490
Öffentl. Personennahverkehr	2.390		

Der Beschäftigungseffekt im Bereich Maschinen liegt wesentlich unter jenem der Bauinvestitionen. Dieses Ergebnis bleibt selbst dann bestehen, wenn man bedenkt, daß der Berechnungsmethode eine Reihe nicht unproblematischer Annahmen zugrunde gelegt wurden. Aus den sehr viel niedrigeren Beschäftigungseffekten in der Maschinenindustrie kann nicht a priori eine verstärkte Umschichtung von Budgetausgaben in den Hoch- und Tiefbau ohne jede Prioritätensetzung abgeleitet werden. Das gilt insbesondere für den Tiefbau, in dem durch frühere Projekte bereits eine erhebliche budgetäre Vorbelastung besteht⁴⁰. Das führt dazu, daß die Gesamtkosten die ursprüngliche Investition bei weitem übersteigen, was im Ergebnis den Beschäftigungseffekt vermindert. Eine Zukunftsplanung öffentlicher Investitionen wird sich jedoch nicht nur an der relativen Höhe des Beschäftigungseffektes orientieren können, sondern viel eher an fundierten Bedarfsschätzungen, wie sie z. B. in einer vom Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten herausgegebenen Studie über den Bedarf an Umweltinvestitionen bis 1990 vorgenommen wurden⁴¹.

2. Personalausgaben

Bei den Personalausgaben wurde anhand der Daten aus den Gebärungsübersichten (siehe Tabelle 3) der direkte Beschäftigungseffekt von 3,492 pro Million Schilling ermittelt.

Tabelle 3

Personalaufwand und Beschäftigte (1985)

	Aktive Personen	Aufwand Mio. S
Bund	294.907	84.942
Länder ohne Wien	137.991 ¹	41.499
Gemeinden	124.458	33.156
insgesamt	557.356	159.597

¹ inkl. Landeslehrer

Quelle: Gebärungsübersichten 1985 (Bund, Bundesländer, Gemeindeverbände und Gemeinden)

Ein häufig vorgebrachter Kritikpunkt an dieser Methode besteht in der Vernachlässigung der für den Personalaufwand notwendigen Vorleistungen (Gebäude, Büro und Büromaterialien etc). Der Einwand ist zwar grundsätzlich berechtigt, man hätte dann aber nicht nur die Erhöhung der Ausgaben durch diese Vorleistungen zu berücksichtigen, sondern auch die daraus resultierenden direkten und indirekten Beschäftigungseffekte. Es besteht Grund zu der Vermutung, daß die Berücksichtigung dieses Einwandes das Ergebnis nur geringfügig nach unten modifizieren würde.

3. Transferausgaben

Bei dieser Ausgabenkategorie fallen – wie bereits gesagt – keine primären Beschäftigungseffekte an, sehr wohl jedoch die über den privaten Konsum wirksam werdenden Sekundäreffekte. Dabei muß die unterschiedlich hohe Konsumneigung nach Einkommensstufen berücksichtigt werden (siehe Tabelle 4). Ausgangspunkt für die Konsumquoten bildete eine Auswertung der Konsumerhebung 1974⁴². Dabei wurden die Konsumquoten der Erhöhung des Preisindex des privaten Konsums angepaßt, außerdem wurde ab einem Einkommen von S 17.000,- eine marginale Sparquote von 22,9 Prozent angenommen.

Tabelle 4

Konsumquote (in %) nach Haushalts-Netto-Einkommensstufen

bis 4.000	98,3
bis 7.000	96,2
bis 11.500	94,1
bis 17.000	86,4
bis 19.000	85,4
bis 21.000	84,6
bis 23.000	84,0
bis 25.000	83,4
bis 27.000	82,9
bis 30.000	82,4
bis 40.000	81,0

Quelle: Lager (1987), eigene Berechnungen

Um den in den privaten Konsum fließenden Teil der Transferausgaben berechnen zu können, ist zusätzliche Information über die Verteilungswirkungen der Transferausgaben notwendig. Diese findet sich in der vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen erstellten Studie über die Vertei-

Tabelle 5

Konsum pro Milliarde S familienpolitischer Leistungen, Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Pensionszahlungen (in Mio. S) 1983¹

	familienpolitische Leistungen	Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung	Pensionen
bis 4.000	38,3	79,6	9,3
bis 7.000	52,9	116,4	177,8
bis 11.500	191,0	228,4	222,3
bis 17.000	270,4	272,4	198,2
bis 19.000	78,6	61,5	58,6
bis 21.000	60,9	47,4	48,2
bis 23.000	45,4	31,1	33,1
bis 25.000	35,0	25,0	36,8
bis 27.000	33,2	8,3	23,2
bis 30.000	26,4	8,2	25,0
bis 40.000	34,8	19,4	40,6
über 40.000	11,2	1,6	18,1

¹ Umrechnung auf den realen Konsum (1986):

$0,9 \times 878,1 = 790,3$ Familienförderung

$0,9 \times 899,3 = 809,4$ Arbeitslosengeld, Notstandshilfe

$0,9 \times 891,2 = 802,1$ Pensionen

Quelle: Guger (1986), Walterskirchen (1986), eigene Berechnungen

lungswirkungen der öffentlichen Haushalte⁴³. Aus der Verteilung der Pensionen, Familienförderung bzw. von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe und der Haushalte nach Netto-Einkommensstufen wurde der in den privaten Konsum fließende Teil ermittelt und auf Preise 1986 umgerechnet.

Ausgehend von den in Tabelle 5 ausgewiesenen Werten für den realen Konsum wurden mit der im Anhang erläuterten Methode die sekundären Beschäftigungseffekte geschätzt. Bei den Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und den Pensionen bzw. der Pension stellt sich das Problem, daß durch Abstellen auf das Haushaltseinkommen der direkt aus dem Arbeitslosengeld resultierende Beschäftigungseffekt unterschätzt wird.

Im Rahmen budgetpolitischer Überlegungen darf nicht übersehen werden, daß auch mit der Kürzung von Transfers eine Verringerung der Beschäftigung verbunden ist. Durch eine stärkere Umverteilung der Transferleistungen ließe sich ein höherer Beschäftigungseffekt erreichen.

*Exkurs: Negative Beschäftigungseffekte einer proportionalen
Einkommensteuererhöhung*

Aus dem ausgewerteten Mikrozensus⁴⁴ läßt sich mit der Zahl der Haushalte unter Einschluß der Selbständigen die Verteilung des Steueraufkommens von 1 Milliarde auf die Netto-Einkommensstufen darstellen. Der dazu notwendige effektive Steuersatz, der ein Einkommen von 1 Milliarde ergäbe, liegt bei 1,6 Prozent.

Tabelle 6

Auswirkungen einer Steuererhöhung (1 Mrd. Mehrertrag) auf den privaten Konsum
(in Mio S) 1983³

	Verteilung des Steueraufkommens	Konsumquoten	Konsumentfall durch Steuererhöhung
bis 5.000	0,69	97,9	6,75
bis 10.000	7,33	95,0	69,63
bis 16.000	12,41	88,3	109,58
bis 23.000	17,38	84,9	147,55
bis 30.000	16,51	82,9	136,90
bis 40.000	21,66	81,0	175,44
über 40.000	9,15	80,0 ²	73,20
Selbständige ¹	15,36	81,0	124,42

¹ mittleres Einkommen S 36.352,-, Guger (1984)

² eigene Schätzung

³ Umrechnung auf den realen Konsum (1986): $0,9 \times 843,47 = 759,12$

Quelle: Guger (1984), eigene Berechnungen

Die in Tabelle 4 ausgewiesenen Konsumquoten wurden an die Einkommensstufen in Tabelle 6 angepaßt. Daraus läßt sich der Konsumentfall der Steuererhöhung berechnen, mit dem im Anhang der negative Beschäftigungseffekt ermittelt wurde. Als Ergebnis erhält man einen Verlust von 1016 Arbeitsplätzen durch eine proportional angelegte Steuererhöhung mit einem Ertrag von 1 Milliarde Schilling. Daraus kann gefolgt werden, daß steuerfinanzierte Staatsausgaben einen positiven Nettobeschäftigungseffekt haben können, je nachdem, in welchem Bereich sie eingesetzt werden. Bei den Transferzahlungen trifft dies nur in sehr geringem Ausmaß zu.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wir haben im zweiten Kapitel versucht, theoretisch zu begründen, warum Fiskalpolitik in ihren verschiedenen Ausprägungen sehr wohl positive Beschäftigungseffekte haben kann. Dabei haben wir zunächst berücksichtigt, daß durch außenwirtschaftliche Verflechtungen eine Dämpfung der Effekte eintreten kann. Zu ergänzen wäre die Analyse noch um Überlegungen, die die Auswirkungen auf den Wechselkurs miteinbeziehen. Der österreichische Fall eines Landes, das zumindest zur Leitwährung der Deutschen Mark einen stabilen Wechselkurs aufrechtzuerhalten wünscht und die Geldmenge nicht primär als wirtschaftspolitische Steuergröße einsetzt sowie beim Zinssatz eher Preisennehmer ist, kann modelltheoretisch nur schwer analysiert werden. Wenn durch expansive fiskalpolitische Maßnahmen der Importüberschuß vergrößert wird und in der Folge ein Abbau von Devisenreserven erfolgt, dann ist in diesem Szenario als wahrscheinlichstes Ergebnis ein Druck auf die Reduzierung von expansiven fiskalpolitischen Maßnahmen zu erwarten. Darin liegt eine institutionelle Beschränkung der Fiskalpolitik in Österreich, die währungspolitisch gute Gründe haben kann. Wir haben uns auch für den Fall der Anleihenfinanzierung mit einigen monetaristischen Argumenten auseinandergesetzt. Während verschiedene Typen des „crowding out“ für Österreich keine praktische Bedeutung haben, so ist das Argument, daß eine aufgrund gestiegener Vermögensausstattung der Haushalte erhöhte Geldnachfrage kontraktive Effekte haben kann, theoretisch ernst zu nehmen. So lange hier keine empirische Evidenz vorliegt, vermuten wir, daß das Argument in Österreich praktisch nicht besonders schwer wiegt. Wir sind zum Schluß gekommen, daß erhöhte Staatsausgaben, seien sie steuer- oder anleihenfinanziert, sehr wohl positive Einkommenseffekte haben können, wenn auch eine Selbstkonsolidierung des Budgets sehr unwahrscheinlich ist. Ob diese Einkommenseffekte nur nominelle sind oder auch reale, wurde nicht näher untersucht. In Unterbeschäftigungssituationen ist anzunehmen, daß auch reale Einkommenseffekte und damit Beschäftigungseffekte erzielt werden können.

Diese, wenngleich rudimentären, Feststellungen wurden in Kapitel 3 empirisch für Österreich getestet. Es liegt an der Logik der

verwendeten Input-Output-Analyse, daß zwar außenwirtschaftliche Verflechtungen, nicht aber Geldmarkteinflüsse und Preiseffekte der Fiskalpolitik betrachtet werden können. Die durchgeführte Input-Output-Analyse hat auch verschiedene Schwächen, die ihre Ursache im zur Verfügung stehenden statistischen Material haben. Die Matrix der Verflechtungskoeffizienten der Input-Output-Tabellen stammen aus dem Jahr 1976 und haben sich seither sicherlich verändert. Es wurden zwar die Beschäftigungskoeffizienten aus der Input-Output-Tabelle um den Produktivitätszuwachs in der jeweiligen Branche korrigiert und auch andere wichtige Größen adaptiert, das Adaptierungsverfahren ist aber in sich nicht ganz konsistent. Verschiedene weitere verwendete Statistiken sind mit den Input-Output-Tabellen nicht völlig kompatibel. Wir bewegen uns deshalb hier im Grenzbereich des numerisch noch sinnvoll Sagbaren. Wir haben uns aber trotzdem entschlossen, konkrete numerische Angaben zu machen, wie viele Beschäftigte eine in jedem Budgetjahr gezahlte Ausgabenmilliarde sichern kann. Keineswegs wollen wir damit sagen, daß diese numerischen Ergebnisse als exakte Handlungsanleitung für beschäftigungspolitische Maßnahmen zu verstehen sind. Es genügt uns zu zeigen, daß die Beschäftigungsverluste aus Entzugseffekten einer die privaten Investitionen schonenden, proportionalen Einkommensteuer wesentlich geringer sind, als die positiven Beschäftigungseffekte, die durch größengleiche Personalausgaben im öffentlichen Dienst oder durch größengleiche öffentliche Investitionsausgaben hervorgerufen werden. Auch die untersuchten Transferausgaben erweisen sich so betrachtet als schwach beschäftigungsfördernd. Es genügt uns weiters, eine Rangordnung aufzustellen, daß nämlich Personalausgaben im öffentlichen Dienst den größten Beschäftigungseffekt haben, gefolgt von Investitionsausgaben im Bereich des Hoch- und Tiefbaus und von öffentlicher Nachfrage in anderen Industriebereichen. Dieses Ergebnis ist auch *prima vista* plausibel.

Dem Leser wird aufgefallen sein, daß wir immer von der Formulierung ausgegangen sind, wieviel Beschäftigung eine permanent gezahlte Ausgabenmilliarde gesichert hat und nicht wieviel Personen durch eine zusätzliche Ausgabenmilliarde in einem bestimmten Bereich beschäftigt werden können. Die Lösung der letzteren – an sich interessanteren – Fragestellung würde eine sehr rezente Input-Output-Tabelle voraussetzen, in der zumindest die Beschäftigungskoeffizienten nicht konstant sind, sondern auch vom Produktionsniveau abhängen. Es ist offensichtlich, daß durch zusätzliche Nachfrage in Unterbeschäftigungssituationen mehr Personen beschäftigt werden können, als bei weitgehender Kapazitätsauslastung. Es ist auch offensichtlich, daß bei einer nicht permanent anfallenden Nachfrage eher Bereitschaft besteht, diese durch Sonderschichten oder Überstundenleistungen zu befriedigen, als durch die Neueinstellung von Beschäftigten. Durch Input-Output-Untersuchungen kann man die Frage, wieviel zusätzliche Beschäftigte eine bestimmte Staatsausgabe produzieren kann, allein nicht beantworten.

Neben der Untersuchung der Beschäftigungswirkungen im Hoch-

und Tiefbau, haben wir auch die Beschäftigungswirkungen von Staatsausgaben in anderen Industriebranchen getestet; im Text sind nur die Ergebnisse für die Maschinenindustrie wiedergegeben. In diesen Bereichen tritt der Staat allerdings nur in bescheidenem Rahmen als Nachfrager auf oder er kann seine Nachfrage nicht strategisch einsetzen. Trotzdem gibt es in diesen Bereichen zum Teil umfangreiche Staatsausgaben, die aber mehr in Form von Investitionszuschüssen oder Verlustabdeckungen getätigt werden. Nur wenn man argumentieren kann, daß diese Zuschüsse annähernd die gleiche Wirkung haben wie eine größengleiche öffentliche Nachfrage nach dem jeweiligen Produkt, ist die Input-Output-Analyse zur Klärung der Beschäftigungseffekte anwendbar. Das ist aber oft nicht der Fall. Die Abdeckung eines bloß temporären Verlusts, die das Unternehmen vor dem Konkurs bewahrt, kann eine wesentlich höhere Beschäftigungswirkung haben, als alle hier untersuchten Fälle. Andererseits kann eine Verlustabdeckung, die zur Versteinierung von Strukturen führt und zu immer höheren Verlustabdeckungen, kontraproduktiv sein, wenn damit Geldmittel von beschäftigungspolitisch relevanteren Projekten abgezogen werden. Das Beispiel zeigt, daß die groben Kategorien der Input-Output-Analyse zur politischen Handlungsanleitung, selbst wenn das einzige Ziel die Beschäftigungsmaximierung wäre, nicht genügt. Es genügt nicht, eine Milliarde für den Hoch- und Tiefbau generell zur Verfügung zu stellen, sondern man muß auch entscheiden, für welches Projekt. Die Art und Weise des Projektes kann für die Größe des Beschäftigungsmultiplikators ganz entscheidend sein.

Die politische Entscheidung wird aber vor allem dadurch erschwert, daß der Beschäftigungseffekt nicht das einzig relevante Handlungsziel sein kann. Am einfachsten könnte man diese Zielvorgabe durch die Einstellung von öffentlich Bediensteten erfüllen, doch gerade hier wird augenfällig, daß wohlfahrtstheoretische Gesichtspunkte nicht außer acht bleiben können. Der Einsatz öffentlich Bediensteter bzw. das Hoch- oder Tiefbauprojekt müssen so beschaffen sein, daß bei einem Maximum an gesellschaftlichem Nutzen, möglichst wenig an Umweltbelastung oder sonstigen Investitionsfolgekosten entsteht. Einen wirklich operationalisierbaren Kalkül zur Lösung all dieser Fragestellungen zu finden, ist noch niemandem gelungen. Politische Entscheidung zu ersetzen, sollte nicht Aufgabe unseres Artikels gewesen sein. Aufgabe war es vielmehr, auf einen wichtigen Aspekt dieser Entscheidung hinzuweisen, nämlich die Beachtung des Beschäftigungseffekts. Wenn man eine bestimmte Transferleistung erhöht, so mag das gute sozialpolitische Gründe haben, man muß sicher aber bewußt sein, daß der Beschäftigungseffekt einer solchen Maßnahme gering ist und andere beschäftigungspolitisch relevantere Maßnahmen verhindern kann; wenn man Steuern kürzt, mag das angenehm sein, man muß sich aber dessen bewußt sein, daß dies beschäftigungspolitisch nicht expansiv wirkt; wenn man im öffentlichen Dienst generell Dienstposten einspart, so begibt man sich eines beschäftigungspolitisch sehr wirksamen Instruments.

Durch unseren Versuch, die Frage nach der Beschäftigungswirkung verschiedener Staatsausgaben empirisch gehaltvoll zu beantworten, wurden mehr Fragen aufgeworfen, als wirklich gelöst. Von zu vielen Einflußgrößen hängt die Beantwortung der Frage ab, als daß wir sie alle exakt berücksichtigen könnten und doch ist es nicht so, daß wir nichts dazu sagen könnten. Eine Botschaft sollte vor allem klar geworden sein: „Fiscal policy still matters“.

Anhang

Erläuterungen zur Berechnung der primären und sekundären Beschäftigungseffekte

Primäreffekte:

Die in Tabelle 1 dargestellten Beschäftigungskoeffizienten aus der I-O-Tabelle 1976 werden korrigiert, und zwar die direkten Effekte mit dem Produktivitätszuwachs der jeweiligen Branche (Bauwirtschaft, Maschinenindustrie) sowie die indirekten mit dem Produktivitätswachstum der Gesamtwirtschaft (BIP je Erwerbstätigen).

Produktivität 1976–1986:

Gesamtwirtschaft	23,7 Prozent
Bauwirtschaft	12,7 Prozent
Maschinenindustrie	28,7 Prozent

Daraus ergeben sich neue Werte, die jeweils um den Anstieg des relevanten Deflators (Bauwirtschaft: 0,603, Maschinenindustrie: 0,6983) korrigiert werden müssen:

	direkt	indirekt	gesamt
Hoch- und Tiefbau	$2,332 \times 0,603$	$0,833 \times 0,603$	1,908
Maschinenindustrie	$1,496 \times 0,6983$	$0,805 \times 0,6983$	1,607

Die Berechnung des Beschäftigungseffektes im öffentlichen Dienst erfolgte nicht durch Berichtigung der Koeffizienten der I-O-Tabelle, sondern anhand der Daten für Personalaufwand und aktiv Bedienstete (vgl. Tabelle 3).

Sekundäreffekte:

Für die Investitionsausgaben und den Personalaufwand wurde der Wertschöpfungsmultiplikator laut I-O-Tabelle (vgl. Stufe 2 in Abbildung 1) herangezogen, für die Transferausgaben ihre absolute Höhe (vgl. Stufe 1 in Abbildung 2). Um den jeweiligen Anteil der in den Konsum fließenden Ausgaben zu ermitteln, wurde folgende Vorgangsweise gewählt:

1. Investitionen

Der Wertschöpfungsmultiplikator laut Richter (1981) wurde um den Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Importquote 1976–1986 (von 34,13 Prozent auf 35,85 Prozent) bereinigt. Das ergibt im Hoch- und Tiefbau einen korrigierten Wert von 0,910 statt 0,914 und in der Maschinenindustrie von 0,733 statt 0,746.

In weiteren Schritten mußten Nettolöhne und Nettounternehmereinkommen berechnet werden. Die Bruttolohnquote der jeweiligen Branche wurde mit dem Anteil des direkten Effektes am Gesamteffekt gewichtet und die Bruttolohnquote der Gesamtwirtschaft (55 Prozent) mit dem Anteil des indirekten Effektes am Gesamteffekt:

Hoch- und Tiefbau direkt 73 Prozent
(Gewichtung) indirekt 27 Prozent

Die Bruttolohnquote im Hoch- und Tiefbau beträgt 75 Prozent und in der Gesamtwirtschaft 55 Prozent. Die Bruttolohnquote der induzierten Wertschöpfung beträgt daher 69,6 Prozent ($75 \text{ Prozent} \times 0,73 + 55 \text{ Prozent} \times 0,27 = 69,6 \text{ Prozent}$).

Maschinenindustrie direkt 65 Prozent
(Gewichtung) indirekt 35 Prozent

Die Bruttolohnquote im Bereich Maschinen beträgt 63,6 Prozent und in der Gesamtwirtschaft 55 Prozent. Die Bruttolohnquote der induzierten Wertschöpfung beträgt daher 60,6 Prozent ($65 \text{ Prozent} \times 0,636 + 55 \text{ Prozent} \times 0,35 = 60,6 \text{ Prozent}$).

Bei einem angenommenen Verhältnis von Brutto- zu Nettolohn von 80 Prozent (lt. Breuss/Walterskirchen [1982]) lassen sich Nettolohnquoten errechnen (Hoch- und Tiefbau: 55,7 Prozent, Maschinenindustrie: 48,5 Prozent), die multipliziert mit den korrigierten Wertschöpfungskoeffizienten die induzierten Nettolohnsummen ergeben: $55,7 \text{ Prozent} \times 0,910 = 0,507$; $48,5 \text{ Prozent} \times 0,733 = 0,356$.

Die induzierte Wertschöpfung läßt sich daher wie folgt aufteilen:

	Hoch- und Tiefbau	Maschinen
Wertschöpfung	0,910	0,733
- Abschreibung, Steuern etc. (Annahme: 30 Prozent)	0,273	0,220
- durchschnittl. Lohnsumme	0,507	0,355

Restgröße-Unternehmereinkommen

inkl. Überstundenzahlungen 0,130 0,158

Damit befinden wir uns auf Stufe 3 in Abbildung 1, wobei die durchschnittlichen Lohnsummen und die Unternehmereinkommen im nächsten Schritt um die Importe und die Ersparnisse korrigiert wurden, um den privaten Inlandskonsum zu ermitteln.

2. Personalaufwand

Der Wertschöpfungs-multiplikator des öffentlichen Dienstes von 1,0 wird unter der Annahme eines Verhältnisses von Brutto- zu Nettolohn von 70 Prozent auf 0,7 korrigiert, um zur gleichen Stufe (3 in Abbildung 1) wie bei den Investitionen zu gelangen.

3. Transferzahlungen

Dabei bildet die Stufe 3 in Abbildung 1 den Ausgangspunkt und ist mit Stufe 1 in Abbildung 2 gleichzusetzen. Ab hier erfolgte die Berechnung der Beschäftigungseffekte in gleicher Weise für alle Ausgabenkategorien.

Für die Investitionen und den Personalaufwand wurde eine durchschnittliche Konsumquote von 89,3 Prozent laut Lager (1987) angenommen. Hinsichtlich der Transferausgaben siehe Tabelle 4. Die Importneigung des privaten Konsums beträgt laut I-O-Tabelle 1976 26,0 Prozent. Es wurde angenommen, daß sich die Importneigung des privaten Konsums in den Jahren 1976–1986 gleich der gesamtwirtschaftlichen Importquote entwickelte und daher auf 27,3 Prozent gestiegen ist. Daraus resultiert ein Inlandskonsum für die einzelnen Ausgabenkategorien:

Hoch- und Tiefbau	$0,637 \times 0,893 = 0,569$ – Importe = 0,413
Maschinen	$0,513 \times 0,893 = 0,458$ – Importe = 0,333
Personalaufwand	$0,7 \times 0,893 = 0,625$ – Importe = 0,454
Familienpol. Transfers	0,790 – Importe = 0,574
Arbeitslosengeld und Notstandshilfe	0,809 – Importe = 0,588
Pensionen	0,802 – Importe = 0,583

Dieser Konsum führt zu zusätzlichen Konsumausgaben der in der Konsumgüterindustrie Beschäftigten. Dazu wurde eine Konsumneigung $c = 0,28$ angenommen, was einen Multiplikator von 1,39 ergibt. Der so ermittelte induzierte private Konsum mußte auf Preise 1976 deflationiert werden (Anstieg Preisindex privater Konsum 1976–1986 von 100 auf 159,2; Deflator $1/1,592 = 0,628$). Das ergibt:

Hoch- und Tiefbau	$0,413 \times 1,39 \times 0,628 = 0,360$
Maschinen	$0,333 \times 1,39 \times 0,628 = 0,290$
Personalaufwand	$0,454 \times 1,39 \times 0,628 = 0,396$
Familienpol. Transfers	$0,574 \times 1,39 \times 0,628 = 0,501$
Arbeitslosengeld u. Notstandshilfe	$0,588 \times 1,39 \times 0,628 = 0,514$
Pensionen	$0,583 \times 1,39 \times 0,628 = 0,509$

Der Beschäftigungskoeffizient des privaten Konsums aus der I-O-Tabelle 1976 laut Richter (1981) von 2,61 wurde um die Produktivitätssteigerung der Gesamtwirtschaft (BIP je Erwerbstätigen) vermindert: $1/1,237 \times 2,61 = 2,11$.

Somit ergeben sich folgende induzierte durchschnittliche Beschäftigungseffekte:

Hoch- und Tiefbau	$0,360 \times 2,11 = 0,760$
Maschinen	$0,290 \times 2,11 = 0,612$
Personalaufwand	$0,396 \times 2,11 = 0,835$
Familienpol. Transfers	$0,501 \times 2,11 = 1,058$
Arbeitslosengeld u. Notstandshilfe	$0,514 \times 2,11 = 1,084$
Pensionen	$0,509 \times 2,11 = 1,074$

Anmerkungen

- 1 G. Bombach, H. J. Ramser, M. Timmermann, W. Wittmann (ed), *Der Keynesianismus*, Bd. I–V, Berlin – Heidelberg 1976–1984.
- 2 Institut für Höhere Studien, H. Seidel, A. Wörgötter (Hrsg.), *Mittelfristige Szenarien für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in Österreich*, Wien, Dezember 1986.
- 3 M. K. Evans, *Macroeconomic Activity*, New York – Evanston – London 1969, S. 565 ff.
- 4 A. S. Blinder, R. M. Solow, in: *The Economics of Public Finance*, Brookings Institution, Washington D. C. 1974.
E. F. Infante, I. L. Stein, Does Fiscal Policy Matter?, in: *Journal of Monetary Economics* 1976/2.
- 5 L. C. Andersen, K. M. Carlson, *A Monetarist Model of Economic Stabilization*, Federal Reserve Bank of St. Louis Review 52/4, 1970.
Kritisch dazu: F. Modigliani, A. Ando, *Impacts of Fiscal Action on Aggregate Income and the Monetarist Controversy: Theory and Evidence*, in: J. L. Stein (ed.), *Monetarism* Vol. 1, Amsterdam – New York – Oxford 1976.
- 6 P. Mooslechner, An wen fließen die Zinszahlungen für die österreichische Staatsschuld?, in: *WIFO-Monatsberichte*, 8/1987.
- 7 A. Guger, E. Walterskirchen, Budget und Geldpolitik im Übergang von armen zu reichen Industriegesellschaften: Vorschläge nach Keynes und Kalecki; in: E. Matzner, J. Kregel, A. Roncaglia (ed.), *Arbeit für alle ist möglich*, Berlin 1987.
- 8 J. Richter, R. Schwarzl, *Gesamtwirtschaftliche Effekte der öffentlichen Nachfrage*, Wien 1983.
- 9 Sekundäreffekte werden berücksichtigt von:
J. Christl, J. Maurer, *Die Auswirkungen zusätzlicher kreditfinanzierter Staatsausgaben – eine Simulationsstudie*, in: *CA-Quarterly*, 4/1984.
F. Breuss, E. Walterskirchen, *Wirkungen des Beschäftigungsprogramms*, in: *WIFO-Monatsberichte*, 3/1982.
H. Frisch, A. Wörgötter, *Beschäftigungswirkungen des Konferenzzentrums*, in: *Quartalshefte der Girozentrale*, 17. Jg., 4/1982.
- 10 J. Richter, *Strukturen und Interdependenzen der österreichischen Wirtschaft, Ergebnisse der Provisorischen Input-Output-Tabelle 1976*, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Nr. 41, Wien 1981.
- 11 H. Hegeland, *The Multiplier Theory*, Lund 1954.
- 12 N. A. Johannsen, *Die Steuer der Zukunft*, Berlin 1913, S. 232 ff. und S. 259 ff.
- 13 W. Bagehot, *The Lombard Street*, London 1873, S. 126.
- 14 A. C. Pigou, *Industrial Fluctuations*, London 1927, Ch. V.
- 15 A. Schwoner, *Die Anstoßwirkung der Gütervermehrung auf die Konjunktur*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1930, S. 43 ff.
- 16 R. F. Kahn, *The Relation of Home Investment to Unemployment*, in: *Economic Journal*, 1931, S. 173 ff.
- 17 Bei realistischen Werten der Versickerungsgrößen wird der Endwert des Multiplikators allerdings bereits nach einigen Perioden fast erreicht; vgl.: F. Machlup, *Periodenanalyse und Multiplikatortheorie*, in: W. Weber (ed.), *Konjunktur- und Beschäftigungstheorie*, Köln – Berlin 1967, S. 143 ff.
- 18 *The Collected Writings of J. M. Keynes*, Vol. VII, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London – Basingstoke 1973, chap. 10.
- 19 R. Goldsmith, *A Study of Saving in the United States*, Vol. 1, Princeton 1955.
- 20 M. Friedman, *A Theory of the Consumption Function*, Princeton 1957.
- 21 R. Ferber, *Consumer Economics: A Survey*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 11, 1973, S. 1.308 ff.
- 22 J. Richter, U. Schlieper, W. Friedmann, *Makroökonomik*, Berlin – Heidelberg – New York 1978, S. 225 ff.
- 23 H. Haavelmo, *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, *Econometrica*, Vol. 13, 1945, S. 311 ff.
- 24 W. Scherf, *Budgetmultiplikatoren*, in: *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 200/4, 1985, S. 349 ff.
- 25 Vgl. auch: K. Rose, *Theorie der Außenwirtschaft*, München 1986, S. 146 ff.

- 26 F. Machlup, *International Trade and the National Income Multiplier*, Philadelphia 1943.
- 27 A. Rainer, Budgetmultiplikatoren in offenen Volkswirtschaften, in: *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 201/5, 1986, S. 527 ff.
- 28 A. S. Blinder, R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter?, in: *Journal of Public Economics*, 1973/2, S. 319 ff.
- 29 J. L. Stein, Inside the Monetarist Black Box, in: J. L. Stein (ed.), *Monetarism*, Vol. I, a. a. O., S. 183 ff.
- 30 K. Aiginger, *Industrieinvestitionen in Österreich in den Jahren 1955–1980*, Wien 1982.
- 31 H. Handler, Verdrängt der Staat die Privatinitiative?, in: W. Weigel, E. Leithner, R. Windisch (ed.), *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik*, Wien 1986, S. 439 ff.
- 32 Kritisch zu dieser These:
R. J. Barro, Are Government Bonds Net Wealth?, in: *Journal of Political Economy* 1974, S. 1095 ff.
- 33 Die von Handler geschätzten Gleichungen liefern folgende Resultate:
1. $ZS = -7,102 + 0,039 BE - 3,555 WK_{-2} + 0,113 ZD_{-1} + 13,596 U2_{-1}$
Stützperiode: II. Quartal 1972 bis II. Quartal 1979
2. $ZS = 10,935 - 0,043 BE - 5,000 WK_{-2} + 0,716 ZD_{-1} - 7,057 U2_{-1}$
Stützperiode: III. Quartal 1979 bis III. Quartal 1985
ZS = Zinssatz, BE = Nettokreditaufnahme des Bundes, WK = Wechselkurs als Preis der DM in öS, ZD = Zinssatz in der BRD, U2 = Umlaufgeschwindigkeit des Geldes (M2).
Siehe dazu: H. Handler, Verdrängt der Staat die Privatinitiative?, in: W. Weigel, E. Leithner, R. Windisch (Hrsg.), *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik* (Festgabe für Wilhelm Weber), Wien 1986, S. 444 f.
- 34 G. Tichy, Finanzpolitik im Dienste der Zahlungsbilanzpolitik, in: W. Weigel, E. Leithner, R. Windisch (Hrsg.), op. cit., 1986.
- 35 J. Christl, J. Maurer, Die Auswirkungen zusätzlicher kreditfinanzierter Staatsausgaben – eine Simultanstudie, in: *CA-Quarterly*, 4/1984.
- 36 Vgl. dazu: E. Nowotny, Beschäftigungspolitik bei restriktiven Budget, in: OeNB (Hrsg.), *Volkswirtschaftliche Tagung 1986: Vollbeschäftigung – ein erreichbares Ziel*, Wien 1986, S. 160. Nowotny greift dabei den Vorschlag von Oberhauser auf, einen „Schuldenfonds“ für alle öffentlichen Haushalte zu installieren.
- 37 F. Breuss, E. Walterskirchen, Wirkungen des Beschäftigungsprogramms, in: *WIFO-Monatsberichte*, 3/1982.
- 38 Vgl. zur folgenden Abbildung auch H. Frisch, A. Wörgötter, Beschäftigungswirkungen des Konferenzentrums, in: *Quartalshefte der Girozentrale*, Heft 4/1982, 17. Jg., Abbildung 3, S. 47.
- 39 Vgl. dazu: H. Baum, Beschäftigungswirkungen von Straßenbauinvestitionen, hrsg. von der Deutschen Straßenliga, Hamburg 1982. Die Berechnungen der primären Beschäftigungseffekte erfolgte ebenfalls auf der Grundlage von I-O-Analysen, die Sekundärwirkungen werden mit 20 Prozent der Primärwirkungen angenommen.
- 40 B. Roßmann, Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 2/1986.
- 41 Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Hrsg.), *Innovation – Wirtschaft – Umwelt, Chancen der österreichischen Wirtschaft im Bereich der Umwelttechnik*, Wien 1987.
- 42 Ch. Lager, Auswirkungen einer Senkung der Lohn- bzw. Einkommensteuer auf die Gesamtwirtschaft, in: *WIFO* (Hrsg.), *Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1986*, Bd. III, Wien 1987.
- 43 Siehe dazu: A. Guger, Umverteilungseffekte familienpolitischer Maßnahmen, Wien, Oktober 1986 sowie E. Walterskirchen, *Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung*, Wien, Juni 1986.
- 44 A. Guger, Die Verteilungswirkung des Umsatz- und Verbrauchsteuersystems in Österreich, Teilstudie zum Umverteilungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, Dezember 1984.

Literatur

- Andersen, L. C., Carlson, K. M., A Monetarist Model of Economic Stabilization, in: Federal Reserve Bank of St. Louis Review 52/4, 1970
- Ando, A., Modigliani, F., Impacts of Fiscal Action on Aggregate Income and the Monetarist Controversy: Theory and Evidence, in: J. L. Stein (ed), Monetarism, Vol. 1, New York 1976
- Aiginger, K., Industrieinvestitionen in Österreich in den Jahren 1955–1980, Wien 1982
- Bagehot, W., The Lombard Street, London 1873, S. 126
- Barro, R. J., Are Government Bonds Net Wealth?, in: Journal of Political Economy, 1974
- Baum, H., Beschäftigungswirkungen von Straßenbauinvestitionen (Hrsg. von der Deutschen Straßenliga), Hamburg 1982
- Blinder, A. S., Solow, R. M., Does Fiscal Policy Matter?, in: Journal of Public Economics, 2/1973
- Blinder, A. S., Solow, R. M., The Economics of Public Finance, Brookings Institution, Washington D. C., 1974
- Bombach, G., Ramser, H. J., u. a. (Hrsg.), Der Keynesianismus, Bd. I–V, Berlin–Heidelberg, 1976–1984
- Breuss, F., Walterskirchen, E., Wirkungen des Beschäftigungsprogramms, in: WIFO-Monatsberichte 3/1982
- Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Hrsg.), Innovation – Wirtschaft – Umwelt, Chancen der österreichischen Wirtschaft im Bereich der Umwelttechnik, Wien 1987
- Christl, J., Maurer, J., Die Auswirkungen zusätzlicher kreditfinanzierter Staatsausgaben – eine Simulationsstudie, in: CA-Quarterly, 4/1984
- Dornbusch, R., Fischer, St., Makroökonomik, München 1986
- Evans, M. K., Macroeconomic Activity, New York 1969
- Ferber, R., Consumer Economics: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. 11, 1973
- Friedmann, M., A Theory of the Consumption Function, Princeton 1957
- Frisch, H., Wörgötter, A., Beschäftigungswirkungen des Konferenzentrums, in: Quartalshefte der Girozentrale, 17. Jg., 4/1982
- Goldsmith, R., A Study of Saving in the United States, Vol. 1, Princeton 1955
- Guger, A., Die Verteilungswirkung des Umsatz- und Verbrauchssteuersystems in Österreich, Teilstudie zum Umverteilungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, Dezember 1984
- Guger, A., Umverteilungseffekte familienpolitischer Maßnahmen, in: WIFO (Hrsg.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Wien, November 1987
- Haavelmo, H., Multiplier Effects of a Balanced Budget, in: Econometrica, Vol. 13, 1945
- Hegeland, H., The Multiplier Theory, Lund 1954
- Infante, E. F., Stein, I. L., Does Fiscal Policy Matter?, in: Journal of Monetary Economics, 2/1976
- Institut für Höhere Studien, Seidel, H., Wörgötter, A. (Hrsg.), Mittelfristige Szenarien für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in Österreich, Wien, Dezember 1986
- Johannsen, N. A., Die Steuer der Zukunft, Berlin 1913
- Kahn, R. F., The Relation of Home Investment to Unemployment, in: Economic Journal, 1931
- Keynes, J. M., The General Theory of Employment, Interest and Money, in: The Collected Writings of J. M. Keynes, Vol. VII, London–Basingstoke 1973
- Lager, Ch., Auswirkungen einer Senkung der Lohn- bzw. Einkommensteuer auf die Gesamtwirtschaft, in: WIFO (Hrsg.), Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1986, Bd. III, Wien 1987
- Machlup, R., International Trade and the National Income Multiplier, Philadelphia 1943
- Matzner, E., Kregel, J., Roncaglia, A. (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich, Berlin 1987
- Mooslechner, P., An wen fließen die Zinszahlungen für die österreichische Staatsschuld?, in: WIFO-Monatsberichte 8/1987
- Nowotny, E., Beschäftigungspolitik bei restriktivem Budget, in: OeNB (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Tagung 1986: Vollbeschäftigung – ein erreichbares Ziel, Wien 1986

- Oberhauser, A., Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, 4/1985
- Pigou, A. C., Industrial Fluctuations, London 1927
- Rainer, A., Budgetmultiplikatoren in offenen Volkswirtschaften, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 201, 5/1986
- Richter, J., Strukturen und Interdependenzen der österreichischen Wirtschaft, Ergebnisse der Provisorischen Input-Output-Tabelle 1976, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer Nr. 41, Wien 1981
- Richter, J., Schwarzl, R., Gesamtwirtschaftliche Effekte der öffentlichen Nachfrage, Wien 1983
- Richter, R., Schlieper, U., Friedmann, W., Makroökonomik, Berlin 1978
- Rose, K., Theorie der Außenwirtschaft, München 1986
- Roßmann, B., Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 2/1986
- Scherf, W., Budgetmultiplikatoren, Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, 4/1985
- Schwoner, A., Die Anstoßwirkung der Gütervermehrung auf die Konjunktur, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 1930
- Stein, J. L., Inside the Monetarist Black Box, in: Stein, J. L., Monetarism, 1976
- Walterskirchen, E., Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung, in: WIFO (Hrsg.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Wien, November 1987
- Weber, W. (Hrsg.), Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, Berlin 1967
- Weigel, W., Leithner, E., Windisch, R. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Festgabe für Wilhelm Weber zum 70. Geburtstag, Wien 1986

Kumulative Arbeitslosigkeit

Viktor Steiner

1. Einleitung¹

Stark steigende Arbeitslosigkeit ist nunmehr auch in Österreich zu einem ernsthaften wirtschaftspolitischen Problem geworden. Die öffentliche Diskussion konzentriert sich dabei verstärkt auf sogenannte „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt, insbesondere Jugendliche, beruflich schlecht qualifizierte Arbeitskräfte, sowie Arbeitslose in strukturschwachen Regionen und in Saisonberufen. Da die (vermuteten oder tatsächlichen) Grenzen traditioneller Nachfragepolitik zumindest unter den momentanen politischen Rahmenbedingungen erreicht sind, konzentriert sich das öffentliche Interesse angesichts steigender Arbeitslosenquoten verstärkt auf selektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Zur Beurteilung der Arbeitsmarktsituation einzelner Personengruppen dienen in der Regel gruppenspezifische Arbeitslosenquoten, die nur eine statische Momentaufnahme des Arbeitslosigkeitsproblems ermöglichen. Mehrmalige Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, die sich über einen längeren Zeitraum zu einer erheblichen Belastung mit Arbeitslosigkeit kumulieren kann, wird bei der Diskussion über „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt. Deshalb werden bei einer statischen Betrachtungsweise die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit nur unzureichend erfaßt. Es besteht daher offensichtlich ein Bedarf nach einer differenzierteren Erfassung der Belastung mit Arbeitslosigkeit einzelner Gruppen, die eine effizientere Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ermöglichen könnte. Obwohl Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Lösung des Problems der Massenarbeitslosigkeit leisten kann (vgl. Meidner 1987), sollte man sich davon nicht zuviel erwarten, da arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Meinung der meisten Arbeitsmarktforscher für die Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus nicht ausreichend sind.

Die Bedeutung von Mehrfacharbeitslosigkeit ist neben dem arbeits-

marktpolitischen Aspekt aber auch im Lichte neuerer Theorien zur Funktionsweise von Arbeitsmärkten zu sehen, die sich wesentlich von der bis zu Beginn der 70er Jahre vorherrschenden Sichtweise des Arbeitsmarktgeschehens unterscheiden. Die sogenannte „dynamische Sicht“ der Arbeitslosigkeit betont die Tatsache, daß die Zu- und Abgänge in bzw. aus der Arbeitslosigkeit während eines Jahres ein Vielfaches des jahresdurchschnittlichen Bestandes an Arbeitslosen ausmachen, und daß die durchschnittliche Dauer einer Arbeitslosigkeitsspanne relativ kurz ist. Dabei wird implizit davon ausgegangen, daß sich die vielen kurzen Arbeitslosigkeitsspannen relativ gleichmäßig auf die Erwerbstätigen verteilen, und in der Regel übersehen, daß bei mehrmaliger Betroffenheit von Arbeitslosigkeit deren Konzentration stark erhöht wird.

Die weitgehende Vernachlässigung von Ursachen und Folgen multipler Arbeitslosigkeit ist primär durch das Fehlen personenbezogener Verlaufsdaten über einen längeren Zeitraum bedingt. Auf Basis der aggregierten Daten über Zu- und Abgänge in bzw. aus der Arbeitslosigkeit ist eine Zuordnung der Arbeitslosigkeitsfälle auf einzelne Personen nicht möglich, weshalb auch die Kumulation von Arbeitslosigkeitsrisiken nicht erfaßt werden kann. Seit einigen Jahren werden in mehreren Staaten der OECD personenbezogene Verlaufsdaten von Arbeitslosen erhoben, die erste Untersuchungen zur Mehrfacharbeitslosigkeit auf nationaler Basis ermöglicht haben (vgl. dazu OECD 1985). Allerdings beschränkt sich die Untersuchungsperiode in den meisten Fällen auf ein Jahr, wodurch das Problem multipler Arbeitslosigkeit nicht adäquat erfaßt werden kann. In Österreich werden individualisierte Verlaufsdaten bereits seit einigen Jahren erhoben, die Auswertung dieser Datenbasis unter dem Gesichtspunkt der Analyse multipler Arbeitslosigkeit über einen längeren Zeitraum steht bisher jedoch aus². Die vorliegende Arbeit will dazu einen ersten Beitrag leisten, indem auf Basis der Individualdaten der Vormerkstatistik für einen lokalen Arbeitsmarkt über mehrere Jahre eine Verlaufsanalyse der Arbeitslosigkeit durchgeführt wird.

Die Untersuchung gliedert sich wie folgt: Im folgenden Abschnitt wird anhand der österreichischen Situation auf die Bedeutung von Mehrfacharbeitslosigkeit für die Konzeption arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingegangen. Anschließend wird die „dynamische Sicht“ der Arbeitslosigkeit dargestellt und mit dem traditionellen Ansatz der sogenannten „Strukturalisten“ verglichen. Die Implikationen dieser Ansätze werden dann mit einer neueren Paneluntersuchung für die Bundesrepublik Deutschland konfrontiert. Die Ergebnisse dieser sehr detaillierten Untersuchung relativieren beide Sichtweisen des Arbeitsmarktgeschehens und weisen auf die Bedeutung der Kumulation von Arbeitslosigkeitsrisiken hin. Im Anschluß daran werden Ergebnisse für Österreich präsentiert, die u. a. auch interessante Vergleiche mit der Entwicklung in der Bundesrepublik ermöglichen. Die Arbeit endet mit einer kurzen Schlußfolgerung.

2. Mehrfacharbeitslosigkeit als arbeitsmarktpolitisches Problem

Im Vergleich zu anderen Ländern wurde in Österreich bisher relativ wenig für Maßnahmen im Rahmen der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ ausgegeben³, diese wurde außerdem nie als Instrument der Beschäftigungspolitik verstanden. Dies läßt sich einerseits mit der bisher relativ erfolgreichen Wirtschaftspolitik, die primär von der Fiskal- und Lohnpolitik bestimmt wurde, und andererseits damit begründen, daß die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht wie z. B. in Schweden aus dem Budget, sondern durch die Beiträge der Versicherten finanziert werden (vgl. Scharpf 1987).

Die finanziellen Ansprüche an die Arbeitsmarktverwaltung werden im Zuge der Budgetsanierung und der „Umstrukturierung“ in der „Verstaatlichten Industrie“ vermutlich in Zukunft stark steigen. Die Finanzierbarkeit „Aktiver Arbeitsmarktpolitik“, auch auf dem sehr bescheidenen bisherigen Niveau, dürfte bei den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen zunehmend schwieriger werden⁴. Deshalb erscheint die Konzentration der verfügbaren Mittel auf die sogenannten „Problemgruppen“ eine mögliche Strategie, um die aller Voraussicht nach knapper werdenden Mittel bestmöglich einzusetzen.

Effiziente arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erfordern neben der Benennung von „Problemgruppen“ auch Ursachenanalysen zu deren Entstehung. Dabei gibt es weder eine einheitliche noch zeit-invariante Definition von Problemgruppen, auch diese haben ihre Konjunktur. Trotzdem werden zu ihnen in den meisten Ländern und auch in Österreich in der Regel Jugendliche, Arbeitssuchende ohne Berufsausbildung und meist auch Frauen gezählt. In Österreich bezieht die öffentliche Diskussion neuerdings auch arbeitslose Hochschulabsolventen ein. Die bekannt hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei den Saisonberufen wird dagegen kaum als besonderes Problem, sondern eher als unvermeidliche Eigenschaft der Jobs im Gastgewerbe und in der Baubranche betrachtet⁵.

Die Maßnahmen im Rahmen der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ orientieren sich dabei offenbar nicht immer an gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten. Die noch immer relativ niedrige Arbeitslosigkeit unter Akademikern scheint die besondere Besorgnis für diese Gruppe, die z. B. durch das sogenannte „Akademikertraining“ zum Ausdruck kommt, kaum zu rechtfertigen⁶. Frauen sind – traut man den geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten – nicht stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer (vgl. BMAS 1987, S. 44). Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit wird in der Öffentlichkeit mit großer Sorge betrachtet. Obwohl die Arbeitslosenquote Jugendlicher in Österreich noch immer relativ niedrig ist, hat sich vor allem die Situation bei den 19- bis 24-jährigen in den letzten Jahren deutlich verschlechtert, die Arbeitslosenquote hat bei dieser Gruppe im Jahr 1986 bereits 6,9 Prozent betragen (vgl. ebenda, S. 46 f.). Geringe Beachtung in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion haben hingegen die großen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten zwischen Arbeitern

und Angestellten gefunden, obwohl erstere z. B. im Jahr 1984 mit 7,5 Prozent eine fünfmal höhere Quote als die Angestellten aufwiesen (vgl. Biffi 1985, S. 772). Im Gegensatz dazu wird von allen Interessenvertretern auf die ungünstige Situation bei Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung hingewiesen. Diese wird auch durch eine neuere Mikrozensus-Erhebung vom März 1986 bestätigt, die für Personen mit Pflichtschulabschluß als höchster abgeschlossener Schulbildung eine Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent ausweist. Im Vergleich dazu schneiden die Lehrberufe zwar wesentlich besser ab, deren Arbeitslosenquote liegt aber mit 6,4 Prozent erheblich über jener der Arbeitnehmer mit weiterführender Schulbildung, die nur 2,6 Prozent betragen hat (vgl. BMAS 1987, S. 44).

Unabhängig davon, daß die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen z. B. in Österreich offenbar nicht immer die höchsten Arbeitslosenquoten aufweisen, stellt sich die Frage, ob diese zur Beurteilung gruppenspezifischer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit überhaupt geeignet sind. Prinzipiell kann eine bestimmte Arbeitslosenquote in ihre Komponenten Betroffenheitsquote⁷, mittlere (abgeschlossene) Dauer einer Arbeitslosigkeitsspanne und durchschnittliche Häufigkeit, mit der ein Betroffener innerhalb der Untersuchungsperiode arbeitslos wird (Mehrfachkomponente) zerlegt werden (vgl. z. B. Ebmer 1987, S. 48 f.). Diese Komponentenzerlegung ermöglicht die Analyse des Arbeitslosigkeitsrisikos nach dem Betroffenheitsrisiko, dem Verbleibsrisiko und dem Risiko, erneut arbeitslos zu werden, wodurch die Aussagefähigkeit der Arbeitslosenquote offensichtlich wesentlich erhöht wird.

Eine starke Belastung durch Arbeitslosigkeit kann sowohl aus häufiger Betroffenheit als auch aus langer Dauer der einzelnen Spanne resultieren. Langzeitarbeitslosigkeit entsteht meist durch Kumulation dieser Risiken und muß aufgrund der damit verbundenen individuellen, aber auch gesellschaftlichen Belastungen als vorrangiges arbeitsmarktpolitisches Problem betrachtet werden. Wie aus einer neueren Untersuchung hervorgeht, hat sich in Österreich die Anzahl der Personen, die während eines Jahres länger als 6 Monate arbeitslos waren, im Zeitraum 1980 bis 1985 mehr als verdreifacht. Im Jahr 1985 waren bereits ca. 68.000 Personen länger als 6 Monate ohne Beschäftigung, wobei die Gruppe der 45- bis 54-jährigen Arbeitslosen unter den langfristigen Arbeitslosen überrepräsentiert war (vgl. Erath et al. 1987, S. 178, S. 184 f.).

Neben der Arbeitslosenquote wird neuerdings in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion auch die Dauer der Arbeitslosigkeit als Indikator für die Arbeitsmarktsituation bestimmter Gruppen stärker beachtet. Langfristige Arbeitslosigkeit ist in Österreich bei bestimmten Programmen im Rahmen der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ auch Voraussetzung für Förderungswürdigkeit⁸. Die Begründung dafür besteht in der Vermutung, daß durch längerfristige Arbeitslosigkeit die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben erschwert wird. Diese Befürchtung erscheint berechtigt, da Langzeitarbeitslose einerseits bei der Arbeitssuche schwierigere Bedingungen vorfinden, sich andererseits aber auch

deren Bezug zum Erwerbsleben lockert. Ersteres ist vor allem dadurch bedingt, daß Langzeitarbeitslosigkeit von den Firmen häufig als negatives Merkmal eines Bewerbers betrachtet wird, was in der Regel mit der Vermutung eines Qualifikationsverlustes bei längerdauernder Arbeitslosigkeit begründet wird (vgl. z. B. Hohn/Windorf 1982).

Allerdings wird durch die noch immer vorherrschende statische Betrachtungsweise, die sich ausschließlich am Bestand an Arbeitslosen orientiert, das Problem langfristiger Arbeitslosigkeit nur unzureichend erfaßt. Da diese mit der Dauer der momentanen Arbeitslosigkeitsspanne assoziiert wird, werden jene Arbeitslosen, bei denen langfristige Arbeitslosigkeit aus mehreren relativ kurzen Spannen resultiert, nicht als Problemgruppen erfaßt. Dies gilt eingeschränkt auch für die im folgenden beschriebene sogenannte „dynamische Sicht“ der Arbeitslosigkeit, die davon ausgeht, daß sich die vielen kurzen Arbeitslosigkeitsspannen relativ gleichmäßig auf die Erwerbstätigen verteilen. Für eine adäquate Beurteilung der Arbeitsmarktsituation einzelner Gruppen ist daher die über einen längeren Zeitraum insgesamt erlittene Arbeitslosigkeitsdauer der geeignete Indikator. Wie sich zeigen wird, spielt dabei Mehrfacharbeitslosigkeit eine entscheidende Rolle, deren Vernachlässigung kann daher zu einer Fehleinschätzung der Arbeitsmarktsituation einzelner Arbeitslosengruppen führen.

3. Die „dynamische Sicht“ der Arbeitslosigkeit – Erklärungsanspruch und empirische Evidenz

Die Bedeutung von Mehrfacharbeitslosigkeit ist neben der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Komponente auch im Lichte neuerer Theorien zur Funktionsweise von Arbeitsmärkten zu sehen, die sich wesentlich von der bis Anfang der 70er Jahre vorherrschenden Sichtweise des Arbeitsmarktgeschehens unterscheiden. Bis dahin war die „keynesianische“ Erklärung der Arbeitslosigkeit vorherrschend, die diese ausschließlich als durch mangelnde Nachfrage bedingt und die Arbeitslosenquote als Indikator dafür betrachtete. Im Gegensatz dazu vertraten die sogenannten „Strukturalisten“ (vgl. dazu z. B. Hardes 1977) die Auffassung, daß auch bei einem hohen Niveau der aggregierten Nachfrage ein bestimmter Bestand an Arbeitslosen bestehen bliebe, die als „strukturell“ arbeitslos betrachtet wurden. Die Ursache dafür wurde darin gesehen, daß sich bestimmte „Problemgruppen“ aufgrund fehlender Qualifikation und Mobilität dem Strukturwandel in der Wirtschaft nicht anpassen könnten. Für die „Strukturalisten“ ist der typische Betroffene in der Regel ein älterer, unqualifizierter Arbeitsloser mit geringer Mobilität, der einmal arbeitslos geworden, nur sehr schwer wieder eine Beschäftigung findet. Für diese Sichtweise typisch ist die Betonung des hohen Anteils langfristig Arbeitsloser in einem gegebenen Arbeitslosenbestand. Dabei wird übersehen, daß langfristig Arbeitslose bei einer Bestandsbetrachtung überrepräsentiert sind und deren Charakteristika nicht jenen der Gesamtheit der während eines

Jahres arbeitslos gewordenen Personen entsprechen. Dies gilt vor allem auch hinsichtlich der mittleren Arbeitslosigkeitsdauer dieser Population, da in einem Arbeitslosenbestand lange Spannen notwendigerweise überrepräsentiert sind, und dieser daher eine „dauerverzerrte“ Gesamtheit darstellt⁹.

Da aus dieser Sicht langfristige Spannendauer das primäre Problem darstellt, umfassen die arbeitsmarktpolitischen Implikationen dieses Ansatzes u. a. spezielle Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsprogramme. Die Begründung dafür wird in der Kompensation des durch längerfristige Arbeitslosigkeit verursachten Qualifikationsverlustes gesehen. Undifferenzierte Maßnahmen zur Erhöhung der aggregierten Nachfrage werden hingegen als wenig wirksam betrachtet, da aus dieser Sicht eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften aufgrund fehlender oder falscher Qualifikation der Arbeitslosen nicht befriedigt werden kann¹⁰.

In den 70er Jahren hat sich ausgehend von der Arbeitsmarktforschung in den USA die sogenannte „Labor Turnover“-Sicht des Arbeitsmarktgeschehens etabliert. Diese beschreibt den Arbeitsmarkt als ein dynamisches System, in dem ein Großteil des Erwerbspersonenpotentials während des Jahres kurze Zeit arbeitslos ist. Dies wurde im Gegensatz zur älteren Sichtweise als Evidenz für die mehr oder weniger effiziente Funktionsweise des Arbeitsmarktes gewertet. Kurze Arbeitslosigkeit erschien als effiziente Form der Arbeitssuche, die eine optimale Allokation von Arbeitssuchenden auf die für sie am besten geeigneten Arbeitsplätze gewährleistete. Dieser Gedanke wurde von der sogenannten „Theorie der Arbeitssuche“ („job-search theory“) formalisiert, die Arbeitslosigkeit aus dem optimierenden Suchverhalten nutzenmaximierender Arbeitssuchender nach dem günstigsten Job erklärt¹¹. Im Rahmen dieser Theorie ist die traditionelle Unterscheidung zwischen friktioneller, struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit irrelevant. Sie interpretiert alle Arbeitslosigkeit als „freiwillig“, indem sie sowohl den Zustrom in die Arbeitslosigkeit in Form von Selbstkündigungen als auch den Abstrom der Arbeitssuchenden in das Beschäftigungssystem als optimales Nutzen/Kosten-Kalkül erklärt. Nicht erklärt werden von diesem Ansatz Kündigungen seitens der Firma, der Neuzugang in das sowie der (vorübergehende) Rückzug aus dem Beschäftigungssystem und insbesondere das Problem der Mehrfacharbeitslosigkeit. Allerdings läßt sich freiwilliger Arbeitsplatzwechsel zumindest zum Teil mit allgemeineren Varianten dieses Ansatzes erklären. In den sogenannten „job-shopping“- und „job-matching“-Ansätzen, ersterer wird von „neoklassisch“ inspirierten Arbeitsmarktforschern gerne zur Erklärung der instabilen Erwerbskarriere Jugendlicher verwendet, ergibt sich Arbeitsplatzwechsel im Rahmen eines Lernprozesses unter Unsicherheit über die speziellen Eigenschaften eines Arbeitsplatzes (vgl. zusammenfassend z. B. Steiner 1985, Franz 1986).

Die frühen empirischen Untersuchungen im Rahmen des „Labor Turnover“-Ansatzes betonen die Tatsache, daß die (Stromgrößen) Zu-

und Abgänge in bzw. aus der Arbeitslosigkeit ein Vielfaches des durchschnittlichen Bestandes an Arbeitslosen betragen, und daß die durchschnittliche Dauer einer Arbeitslosigkeitsspanne relativ kurz ist. Dies ist auch für den österreichischen Arbeitsmarkt der Fall: So gab es z. B. im Jahr 1985 bei einem jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand von ca. 140.000 Personen ungefähr 570.000 Fälle von Zugängen in die Arbeitslosigkeit, wobei die mittlere (abgeschlossene) Spannendauer ca. 3 Monate betragen hat (vgl. Ebmer/Steiner 1987, S. 23).

Aus der starken Fluktuation am Arbeitsmarkt ergibt sich für die Vertreter des „Labor Turnover“-Ansatzes auch die große Bedeutung der Stromgrößen am Arbeitsmarkt bei der Untersuchung des Arbeitslosigkeitsprozesses. Arbeitskräftefluktuation und damit verbundene Arbeitslosigkeit wurde aufgrund der Friktionen am Arbeitsmarkt als unvermeidlich betrachtet, solange dies den „normalen“ Übergang zwischen zwei Jobs darstellte oder mit dem Neueintritt in das Erwerbsleben verbunden war. Dabei wird – wie erwähnt – implizit davon ausgegangen, daß sich die vielen kurzen Arbeitslosigkeitsspannen relativ gleichmäßig auf die Erwerbstätigen verteilen. Arbeitslosigkeit ist aus dieser Sicht weder ein Indiz für mangelnde Nachfrage noch ein strukturelles Problem¹². Aber auch beim „Labor Turnover“-Ansatz finden sich bestimmte „Problemgruppen“, sie sich allerdings von jenen der „Strukturalisten“ dadurch unterscheiden, daß nun eine hohe Betroffenheitsquote das definierende Kriterium ist.

Die frühen empirischen Untersuchungen im Rahmen des „Labor-Turnover“-Ansatzes führten nämlich zu der Erkenntnis, daß die hohen Arbeitslosenquoten bestimmter demographischer Gruppen, insbesondere Jugendlicher, Frauen und – im Kontext der amerikanischen Situation – rassischer Minderheiten¹³, primär auf deren hohes Risiko arbeitslos zu werden und nicht auf lange Arbeitslosigkeitsdauer einer einzelnen Spanne zurückzuführen sind¹⁴. Die hohen Arbeitslosenquoten dieser Problemgruppen wurden durch deren instabiles Beschäftigungsverhalten „erklärt“. Problemgruppen sind aus dieser Sicht also dadurch definiert, daß diese zwischen zwei Jobs entweder kurz arbeitslos sind oder sich auch kurzfristig aus dem Erwerbspersonenpotential zurückziehen¹⁵. Der Grund dafür wird primär darin gesehen, daß diese Gruppen aufgrund fehlender Qualifikation auf Arbeitsplätze ohne Aufstiegsmöglichkeiten und geringer Bezahlung („death-end jobs“) festgelegt sind und daher häufig ihren Job wechseln. Aus dieser Sicht sind die Arbeitslosenquoten dieser Problemgruppen nicht nur sehr hoch, sondern reagieren auch nur schwach auf eine Verbesserung der allgemeinen Arbeitsmarktlage. Dies wurde als Ursache dafür betrachtet, daß diese Gruppen unverhältnismäßig viel zur gesamten Arbeitslosigkeit beitragen. Folgt man dieser Argumentation, die für die USA durch empirische Evidenz belegt schien (vgl. z. B. Hall 1970, Feldstein 1973), muß man die Möglichkeit, durch expansive Geld- und Fiskalpolitik die Arbeitslosenquote entscheidend zu reduzieren, skeptisch beurteilen (vgl. z. B. Feldstein 1973, S. 7).

Folgerichtig konzentrieren sich arbeitsmarktpolitische Vorschläge

auf Maßnahmen zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhaltens der Problemgruppen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die hohen Fluktuationsraten in Jobs mit starken saisonellen und zyklischen Nachfrageschwankungen verwiesen, die für einen erheblichen Teil der durchschnittlichen Arbeitslosenquote verantwortlich gemacht werden. Dabei wurde vor allem von Feldstein (vgl. z. B. ebenda, S. 33 ff.) darauf hingewiesen, daß die Arbeitslosenunterstützung einen Anreiz zu sogenannten „temporary layoffs“ schaffe, wodurch es in den USA zu einer Ausweitung instabiler Beschäftigungsverhältnisse in saison- bzw. konjunkturabhängigen Bereichen gekommen sei¹⁶. Zu deren Reduktion werden daher institutionelle Änderungen der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung empfohlen (ebenda, S. 39 f.).

In diesem Zusammenhang erscheint ein Hinweis auf die österreichische Situation interessant, die durch einen relativ hohen Anteil an Saisonberufen mit stark schwankenden Arbeitslosenquoten gekennzeichnet ist. Mißt man diese Schwankungen am Abstand der höchsten von der niedrigsten Arbeitslosenquote, so ergeben sich nach Butschek (1987, S. 468) z. B. für die ersten 5 Monate des Jahres 1987 in den Wirtschaftsklassen mit hoher Saisonbeschäftigung Werte zwischen 6 und 26,5 Prozentpunkten, während diese in den meisten anderen Wirtschaftsklassen unter 2 Prozentpunkten liegen. Da durch die starken Saisonschwankungen die durchschnittliche Arbeitslosenquote erhöht wird, werden nun auch in Österreich Maßnahmen zu deren Reduktion überlegt¹⁷.

Der „neoklassischen“ Tradition folgend, sind die hohen Arbeitslosenquoten bestimmter Gruppen aus der Sicht des „Labor Turnover“-Ansatzes entweder durch deren individuelle Entscheidungen oder durch fehlgeleitete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bedingt¹⁸. Diese Sicht ist natürlich nicht unwidersprochen geblieben, kritische Gedanken dazu findet man vor allem in der eher soziologisch orientierten Arbeitsmarkt-Literatur. Obwohl in den diversen „Segmentationsansätzen“ (vgl. z. B. die Beiträge in Sengenberger 1978) ebenfalls die hohen Fluktuationsraten bestimmter Problemgruppen, hier sind das die Arbeitnehmer am „sekundären Arbeitsmarkt“, Beachtung finden, unterscheidet sich deren Ursachenanalyse zur Entstehung von Problemgruppen wesentlich von jener aus neoklassischer Sicht.

Neben Ursachen, die in der Sozialisation dieser Gruppen zu suchen sind, werden von diesen Ansätzen vor allem auch die Selektionsstrategien der Firmen bei Neueinstellungen und Entlassungen betont. Arbeitnehmern mit bestimmten negativ besetzten demographischen Merkmalen wird von den Firmen eine hohe Arbeitsplatzfluktuation bzw. „marginale Bindung“ an das Erwerbsleben unterstellt. Das kann z. B. bei Jugendlichen auch tatsächlich der Fall sein, da diese häufig erst ihre Fähigkeiten auf verschiedenen Arbeitsplätzen erkunden müssen, ehe sie eine „Lebensstellung“ finden. Die Bindung an das Erwerbsleben ist auch bei Frauen aufgrund der gesellschaftlichen Rollenverteilung im Durchschnitt sicherlich geringer als bei Männern. Unter Unsicherheit besteht möglicherweise eine optimale Strategie für die Firmen darin,

daß sie zur Vermeidung von mit Arbeitskräftefluktuation verbundenen Kosten ihre Entscheidungen bei Einstellungen am durchschnittlichen Gruppenverhalten orientieren („statistische Diskriminierung“). Dies hat zur Folge, daß diese Gruppen auf unqualifizierte Arbeitsplätze mit geringen Ausbildungskosten und „Humankapitalinvestitionen“ beschränkt bleiben. Daraus resultieren, nicht zuletzt aufgrund fehlender Aufstiegschancen im Unternehmen, niedrige Entlohnung und geringe Arbeitszufriedenheit. Deshalb haben weder die Firma noch die betreffenden Arbeitnehmer ein besonderes Interesse an der Sicherung eines bestimmten Arbeitsverhältnisses, da entsprechender Ersatz dafür relativ leicht wieder gefunden werden kann¹⁹. Als Folge davon tritt das unterstellte instabile Beschäftigungsverhalten tatsächlich ein.

In den letzten Jahren ist der „Labor Turnover“-Ansatz vor allem mit dem Argument kritisiert worden, daß damit nur ein geringer Teil der Arbeitslosigkeit erklärt werden kann. Der zentrale Kritikpunkt ist von Clark/Summers (1979) formuliert worden und läßt sich kurz wie folgt zusammenfassen: Obwohl ein Großteil der Arbeitslosigkeitsspannen relativ kurz ist, läßt sich daraus nicht die Relevanz der „dynamischen Sicht“ ableiten, da die vielen kurzen Spannen nur relativ wenig zur gesamten Arbeitslosigkeit beitragen, ein Großteil aber auf langfristige Spannen entfällt²⁰. Die Autoren ermitteln für die USA, daß z. B. im Jahr 1974 zwar ca. 60 Prozent aller Arbeitslosigkeitsspannen innerhalb eines Monats endeten, aber fast die Hälfte der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit dieses Jahres von Spannen verursacht wurde, die mindestens drei Monate dauerten. Die starke Konzentration der Arbeitslosigkeit zeigt sich auch bei Ausdehnung der Untersuchungsperiode. In einem Zeitraum von vier Jahren wurde nur ca. ein Drittel der Arbeitslosigkeit von Spannen mit einer Dauer von weniger als sechs Monaten verursacht, 40 Prozent der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit entfiel auf Spannen mit einer Dauer von über einem Jahr.

Da die vielen kurzfristigen Arbeitslosigkeitsspannen nur relativ wenig zur gesamten Arbeitslosigkeit beitragen, können arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auf eine Reduktion „frikioneller“ Arbeitslosigkeit abzielen, die Arbeitslosenquote nicht entscheidend vermindern. Nach Berechnungen der Autoren wurde z. B. im Jahr 1974 nur $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt der ausgewiesenen Arbeitslosenquote von kürzer als ein Monat Arbeitslosen verursacht. Zählt man zu „frikioneller“ Arbeitslosigkeit großzügig alle Spannen, die bis drei Monate dauerten, reduziert deren vollständiger (hypothetischer) Abbau die Arbeitslosenquote des Jahres 1974 von knapp 6 Prozent um 1,5 Prozentpunkte, womit nach dieser Berechnung maximal ein Viertel der Arbeitslosigkeit durch „Labor Turnover“ erklärt werden kann (ebenda, S. 42 ff.).

Die starke Konzentration der Arbeitslosigkeit auf Spannen mit langer Dauer läßt sich auch für die österreichische Arbeitsmarktentwicklung nachweisen. In Tabelle 1 sind für drei unterschiedliche Konjunktursituationen die Verteilung der Arbeitslosigkeitsfälle (f) und die Verteilung der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit (l) wiedergegeben.

Tabelle 1:

Verteilung der Arbeitslosigkeitsfälle (f) und der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit (l) auf die einzelnen Dauerklassen in den Jahren 1974, 1980 und 1985

Jahr	f/l	0-3 Monate	3-6 Monate	6-12 Monate	über 12 Monate
1974	f	81,5	10,7	6,3	2,5
	l	16,8	28,3	29,5	25,3
1980	f	82,4	11,3	4,6	1,7
	l	25,4	32,1	23,2	19,2
1985	f	67,7	18,9	9,2	4,2
	l	20,0	28,9	25,3	25,7

Quelle: Ebmer/Steiner 1987, S. 24.

Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, daß der überwiegende Teil der Arbeitslosigkeitsfälle innerhalb von 3 Monaten abgeschlossen ist, was auch noch bei verschlechterter konjunktureller Entwicklung wie im Jahr 1985 gilt. Allerdings tragen diese kurzen Spannen mit 16,8 Prozent im Jahr 1974 und 20 Prozent im Jahr 1985 nur relativ wenig zur insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit bei. Hingegen entfielen z. B. im Jahr 1985 auf die 13,4 Prozent aller Fälle mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von über 6 Monaten 51 Prozent der gesamten Arbeitslosigkeit, wodurch deren starke Konzentration auf die Langzeitarbeitslosen zum Ausdruck kommt.

Auch in Österreich trägt „friktionelle“ Arbeitslosigkeit nur relativ wenig zur gesamten Arbeitslosigkeit bei. Definiert man diese wieder sehr großzügig mit unter drei Monaten, zeigt sich daß „nur etwa 0,3 bis 0,9 Prozentpunkte der Arbeitslosenquote – bei verschiedenen Altersgruppen bzw. Jahren – durch diese kurzfristigen Spannen erklärt werden können. Als einzige Ausnahme erweisen sich die 20- bis 29jährigen Männer: 1983 bis 1985 können 1,5 Prozentpunkte der Arbeitslosenquote von ca. 6 Prozent auf kurzfristige Fälle unter 3 Monaten zurückgeführt werden“ (Ebmer 1987, S. 62)

Daß die vielen kurzen Spannen nur relativ wenig zur gesamten Arbeitslosigkeit beitragen, darf jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, daß diese kein arbeitsmarktpolitisches Problem darstellen. Dabei wird nämlich meist übersehen, daß sich diese Spannen nicht gleichmäßig auf die Betroffenen verteilen. Da sich durch Mehrfacharbeitslosigkeit die Konzentration der Arbeitslosigkeit erhöht, vermittelt die fallbezogene Betrachtungsweise in Tabelle 1 ein falsches Bild von der individuellen Belastung mit Arbeitslosigkeit. Aus diesem Grund ist die Einbeziehung der Mehrfachkomponente bei der Beurteilung der Arbeitsmarktsituation einzelner Gruppen von entscheidender Bedeutung.

Dabei sind u. a. folgende Fragen zu beantworten (ähnlich auch OECD 1985):

- Wieviele Personen werden von Mehrfacharbeitslosigkeit betroffen, und welche Personen sind davon am häufigsten betroffen?
- Führt Mehrfacharbeitslosigkeit zu hoher kumulierter Arbeitslosigkeit oder ist häufige Arbeitslosigkeit mit relativ kurzer Dauer der einzelnen Spanne verbunden?
- Wie wird durch Mehrfacharbeitslosigkeit die Konzentration der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Gruppen beeinflußt?
- Besteht ein Kausalzusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit und dem Auftreten zukünftiger Arbeitslosigkeit? Mit anderen Worten: Ist eine Arbeitslosigkeitsspanne ein isoliertes Ereignis in der Erwerbskarriere eines Arbeitnehmers oder werden dadurch seine Arbeitsmarktchancen längerfristig negativ beeinflußt?

Diese Fragen wurden in den meisten Ländern der OECD bisher noch nicht zufriedenstellend beantwortet. Ein wesentlicher Grund dafür besteht darin, daß der Untersuchungszeitraum in den meisten Fällen aufgrund der Datenlage auf ein Jahr beschränkt ist (vgl. OECD 1985). Dies gilt auch für die Untersuchung von Pichelmann/Wagner (1984), die auf Basis der Leistungsbezieherstatistik erstmals für Österreich im Rahmen einer sogenannten „Komponentenzerlegung“ des durchschnittlichen Bestands an Arbeitslosen²¹ auch die Mehrfachkomponente nach verschiedenen demographischen Merkmalen berechnet haben. Dabei ergaben sich bei einer durchschnittlichen Mehrfachkomponente von 1,3 z. B. für das Jahr 1982 kaum Unterschiede zwischen den einzelnen Arbeitslosengruppen (ebenda, Tabelle 5, S. 211).

Bei Beschränkung des Untersuchungszeitraums auf ein Jahr kann Mehrfacharbeitslosigkeit jedoch nicht adäquat erfaßt werden, insbesondere wird dadurch auch deren Einfluß auf die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer einer bestimmten Person aus folgendem Grund grob unterschätzt: Da innerhalb eines Jahres die durchschnittliche Spannendauer aufgrund der Beschränkung des Untersuchungszeitraums notwendig kurz sein muß, steigt die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer nur relativ gering mit der Spannendauer an. Wie neuere empirische Untersuchungen belegen (vgl. zusammenfassend OECD 1985), nimmt die durchschnittliche Spannendauer mit steigender -anzahl zwar innerhalb eines Jahres stark ab, dieser Zusammenhang ist aber über einen längeren Zeitraum erwartungsgemäß sehr viel schwächer ausgeprägt. Die Notwendigkeit einer längerfristigen Betrachtung bei der Untersuchung von Mehrfacharbeitslosigkeit wird daher auch in einer neueren Länderstudie der OECD (1985) betont und in dieser Arbeit berücksichtigt.

Für einige Länder der OECD besteht die Möglichkeit, mittels sogenannter Paneluntersuchungen die Arbeitslosigkeits-„Karrieren“ einzelner Personen über einen längeren Zeitraum zu verfolgen, wodurch die individuelle Belastung mit Arbeitslosigkeit im Zeitablauf wesentlich besser erfaßt werden kann (vgl. dazu OECD 1985, S. 104 ff.) So ergab z. B. eine Studie für Großbritannien auf Basis einer repräsentativen

Stichprobe der männlichen Zugänger in die Arbeitslosigkeit vom Herbst 1978, daß über einen zweijährigen Zeitraum ca. 45 Prozent der Kohorte zwei oder drei und 16 Prozent mindestens vier Arbeitslosigkeitsspannen zu tragen hatten (zitiert nach ebenda, S. 105). In einer Untersuchung für Frankreich zeigte sich, daß 45 Prozent aller im Jänner 1981 registrierten Arbeitslosen im zurückliegenden Dreijahreszeitraum mindestens ein weiteres Mal, immerhin 13 Prozent mindestens dreimal arbeitslos waren (zitiert nach Büchtemann/Brasche 1985, S. 5). Für die Bundesrepublik liegen seit kurzem die Ergebnisse einer Paneluntersuchung vor, die im folgenden relativ ausführlich referiert werden soll, da sie einerseits eine sehr detaillierte Beschreibung des Arbeitslosigkeitsprozesses bietet und andererseits für einen Vergleich mit der österreichischen Entwicklung gut geeignet erscheint.

4. Kumulative Arbeitslosigkeit – Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine repräsentative Stichprobe der Abgänger aus der Arbeitslosigkeit vom Herbst 1977, die im Zeitraum 1978 bis 1982 in drei Wellen befragt wurden²². Da bei der Erstbefragung zusätzlich retrospektiv von jedem Betroffenen die individuelle Erwerbskarriere im Zeitraum 1973 bis 1977 erhoben wurde, konnte somit die individuelle Arbeitslosigkeitserfahrung der Abgänger vom Herbst 1977 über den Zeitraum 1973 bis 1982 rekonstruiert werden.

Für den Zeitraum 1978 bis 1982 ergibt sich – kurz zusammengefaßt – folgendes Verlaufsmuster der Arbeitslosigkeit²³: Von den Abgängern des Jahres 1977 weisen 41 Prozent mindestens eine, 12 Prozent zwei oder drei und 6 Prozent mindestens vier zusätzliche Arbeitslosigkeitsspannen auf, wobei die durchschnittliche Anzahl 1,9 Spannen pro Person (2,1 bei den Männern und 1,7 bei den Frauen) betragen hat²⁴ (vgl. Büchtemann/Brasche 1985, Tab. 5.1, S. 49). Entgegen gängiger Meinung ist Mehrfacharbeitslosigkeit nicht auf Jugendliche beschränkt, sondern trifft Arbeitnehmer im Haupterwerbsalter unabhängig vom Geschlecht in vergleichbarem Ausmaß. Relativ häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind un- und angelernte Arbeiter und Personen, die vor der im Herbst 1977 beendeten Arbeitslosigkeitsspanne in kurzfristigen, „unattraktiven“ Jobs beschäftigt waren²⁵, auf Arbeitslosigkeit folgender beruflicher Abstieg erhöht die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Mehrfacharbeitslosigkeit.

Im Zeitraum 1978 bis 1982 ergibt sich aufgrund der Mehrfachkomponente für die Abgänger-Stichprobe eine durchschnittliche Belastung mit Arbeitslosigkeit von ca. 11 Monaten, wobei 15 Prozent der Kohorte eine kumulierte Dauer von über 2 Jahren „erlitten“. Dabei waren die über 50jährigen mit einer kumulierten Dauer von 17,5 Monaten am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen, erstaunlich stark betroffen waren auch Männer im Alter von 30 bis 40 Jahren. Obwohl die durchschnittliche Spannendauer mit steigender Spannenanzahl sinkt,

ist die Arbeitslosigkeit bei Personen mit mehreren Spannen konzentriert: Die 59 Prozent der Kohorte, die im Untersuchungszeitraum nicht mehr arbeitslos wurden, tragen 44 Prozent, die 11 Prozent mit mindestens drei Spannen 22 Prozent zur gesamten Arbeitslosigkeit in dieser Periode bei (ebenda, S. 42).

Im gesamten Zeitraum 1973 bis 1982 war knapp die Hälfte der Abgänger des Jahres 1977 von Mehrfacharbeitslosigkeit betroffen (Männer: 54 Prozent, Frauen: 39 Prozent), 27 Prozent der Kohorte weisen mindestens drei, 10 Prozent sogar mindestens 5 Arbeitslosigkeitsspannen auf (ebenda, Tab. 5.3, S. 53 f.). Die durchschnittliche kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer beträgt in diesem Zeitraum pro Person 12,7 Monate (Männer: 12,5 Monate, Frauen 13 Monate). Die annähernd gleiche durchschnittliche Belastung mit Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern ergibt sich aus der kürzeren mittleren Spannendauer letzterer. Ältere Arbeitnehmer(innen) waren mit 18,8 Monaten doppelt so lange arbeitslos wie Jugendliche, die wesentlich stärkere Belastung älterer Arbeitnehmer kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß in der Altersklasse der über 50jährigen 31 Prozent länger als 2 Jahre, 11 Prozent sogar über 3 Jahre arbeitslos waren. Die entsprechenden Werte der unter 20jährigen liegen mit 8 bzw. 4 Prozent relativ niedrig, allerdings weist auch in dieser Altersgruppe ein Viertel der Kohorte eine kumulierte Dauer von über einem Jahr auf (ebenda, Tab. 6.2, S. 66).

Die Konzentration der Arbeitslosigkeit kommt dadurch zum Ausdruck, daß im Zeitraum 1973 bis 1982 die 58 Prozent der Arbeitslosen mit einer kumulierten Dauer von unter 12 Monaten nur 22 Prozent, die 15 Prozent mit über 2 Jahren 43 Prozent der gesamten Arbeitslosigkeit zu tragen hatten. Daß mehrmalige Betroffenheit die Konzentration der Arbeitslosigkeit stark erhöht, zeigt sich daran, daß die 53 Prozent der Arbeitslosen mit nur einer Spanne 37 Prozent, die 16 Prozent mit mindestens vier Spannen aber 30 Prozent der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit verursachten (ebenda, S. 44).

Entscheidend für die Beurteilung der Folgen von Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist die Frage nach der Stabilität des Berufsverlaufs im Anschluß an Arbeitslosigkeit. In der Typologie von Büchtemann/von Rosenblatt (1983, Tab. 2, S. 264) glückte nur ca. der Hälfte der Abgänger vom Herbst 1977 eine stabile Wiedereingliederung²⁶ in das Erwerbsleben, bei rund jedem vierten ehemaligen Arbeitslosen zeigte sich im Folgezeitraum eine Destabilisierung des Berufsverlaufs. 18 Prozent der Kohorte waren am Ende der Untersuchungsperiode aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Von einer Destabilisierung der Erwerbskarriere waren insbesondere männliche Jugendliche, Arbeitnehmer ohne abgeschlossener Berufsausbildung sowie Personen, die bereits vor der im Herbst 1977 abgeschlossenen Spanne arbeitslos waren oder im Anschluß daran eine berufliche Verschlechterung in Kauf nehmen mußten, betroffen (ebenda, S. 265).

Die bisherigen Ausführungen haben sich auf die Abgänger vom Herbst 1977 bezogen. Ein Vergleich des Verlaufs der Erwerbskarrieren der Abgänger-Stichprobe, der Arbeitslosen vom November 1977 und

der im Jänner 1978 beschäftigten Personen deckt interessante Unterschiede in der Arbeitslosigkeitserfahrung der einzelnen Kohorten auf. Da in einem Stichtagsbestand langfristig Arbeitslose mit reduzierten Beschäftigungschancen bekanntlich überrepräsentiert sind, weisen die Arbeitslosen vom November 1977 mit durchschnittlich 21 Monaten kumulierter Arbeitslosigkeitsdauer im Zeitraum 1973 bis 1982 erwartungsgemäß eine wesentlich höhere Belastung mit Arbeitslosigkeit auf als die Abgänger-Stichprobe. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß der Anteil der Personen mit einer kumulierten Dauer von über 2 Jahren bei ersteren mit 28 Prozent wesentlich höher ist. Diese 28 Prozent, deren durchschnittliche kumulierte Dauer bei 43 Monaten lag, verursachten 58 Prozent der in diesem Zeitraum insgesamt verbrachten Arbeitslosigkeitsdauer (vgl. Büchtemann/von Rosenblatt 1983, Tab. 8, S. 272). Die Arbeitslosigkeit war damit noch wesentlich stärker als bei der Abgänger-Stichprobe auf Personen konzentriert, „bei welchen sich lang anhaltende und/oder wiederholte Arbeitslosigkeitsphasen im längeren zeitlichen Verlauf zu einer weit überdurchschnittlichen Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit kumulieren.“ (ebenda)

Vergleicht man die Erwerbskarrieren der Arbeitslosen vom November 1977 und der Beschäftigten von Anfang 1978 über des Dreijahreszeitraum 1979 bis 1982²⁷, zeigt sich, daß bei ersteren 17 Prozent, bei letzteren nur 3 Prozent am Ende der Untersuchungsperiode arbeitslos waren. Außerdem wurden erstere (33 Prozent) im Beobachtungszeitraum wesentlich häufiger als letztere (7 Prozent) von Kündigung seitens des Arbeitgebers betroffen oder hatten ihren Arbeitsplatz gewechselt, die ehemalig Arbeitslosen meist aufgrund eines befristeten Arbeitsverhältnisses. Von den ehemalig Arbeitslosen waren im Zeitraum 1979 bis 1982 38 Prozent, von den Anfang 1978 Beschäftigten nur 9 Prozent mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen. Erstere waren in diesem Zeitraum durchschnittlich 7,1 Monate, letztere 5,5 Monate arbeitslos (ebenda, Tabelle 6, S. 268).

Das wesentlich höhere Beschäftigungsrisiko der ehemalig Arbeitslosen zeigt sich auch bei Untergliederung nach bestimmten Merkmalen, wie Alter, Ausbildung und sozialrechtliche Stellung. Bemerkenswert ist außerdem, daß das Arbeitslosigkeitsrisiko bei dieser Kohorte sehr viel stärker durch die Merkmale Ausbildung und sozialrechtliche Stellung beeinflußt wird als bei den Beschäftigten vom Jänner 1978, bei denen das Beschäftigungsrisiko relativ stärker mit dem Alter variiert und umso geringer ist, je länger sie zu diesem Zeitpunkt bereits in ihrem Betrieb beschäftigt waren (ebenda, S. 269 f.).

Die Ergebnisse der Paneluntersuchung wurden durch eine weitere vom IAB Nürnberg durchgeführte Verlaufsanalyse der Arbeitslosigkeit für den Zeitraum 1981 bis 1983 ergänzt, in der für eine repräsentative Stichprobe von im November 1981 arbeitslos gewordenen erwachsenen Personen vor allem „individuelle Belastungen und Problemlagen während der Arbeitslosigkeit“ (Brinkmann 1984, S. 455) analysiert wurden. Neben psycho-sozialen und gesundheitlichen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit wurden auch deren finanzielle Auswirkungen unter-

sucht. Nach ca. 18 Monaten waren 40 Prozent der Zugänger vom November 1981 noch immer oder erneut arbeitslos, ein Großteil davon langfristig. Davon erhielten 6,5 Prozent Arbeitslosengeld, 18,5 Prozent Arbeitslosenhilfe (entspricht der Notstandshilfe in Österreich) und die restlichen 15 Prozent keine Leistung aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, d. h. ein beachtlicher Teil der Arbeitslosen war auf Sozialhilfe angewiesen. Dabei hat das gesamte monatliche Nettoeinkommen der Bezieher von Arbeitslosengeld 62 Prozent, der Bezieher von Arbeitslosenhilfe 50 Prozent und der Sozialhilfeempfänger nur 25 Prozent des Nettoeinkommens der beruflich wiedereingegliederten ehemaligen Arbeitslosen betragen (ebenda, S. 456 f.).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die referierten Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland eindrucksvoll die Kumulation von Arbeitslosigkeitsrisiken bei bestimmten Personengruppen belegen. Es hat sich gezeigt, daß langfristige Arbeitslosigkeit bei diesen Gruppen entscheidend durch deren häufige Betroffenheit beeinflußt wird. Aus diesem Grund ist auch eine Verharmlosung der vielen kurzen Arbeitslosigkeitsspannen und die ausschließliche Konzentration auf die langen Spannen ungerechtfertigt. Die Kritik an der „dynamischen Sicht“ der Arbeitslosigkeit muß vor allem den Sachverhalt einbeziehen, daß sich die vielen kurzen Spannen eben nicht relativ gleichmäßig auf die Erwerbstätigen verteilen. Da ein Großteil der arbeitslos verbrachten Zeit von jenen Personengruppen getragen wird, die häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind, kommt es zu einer starken Konzentration der Arbeitslosigkeit. Dies ist mit der „Labor Turnover“-Sicht unvereinbar. Arbeitslosigkeit stellt außerdem kein isoliertes Ereignis in der Erwerbskarriere eines Betroffenen dar, da im Anschluß an Arbeitslosigkeit häufig eine Destabilisierung in der Erwerbskarriere eintritt. Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit zeigten sich u. a. in finanziellen Belastungen, da Langzeitarbeitslose eine deutliche Reduktion der Arbeitslosenunterstützung hinnehmen müssen bzw. auf Sozialhilfe angewiesen sind.

5. Mehrfacharbeitslosigkeit und kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit in Österreich

Im folgenden werden die Ergebnisse einer Untersuchung über Mehrfacharbeitslosigkeit in Österreich präsentiert. Datenbasis ist dabei ein Auszug der Individualdaten der Amtlichen Vormerkstatistik (PST-Datei) für den Arbeitsamtsbezirk Linz. Obwohl sich die Untersuchung auf einen lokal beschränkten Arbeitsmarkt bezieht, dürften die Ergebnisse doch auch für die gesamtösterreichische Arbeitsmarktentwicklung von Interesse sein, zumal sie auch mit den oben referierten Ergebnissen der Paneluntersuchung für die Bundesrepublik Deutschland verglichen werden können. Wegen der aufgezeigten großen Bedeutung von Mehrfacharbeitslosigkeit für die Arbeitslosigkeitserfahrung einzelner Personengruppen und deren Beeinflussung durch arbeits-

marktpolitische Maßnahmen ist zu hoffen, daß in absehbarer Zeit eine entsprechende Untersuchung für das gesamte Bundesgebiet möglich wird.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf eine deskriptive Darstellung von Mehrfacharbeitslosigkeit, dadurch bedingter langfristiger Arbeitslosigkeit und resultierender Konzentration der Arbeitslosigkeit bei bestimmten demographischen Gruppen. Aufgrund des deskriptiven Charakters dieser Untersuchung muß die Interpretation der Ergebnisse etwas spekulativ bleiben. Auf die auch unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten interessante Frage nach dem Zusammenhang zwischen vergangener und zukünftiger Arbeitslosigkeit kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, deren Beantwortung muß weiterführenden Untersuchungen vorbehalten bleiben.

In dieser Arbeit wird für den Dreijahreszeitraum 1. April 1983 bis 31. März 1986²⁸ die Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk anhand der individualisierten Verlaufsdaten der amtlichen Vormerkstatistik analysiert, wobei die Abgänger aus der Arbeitslosigkeit²⁹ die Bezugsbasis bilden. Dabei wird nicht nach Abgang in Beschäftigung und Abgang in Nichtbeschäftigung unterschieden, da diese Unterscheidung aus erhebungstechnischen Gründen bei über 10 Prozent der Fälle nicht möglich ist.

Um einen ersten Einblick in die Struktur der Arbeitslosigkeit zu erhalten, werden die abgegangenen Arbeitslosigkeitfälle nach

- betroffenen Personen (Abgängern),
- durchschnittlicher Häufigkeit von Arbeitslosigkeit (Mehrfachkomponente) und
- durchschnittlicher Dauer einer Arbeitslosigkeitsspanne (in Tagen) unterteilt.

Der ausgewiesene jahresdurchschnittliche „Bestand“ an Arbeitslosen ergibt sich als Produkt dieser Komponenten und kann als mit der (abgeschlossenen) Spannendauer normiertes Maß der Abgänge aus dem Arbeitslosenregister eines Jahres interpretiert werden:

$\emptyset \text{ Bestand} = (\text{Betroffene Person} * \emptyset \text{ Häufigkeit} * \emptyset \text{ Spannendauer}) / T$, wobei T den Beobachtungszeitraum in Tagen angibt. Dieser hypothetische Durchschnittsbestand entspricht nur unter „stationären Bedingungen“³⁰ dem durchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen zu bestimmten Stichtagen, wie er in der Amtlichen Statistik ausgewiesen ist.

Bevor die Ergebnisse dieser Komponentenzerlegung für den Zeitraum 1. April 1983 bis 31. März 1986 dargestellt werden, soll zu Vergleichszwecken eine entsprechende Auswertung für das Jahr 1985 präsentiert werden. Da sich die Berechnung der Mehrfachkomponente nicht auf eine bestimmte Kohorte, sondern auf alle Abgänger im Zeitraum bezieht, kann sie *nicht* als die durchschnittliche Häufigkeit, mit der eine *bestimmte Person* arbeitslos wird, interpretiert werden³¹.

Im Arbeitsamtsbezirk haben im Jahr 1985 15.251 Personen das Arbeitslosenregister verlassen, die durchschnittliche Häufigkeit (Mehrfachkomponente), mit der diese arbeitslos wurden, hat 1,17, die mittlere

Spannendauer 118 Tage betragen. Daraus berechnet sich nach der obigen Formel ein jahresdurchschnittlicher „Bestand“ von 5.768 Arbeitslosen³². Für den Arbeitsamtsbezirk Linz hat der jahresdurchschnittliche Arbeitslosenbestand laut Amtlicher Statistik im Jahr 1985 6.227 Personen betragen (nach WISO 1987, S. 332) und liegt damit etwas über dem hypothetisch ermittelten. Diese Abweichung erklärt sich dadurch, daß die Annahme „stationärer Bedingungen“ bestenfalls annähernd erfüllt sein wird.

Im Beobachtungszeitraum wurden pro Jahr durchschnittlich knapp 18.000 Arbeitslosigkeitsfälle registriert, was ca. dem Dreifachen des hypothetischen jahresdurchschnittlichen „Bestands“ an Arbeitslosen und somit der Umschlagsdynamik am österreichischen Arbeitsmarkt

Tabelle 2:
Komponentenzerlegung für das Jahr 1985, Arbeitsamtsbezirk Linz

MERKMAL	PERSONEN		Ø HÄUFIG- KEIT	Ø DAUER	Ø BESTAND
	Anzahl	Prozent			
INSGESAMT	15.251	100,0	1,17	118	5.768
GESCHLECHT					
männlich	8.821	57,8	1,18	120	3.420
weiblich	6.430	42,2	1,16	115	2.348
ALTER					
bis 19 Jahre	1.733	11,4	1,18	74	413
20–24 Jahre	4.217	27,7	1,20	93	1.283
25–29 Jahre	2.552	16,7	1,16	123	995
30–49 Jahre	5.660	37,1	1,16	142	2.558
50–55 Jahre	800	5,2	1,15	164	414
über 55 Jahre	289	1,9	1,09	122	106
NATIONALITÄT					
Inländer	13.738	90,1	1,18	121	5.370
Ausländer	1.513	9,9	1,13	85	398
AUSBILDUNG					
un-/angelernt	10.373	68,0	1,16	120	3.892
Lehre	2.897	19,0	1,22	120	1.169
Mittlere Schule	826	5,4	1,14	103	265
Höhere Schule	832	5,5	1,13	103	265
Hochschule etc.	323	2,1	1,09	90	87
BERUFSGRUPPE					
Saisonberufe	4.178	27,4	1,21	100	1.387
Produktionsberufe	4.341	28,5	1,19	121	1.713
Dienstleistungsberufe	6.732	44,1	1,14	127	2.668

Quelle: Individualdaten der Vormerkstatistik für den Arbeitsamtsbezirk Linz, eigene Berechnungen.

(vgl. oben) entspricht. Der Wert der Mehrfachkomponente liegt unter dem von Pichelmann/Wagner für Österreich auf Basis der Leistungsbezieherstatistik berechneten Wert³³, die Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen sind auch hier relativ gering.

Wie bereits erwähnt, ist bei der Untersuchung von Mehrfacharbeitslosigkeit ein längerer Untersuchungszeitraum angebracht. Aus diesem Grund wird auf die Interpretation der in Tabelle 2 zusammengefaßten Ergebnisse verzichtet und gleich auf die Auswertung für den Dreijahreszeitraum in Tabelle 3 eingegangen. Daraus ist ersichtlich, daß im Dreijahreszeitraum knapp 30.000 Personen das Arbeitslosenregister verlassen haben und durchschnittlich ca. 1,7mal arbeitslos waren, wobei die durchschnittliche (abgeschlossene) Dauer einer Spanne 119 Tage betragen hat. Insgesamt wurden im Dreijahreszeitraum also ca. 50.000 (abgeschlossene) Arbeitslosigkeitsfälle registriert. Aus den in Tabelle 3 ausgewiesenen Komponenten ergibt sich ein jahresdurch-

Tabelle 3:

Komponentenzerlegung für den Zeitraum 83/4 bis 86/3
Arbeitsamtsbezirk Linz

MERKMAL	PERSONEN		Ø HÄUFIG- KEIT	Ø DAUER	Ø BESTAND
	Anzahl	Prozent			
INSGESAMT	29.148	100,0	1,69	119	5.342
GESCHLECHT					
männlich	16.340	56,1	1,82	118	3.209
weiblich	12.808	43,9	1,52	120	2.133
ALTER					
bis 19 Jahre	4.121	14,1	1,68	79	500
20-24 Jahre	7.815	26,8	1,73	99	1.218
25-29 Jahre	4.618	15,8	1,64	124	859
30-49 Jahre	10.547	36,2	1,70	139	2.290
50-55 Jahre	1.456	5,0	1,63	164	356
über 55 Jahre	591	2,0	1,38	159	118
NATIONALITÄT					
Inländer	26.228	90,0	1,67	122	4.858
Ausländer	2.920	10,0	1,86	98	484
AUSBILDUNG					
un-/angelernt	20.967	71,9	1,70	121	3.955
Lehre	4.507	15,5	1,87	118	910
Mittlere Schule	1.509	5,2	1,43	104	205
Höhere Schule	1.599	5,5	1,36	103	205
Hochschule etc.	566	1,9	1,28	100	66
BERUFSGRUPPE					
Saisonberufe	7.027	24,1	2,07	100	1.333
Produktionsberufe	8.721	29,9	1,72	124	1.696
Dienstleistungsberufe	13.400	46,0	1,47	129	2.312

Quelle: Vgl. Tabelle 2.

schnittlicher Bestand von 5.342 Arbeitslosen. Daß dieser deutlich unter dem oben für das Jahr 1985 ausgewiesenen liegt, weist auf die im Jahr 1985 verschlechterte Arbeitsmarktlage im Bezirk hin. Diese ist offenbar durch eine höhere jahresdurchschnittliche Anzahl an Arbeitslosigkeitsfällen bedingt, da die durchschnittliche Spannendauer im Beobachtungszeitraum konstant geblieben ist.

Die Untergliederung nach den wichtigsten demographischen Merkmalen in Tabelle 3 deckt interessante Unterschiede in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zwischen einzelnen Personengruppen auf. Entgegen gängigen Vorstellungen zeigen sich bei den Altersgruppen mit Ausnahme der über 55jährigen hinsichtlich der Mehrfachkomponente kaum Unterschiede. In der anglo-amerikanischen Literatur wird die hohe Betroffenheit Jugendlicher – wie erwähnt – damit begründet, daß diese ihre speziellen Fähigkeiten noch nicht richtig einschätzen können und daher zu Beginn der Erwerbskarriere öfter den Arbeitsplatz wechseln (vgl. für die USA z. B. Freeman/Wise 1982). Dies dürfte für die österreichische Situation keine Gültigkeit haben: Jugendliche sind – gemessen an der Mehrfachkomponente – nicht häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als ältere Arbeitnehmer, ein Ergebnis, das sich auch bereits für die BRD zeigte³⁴. Die im Vergleich mit anderen Ländern relativ niedrigere Betroffenheit Jugendlicher wird häufig mit institutionellen Unterschieden, insbesondere im Bereich des dualen Berufsbildungssystems, begründet. Da nach Abschluß der Lehre häufig der Dienstgeber gewechselt werden muß, erscheint dieses Argument angesichts der hohen Mehrfachkomponente bei den Lehrberufen nicht sehr überzeugend. Außerdem ist bei dieser Interpretation zu berücksichtigen, daß arbeitslose Jugendliche relativ häufig in Schulungsmaßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung abgehen und daher trotz fehlender Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten nicht als arbeitslos gezählt werden.

Die relativ niedrige Mehrfachkomponente der über 55jährigen läßt sich vermutlich damit begründen, daß Betroffene in dieser Altersgruppe häufiger vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, nachdem sie einmal arbeitslos geworden sind. Dabei sind vor allem Frühpensionierungen in der Metallbranche³⁵ wegen des großen Gewichts dieses Wirtschaftszweigs am Linzer Arbeitsmarkt von Bedeutung.

Ein etwas anderes Verlaufmuster zeigt sich bei der durchschnittlichen Spannendauer, die mit zunehmendem Alter deutlich ansteigt. Die Schwierigkeit der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben bei den 50- bis 55jährigen Arbeitslosen kommt dadurch zum Ausdruck, daß die durchschnittliche Spannendauer in dieser Altersklasse mehr als das Doppelte der Spannendauer der unter 20jährigen Jugendlichen beträgt. Es sei jedoch daran erinnert, daß die relativ niedrige Spannendauer letzterer nicht gleichbedeutend mit besseren Beschäftigungsmöglichkeiten sein muß.

Obwohl aufgrund fehlender Angaben über das Arbeitskräftepotential nach Altersgruppen im Arbeitsamtsbezirk keine altersspezifischen Betroffenheitsquoten berechnet werden können, läßt ein Vergleich der

Anteile der im Untersuchungszeitraum mindestens einmal arbeitslos gewordenen Personen in den einzelnen Altersgruppen doch darauf schließen, daß die Jugendlichen als Gruppe relativ stark von Arbeitslosigkeit betroffen waren. Dies gilt insbesondere für die Altersgruppe der 20- bis 24jährigen, was sich auch im hohen durchschnittlichen „Bestand“ dieser Altersgruppe zeigt und mittlerweile auch in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion zunehmend Beachtung findet (vgl. z. B. BMAS 1987, S. 46 f.)³⁶. Ein Grund für die hohe Betroffenheit dieser Gruppe kann in Schwierigkeiten beim Eintritt in das Beschäftigungssystem nach Abschluß einer Lehre bestehen. Diese Vermutung wird auch durch die relativ hohe Betroffenheit von Arbeitslosen mit abgeschlossener Lehre verstärkt.

Die ungünstige Entwicklung bei den Lehrberufen, die eine höhere Mehrfachkomponente als die un- und angelernten Arbeitslosen aufweisen, ist angesichts des ständig beklagten „Facharbeitermangels“ überraschend. Eine mögliche Begründung für das ungünstige Abschneiden dieser Gruppe könnte darin bestehen, daß es sich dabei eben um keine repräsentative Teilpopulation von Arbeitnehmern mit abgeschlossener Lehre, sondern um schwer vermittelbare Arbeitslose in bestimmten Lehrberufen handelt. Es ist aber natürlich auch möglich, daß der behauptete Facharbeitermangel, wenn überhaupt, nur in bestimmten Lehrberufen besteht.

Arbeitslose mit weiterführender Schulbildung weisen eine wesentlich niedrigere Mehrfachkomponente auf, wobei insbesondere das relativ gute Abschneiden der Personen mit „mittlerer Schule“ (z. B. Handelsschule) angesichts der häufig behaupteten Probleme in dieser Ausbildungskategorie überrascht. Am geringsten von Arbeitslosigkeit betroffen waren Hochschulabsolventen. Dies kann entweder darauf zurückzuführen sein, daß diese zwischen zwei Jobs nicht arbeitslos werden, oder überhaupt auf geringe Mobilität dieser Gruppe hinweisen. Hinsichtlich der durchschnittlichen Spannendauer zeigen sich zwischen den einzelnen Ausbildungskategorien nur geringe Unterschiede. Obwohl die durchschnittliche Spannendauer von Personen ohne Ausbildung praktisch jener der Arbeitslosen mit abgeschlossener Lehre entspricht, sind sie wegen ihres hohen Betroffenheitsrisikos am stärksten mit Arbeitslosigkeit belastet. Daß Arbeitnehmer ohne Ausbildung in der „Krise“ als erste von Entlassungen betroffen sind, zeigt sich in einem Anteil von über 70 Prozent dieser Gruppe an allen Abgängen. Das relativ ungünstige Abschneiden der Arbeitslosen mit abgeschlossener Lehre kann mit den „Selektionsstrategien“ der Firmen begründet werden. Da in der Krise den Firmen eine größere Auswahl von Bewerbern zur Verfügung steht, und sie daher die Selektion bei der Aufnahme neuer Mitarbeiter verschärfen (vgl. z. B. Hohn/Windorf 1982), werden häufig nur mehr arbeitslose Facharbeiter mit längerer Berufserfahrung und/oder Spezialkenntnissen aufgenommen.

Die deutlich höhere Mehrfachkomponente bei den Produktionsberufen relativ zu den Dienstleistungsberufen ergibt sich wahrscheinlich aus dem wesentlich größeren Angestelltenanteil bei letzteren, da Ange-

stellte bekanntlich ein wesentlich geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen. Hingegen zeigt sich hinsichtlich der durchschnittlichen Spannendauer zwischen beiden kein Unterschied. Am stärksten von Mehrfacharbeitslosigkeit waren erwartungsgemäß die Saisonberufe betroffen, allerdings weisen sie auch die niedrigste Spannendauer auf. Der für den Linzer Arbeitsmarkt auf den ersten Blick relativ hoch erscheinende Anteil von Arbeitslosen in Saisonberufen ist dadurch bedingt, daß diese zwar im Arbeitsamtsbezirk wohnhaft und daher hier registriert, aber zum Großteil – insbesondere im Gastgewerbe – außerhalb des Bezirks saisonell beschäftigt sind.

Das hinsichtlich der Mehrfachkomponente relativ bessere Abschneiden der Frauen, auch dieses Ergebnis entspricht der Situation in der BRD, läßt sich vermutlich damit erklären, daß sie sich nach einer

Tabelle 4:
Verteilung der Arbeitslosigkeitsspannen und kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit 1983/4 bis 1986/3 im Arbeitsamtsbezirk Linz

MERKMAL	Anzahl und Dauer der Arbeitslosigkeitsspannen								Ø Dauer pro Person
	eine Spanne		zwei Spannen		drei Spannen		vier* Spannen		
	Anteil	Σ Dauer	Anteil	Σ Dauer	Anteil	Σ Dauer	Anteil	Σ Dauer	
INSGESAMT	58,6	147	24,0	237	11,1	310	6,3	363	200
GESCHLECHT									
männlich	51,9	155	26,5	238	13,5	310	8,1	366	215
weiblich	67,1	140	20,8	235	8,0	310	4,1	355	182
ALTER									
bis 19 Jahre	58,1	85	24,5	159	11,3	235	6,1	292	133
20–24 Jahre	56,4	111	25,4	205	10,9	286	7,3	342	171
25–29 Jahre	61,0	145	22,7	250	10,4	330	5,8	408	204
30–49 Jahre	57,9	181	24,0	278	11,7	349	6,4	393	238
50–55 Jahre	61,3	244	22,5	295	11,2	305	5,0	347	267
über 55 Jahre	75,0	201	16,1	260	7,3	298	1,7	271	219
NATIONALITÄT									
Inländer	59,7	148	23,6	242	10,5	323	6,2	374	203
Ausländer	48,6	138	27,4	197	16,3	238	7,7	280	181
AUSBILDUNG									
un-/angelernt	57,3	157	25,0	236	11,4	306	6,3	354	206
Lehre	52,5	142	23,7	262	14,3	328	9,5	396	221
Mittlere Schule	71,8	114	18,6	189	6,3	319	3,3	353	149
Höhere Schule	73,3	107	20,1	211	4,8	293	1,8	300	140
Hochschule etc.	78,8	97	15,9	222	4,1	318	1,2	296	128
BERUFSGRUPPE									
Saisonberufe	43,2	135	27,0	215	17,7	286	12,1	336	208
Produktionsb.	55,9	157	25,7	242	11,7	320	6,6	381	213
Dienstltsb.	68,3	146	21,3	247	7,2	330	3,1	394	189

* vier oder mehr Spannen

Quelle: Vgl. Tabelle 2.

Arbeitslosigkeitsspanne bei ungünstiger Arbeitsmarktlage häufig in die „Alternativrolle“ als Hausfrau zurückziehen, hinsichtlich der durchschnittlichen Spannendauer zeigen sich allerdings keine geschlechtsspezifischen Unterschiede.

Die höhere Mehrfachkomponente der Ausländer, verbunden mit deren relativ niedrigen Spannendauer entspricht den Erwartungen, da Ausländer überwiegend auf Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen beschränkt sind, die einerseits kaum Beschäftigungssicherheit bieten, andererseits ohne längere Jobsuche gewechselt werden können.

Ein differenzierteres Bild der Entwicklung gruppenspezifischer Arbeitslosigkeit zeigt Tabelle 4, wo neben der Verteilung der Arbeitslosigkeitsspannen die kumulierte Dauer (in Tagen) in den einzelnen Klassen und die durchschnittliche Dauer pro Person (in Tagen) nach einzelnen Merkmalen ausgewiesen ist.

Im Dreijahres-Zeitraum waren über 40 Prozent aller von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen mehrmals arbeitslos, wobei über 17 Prozent mindestens drei, immerhin über 6 Prozent mindestens vier Spannen „erlitten“. Dabei zeigen sich zwischen den einzelnen Gruppen zum Teil erhebliche Unterschiede: So war z. B. knapp ein Viertel der Personen mit abgeschlossener Lehre mindestens dreimal arbeitslos, bei Arbeitslosen mit höherer Schulbildung lag dieser Anteil hingegen „nur“ bei ca. 6 Prozent. Bei Arbeitslosen in Saisonberufen war knapp ein Drittel – verglichen mit ca. 10 Prozent bei den Dienstleistungsberufen – mindestens dreimal arbeitslos, ca. 12 Prozent weisen bei den Saisonberufen mindestens vier Spannen auf. Zwischen den Altersgruppen zeigen sich mit Ausnahme der über 55jährigen kaum Unterschiede in der Verteilung der Arbeitslosigkeitsspannen: Der Anteil der Jugendlichen mit mindestens drei Spannen entspricht mit ca. 17 Prozent ziemlich genau dem der Erwachsenen bis zum 55. Lebensjahr.

Zur Beurteilung der Arbeitsmarktsituation einzelner Gruppen ist weder die isolierte Betrachtung der Mehrfachkomponente noch der durchschnittlichen Spannendauer ausreichend. Die zeitliche Gesamtbelastung durch Arbeitslosigkeit im Dreijahres-Zeitraum vermittelt ein aufschlußreicherer Bild über die Arbeitsmarktsituation einzelner Gruppen. Diese wird in Tabelle 4 durch die kumulierte Dauer, die mit einer bestimmten Anzahl von Arbeitslosigkeitsspannen verbunden ist, und durch die durchschnittliche Dauer pro Person erfaßt.

Wie Tabelle 4 zeigt, steigt die kumulierte Dauer bei Mehrfacharbeitslosigkeit stark an: Bei zwei (abgeschlossenen) Spannen im Beobachtungszeitraum beträgt die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer das Doppelte der in Tabelle 3 ausgewiesenen durchschnittlichen Spannendauer von 119 Tagen, bei drei Spannen immerhin noch 310 Tage. Erst bei vier oder mehr Spannen steigt die kumulierte Dauer deutlich unterproportional, beträgt aber insgesamt immer noch ein ganzes Jahr. Häufige Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bedeutet daher, daß ein erheblicher Teil der Zeit arbeitslos verbracht wird: Die durchschnittliche Dauer pro Person hat im Dreijahres-Zeitraum immerhin 200 Tage betragen, ein

Arbeitsloser mit mindestens vier Spannen war ein Drittel der Zeit ohne Arbeit.

Über einen längeren Zeitraum macht sich häufige Betroffenheit von Arbeitslosigkeit also in einem starken Anstieg der kumulierten Dauer bemerkbar. Daß dieser Zusammenhang innerhalb eines Jahres nicht erfaßt werden kann, wird durch folgende Angaben illustriert. Im Jahr 1985 z. B. hat bei einer mittleren Spannendauer von 118 Tagen (vgl. Tabelle 2) die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer bei zwei (abgeschlossenen) Spannen durchschnittlich 163 Tage, bei drei Spannen 199 Tage, bei vier oder mehr Spannen aber „nur“ 166 Tage betragen. Abgänger des Jahres 1985 ohne erneute Spanne waren durchschnittlich 132 Tage arbeitslos, die mittlere Dauer pro Person hat sich mit 138 Tagen davon praktisch nicht unterschieden.

Aus Tabelle 4 wird wieder die ungünstige Situation bei älteren Arbeitslosen und bei Betroffenen mit Lehrabschluß ersichtlich. Die mittlere Dauer pro Person war in der Altersgruppe der 50- bis 55jährigen exakt doppelt so hoch wie bei den unter 20jährigen Arbeitslosen. Aber auch die Altersklasse der 30- bis 49jährigen war im Untersuchungszeitraum mit knapp 8 Monaten – ähnlich wie in der BRD – überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Die relativ niedrige kumulierte Dauer bei den Jugendlichen ist vor allem durch deren wesentlich kürzere durchschnittliche Spannendauer bedingt. Obwohl der Anteil der Arbeitslosen mit mindestens vier Spannen bei den unter 20jährigen Jugendlichen mit 6,1 Prozent annähernd jenem der 30- bis 49jährigen entsprach, waren erstere im Untersuchungszeitraum um immerhin drei Monate kürzer arbeitslos. Auch hier zeigt sich eine gewisse Parallele zur Entwicklung in der BRD. Die Arbeitslosigkeitserfahrung Jugendlicher in beiden Ländern unterscheidet sich damit deutlich von der Situation in anderen Ländern der OECD, wo Jugendliche eine vergleichbare Belastung mit Arbeitslosigkeit wie Erwachsene aufweisen (vgl. OECD 1985). Aus dem oben genannten Grund ist die kürzere kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer Jugendlicher im Arbeitsamtsbezirk allerdings nicht unbedingt gleichzusetzen mit besseren Beschäftigungsmöglichkeiten dieser Altersgruppe.

Die schwierige Lage bei den Arbeitslosen mit abgeschlossener Lehre zeigt sich auch darin, daß immerhin knapp 10 Prozent dieser Gruppe im Dreijahres-Zeitraum mindestens vier Spannen „erlitten“ und dabei durchschnittlich ca. 400 Tage arbeitslos waren. Damit schnitt diese Gruppe im Untersuchungszeitraum noch deutlich schlechter ab als die un- und angelernten Arbeitslosen, während Abgänger mit höherer Schulbildung kaum von langfristiger Arbeitslosigkeit betroffen waren. Die hohe Mehrfachkomponente bei den Lehrberufen führt dazu, daß diese Gruppe die höchste kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer zu tragen hat.

Der überwiegende Teil der Arbeitslosen mit häufiger Betroffenheit findet sich erwartungsgemäß in den Saisonberufen, wo knapp ein Drittel aller Betroffenen im Dreijahreszeitraum mindestens drei Spannen aufweist. Bei den Produktionsberufen war immerhin noch jeder

sechste, bei den Dienstleistungsberufen jeder zehnte Betroffene mindestens dreimal arbeitslos. Da die höhere Mehrfachkomponente in den Saisonberufen durch deren relativ niedrige Spannendauer kompensiert wird, gleicht sich die mittlere Dauer pro Person zwischen den Berufsgruppen weitgehend an. Zu einer weitgehenden Angleichung bei der mittleren personenbezogenen Dauer kommt es auch zwischen Männern und Frauen bzw. zwischen Inländern und Ausländern.

Von Interesse für die Beurteilung der Arbeitsmarktsituation einzelner Arbeitslosengruppen ist auch der Anteil, den langfristig Arbeitslose zur insgesamt von einer Gruppe verursachten Arbeitslosigkeit beitragen. In Tabelle 5 sind für den Dreijahreszeitraum und die wichtigsten demographischen Merkmale Angaben zur Langzeitarbeitslosigkeit unter Berücksichtigung der Mehrfachkomponente zusammengefaßt. Langzeitarbeitslosigkeit wurde im Dreijahreszeitraum als *kumulierte*

Tabelle 5:
Langzeitarbeitslosigkeit und Konzentration der Arbeitslosigkeit
1983/4 bis 1986/3 im Arbeitsamtsbezirk Linz

MERKMAL	Langzeit-AL		Anteil LZ-AL	Anteil LZ-AL	Anteil LZ-AL
	Anzahl	Proz.	an allen Abgängern	an AL-Dauer aller Abgänger	mit Mehrfach-AL
INSGESAMT	3.853	100,0	13,2	41,0	72,2
GESCHLECHT					
männlich	2.547	66,1	15,6	45,2	74,0
weiblich	1.306	33,9	10,2	34,7	68,6
ALTER					
bis 19 Jahre	222	5,8	5,4	20,7	84,7
20-24 Jahre	793	20,6	10,2	33,0	82,2
25-29 Jahre	663	17,2	14,4	41,5	72,7
30-49 Jahre	1.805	46,8	17,2	47,1	71,1
50-55 Jahre	279	7,2	19,3	53,3	53,4
über 55 Jahre	91	2,4	15,4	51,5	30,8
NATIONALITÄT					
Inländer	3.634	94,3	13,9	42,6	72,0
Ausländer	219	5,7	7,5	25,0	76,3
AUSBILDUNG					
un-/angelernt	2.788	72,3	13,3	40,5	70,3
Lehre	806	20,9	18,0	48,6	81,9
Mittlere Schule	106	2,7	7,0	29,5	65,1
Höhere Schule	118	3,1	7,4	32,5	61,0
Hochschule etc.	35	1,9	6,2	29,8	62,9
BERUFSGRUPPE					
Saisonberufe	1.011	26,2	14,4	39,6	83,0
Produktionsberufe	1.283	33,3	14,8	44,2	71,6
Dienstleistungsberufe	1.559	40,5	11,7	39,5	65,7

Quelle: Vgl. Tabelle 2.

Dauer aller in diesem Zeitraum abgeschlossene Arbeitslosigkeitsspannen von über 12 Monaten definiert³⁷.

In der ersten Spalte von Tabelle 5 stehen die Anzahl der Langzeitarbeitslosen (LZ-AL) und deren Anteile (in Prozent) in den einzelnen Gruppen. In der zweiten Spalte ist für die einzelnen Arbeitslosengruppen der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Abgängern im Dreijahres-Zeitraum angegeben. In der dritten Spalte ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der gesamten Arbeitslosigkeitsdauer, das ist die im Dreijahres-Zeitraum insgesamt arbeitslos verbrachte Zeit, ausgewiesen. In der letzten Spalte ist schließlich der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit Mehrfacharbeitslosigkeit angegeben.

Aus Tabelle 5 ist ersichtlich, daß im Dreijahres-Zeitraum 3.853 Personen, das sind 13,2 Prozent der Abgänger, über ein Jahr arbeitslos waren. Die starke Konzentration der Arbeitslosigkeit, die durch die Mehrfachkomponente entscheidend beeinflußt wird, zeigt sich darin, daß auf diese ca. 13 Prozent Langzeitarbeitslosen 41 Prozent der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit entfallen sind. Dabei resultierte bei einem Großteil (72,2 Prozent) langfristige Arbeitslosigkeit aus mehrmaliger Betroffenheit.

Bei der Untergliederung nach einzelnen Gruppen fällt wieder der hohe Anteil Langzeitarbeitsloser bei den älteren Arbeitslosen und bei den Betroffenen mit Lehrabschluß auf. In der Altersgruppe der 50- bis 55jährigen war im Dreijahreszeitraum jeder fünfte über ein Drittel der Zeit ohne Arbeit, während bei den Jugendlichen unter 20 Jahren nur jeder zwanzigste langfristig arbeitslos war. Entsprechend verursachten Langzeitarbeitslose bei ersteren über 50 Prozent, bei letzteren nur ca. 20 Prozent der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit. Die ungünstige Situation der Arbeitslosen mit Lehrabschluß zeigt sich erneut darin, daß der Anteil Langzeitarbeitsloser mit 18 Prozent knapp das Dreifache des Anteils der Hochschulabsolventen betragen hat und noch über dem Anteil bei den un- und angelernten Arbeitslosen lag. Knapp die Hälfte der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit wurde in dieser Gruppe von Langzeitarbeitslosen verursacht.

Zusammenfassend läßt sich somit folgendes Ergebnis festhalten: Im Dreijahres-Zeitraum 1983/4 bis 1986/3 hat Mehrfacharbeitslosigkeit in erheblichem Umfang zu langer kumulierter Arbeitslosigkeitsdauer beigetragen, bei einigen Arbeitslosengruppen war ein erheblicher Teil der Betroffenen mindestens ein Drittel der Zeit arbeitslos. Mißt man die Arbeitslosigkeitsbelastung einzelner Gruppen an der von ihnen in diesem Zeitraum erlittenen kumulierten Dauer, können ältere Arbeitslose und Personen mit Lehrabschluß, die im Untersuchungszeitraum überraschenderweise noch stärker als un- und angelernte Arbeitslose belastet waren, als „Problemgruppen“ bezeichnet werden.

6. Schlußfolgerung

Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, führt die Vernachlässigung von Mehrfacharbeitslosigkeit zu einer gravierenden Unterschätzung der Arbeitslosigkeitsbelastung, die einzelne Gruppen über einen längeren Zeitraum zu tragen haben. Dies hat sowohl Implikationen für die Relevanz neuerer Ansätze zur Erklärung von Arbeitslosigkeit als auch für die Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die in dieser Arbeit präsentierten empirischen Ergebnisse widersprechen der „dynamischen Sicht“ der Arbeitslosigkeit. Entgegen der impliziten Annahme des „Labor Turnover“-Ansatzes, verteilen sich die vielen relativ kurzen Arbeitslosigkeitsspannen sehr ungleich auf die Erwerbstätigen. Über einen längeren Zeitraum führt mehrmalige Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei einigen Personengruppen dazu, daß ein erheblicher Teil der Zeit arbeitslos verbracht wird. Entsprechend kommt es bei Mehrfacharbeitslosigkeit zu einer starken Konzentration der Arbeitslosigkeit, was mit der „dynamischen Sicht“ unvereinbar ist. Aus diesem Grund greift auch die ursprüngliche Kritik an der „dynamischen Sicht“ zu kurz, da sich deren wesentlicher Kritikpunkt auf den Nachweis beschränkt, daß ein erheblicher Teil der insgesamt arbeitslos verbrachten Zeit von einzelnen Arbeitslosigkeitsfällen mit langer Episodendauer verursacht wird. Die Kritik am „Labor-Turnover“-Ansatz müßte aber auch den Sachverhalt berücksichtigen, daß ein beträchtlicher Teil der Arbeitslosigkeit auf Mehrfacharbeitslose entfällt.

Entgegen gängigen Vorstellungen ist häufige Betroffenheit von Arbeitslosigkeit nicht auf die typischen „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt beschränkt, auch erwachsenen Männer und Personen mit abgeschlossener Lehre sind stark davon betroffen. Wie außerdem die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt hat, stellt Arbeitslosigkeit kein isoliertes Ereignis in der Erwerbskarriere eines Betroffenen dar, da im Anschluß an Arbeitslosigkeit häufig eine Destabilisierung in der Erwerbsbiographie eintritt. Aus den genannten Gründen sollten daher in Zukunft bei der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stärker als bisher Ursachen und Folgen multipler Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden.

Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Hinweise möchte ich meinen ehemaligen Kollegen Rudolf Ebmer und Martin Riese, für seine Hilfe bei der Datenaufbereitung Ernst Ambichl danken. Teile der Arbeit entstanden während meiner Tätigkeit beim Forschungsschwerpunkt S 44 an der Universität Linz, der vom Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanziell unterstützt wird.
- 2 Individualisierte Verlaufsdaten von Arbeitslosen werden im Rahmen der Leistungsbezieherstatistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger bzw. der Vormerkstatistik des BMAS, die alle vorgemerkten Arbeitslosen im Bundesgebiet umfaßt,

- erhoben. Bei der Auswertung der Leistungsbezieherstatistik von Pichelmann/Wagner (1984) wird nur die Mehrfachkomponente innerhalb eines Jahres berechnet.
- 3 Zum Vergleich: In Österreich wurden im Jahr 1984 ca. 0,2 Prozent, in der BRD ca. 0,7 Prozent und in Schweden über 2 Prozent des BIP für Maßnahmen im Rahmen der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ ausgegeben (vgl. Scharpf 1987, Abb. 10.1, S. 284).
 - 4 Ein Indiz dafür ist der Versuch des Sozialministers, die Beamten an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Form einer sogenannten „Solidaritätsabgabe“ zu beteiligen. Aufgrund des heftigen Widerstands der Beamten ist dieser Vorschlag mittlerweile wieder in der Versenkung verschwunden.
 - 5 Allerdings kam in letzter Zeit auch vereinzelt Kritik an den sogenannten „Aussetzungsverträgen“, die praktisch mit einer Subventionierung der arbeitslos verbrachten Zeit außerhalb der Saison verbunden sind, auf; vgl. z. B. „Die Presse“ vom 29. Mai 1985, S. 8: „Sozialminister bremst Aussetzungsverträge“.
 - 6 Das „Akademikertraining“, bei dem bestimmte Arbeitsplätze für Hochschulabsolventen (Berufsanfänger) in der Regel für ein Jahr von der Arbeitsmarktverwaltung mit ca. 6.000 Schilling monatlich subventioniert werden, soll allerdings den Einsparungsmaßnahmen im Rahmen der Budgetsanierung zum Opfer fallen.
 - 7 Die „Betroffenheitsquote“ gibt das Verhältnis der während einer bestimmten Periode arbeitslos gewordenen Personen und den Erwerbstätigen (= Summe aus Beschäftigten und Arbeitslosen) an. Sie kann als die „Wahrscheinlichkeit“, in der Periode arbeitslos zu werden, interpretiert werden.
 - 8 So war z. B. Langzeitarbeitslosigkeit im Rahmen der „Aktion 8000“ bis zum 1. Juli 1987 bei Arbeitslosen unter 25 Jahren mit 3 Monaten, über 25 Jahren mit 6 Monaten definiert. Im Zuge der Einsparungsmaßnahmen im Sozialbereich wurden diese Grenzen auf 6 bzw. 12 Monate angehoben (telefonische Auskunft vom Landesarbeitsamt Oberösterreich).
 - 9 Dies deshalb, weil ein langfristig Arbeitsloser offenbar mit einer größeren Wahrscheinlichkeit bei einer Stichtagserhebung erfaßt wird. Daraus ergibt sich auch die bekannte Tatsache, daß die mittlere Dauer eines Stichtagsbestandes im allgemeinen über der vollendeten Dauer der Zu- bzw. Abgänge in bzw. aus der Arbeitslosigkeit liegt (vgl. genauer Riese 1986, S. 30 f., S. 47).
 - 10 Die Kontroverse über die Wirksamkeit der Fiskalpolitik, die zu Beginn der 60er Jahre zwischen dem zu dieser Zeit „keynesianisch“ inspirierten „Council of Economic Advisers“ und den „Strukturalisten“ in den USA ausgetragen wurde, ist z. B. in Hardes (1976, S. 77 ff.) beschrieben.
 - 11 Eine lesbare Zusammenfassung verschiedener Varianten der „job search“-Theorie bietet Pissarides (1985), kritisch zum Erklärungswert dieses Ansatzes äußert sich Rothschild (1979).
 - 12 So stellt z. B. Feldstein (1973, S. 9) hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation in den USA zu Beginn der 70er Jahre fest: „The current structure of unemployment in the American economy is not compatible with the traditional view of a hard core of unemployed who are unable to find jobs.“
 - 13 In Europa würden vermutlich die ausländischen Arbeitskräfte in unqualifizierten Jobs die Rolle der rassischen Minderheiten einnehmen.
 - 14 Eine Zusammenfassung der wichtigsten dieser Untersuchungen findet sich in Steiner (1985, S. 54 ff.).
 - 15 „The central problem seems to be that some groups in the labor force have rates of unemployment that are far in excess of the rates that would accord with the hypothesis that the unemployed are making a normal transition from one job to another. Some groups exhibit what seems to be a pathological instability in holding jobs.“ (Hall 1970, S. 389)
 - 16 Bei „temporary layoffs“ handelt es sich um vorübergehende Entlassungen in einen firmeneigenen Arbeitskräfte-Pool mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung. Es wird unterstellt, daß sowohl der Arbeitnehmer als auch die Firma ein Interesse an der Stabilisierung des Lohnes hat. Da ein betroffener Arbeitnehmer während der Arbeitslosigkeit einen Teil des entgangenen Einkommens aus der Arbeitslosenunterstützung erhält, kann es für beide optimal sein, saisonelle oder zyklische Schwankungen der Nachfrage in dieser Form auszugleichen (vgl. z. B. Feldstein 1973, S. 33 ff.). Diese Arbeitskontrakte weisen offensichtlich eine gewisse

Ähnlichkeit zu den sogenannten „Aussetzungsverträgen“, die in Österreich vor allem in den Saisonberufen auftreten, auf.

- 17 Dabei ist auch an eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums für die Bemessungsgrundlage der Arbeitslosenunterstützung gedacht, wodurch „der Anreiz vermieden werden (soll), daß nur kurze Zeit im Jahr mit sehr hohem Einkommen gearbeitet und in der schwächeren Saison eine hohe Unterstützung bezogen wird“. (Butschek 1987, S. 471)
- 18 So wird z. B. von Feldstein (1973, S. 14 ff.) ein negativer Effekt der Mindestlohn-Gesetzgebung auf die Beschäftigungschancen Jugendlicher behauptet, da durch jene die Ausbildung Jugendlicher „on the job“ wegen zu hoher Kosten verhindert werde.
- 19 Diese Argumentation setzt hinsichtlich des Arbeitnehmerverhaltens allerdings voraus, daß entsprechender Ersatz auch vorhanden ist, was bei einem allgemeinen Mangel an Arbeitsplätzen, wie dies für eine Rezession typisch ist, eine zweifelhafte Annahme darstellt.
- 20 Clark/Summers (1979, S. 14) fassen ihre Kritik an der „dynamischen Sicht“ des Arbeitsmarktgeschehens wie folgt zusammen: „The central thesis of this paper is that most unemployment, even in tight labor markets, is characterized by relatively few persons who are out of work a large part of the time. We find that ‘normal turnover’, broadly defined, can account for only a small part of measured unemployment. Much of observed joblessness is due to prolonged periods of inability or unwillingness to locate employment. These conclusions appear to hold at all points in the business cycle for almost all demographic groups. They suggest the need for a reexamination of theoretical models and policy recommendations that feature a dynamic portrayal of unemployment.“
- 21 Dabei handelt es sich nicht um eine Komponentenzerlegung des Arbeitslosenbestandes im üblichen Sinne, da die „betroffenen Personen“ bei Pichelmann/Wagner weder mit den Zugängern noch mit den Abgängern eines Jahres identisch sind, und sich die berechnete durchschnittliche Episodendauer nicht auf abgeschlossene Arbeitslosigkeitsspannen bezieht. Ihre Bezugsgröße ist die sogenannte „Anwesenheitsmasse“, das sind alle Fälle bzw. Personen, die im Beobachtungszeitraum in Erscheinung getreten sind.
- 22 Das Panel enthält neben dieser Abgänger-Stichprobe auch noch eine repräsentative Stichprobe der Arbeitslosen vom November 1977 (Bestands-Stichprobe) und als Kontrollgruppe eine repräsentative Stichprobe von Personen, die im Jänner 1978 beschäftigt waren (Beschäftigten-Stichprobe). Die Ergebnisse zu den Erwerbskarrieren dieser Vergleichsgruppen sind weiter unten zusammengefaßt.
- 23 Die Ergebnisse der Paneluntersuchung sind für die Abgänger-Stichprobe ausführlich in Büchtemann/Brasche (1985, S. 22 ff.) referiert.
- 24 Dieser Mittelwert bezieht sich allerdings nur auf Personen mit einer zusätzlichen Spanne im Zeitraum 1978 bis 1982. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist außerdem zu beachten, daß der Einfluß der Saisonberufe auf die Mehrfachkomponente bei den Berechnungen nicht berücksichtigt wurde.
- 25 Büchtemann/Brasche (ebenda, S. 30) charakterisieren die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffene „Problemgruppe“ wie folgt: „The typical worker experiencing multiple spells appears to be an unqualified middle-aged male blue collar worker frequently changing from one unattractive low skill job to the other.“
- 26 Die Autoren unterscheiden zwischen „durchgehend stabiler Wiedereingliederung“, die sie auf die Abgänger vom Herbst 1977 beziehen, die im Untersuchungszeitraum 1978 bis 1982 durchgehend berufstätig waren, und „Stabilisierung“, die nach ihrer Klassifikation auf Personen zutrifft, „die zumindest nach anfänglichen Schwierigkeiten in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums 1980 bis 1982 ohne Unterbrechung berufstätig waren . . .“. (ebenda, S. 264)
- 27 Bezugsbasis sind die Personen, die im Jahr 1982 noch im Erwerbsleben standen, d. h. entweder beschäftigt oder auf Arbeitssuche waren, und bei den Arbeitslosen nur jene, die bis Ende 1978 mindestens einmal wieder eine Beschäftigung aufgenommen hatten (vgl. Büchtemann/von Rosenblatt, S. 269).
- 28 Die Datenbasis umfaßt den Zeitraum 1. Jänner 1983 bis 10. Juni 1986 (Stichtag), das erste Quartal 1983 wurde nicht in die Untersuchungsperiode einbezogen, da es wegen der Umstellung auf EDV-mäßige Erfassung zu Jahresanfang 1983 in diesem Quartal zu

- einer Untererfassung der arbeitslosen Fälle gekommen ist. Die Daten wurden dem Forschungsschwerpunkt S 44 an der Universität Linz vom BMAS freundlicherweise zur Verfügung gestellt. Ich möchte Herrn Mag. L. Flaschberger vom BMAS für seine Hilfe bei der Datenbeschaffung herzlich danken.
- 29 Diese haben gegenüber den Zugängern u. a. den Vorteil, daß die mittlere vollendete Spanndauer exakt berechnet werden kann. Diese muß bei den Zugängern geschätzt werden, da zum Stichtag in der Regel noch nicht alle Fälle abgeschlossen sind (vgl. dazu z. B. Steiner 1987).
 - 30 „Stationäre Bedingungen“ liegen dann vor, wenn das Niveau der Zugänge und die Verteilung der vollendeten Dauer in jeder Kohorte über die Zeit konstant bleiben.
 - 31 Außerdem ist zu beachten, daß in die Berechnung der Mehrfachkomponente nur abgeschlossene Arbeitslosigkeitsspannen eingehen. Spannen, die kürzer als einen Monat (z. B. wegen Krankheit) unterbrochen waren, wurden zusammengefaßt, da sie unter inhaltlichen Gesichtspunkten eine Einheit darstellen.
 - 32 Da die ausgewiesenen Werte für die $\emptyset$ Häufigkeit und die $\emptyset$ Spanndauer in Tabelle 2 gerundet sind, stimmt der ausgewiesene $\emptyset$ Bestand mit jenem, der mittels der angegebenen Formel berechnet werden kann, nicht exakt überein.
 - 33 Es sei daran erinnert, daß sich die Berechnungen von Pichelmann/Wagner auf die sogenannte „Anwesenheitsmasse“ beziehen. Zum Vergleich: Für die BRD wurde in einer älteren Untersuchung vom IAB Nürnberg die Mehrfachkomponente auf Basis der Zugänger eines Jahres mit 1,2 berechnet.
 - 34 Der Vergleich mit der BRD bezieht sich hier und im folgenden immer auf die in Abschnitt 4 referierten Ergebnisse der Paneluntersuchung.
 - 35 Männer ab dem 57. und Frauen ab dem 52. Lebensjahr, die im Wirtschaftszweig „Unternehmungen der eisenerzeugenden Industrie“ beschäftigt waren, bevor sie arbeitslos wurden, haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Sonderunterstützung zur Überbrückung der Zeit bis zum Anfall der Frühpension (vgl. z. B. Berger 1986, S. 189 f.). Während dieser Zeit stehen diese Personengruppen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.
 - 36 Zum Vergleich: Auf Basis der Leistungsbezieherstatistik haben Erath et al. (1987, S. 161) z. B. für das Jahr 1985 eine durchschnittliche Betroffenheitsquote von 15 Prozent berechnet, verglichen mit 21 Prozent bei den 15- bis 19jährigen und 23 Prozent bei den 20- bis 24jährigen.
 - 37 Eine vor dem 1. April 1983 zugewandene und im Untersuchungszeitraum abgewandene Arbeitslosigkeitsspanne geht daher mit ihrer gesamten Dauer in die Berechnung ein.

Literatur

- Berger, J. (1986): Einführung in das Österreichische Arbeits- und Sozialrecht (3. Auflage). Wien 1986
- Biffi, G. (1985): Aspekte des Strukturwandels der Arbeitslosigkeit in Österreich; MB 12/1985 des WIFO, S. 761–773
- BMAS (1987): Bericht über die Soziale Lage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Wien 1987
- Brinkmann, Ch. (1984): Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit – Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung; Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 4/84, S. 454–473
- Büchtemann, Ch. F./Brasche, U. (1985): Recurrent unemployment – longitudinal evidence for the Federal Republic of Germany; SAMF Arbeitspapier 1985-3; Paderborn 1985
- Büchtemann, Ch. F./von Rosenblatt, B. (1983): Kumulative Arbeitslosigkeit – Wiedereingliederungsprobleme Arbeitsloser bei anhaltend ungünstiger Beschäftigungslage; MittAB 3/83, S. 262–275
- Butschek, F. (1987): Arbeitslosenraten nach Wirtschaftsklassen; MB 7/1987 des WIFO, S. 467–471

- Clark, K./Summers, L. (1979): Labor market dynamics and unemployment: A reconsideration; *Brookings Papers on Economic Activity* 1/1979, S. 13–72
- Ebmer, R. (1987): Konzentration und Dauer von Arbeitslosigkeit in Österreich: Auswertung der offiziellen Datenlage; in: K. W. Rothschild/G. Tichy, *Arbeitslosigkeit und Arbeitsangebot in Österreich*. Wien/New York 1987
- Ebmer, R./Steiner, V. (1987), *Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich*; WISO 1987/1, S. 23–42
- Erath, E./Frühstück, E./Laschitz, M./Wagner, M. (1987): *Ungleiche Lasten: Die Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich 1979–1985*; in: BMAS (Hrsg.), *Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik*. Wien 1987
- Feldstein, M. (1973): The economics of the new unemployment; *The Public Interest* 1973/1, S. 3–43
- Franz, W. (1986): Neuere mikroökonomische Analysen des Arbeitsmarktgeschehens; in: Schelbert-Syfrig et al. (Hrsg.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*. Bern und Stuttgart 1986
- Freeman, R. B./Wise, D. A. (1982): The youth labor market problem: Its Nature, causes, and consequences; in: R. B. Freeman/D. A. Wise, *The youth labor market problem*. Chicago 1982
- Hall, R. (1970): Why is the unemployment rate so high at full employment? *Brookings Papers on Economic Activity* 1970/3, S. 369–402
- Hardes, H. D. (1977): Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse; in: B. Külpe/H.-D. Haas (Hrsg.), *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft*. Berlin 1977
- Hohn, H.-W./Windorf, P. (1982): *Selektion und Qualifikation – die betriebliche Personalauswahl in der Krise*, IIM/LMP 82-28. Berlin 1982
- Meidner, R. (1987): Die Erfolgsgeschichte des Schwedischen Modells und dessen Probleme; in: Matzner, E. et al. (Hrsg., 1987). *Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*. Berlin 1987
- OECD (1985): *Moving in and out of unemployment: the incidence and patterns of recurrent unemployment in selected OECD countries*; *Employment Outlook*, Paris 1985
- Pichelmann, K./Wagner, M. (1984): *Die Struktur steigender Arbeitslosigkeit*; *Wirtschaft und Gesellschaft* 1984/2, S. 189–220
- Pissaridis, Ch. A. (1985): Job search and the functioning of labour markets; in: D. Carline et al. (eds.), *Surveys in Economics: Labour Economics*. London/New York 1985
- Riese, M. (1986): *Die Messung der Arbeitslosigkeit*. Berlin 1986
- Rothschild, K. W. (1978): Arbeitslose: Gibt's die? *Kyklos* 1978, S. 21–35
- Scharpf, F. W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das Modell Deutschland im Vergleich*; Frankfurt/New York 1987
- Sengenberger, W. (1978, Hrsg.): *Der gesplittete Arbeitsmarkt. Probleme der Arbeitsmarktsegmentation*; Frankfurt/New York 1978
- Steiner, V. (1985): Bestimmungsfaktoren des Abgangsverhaltens aus der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsplatzwechsels; *Forschungsbericht Nr. 2 des Forschungsschwerpunkts* S 44. Linz 1985
- Steiner, V. (1987): Ereignisanalyse. Ein Instrument zur Analyse dynamischer Arbeitsmarktprozesse – dargestellt am Beispiel des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit; *Forschungsbericht Nr. 15 des Forschungsschwerpunkts* S 44. Linz 1987
- WISO (1987): *Daten zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung*; WISO 2/3. Linz 1987

Dezentralisierung und regionalpolitische Entwicklung in Schweden*)

Peter Kreisky

Die öffentliche Verwaltung Schwedens hatte traditionell eine starke zentralistische und sektorierte Struktur. Die Aufgabenbereiche wurden von der Staatsverwaltung bis hinunter zur Kommunalverwaltung meistens mit Hilfe von zentralstaatlichen Detailregelungen geplant und organisiert. Hinter dieser Struktur stand seit Beginn der sozialdemokratischen Ära in den dreißiger Jahren die Konzeption des Wohlfahrtsstaates, der Bevölkerung ein hohes Maß an öffentlichen Leistungen in allen Landesteilen möglichst gleichmäßig zukommen zu lassen. Nachteile dieser Entwicklung waren eine Tendenz zu einem gewissen bürokratischen und technokratischen Absolutismus, die von einer Symbiose wirtschaftlicher und administrativer Konzentrations- und Rationalisierungsinteressen und den Strukturen traditioneller Verwaltungsorganisation ausging.

Dieser negative Zug des „Schwedischen Modells“ wurde in der Kritik an der „Wohlfahrtsdiktatur“ stark überzeichnet, da wichtige Einrichtungen wie Ombudsleute, die grundsätzliche Verpflichtung zur Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns, eine kritisch pluralistische Medienlandschaft sowie die tief verwurzelte Tradition der demokratischen „Volksbewegungen“ (Folkrörelser) als Korrektive gegen technokratisch-administrative Neigungen zur Allmacht bestehen. Die großen gesellschaftlichen Organisationen werden nicht frei von einem gewissen Pathos als „Folkrörelser“ bezeichnet, worunter die starken Traditionen der Arbei-

*) Für Hilfe bei der Beschaffung von Literatur bzw. Durchsicht des Manuskripts danke ich vor allem Ulla Björnberg (Univ.-Doz., Europ. Koordinationszentrum für sozialwissenschaftliche Forschung und Dokumentation, Wien, vorm. ERU Stockholm), Thomas Fürth (Univ.-Doz., Forschungsrat Stockholm), Catherin von Heidenstam (Schwedische Botschaft Wien), Bernd Hofmaier (Swedish Center for Working Life, Stockholm).

terbewegung, der Erwachsenenbildung, der Konsum- und Agrargenossenschaften, der freikirchlichen Strömungen u. a. m. verstanden werden. In der schwedischen Öffentlichkeit wurde seit den späten sechziger Jahren zunehmend Kritik an verschiedenen Merkmalen und Phänomenen des schwedischen Modells artikuliert: An einer gewissen rationalistischen Gleichförmigkeit und Kälte der Lebensverhältnisse, an der hohen Steuern- und Abgabenbelastung, an der zunehmenden Konzentration der Bevölkerung in den Ballungsräumen u. a.

Die Parallelität organisatorischer Reformprozesse in Großkonzernen und im öffentlichen Sektor ist Ausdruck eines gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels, der eine Reihe von Ursachen hat, wie zum Beispiel im wirtschaftlichen Bereich die Ausweitung und Differenzierung der Produktion und der Dienstleistungen, steigendes Ausbildungsniveau der Beschäftigten und eine auf Humanisierung und Demokratisierung der Arbeitswelt gerichtete Gewerkschaftspolitik. Dem Übergang von der zentralistischen Sektorstruktur in der öffentlichen Verwaltung zu halbautonomen regionalen Bereichsverwaltungen entspricht der Umstrukturierung von Abteilungen vieler Großkonzerne zu halbautonomen Profitcenters.

Bis in die sechziger Jahre war der autonome Gestaltungsspielraum von Gemeinden und Provinzen relativ gering, da es eine große Zahl detaillierter zwingender Normen für fast alle Verwaltungsbereiche gab. Erst im Zuge der Erweiterung von Kompetenzen sowie der fiskalischen und personellen Ressourcen erfolgte auch eine schrittweise Lockerung des zentralistischen Normenkorsetts. Seit Ende der siebziger Jahre sind die Rahmengesetze immer häufiger geworden und haben die Tendenz zu gesamtschwedischen Detailregelungen zurückgedrängt.

Die Rahmengesetze haben eine ambivalente Wirkung. Einerseits ist der örtlichen Willensbildung mehr Spielraum gegeben, andererseits können sich v. a. ärmere konservativ dominierte Gemeinden sozialstaatlichen Verpflichtungen teilweise entziehen. Erst eine stärkere politische Artikulation kann diese Gefahr abwenden helfen. Die kommunale Gebietsreform und die Reform der Provinzialverwaltung waren wichtige Voraussetzungen für die Stärkung der Stellung der Gemeinden. Eine Reihe staatlicher Untersuchungen hat diese Kompetenzverlagerung vorbereitet. 1975 bis 1978 wurde der staatliche Kommissionsbericht zur Dezentralisierung der schwedischen Öffentlichkeit präsentiert, dessen Grundsatzteil als staatlicher Kommissionsbericht unter dem Titel „Legt die Entscheidungen näher zu den Menschen“ 1978 publiziert wurde.

Im folgenden werden verschiedene Elemente dieser Dezentralisierungsbewegung dargestellt: in den öffentlichen Diensten, in der Wirtschaftsförderung, im Bildungswesen, in der Arbeitsmarktpolitik und in den Gemeinden.

Kommunale Gebietsreform und Dezentralisierung der Verwaltung

Bis zu Beginn der fünfziger Jahre war Schweden durch ein relativ geringes Ausmaß an Siedlungs- und Arbeitsstättenkonzentration gekennzeichnet. In den fünfziger und sechziger Jahren fand eine vehemente Entwicklung in Richtung auf Konzentration und Großstrukturen in allen Lebensbereichen statt.

Bis zum Jahre 1951 gab es in Schweden über Jahrhunderte hinweg gleichbleibend ungefähr 2500 Gemeinden, deren Zahl 1952 schlagartig auf etwas über 1000 Gemeinden mit mindestens 2000 Einwohnern verringert wurde. Während 85 Prozent der etwas über 1000 Gemeinden, die aus der Kommunalreform 1952 hervorgingen, eine Bevölkerungszahl aufwiesen, die zwischen 2000 und 7000 Einwohnern betrug, hatten im Jahre 1984 41 Prozent der 284 Gemeinden über 20.000 Einwohner und stellten somit 77 Prozent der Gesamteinwohner Schwedens.

Die erste kommunale Gebietsreform beschränkte sich auf ländliche Gemeinden. In vielen Fällen waren diese sehr klein und entbehrten Ressourcen für ein größeres Angebot an sozialen Dienstleistungen. Während der fünfziger Jahre verzeichneten die kleineren Ansiedlungen Bevölkerungsverluste infolge verstärkter Industrialisierung und städtischer Entwicklung. Das Ziel der Gemeindezusammenlegung des Jahres 1952 wurde nicht erreicht. Die Gemeindegebietsreform des Jahres 1962 setzte sich als Ziel, stufenweise einigermaßen selbständige, kohärente geographische Einheiten zu schaffen, die durch wirtschaftliche, soziale, kulturelle und andere Beziehungen zusammengehalten werden sollten.

Tabelle 1

Die Gemeinden Schwedens 1862–1983

Jahr	Ländl. Gemeinden	Bezirke	Städte	Gesamt
1862	ca. 2.400	ca. 10	89	ca. 2.500
1901	ca. 2.384	ca. 20	92	ca. 2.496
1911	ca. 2.377	ca. 32	97	ca. 2.506
1921	ca. 2.371	ca. 35	110	ca. 2.516
1931	ca. 2.373	ca. 45	113	ca. 2.531
1941	ca. 2.353	ca. 53	117	ca. 2.523
1951	ca. 2.281	ca. 84	133	ca. 2.498
1952	ca. 816	ca. 88	133	ca. 1.037
1964	ca. 777	ca. 96	133	ca. 1.006
1969	ca. 625	ca. 91	132	ca. 848
1971				ca. 464
1974				ca. 278
1977				ca. 277
1980				ca. 279
1983				ca. 284

Quelle: Gustavson, Government in Sweden, S. 28

Diese Gemeinden mit einer Mindestbevölkerung von 8000 Einwohnern bildeten zugleich die räumlichen Basiseinheiten für die Grundschulreform in Richtung einer Gesamtschule.

1962 beschloß das schwedische Parlament die Errichtung einer Art von Gemeindeverbänden (Kommunblock) als Instrument für künftige Gemeindezusammenlegungen, diesmal sollten aber im Unterschied zu 1952 die Gemeinden eine aktive Rolle bei dieser strukturellen Veränderung spielen, Qualitätsverbesserungen des öffentlichen Dienstleistungsangebots sollten Hand in Hand mit der Nutzung der economies of scale gehen¹.

Die in vielen ehemaligen Gemeinden verankerte aktive Beteiligung „gewöhnlicher“ Bürger und ehrenamtlicher kommunaler Funktionäre wurde durch die drastische Gemeindezusammenlegung und die damit Hand in Hand gehende Professionalisierung der Kommunalpolitik geschwächt oder beseitigt. Erst durch die Einführung kommunaler Bezirke und Ausschüsse vor allem in größeren Gemeinden konnte seit Ende der siebziger Jahre dieser negative Effekt der Gemeindefusionierungen teilweise wieder wettgemacht werden.

Ende der sechziger Jahre setzte in Schweden als Reaktion auf den rasanten Strukturwandel, der zu einer starken Bevölkerungskonzentration in den drei großen Ballungsgebieten führte, eine heftige öffentliche Diskussion über die vielfältigen Nachteile dieser Entwicklung ein. Als Folge dieser politischen Kontroversen kam es 1971 zu einer tiefgreifenden Reform der Provinzialverwaltung unter dem Leitmotiv der Dezentralisierung wichtiger Aufgabenbereiche.

Zwischen der Ebene des Zentralstaates und den Gemeinden sind traditionell die Provinzen („Läns“) als eine weitere legislative und verwaltungsmäßige Einheit eingerichtet. Auf Provinzebene existieren zwei administrative Strukturen. Erstens die zentralstaatliche Verwaltung mit der Provinzialregierung an der Spitze, und zweitens die aus Wahlen hervorgegangenen Provinziallandtage mit ihren Verwaltungsbereichen. Die Provinzialregierung nimmt eine Zwischenstellung als ausführendes Organ der Zentralregierung und Repräsentativgremium der Provinzen ein. An der Spitze der Provinzial steht zwar weiterhin der von der Regierung ernannte Landeshauptmann, die übrigen Mitglieder werden aber von der Provinziallandtagsgemeinde als Vertrauensleute gewählt. Seit Mitte der sechziger Jahre sind nicht mehr Regierung oder Zentralbehörden für Staatsbürgerschaftsfragen, die Ernennung von Schulpersonal und Naturschutz zuständig, sondern die Provinzialverwaltung. Weitere besonders wichtige Kompetenzen der Provinzialverwaltung sind vor allem das Gesundheitswesen, einzelne Wohlfahrtseinrichtungen, die Erwachsenenbildung und die Teilnahme an der Regionalpolitik und -planung gemeinsam mit Zentralregierung und Gemeinden.

In jüngster Zeit sind auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, der traditionell in die Kompetenz des Zentralstaates fiel, durch die Einrichtung sogenannter „Freier Gemeinden“ Zuständigkeiten auf die Ebene der Kommunen verlagert worden.

Expansion des öffentlichen Sektors und der Lokalverwaltungen

Parallel zu dieser Entwicklung in der Struktur der öffentlichen Verwaltung vollzog sich eine starke Ausweitung des öffentlichen Dienstleistungssektors. Der Anteil des öffentlichen Konsums am schwedischen BIP erhöhte sich von 15,8 Prozent 1960 auf 23,2 Prozent 1974. Der bisherige Höhepunkt wurde 1981 mit 29,2 Prozent erreicht, seither ist der Anteil des öffentlichen Konsums wieder leicht rückläufig: 27,4 Prozent 1985. Der Anteil der gesamten Staatsausgaben stieg von 31 Prozent 1960 auf 64,5 Prozent 1985².

Der Anteil des öffentlichen Sektors an der Gesamtbeschäftigung Schwedens erhöhte sich von 12,8 Prozent 1960 auf 31,8 Prozent 1982³. Wird die Beschäftigtenzahl auf Vollarbeitskräfte bereinigt, beträgt die Quote des öffentlichen Dienstleistungssektors im Jahre 1982 noch immer 27 Prozent. 1960 war der Anteil der Teilzeitbeschäftigten weit niedriger.

Die Verlagerung öffentlicher Ausgaben zu den Regionen und Gemeinden fand im Zeitraum von 1960 bis 1975 statt. Zwischen 1960 und 1974 stieg der Anteil der Ausgaben der Lokalverwaltungen am BIP von ca. 12 Prozent auf 21,8 Prozent an⁴. Während bis Mitte der fünfziger Jahre mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben und Aktivitäten von der zentralstaatlichen Verwaltung getätigt wurde, betrug deren Anteil am öffentlichen Konsum und den Investitionen 1982 ungefähr ein Drittel (ohne die staatliche Zusatzpension [ATP] gerechnet). Als zweites Kriterium für den Bedeutungszuwachs der Regional- und Kommunalverwaltungen kann die Entwicklung der Beschäftigtenanteile innerhalb des öffentlichen Sektors angeführt werden. Zwischen 1965 und 1982 hat sich das Verhältnis zwischen der Zahl der Beschäftigten von knapp 2 : 1 zugunsten der regionalen und kommunalen Verwaltungsebenen auf ca. 3,5 : 1 verschoben⁵.

Die überproportionale Steigerung des Ausgabenanteils öffentlicher Dienstleistungen der kommunalen und regionalen Ebene von 1960 bis 1985 geht auch aus den Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung klar hervor.

Tabelle 2

	Durchschnittlicher realer Zuwachs pro Jahr				
	1960–65	1965–70	1970–75	1975–80	1980–85
BNP	5,0	4,1	2,7	1,3	1,8
Privater Konsum	4,3	3,2	2,6	1,0	0,7
Öffentl. Konsum d. Lokalverwaltung	4,3	9,4	3,7	4,2	1,9
Investitionen d. Lokalverwaltung	10,8	11,1	– 4,8	2,7	n. v.

Quelle: K. Knutsson, 1985, S. 24, eigene Berechnungen

Seit 1980 gingen die Zuwachsraten des öffentlichen Konsums auf lokaler Ebene deutlich zurück, waren aber immer noch höher als die des privaten Konsums und des BIP. Vom gesamten öffentlichen Konsum des Jahres 1984 entfielen 72 Prozent auf die lokale Ebene.

Die überdurchschnittliche Ausgabendynamik der lokalen Verwaltungsebene findet ihre Entsprechung in der Entwicklung des Steueraufkommens. Bis 1980 stieg der Anteil der Steuereinnahmen der Lokalverwaltungen ständig an, von 6,4 Prozent 1960 auf 15,7 Prozent 1980. Seit 1980 hat jedoch das lokale Steueraufkommen kaum mit dem BIP Schritt gehalten, während das Aufkommen des Zentralstaats wieder stark überproportional zunahm.

Tabelle 3

Anteile der Steuereinnahmen am BIP

	1960	1970	1975	1980	1985
Zentralstaat					
indirekte Steuern	9,5	11,7	12,5	13,1	15,6 ¹⁾
direkte Steuern	8,4	10,2	10,0	6,3	7,2
zusammen	17,9	21,9	22,5	19,4	22,8
Steuern d. Lokalverwaltung	6,4	10,2	12,8	15,7	15,3

¹ exklusive payroll-taxes

Quelle: 1960 und 1970: eigene Berechnungen,
ab 1975 OECD Revenue Statistics,
OECD National Accounts

Das lokale Steueraufkommen besteht fast ausschließlich aus Steuern vom Einkommen. Die durchschnittlichen Sätze der lokalen Einkommensteuern stiegen von 14,6 Prozent 1960 auf 25,2 Prozent 1975 und 29,1 Prozent 1980. Seither gab es nur mehr eine geringfügige Erhöhung (1984: 30 Prozent).

Bei der Betrachtung der Einnahmenstruktur der schwedischen Lokalverwaltung fällt der im internationalen Vergleich hohe Anteil der eigenen Kommunal- und Provinzialsteuern auf.

Tabelle 4

Einnahmenstruktur der schwedischen Lokalverwaltung

	1972	1977	1980	1985	1986
	in Mrd. Kronen				
eigene Steuern	25,6	53,1	82,4	123,1	138,1
Überweisungen von der Zentralregierung	11,6	26,5	36,9	52,2	53,8
Überweisungen in % der eigenen Steuern	45,3	50,0	44,8	42,4	39,0

Quelle: OECD Revenue Statistics; OECD National Accounts;
1985 und 1986: Konjunkturinstitutet, The Swedish Economy, Autumn 1987, S. 128

Die Überweisungen des Zentralstaats an die Lokalverwaltung nahmen in den fünfziger Jahren im Verhältnis zu den eigenen Steuereinnahmen der Lokalverwaltung an Bedeutung zu⁶. 1977 erreichten die Überweisungen 50 Prozent der eigenen Steuereinnahmen. Seither sind sie jedoch wesentlich schwächer gestiegen und erreichten 1986 nur noch 33 Prozent des Lokalsteueraufkommens. Von den 53,8 Milliarden Kronen Überweisungen des Zentralstaates 1986 entfielen 10,8 Milliarden Kronen auf Überweisungen zum Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft („Tax equalization grants“). Bei einem Durchschnittswert von 1430 Kronen pro Kopf weisen diese tax equalization grants eine starke Streuung auf, in Stockholm erreichen sie ca. 104 Kronen je Einwohner, in den nördlichen Provinzen steigt dieser Wert auf bis zu 5000 Kronen je Einwohner⁷.

Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik

In Schweden existieren zwei gegensätzliche Positionen in der wirtschaftlichen Struktur- und Regionalpolitik. Die eine geht davon aus, daß die Mobilität der Arbeitskräfte zu den Arbeitsplätzen hin zu fördern ist, was gleichzeitig auch die einzig realistische Lösung der Probleme am regionalen Arbeitsmarkt darstellen würde. Dieses Entwicklungsmuster sei betriebswirtschaftlich und kurzfristig auch volkswirtschaftlich am rentabelsten. Die andere Denkrichtung verlangt, daß die Arbeitsplätze zu den Menschen gebracht werden müssen.

Die „realistische“ erste Variante ist mit relativ hohen Folgekosten verbunden und teilweise sogar inhuman. Die entgegengesetzte regionalpolitische Philosophie ist in ihrer idealtypischen Ausprägung illusorisch und weist auch gesellschaftlich regressiv Züge auf. Eine allzugroße Immobilität ist auch in Hinblick auf einen erwünschten und notwendigen Strukturwandel kontraproduktiv. Die Rückschrittlichkeit einer extremen Immobilität ergibt sich daraus, daß sowohl interner als auch internationaler Austausch neben negativen Folgen auch große Fortschritte bewirkt haben.

Eine relativ offene Gesellschaft, wie sie aus der Entwicklung der Arbeitsteilung und der Mobilität in den letzten 100 Jahren hervorgegangen ist, stellt eindeutig einen historischen Fortschritt dar. Familiäre und soziale Kontrolle sowie provinzielle Enge haben vielfältige Abhängigkeiten hergestellt und tragen Mitverantwortung für eine vor allem in einigen Krisenregionen bis heute nachwirkende mangelnde soziale, kulturelle und ökonomische Dynamik.

Auf der anderen Seite hat der regionale Zentralisierungs- und Konzentrationsprozeß eine Reihe negativer Effekte produziert: Diese reichen von der ökologischen, sozialen und finanziellen Überlastung der Zentralräume bis zu den situativen Zwängen einer Übermobilität.

Einen Ausweg aus dem Dilemma der beiden gegensätzlichen Positionen stellt eine Komplementarität und Parallelität beider Entwicklungsmuster dar.

Eine strukturelle ökonomische Differenzierung unter Vermeidung krasser Polarisierung kann zur Milderung der Überentwicklung von Ballungsräumen beitragen und andererseits die Verarmung und Verödung peripherer Räume eindämmen.

Die Strukturkrise vieler schwedischer Großunternehmen und der zentralstaatlichen Industriepolitik zu Ende der siebziger Jahre hat zu intensiver öffentlicher Auftragsforschung über die Ursachen der negativen Gesamtbilanz der Wirtschaftspolitik und Strategien, wie aus dem Dilemma zu entkommen wäre, geführt. Schwerpunkte der industriepolitischen Forschungstätigkeit waren Branchenanalysen und Untersuchungen von Regionen und Gemeinden.

Das teilweise Versagen der offiziellen Politik hat zu einer Zunahme lokaler Initiativen geführt. Anfänglich wurden diese Aktivitäten zumeist in einem Spannungsfeld zwischen zentralen Großorganisationen der öffentlichen Hand, den großen Interessenvertretungen und unterschiedlichen lokalen Interessen entwickelt.

Ein Bewußtsein der Notwendigkeit von Koexistenz und Komplementarität verschiedener Eigentums- und Organisationsformen hat sich bei vielen Beteiligten herauskristallisiert⁸. Eine Pluralität von Initiativen ist kennzeichnend für dieses neue Muster örtlicher Wirtschaftspolitik geworden. Die Bandbreite von Aktivitäten, in deren Mittelpunkt Großkonzerne und öffentlich-private Gemeinschaftsinitiativen stehen, reicht bis zu genossenschaftlich- sowie selbstverwalteten Projekten. Inzwischen werden die meisten Aktivitäten in kooperativem Geist auf Basis der schwedischen Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft entwickelt. Die kommunale Wirtschaftspolitik neuerer Provenienz ist ohne „lokale Mobilisierung“ nicht mehr denkbar⁹.

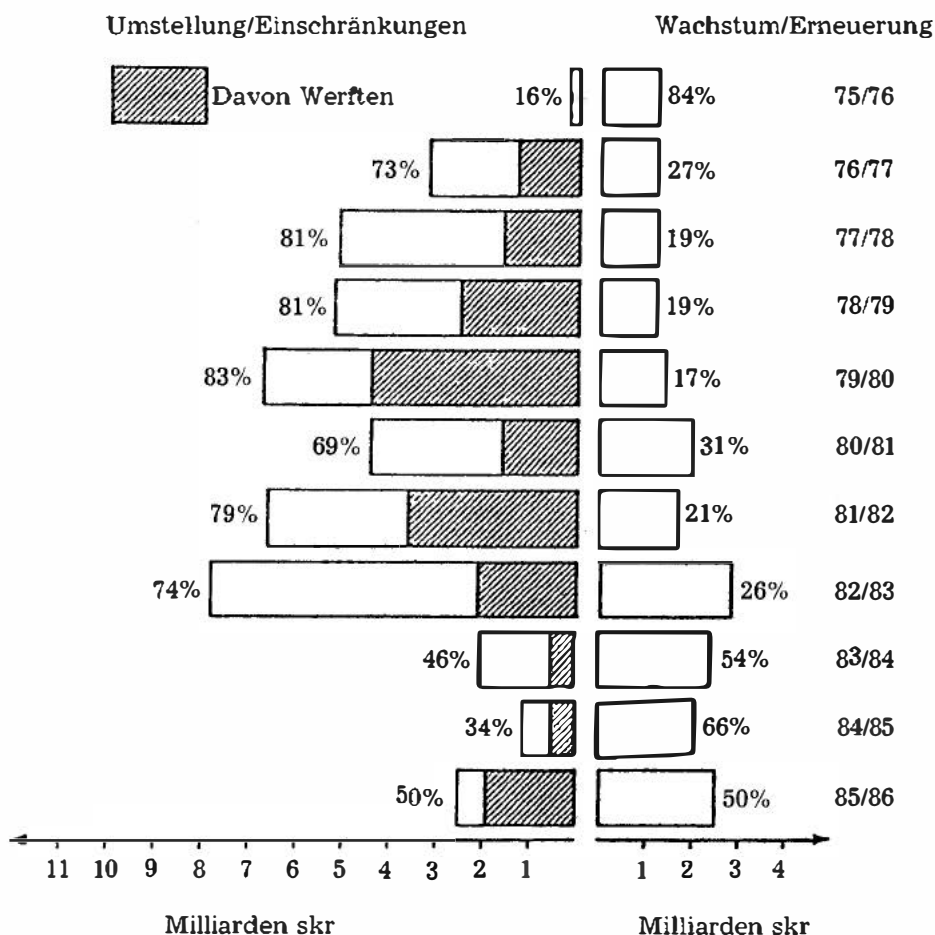
Eine horizontale Vernetzung wirtschaftlicher Aktivitäten wurde als Ergänzung zum vertikalen, zentralistischen Organisationsmuster herausgebildet¹⁰. In kleineren Gemeinden ist die genossenschaftlich-kooperative Strategie ein häufiges Element dieser Entwicklung geworden, während in den Ballungsräumen öffentliche Großorganisationen, Großunternehmen und die große Interessensorganisationen die tragenden Säulen der regionalen Wirtschaftskooperation sind.

Die lokale Wirtschaftspolitik stellt teilweise eine Antithese zu den Grundwerten des traditionellen schwedischen Wohlfahrtsstaates dar. Selbstsicherheit und Handlungsfähigkeit werden im Unterschied zur oft passivierenden, von oben organisierten Sicherheit gefördert, wovon wirtschaftspolitische und gesellschaftliche Impulse der Erneuerung ausgehen.

Die Renaissance der Kleinunternehmen, Mitarbeiterbeteiligung und Entbürokratisierung sind weitere Vorbedingungen der Entfaltung des lokalen Aktivitätspotentials: Die Gewerkschaften haben sich dieser vielfältigen Strategie in den achtziger Jahren zunehmend geöffnet und sind zu einem wichtigen Träger dieses Politikansatzes geworden.

Abbildung 1

**Industrieförderung 1975/76–1985/86,
aufgeschlüsselt nach Ausgaben für defensive und offensive
Maßnahmen
(auf Preisbasis 1980)**



Umstellung/Einschränkungen = keine Dauersubventionierung + Branchenförderung

Wachstum/Erneuerung = Förderung von Forschung und Entwicklung + regionalpolitische Förderungen + Exportstützung + Förderung von Kleinunternehmen.

Die Erhöhung der defensiven Förderungen im Budgetjahr 1985/86 geht ganz auf für außerordentliche Zuschüsse von 2 Milliarden skr an schwedische Werften für Stilllegungskosten und die Einlösung von Obligationen aus 1983.

Quelle: Svensk industri och industripolitik, 1987, S. 11

Staatliche Wirtschaftsförderung

Die industriellen Förderungen wurden in den siebziger Jahren stark ausgeweitet. In den Jahren vor der Strukturkrise wurden Förderungsmittel für die Industrie überwiegend für Wachstum und Erneuerung aufgewendet. Insgesamt war das Ausmaß dieser Subventionen relativ gering; ab 1976/77 ist sowohl eine starke Ausweitung des Förderungsvolumens wie auch der finanziellen Mittel für Umstellung und Schließung von Betrieben vorgenommen worden. 1982/83 stellt in dieser Hinsicht einen Höhepunkt dar. In dieser Periode wurden insgesamt fast 11 Milliarden Kronen für Industrieförderung aufgewendet, davon fast 75% für strukturerhaltende Maßnahmen. Ab 1983/84 erfolgte eine drastische Zurücknahme der vorwiegend strukturkonservierenden Förderungspolitik. 1985/86 erfolgte eine neuerliche Ausweitung der Industriestützungen.

Die Region Norbotten stand aufgrund der Probleme in der Stahlindustrie und im Eisenerzbergbau in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre mit Abstand an erster Stelle, gefolgt von der Region Göteborg, die wegen der Werftenkrise schwerwiegende Probleme aufwies. Insgesamt flossen an Förderungsmitteln pro Einwohner 20.000 Kronen im Durchschnitt der Jahre 1976–1980 in die nördlichste Region Norbotten. Die Region Stockholm dagegen erhielt bloß etwas über 2000 Kronen im Jahr an Förderungsmitteln/Einwohner. Der Landesdurchschnitt lag unter 5000 Kronen¹¹.

Die Administration der *regionalen Entwicklungsförderung* wird überwiegend gemeinsam von den Verwaltungsbehörden einer der 24 Regionen und dem staatlichen Industrieamt durchgeführt. Nur in Ausnahmefällen wird die Entscheidung über Betriebsansiedlungen, Förderungen und Darlehen von der Zentralverwaltung allein getroffen.

Zur Beeinflussung von Investitionsentscheidungen großer Industrieunternehmen (mit mehr als 500 Beschäftigten) ist zwischen der Regierung und dem schwedischen Industrieverband ein Übereinkommen geschlossen worden, daß eine spezielle Abteilung im Industrieministerium über Investitionspläne informiert werden muß. Seit der Einführung der Regionalpolitik in Schweden Anfang der sechziger Jahre hat eine Kompetenzerweiterung bei den Regionalverwaltungen von qualitativer Bedeutung stattgefunden. Bereits in der ersten Phase war diese Verwaltungsebene für Regionalpolitik zuständig, hat sich aber auf die Identifikation von Problemen durch Analysen und Prognosen sowie auf Programme und Empfehlungen beschränkt. Inzwischen sind die Regionalbehörden in vielen Bereichen zu konkreten Umsetzungsinstanzen geworden.

Grundlegend im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung ist die Abgrenzung regionaler Entwicklungsgebiete, für die ein Zuschuß gestaffelt von 20, 35 und 50 Prozent zu den Investitionskosten finanzielle Anreize für Industrie und Dienstleistungen gibt. Außerhalb dieser drei Gebietstypen können befristet 15–20 Prozent der Investitionskosten ersetzt werden.

In den Jahren nach 1979 umfaßten diese Förderungsgebiete 30 Prozent der schwedischen Bevölkerung und 77 Prozent der Landesfläche. Nach 1982 wurden diese Territorien auf 62 Prozent mit einem Einwohneranteil von 13,5 Prozent eingeschränkt. Diese Verkleinerung des Förderungsgebietes bei gleichzeitig stärkerer Prioritätensetzung in den verbliebenen Regionen soll eine Konzentration auf diese Gebiete mit schwerwiegenden Dauerproblemen ermöglichen.

Insgesamt ist seit Ende der siebziger Jahre ein Übergang von der bloßen finanziellen Förderungspolitik zu organisatorischen und finanziellen Maßnahmen, insbesondere im Technologie-, Forschungs- und Organisationsbereich festzustellen.

Ein weiteres regionales Förderungsinstrument stellt die Beschäftigungsbeihilfe dar. Bei der Anstellung zusätzlicher Arbeitskräfte wird jährlich (in abnehmender Höhe) durch sieben Jahre ein Lohnzuschuß gewährt, dessen Höhe und Zuerkennungsdauer abhängig vom Standort des Betriebes sind. In den letzten zehn Jahren hat sich der Schwerpunkt der Wirtschaftsförderung immer mehr zur Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung verschoben. Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in der schwedischen Industrie konzentrieren sich auf die großen Konzerne. Zwei Drittel der F & E-Aufwendungen der Unternehmungen werden von den zehn größten Unternehmungen getätigt. Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten bestreiten fast 95 Prozent der industriellen F & E-Ausgaben. Die Unternehmungen mit weniger als 200 Beschäftigten – diese repräsentieren ungefähr 27 Prozent der Industriebeschäftigten – hatten einen Anteil von nur 1,6 Prozent an den gesamten Aufwendungen der Industrie für Forschung und Entwicklung¹².

Diesen Betrieben wird in den letzten Jahren in der schwedischen Industriepolitik größere Bedeutung zugemessen, den sie erfüllen eine Reihe wichtiger Funktionen: hoher regionalpolitischer Stellenwert, große Anpassungsfähigkeit, starke Dynamik und aufgrund der Kleinheit relativ geringe Folgeprobleme im Falle einer Stilllegung. Die Schwächen dieses Sektors, welche in den Bereichen technologische Information, Spezialkenntnisse und -ausbildung sowie Risikokapitalbasis liegen, bildeten die Ansatzpunkte der öffentlichen Förderungsmaßnahmen.

Einen Schwerpunkt innerhalb der Förderung der Klein- und Mittelbetriebe bilden die „technologiezentrierten Unternehmungen“, vor allem aufgrund ihrer langfristig großen innovativen Bedeutung für die Gesamtwirtschaft, die zufolge möglicher Diffusionswirkungen weit über ihre Größe, Anzahl und unmittelbare Beschäftigungswirkung hinausreicht.

Für diesen Sektor von Klein- und Mittelunternehmungen sind eine größere Zahl von öffentlichen Förderungsinstrumenten auf zentral-staatlicher wie auf regionaler und kommunaler Ebene geschaffen worden:

- Die 24 regionalen Entwicklungsfonds in allen Provinzen, deren Träger Zentralstaat und Provinzen sind. Das staatliche Industrieamt

(SIND) führt die Aufsicht über diese Fonds. Bereits bestehende oder in Neugründung befindliche kleine und mittelgroße Firmen mit technischer Orientierung sollen in erster Linie durch finanzielle Unterstützung sowie zur Entwicklung neuer Produkte und Produktionstechniken gefördert werden. Die andere Art der Unterstützung erfolgt durch Dienstleistungen der technischen Beratung und Marktanalysen. Der Tätigkeitsbereich der regionalen Entwicklungsfonds wurde auf Basis einer Studie des SIND, die die Beratungsbedürfnisse der Klein- und Mittelbetriebe erhob, entwickelt. Dazu gehört auch die Herstellung von Verbindungen zwischen Betrieben, Forschungseinrichtungen und Hochschulen sowie die Entwicklung von Prototypen;

- Die staatliche Stelle für technische Entwicklung (STU). Diese Institution gibt Unterstützungen beim Erwerb von neuen Technologien in Form von Krediten, Subventionen, Beiträgen oder durch Beratung und Ausbildung. Aufgabe dieser Einrichtung ist die Förderung von Entwicklung und Prototypen sowie Hilfe bei Betriebsgründungen;
- Das nationale Mikroelektronikprogramm (NMP) unterstützt vor allem die technologiezentrierten Klein- und Mittelbetriebe durch Ausbildung, Forschung und technische Entwicklungsarbeit. Im NMP sind drei Arbeitsbereiche enthalten: Die Entwicklung von Komponententechnologie und Basiskenntnissen, die Umsetzung der Technologie in Maschinen- und Programmsysteme und in Kooperation zwischen Sozialwissenschaftlern und -technikern werden die Folgewirkungen der Informationstechnologie auf die Gesellschaft untersucht. Mit dem Zweck einer verstärkten lokalen Wirtschaftsentwicklung wurde auch eine größere Zahl von Investmentgesellschaften, die ebenfalls öffentlich mitfinanziert sind, gegründet.

In Kooperation zwischen der Verwaltung der Kommunen, der Provinzen und des Staates, den Bildungseinrichtungen und den Großkonzernen sowie den Mittel- und Kleinbetrieben wurden sogenannte „Entwicklungs- und Technologiezentren“ errichtet. Deren Schwerpunkte sind computergestützte Informationssysteme, lokale Datenpools, Roboterentwicklung, CAD/CAM-Technologie, flexible Fertigung, Mikroelektronik, Werkstofftechnologie, Produktionstechnologie in verschiedenen Sparten, regionale Informationssysteme, Biotechnologie, sozio-technische Gestaltung des Arbeitsprozesses, Ergonomie, industrielles Design, Konferenz- und Ausbildungsservice, Fremdenverkehr.

In den letzten Jahren sind in Schweden mehrere hundert solcher Entwicklungs- und Verbreitungszentren bzw. Filialen mit dem Ergebnis geschaffen worden, sodaß es über das Land verteilt im Durchschnitt eine Einrichtung bzw. Initiative dieser Art pro Gemeinde gibt bzw. im Aufbau begriffen ist.

Dezentralisierung, Bildung, Wissenschaft und Forschung

Ende 1986 veröffentlichte das staatliche Industrieamt (SIND) gemeinsam mit dem Zentralamt für Universitäts- und Hochschulwesen (UHÄ)

einen Bericht zum Thema „Klein- und mittelgroße Hochschulen als regionale Qualifikationszentren?“. Ausgangspunkt des Berichts ist ein Zukunftsszenario, das im Falle einer unbeeinflussten ökonomischen Entwicklung folgendes räumlich-sozialökonomische Muster ergibt: eine hochtechnologische Computergesellschaft, in der Wissen und Kontakte wichtiger wären als traditionelle Maschinenstrukturen. Das Wachstum würde sich noch stärker um die sechs Universitätsregionen (Stockholm, Uppsala, Umea/Lulea, Göteborg, Lund/Malmö, Linköping) konzentrieren, während der große Rest des Landes zur strukturschwachen, verarmten Peripherie herabsinken würde. In den großen Universitätszentren arbeitet die hochausgebildete, hoch entlohnte und kreative Bevölkerung. In der Peripherie stagniert die Entwicklung, die Arbeitslosigkeit wächst und die informelle Ökonomie mit Austausch von Waren und Dienstleistungen breitet sich aus. Das System der Kollektivverhandlungen auf dem Arbeitsmarkt bricht zusammen.

Um dieser problematischen Entwicklungstendenz entgegenzuwirken, wird in der Regionalpolitik der Zusammenhang zwischen Bildungs- und Forschungspolitik und Regionalentwicklung verstärkt berücksichtigt¹³. Es wurden Maßnahmen zu einer Dezentralisierung der Universitäten und der mittleren Aus- und Weiterbildungseinrichtungen gesetzt.

Die Funktion der kleinen und mittleren Hochschulen bei der Technologieverbreitung besteht sowohl in ihren eigenen Tätigkeiten als auch in ihrer Rolle als Verbindungsglied zu größeren Hochschulen und Universitäten.

In die Kategorie der kleinen und mittleren Hochschulen („regionale Hochschulen“) fallen 14 staatliche Hochschulen, die über keine fix garantierten Forschungsressourcen verfügen.

In der Hochschulreform 1977 gab es zwei Positionen: Die Befürworter einer Dezentralisierung betonten die Bedeutung der kleinen und mittelgroßen Hochschulen für die regionale Entwicklung und deren Erneuerungsfunktion im gesamten Hochschulsystem, die Gegner die Zersplitterung der Ressourcen und den Verlust an Qualität in kleinen Einheiten. Die Ziele der Hochschulreform 1977 sind eine bessere Bedarfsanpassung der Ausbildung, eine stärkere Verbindung zum Arbeitsleben sowie eine Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten der verschiedenen sozialen Schichten. Ein wichtiger Teil der Reform war die Errichtung der regionalen Fach-Hochschulen, in denen die nachgymnasialen Ausbildungsformen vereinheitlicht und zusammengefaßt wurden. Der Reichstag beschloß 1977, daß 14 neue Orte – oder Doppelorte – staatliche Fach-Hochschulen, erhalten sollten. Diese sollen den Zugang zur höheren Ausbildung durch erweiterte Zugangsbestimmungen, Studienförderungsmaßnahmen sowie Verbreiterung und Differenzierung des Angebots an Ausbildungsgängen erreichen. Wiederkehrende Ausbildung soll zu einem wesentlichen Prinzip der Nutzung der Hochschulen werden. Ein vergrößerter Einfluß von Gesellschaft und Arbeitswelt in den Entscheidungsorganen soll zur Entwicklung der Hochschulen in die gewünschte Richtung beitragen. Anfangs gab es vor allem Wider-

stand von Seiten der etablierten Universitäten. Inzwischen werden die Fach-Hochschulen kaum mehr in Frage gestellt.

Durch die ökonomische und industrielle Krise Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre richtet sich die Aufmerksamkeit in einem starken Ausmaß auf die direkte Bedeutung der Ausbildung für die zukünftige ökonomische Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die regionale Ausgewogenheit. Aufgrund der vorhergegangenen Gründungsperiode der meisten Regionalhochschulen ist ein Vergleich mit den überregionalen Universitäten und Hochschulen erst ab 1980/81 sinnvoll.

Tabelle 5

Anzahl der Studienplätze für Anfänger an den Hochschulen 1980/81 und 1985/86, nach Fächergruppen und Hochschularten

	regionale Hochschulen		übrige Hochschulen	
	1980/81	1985/86	1980/81	1985/86
Technik	814	1.697	4.973	6.400
administrative, ökonomische und soziale Studien	1.734	2.263	6.707	7.264
Pflege	—	—	1.878	1.957
Unterricht	3.313	2.520	8.569	7.123
Kultur/Information	431	460	1.753	1.892
insgesamt	6.292	6.940	23.880	24.636

Quelle: SIND PM 1986: 7, S. 9

Die Anzahl der Studienanfängerplätze innerhalb des Technikbereiches und der administrativen, ökonomischen und sozialen Ausbildungsrichtungen hat deutlich zugenommen. Während noch Anfang der achtziger Jahre die Regionalhochschulen von der Lehrausbildung dominiert wurden, konnten inzwischen andere Studienrichtungen (insbesondere die technischen) deutlich an Boden gewinnen. Bei dieser Entwicklung spielten die örtlichen und regionalen Anforderungen und die Ausbildungseinrichtungen eine zentrale Rolle. Im Unterschied zu den allgemeinen Ausbildungsrichtungen, für die der Zentralstaat zuständig ist, liegt die rechtliche und finanzielle Kompetenz für die Einrichtung von lokalen Ausbildungsstätten bei den Regionalhochschulen selbst bzw. bei den Provinzialregierungen. Diese Art der regional angepaßten Hochschulcurricula wurde ebenfalls durch die Hochschulreform von 1977 geschaffen.

Das Technikstudium an den Regionalhochschulen ist eine Ausbildungsform zwischen technischen Mittelschulen und technischen Universitäten österreichischen Typs. Die wichtigsten technischen Ausbildungsrichtungen an den Regionalhochschulen sind Industrie- und Elektrotechnik.

nik, Computertechnik sowie moderne Konstruktions- und Produktionstechnik.

Die Tätigkeit der Fachhochschulen beschränkt sich ebensowenig wie die der Universitäten auf ihre Standorte. Durch extern abgehaltene Kurse und Fernstudien ist in Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Gemeinden, Interessenorganisationen und Erwachsenenbildungseinrichtungen ein feinmaschiges Aktivitätsnetz ausgebaut worden. Zwei der 24 Regionen verfügen zwar über keine eigenen Hochschulen, aber über verschiedene Arten dezentralisierter Ausbildung in Verbindung mit den Hochschulen. Der relativ hohe Entwicklungsstand des schwedischen Grund- und Mittelschulsystems und der Erwachsenenbildung (ein Netz von Heim-Volkshochschulen, einigen hunderttausend „Studienzirkel“ und der große Sektor der kommunalen Erwachsenenbildung im schulischen Bereich) sowie die lokalen und betrieblichen Gruppen der sog. „Volksbewegungen“ („Folkrörelser“ – Gewerkschaften, Freikirchen, Arbeiterparteien, Genossenschaftsbewegungen u. a.) und Unternehmensverbände bilden den gesellschaftlichen Hintergrund der Bildungs Offensive.

Verlagerung von Zentralbehörden

Das schwache Wachstumspotential des Industrie- und Dienstleistungsbereichs in den Agrar- und Waldgebieten konnte die Abnahme des primären Sektors nicht ausgleichen. Die lokale und regionale Nachfrage nahm mit den Abwanderungen rasch ab. Zwischen 1972 und 1980 wurden ca. 10.000 Dienstposten der zentralstaatlichen Verwaltung Stockholms aus der Region Stockholm in andere Teile Schwedens verlagert. Dies waren ungefähr 25 Prozent der in den zentralstaatlichen Behörden der Hauptstadt Beschäftigten¹⁴. Nach umfangreichen Untersuchungen der staatlichen Verwaltung in Stockholm und Vorbereitungsmaßnahmen wurden 15 Zentren, 11 mit einer Regionsbevölkerung von 80.000 bis 125.000 Einwohnern und 4 Städte mit einer Regionsbevölkerung von 40.000 bis 55.000 Einwohner ausgewählt. Als geeignet für die Verlagerung wurden 4 Gruppen öffentlicher Dienstleistungen sowie Forschungs- und Bildungseinrichtungen erachtet. So wurden z. B. 5 Behörden mit ca. 1500 Angestellten nach Norrköping verlagert, einem Zentrum der alten Textilindustrie. Bestandteil dieser Strategie ist auch die Dezentralisierung der Universitäten und Hochschulen von 6 Standorten auf 23.

Die Stärkung der Gemeinden in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik

Die schwedische Gemeinde- und Provinzialverwaltung hat im Zuge der staatlichen Dezentralisierung bedeutende Aufgaben im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung erhalten. Ein beträchtlicher Teil der zu Ende

der siebziger Jahre aufgrund der Strukturkrise wieder stark ausgeweiteten Arbeitsmarktpolitik wird im Rahmen kommunaler beschäftigungs- und ausbildungspolitischer Maßnahmen praktiziert.

Insgesamt wurden mit stark ansteigender Tendenz (bis Anfang 1984) seit Beginn der siebziger Jahre zwischen 93.000 und 218.000 Menschen jährlich durch verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beschäftigt oder ausgebildet.

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfolgten häufig in Kooperation zwischen den Einrichtungen der Arbeitsmarktverwaltung und den Gemeinden. In der Arbeitsmarktpolitik haben die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung seit 1975 an Bedeutung gewonnen. Dabei wurden insbesondere die Maßnahmen zur Beschäftigung jugendlicher Arbeitskräfte ausgeweitet.

Tabelle 6

**Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Schweden
1970–1986
(Jahresdurchschnitte in Tausend)**

Maßnahme	1970	1975	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Innerbetriebliche Weiterbildung	4,9	8,0	1,9	2,2	2,9	2,6	2,8	3,4
Berufliche Weiterbildung insges.	33,7	34,9	34,1	37,3	40,9	39,7	36,2	37,3
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	14,6	16,6	24,8	43,1	58,8	43,6	25,1	19,2
Lohnkostenzuschüsse für Schwervermittelbare*	1,3	8,3						
Berufliche Rehabilitation	8,3	14,3	31,6	34,0	36,0	37,3	39,4	40,1
Maßnahmen für Schwervermittelbare insgesamt	2,1	3,3	3,8	4,6	4,8	4,9	5,1	5,3
Jugend-ABM (16–17 Jahre)	22,5	41,9	58,0	62,0	65,4	67,5	70,9	73,0
Jugend-ABM (18–19 Jahre)				4,3	15,8	16,4	16,0	11,0
Einstellungszuschuß						30,5	30,5	23,7
Insgesamt						20,6	14,6	9,5
Erwerbspersonen	70,8	93,4	115,9	146,7	180,9	218,3	193,3	173,7
Arbeitslose	3.913	4.129	4.330	4.356	4.375	4.391	4.424	4.385
Arbeitslosenquote	59	67	108	137	151	136	125	117
Beschäftigte	1,5	1,6	2,5	3,2	3,5	3,1	2,8	2,7
	3.854	4.062	4.222	4.219	4.223	4.255	4.299	4.269

* Bis 1978 handelte es sich um zwei Maßnahmen: Halbbeschützende Werkstätten und Archiv/Dokumentationsarbeiten

Quelle: Arbeitsmarktnadsdepartementet

Ungefähr 85 Prozent der Absolventen der neunjährigen Grundschule (7 bis 15 Jahre, Gesamtschule) besuchen eine weiterführende Schule der Gymnasialstufe. Die Fachausbildung (2 bis 3 Jahre, entspricht unserer Lehrausbildung) ist ein Teil der maximal fünfjährigen Gymnasialstufe. Die Altersgruppe der 16–17-jährigen ist daher nur schwach am Arbeitsmarkt vertreten. Die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen ab dem 18. Lebensjahr war bis vor wenigen Jahren relativ hoch. Gegen diese Jugendarbeitslosigkeit wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. 1976 wurde den Gemeinden und damit den Schulen die gesetzliche Verantwortung für die Jugendbeschäftigung bzw. die weitere Ausbildung bis zum 18. Lebensjahr auferlegt. Seit 1984 gilt diese Regelung bis zum 20., für bestimmte Behindertengruppen sogar bis zum 24. Lebensjahr. 1984 und 1985 waren jeweils über 46.000 Jugendliche im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt.

In Schweden übersteigt die Zahl der Arbeitsämter (319) die der Gemeinden. Seit 1987 wurden die Arbeitsmarktausschüsse auf Bezirksebene von kommunalen Ausschüssen abgelöst, um eine stärkere lokale Orientierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu ermöglichen. In diesen Steuerungsgremien sind Vertreter der Arbeitsämter, der Gemeinden, jeweils ein Vertreter der Interessenvertretung der Arbeitgeber sowie der 3 gewerkschaftlichen Dachorganisationen entsendet. Vorsitzender ist jeweils ein leitender Beamter des Vorstands der Arbeitsmarktverwaltung der Provinz.

Neue Ansätze kommunaler Wirtschaftspolitik

In den letzten Jahren wurde auf kommunaler Ebene ein neuer Ansatz der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik entwickelt. Arbeits- und Studiengruppen, bestehend aus lokalen Funktionären und Experten (von durch Arbeitslosigkeit gefährdeten Unternehmungen und Beschäftigungsgruppen), gestalteten in Zusammenarbeit mit Mitarbeitern regionaler Hochschulen und Universitäten Wirtschaftskonzepte für ihre Gemeinde.

Die Spannweite dieser Konzepte reicht von Maßnahmen zur Industrieansiedlung über die Förderung von ortsansässigen Klein- und Mittelbetrieben sowie von neuen Kleinunternehmungen privater und genossenschaftlicher Art bis zur Förderung sozialer und kultureller Initiativen. Die kommunale Wirtschaftspolitik findet je nach Gemeindetyp sehr unterschiedliche Aufgabenstellungen vor. Ökonomische Struktur (Bedeutung der einzelnen Wirtschaftszweige), Einwohnerzahl, geographische Lage sowie die Qualifikationsstruktur der Bewohner sind die wichtigsten Determinanten des kommunalen Entwicklungskonzeptes.

Fallbeispiel: Göteborg

Die zweitgrößte Stadt Schwedens, Göteborg (rund 700.000 Einwohner) wurde durch die Krise der Textilindustrie und der Werften in Mitleidenschaft gezogen. Mit ungefähr 80.000 Beschäftigten spielt die Industrie in dieser Stadt die größte Rolle (Exportquote 60 Prozent). Die Arbeitslosigkeit verdoppelte sich von Anfang der siebziger Jahre um 10.000 auf 20.000 zu Ende der siebziger Jahre. Inzwischen hat diese Stadtregion die Talsohle ihrer wirtschaftlichen Strukturkrise durchschritten. Die kommunale Wirtschaftspolitik Göteborgs spiegelt den Wandel in der gesamten schwedischen Wirtschaftspolitik wider, von einer vorwiegend auf finanzielle Förderungsmaßnahmen konzentrierten Orientierung hin zu einem wesentlich differenzierteren Instrumentarium, in dessen Mittelpunkt Forschungs-, Technologiepolitik, Organisationsentwicklung und Beratungstätigkeit stehen. Als Reaktion auf die krisenhafte Entwicklung seit 1976 wurden in Göteborg ein Wirtschaftssekretariat und 1978 ein regionaler Entwicklungsfonds geschaffen.

Ein Problem der beiden Institutionen bestand darin, daß sich das Wirtschaftssekretariat zu stark auf das bloße Initiieren von Projekten beschränkte und die Durchführung an andere Einrichtungen delegierte. Inzwischen wird der Erfolgskontrolle eine größere Bedeutung beigemessen. Eine weitere Aufgabe besteht im Finden eines Ausgleichs zwischen den Interessen der Stadt Göteborg und des regionalen Umlandes. Der regionale Entwicklungsfonds soll dazu beitragen, die Kluft zwischen der Agglomeration Göteborg und ökonomisch-strukturell benachteiligten Teilen dieser Region zu verringern.

Zwei Rahmenprojekte waren maßgeblich für die Industriepolitik dieser Region: das „Unternehmensentwicklungs-Projekt“ und das „regionale Elektronikprojekt“ („REGEL“).

Die beiden wichtigsten Großkonzerne der Region (Volvo, SKF) bildeten den Motor des Unternehmensentwicklungs-Projekts. Gemeinsam mit dem schwedischen Arbeitgeberverband (SAF), dem kommunalen Wirtschaftssekretariat, dem regionalen Entwicklungsfonds, Management-Beratern und den Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften (LO und TCO) wurde eine Gruppe konstituiert, die in Zusammenarbeit mit einigen Banken 26 Unternehmen für dieses Projekt auswählte. Eine Beratergruppe führte eine Untersuchung der Schwachstellen in diesen Unternehmen durch und entwickelte Unternehmensstrategien. Die Kommune und Volvo finanzierten diese Aktivitäten im Verhältnis 1:2. Volvo und SKF stellten ihre Laboratorien zur Verfügung. Aus dieser Hilfe erwuchsen den Kleinindustrien keine Kosten. Eine Befragung der Unternehmungen ergab, daß die Hälfte positive Resultate feststellen konnten.

Das zweite Projekt „Regionale Elektronik“ entstand 1980 im Anschluß an eine Studie, die die große Bedeutung der Mikroelektronik für diese westschwedische Region ermittelte und Kooperationen zwischen Unternehmungen dieses Bereichs sowie mit anderen Industrie-

Übersicht

Kommune	Einwohnerzahl	Ursache	1. Initiator 2. Partner	Effekte/Resultate
<i>Göteborg</i>	400.000	Werftenkrise	1. Volvo 2. Entwicklungsfonds Wirtschaftssekr. Innovationszentrum SKF Volvo	– Katalog und Struktur der Mikroelektronik-industrie – Joint-ventures
<i>Katrineholm</i>	32.000	Vorbeugung	1. beteiligte Unternehmen 2. Kommune, Entwicklungsfonds und 18 Unternehmen	– Einkaufsrabatte – Marketing – Beschäftigungssteigerung
<i>Kiruna</i>	30.000	Konjunkturrückgang 1978	1. Vereinigung der Handwerksbetriebe 2. Unternehmen und Entwicklungsfonds	– Umsatzsteigerung – die beteiligten Unternehmen kaufen norwegische Unternehmen
<i>Kalix</i>	20.000	Konjunktur-einbruch	1. Gewerkschaften 2. Gewerkschaften, Kommune, Entwicklungsfonds, Unternehmen, Wirtschaftssekretariat	
<i>Mora</i>	17.500	Gefahr der Liquidation	1. Kommune 2. Kommune, Entwicklungsfonds, Unternehmen	– Umsatz- und Beschäftigungssteigerung – bessere Kontakte zwischen Unternehmen
<i>Norberg</i>	6.500	Liquidation	1. Kommune und Berater 2. Kommune, Berater, Entwicklungsfonds	– Unternehmensneugründungen – Kommune wird bekannt
<i>Målerås</i>	300	Gefahr der Liquidation	1. Glashütte 2. Glashütte, Unternehmen, Kommune finanziell	– Rettung der Glashütte – Unternehmensneugründungen

Quelle: Wolff, R., Von kommunalen Krisen zu kommunaler Industriepolitik, Schweden 1985

unternehmungen initiierte. Die Projektleitung wurde einem regionalen Produktentwicklungszentrum übertragen. Die Funktion dieses Produktentwicklungszentrums besteht darin, Forschung und Produktion zu integrieren, um rascher technische Neuerungen und Produktideen ökonomisch zu nützen. Dessen Dienstleistungsangebot beinhaltet u. a.

- Angebot technischer Kenntnisse, Leitung von Projekten zur Ideengewinnung, Konstruktion, Design, technische Zeichnungen, Herstellung von Prototypen und technische Messungen
- Untersuchung von Produktideen zur Erreichung von Marktreife, technische Qualität und ökonomische Realisierbarkeit
- Unterstützung bei Patentfragen, Gebrauchsmusterschutz und Lizenzen.

Andere Beispiele kommunaler Initiativen

Göteborg ist aufgrund der Größe und wirtschaftlichen Bedeutung dieser Stadt das spektakulärste Beispiel für wirtschaftspolitische Initiativen auf kommunaler Ebene, aber nicht das einzige. Einen Überblick über ähnliche Bemühungen in mittelgroßen Städten und kleinen Gemeinden gibt die nachstehende Übersicht.

Kommunale Perspektiven

Das 1973 gegründete „Sekretariat für Zukunftsstudien“ hat neben Forschungsprojekten über die zukünftige Arbeitswelt, Schwedens internationale Rahmenbedingungen, Ressourcen und Rohstoffe, Energie und Gesellschaft, Zukunft sozialer und gesundheitlicher Dienstleistungen, Schweden in der neuen Weltwirtschaftsordnung, auch eine Studie über die Zukunft der Gemeinden erstellt.

Die Zielsetzungen dieses Projektes waren folgende:

- zukunftsgerichtetes Denken in den Gemeinden zu entwickeln, um die lokale Gesellschaftsdiskussion und die kommunale Planung zu fördern
- kritische Analysen gesellschaftlicher Veränderungen sowie Zukunftsszenarien der beteiligten Gemeinden. Der Zeithorizont erstreckte sich über das Jahr 2000 hinaus.
- nationale Zukunftsbilder für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung unter Berücksichtigung verschiedener Entwicklungsvarianten des Landes.

Die inhaltlichen Schwerpunkte des Projektes waren Wirtschaft und Arbeit, soziale Dienste und Kultur. Eine darüber hinausgehende Perspektive ist die Rolle der Gemeinden im öffentlichen Sektor.

Eine zentrale Dimension dieser umfassenden Studie besteht darin, daß im Anschluß an die analytische Phase gesellschaftliche Experimente in den beteiligten Städten und Gemeinden realisiert werden. Ausgehend von der jeweiligen sozialen und ökonomischen Struktur und den artikulierten Bedürfnissen wurden unterschiedliche Schwer-

punkte der sozialen Experimente gesetzt. Auch Göteborg nimmt an diesem Programm teil.

In der mittelschwedischen Industrie- und Dienstleistungsstadt Eskilstuna (ca. 120.000 Einwohner), die noch immer von der industriellen Strukturkrise der siebziger Jahre gezeichnet ist, steht die Erprobung des 6-Stunden-Tages im Mittelpunkt des Feldversuches. Dieses Projekt war der einzige Versuch, der auf starken Widerstand der überregionalen Interessenverbände stieß.

In der mittelschwedischen Stadt Örebro wurden spezielle Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche bis zum 24. Lebensjahr realisiert (landesweit gilt die Anstellungsgarantie in den Gemeinden nur bis zum 20. Lebensjahr). Einen zweiten administrativen und wirtschaftlichen Schwerpunkt in dieser Stadt stellt die Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für die wirtschaftliche Entwicklung und die städtische Demokratisierung dar. Stadtteildemokratisierung unter Einsatz einer lokalen Rundfunkstation war ein Teil der Experimentaltätigkeit.

In den kleinen Gemeinden Övertornea und Gnosjö werden ausgehend von den unterschiedlichen ökonomischen Strukturen unterschiedliche Strategien eingeschlagen. In der traditionellen Agrar- und Kleingewerbe-gemeinde Övertornea wurden ökologische Gemeinde- und Landwirtschaftsentwicklung, Weiterentwicklung der traditionellen Kleingenossenschaften und Tourismusförderung als zentrale Ansatzpunkte bzw. Alternativen zu Abwanderung und Arbeitslosigkeit eingesetzt.

Die traditionelle Kleingewerbe-gemeinde Gnosjö hat sich zum Ziel gesetzt, das lokale, soziale und ökonomische Netzwerk zu entwickeln. In beiden Gemeinden haben die Entfaltung und Erneuerung des traditionellen kulturellen Lebens besondere Bedeutung.

In Eskilstuna hat die Zusammenarbeit zwischen der Hochschule Eskilstuna/Västerås und dem lokalen Wirtschaftsleben in jüngster Zeit eine besondere Rolle gespielt. Eine Zielsetzung dabei war es, der anfänglich skeptisch-ablehnenden Haltung der lokalen Betriebe gegenüber den neuen Technologien entgegenzuwirken.

Die Entwicklung des staatlichen Versuchs der „freien Gemeinden“ ist eine weitere Form dieser Experimente auf kommunaler Ebene. An diesem bisher größten Projekt, das vom Sekretariat für Zukunftsstudien initiiert wurde, nehmen in den Gemeinden viele Organisationen und Gruppen von Bürgern, Erwachsenenbildungsverbände, Gewerkschaften, Freikirchen und Alternativgruppen teil.

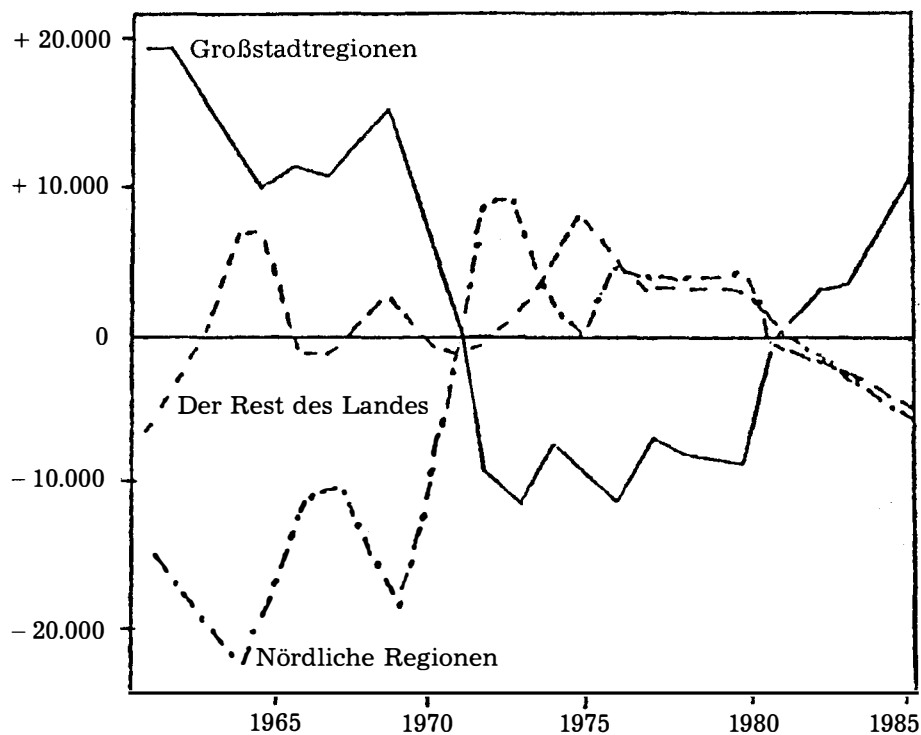
Um die verwaltungsrechtlichen Bedingungen für den Aufbau der „Freien Gemeinden“ zu schaffen, sind eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen beschlossen worden, die den autonomen Gestaltungsspielraum dieser Gemeinden und Regionen wesentlich erweitern. Schwerpunkte in diesem Zusammenhang sind: Wohnungs-, Schul-, Planungs-, Bauwesen, Erwachsenenbildung, Umwelt- und Naturschutz, Gesundheits- und Krankenpflege, Arbeitsmarktpolitik und der Kommunalverfassungsbereich.

Ungefähr ein Fünftel der schwedischen Gemeinden zeigte sich am Experiment der „Freien Gemeinden“ interessiert, neun Gemeinden und drei Regionen wurden schließlich für diese Versuchstätigkeit ausgewählt.

Regionale Bevölkerungsentwicklung

In der regionalen Bevölkerungsentwicklung Schwedens sind seit 1960 drei unterschiedliche Phasen zu erkennen. In den sechziger Jahren gab es eine starke Abwanderung aus den nördlichen Provinzen zu den urbanen Zentren, während der Rest des Landes eine leichte Zuwanderung verzeichnete. In den siebziger Jahren fand eine Umkehr dieser Tendenz statt: die Abwanderung erfolgte nunmehr aus den urbanen Zentren, während die peripheren Nordprovinzen zu Zuwanderungsgebieten wurden. Ab 1980 kam es neuerlich zu einer Trendumkehr. Die Wanderung geht wieder zu den urbanen Zentren, und zwar auf Kosten beider anderer Gebietstypen.

Abbildung 2



Die erste Trendumkehr zu Beginn der siebziger Jahre ist durch drei Faktoren zu erklären: Das starke Wachstum der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, das zum Großteil in den Gemeinden stattfand, bei gleichzeitiger Verlagerung von zentralen Dienststellen aus den urbanen Zentren heraus. Als weiterer Faktor spielt jedoch auch die Entwicklung der industriell-gewerblichen Beschäftigung eine Rolle¹⁵. Von 1968 bis 1981 nahm – nach einer allerdings mit Abbildung 1 nicht völlig identischen Regionsabgrenzung – die Industriebeschäftigung in den städtischen Ballungsgebieten um mehr als 43.000 ab, während sie in den peripheren und sogenannten semi-peripheren Gebieten um 13.000 anstieg. Dieser Zuwachs ist nicht der Kategorie „verlängerte Werkbank“ zuzurechnen, sondern entfiel zu mehr als drei Viertel auf Hoch- und Mitteltechnologiebereiche¹⁶. Dies legt den Schluß nahe, daß die regionalpolitischen Bestrebungen zumindest einen Teilerfolg erzielen konnten. Die Studie „Zentrum und Peripherie im Wandel“ kommt zum Ergebnis, daß: „... die von der öffentlichen Hand bereitgestellten unternehmensbezogenen Dienstleistungen ... über den „Technologie-transfer“ durch Neubau/Erweiterung von Universitäten und Forschungsinstituten bis zu den verschiedenen anreizpolitischen Instrumenten der regionalen Wirtschaftsförderung erheblichen Einfluß auf die Arbeitsplatzentwicklung (haben)“¹⁷.

Der Verfasser dieser vergleichenden Studie weist aber darauf hin, daß es ein methodologisch ungelöstes Problem ist, den Einfluß anreizpolitischer Maßnahmen von anderen Determinanten unternehmerischer Standortentscheidungen zu isolieren.

Freilich deutet die Entwicklung in den achtziger Jahren drauf hin, daß in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre das Nachlassen der Sogwirkung zufolge der wirtschaftlichen Krisenerscheinungen v. a. in den Ballungszentren beim relativen Erstarken peripherer Regionen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte. Die neuerliche Trendumkehr in der Wanderungsbilanz geht jedenfalls Hand in Hand mit der konjunkturellen Erholung und Konsolidierung der schwedischen Wirtschaft. Das Wachstum der Gesamtwirtschaft ist besonders vom „Informationssektor“ (Industrie und Dienstleistungen) getragen, der v. a. in den Stadtregionen und um die großen Universitäten angesiedelt ist. In den achtziger Jahren hat sich noch eine weitere wichtige Bedingung der schwedischen Regionalpolitik geändert: der öffentliche Sektor expandiert nicht mehr überproportional und daß kann, nach Auffassung vieler Experten und Gewerkschafter, negative Konsequenzen für viele Regionen haben, falls die reformpolitischen Vorhaben mit ihrer ausgeprägten Dezentralisierungstendenz nicht verstärkt weiterentwickelt werden.

Anmerkungen

- 1 Tore Hansen hat trotz methodischer Probleme bei der Einschätzung der economies of scale von kommunalen Dienstleistungen festgestellt, daß der einzige kommunale Dienstleistungsbereich, bei dem abnehmende Ausgaben per Einwohner in Großgemeinden auftraten, der Erziehungsbereich war. Schwierigkeiten bei der empirischen Ermittlung bereitete die Tatsache, daß bei Kollektivgütern die Abgrenzung von Dienstleistungseinheiten kaum möglich ist. Ein weiteres methodisches Problem ergab sich daraus, daß auch dann, wenn die Identifikation von Leistungseinheiten möglich ist, diese zwischen den einzelnen Gemeinden eine große Variationsbreite aufweisen. Außerdem können die Kosten öffentlicher Dienstleistungen in Agglomerationen höher sein als in kleinen ländlichen Gemeinden. Teils aufgrund der abnehmenden Selbstversorgung und teilweise aufgrund der negativen externen Effekte privater Produktion und öffentlichen Konsums, die sich aus einem hohen Grad der Urbanisierung ergeben, in: *The Local Fiscal Crisis in Western Europe*, 1981, S. 186 ff.
- 2 OECD Historical Statistics 1960–1985, Tab. 6.2, 6.5.
- 3 *The Role of the Public Sector*, OECD Economic Studies 4/1985, S. 63.
- 4 Hansen, T., aaO, S. 168 f.
- 5 Gustafsson, A., *Local Government in Sweden*, S. 56 f.
- 6 Hansen, T., aaO, S. 190.
- 7 *The Swedish Budget 1986/87*, S. 94 f.
- 8 vergleiche Wolff, R., Johannisson, B.
- 9 Johannisson, B., *Lokal mobilisering u. a.*
- 10 Hägg, I., Johanson, J., *Foretag i Nätverk*.
- 11 *Swedish Regional Policy 1982*, S. 11.
- 12 Strohmeier, G., *Schwedische Industriepolitik zur Technologieentwicklung*, Stockholm 1984, S. 37.
- 13 *Statensindustriverk*, SIND PM 1986: 7.
- 14 Friedrich, P., Buckl, E., *Behördenverlagerung in europäischen Ländern*, in: . . . , S. 145.
- 15 Butzin, B., *Münstersche Geographische Arbeiten* 23/1986, S. 71 f.
- 16 Butzin, B., aaO, S. 121.
- 17 Butzin, B., aaO, S. 93.

Literatur

- Ahlén, G., Hedlund, A., Isaksson, A., Sma och medelstora högskoloregionala kompetenscentra? (Kleine und mittelgroße Hochschulen – regionale Kompetenzzentren?), Statens-industrieverk (Staatliches Industrieamt), SIND PM 1986: 7, Stockholm 1986
- Aktivt Folkstyre i kommuner och landsting (Aktive Demokratie in Gemeinden und Provinzen), Demokratisierungskommission, SOU 1985: 28, Stockholm 1985
- Andersson, A. E., Törnqvist, G., Snickars, F., Öberg, S., Regional mangfald till rikets gagn, En idébok från ERU (Regionale Vielfalt zum Vorteil des Reiches, ein Ideenbuch von ERU = Expertgruppen för forskning om regional utveckling/Expertengruppe für die Erforschung der regionalen Entwicklung), Stockholm 1984
- Arbetsmarknad och Arbetsmarknadspolitik 1986 – Med utblick mot 1990 (Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik 1986 – Mit Vorschau auf 1990), Arbetsmarknadsdepartementet, Ds A 1987: 2, Stockholm 1987
- Back, P. E., University of Umea, Public Allocations: By Territory or by Sector? Beitrag zum 13. Weltkongress der Internationalen Politikwissenschaftlichen Vereinigung, Paris 1985
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.), Behördenverlagerung, München 1984
- Brunsson, N., Johannisson, B., „Lokal mobilisering“, Om industriens kommunalpolitik och kommuners industripolitik („Lokale Mobilisierung“ zur Kommunalpolitik der Industrie und Industriepolitik der Gemeinden), Doxa Ekonomi, Karlshamn 1983
- Brunsson, N., Wolff, R., Utveckling i Norrbotten – studie av ett industripolitiskt fall (Entwicklung in Norrbotten – Industripolitische Fallstudie), Ökonomisches Forschungsinstitut der Handelshochschule Stockholm, Stockholm 1984
- Butzin, B. (Hrsg.), Regionalplanung in Nordeuropa, Entwicklung von der sektoralen Wirtschafts- zur regionalen Wohlfahrtspolitik, aus „Entwicklungs- und Planungsprobleme in Nordeuropa, Münstersche Geographische Arbeiten 12, Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Geographie, Paderborn 1981
- Butzin, B., Zentrum und Peripherie im Wandel, Erscheinungsformen und Determinanten der „Counterurbanization“ in Nordeuropa und Kanada, Münstersche Geographische Arbeiten, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Paderborn 1986
- De regionale utvecklingsfonderna. Erfarenheter av verksamheten 1978–1981 (Die regionalen Entwicklungsfonds. Tätigkeitsbericht 1978–1981), Utredning från statens industrieverk, SIND 1981: 7, Stockholm 1981
- Eklund, L., Organiserade former för Lokal Delaktighet, Tankemodeller av decentraliserad kommunal organisationsstruktur (Organisationsformen lokaler Beteiligung, Denkmodelle dezentralisierter kommunaler Organisationsstrukturen), Ekonomiska Forskningsinstitutet Handelshögskolan, Stockholm 1984
- Ekman, A. K., Kulturbestämda framtidsbilder, Om livsformer i sju kommuner, (Kulturbestimmte Zukunftsbilder, Lebensformen in sieben Gemeinden), Sekretariatet för Framtidstudier, Stockholm 1986
- ERU-rapport 16, Kommunala Framtids-Studier, hrsgg. in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat für Zukunftsstudien, Stockholm 1982
- Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten. Rapport till 1986 års LO-kongress från LOs utredning om den offentliga sektorn (Gewerkschaftsbewegung und Wohlfahrtsstaat. Bericht an den LO-Kongress 1986 auf Basis der LO-Untersuchung des öffentlichen Sektors), Stockholm 1986
- Försöksverskamhet med ökad kommunal självstyrelse (Erprobung erweiterter kommunaler Selbstverwaltung), Gutachten der Staat-Gemeindekommission, Ds C 1984: 1, Civildepartementet (Innenministerium), Regierungsvorlage 1983/84: 152, Stockholm 1984
- Friedrich, P., Buckl, E., Behördenverlagerung in europäischen Ländern – Ökonomische Perspektiven der Behördendezentralisierung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1986
- Gidlund, J., Projektleiter, Kommunerna och sysselsättningarna (Gemeinden und Beschäftigung), aus der Reihe Kommunerna och Framtiden, Svenska Kommunförbundet, Universitet Umea-CERUM, FRN-Framtidstudier, Umea-Stockholm 1985
- Gidlund, J., Projektleiter, Kommunerna och framtiden, Programskrift med skiss till

- Kommunala omvärldsbilder 2000 (Die Zukunft der Gemeinden, Programmschrift mit Skizzen kommunaler Zukunftsbilder 2000), FRN-Framtidsstudier, Stockholm 1984
- Gidlund, J., Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner, Strategier för morgandagens offentliga sektor (Freie Verwaltungen oder selbständige Gemeinden), Sekretariatet för Framtidsstudier, Stockholm 1986
- Gidlund, J., Lidström, B. (Hrsg.), Det elektroniska närsamhället – Kommunerna och informationsteknologin (Dezentralisierung und Informationstechnologie), Svenska Kommunförbundet/Sekretariatet för Framtidsstudier, Stockholm 1986
- Gunnarsson, L., Perby, M. L., Forskningscirklar – en metod i facklig kunskapsutveckling (Forschungszirkel – eine Methode gewerkschaftlicher Wissenserweiterung), Arbetslivscentrum, Lund 1981
- Gustafsson, A., Local Government in Sweden, Stockholm 1983
- Hägg, I., Johanson, J., Företag i Nätverk – ny syn på konkurrenskraft (Unternehmen im Netzwerk – Konkurrenzfähigkeit in neuer Sicht), Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm 1982
- Hansen, T., The Dynamics of Local Expenditure Growth: Local Government Finance in Sweden, in: Sharpe, L. J. (Hrsg.), The Local Fiscal Crisis in Western Europe, London 1981
- Hohenberger, L., Maier, F., Wissenschaftszentrum Berlin, Beschäftigungsgarantie für Jugendliche – Die schwedische Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Diskussionspapier des Internationalen Institutes für Management und Verwaltung IIMV Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1986
- Höök, E., The Role of Public Sector in Scandinavia, in: Gustafsson, B. (Hrsg.), Post-Industrial-Society, London 1979
- Hydén, H., Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation (Rahmen oder Gesetz? Über Rahmengesetzgebung und gesellschaftliche Organisation), Staat-Kommunberedningen, Ds C 1984: 12, Civil-Departementet (Innenministerium), Stockholm 1985
- Industridepartementet, Budgetförslag 1988, Beilage 14, Prop. 1987/88: 100
- Industripolitikens kunskapsbehov, Forsknings- och utredningsområdet (Wissensbedarf der Industripolitik, Forschungs- und Untersuchungsbereiche), Forschungs- und Untersuchungsbericht, SIND PM 1983:12, Statens industriverk (Staatliches Industrieamt), Stockholm 1983
- Jangenäs, B., Den svenska arbetsmarknadspolitiken (Die schwedische Arbeitsmarktpolitik), Informationsskrift Nr. 10, Arbetslivscentrum, Stockholm 1986
- Johannisson, B., Vi kan, Vi vill, Vi vagar. Självförtroende och handling i Maleras (Wir können, Wir wollen, Wir wagen. Selbstvertrauen und Handlung in Maleras), Trygghetsrådet SAF-PTK, Växjö 1985
- Johannisson, B., Växjö University, Lokale ökonomiska utveckling i en organisationsökonomi – Schwedische Erfahrungen, Referat anlässlich der Konferenz „Eigenständige Regionalentwicklung – ein neuer Weg für die ländlichen Gebiete Europas“, Zwettl 1987
- Johannisson, B., Växjö University, Between Territory and Function – on the Interfaces between Small Business, Large Business and Community, Referat anlässlich eines EIASM Workshops, Brüssel 1987
- Karlsson, L., Studienrings-Demokratie. Zum System der Arbeiterbildung in Schweden, in: Arbeit und Wirtschaft 7/8/87
- Knutsson, K., Local Government in Sweden in: Plan International 1985, Gävle 1985
- Kommunal Näringslivspolitik, Samverkan med staten och näringslivet (Kommunale Wirtschaftspolitik, Kooperation mit Staat und Wirtschaft), Delbetänkande av stat-kommunberedningen (Teilgutachten der Staat-Gemeindekommission), Ds C 1986:16, Civil-Departementet (Innenministerium), Stockholm 1987
- Lägg besluten närmare människorna! (Verlagert die Entscheidungen näher zu den Menschen!), Grundsatzgutachten der Dezentralisierungskommission, SOU 1978:52, Stockholm 1978
- Meidner, R., Hedborg, A., Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/Main 1984
- Lanner, J., The trade-related Aspects of Regional Policy, EFTA, Genf 1984

- Melin, L., Alsen, G., Holmström, M., Karlsson, T., Nilsson, A., Tapper, H., Strukturförändringar, Företagsstrategier och lokala Aktörer – Motalaprojektet (Strukturverändringar, Unternehmensstrategien und lokale Akteure), Ekonomiska institutionen, Forskningsrapport nr 131, Linköping 1983
- Melin, L., Alsen, G., Berger, S., Nilsson, A., Kommunerna och näringslivet, Ett näringslivs-politiskt dilemma (Gemeinden und Wirtschaft, ein wirtschaftspolitisches Dilemma), Stockholm 1984
- Nilsson, S. (Hrsg.), Kommunerna inför de nya medierna (Gemeinden angesichts der neuen Medien), Svenska Kommunförbundet, Sekretariatet för Framtidsstudier, Stockholm 1985
- OECD, Review of National Science and Technology Policy, Sweden-Paris 1987
- Öhman, B., Kommunerna och Sysselsättningspolitiken, Om arbetsfördelningen mellan kommunerna och arbetsmarknadsverket (Gemeinden und Beschäftigungspolitik, über die Kompetenz- und Arbeitsverteilung zwischen Gemeinden und Arbeitsmarktverwaltung), Rapport från AMS kommittén (Bericht der Kommission der Arbeitsmarktverwaltung), Ds A 1985:2, Arbetsmarknads-Departementet (Arbeitsmarktsministerium), Stockholm 1985
- Principer för ny Kommunal-lag (Prinzipien einer neuen Kommunalverfassung), Demokratiseringskommission, SOU 1985:29, Stockholm 1985
- Rudebeck, K., Ansvar utan Makt, Arbetslösheten och kommunerna (Verantwortung ohne Macht, Arbeitslosigkeit und Gemeinden), Sekretariatet för Framtidsstudier, Stockholm 1986
- Sandblom, B., Schwartz, B., Wolf, R., Finndahl, K., Årnström, G., Lundström, A., Kommunal Näringspolitik, Industriell samverkansprojekt – uppföljning och erfarenheter från verksamhet på lokal nivå (Kommunale Wirtschaftspolitik, Industrielle Kooperationsprojekte – Auswertung von Erfahrungen der Tätigkeit auf lokaler Ebene), SIND 1984:3, Stockholm 1984
- Sanner, L. (Hrsg.), Decentralisering i Örebro, Erfarenheter från politik, Förvaltning och forskning (Dezentralisierung in Örebro, Erfahrungen aus Politik, Verwaltung und Forschung), Arbetslivscentrum, Stockholm 1987
- Schönhofer, H., Dezentralisierung von Behörden und hochrangigen kulturellen und wirtschaftlichen Einrichtungen – Seminarbericht (im Auftrag der niederösterreichischen Landesregierung), Wien 1986
- Schröder, L., Sehlstedt, K., Universitet Stockholm, Local Job Creation Programs for Youth in Sweden, Beitrag zur Konferenz „The Role of the Social Economy in the Creation of Local Employment“, organised by European Centre for Social Welfare, Wien 1987
- Selektiv ekonomisk politik och industrins strukturanpassning. En studie av branschproblem, myndighetsåtgärder och förändringströgheter (Selektive ökonomische Politik und industrielle Strukturanpassung. Eine Studie über Branchenprobleme, Verwaltungsmaßnahmen und Veränderungsträgheit), SIND PM 1981:22, Stockholm 1981
- Snickars, F. (Hrsg.), Beslut för regional förnyelse, Tretton forskare om 80-talets regionalpolitik (Entscheidungen für eine regionale Erneuerung, dreizehn Forscher zur Regionalpolitik der achtziger Jahre), ERU, Stockholm 1984
- Strohmeier, G., Schwedische Industriepolitik zur Technologieentwicklung, Stockholm 1984
- Svensk industri och industripolitik (Schwedische Industrie und Industriepolitik), Industri-departementet, Stockholm 1987
- Swedish Regional Policy 1982, Ministry of Industry, Stockholm 1982
- Swedish Regional Policy 1986, Ministry of Industry, Stockholm 1986
- Tarschys, D. u. a., Politisk styrning – administrativ självständighet (Politische Steuerung und administrative Selbstständigkeit), SOU 1983:39, Stockholm 1983
- Vidgad länsdemokrati, Slutbetänkande av Länsdemokratikommittén (Erweiterte Demokratie in den Provinzen, Schlußbericht der Kommission für Demokratie in den Provinzen), Statens offentliga utredningar (SOU), 1982:24, Kommundepartement, Stockholm 1982
- Wadensjö, E., The Financial Effects of Unemployment and Labor Market Policy Programs for Public Authorities in Sweden, Wissenschaftszentrum Berlin 1985

- Werner, H., König, I., Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in EG-Ländern und in Schweden in: Beiträge zur Arbeitsmarkt-Berufsforschung, Nürnberg 1987
- Wolff, R., Von kommunalen Krisen zu kommunaler Industriepolitik. Schwedische Erfahrungen, Kurzfassung in: mi/Mitbestimmung, 5-6/1986, 1,2/1987, Wien
- Wolff, R., Organizing Industrial Development, Berlin – New York 1986

Die Diskussion zur indirekten Investitions- förderung in Österreich*)

GÜNTHER CHALOUPEK

1. Die Instrumente der steuerlichen Investitionsförderung

Die steuerliche Investitionsförderung hat in Österreich eine wechselvolle Geschichte. Seit den fünfziger Jahren dominiert eindeutig die *wachstumspolitische* Zielsetzung in der Diskussion um die Investitionsförderung. Das war nicht immer so. In der Zeit der Nachkriegsinflation stand das Problem der Scheingewinnbesteuerung im Vordergrund, und in den vorübergehenden Phasen einer stärkeren Inflationsbeschleunigung (v. a. 1971–1978) spielte dieser Aspekt wieder eine gewisse Rolle, wie z. B. auch in den USA um 1980. Meine Überlegungen werden sich auf die wachstumspolitischen Aspekte beschränken.

Im Rahmen der sogenannten „Wachstumsgesetze“ – 1967 beschlos-

sen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums, das damals unter dem europäischen OECD-Durchschnitt lag (1960–68 Ø Österreich 4,2 Prozent gegenüber Ø 4,6 Prozent in OECD-Europa) – wurde die vorzeitige Abschreibung (vzAfa) endgültig im Einkommensteuergesetz verankert und die Investitionsrücklage (wieder-)eingeführt. 1972 kam der Investitionsfreibetrag hinzu, 1974–76 eine Sonderabschreibung von zusätzlich 25 Prozent (Begleitmaßnahme zum EG-Abkommen, befristet). Ab 1982 wurde die Investitionsprämie (zunächst 6 Prozent, dann 8 Prozent) hinzugefügt. Die I-Prämie wurde 1987 wieder abgeschafft, die anderen Formen der steuerlichen Förderung bestehen derzeit noch.

2. Die Diskussion über die Zweckmäßigkeit der steuerlichen Förderung

Die österreichische Diskussion über die Investitionsförderung hat lange Zeit eine sehr starke politische Komponente gehabt, die man bei der Erörterung der Zweckmäßigkeitsfrage nicht vergessen darf. Die Unternehmer haben die vzAfa immer auch als Position unternehmerischer Dispositionsfreiheit (zwischen verschiedenen Investitionsalternativen) und damit als ordnungspolitisches Element betrachtet. Darüber hinaus war für sie die vzAfa eine Vorkehrung zur Milderung der Steuerbelastung. Der Arbeitnehmerseite wurde von den Unternehmern unterstellt, daß ihre Vorschläge zur Wirkungsverbesserung der Investitionsförderung zumindest teilweise durch dirigistische Absichten des Eingreifens und „Hineinregierens“ in die Betriebe motiviert seien.

Ich beschränke mich jedoch auf die

*) Text eines Vortrags beim Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft des Instituts für Finanzwissen der Universität Innsbruck, Innsbruck-Vill, 24. Februar 1988

Diskussion über die Wirksamkeit. Es gab hier einen Streit der Schulen indirekte versus direkte Investitionsförderung. Die beste Begründung für die steuerliche Investitionsförderung findet sich m. E. bei Streißler¹. Streißler stimmt dabei Solows in den fünfziger Jahren revolutionärer Ansicht zu, daß nicht die Investition als solche, sondern vielmehr der technische Fortschritt, der die Arbeitsproduktivität steigert, der hauptsächliche Antrieb des Wirtschaftswachstums ist. Aber die Anwendung des technischen Fortschritts ist an Kapital gebunden; die Investition ist „der Träger, der Transmissionsriemen des technischen Fortschritts“². Die Aussage bezieht sich ausdrücklich auf die *Brutto*-Investitionen, da auch Ersatzinvestitionen, durch die alte Kapitalgüter erneuert werden, diese Funktion zukommt. Die *vzAfa*, welche die Bruttoinvestition fördert, ist in diesem Sinne richtig konzipiert, ein „Geniestreich“ ihres Schöpfers.

Die Kritik an der indirekten Investitionsförderung setzte an verschiedenen Punkten an. Den hohen Steuer ausfällen der Investitionsbegünstigungen stünden ihre strukturellen Mängel gegenüber, die aus der Gewinnabhängigkeit resultierten: „Abgesehen von den wenigen Unternehmen mit Expansionschancen werden alle anderen Bereiche in konservierendem Sinn subventioniert. Völlig leer geht die Investitionstätigkeit bei Neugründungen, die mit Anlaufverlusten zu rechnen haben, und bei Investitionen zur Umstellung der Produktion von an sich lebensfähigen, aber im Moment der Umstellung gewinnlosen Unternehmungen aus“³. Für die Erreichung dieser Zielgruppen unter den Unternehmungen sei die direkte Förderung, also v. a. durch subventionierte Kredite, besser geeignet. Daran knüpfte sich die Forderung nach Schaffung einer speziellen Investitionsbank und anderer neuer Instrumente, alle eingebunden in ein System der umfassenden Vorausschau

und Planung, um „Wachstumsbranchen“ gezielt fördern zu können.

Auslöser für diese Diskussion war die Tatsache, daß die relative Wachstumsschwäche Österreichs trotz im internationalen Vergleich hoher Investitionsquote auftrat, also nicht das Volumen der Investitionen das Problem sein könne, sondern deren Struktur, die der Grund für den unzureichenden Produktivitätseffekt sein müsse. Faktisch verloren diese Argumentation und die daraus abgeleiteten Vorschläge an Gewicht, als ab 1969 eine außerordentlich kräftige Wachstumsbeschleunigung einsetzte.

Ein anderer Kritikpunkt an der *vzAfa* war eine mögliche prozyklische Wirkung. Diesen Aspekt griff Lacina 1976⁴ auf, also im Jahr nach der ersten großen Rezession, und schlug vor, die *vzAfa* zumindest teilweise durch eine stärker ausgebaute I-Rücklage zu ersetzen, deren Freisetzung für Investitionen antizyklisch gesteuert werden sollte (nach schwedischem Vorbild). Auch strukturelle Zielsetzungen (Umweltschutz, Energiesparen) könnten mit dem Rücklagensystem verbunden werden, wichtigster Effekt sei jedoch die teilweise Entlastung des Staates von der Funktion der Konjunkturstützung.

Die Hinzufügung der I-Prämie ist ein Reflex der weiter verschlechterten Verhältnisse. Sie wurde geschaffen, um auch die Unternehmungen des gewerblich-industriellen Sektors, die in überdurchschnittlichem Ausmaß dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind und damals ein Gewinn tief durchmachten, vermehrt an der steuerlichen Förderung partizipieren zu lassen.

3. Retrospektive Kritik der Diskussion

Beginnen wir mit der Kritik der Kritik. Die Präferenz für direkte Förderung hängt an den Möglichkeiten, diese Form tatsächlich „gezielt“ einzu-

setzen. Hier kann man nicht umhin festzustellen, daß dies generell bezweifelt werden muß. Zum einen, weil die Konzeption einer indikativen „Rahmenplanung“ als gescheitert anzusehen ist, die davon erhofften Zielvorgaben fehlen. Zum anderen zeigt die Praxis der direkten Förderung, daß diese insgesamt nicht weniger „Gießkanne“ ist, also unspezifisch gehandhabt wird. Man muß sich in diesem Zusammenhang auch klar vor Voluntarismus hüten („wenn nur die Schwerpunkte beherzigt würden“), denn die Eigendynamik des politischen Prozesses läßt keine stärkeren Diskriminierungen zu, seien sie sachlich noch so begründet.

Das bedeutet nicht im Umkehrschluß, daß die direkte Förderung überflüssig war. Sie bildete die Ergänzung der indirekten Förderung, von höherer Wirkung als die steuerlichen Begünstigungen bei schwächerer Gewinnsituation, die indirekte Förderung verstärkend, wo das Maß der letzteren ausgeschöpft war. Der Vorschlag einer Glättung der Investitionen über den Konjunkturzyklus durch Verschieben eines Teiles hängt an einem entsprechenden Überhang in der Hochkonjunktur, der stillgelegt wird. In Schweden jedenfalls ist eine solche Stilllegung seit 1976 nicht mehr erfolgt. Das System ist in Zeiten einer Wachstumsschwäche nicht anwendbar.

Nicht zufällig ist daher die Debatte über die steuerliche Investitionsförderung spätestens seit Beginn der achtziger Jahre stark abgeflaut. Das Problem ist nun in erster Linie die Vielfalt und Unübersichtlichkeit – allerdings trifft dieser Vorwurf stärker die direkte Förderung mit ihren 400 Aktionen.

Ein Aspekt ist in der Diskussion im Hintergrund gestanden, erst im nachhinein wurde seine Bedeutung erkannt. Wenn die Unternehmerseite auf die seit den fünfziger Jahren sinkende Eigenkapitalausstattung hinwies, so geschah dies immer im Konnex mit einer Forderung nach Sen-

kung der Steuerbelastung, die den Aufbau eines angemessenen Eigenkapitals verhindere. Der Hinweis auf das Eigenkapital war zwar berechtigt, aber die Fährte, wo es in erster Linie aufgebracht werden sollte, nämlich durch Gewinnakkumulierung, war falsch. Insofern hat die engagierte und teils heftige Diskussion um die Investitionsförderung den zentralen Punkt verfehlt. In der Rezession der frühen achtziger Jahre zeigten sich die Gefahren und Folgen einer zu niedrigen Eigenkapitalausstattung. Eine ausreichende Quote wäre jedoch nicht aus *Innenfinanzierung* aufzubauen gewesen, sondern nur durch *Außenfinanzierung*. Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, daß der Beirat in seiner großen ersten Kapitalmarktstudie mit großer Deutlichkeit auf die Bedeutung der Eigenkapital-Außenfinanzierung hingewiesen hat⁵. Aber obwohl alle relevanten Institutionen, auch auf Seite der Banken, an dieser Arbeit beteiligt waren, hat eigentlich keine diesen Teil der Empfehlungen wirklich verfolgt – die Arbeitnehmerverbände nicht, weil sie an der direkten (Fremd-)Finanzierung interessiert waren, die Unternehmer nicht, weil die Eigentumsanteile der Alteingesessenen zurückgehen, und die Banken nicht, weil sie im Kapitalmarkt als solchen eine Konkurrenz zu ihrer Tätigkeit sahen. Man erinnere sich an die endlose Diskussion um die Kapitalbeteiligungsgesellschaften und ihr zuerst klägliches Ergebnis. Den Umdenkprozeß leitete auf diesem Gebiet erst das Kapitalbeteiligungsgesetz 1982 ein, mit manchen Mängeln behaftet, unter den sonstigen Gegebenheiten notgedrungen eine eigenartige Konstruktion. Diese Maßnahme war jedoch der Auftakt zu einer Wiederbelebung des Kapitalmarktes, weitere (Aktienförderung) folgten. Das Volumen des privaten Beteiligungsmarktes erreichte 1987 13,6 Milliarden Schilling, 1981 waren es 0,4 Milliarden Schilling gewesen⁶. Dem Kapitalmarkt (Beteiligungsmarkt) wird auch

in Zukunft eine entscheidende Funktion bei der Unternehmens- und Investitionsfinanzierung zukommen.

Eine weitere, bedeutende Akzentverschiebung in der Diskussion um die Investitionsförderung hat sich seit den siebziger Jahren immer klarer ergeben: die Bedeutung von Innovationen, F & E und Fertigungsüberleitung. Schon Streißler hatte in dem erwähnten Artikel darauf hingewiesen, daß die Investitionen zwar Umsetzer des technischen Fortschritts sind, dieser aber nicht „vom Himmel fällt“, sondern ebenfalls generiert wird. Die imitative Strategie in der Innovation war in Österreich ausreichend, solange Österreichs Wirtschaft sich damit begnügen konnte, anderswo bereits vorhandene Technologie zu absorbieren⁷. Je mehr wir aufgeholt haben, je mehr das Produktivitäts- und Technologie-Gap verkleinert wurde, umso mehr muß das produktionsrelevante Know-how durch eigene Anstrengungen entwickelt werden. Die relative Bedeutung der Förderung von F & E und Fertigungsüberleitung wird auch in Zukunft relativ zur Investitionsförderung an Bedeutung gewinnen. Auch hier bietet die Form der Beteiligungsfinanzierung noch große Möglichkeiten (venture capital, seed financing).

4. Die Bedeutung der Steuerreform

Die Wichtigkeit der Investitionen als Träger des Wachstums und des Strukturwandels ist nach wie vor außerordentlich groß. Daher ist die Verwendung von Mitteln zu Investitionszwecken auch weiterhin förderungswürdig, und dem wird durch Beibehaltung des I-Freibetrages Rechnung getragen. Wenn eine gewisse Reduzierung der steuerlichen Investitionsförderung bei gleichzeitiger Senkung der

Steuersätze (mehr Neutralität des Steuersystems) eintritt, so hat dies darin seine Berechtigung, daß – bildlich gesprochen – die Software gegenüber der Hardware an Bedeutung gewinnt, also auch intangible Investitionen, die nicht so stark kapitalgebunden sind, wichtiger werden. Schließlich ist die Frage der Zinsenbesteuerung nicht zuletzt auch für die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts entscheidend. Solange die Eigenkapitalzuführung von außen auf der Ertragsseite gegenüber der Fremdfinanzierung so stark benachteiligt ist, kann der Kapitalmarkt nur „künstlich“, also durch massive Steuerbegünstigungen in Schwung gehalten werden. Mehr Neutralität, ein Wegfall der bestehenden Verzerrungen wird auch eine „normale“ Entwicklung des Kapitalmarkts ermöglichen. So können wir erwarten, daß die Steuerreform zu einer besser ausgewogenen Unternehmens- und Investitionsfinanzierung beitragen wird.

Anmerkungen

- 1 E. Streißler, Die Bedeutung von Investitionen für das Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 1-2/1971
- 2 ebd. S. 11
- 3 Wirtschaftsprogramm 1968 der SPÖ, S. 60
- 4 F. Lacina, Ausbau oder Umbau der steuerlichen Investitionsförderung?, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3/1976
- 5 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil, Wien 1966
- 6 Beteiligungsreport 1986, hrsg. von der Girozentrale, S. 43
- 7 J. Steindl, Import und Production of Know-how in a Small Country, in: J. Saunders (Hrsg.), Industrial Policies and Technology Transfer between East and West, Wien – New York 1977, S. 211

BESCHÄFTIGUNG, ARBEITSLOSIGKEIT, STRUKTURWANDEL

Rezension von: Gottfried Bombach,
Bernhard Gahlen, Alfred E. Ott
(Hrsg.), Arbeitsmärkte und
Beschäftigung. Fakten, Analysen,
Perspektiven. Schriftenreihe des
Wirtschaftswissenschaftlichen
Seminars Ottobeuren, Bd. 16, Verlag
J. C. B. Mohr, Tübingen 1987,
410 Seiten, DM 120,-

Der vorliegende Band enthält die Referate, Koreferate und Diskussionszusammenfassungen des Ottobeurer Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars zum im Titel genannten Thema vom 22. bis 26. September 1986.

Die Einleitung mit dem eher irreführenden Titel „Der Arbeitsmarkt in Wirtschaftstheorie und -politik“ von E. Helmstädter stellt keine geglückte Wahl dar, beschränkt sich der Referent doch darauf, Vorgänge am Arbeitsmarkt als Entstehungsort von Arbeitslosigkeit zu untersuchen. Wie A. E. Ott im Einleitungsreferat zur Generaldiskussion mit Recht feststellt, sei eine derartige verengte Analyse „nicht zweckmäßig“. Wichtig sei gerade der Zusammenhang der Märkte.

Teil II „Beschäftigungspolitik von Unternehmen und Gewerkschaften“ befaßt sich mit unternehmerischer Arbeitsmarktpolitik, dem Thema Arbeitszeitverkürzung sowie gewerkschaftlicher Lohnpolitik.

Im Teil III „Funktionsweise von Arbeitsmärkten“ beschäftigt sich H. J. Krupp mit „Arbeitsmarktperspekti-

ven des Strukturwandels zu den Dienstleistungen“. Der Referent führt den Wandel in der Beschäftigtenstruktur zugunsten des funktional definierten Dienstleistungssektors vor allem auf zwei Entwicklungstendenzen zurück. Zum einen gewinnen in der Produktion von Sachgütern Dienstleistungsfunktionen wie Betriebsorganisation, Forschung und Entwicklung, Fertigungsplanung, Arbeitsvorbereitung, Qualitätskontrolle, Instandhaltung, Absatzplanung, Marktforschung, Werbung, Kundendienst usw. zunehmend an Bedeutung, während die Fertigungsfunktionen an Gewicht verlieren. Auf die Ursachen für die Expansion produktionsbezogener Dienstleistungen geht Krupp nicht ein. In diesem Zusammenhang wären technische und organisatorische Änderungen im Produktionsprozeß, die zunehmende Komplexität der betriebsinternen Abläufe, Prozeß- und Produktinnovationen, insbesondere auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik, Internationalisierung, Verschiebung der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie die Verschärfung des Konkurrenzdrucks auf den Produktmärkten zu nennen.

Zweitens ist gemäß Krupp die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen größer als eins. In dem Maße, in dem die privaten Haushalte mit langlebigen Konsumgütern ausgestattet sind, verlagere sich deren Nachfrage zu den Dienstleistungen. Zur Erstellung dieser Dienste seien überwiegend Dienstleistungsfunktionen erforderlich.

Diese These bedarf allerdings der Präzisierung. Wie Krupp selbst festhält, sind die Wachstumsbereiche unter den drei Dienstleistungskategorien die produktionsbezogenen Dienstleistungen und die Humandienste. Zu

letzteren zählen Gesundheits-, Fürsorge- und Sozialdienste sowie Leistungen im Bildungswesen. Die Konsumentendienste (Handel, Beherbergungs- und Gaststättenwesen, Dienste im Freizeit-, Kultur- und Unterhaltungsbereich) sind hingegen kein wichtiger Wachstumsbereich. Die stark unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen als weiterer wichtiger Faktor für die Beschäftigungstendenzen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen werden vom Referenten nicht näher diskutiert.

Einen Abschnitt widmet Krupp der normativen Ökonomie: ist ein höherer Dienstleistungsanteil wünschenswert? bzw. welche Gründe sprechen für einen höheren Dienstleistungsanteil? Er nennt in der Folge drei Argumente für eine Ausweitung der Dienstleistungen. Erstens läßt die Beschäftigungssituation, d. h. die abnehmende Beschäftigungsnachfrage in Landwirtschaft, Bergbau und Sachgüterproduktion, diese als geboten erscheinen. Zweitens bilden produktionsbezogene Dienstleistungen eine wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit einer hochentwickelten Volkswirtschaft. Drittens ermöglichen bestimmte Konsumentendienste, vor allem aber Humandienste, eine humanere Gestaltung der Gesellschaft. Den häufigen

Einwand, wonach insbesondere sehr niedrig entlohnte Tätigkeiten zur Expansion des Dienstleistungssektors beitragen, sieht Krupp als nicht stichhaltig an.

Interessant ist ferner die Diskussion des Rückstandes der BR Deutschland gegenüber den Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der produktionsbezogenen Dienstleistungen. Krupp führt in diesem Zusammenhang folgende Erklärungsfaktoren an: inadäquate Betriebsorganisation in der Sachgüterproduktion, weniger Externalisierung; Nachteile in der Größenstruktur der Dienstleistungsbetriebe; ungenügend entwickelte bzw. zu kostspielige staatliche Infrastruktur; extensive Regulierung. Abschließend hält der Referent fest, daß eine ökonomische Theorie des Strukturwandels, die erklärt, warum strukturelle Prozesse in verschiedenen Ländern so unterschiedlich verlaufen, nicht verfügbar ist.

Im Teil IV des Bandes werden die Auswirkungen von Innovation und technischem Fortschritt auf den Arbeitsmarkt beleuchtet. Teil V stellt die gesamtwirtschaftliche Sicht in den Vordergrund der Betrachtungen. A. E. Ott und K. W. Rothschild fassen durchaus kritisch die Ergebnisse des Seminars zusammen.

Michael Mesch

WIRTSCHAFTSSYSTEME

Rezension von: Ota Sik,
Wirtschaftssysteme. Vergleiche –
Theorie – Kritik, Springer Verlag,
Berlin – Heidelberg – New York 1987,
232 Seiten, DM 39,80

Sik hat sich bereits in mehreren seiner früheren Arbeiten mit wirtschaftlichen Systemvergleichen befaßt. Diese Untersuchungen hatten teils analytischen Charakter¹ und zum Teil beschäftigten sie sich mit großangelegten wirtschaftspolitischen Reformprogrammen². Das von Sik entwickelte „neue“ Modell eines Wirtschaftssystems war von der wirtschaftspolitischen Realität einigermaßen abgehoben, wiewohl es in Fachkreisen für Diskussionen gesorgt hat und von mehreren Autoren rezipiert wurde.

Die nunmehr von Sik vorgelegte Arbeit hat bedeutend pragmatischen Charakter. Im Vergleich zu früheren Schriften bewegt sie sich mehr auf der analytischen Ebene. Das Buch gliedert sich in sechs Teile. Im ersten Teil erfolgt mehr oder minder in Lehrbuchform eine Abklärung wirtschaftlicher Grundbegriffe.

Im zweiten Teil beschreibt der Autor die Entwicklung der Ideen volkswirtschaftlicher Planung. Nach einer knappen Einführung in die marxistische Planungstheorie bringt der Verfasser einen wirtschaftsgeschichtlichen Abriß über das erste praktizierte Modell einer Planwirtschaft. Im kapitalistischen Deutschland während des 1. Weltkriegs wurde die gesamte Wirtschaft einer zentralisierten Lenkung unterworfen. Im Zuge einer „Militarisierung“ der Privatwirtschaft kam es zu einer Mengenplanung für Produk-

tionsgüter, einer Planung der Zuteilung von Rohstoffen, Energie, Transportmitteln und Arbeitskräften. Auch in der Mehrzahl der übrigen europäischen Staaten entwickelte sich eine ähnliche kriegsbedingte Planwirtschaft. Diese ersten praktischen Erfahrungen einer Planwirtschaft haben natürlich auch die Plan-Theoretiker unter den bürgerlichen Ökonomen beflügelt; deren Ansätze Sik in ihren Grundzügen darlegt. Etwas ausführlicher beschäftigt sich der Verfasser mit der „Neuen Ökonomischen Politik“ (NEP), der Planwirtschaft in der Sowjetunion der zwanziger Jahre. Diese Form der Planwirtschaft, welche die Spontanität des Marktes als gesamtwirtschaftliches Faktum in die theoretischen Überlegungen und die Praxis miteinbezog, wurde von der stalinistischen Wirtschaftspraxis abgelöst. Die Unvereinbarkeit des „freien“ Marktes mit der sozialistischen Wirtschaftsplanung bildete ein Axiom stalinistischer Theorieentwicklung. Eine kurze Diskussion der Planung in kapitalistischen Marktwirtschaften beschließt den zweiten Teil des Buches.

Mit „Sozialistische Plan-Markt-Koppelungen“ ist der dritte Teil des Buches überschrieben. In der Anfangsphase der osteuropäischen Volkswirtschaften wurde ein Wachstum der Industrieproduktion vorwiegend mit Hilfe einer raschen Erweiterung der Produktionsfaktoren erzielt. Durch eine Abschöpfung der Gewinne und Kapitalabschreibungen aus den Betrieben und ihrer Zentralisierung beim Staat, wurden diese zu einer planmäßigen Investitionsentwicklung, vor allem in der Schwerindustrie, verwendet. Dadurch wuchsen die Produktionskapazitäten in diesem Bereich außerordentlich rasch an; allerdings zu Lasten der Landwirtschaft und des Dienstleistungssektors. Auch die Arbeitskräfte wurden mit Hilfe dirigistischer Maßnahmen in die Industrieproduktion gelenkt. Das mit Hilfe dieser Planmaßnahmen erzielte rasche und hohe Wirtschaftswachstum hielt je-

doch nur solange an, wie Arbeitskräfte und Produktionsmittel in der Industrie schnell erweitert werden konnten. Nach Abschöpfung des Arbeitskräfte-reservoirs kann ein weiteres Wirtschaftswachstum im wesentlichen nur mehr durch den technischen Fortschritt erzielt werden. Dieser Übergang konnte in den Planwirtschaftssystemen nur mit mäßigem Erfolg vollzogen werden. Das Bemühen, diesen technisch-wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand aufzuholen, hat in der Sowjetunion, Jugoslawien, Ungarn und der Volksrepublik China zu entsprechenden Reformen geführt, deren Wesen und Erfolg von Sik in knapper Form dargestellt werden. Ein eigener Abschnitt ist den Reformvorstellungen in der Tschechoslowakei der sechziger Jahre gewidmet, deren Realisierung durch die militärische Intervention verhindert wurde.

Im vierten Teil seines Buches vergleicht Sik die wirtschaftlichen Erfolge plan- und marktwirtschaftlicher Systeme. Auf zwei Seiten (!) wird zunächst ein Vergleich der sowjetischen und finnischen Entwicklung gebracht, deren Sinnhaftigkeit angesichts der Dürftigkeit einige Zweifel hervorruft. Die verbleibenden Abschnitte beschäftigen sich mit einem Vergleich zwischen Deutschland und der Tschechoslowakischen Republik bzw. der BRD und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik.

Im fünften Teil seiner Arbeit, der mit „Reformerfordernisse im marktwirtschaftlichen System“ überschrieben ist, referiert Sik die theoretischen Erklärungsansätze für die gegenwärtigen wirtschaftlichen Krisenerscheinungen, und zwar sowohl aus Angebots- als auch aus nachfrageorientierter Sicht. Seine vorgebrachten Vorschläge zur Beseitigung der Beschäftigungskrise sind unter dem Stichwort „qualitatives Wirtschaftswachstum“ schon hinlänglich diskutiert worden. Sik schwebt die Realisierung großer Investitionsvorhaben im Bereich der Forschung und Entwicklung vor; z. B.

Aufbau einer Solar-Energiewirtschaft oder Umstrukturierung der Produktionsstruktur in Richtung eines beschäftigungsorientierten Umweltschutzes. Neu an Siks Vorschlag ist, daß er gleichzeitig fordert, daß weder die Gewinn- und Investitionsquote auf Kosten der Lohn- und Konsumtionsquote angehoben wird, noch daß die Staatsverschuldung ansteigt. Dem kundigen Leser drängt sich sofort die Frage auf: „Bitte wie soll das geschehen?“ Hier die Antwort des Verfassers:

„Bei einer – das System überschreitenden – Regulierung der Einkommensverteilung, kann ein gezielter Investitionsbeginn in Richtung eines wirtschaftspolitisch fixierten großen Produktionsvorhabens zeitlich so geplant werden, daß er mit Krediten ohne Zinsanstieg und Inflationswirkung zu finanzieren wäre. Eine kurzfristig ansteigende Investitionsquote, deren Zuwachs durch Kreditschöpfung gedeckt wird, muß eine solche Beschleunigung des realen Produktionswachstums und Steigerung der Investitionseffektivität bringen, daß auch bei folgender Senkung der Investitionsquote auf ihre Ausgangshöhe, die Investitionsmittel absolut genügend groß sind, um – bei Multiplikatorwirkung – den großen Produktions- und Investitionsschub zu ermöglichen. Auch bei gleichbleibender Gewinnquote müßten die Gewinne ein so schnelles Wachstum versprechen, daß die Bildung von Ersparnissen auch die Kreditnachfrage übersteigen und eine Zinserhöhung verhindern würden.“ (S. 168)

Sik, der an anderer Stelle seines Buches Ungern-Sternberg und Otto Neurath bei der Entwicklung ihrer Modelle „völlige Ignorierung der Bürokratie- und Interessenproblematik“ (S. 64) vorwirft, muß sich meines Erachtens beim oben zitierten Begründungszusammenhang denselben Vorwurf gefallen lassen.

Der abschließende sechste Teil des Buches beinhaltet im wesentlichen ei-

nen Neuaufguß von Siks Modell der „Humanen Wirtschaftsdemokratie“ und eine Abrechnung mit den erklärten Gegnern dieses Modells.

Von der Thematik und Aufgabenstellung her gesehen, ist Ota Siks Buch zweifellos von Interesse. Ein entscheidender Nachteil der Arbeit ist meines Erachtens die Unausgewogenheit. Für einen einführenden Überblick in die Thematik werden allzuvielen Bereiche angesprochen, während ein Leser, der sich tiefer mit dem

Vergleich von Wirtschaftssystemen befassen möchte, in Siks Buch den entsprechenden Tiefgang vermissen wird. Von vielem wenig ist eben doch zuwenig.

Oskar Meggeneder

Anmerkungen

- 1 Ota Sik: Plan und Markt im Sozialismus, Wien 1967.
- 2 Ota Sik: Der Dritte Weg, Hamburg 1972. Derselbe: Humane Wirtschaftsdemokratie, Hamburg 1979.

GLASNOST/PERESTROIKA

Rezension von: Jörg Huffschnid
(Hrsg.), Die Wirtschaftsreform in der
Sowjetunion. Glasnost/Perestroika,
Bd. 3. Köln, prv, 1987, 194 Seiten,
DM 14,80

Das Wissen über die Wirtschaft der Sowjetunion steht gegenwärtig in einem etwas schiefen Verhältnis zu dem enormen Interesse, das den Veränderungen in der UdSSR zuteil wird. Schon von daher darf ein Sammelband mit sowjetischen Originalbeiträgen bzw. -dokumenten Aufmerksamkeit beanspruchen. Sicherlich beschränkt sich der Umbau der sozialistischen Gesellschaft nicht auf wirtschaftliche Reformen – unzweifelhaft bildet die Wirtschaft aber den materiellen Kernbereich. Was also tut sich im Zentrum der Umgestaltung?

Jörg Huffschnid (Bremen) drückt einleitend die Phantasien potentieller Leser auf ein realistisches Maß: „Bei allen bereits sichtbaren Fortschritten und Erfolgen dieses Prozesses ist jedoch unübersehbar – und wird auch in der Sowjetunion immer wieder betont – daß wesentliche Schritte noch zu tun sind, daß es Schwierigkeiten gibt und daß die Herausbildung eines neuen ökonomischen Mechanismus zur effektiven Steuerung der zweitgrößten Wirtschaft der Welt noch in vollem Gange ist“ (S. 8/9).

Unter diesem Lichte sind die im Band gesammelten Beiträge Nachweis einer Diskussion, die in ihrer Offenheit so manchen erstaunen lassen dürfte; beispielsweise, wenn T. Saslawskaja und W. Jefimow in ihren Anmerkungen zum „Gesetz über die staatlichen Betriebe (Vereinigungen) vom 30. Juni 1987“ (S. 80–137) fordern,

daß „an die Stelle der wissenschaftlichen Rechnungsführung auf Kosten des Staatsbudgets Rentabilität und Selbstfinanzierung treten, an die Stelle der kontingentierten Verteilung der Ressourcen unmittelbare Wirtschaftsbeziehungen und Großhandel, anstatt der verlustbringenden Preisbildung ein flexibles System fester Limit- und Vertragspreise eingeführt werden (sollten); anstatt der gleichmacherischen Entlohnung, die auf dem harten System des Tariflohns und des Arbeitslohns laut Stellenplan beruht, sollte man den Arbeitskollektiven das Recht gewähren, selbst das Maß der Entlohnung für die Mitglieder des Kollektivs aus den durch wirtschaftliche Rechnungsführung erwirtschafteten Einnahmen zu bestimmen...“ (S. 149) etc. Ein anderes Beispiel der Offenheit der Diskussion, wenn L. Korenjew in seinem Aufsatz „Eigenverantwortung der Betriebe: Ein ökonomisches und soziales Risiko?“ gegen „überholte Methoden des Wirtschaftens“ (S. 149) anspricht und mahnt: „Selbständigkeit kann nicht bedingt sein und sich nicht auf Anordnung gründen, andernfalls gibt es sie einfach nicht.“ (S. 152)

Was sich in der politökonomischen Realität unter diesen Sätzen verbirgt, ist zweierlei:

Nach einer Phase außerordentlicher wirtschaftlicher Expansion befand sich die Sowjetunion anfang dieses Jahrzehnts in einer „Vorkrise“ (Gorbatschow), die geprägt war durch Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, dauernde Rückstände der Produktion hinter den Planvorgaben, mangelhafte Umsetzung wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse etc. Das Kernstück des momentanen Umbaus (dessen institutioneller Kern das schon erwähnte Gesetz vom 30. Juni 1987 über die staatlichen Betriebe ist) muß deshalb die radikale Neuordnung der Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Planungsbehörden auf der einen und der Betriebe und Produktionsvereinigungen auf

der anderen Seite sein – es geht darum, „der zentralisierten Wirtschaftsleitung eine qualitativ neue Gestalt“ zu verleihen, wie es markant im ZK-Beschluß vom 27. Juni 1987 (S. 18–54) heißt. An die Stelle administrativer Kontrollinstrumente sollen weitestgehend ökonomische Hebel der Wirtschaftslenkung treten.

Zweitens geht es um eine radikale Erweiterung der (betrieblichen) Demokratie. Was für die Wissenschaften gilt, gilt nämlich auch für die Betriebe; „Neben der Entfremdung der Gesellschaftswissenschaften vom Leben fehlte zur Entwicklung der Wissenschaften die geistige Atmosphäre. Es gab keinen freien Meinungsstreit; es fehlten echte Diskussionen in den Zeitungen“, konstatiert etwa A. Aganbegjan (S. 185). Für die Produktionssphäre stellt sich nun die mangelnde Demokratie als Hindernis weiterer Produktivkraftentwicklung heraus. Während man z. B. „die Wählbarkeit der Kolchosvorsitzenden im Laufe von mehr als einem halben Jahrhundert als einfache Formalität beobachten konnte“ (S. 139), sollen nun die Leitungen der Betriebe und Vereinigungen auf *allen* Ebenen von den Beschäftigten gewählt und auch wieder abgewählt werden können. Die Räte der Arbeitskollektive sollen die Interessen der Arbeitskollektive auch ge-

genüber den Leitungen besser zur Geltung bringen können.

Beide Punkte hängen dem Verständnis der sowjetischen Wirtschaftsreformer zufolge unmittelbar und untrennbar zusammen: so würde „ohne wirklich völlige wirtschaftliche Rechnungsführung, ohne radikale Erweiterung des Kreises von Fragen, über die die Betriebe entscheiden dürfen, die Wählbarkeit der Leiter entweder einfache Formalität sein oder statt Nutzen Schaden bringen“ (S. 139).

Dem Band fehlt allerdings ein zusammenfassender Beitrag, der dem Leser genaueres über die Wirtschaft in der UdSSR nahebringen könnte. Die zum Abdruck gelangten Beiträge haben doch zumeist den Charakter wirtschaftspolitischer Stellungnahmen und vermitteln so zwar ungeheures Wissen über den diesbezüglichen Diskussionsstand; die politökonomisch-statistischen Grundlagen der Diskussion werden so jedoch kaum erhellt. Der Herausgeber hätte ohne weiteres seinen eigenen Beitrag über die Wirtschaftsentwicklung in der Sowjetunion (*Huffs Schmid*, Umbau der Wirtschaft und Beschleunigung der sozialökonomischen Entwicklung. Zur neuen wirtschaftspolitischen Strategie in der Sowjetunion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1987, S. 73–88) voranstellen können.

Alfred J. Noll

MESSPROBLEME ÖFFENTLICHER AKTIVITÄTEN

Rezension von: Manfred Gantner,
Meßprobleme öffentlicher
Aktivitäten, Nomos
Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
1984, 353 Seiten

Der Genetiv ist nach wie vor ein schwieriger Fall. In diesem Buch geht es nicht, wie der Titel grammatisch aussagt, um die Probleme, die öffentliche Aktivitäten mit dem Messen (etwa der Luftverschmutzung) haben, sondern darum, wie öffentliche Aktivitäten selbst ökonomisch zu quantifizieren sind, also kurz um die Probleme der Messung öffentlicher Aktivitäten. Damit ist freilich ein Gegenstand getroffen, der an intellektuellem Reiz, aber auch an begrifflicher Komplexität so leicht von keinem anderen in der ökonomischen Wissenschaft übertroffen wird. Die anziehende und abschreckende Faszination der Aufgabe, öffentliche Aktivitäten ökonomisch zu messen, resultiert aus ihrer scheinbaren Unmöglichkeit. Wenn der Markt das einzige Verfahren ist, mit dem in der Theorie der Wert einer ökonomischen Aktivität festgestellt werden kann, dann gibt es für Nicht-Markt-Aktivitäten definitionsgemäß keinen theoretisch legitimen Wertbegriff, sondern nur Krücken und Hilfsrechnungen.

Manfred Gantner, an der Universität Innsbruck tätig, läßt sich nicht abschrecken. Er führt den Leser durch einen Wald an theoretischer Literatur über die schwankenden Stege empirischer Pioniere entlang einigen luftigen Pfaden der Abstraktion sicher bis hin zum Gipfelkreuz einer möglichen Lösung.

Die Arbeit ist in 5 Kapitel gegliedert, von denen das erste die Quotenbildung, das zweite die Deflationierung staatlicher Ausgaben problematisiert. Das dritte Kapitel verläßt die Meßproblematik, um – für einen ökonomischen Erkenntnisfortschritt unausweichlich – Ursachen und Konsequenzen von Preisbewegungen im öffentlichen Sektor zu studieren. Das vierte Kapitel enthält die Essenz des Buches, den Ansatz zur Lösung des Meßproblems, und das Schlußkapitel ist eine Zusammenschau der Ergebnisse. Dieses letzte Kapitel ist, wie der Autor freiweg zu erkennen gibt, „dem Zweck einer Habilitationsschrift“ geschuldet und damit eigentlich überflüssig. Als Leser ist man, hier angelangt, zu erschöpft, um die vorgeführten Gedanken auf wenig Plakative zu reduzieren, und der Autor war es wohl auch.

Aus der Einleitung erfährt man, daß es darum geht, „verkürzende, durch die Adjektive ‚nominell‘, ‚inputorientiert‘ und ‚aggregiert‘ charakterisierte Darstellungen der Staatstätigkeit (zu) entlarven und zu überwinden“ (S. 21). Warum man so formulieren muß, und nicht einfach von „nominellen, inputorientierten, aggregierten Darstellungen“ sprechen kann, die es zu überwinden gilt, bleibt das Geheimnis der etwas gestelzten, aber dabei nicht unklaren Ausdrucksweise, die die ganze Studie durchzieht und deren akademisch-barocken Charme ausmacht. Gedanklich ist mit diesen drei Begriffen genau die Geometrie aufgespannt, an der man sich für die Bewältigung des Terrains zu orientieren hat. Eine Rechnung in nominellen Werten ist statistisch relativ leicht, d. h. ohne größeren theoretischen Aufwand zu erstellen. Sie bildet insofern auch den Ausgangspunkt für jede Art von Rechnung in realen Werten. Angesichts der mangelnden Standardisierung auf diesem Gebiet muß allerdings geprüft werden, „ob eine Realwertberechnung tatsächlich sinnvoller und aussagefähiger ist, als die Bewertung von

Staatsleistungen zu laufenden Preisen“ (S. 87). Gantner beantwortet die Frage implizit und im wesentlichen positiv. Denn nominelle Rechnungen können sich nur auf Staatsausgaben, nicht auf Staatsaktivitäten beziehen, sind also essentiell input-orientiert. Eine ökonomische Beurteilung, d. h. ein Vergleich von Produktionsinput und Produktionsoutput kann aber erst erfolgen, wenn eben der letztere auch und vor allem unabhängig vom ersteren gemessen wird. Die Erarbeitung einer outputorientierten Betrachtungsweise bei der Messung öffentlicher Aktivitäten ist damit das Hauptziel der hier vorgelegten Arbeit.

Gemäß der Überzeugung des Autors und – nach Lektüre des Buchs nunmehr auch des Rezensenten – kann eine outputorientierte Betrachtung dort, wo der Bewertungseinheit stiftende Marktmechanismus nicht gegeben ist, nicht im Aggregat, nicht eindimensional erfolgen, sondern erfordert „einen abgestuften, programmorientierten Effektivitätsansatz für die öffentliche Outputmessung . . . , der den gesamten Systemzusammenhang öffentlicher Leistungserstellung, -finanzierung und -abgabe ebenso wie die ‚response pattern‘ der Beteiligten und die ‚Umweltkomponenten‘ berücksichtigt“ (S. 243). – Wegen der Sprache eine letzte Bemerkung. Wenn auch zugegebenermaßen ein großer Teil des Fortschritts in der Ökonomik im englischen Sprachraum geschieht, so gehört doch zu einer gekonnten Rezeption die Benutzung (und notfalls Prägung) entsprechender Ausdrücke in der eigenen Sprache, jedenfalls solange man diese als Medium wissenschaftlichen Diskurses für brauchbar hält.

Es müssen im Rahmen einer kurzen Rezension wesentliche Teile der Arbeit übersprungen werden: die treffende und aus vielen Argumenten zu speisende Kritik an dem pauschalen Umgang mit Staatsquoten (Kap. 1), die akribische Begriffsexplikation des Realbegriffs und seiner Umsetzung in

die Meßpraxis (Kap. 2), der weitläufige Überblick über die Besonderheiten öffentlicher Leistungserstellung im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Preisstruktur (Kap. 3) und nicht zu vergessen, ein deutliches Urteil bezüglich des Beitrages der Theorie der öffentlichen Güter zur Lösung des Meßproblems (Kap. 1 und 4). Nur auf den Grundgedanken, der alle diese Ausführungen trägt und zum Ziel führt, soll etwas eingegangen werden.

Daß Marktpreise für die Bewertung öffentlicher Aktivitäten nur inputseitig zur Verfügung stehen, ist bekannt; daß alle Versuche, hieraus auf ein Outputmaß zu schließen, erheblich von den gewählten Techniken und Methoden abhängen, ebenfalls. Gantner zeigt und betont es immer wieder. Aber was folgt aus dieser Abhängigkeit? Dazu findet Gantner einen fruchtbaren und ermutigenden Lösungsweg. Er geht davon aus, daß die Wahl der Methoden zur Berechnung staatlichen Outputs von spezifischen Zielsetzungen, Gantner sagt „Erkenntnisinteressen“, bestimmt wird. Damit ist zunächst einmal der Schein der Willkür von der Methodenwahl genommen und ein Ansatz für die Hypothese gewonnen, daß diese Wahl Gesetzmäßigkeiten folgt und wissenschaftlicher Analyse zugänglich wird. Der nächste und entscheidende Schritt besteht nun darin, jene Einsicht über den Zusammenhang von Methodenwahl und Analysezweck auf der theoretischen Ebene zu fixieren und begrifflich abzusichern.

Das geschieht mit der Entwicklung des „Phasenmodells staatlicher Leistungserbringung“ oder wie es auch genannt wird, der schon erwähnten „abgestuften Outputbetrachtung“. Wenn man, so lautet der zentrale Gedanke (S. 241), die vorhandene Vielfalt an Methoden zur quantitativen Darstellung staatlicher Aktivitäten ernst nimmt und theoretisch akzeptiert, dann sind „Menge“ und „Volumen“ beim Staatssektor kein feststehendes

Konzept, sondern zunächst einmal mehrdeutig. Sie gewinnen jeweils spezifische Bedeutung durch die Verknüpfung mit bestimmten Erkenntnisinteressen. Diese wiederum haben ihren Ort in den auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten, am staatlichen Output beteiligten Handlungssystemen (wie: Politiker, Bürokraten, Konsumenten), die jedes seine eigene Vorstellung von Menge und Qualität staatlicher Aktivitäten realisieren.

Das vorgeschlagene Modell unterscheidet vier Phasen staatlicher Leistung, zunächst die politische Willensbildung und Entscheidung, dann die eigentliche Produktion oder Bereitstellung der Leistung, dann deren Verbrauch oder Nutzung und schließlich die Phase der Beurteilung und Wirkung der Leistung. Jede Phase hat ihren eigenen Input und ihren eigenen, daher auch besonders zu messenden Output, der wieder Input für andere Phasen darstellt. Innerhalb dieses Modells gibt es definitionsgemäß nicht den (einzigen) Output des Staates, sondern jeder dazu denkbare Indikator findet seinen bestimmten Platz im System und hat nur diesbezüglich Aussagekraft. Dementsprechend finden sich für Outputindikatoren vier verschiedene Anknüpfungspunkte, die staatlichen Käufe auf der Ebene der politischen Willensbildung, die bereitgestellten Kapazitäten auf der Ebene der Produktion, der Verbrauch auf der Ebene der Nutzung und das Ergebnis auf der Ebene der Zielsetzung. Das ist, wenn man so will, ein positivistischer Ansatz. Denn er erhebt eine praktische Aporie, die Erstellung eines Maßes für staatlichen Output, in den Rang eines theoretischen Postulats. Aber es handelt sich auch um ein Problem, für das die normativ-mathematische Ökonomik wenig abwirft.

Der Autor braucht keine Hilfen, um sein Anliegen zu vermitteln. Deshalb sei für weitere Explikationen und Erläuterungen auf das Buch selbst verwiesen (Kap. 4). Zur Prüfung vielmehr, ob der Rezensent ihn richtig

aufgefaßt hat, seien einige Fragen formuliert, die die innere Konsistenz der Argumentation betreffen.

In Kapitel 2 wird die Abhängigkeit der Rechenergebnisse von den gewählten Methoden gezeigt und in einen Zusammenhang zum Erkenntnisinteresse gestellt. Das dazu erforderliche Analyseprogramm wird kurz und prägnant entwickelt (S. 93), die folgenden Ausführungen fallen jedoch teilweise dahinter zurück. Man liest nicht, was das Erkenntnisinteresse etwa bei K.-H. Neuhaus (1973) gewesen ist, oder was K. Sauter und E. Wagner (1974) dazu bewegt, die Staatsausgaben mit einem Paasche-Index zu deflationieren. Die bloße Frage: „Wieviel hätte man im Basisjahr aufwenden müssen, um die Staatsausgaben von heute zu finanzieren?“ ist eine Interpretation eben des Paasche-Index, aber noch kein Hinweis auf das Interesse einer politischen Gruppe. Könnte es sein, daß der Begriff „Erkenntnisinteresse“ etwas zu weit gewählt wurde, um hier brauchbar zu sein? Die Berechnung von Realwerten staatlicher Produktion gehört zur Phase 2 des Modells, Produktion einer Leistung, während „Erkenntnisinteresse“ eher ein Begriff der Phase 4, Wirkungs- und Ergebnisanalyse, ist. Ein unmittelbarer Bezug zwischen beiden dürfte also modellgemäß nicht vorzunehmen sein. Es wird ferner überzeugend dargelegt, daß das Rechnungsergebnis wertungsabhängig und damit auch davon determiniert ist, wer die Rechnung vornimmt (S. 313). Könnte man fordern, daß die Erklärung dieses Phänomens ausgebaut und im Sinne einer Kompetenztheorie konkreter spezifiziert würde? Als Beispiel sei die These genannt: Die Feststellung des Produktionsergebnisses des Staates obliegt einem statistischen Amt, die Feststellung des Wohlfahrtsgehalts dieses Ergebnisses obliegt dem Parlament und anderen Gruppen im politischen Prozeß.

Und schließlich das Argument der Verallgemeinerung! Der Autor ver-

meidet den Bezug zur Werttheorie: „Die Fragen der Bewertung öffentlicher Aktivitäten sollen soweit als möglich ausgespart werden“ (S. 239). Aber ist das überhaupt möglich? Impliziert nicht jede Wahl eines Index, jede Abgrenzung eines Ausgabenkomplexes ein Urteil über eine bestimmte Art von ökonomischem Wert? Sind abgesehen von der Inputseitigkeit die Deflationierungsprobleme nicht genauso wenig gelöst, wenn man Outputwerte hat, also im Bereich der marktlichen Transaktionen? Die

Probleme der Messung des Finanzsektors (Banken und Versicherungen) etwa erwarten durchaus eine Untersuchung von ähnlichem Format und, so würde man sich wünschen, aus der Feder desselben Autors.

Um zusammenzufassen, die Theorie der Messung öffentlicher Aktivitäten, die Gantner vorlegt, ist in einem dornigen Gebiet ein gedanklich konsequenter, praxisfähiger Ansatz, dem zu wünschen ist, daß er aufgenommen und empirisch umgesetzt wird.

U. P. Reich

„DER AGRARSEKTOR IN ÖSTERREICH“

Rezension von: Verein für
Gesellschafts- und
Wirtschaftswissenschaften.
Beiträge zur Wirtschafts- und
Gesellschaftspolitik Band 3,
Wien 1987, S 189,-

Allgemein scheint es so, daß in den verschiedensten Debatten Agrarpolitik als sehr schwierig und im übrigen so eingestuft wird, daß in der „Landwirtschaft“ sowieso alles ganz anders sei.

Wenn etwas wirklich ganz anders ist, dann der Umstand, daß die landwirtschaftliche Produktion mit biologischen Prozessen zu tun hat, die sich gänzlich von anderen Produktionsprozessen unterscheiden. Das „ganz Andere“ ist wohl Ausdruck von Werturteilen, was landauf, landab zu großer Verwirrung darüber führt, was denn nun Agrarpolitik überhaupt ist.

Der vorliegende Sammelband gibt darüber nicht direkt Aufschluß, aber er vermittelt anhand der einzelnen Beiträge ein Bild über die Kluft darüber, was aus sehr unterschiedlichen Interessenlagen heraus von der Agrarpolitik gefordert wird, und dem, was letztlich umsetzbar ist.

Faktum ist, daß der züchterische und technische Fortschritt in allen westlichen Industrieländern zu gewaltigen Produktions- und Produktivitätsreserven geführt hat, wobei das Ende noch gar nicht absehbar ist. Das war Ziel der Agrarpolitik in der unmittelbaren Nachkriegszeit, als es galt, die Nahrungsmittelversorgung überhaupt aufzubauen. Heute stehen alle westlichen Industrieländer mehr oder weniger vor dem gleichen Problem

riesiger agrarischer Überschüsse, enormer finanzieller Kosten, sinkender Agrarpreise, einer politisch zunehmend unruhiger werdenden Bauernschaft und in der Suche nach einer neuen Agrarpolitik, die möglichst schmerzlose Auswege offenläßt.

Jedoch erweist sich eine Neukoordinierung und Befriedigung der vielfältigen Interessen verschiedenster Gruppen als äußerst schwierig, umso mehr, wenn die Staatskassen leer sind.

Da liegt nun das nüchterne Urteil der Experten auf dem Tisch, mit Inhalt, daß „die Agrarpolitik“ viel zu teuer ist. Anderswo, etwa in der EG, ist sie noch viel teurer, meinen andere Experten, dort verschlingt die EG-Agrarpolitik gleich 70 Prozent des gemeinsamen Haushaltes. Natürlich wird Unmut laut, wenn da wie dort immer höhere öffentliche unverhältnismäßig hohe Mittel für einen Sektor, der langfristig immer geringere Anteile am Volkseinkommen aufweist, aufzubringen sind. Natürlich drängt sich die Frage auf, ob es nicht sinnvoller wäre, diese riesigen Ressourcen etwa im technologischen Bereich einzusetzen, um etwa der japanischen Herausforderung zu begegnen.

Angesichts einer solchen Frage wird relativ rasch der Einwand aus einer Interessengruppe kommen, daß die Einkommen in der Landwirtschaft unbefriedigend und über budgetäre Maßnahmen abzusichern sind. Der Witz an der agrarischen Einkommensdiskussion liegt aber eben darin, daß auch bei der Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen „alles ganz anders ist“. Das Aggregat „Landwirtschaftliches Einkommen“ unterscheidet sich fundamental von anderen Einkommensbegriffen und noch viel mehr in deren Verwendung, und ist daher für Vergleichszwecke völlig ungeeignet: man sollte Kraut und Rüben besser nicht vergleichen. Schneider nimmt sich dieser Thematik an und weist auf die Grundlagen und Schwächen derartiger Berechnungen hin.

In mehreren Beiträgen kommt zum Ausdruck, daß die Intensivierung der Produktion zu Umweltschäden führte. Umweltproblem und Überschußproblem wäre daher mit einer Extensivierung der Produktion zu begegnen.

Das Verschleudern der jeweiligen heimischen Überschüsse auf den Weltmärkten mit enormen Subventionen aus den öffentlichen Haushalten führte wiederum zu internationalen Spannungen, die nur mit allergrößter Mühe geglättet werden konnten.

Auf jene Argumentationslinie, wonach die bäuerlichen Einkommen unbefriedigend seien, trifft gewissermaßen der Querschläger, der auf die inneragrarischen Einkommensdisparitäten verweist. Diese Disparitäten sind eine Folge verschiedener Betriebsgrößen, Betriebsformen, sind standortbedingte betriebswirtschaftliche Nachteile. Ein Hebel zum Abbau solcher Unterschiede wurde durch die Schaffung eines Bergbauernförderungsprogrammes geschaffen. Krammer fordert in seinem Beitrag, daß die bei einer marktkonformen Ausrichtung der Agrarpolitik durch den Entfall von derzeit notwendigen Exportstützungen freiwerdenden Budgetmittel als direkte und produktionsneutrale Transfers zur Absicherung eines Mindesteinkommens für die Bauern zu verwenden wären. Es bleibt der Einschätzung jedes einzelnen überlassen, ob die Budgetneutralität für einen längeren Zeitraum Realität bleiben würde, oder ob der politische Druck zur quasi kollektivvertraglichen jährlichen Aufstockung dieser Transfers an die Landwirte den Sieg davontragen würde.

Durch diesen verteilungspolitischen Sprengsatz wird im Grunde jedoch eine andere, viel wichtigere ökonomische, wenngleich beinahe tabuisierte Frage zugedeckt: Ist es ökonomisch sinnvoll, Anreize zu schaffen, damit ein großer Anteil der landwirtschaftlichen Produktion in an sich betriebswirtschaftlich falschen Standorten verbleibt?

Selbstverständlich erwachsen aus solchen Fragen heraus unter Umständen enorme Konsequenzen, die jenen, die letztlich im Parlament darüber abzustimmen und die die Verantwortung letztlich zu tragen haben, aber auch mehr oder weniger deutlich bewußt sind. Gerade darüber bzw. über die Frage, wie entscheidet ein Agrarpolitiker, gibt der Beitrag Plüskows Aufschluß.

Plüskow skizziert im Grunde den Agrarpolitiker, dem die nüchternen Daten der Experten zur Entscheidung vorliegen, und der nun zu entscheiden hat: hier nüchterne ökonomische Sachverhalte, da politische Notwendigkeiten zum Wandel – und die erwarteten Konsequenzen des Wandels und dort das stimmenmaximierende Verhalten der Repräsentanten politischer Gruppen . . .

Smolkas Beitrag ruft vor allem in Erinnerung, daß der Begriff Agrarpolitik ohne die Einbeziehung des Nahrungs- und Genußmittelsektors, also des der Urproduktion unmittelbar nachgelagerten Sektors, wohl zu kurz gefaßt ist. Dieser Beitrag läßt erkennen, daß es auch für die Landwirtschaft auf Sicht nicht zielführend sein kann, ein gesetzlich abgesichertes Hochpreisniveau zu verlangen, von ausländischer Konkurrenz total geschützt zu sein, ein neugeordnetes Verhältnis zur EG zu wollen und den nachgelagerten Sektor – der ja einer der wichtigsten Abnehmer der österreichischen Landwirtschaft ist – quasi sich selbst zu überlassen.

Aus Weihs' Beitrag wird deutlich, daß der starke Wandel in der Landwirtschaft in den letzten 30 Jahren keineswegs so friktionsfrei abgelaufen wäre, hätte es nicht die Institution der Sozialpartnerschaft gegeben. Der Sektor Landwirtschaft wurde im Verlauf der Zeit zum bestgeschützten in der österreichischen Wirtschaft, ein Umstand, den der eine oder andere Landwirtschaftsvertreter als Gewohnheitsrecht zur Kenntnis nimmt, dabei aber vergißt, daß es für jede sozial-

partnerschaftliche Interessengruppe Schmerzgrenzen gibt, die vor allem im Eigeninteresse der Landwirtschaft zu respektieren sind.

Sehr aufschlußreich ist Adlers Beitrag (Adler ist selbst Journalist), der nicht nur die Agrarpolitik in den Medien, sondern darüber hinaus allgemein Eindrücke über die Arbeitsweise einer nicht näher definierten Anzahl von Journalisten vermittelt.

„Die Leser, Hörer oder Seher verstehen im allgemeinen gar nicht, worum es geht, denn die verworrenen Wege der Agrarpolitik sind schwierig zu durchschauen. Das Publikum ist des-

interessiert, der Redakteur, welcher die Nachricht weiterzugeben hat, ist oft genug ein außenpolitischer Redakteur und kein Wirtschaftsredakteur. Er versteht gerade die Agrarpolitik, mit der er praktisch nie aus der Nähe konfrontiert wird, kaum besser als sein Publikum. Daher ersetzt man Wissen durch Vorurteile und generalisiert eigene Erfahrungen. Davon ist auszugehen, wenn man sich die Frage stellt, wie Fachjournalisten Meldungen aus dem Bereich der Agrarpolitik verarbeiten.“

Ernst Tüchler

DIE ZEIT ÄNDERT VIEL

Rezension von: P. Findl / R.
Holzmann / R. Münz, Bevölkerung
und Sozialstaat, Schriftenreihe des
Ludwig-Boltzmann-Instituts für
ökonomische Analysen
wirtschaftspolitischer Aktivitäten,
Bd. 2, Manz Verlag, 140 Seiten,
öS 192,-

Das Ludwig-Boltzmann-Institut für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten hat die Ergebnisse eines Forschungsprojektes unter dem Titel „Bevölkerung und Sozialstaat“ veröffentlicht. Finanzierungsprobleme und generelle Zweifel an der Finanzierbarkeit des österreichischen Systems der sozialen Sicherung in Zukunft wecken ein allgemeines Interesse an Berechnungen und Schätzungen, von denen man sich schlüssige Antworten auf unangenehme Verteilungsfragen erwartet. Die vorgelegten Ergebnisse machen deutlich, mit welcher Einschränkung Antworten für die nächsten 10, 20 und 60 Jahre heute überhaupt gegeben werden können. Ausgangspunkt der Berechnungen sind mögliche Szenarien der Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen bis 2050. Weiters die nach Lebensalter unterschiedenen Sozialausgaben pro Kopf des Jahres 1986.

Jeder, der ähnliche Schätzungen für die nähere oder fernere Zukunft schon einmal selbst durchgeführt hat, weiß, wie sehr die Ergebnisse letztlich von den getroffenen Annahmen abhängen. Aber auch für jemanden, der mit den Ergebnissen solcher Forschungsprojekte üblicherweise nur am Rande zu tun hat, ist es nützlich, mit dieser Tatsache so deutlich konfrontiert zu

werden, wie es mit den Abbildungen auf den Seiten 47, 48 oder 70, 71 geschieht.

Die für die demographischen Modellrechnungen benötigten Annahmen über Fruchtbarkeit, Sterblichkeit oder die Wanderungsbewegungen fordern nicht zum Widerspruch heraus, solange man sich in keine Diskussion über kausale Zusammenhänge einläßt. Die Durchrechnung auch extremer, nicht für wahrscheinlich gehaltener Entwicklungen, gibt der Aussage: „Jedenfalls wird es in Österreich zu einer Alterung am oberen Ende der Alterspyramide kommen. Das heißt: Es kommt zu einem starken Zuwachs an älteren Menschen“ Gewicht. Ebenso ist die Trägheit demographischer Prozesse (S. 61) bei einschlägigen Überlegungen in Rechnung zu stellen.

Mit dem Kapitel „Kompensationspotentiale im Bereich der Sozialausgaben“ (ab S. 87) wächst bei einer wirtschafts- und sozialpolitisch orientierten Leserin das Bedürfnis Annahmen zu modifizieren oder ihnen überhaupt zu widersprechen. In der Hauptsache deswegen, weil die Aussagen über künftige Kostenentwicklungen oder Finanzierungsmöglichkeiten ausschließlich an der demographischen Entwicklung und der gegenwärtigen Finanzierungssituation und den gegebenen Ansprüchen orientiert sind. Die künftige Ergiebigkeit der wirtschaftlichen Betätigung in Österreich, ein in der Zukunft mögliches oder wahrscheinliches Niveau der Versorgung der Österreicher mit Gütern und Dienstleistungen wird nicht dargestellt. Es soll hier keineswegs der Eindruck erweckt werden, daß die Beschreibung der ökonomischen Realität des Jahres 2050 heute eine andere Qualität haben kann als Weissagungen des Orakels von Delphi. Aber es werden 2050 mit Sicherheit die dann gegebenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von den heutigen sehr verschieden sein. Eine Meinung, die ja auch die

Autoren gelten lassen: „Gegen eine pessimistische Einschätzung der Finanzierbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen läßt sich allerdings ins Treffen führen, daß zukünftige Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen das soziodemographische Problem weitgehend entschärfen könnten“ (S. 106). Es ist auch nicht abzusehen, nach welchen Regeln die Menschen in 60 Jahren den gesamtwirtschaftlichen Ertrag verteilen werden und welche individuelle Anstrengung als nützlicher Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozeß gelten wird.

Die von den Autoren auf den letzten drei Seiten vorgeschlagenen Reformen sind aus der vorgelegten Analyse nicht ableitbar und stehen mit den Berechnungen in keinem erkennbaren Zusammenhang. So z. B. der Vorschlag, die staatliche Altersvorsorge durch eine stärkere private Vorsorge im Pensions- und Pflegebereich zurückzudrängen (S. 108). Was immer dafür sprechen mag, die angeführten Finanzierungsschwierigkeiten könnten es wohl nur dann sein, wenn die private Vorsorge deutlich billiger wäre als die staatliche. Worauf sich aber nirgends ein Hinweis findet.

Wie bei der Pensionsversicherung und im Gesundheitswesen verfügbare Reformpotentiale gleichzeitig notwendige Anpassungsmaßnahmen an geänderte individuelle Präferenzen sein können (S. 107), bleibt aus mehreren Gründen im dunkeln.

Aufgrund der demographischen Entwicklung nimmt nach der Jahrtausendwende die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 60 Jahre)

ab. Ob daraus angesichts möglicher, auch schon absehbarer, technischer Veränderungen der Arbeitsprozesse ein Arbeitskräftemangel resultieren wird, zu dessen Ausgleich Arbeitskraftreserven (Frauen, Pensionisten) mobilisiert werden müssen, ist eine offene Frage und nicht unabhängig von der Entwicklung von Produktion und Produktivität zu beantworten.

Das große Verdienst der vorliegenden Untersuchung ist es, ein solides Fundament für weiterführende Überlegungen und auch für kritische Anmerkungen zu errichten. Angesichts der unabdingbar notwendigen Veränderungen im System der sozialen Sicherheit müßte es wohl die Aufgabe und das Anliegen aller Beteiligten sein, eine Veränderung des Bestehenden nicht zur existentiellen Bedrohung werden zu lassen oder als Bestrafung der davon Betroffenen zu diffamieren. Die Richtung der Veränderung wird sowohl Ausdruck des gesellschaftlichen Interessenausgleiches als auch der Durchsetzungskraft einzelner Gruppen sein. Daneben gibt es sehr handfeste Schwierigkeiten, Kindergärten in Altersheime, ja selbst Akutbetten in Pflegestationen umzuwandeln.

Prognosen haben – neben der Existenzsicherung der Prognostiker – ja nur den Zweck, die ungefähre Richtung für heutiges Handeln vorzugeben und Veränderungen nicht ausschließlich der Zeit zu überlassen. Selbst wenn diese, nach Nestroy, „halt der lange Schneiderg'sell (is), der in der Werkstatt der Ewigkeit alles zum Ändern kriegt“. Und wie schnell es auch jeweils gehe „g'ändert wird alles“.

Irene Geldner

DATENHANDBUCH, BAND II

Rezension von: Peter Flora, *State, Economy and Society in Western Europe 1915–1975. A Data Handbook, Band II: The Growth of Industrial Societies and Capitalist Economies*, Campus Verlag, Frankfurt/Main 1987, 758 Seiten, DM 148,- (beide Bände)

1983 erschien der erste Band des Datenhandbuchs „*State, Economy and Society in Western Europe 1915–1975*“¹. Das Erscheinen des zweiten Bandes war darin binnen Jahresfrist angekündigt worden. Das Vorwort des zweiten Bandes beginnt mit der entschuldigenden Feststellung „*tempus fugit*“ und beschreibt in bewegten Worten die Schwierigkeiten bei der Kompilation der Daten für den zweiten Band, dessen Erscheinen sich schließlich bis 1987 hinzögerte. Und selbst das Halten dieser verschobenen Termine erforderte es, daß auf den Abschnitt über Gewerkschaften verzichtet wurde. Eigenartigerweise ist das Kapitel im Inhaltsverzeichnis angeführt und mit der Nebenbemerkung „missing“ versehen.

Trotz solcher gelegentlicher Unvollkommenheiten ist mit dem 2. Band des Handbuchs eine umfassende und reichhaltige Datensammlung erstellt worden, die für Sozialwissenschaftler aller Teilbereiche, die (auch) historisch denken und arbeiten, von großem Nutzen ist. Es ist klar, daß das Handbuch im Regelfall kein Ersatz für die Primärquellen sein kann, wenn es um detailliertere Untersuchungen über einzelne Länder oder spezielle Fragestellung geht, die auch eine Quellenkritik erfordern. Wer sich z. B. bei einer solchen Untersuchung darüber orientieren will, wie sich eine

bestimmte Entwicklung oder Struktur in anderen Ländern darstellt, wird für viele Fragestellungen Daten in den 1500 Seiten umfassenden Bänden des Floraschen Handbuchs finden und sich die mühsame Suche in schwer zu beschaffenden nationalen Statistik-Publikationen ersparen können.

Der zweite Band enthält zunächst zwei Abschnitte zur Bevölkerungsstatistik, in denen u. a. die Entwicklung von Bevölkerung, Geburten und Sterblichkeit, Lebenserwartung, Familienstatus, der Urbanisierungsgrad und die Wohnverhältnisse dokumentiert werden.

Im Abschnitt „*Economic Growth*“ findet man die historischen Daten über die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (global, Entstehung und Verwendung) für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, naturgemäß nach Maßgabe der Verfügbarkeit für die einzelnen Länder (z. B. ab 1818 Dänemark, ab 1830 Großbritannien, Österreich erst ab 1913 für das Gebiet der heutigen Republik, während in die anderen Teilabschnitte auch Daten über die Habsburgermonarchie bzw. deren cisleithanische Hälfte aufgenommen wurden).

Als besonders gelungen kann das Kapitel über die Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsbereichen bezeichnet werden, für die bisher keine Datensammlung von auch nur annähernd vergleichbarer Qualität vorhanden war.

Das Kapitel über die Einkommensverteilung bringt die Einkommensdaten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, wobei auch bereinigte Kennzahlen berechnet wurden, welche die Verschiebung von selbstständiger zu nichtselbstständiger Tätigkeit berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wäre es vielleicht vorzuziehen gewesen, vor der Berechnung verschiedener Kennzahlen, z. B. vom sog. Pro-Kopf-Unternehmereinkommen, angesichts der notorischen Schwächen der VGR in diesem Punkt bzw. der Schwierigkeiten einer Er-

mittlung der Zahl der Selbständigen abzusehen.

Die einzelnen Kapitel enthalten auch zahlreiche graphische Übersichtsdarstellungen zur Veranschaulichung langfristiger Trends, z. B. zeigen die Graphiken über die sektorale Beschäftigungsentwicklung kein einheitliches Muster: Es gibt mehrere Länder, in denen der Industriesektor nie die Größe des Tertiärsektors erreichte (z. B. Niederlande).

Die Zeit ist wohl nicht mehr ferne, in der solche Datensammlungen nicht mehr in Buchform erscheinen werden, sondern nur noch auf elektronischen Datenträgern, für welche Kostenbegrenzungen weniger restriktiv

wirken als bei Druckwerken und daher noch umfassendere Datensammlungen möglich gemacht werden.

Für den „Hausgebrauch“ des Sozialwissenschaftlers wird das Hand-Buch noch längere Zeit unentbehrlich sein, und es wäre zu begrüßen, wenn es einmal auch in einer preiswerten Paperbackausgabe erscheinen könnte, wie dies auch bei den von Mitchell herausgegebenen „European Historical Statistics 1750–1970“ der Fall war.

Georg Kahlenberg

Anmerkung

1 Siehe die Besprechung in dieser Zeitschrift, Heft 4/1984, S. 572 ff.

MINDESTLEBENSSTANDARD

Rezension von: Bundesministerium
für Arbeit und Soziales (Hrsg.),
Mindestlebensstandard in Österreich,
Forschungsberichte aus Sozial- und
Arbeitsmarktpolitik Nr. 11, Wien 1985,
235 Seiten

Mit dem merklichen Ansteigen der Arbeitslosenzahlen und den damit verbundenen Finanzierungsproblemen bezüglich mancher Sozialleistungen wird nunmehr auch in Österreich das Phänomen „neue Armut“ stärker thematisiert.

In der Schriftenreihe „Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik“ wurde neben anderen diesem Problem gewidmeten Arbeiten eine Studie unter dem Titel „Mindestlebensstandard in Österreich“ veröffentlicht. Ziel des Autors (Peter Schneidewind unter Mitarbeit unter anderen von M. Fischer-Kowalski) ist es insbesondere, „die Möglichkeiten einer rationalen Bestimmung des minimalen Lebensstandards darzustellen und die dabei auftretenden Probleme zu erörtern“.

Als Maßstab für Armut wird nach Diskussion anderer Methoden (z. B. Mindeststandard-Festlegung an Hand eines Warenkorb in der BRD) ein sogenannter Deprivations-Index vorgeschlagen. Gleichrangig werden auf diesem Index 24 Kriterien aufgelistet, deren Erfüllung ab einer gewissen Häufigkeit den berechtigten Schluß auf das Vorliegen von Armut zulasse. Als solche Kriterien werden z. B. ausgewählt: keine Besuche im letzten Monat, kein Telefon, kein Sparbuch, Substandardwohnung.

Mittels einer Befragung von 367 Haushalten aus den Zielgruppen „Al-

leinerzieher“, „Kinderreiche“, „Behinderte“ und „Bezieher öffentlicher Einkommensstützung“ weisen die Autoren unter Anwendung des angesprochenen Index nach, daß bei einem Einkommen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz ein sozial akzeptabler Lebensstandard in der Regel nicht mehr gegeben ist.

Anhand einer Gegenüberstellung verschiedener Mindeststandardregelungen im österreichischen Recht wird betont, daß etliche dieser Mindeststandards unter diesem „Schwellenwert“ liegen (insbesondere die Sozialhilferichtsätze). Verstärkte „Harmonisierungsbemühungen“ bei diesen Standards werden empfohlen.

Bemerkenswert ist, daß ein beträchtlicher Anteil jener Haushalte, die unter der Armutsgrenze leben, solche mit zumindest einem Erwerbstätigen sind. Armut sei folglich nicht bloß ein sozialpolitisches Problem, es gelte auch, „die Sozialpartner für die Armutsbekämpfung zu aktivieren“.

Von den befragten Zielgruppen erwiesen sich die Alleinerzieher als am stärksten von Armut betroffen, gefolgt von Haushalten mit Einkommensstützungen (also z. B. Notstandshilfe).

Abschließend werden noch Ergebnisse einer weiteren Umfrage, mit welcher die subjektive Einschätzung des Phänomens Armut durch die österreichische Bevölkerung erhoben wurde, vorgestellt. Unter anderem zeigte sich, daß durchschnittlich Armut erst bei einem gewichteten Pro-Kopf-Einkommen von S 3.700,- je Haushaltsmitglied „zugestanden“ wird. Interessant ist, daß die Grenze mit steigendem Einkommen des Befragten höher angesetzt wird und umgekehrt mit Ansteigen der Wahrscheinlichkeit, selber von Armut betroffen zu sein, vielfach die Existenz von Armut überhaupt geleugnet wird.

Für Leser, die sich mit dem Phänomen „neue Armut“ und insbesondere mit methodischen Fragen der Armutsforschung beschäftigen, ist die Arbeit sicher von Interesse, wenngleich be-

tont werden muß, daß für praktische Armutsbekämpfung Aspekte, die in der Studie nicht oder kaum Berücksichtigung fanden – wie etwa Zahl der Betroffenen oder genaue Ursachen der Verarmung – sicherlich von mindestens ebenso großer Relevanz sind wie das Auffinden eines Index, mit Hilfe dessen Armut meßbar wird. Daß

mit Hilfe dieses Index nachgewiesen wird, daß Armut letztlich doch in engem Zusammenhang mit materieller Versorgung steht und bei einem Einkommen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz in aller Regel manifest vorhanden ist, birgt wohl kaum eine neue Erkenntnis.

Josef Wöss