

Nowotny, Ewald

Article

Mittelfristige Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Sektors - Überlegungen aus institutionalistischer Sicht

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Nowotny, Ewald (1977) : Mittelfristige Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Sektors - Überlegungen aus institutionalistischer Sicht, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 3, Iss. 2, pp. 115-138

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331986>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mittelfristige Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Sektors – Überlegungen aus institutionalistischer Sicht¹

Ewald Nowotny

Die Diskussion längerfristiger Perspektiven des öffentlichen Sektors ist in der Regel beherrscht von der Analyse der Entwicklung des Staatsanteiles am Sozialprodukt und der daraus abzuleitenden Folgen. Betrachtet man für die Gesamtheit des öffentlichen Sektors die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Abgaben (Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Sozialversicherungsbeiträge) am Bruttosozialprodukt, so zeigt sich auch in Österreich ein deutlicher, wenn auch kontinuierlicher Trend zu steigenden Steuerbelastungsquoten (1964: 33,6 Prozent, 1968: 35,6 Prozent, 1972: 37,6 Prozent, 1977: 39,1 Prozent). Dabei ist diese Expansion vor allem auf den Bereich der Sozialversicherung, der nachgeordneten Gebietskörperschaften und der Fonds zurückzuführen, während der Anteil des Bundes hinsichtlich seiner öffentlichen Abgaben im Beobachtungszeitraum annähernd konstant blieb, in bezug auf seine budgetären Gesamteinnahmen sogar zurückging (Anteil der Gesamteinnahmen des Bundes am BNP: 1964: 25,6 Prozent, 1968: 25,7 Prozent, 1972: 25,6 Prozent, 1977: 24,4 Prozent). Auch die Gesamtheit der Ausgaben des öffentlichen Sektors zeigt bei der Betrachtung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die nahe Vergangenheit (vor dem Einsetzen massiver konjunkturpolitischer Maßnahmen) keine überdurchschnittlichen Expansions-tendenzen (Tabelle 1). Ohne hier auf nähere quantitative Analysen eingehen zu können, zeigen diese wenigen Angaben doch bereits die Notwendigkeit, nicht nur von der Entwicklung globaler Steuerbelastungsquoten auszugehen, sondern auch auf die Struktur des öffentlichen Sektors und seine unterschiedlichen Funktionen abzustellen. Die Aufgabenstellung dieser Studie soll es sein, einige wesentliche Aspekte dieser entsprechenden Entwicklungen und die daraus ableitbaren politisch-ökonomischen Folgerungen zu analysieren. Entsprechend der angepeilten mittelfristigen Perspektive — etwa 10 Jahre — liegt der Aussagenbereich dieser Arbeit

zwischen den konkreten Überlegungen zur kurzfristigen Budgetpolitik und den langfristigen Globalkonzeptionen, wie sie etwa den Vorstellungen langfristiger ökonomischer »Entwicklungsgesetze«, aber auch neueren, polit-ökonomisch orientierten Studien² zugrunde liegen.

Methodologisch scheint mir zur Behandlung der sich aus diesem Zeit-horizont ergebenden Fragestellungen der Ansatz einer politischen Ökonomie im Sinne eines »theoretisch angereicherten« Institutionalismus am fruchtbarsten.³ Das bedeutet, daß Notwendigkeit und Form mittelfristiger Veränderungen des öffentlichen Sektors auf die Entwicklung und Ausgestaltung wesentlicher gesellschaftlicher Institutionen und Verhaltensweisen bezogen und ihr Niederschlag in speziellen institutionellen Regelungen im finanzpolitischen Bereich verfolgt wird. Dabei wird in der Durchführung der letztgenannte Aspekt überwiegen, um über eine stärkere Differenzierung nach Sektoren und Funktionen eine deutlichere Hinwendung zu konkreten wirtschaftspolitischen Ansatzpunkten zu ermöglichen, wenn auch selbstverständlich nicht alle politisch relevanten Bereiche des öffentlichen Sektors berührt werden können.⁴

Zur Entwicklung der sektoralen Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft

Hinsichtlich der Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft nach den einzelnen *fisci* und *parafisci*, bei der in Österreich auf den Bundeshaushalt nur etwa die Hälfte der gesamten öffentlichen Finanzmasse entfällt,⁵ werden in der Finanzwissenschaft eine Reihe von mittel- und langfristigen Tendenzen diskutiert, aus denen sich eine zunehmende Zentralisierung der Finanzmasse beim Zentralstaat ergäbe. Die wesentlichste dieser Tendenzen sei ein wachsendes politisches Gewicht des interpersonellen und interregionalen Verteilungsaspektes, die in der Regel zu einer Übernahme (und Belastungsverteilung) verteilungsrelevanter öffentlicher Aufgaben durch die höher gelagerte Gebietskörperschaft führe.

Wie entsprechende empirische Studien zeigen, ist freilich für die Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg diese Zentralisierungstendenz weitgehend überlagert worden durch eine massive Expansion des Infrastrukturbedarfes, die vor allem von den nachgeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere den Gemeinden, zu tragen war.⁶ Es kann aber auch für die Zukunft a priori von keinem eindeutigen Trend in der Entwicklung der Ausgabenstruktur ausgegangen werden. Dies gilt um so eher, als ja zu beachten ist, daß es auch hinsichtlich der gegenwärtigen Ausgabenstruktur unzulässig wäre, davon auszugehen, »das Bestehende sei das Vernünftige«, da das (absolute und relative) Ausmaß des öffentlichen Bedarfes aus finanzstatistischen Analysen direkt nicht ableitbar ist. Aber auch für den Fall, daß für einzelne Gebietskörperschaften ein (zum gesamten öffentlichen Sektor) überproportional hohes Mißverhältnis zwischen Ausgaben-erfordernissen und Mittelausstattung festzustellen wäre, ist es nicht möglich zu prognostizieren, auf welche Weise — wenn überhaupt — dieser Diskrepanz begegnet wird: sei es durch die Erhöhung von eigenen Einnahmen oder Ertragsanteilen,⁷ sei es durch Kompetenzverlagerungen, sei es durch Transferzahlungen an die entsprechende Gebietskörperschaft.

Von der Anforderungsseite abgesehen, auf die im Rahmen der Diskussion öffentlicher Leistungen noch eingegangen wird, sind folgende institutionell-politische Aspekte in diesem Zusammenhang für die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Sektors zu beachten: Eine erste grundlegende Frage ist die nach der längerfristigen Bedeutung und Gestaltung von Föderalismus und Gemeindeautonomie. Von der politischen Seite her sehen wir heute eine Tendenz zu einer verstärkten positiven Neubewertung föderalistischer Aspekte, die von der Vorstellung ausgeht, durch eine stärkere Dezentralisierung zu einer erhöhten Demokratisierung beizutragen.⁸ Demgegenüber tritt der traditionelle Einwand, daß ein föderativ organisiertes System weniger verteilungswirksam sein könne, stärker in den Hintergrund, sofern ein gewisser »Mindeststandard« und die Verhinderung von »Steuer-oasen« als gesichert anzunehmen sind. Wesentliche Beschränkungen der Dezentralisierungsmöglichkeiten ergeben sich dagegen aus den Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, wobei jedoch durch entsprechende institutionelle Absicherungen zu einer Verminderung möglicher Zielkonflikte beigetragen werden kann. Per saldo erscheint jedenfalls als politische Forderung eine tendenzielle Aufwertung der Länder- und Gemeindehaushalte als sinnvoll und auch erwartbar. Für den Bereich der Finanzpolitik ergibt sich freilich die weitere Frage, auf welche konkreten Bereiche sich die Möglichkeiten einer dezentralen Mitbestimmung beziehen und welche Finanzierungsformen diesen Möglichkeiten entsprechen sollen.

Es ist in bezug auf längerfristige Entwicklungstendenzen von größter Bedeutung, zu sehen, daß ein »neuer Föderalismus«, der vom Gedanken der Demokratisierung und direkteren Mitbestimmung ausgeht, wesentlich anderer verfassungsrechtlicher Grundlagen bedarf, als sie die heutige Kompetenzzuweisung der österreichischen Bundesverfassung gibt. Diese Kompetenzregelungen der Bundesverfassung sind aus technischen, ökonomischen und wirtschaftlichen Gründen heute als vielfach überholt anzusehen, und es wird eine der wichtigsten längerfristigen Aufgaben sein, hier eine Revision der Bundesverfassung im Sinne einer neuen Kompetenzzuweisung und unter Umständen auch der Schaffung neuer regionaler Organisationsformen (z. B. Wiedereinführung der »Gebietsgemeinde«) zu erreichen. Dieser Aspekt ist nicht so illusionär, wie er manchen »versteinerten« Juristen erscheinen mag, da nicht zufälligerweise in den letzten Jahren in einer Reihe von Staaten eine Tendenz zu Revisionen der Verfassung im Hinblick auf die föderale Aufgabenverteilung zu sehen ist (vgl. die Diskussionen in der BRD, in der Schweiz, in Frankreich und in Großbritannien). Die Kriterien für die entsprechenden Kompetenzzuweisungen wären dabei vor allem abzuleiten aus den Kostenverläufen der einzelnen öffentlichen Dienste, aus der politischen Bedeutung der Differenzierung öffentlicher Leistungen oder der Differenzierung ihrer Durchführung (siehe die Regelungen im Wohnbaubereich) und aus der Bedeutung externer Effekte (vor allem im Gebiet der Raumordnung).⁹ Das gegenwärtige System der historischen Kompetenzzuweisungen führt jedenfalls zu einer verwirrenden Fülle von Überschneidungen, Kostentragungs- und Beitragsregelungen, die insgesamt dazu tendieren, die poli-

tische und administrative Verantwortlichkeit zu verwischen und die Kosten für die Erstellung öffentlicher Leistungen zu erhöhen.

Ein weiterer grundlegender institutioneller Aspekt der föderalen Finanzwirtschaft betrifft Finanzierungsregelungen über den Finanzausgleich beziehungsweise über eigene Einnahmen. Ein System des Steuerverbundes über den Finanzausgleich führt dazu, daß die »politischen Kosten«¹⁰ der Besteuerung fast ausschließlich vom Bund zu tragen sind, während der politische Nutzen der Ausgabenseite zu einem erheblichen Teil den nachgeordneten Gebietskörperschaften zufällt. Man hat nicht zu Unrecht in diesem Zusammenhang vom »Faulbett der Ertragsanteile« gesprochen, was vor allem für die Einnahmenstruktur der Länder gilt und insgesamt ohne Zweifel ein tendenziell ausgabentreibendes System darstellt. Demgegenüber darf freilich nicht übersehen werden, daß der Finanzausgleich das wichtigste Instrument einer regionalen Umverteilungspolitik darstellt und neben der personellen auch eine regionale Gleichheitspolitik ohne Zweifel ein Anliegen von erheblicher Bedeutung bleibt. Es ist daher auch für die Zukunft von einem System der verbundenen Finanzwirtschaft auszugehen, wobei es aber sinnvoll wäre, den Bereich des Finanzausgleichs nur auf eine oder sehr wenige »tragende« Steuern zu beschränken, die auch politisch den nachgeordneten Gebietskörperschaften zuzurechnen wären.¹¹ Darüber hinaus wäre tendenziell auch eine stärkere Betonung eigener Einnahmen anzustreben. Insgesamt ist jedenfalls von einer Straffung und Entwirrung des Systems der föderativen Finanzwirtschaft in Österreich langfristig sowohl eine höhere Effizienz wie eine höhere Demokratisierung des öffentlichen Sektors zu erwarten.

Öffentliche Bereitstellung von Gütern und Leistungen

Für eine Skizzierung der längerfristigen Bestimmungsgründe dieser Ausgabengruppe genügt es, auf einige Problembereiche hinzuweisen, die bereits vielfach diskutiert wurden. Hinsichtlich der realen Entwicklung der öffentlichen Investitionen läßt die mittelfristige Bevölkerungsdynamik und ein allmähliches Abdecken des Nachholbedarfes eine Abschwächung der Expansion in wichtigen Bereichen (z. B. Schul- und Wohnungswesen) erwarten.¹² In bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung ist von den Produktcharakteristika ausgehend eine hohe Einkommenselastizität vieler öffentlicher Leistungen anzunehmen. Dies kann beruhen auf der direkten Nachfrageentwicklung wie in den Bereichen Gesundheit und Bildung oder aus den indirekten Wirkungen, die aus Komplementaritätsbeziehungen zu privaten Gütern mit hoher Einkommenselastizität entstehen, wie dies etwa Zweitwohnungen und zumindest für mittlere Sicht nach wie vor Autos darstellen. Es wäre jedoch sicher falsch und gefährlich, die weitere Entwicklung isoliert aus historisch ermittelten Einkommenselastizitäten fortschreiben zu wollen. Denn aus den Charakteristika öffentlicher Güter ergeben sich wesentliche Besonderheiten hinsichtlich der Nachfrageartikulation, wie auch hinsichtlich der Nachfrageerfüllung über politisch-administrative Allokationsprozesse. Dabei darf nicht übersehen werden,

daß, ebenso wie bei Marktmechanismen, auch die Erstellung über einen politischen Prozeß in vielfacher Weise zu Fehlallokationen führen kann,¹³ sei es in der Form von Unterversorgungen, sei es aber auch in der Form von Überversorgungen, wobei für den österreichischen Fall nur an das Wirken der Auto- und Straßenbaulobby erinnert werden soll.

Ein weiterer langfristiger Prozeß von erheblicher Bedeutung bezieht sich auf die Entwicklung der monetären Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Leistungen. Soweit es sich hier um Bereiche mit Dienstleistungscharakter handelt, und dies macht ja einen erheblichen Teil der öffentlichen Tätigkeit aus, sind wir hier mit den Charakteristika des »tertiären Preisverhaltens« konfrontiert. Das bedeutet, daß diese Sektoren nur ein unterdurchschnittliches Wachstum der Arbeitsproduktivität aufweisen. Bei annähernd gleichem gesamtwirtschaftlichen Wachstum der Löhne muß dies dazu führen, daß die Stückkostenentwicklung in diesen tertiären Bereichen überdurchschnittlich zunimmt. Das heißt, daß der nominelle Anteil der öffentlichen Hand (als Dienstleistungsbereich) am Sozialprodukt auf Grund dieser Kostenentwicklung selbst dann steigen würde, wenn der reale Anteil langfristig konstant bliebe.

Anhaltspunkte für die Dynamik dieser Entwicklung in Österreich geben die Tabellen 2 und 3 für den Bereich des öffentlichen Konsums, auf den die angeführte Problematik des tertiären Preisverhaltens ja in besonderem Maße zutrifft. Es zeigt sich, daß speziell im letzten Jahrzehnt ein nicht unerheblicher Anstieg der Quote des öffentlichen Konsums zu verzeichnen war. Diese Entwicklung ist jedoch, wie Tabelle 3 erkennen läßt, im wesentlichen auf eine deutlich überdurchschnittliche Preis- (bzw. hier besser: Kosten-) Dynamik des öffentlichen Konsums zurückzuführen, während dessen reales Wachstum erheblich hinter der Entwicklung des Sozialproduktes zurückblieb.¹⁴

Es handelt sich hier um einen zentralen Problembereich in der langfristigen Entwicklung des öffentlichen Sektors, woraus etwa W. Vogt sogar eine langfristige Tendenz eines Zusammenbruchs eines kapitalistischen Wirtschaftssystems ableitet.¹⁵ Denn da nach dieser Analyse die Lohnsumme im öffentlichen Sektor permanent rascher zunimmt als im privaten Bereich, bedeutet dies eine langfristige Tendenz zu steigenden Steuerquoten.¹⁶ Dies bedeute für ein kapitalistisches System ein unlösbares Dilemma, da es angesichts dieser Entwicklung vor der Wahl stehe, entweder bei zusätzlicher steuerlicher Belastung der Masseneinkommen die Basis der »Massenloyalität« zum System zu schwächen oder bei zusätzlicher Belastung der Profite (und damit einer »fiskalisch« begründeten Tendenz sinkender Profitraten) seine wirtschaftlichen Grundlagen zu gefährden. Dabei gilt diese Zusammenbruchstendenz bei Vogt noch ausgeprägter als oben dargestellt, da nach seiner These in einem kapitalistischen System dem Staat eben jene Bereiche zur Besorgung übergeben werden, die eine unterdurchschnittliche Produktivitäts- und damit eine überdurchschnittliche Kostenentwicklung aufweisen.

Obwohl diese Thesen, die eine lebhafte Diskussion ausgelöst haben, zweifellos auf wichtige langfristige Entwicklungstendenzen hinweisen, scheinen mir doch einige kritische Einwände angebracht. Zunächst ist auf

die Voraussetzung hinzuweisen, daß der reale Anteil (!) der staatlich organisierten Aktivitäten konstant bleibe, das heißt, die aufgezeigten Wirkungen der Produktivitätsunterschiede treten nicht beziehungsweise nur abgeschwächt ein, wenn das (reale) Ausmaß der staatlich angebotenen Güter und Leistungen in einer wachsenden Wirtschaft konstant bleibt oder nur unterdurchschnittlich wächst. Hinsichtlich der Struktur der staatlichen Tätigkeit erscheint eine Tendenz, wonach der öffentliche Sektor speziell die Organisation der Bereiche mit unterdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung zu übernehmen habe, in Hinblick auf die historisch-politische Entwicklung der Staatstätigkeit als zu simplifizierend und auch empirisch nicht hinreichend belegt. Tatsächlich dürfte ja der private Tertiärbereich rascher gewachsen sein als der öffentliche.¹⁷ Innerhalb des öffentlichen Sektors wieder weisen die Transferausgaben, für die die geschilderte Produktivitätsproblematik ja (zumindest unmittelbar) nicht gilt, die rascheste Expansion auf, während der Anteil des staatlichen Personalaufwandes (Aktive und Pensionisten) am Sozialprodukt in der jüngsten Beobachtungsperiode sogar zurückging (Tabelle 1). Eine wichtige Frage ist weiters, ob für die politisch-ökonomische Analyse die Betrachtung von Quoten entscheidend ist oder die Betrachtung von absoluten Größen, die ja auch bei steigenden Belastungsquoten weiterhin wachsen können. Die erwiesene geringe politische Relevanz der funktionalen (im Gegensatz zur personellen) Einkommensverteilung könnte als Indiz für die Beantwortung dieser Frage gewertet werden. Die oft herangezogene Entwicklung in Schweden dürfte kein überzeugendes Gegenbeispiel sein, da es sich hier offensichtlich zu einem wesentlichen Teil um Reaktionen gegen die Steuerstruktur, insbesondere den hohen Anteil stark progressiver direkter Steuern, und nicht so sehr um Probleme der Belastung insgesamt gehandelt haben dürfte. Das bedeutet, daß nicht nur dem Volumen, sondern auch der Struktur der Finanzierung öffentlicher Leistung entscheidendes Gewicht zukommt.¹⁸

Hinsichtlich der Finanzierung durch allgemeine Steuern gibt es sicherlich, auch unter Berücksichtigung der oben genannten Einschränkungen, gewisse Grenzen, wenn auch die Geschichte der Finanzwissenschaft zeigt, daß bis jetzt alle jemals genannten »Höchstgrenzen« der Besteuerung übersprungen wurden. Von der Gefahr der Finanzierungsgrenzen ausgehend, hat Matzner dafür plädiert, in zunehmendem Maß arbeitsintensive öffentliche Leistungen nicht mehr, beziehungsweise nicht mehr ausschließlich, durch die öffentliche Hand besorgen zu lassen, sondern stärker auf gesellschaftliche Selbstorganisation und die freiwillige Selbsthilfe einzelner Gruppen abzustellen.¹⁹ Er geht dabei davon aus, daß ein Prozeß der Arbeitszeitverkürzung, der für den Staat gerade die Problematik der Arbeitskosten erhöht, gleichzeitig die Chance biete, in verstärktem Umfang öffentliche Leistungen auf eine solche freiwillige Basis zu übertragen.

Ohne die Bedeutung eines »Möglichkeitssinnes« (Musil) als Ergänzung (oder Alternative?) des »Wirklichkeitssinnes« unterschätzen zu wollen und bei voller moralischer Zustimmung, erscheint mir doch eine solche Konzeption der kooperativen Selbstorganisation zumindest als mittelfristiger Lösungsansatz fiskalpolitisch als nicht sehr tragfähig, wenn auch

sicher eine zunehmende Zahl interessanter Einzelexperimente in dieser Richtung zu erwarten (und zu erhoffen) ist. Stellt man tatsächlich auf Freiwilligkeit ab, so glaube ich, daß das Ausmaß der dadurch bewältigbaren Aktivitäten zwar von erheblicher sozialpsychologischer Bedeutung sein kann, quantitativ-fiskalisch aber nicht sehr ins Gewicht fallen würde. Dies gilt insbesondere in einem Land wie Österreich mit sehr hoher weiblicher Erwerbsquote, wo eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit bei Frauen und Männern primär einer Intensivierung des innerfamiliären Zusammenlebens, einem Abbau der Streß-Belastung und teilweise auch der Substitution teurer werdender privater Dienst- und Handwerksleistungen dienen würde und damit in den meisten Altersgruppen nur relativ geringe Möglichkeiten für zusätzliche soziale Aktivitäten verblieben. Wenn man dagegen vom Prinzip der Freiwilligkeit abgeht, so bedeutet dies einfach, daß monetäre durch reale Zwangsleistungen ersetzt werden. Auch dieser Aspekt, wie etwa eine Verpflichtung für ein »Sozialjahr«, ist nicht von vornherein auszuschließen, entspricht aber wohl nicht den Vorstellungen Matzners. Historisch gesehen würde die Einführung eines solchen »Sozialjahres« eine teilweise Rückkehr zu einem System realer statt monetärer Verpflichtungen bedeuten. Unter dem Aspekt der ökonomischen Effizienz²⁰ wäre dies wohl als Rückschritt zu betrachten, es gibt aber zweifellos noch eine Reihe anderer, insbesondere psychologischer und soziologischer Aspekte, die zu einer positiven Bewertung dieses Konzeptes führen könnten. Über die mittlere Sicht jedoch dürften Ansätzen einer freiwilligen oder auch erzwungenen privaten Übernahme spezieller arbeitsintensiver öffentlicher Leistungen keine sehr großen Entwicklungsaussichten zuzubilligen sein.

Auf Grund der mittelfristig erwartbaren ökonomischen, politischen und soziologischen Bedingungen dürfte demnach eine Erleichterung der Finanzierungsproblematik des öffentlichen Sektors neben ausgaben-seitigen Maßnahmen, auf die noch eingegangen werden wird, eher von einer Ausweitung der Bedeutung der Entgelte, Gebühren und Beiträge zu erwarten sein. Dies gilt sowohl für die Finanzwirtschaft des Bundes als auch im speziellen für die nachgeordneten Gebietskörperschaften und Parafisci, von denen ja, wie eingangs gezeigt wurde, die Dynamik des öffentlichen Sektors wesentlich bestimmt wird. Die grundlegende Überlegung ist dabei die, für weite Bereiche der öffentlichen Güter und Leistungen, die als individuell zurechenbare Zwischen- oder Endprodukte in Produktion oder Konsum eingehen, eine zumindest tendenzielle Nutzenbeziehungsweise im Regelfall: Kostenäquivalenz²¹ zu erzielen. Der entscheidende Aspekt ist dabei der, die psychologische Sonderstellung abzubauen, die zu einer massiven und systematischen Unterschätzung des Nutzens (und der Kosten) öffentlicher Leistungen im Rahmen der privaten Konsumstruktur führt. Verbunden mit einem entsprechenden »Marketing« öffentlicher Leistungen müßte eine »psychologische Gleichstellung« erreichbar sein, die bewirkt, daß etwa aus den Produktivitätscharakteristika bedingte Verteuerungen öffentlicher Leistungen nun in gleicher Weise als Änderungen in der Struktur der Konsumausgaben »akzeptiert« werden, wie dies bei den analogen Entwicklungen im privat erstellten Dienst-

leistungsbereich der Fall ist. Dies bedeutet, daß damit die Frage der öffentlichen Belastungsquote für diese Bereiche stark in den Hintergrund tritt, da es sich nun eben um Verschiebungen in der Konsumstruktur handelt, wie sie ja im Zeitablauf stets in sehr erheblichem Maße stattfinden.

Dabei ist zu beachten, daß eine größere Bedeutung tendenziell kostendeckender Gebührenhaushalte nicht nur einen Finanzierungsaspekt hat, sondern auch einen nicht unerheblichen ökonomischen Lenkungsaspekt: Der Vorteil des Preismechanismus liegt nun eben einmal darin, daß er zu einer Abwägung von Kosten und Nutzen zwingt beziehungsweise sie zumindest ermöglicht. Auch ohne auf Vorstellungen einer gesamtwirtschaftlichen Optimalität abzustellen, ist dieser partielle Rationalisierungseffekt eines Preis- und Gebührensystems zweifellos von erheblicher empirischer Relevanz.²² Selbstverständlich ist eine verstärkte Gebührenfinanzierung nicht für sämtliche öffentlichen Güter und Leistungen vorstellbar, es gibt aber weite Bereiche, wo eine stärkere Heranziehung denkbar ist, wie etwa im Versorgungs- und Entsorgungswesen und im (speziell Fern-) Verkehrsbereich.²³ Dies schließt nicht aus, daß in einzelnen Fällen wegen der Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Effekte auch nicht kostendeckende Preise oder gar keine Preise als Lenkungsinstrumente einzusetzen sind. Die Merk- und damit Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird nämlich durch eine prinzipielle Ausweitung des Gebührenbereiches nur erhöht werden.

Ein wesentliches Argument gegen eine Ausweitung der Gebührenhaushalte liegt darin, daß eine solche Entwicklung verteilungspolitisch regressiv wirken würde. Zunächst muß hier freilich gesehen werden, daß dies nicht a priori von allen öffentlichen Leistungen behauptet werden kann, sondern wesentlich von deren Benutzerstruktur abhängt. Ohne Zweifel gibt es aber wesentliche Bereiche, gerade im Entsorgungs- und Versorgungswesen, wo kostendeckende Gebühren regressive Verteilungswirkungen haben können.²⁴ Wie später noch ausgeführt werden wird, dürfte aber die Finanzierungsseite öffentlicher Güter generell keinen sehr geeigneten Ansatzpunkt für die Beeinflussung der Einkommensverteilung darstellen, so daß Maßnahmen über direkte Transfers und die direkte Verteilungswirkung der Leistungserbringung hier von größerer Bedeutung sind.

Ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt für eine Entlastung der Finanzierungsproblematik des öffentlichen Sektors ist in einer kritischen Überprüfung der *Ausgabenintensität* bei der Erfüllung öffentlicher *Aufgaben* zu sehen. In vielen Fällen besteht ja ein breites Spektrum alternativer Möglichkeiten zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, das von der für die öffentliche Hand wenig ausgabenintensiven administrativen Regelung bis zur vollen direkten Durchführung reicht. Ein Beispiel sind etwa Maßnahmen des Umweltschutzes, wo der angestrebte Effekt sowohl durch direkte öffentliche Übernahme etwa von Reinhaltungsaktivitäten, durch Subventionierung oder durch Vorschreibung (mit entsprechenden Sanktionen) erreicht werden kann.²⁵ Der letztere Fall, der die geringste öffentliche Ausgabenintensität aufweisen wird, wird zwar in der Regel zu Weiterwälzungen der entsprechenden betrieblichen Kosten-

steigerungen führen, gerade dieser Effekt ist aber unter Umständen wegen seiner ökonomischen Lenkungswirkung erwünscht, jedenfalls aber dann kein Problem der Finanzierung des öffentlichen Sektors, sondern von Wandlungen in der Preisstruktur des privaten Güterangebotes. In vielen Fällen werden auch Kombinationen von öffentlichen Aufwendungen und administrativen Regelungen erforderlich sein, wie etwa im Nahverkehr, wo ohne strikte ergänzende administrative Regelungen (eigene Fahrspuren für öffentlichen Verkehr, Verkehrsbeschränkungen im Zentrum usw.)²⁶ auch weiter wachsende öffentliche Investitionen nur von geringer Effizienz sein werden. Generell handelt es sich bei einer Strategie der verringerten Ausgabenintensität des öffentlichen Sektors darum, zu verhindern, daß soziale Kosten des privaten Konsum- und Produktionsbereiches auf die öffentliche Hand überwältzt werden. Selbstverständlich ergeben sich dabei eine Reihe schwieriger Probleme der politischen Durchsetzbarkeit, die aber bei entsprechender Offenlegung der unterschiedlichen Interessenlagen systemimmanent lösbar erscheinen.

Unter dem Aspekt der Entlastung des öffentlichen Sektors ist aber auch ein sehr umstrittener Problembereich zu diskutieren: Eine Entlastung durch den Abbau von Leistungen oder die Reorganisation, bis hin zur »Privatisierung« vormals öffentlich organisierter Bereiche. Die Schärfe dieser Diskussion ist vor allem auf die hier mitschwingenden ideologischen Aspekte zurückzuführen. Aus diesen ideologischen Aspekten heraus wird von liberal-konservativer Seite eine möglichst weitgehende Tendenz zu Abbau und Reprivatisierung uneingeschränkt begrüßt. Quasi als Reflex dazu wird von sozialistischer Seite meist eine entschiedene Gegenposition eingenommen. Diese Gegenposition ist aus meiner Sicht als gerechtfertigt zu betrachten, wenn es gilt, einer quasi sozial-darwinistischen Negierung anderer Kriterien als denen der Markt-Effizienz entgegenzutreten, als prinzipielle Aussage erscheint sie in dieser Schärfe aber als nicht unproblematisch. Denn wenn man versucht, diese Problematik von ihren ideologischen Aspekten her zu betrachten,²⁷ so sehe ich keinen Grund, warum Sozialisten ein Interesse am Staat per se haben sollten.²⁸ Das Interesse gerade eines reformistischen Sozialismus²⁹ ist doch ein rein funktionales, das heißt, der Staat, der öffentliche Sektor, wird als Instrument zum Erreichen entsprechender politischer und sozialer Ziele betrachtet. Es ist daher nicht nur legitim, sondern notwendig, für jeden öffentlichen Bereich zu fragen, welche Funktion er erfüllt und ob die für ihn aufgewendeten Kosten tatsächlich als Opportunitätskosten gerechtfertigt sind, das heißt ob sie nicht in einer anderen Verwendung höheren gesellschaftlichen Nutzen brächten.

Wenn man von dieser grundlegenden Sicht ausgeht, so wären eine Vielzahl von Aufgaben zu nennen, wo ein zusätzliches Engagement des Staates erforderlich scheint, während es andererseits eine Reihe von Bereichen zu geben scheint, deren heutige ökonomisch-politische Funktion eine Erfüllung durch den öffentlichen Sektor nicht ohne weiteres erfordert.³⁰ Dazu zählen etwa Bereiche, deren öffentliche Erfüllung nur durch historische Zufälligkeiten zu erklären ist. Darüber hinaus gibt es aber auch Sektoren, wo eine Erfüllung durch die öffentliche Hand zu bestimmten

Perioden tatsächlich in einem objektivierbaren (wenn auch nicht unumstrittenen) politischen und ökonomischen Interesse lag, wo dieses Interesse aber heute nicht mehr ungeprüft weiterhin angenommen werden kann. Ein bekanntes Beispiel auf kommunaler Ebene sind die Schlachthöfe, in zunehmendem Maße auch die Müllabfuhr.³¹ Für den Bundesbereich erscheint mir der Sektor, wo eine selbstverständlich auch an längerfristigen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten ausgerichtete Funktionsüberprüfung am dringlichsten ist, der Bereich der Bundesbahn zu sein. Es handelt sich hier zum Teil um ein Leistungsangebot, das im 19. Jahrhundert unter ganz anderen Voraussetzungen konzipiert wurde und dessen weitgehend unveränderte Aufrechterhaltung selbst bei einer Korrektur der bestehenden Benachteiligungen gegenüber anderen Verkehrsträgern die Gefahr in sich birgt, daß die Bahn auch dort an Einsatzfähigkeit verliert, wo tatsächlich ihre komparativen Vorteile liegen, nämlich bei der Bewältigung des Massenverkehrs in und zwischen Agglomerationen.

Wenn auch der quantitative und der entsprechende finanzielle Entlastungseffekt einer »Funktionsüberprüfung« insgesamt bei angemessener Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Aspekte nicht allzu hoch einzuschätzen ist und der Strategie einer reduzierten »Ausgabenintensität« bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben größere Bedeutung zukommen dürfte, so sei doch prinzipiell festgehalten, daß gerade eine sozialistische Bewegung von ihrer gesellschaftspolitischen Konzeption her ein Interesse daran haben muß, den öffentlichen Sektor zu »entschlacken« und umzustrukturieren, um den Staat zur Erfüllung neuer politisch und wirtschaftlich relevanter Aufgaben funktionsfähig zu erhalten. Es wäre tatsächlich eine konservative Strategie, den Staat einfach als Rückzugslinie für ökonomisch und gesellschaftlich nicht mehr funktionale Leistungsbereiche auffassen zu wollen und ihn eben damit in seinem Aktionsradius entscheidend einzuengen.

Dabei muß man sich natürlich bewußt sein, daß eine Funktionsüberprüfung und Umstrukturierung des öffentlichen Sektors erhebliche politische Probleme mit sich bringt. Es stellt sich hier die Frage, wie weit der öffentliche Sektor steuerbar und kontrollierbar ist gegenüber den einzelnen Kapitalinteressen, aber auch generell gegenüber kleinen Gruppen, die sehr ausgeprägte Partikularinteressen gegenüber einem von der Allgemeinheit oft nur schwach wahrgenommenen Gesamtinteresse vertreten. Ebenso besteht das grundlegende Problem einer durch häufige Wahlen bestimmten Demokratie, langfristig wirkende Vorteile gegenüber kurzfristig spürbaren partiellen Nachteilen im politischen Entscheidungsprozeß abzuwägen. Ich glaube, der entscheidende Ansatzpunkt ist hier der einer stärkeren Politisierung der Ausgabenentscheidung, einer Politisierung, die sich auf vermehrte quantitative und qualitative Informationen stützen muß und die damit in der Lage ist, eine klarere Vorstellung der gesamtgesellschaftlichen Interessenlagen zu schaffen. Dabei dürften für eine sozialistische Partei und eine sozialistische Regierung die Chancen einer solchen Politik wesentlich besser einzuschätzen sein als für jede andere Gruppierung, weil angesichts des traditionellen Bildes der sozialistischen Bewegung von ihr erwartet wird, daß bei ihr notwendige

Strukturwandlungen unter voller Beachtung der individuellen sozialen Absicherung durchgeführt werden und daher eine rationale Diskussion auch mit den Betroffenen eher möglich ist.

Zur Einflußnahme des öffentlichen Sektors auf die Einkommens- und Vermögensentwicklung

In bezug auf die Entwicklung der Einkommensverteilung erscheint als wesentlicher Bereich nicht so sehr die funktionale Einkommensverteilung, sondern die personelle und hier insbesondere eine verstärkte Beachtung der hohen Nicht-Selbständigeneinkommen. Dabei ist auch hier eine »Entlastung« des öffentlichen Sektors insofern anzustreben, als der entscheidende Ansatzpunkt für das Erreichen einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung bei der unmittelbaren, primären Einkommensfestsetzung zu sehen ist und nicht in nachträglichen Umverteilungsprozessen, die von den Betroffenen als »Wegnahme« eines als gerechtfertigt empfundenen Bruttoeinkommens psychologisch wesentlich härter empfunden werden und praktisch weniger wirkungsvoll sind. Obwohl es sich hier in erheblichem Maß um ein gewerkschaftliches Problem handelt, kann der Staat hier doch auch wesentliche (nicht ausgabenintensive!) Schritte setzen, etwa in seiner Funktion als Arbeitgeber³² und Aktionär, aber auch durch gesetzliche und administrative Maßnahmen, die eine größere Transparenz der Einkommensstruktur ermöglichen.

Langfristig wachsende Bedeutung gewinnt neben der Einkommens- das Problem der Vermögensverteilung. Wegen der vom Einkommen abhängigen ungleichen Sparquote wachsen die Vermögensunterschiede viel rascher als die Einkommensunterschiede, so daß die Vermögensverteilung insgesamt wesentlich ungleicher ist als die Einkommensverteilung.³³ Eine Phase der langfristig weitgehend ungestörten wirtschaftlichen Entwicklung bedeutet, daß auch der Anteil der Vermögenseinkommen am Sozialprodukt tendenziell zunimmt, und tatsächlich bestehen bereits Anhaltspunkte für eine Wiederkehr der Rentier-Einkommen,³⁴ die in Zukunft eine wachsende Rolle spielen werden. Schließlich sei darauf hingewiesen, daß die Frage der Verteilungspolitik von besonderer Brisanz wird, falls es gewollt oder ungewollt zu einer längerfristigen Wachstumsverlangsamung kommt, die nur bei massiver verteilungspolitischer Abstützung ohne Gefährdung der gesellschaftlichen Stabilität verkraftet werden kann.

Was ergibt sich nun im einzelnen aus dem Verteilungsaspekt für die künftige Entwicklung des öffentlichen Sektors? Betrachtet man zunächst die Einnahmenseite, so ergibt sich aus der verstärkten direkten Einflußnahme auf die Primärverteilung und aus der verstärkten Leistungsfunktion der öffentlichen Hand eine Tendenz zu einer wachsenden Bedeutung der indirekten Steuern und der Gebühren, falls es, wie zu erwarten, zu einer Ausweitung des öffentlichen Sektors (zumindest hinsichtlich seines Anteiles am nominellen Sozialprodukt) kommt. Denn es ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß eine Ausweitung des öffentlichen Sektors nicht mehrheitlich durch direkte Steuern finanziert werden kann. Dafür erscheint mir neben dem psychologischen Effekt vor allem auch maß-

geblich, daß man bei massivem Einsatz von direkten Steuern mit dem entsprechenden Tarif schon sehr tief beginnen und relativ rasch ansteigen muß. In der Praxis bedeutet dies die Gefahr, daß die niederen Einkommen stärker getroffen werden als die hohen, die mobiler sind und über eine bessere Beratung verfügen.³⁵ Ein Weg, um auch über indirekte Steuern gewisse Verteilungseffekte durchzusetzen, besteht jedoch bei Einführung einer stärkeren Differenzierung etwa der Umsatzsteuer. Dafür gibt es praktische Erfahrungen, wie in Belgien oder Frankreich, wo zum Beispiel vier Sätze der Mehrwertsteuer bestehen.³⁶

Hinsichtlich der Gestaltung der direkten Besteuerung erscheint es für die Lohn- und Einkommensteuer sowohl aus verteilungspolitischen wie psychologischen Aspekten wichtig, den Steuerfreibetrag für das Existenzminimum auszuweiten, um die Gruppe der tatsächlich niedrigen Einkommen von der direkten Besteuerung überhaupt auszunehmen. Die Eingangstarife sollten dann eine möglichst lange proportionale Stufe aufweisen. Bezüglich der hohen Einkommen erscheinen Änderungen bei den Tarifen weitgehend ohne Belang, die verteilungspolitischen Aspekte liegen vielmehr bei einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage (bzw. einer Bekämpfung ihrer bisherigen Erosion) und einer konsequenteren Durchsetzung der Steuergesetze. Als wesentlich wäre jedenfalls das Prinzip anzusehen, die direkte Besteuerung speziell in ihrer stark progressiven Form erst dort ansetzen zu lassen, wo man tatsächlich von Umverteilungsvorstellungen ausgehen kann, und die quasi verteilungsneutrale Finanzierung öffentlicher Leistungen überwiegend über indirekte Steuern vorzunehmen. Wenn man zusätzlich berücksichtigt, daß eine spezielle Beachtung von individuellen Variationen der wirtschaftlichen »Leistungsfähigkeit« (vor allem Berücksichtigung von Kindern) in zunehmendem Maß durch direkte — nach Möglichkeit mit dem Einkommen variierende — Transfers zu erfolgen hat, kann angenommen werden, daß die hier vertretene Konzeption gegenüber dem gegenwärtigen System bei gleichem Aufkommensvolumen insgesamt zumindest die gleichen fiskalischen Umverteilungseffekte bei wesentlich verbesserter steuerpsychologischer Ausgangslage aufweist. Von wesentlich größerer Bedeutung müßten langfristig schließlich die Vermögenssteuern sein, wobei hier freilich die nicht unerheblichen Probleme der Einhebung und der Gefahr gesamtwirtschaftlich unerwünschter Umschichtungseffekte zu beachten sind. Unter diesen Aspekten kommt insbesondere der Erbschaftssteuer eine besondere Rolle zu, da diese eine der wenigen Steuern darstellt, von der mit einiger Sicherheit anzunehmen ist, daß sie nicht überwältzt werden kann.

Hinsichtlich der ausgabenseitigen Beeinflussung der Einkommensverteilung haben zahlreiche Studien gezeigt, daß wahrscheinlich von dieser Seite die wesentlichsten Umverteilungseffekte der öffentlichen Haushalte ausgehen.³⁷ Soweit es sich dabei um die direkte Bereitstellung öffentlicher Güter und den weiten Bereich des Sozialversicherungswesens handelt, kann auf die entsprechenden Wirkungen hier nicht näher eingegangen werden. Dagegen glaube ich, daß spezifische langfristige Veränderungen zu sehen sind hinsichtlich der Subventionierung oder öffentlichen Übernahme privater Güter, die »verteilungsrelevant« sind. Dieser Sektor war

ja lange Zeit insbesondere von einem sozialistischen ideologischen Standpunkt her zentral.³⁸ Es ging hier darum, gewisse elementare Güter aus dem Marktmechanismus herauszunehmen und bedürfnisentsprechend zu verteilen. Diese Strategie stellte damit gewissermaßen einen Vorgriff auf eine künftige sozialistische Gesellschaft dar, was sich etwa zeigte an dem ideologischen Kampf um das harmlose Säuglingswäschepaket der Gemeinde Wien oder in dem Kampfspruch »die Wohnung ist keine Ware«.

Ich glaube nun, daß eine solche Grundlinie heute und noch stärker in Zukunft nur mehr in (freilich wichtigen) Teilbereichen zielführend, in anderen Sektoren aber einer kritischen Überprüfung zu unterziehen ist. Die allgemeine Einkommenssituation hat sich aus einem Zustand der breiten Armut³⁹ zu einer Konstellation entwickelt, wo Armut⁴⁰ entweder als permanente Armut ein Minderheitenproblem darstellt oder ein vorübergehendes Problem ist, wie zum Beispiel bei jungen Familien. Dazu kommt das Hineinwachsen großer Gruppen der Lohnabhängigen in die direkte Besteuerung, was dazu führt, daß in noch höherem Umfang als früher die Umverteilung nur innerhalb der Gruppe der kleinen bis mittleren Einkommen erfolgt, dies aber mit erheblichen bürokratischen Reibungsverlusten, staatspolitisch negativen psychologischen Effekten und vor allem einer letztlich völlig ungewissen endgültigen Verteilungswirkung. Ein Extrembeispiel dafür stellen viele Aspekte der Förderung im Wohnungsbau dar, die insgesamt derzeit sicherlich nicht nivellierend wirkt. Tendenziell gelten diese Einwände aber ebenso, gerade in einem Fremdenverkehrsland, für Preibssubventionen bei landwirtschaftlichen Produkten.

Als Grundkonzeption einer künftigen Entwicklung, die in Ansätzen ja bereits sichtbar ist, scheint mir daher eine Strategie zweckmäßig, die von einer prinzipiellen Umstellung von einer Objekt- auf eine Subjektförderung ausgeht, das heißt statt Preissubventionen auf direkte, sozial gestaffelte Transfers abstellt. Dabei ist selbstverständlich darauf zu achten, daß hier — wie auch bei der derselben Konzeption entsprechenden »Aufwertung« der Gebührenhaushalte — die beiden Schritte nicht isoliert voneinander gesehen werden dürfen, das heißt ein stärkeres »Durchschlagen« des Preissystems *simultane* und entsprechend hohe Abstützungen auf der Transferseite erfordert.

In diesem Zusammenhang eine Zwischenbemerkung: Auch eine Reihe konservativ eingestellter neo-klassischer Ökonomen hat häufig Vorschläge in der oben gezeigten Richtung erstattet.⁴¹ Die Begründung dieser Ökonomen liegt vor allem im Wohlfahrtsgewinn durch eine uneingeschränkere Wirkung der »Konsumentensouveränität«. Diese Begründung ist hier natürlich völlig irrelevant, da gerade bei den unteren Einkommensgruppen, denen hier geholfen werden soll, ja kein oder nur ein minimaler Spielraum für eine Konsumentensouveränität besteht. Die entscheidende Begründung des obigen Vorschlags liegt vielmehr darin, daß damit eine effektivere egalisierende Wirkung bei verringertem finanziellen Gesamtaufwand erreicht werden kann, was gleichzeitig einen größeren politischen Spielraum des öffentlichen Sektors bedeutet.

Ein Fortbestehen allgemeiner Preissubventionen erscheint mir allerdings dort als erforderlich, wo mit der spezifischen Zuteilung direkter

Transfers eventuell psychologisch diskriminierende Effekte verbunden sein könnten. Weiters sind direkte Preiseingriffe oder die direkte öffentliche Leistungsabgabe dort erforderlich, wo eine Marktpreisregelung auch bei gezielten direkten Transfers aus soziologischen und anderen Gründen dazu führen könnte, daß Benutzungschancen von Beziehern geringer Einkommen verringert werden. Mögliche Beispiele hierfür wären weite Bereiche des Gesundheits-, des Schul- und des Hochschulwesens.⁴²

Aus der obigen Diskussion ergibt sich bereits eine tendenziell wachsende Bedeutung der Transfereinkommen als Instrument der Umverteilung. Eine einheitliche, nicht diskriminierend wirkende Lösung, die auch den Einbau eines in Richtung »Volkspension« umgebauten Pensionsversicherungssystems erlauben würde, wäre hier das Instrument der negativen Einkommensteuer, das heißt die Festlegung eines garantierten Mindesteinkommens bis zu dem, entsprechend einem »nach unten« weitergeführten Einkommensteuertarif, mit wachsenden Einkommen abnehmende Transferzahlungen geleistet werden. Das hätte auch den Vorteil, ein abruptes Aufhören bestimmter Zuschüsse bei Überschreiten von Einkommensgrenzen zu verhindern, wodurch es ja nach dem derzeitigen System gerade bei niedrigen Einkommen zu De-facto-Progressionssätzen von über hundert Prozent kommen kann.

Öffentlicher Sektor und Stabilitäts- und Wachstumspolitik

Wenn man versucht, die künftigen Anforderungen in diesen Bereichen zu skizzieren, so mögen einige kurze Hinweise genügen, da es ja hier bereits eine Vielzahl von Untersuchungen gibt.⁴³ Im wesentlichen ist demnach von folgender Situation auszugehen:

- Höheres Ausmaß von Konjunkturschwankungen.
- Geringere, aber positive Wachstumsraten.
- Tendenziell weiterhin hohe Inflationsraten, da die Einkommenserwartungen nur langsam auf die Wachstumsverlangsamung reagieren.
- Größere Bedeutung von Arbeitsmarktproblemen bis Mitte der achtziger Jahre, wo sich dann die demographische Situation abrupt ändern wird.

Betrachtet man zunächst die konjunkturpolitischen Anforderungen an den öffentlichen Sektor, so ergibt sich schon aus dem geringen gesamtwirtschaftlichen Gewicht der Investitionen⁴⁴ des Bundes, wie des öffentlichen Sektors insgesamt, daß für eine traditionelle Konjunkturpolitik über Ausgabenvariationen die Grenzen sehr eng gesteckt sind. Um hier eine Erhöhung der konjunkturpolitischen Manövrierfähigkeit zu erreichen, sind vor allem folgende Strategien von Bedeutung:

- Stärkerer Einbau der Länder und Gemeinden in die Konjunkturpolitik, wobei hier freilich zu beachten ist, daß ein erheblicher Teil der Ausgaben dieser Gebietskörperschaften als nur beschränkt variabel betrachtet werden muß. Immerhin bieten sich hier gewisse Ansatzpunkte, etwa über eine Einbeziehung der Ertragsanteile und eine ergänzende Regelung der öffentlichen Verschuldung, analog etwa zur deutschen »Schuldendeckel-Verordnung«, sowie über direkte Investitionsprämien im Rahmen einer expansiven Konjunkturpolitik.

- Verstärkte Einbeziehung nicht öffentlicher Nachfragekomponenten insbesondere bei restriktiver Konjunkturpolitik, um zu vermeiden, daß der öffentliche Sektor allein die Last der Konjunkturanpassung trägt. Dies bedeutet verstärkten Einsatz der Einnahmenseite für die Konjunkturpolitik. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Beeinflussung der privaten Institutionen, etwa über Investitionssteuern, die Bildung von Investitionsrücklagen, wie auch, wenn auch von geringerer konjunkturpolitischer Bedeutung, für den privaten Konsum, etwa über temporäre Senkungen der Mehrwertsteuersätze in der Rezession und die konjunkturpolitische Lenkung von Privatkrediten.
- Stärkere sektorale und auch regionale Differenzierung des Einsatzes des konjunkturpolitischen Instrumentariums zur besseren Erfassung von »Stagflations«-Lagen und direkteren Verbindung von Konjunktur- und strukturalpolitischen Erfordernissen.⁴⁵ In konjunkturpolitisch zentralen Bereichen kann dies auch eine verstärkte direkte, differenzierte administrative Lenkung bedeuten, wofür etwa der erfolgreiche Einsatz entsprechender Instrumente in der Schweiz ein Beispiel wäre.⁴⁶

Insgesamt geht es hier darum, durch variablen Instrumenteneinsatz eine größere Stetigkeit und damit ein stärkeres antizyklisches »Konjunkturbewußtsein« bei den privaten Investitions- und Konsumentscheidungen zu schaffen, insbesondere in Form von zeitlichen Verschiebungen. Dies setzt aber eine Absehbarkeit im Rahmen eines konjunkturpolitischen Gesamtkonzeptes voraus, um so individuelle und gesamtwirtschaftliche Rationalität in Übereinstimmung zu bringen. Es wäre daher eine »Kodifizierung« der Konjunkturpolitik im Rahmen eines umfassenden »Stabilitätsgesetzes« zu erwägen, das gewisse »genormte« Reaktionen und damit die Möglichkeit für Lerneffekte bietet.

Insgesamt kann man meines Erachtens davon ausgehen, daß bei entsprechendem Ausbau des Instrumentariums auch stärkere Konjunkturschwankungen zwar nicht verhindert, aber doch kompensiert werden können. Welche Probleme ergeben sich aber, wenn mit einem langfristig sinkenden Wachstumstrend, mit einer tendenziellen ökonomischen Stagnation zu rechnen ist, die freilich nicht mit einem Nullwachstum gleichzusetzen ist?

Es ist dies eine Fragestellung, die in jüngster Zeit wieder zunehmende Beachtung gefunden hat.⁴⁷ Obwohl von Vertretern gerade der beiden extremen Positionen des ideologischen Spektrums der heutigen Nationalökonomie eine entsprechende Position heftig bekämpft wird und sie auch sonst unter Ökonomen als nicht sehr »fashionable« erscheint, bin ich der Meinung, daß die Nationalökonomie nach wie vor keine bessere mittelfristige Antwort auf das Problem einer tendenziellen Stagnation anzubieten hat als das nach-keynesianische Konzept der »kompensatorischen Finanzpolitik«.⁴⁸ Es ist dies die Empfehlung für notfalls auch langfristige staatliche Defizite, um in Stagnationsphasen eine volle Kapazitätsauslastung sicherzustellen, wobei aus heutiger Sicht eine gegenüber der ursprünglichen Konzeption verstärkte Beachtung des Struktur- und Kapazitätseffektes einer solchen Politik hinzuzufügen wäre. Angesichts einer zumindest erheblich gestiegenen Wahrscheinlichkeit längerfristiger Stagna-

tionstendenzen und angesichts der auch durch Angebotseinflüsse mittelfristig nicht ungefährdeten Arbeitsmarktlage, besteht aus meiner Sicht eines der wichtigsten mittelfristigen Probleme des öffentlichen Sektors darin, zumindest die institutionellen Vorkehrungen für eine kompensatorische Finanzpolitik zu schaffen.

Ohne auf Details einzugehen, möchte ich mich auf die zentrale Frage einer solchen Politik und eine der langfristig wichtigsten des öffentlichen Sektors insgesamt konzentrieren: Das Problem der Finanzierung der öffentlichen Hand über die Notenbank. Dabei sei gleich vorausgeschickt, daß die Bedeutung einer solchen Finanzierung in Rezessions- und Staginationsphasen nicht in der Erhältlichkeit finanzieller Mittel liegt, sondern darin, daß diese Mittel nicht beziehungsweise nicht in exakt bestimmtem Ausmaß zurückzahlen und zu verzinsen sind. Das heißt, der Staat behält in diesem Falle seinen Finanzierungsspielraum. Für den Bankensektor bedeutet dies freilich stärker sinkende Zinssätze, was aber gesamtwirtschaftlich als durchaus erwünscht angesehen werden kann.

Durch die Erfahrungen der großen Inflation gilt der Gedanke einer Notenbankfinanzierung des öffentlichen Sektors als Sakrileg und ist ja auch nicht ohne Grund diskreditiert. Es ist aber trotzdem nötig, diesen Problemkreis im Hinblick auf die künftigen Anforderungen an den öffentlichen Sektor nüchtern und »entneurotisiert« zu diskutieren, wozu hier ein Anstoß gegeben werden soll.⁴⁹ Theoretisch ist die Beurteilung ziemlich klar: Solange es erhebliche nicht ausgelastete Kapazitäten gibt, bewirken zusätzliche Ausgaben, die durch Geldschöpfung finanziert werden, nur eine Erhöhung des realen Wachstums, nicht der Inflationsrate. Selbstverständlich ist diese Aussage durch eine Reihe zusätzlicher Faktoren, wie Cost-push-Einflüsse, Rigiditäten auf den Faktor- und Gütermärkten, Erwartungen usw., zu modifizieren, die um so größeren Einfluß gewinnen, je näher zum Vollbeschäftigungsniveau sich eine Wirtschaft befindet, da, wie auch Keynes selbst feststellt, nicht mit einer bis zum Vollbeschäftigungsniveau unendlich elastischen gesamtwirtschaftlichen Angebotskurve zu rechnen ist. Je anhaltender und je massiver dagegen die Depressions-tendenzen, desto »reiner« gelten die oben skizzierten Zusammenhänge. Um zumindest die Voraussetzungen für eine längerfristig wirkungsvolle kompensatorische Finanzpolitik zu schaffen, wäre es demnach nötig, bei der Nationalbank ein »Stabilisierungskonto« für den öffentlichen Sektor einzurichten, auf das der Bund bei deutlich geringer Kapazitätsauslastung greifen kann und in das er Stilllegungsbeträge einzahlt im Falle der Übernachfrage, ohne daß diese Zahlungen einander entsprechen müssen.

Selbstverständlich verbergen sich hinter diesem scheinbar simplen Mechanismus erhebliche Probleme, auf die ich hier nur kurz eingehen kann:

Zunächst: Wie kann ein inflationärer Mißbrauch dieses Systems verhindert werden? Dieses Problem scheint mir lösbar durch die Festlegung fixer, ex ante vorgegebener Regelungen (z. B. Einsatz ab einer mindestens vier Monate andauernden saisonbereinigten Arbeitslosenrate von drei Prozent und Entnahme nur bis zu 60 Prozent des zusätzlichen »Kompensationsbudgets« usw.). Ein anderer Weg wäre die Ausrichtung an der

Entwicklung des potentiellen BNP, mit dem Zwang einer Einzahlung (Stilllegung) bei hohen Kapazitätsraten.

Das Problem der Wirkungsverzögerungen und dadurch möglicher zyklischer Effekte erscheint gering, wenn es sich um einen oben beschriebenen Automatismus handelt, der noch dazu erst bei massiven, längerwährenden Konjunkturerinbrüchen einsetzt, so daß entsprechende Vorbereitungen möglich sind.

Ein weiterer Einwand bezieht sich darauf, daß ein solches System trotz aller Absicherungen inflationär wirke, wenn der Staat damit langfristige Projekte finanziert. Dieser Einwand ist insofern nicht richtig, als die Ausfinanzierung bei verbesserter Wirtschaftslage ja dann eben über normale Steuer- oder Kreditfinanzierung erfolgen muß, die auf Kosten anderer Nachfragekomponenten des öffentlichen oder privaten Sektors geht, was auch der Fall sein wird, wenn die Notenbank bei guter Konjunktur eine Politik des knappen Geldes verfolgt.

Ein grundsätzlicher Einwand schließlich geht dahin, ob es denn von der Struktur der privaten Nachfrage her überhaupt möglich wäre, über öffentliche Ausgaben längerfristig Nachfragerücken in diesem Bereich zu kompensieren. Diesem Einwand kann durch folgende Reaktionen von seiten des öffentlichen Sektors entsprochen werden: Stärkerer Einsatz von Variationen der öffentlichen Einnahmen auch in der Rezession, direkte Transfers als Instrument einer kompensatorischen Finanzpolitik (für Wohnbau usw.), Bereitschaft zur längerfristigen Verlusttragung im Bereich der verstaatlichten und zur erleichterten Verlusttragung im Bereich der privaten Industrie, gebunden an direkte Beschäftigungsaufgaben. Darüber hinaus aber ist durchaus zu erwarten, daß eine längerfristige Wachstumschwäche tatsächlich einen Wandel der Nachfragestruktur in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung des öffentlichen Sektors bewirkt, und es erscheint mir eine eminente Herausforderung an die Funktionsfähigkeit von Demokratien, dafür zu sorgen, daß dieser Wandel in friedlicher Richtung und nicht in der Richtung höherer Rüstungsausgaben geschieht, wie dies historisch bis jetzt meist der Fall war.

Schließlich sei noch auf zwei Problemkreise eingegangen, die im Zusammenhang mit Fragen der langfristigen Wachstumsentwicklung diskutiert werden. Zunächst: Ist das Konzept einer kompensatorischen Finanzpolitik nicht zu eng und zu »fiskalistisch«? Wäre nicht der entscheidende Ansatz der, die vom kapitalistischen System bestimmten bzw. gelenkten privaten Investitions- und Konsumentscheidungen mit ihrer Irrationalität und Instabilität zu überwinden?

Es ist im Rahmen dieser (und nicht nur dieser!) Analyse nicht möglich, zu einer fundierten Stellungnahme hinsichtlich der langfristigen Bedeutung der oben skizzierten Argumentation zu gelangen. In bezug auf die in dieser Arbeit anvisierte mittelfristige Betrachtung dürfte es gerechtfertigt sein, davon auszugehen, daß man über das Konzept des Gefangenendilemmas, über die Bedeutung des Spekulationsmotivs und andere Ansätze nachweisen kann, daß ein kapitalistisches System bei selbständigem Wirken zu Instabilität und bei Fehlen besonderer Anstöße wahrscheinlich auch zu Stagnation tendiert. Die Frage ist nur, welche Schlüsse aus dieser

Analyse zu ziehen sind. Der eine Weg wäre der einer Einschränkung des privat-kapitalistisch bestimmten Wirtschaftsbereiches. Soweit es sich dabei um Eigentumsübertragungen oder massive Einwirkungen auf die Verfügbarkeit des Eigentums handelt, ist dies nach meiner Sicht in Österreich nur über Sanierungen möglich, sollte dort aber tatsächlich durchgeführt werden. Immerhin ist auch die Sozialisierung des Risikos und der Pleite eine Sozialisierung, die, wenn sie mit entsprechenden Auflagen erfolgt, zu stärkeren Einwirkungsmöglichkeiten auf den Produktionsbereich und damit zu erhöhten Chancen für die Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Rationalitäts- und Wohlfahrtsaspekte führt.⁵⁰ Darüber hinausgehende direkte Maßnahmen würden dagegen meines Erachtens in mittelfristiger Perspektive so große politische Probleme und so große ökonomische Unsicherheit mit sich bringen, daß sie jedenfalls ökonomisch, wahrscheinlich aber auch durch die dann zu erwartenden Polarisierungstendenzen gesellschaftspolitisch konterproduktiv wären. Demgegenüber steht die »reformistische« Strategie der Anreize und der Koordinierung in bezug auf die private Investitionsentscheidung und der kompensierenden Wirkung des öffentlichen Sektors. Hier gälte es, in einer mittelfristigen Perspektive eine Vielzahl von in dieser Analyse zum Teil aufgezeigten zusätzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen und dabei speziell in der österreichischen Situation nicht so sehr auf die Eigentumsverhältnisse, sondern primär auf den Investitionsprozeß selbst einzuwirken.

Der zweite Problemkreis, auf den abschließend eingegangen werden soll, manifestiert sich in der Frage: Welche konjunktur- und wachstumspolitische Wirkungsmöglichkeiten bestehen überhaupt in einem Land mit so hoher Auslandsverflechtung wie Österreich? In bezug auf den konjunkturpolitischen Aspekt ist es zwar richtig, daß der Exportnachfrage sowohl nach Volumen wie Variabilität⁵¹ eine Schlüsselstellung für die konjunkturelle Entwicklung in Österreich zukommt. Andererseits haben gerade die Erfahrungen der vergangenen Wirtschaftskrise gezeigt, daß kleine Staaten tatsächlich über eine gewisse Autonomie und damit eine erhebliche Verzögerungs- und Abschwächungsfähigkeit auch gegenüber weltweiten Wirtschaftseinbrüchen verfügen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die konjunkturpolitische Aktionsfreiheit eines kleinen Landes unter Umständen sogar größer sein kann als die eines großen. In einer Situation internationaler Inflationseinflüsse liegt es an den großen Welthandelsstaaten, das Ausmaß der Weltinflation zu bestimmen. Für einen Kleinstaat wäre es dagegen unsinnig, auf solche Einflüsse mit einer Reduzierung der internen Nachfrage zu reagieren (anstelle einer Aufwertungsstrategie unter Hinnahme einer Verschlechterung der Leistungsbilanz). Der Kleinstaat kann daher eine klare Priorität des Vollbeschäftigungszieles verfolgen und die Bekämpfung der weltweiten Inflation den Großstaaten überlassen, von deren Erfolgen er dann als »free-rider« mitprofittiert.⁵² Das heißt, daß in einer Situation der »Stabilisierungskrise« und insbesondere der Stagflation ein kleines Land viel expansiver agieren kann als ein großes, wie es auch im letzten Konjunkturzyklus tatsächlich zu beobachten war. Bei weltweiten massiven Depressionstendenzen wäre es dagegen sicherlich nicht möglich, dies durch

binnenwirtschaftliche Maßnahmen völlig zu kompensieren. Immerhin ist jedoch durch eine entsprechende Politik ein gewisser Mindeststandard haltbar, wie es etwa Schweden in den dreißiger Jahren bewiesen hat.

Schlußbemerkungen

Die hier vorgelegte Analyse konnte selbstverständlich nur einen groben Überblick über einige wesentliche mittelfristige Problembereiche des öffentlichen Sektors liefern. Dabei blieben wichtige Bereiche, wie etwa das Sozialversicherungssystem, weitgehend unbeachtet, ebenso konnte auf die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Allokations-, Verteilungs-, Stabilisierungs- und Wachstumsfunktionen des öffentlichen Sektors nicht näher eingegangen werden. Versucht man dennoch ein grobes Resumé zu ziehen, so ist festzuhalten, daß auch dann, wenn von der Nachfrageentwicklung und der Kostenstruktur her eine, freilich in ihrer Dynamik abgeschwächte und in ihrer Struktur veränderte, Ausdehnung des öffentlichen Sektors zu erwarten ist, diese Entwicklung von der Finanzierungsseite her bewältigbar erscheint. Der entscheidende Aspekt ist dabei darin zu sehen, daß wesentliche Bestimmungsgründe der bisherigen Entwicklung und wesentliche Begrenzungen der staatlichen Wirksamkeit in bezug auf Allokation, Distribution und Stabilisierung nicht auf »technischen« Notwendigkeiten, sondern auf spezifischen institutionellen Regelungen beruhen und durch entsprechende institutionell-politische Eingriffe steuerbar sind. Dabei wurde nach meiner Einschätzung deutlich, daß wir uns hinsichtlich der künftigen Entwicklung des öffentlichen Sektors unter diesem institutionellen Aspekt tatsächlich einer Grenze nähern, wo ein bloßes Weiterführen und Verfeinern des bisherigen Instrumentariums nicht mehr genügt. Um die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Funktionsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erhöhen, wird es daher notwendig sein, eine grundlegende Umstrukturierung und Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten des öffentlichen Sektors in Angriff zu nehmen, wobei eine Reihe der entsprechenden Maßnahmen und Strategien in dieser Analyse beispielhaft angeführt wurden. Gleichzeitig haben diese Ausführungen aber gezeigt, daß aus meiner Sicht kein Grund dafür besteht, von strikten »Systemgrenzen« oder einem Defätismus eines kleinen Landes auszugehen. Ich meine vielmehr, daß es sich bei den künftigen Anforderungen an den öffentlichen Sektor um Aufgaben handelt, die durchaus von einer reformistischen Politik, die aber tatsächlich bereit ist, Reformen durchzuführen, erfüllt werden können. Dabei ist sicherlich zu erwarten, daß die Summe der Reformen, von denen hier ja nur ein Ausschnitt besprochen wurde, zu einer langfristigen Veränderung des gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems führen wird, so wie dies ja auch bei früheren Schritten einer reformistischen Politik — wenn auch nur über die längere Perspektive erkennbar — der Fall war.

Tabelle 1
Entwicklung des Staatsanteiles* am Brutto-Sozialprodukt

	1955	1968	1972
	in Prozent zu laufenden Preisen		
Staatlicher Personalaufwand	7,5	9,9	9,7
Transfers	9,8	13,5	13,2
Subventionen	1,4	1,6	1,2
Zinsen	0,4	1,0	1,0
Güter- und Dienstleistungsverbrauch	4,0	4,2	4,2
Öffentliche Investitionen	6,3	6,8	7,4
Gesamtausgaben	29,4	37,0	36,7

* Einschließlich Sozialversicherung, ohne Betriebe.

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Tabelle 2
Anteil des öffentlichen Konsums am BNP zu laufenden Preisen

1913	11 Prozent
1925	9 Prozent
1937	14 Prozent
1950	12 Prozent
1960	13 Prozent
1965	13 Prozent
1970	15 Prozent
1975	17 Prozent

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Republik Österreich, Wien 1976.

Tabelle 3
Volumen- und Preisindizes von privatem und öffentlichem Konsum, durchschnittliche jährliche Veränderungsraten

Periode	Volumenindizes			Preisindizes		
	Privater Konsum	Öffentl. Konsum	BNP	Privater Konsum	Öffentl. Konsum	BNP
1950—1960	+ 5,8	+ 3,1	+ 6,0	+ 4,8	+ 9,3	+ 5,8
1960—1970	+ 4,4	+ 3,0	+ 4,7	+ 3,4	+ 6,9	+ 3,7
1970—1974	+ 5,6	+ 3,9	+ 5,5	+ 6,5	+ 10,4	+ 7,6
1950—1974	+ 5,2	+ 3,2	+ 5,4	+ 4,5	+ 8,5	+ 5,2

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Republik Österreich, Wien 1976.

ANMERKUNGEN

- 1 Überarbeitete (aber nicht »abgeklärte«) Fassung eines Referates vor dem Arbeitskreis Benedikt Kautsky.
- 2 Siehe vor allem E. Matzner, *Schwachstellen unseres Wirtschaftssystems: Die öffentlichen Finanzen*, in: E. Matzner (Hrsg.), *Staatsfunktionen, Staatsanteil und sozio-ökonomische Stabilität*, Wien 1976. W. Vogt, *Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems*. In: »Leviathan«, 2/1973, 2/1974.
- 3 Für entsprechende methodologische Diskussionen dieser Konzeption siehe u. a.: H. Riese, *Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik*, Reinbek 1975, S. 42 ff., S. 47.
- 4 Für eine theoretische und empirische Übersicht siehe: W. Weber, *Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben*, in *Theorie und Empirie*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 23. Jg., 1976, Heft 2.
- 5 Anteil an den gesamten Bruttoausgaben des öffentlichen Sektors 1976: Bund 44,8 Prozent, Länder (ohne Wien) 12,3 Prozent, Gemeinden (ohne Wien) 11,2 Prozent, Wien 7,7 Prozent, Sozialversicherungsträger 20,2 Prozent.
- 6 Siehe u. a. K. H. Hansmeyer, *Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats*, in: H. Timm, H. Haller (Hrsg.), *Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben*, Berlin 1967, S. 197 ff.
- 7 In der aktuellen politischen Diskussion wird in der Regel stets diese Alternative im Vordergrund stehen.
- 8 Aus dieser Sicht her ist in vielen Staaten — neben parteisozilogischen Änderungen — auch das zum Positiven gewandelte neue Verhältnis sozialdemokratischer (und auch »linkerer«) Parteien zu Fragen der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung zu sehen.
- 9 Für eine illustrative Anwendung der entsprechenden »ökonomischen Theorie des Föderalismus« auf Kompetenzprobleme im »neuen« Bereich des Umweltschutzes siehe E. Nowotny, *Umweltschutz und Kommunalwirtschaft*, Linz 1975, S. 56 ff.
- 10 Zu einer entsprechenden Konzeption siehe D. Bös, *Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs*, Wien—New York 1971, S. 22 f.
- 11 Zu den Anforderungen an die entsprechenden Steuern und ein Beispiel für mögliche Konstruktionen einer aufkommenskonstanten Einengung des Steuerverbundes siehe E. Nowotny, *Ökonomische Analyse der Aufgabenfinanzierung — Konstruktionsprobleme des vertikalen Finanzausgleichs*. Gutachten im Rahmen der Studiengruppe »Untersuchungen zu Problemen des österreichischen Finanzausgleichs«, Wien 1977.
- 12 Für weitere Untersuchungen siehe u. a. H. Kramer: *Zur Entwicklung der materiellen Infrastruktur in Österreich*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 23. Jg., 1976, Heft 2, S. 39 ff.
Prognos A.G., *Grundlagen für eine Strategie zur längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums in der Republik Österreich*, Basel 1974.
- 13 Für eine Übersicht siehe R. L. Frey, *Infrastruktur*, Tübingen—Zürich 1972, S. 70 ff.
- 14 Auf die statistische und konzeptuelle Problematik insbesondere von Preisindizes für den öffentlichen Konsum kann hier nur hingewiesen, aber nicht weiter eingegangen werden.
- 15 W. Vogt, a. a. O.
- 16 So geht auch J. Skolka auf Grund dieser unterschiedlichen Produktivitätsentwicklung davon aus, daß die Steuerquote einschließlich Sozialversicherung in Österreich von etwa 35 Prozent im Jahr 1970 auf rund 50 Prozent im Jahr 2000 steigen würde, wenn die Entwicklung des öffentlichen Sektors im bisherigen Maß beibehalten wird. J. Skolka, *Unterschiedliches Produktivitätswachstum und Veränderungen der Wirtschaftsstruktur in Österreich*, Manus., Wien 1976.
- 17 Vgl. etwa die Zunahme der Berufstätigen 1961—1971 (1951—1971) in entsprechenden Wirtschaftsabteilungen: Handel 15,9 Prozent (56,6 Prozent), Beherbergungs- und Gaststättenwesen 11,9 Prozent (57,8 Prozent), Kreditwesen, Privatversicherung 56,0 Prozent (129,8 Prozent), Persönliche, soziale und öffentliche Dienste 6,3 Prozent (14,3 Prozent).
- 18 In diesem Zusammenhang ist auch die Überwälzbarkeit von Steuern zu beachten,

- die für Gewinnsteuern in hohem Maß gegeben sein dürfte, so daß sich dann das Vogtsche Dilemma auf den Aspekt der Verweigerung der »Massenloyalität« reduziert, der — angesichts der hier erforderlichen expliziten organisatorischen Lenkung — die »harmlosere« Variante der Systemgefährdung darstellen dürfte.
- 19 E. Matzner, *Notizen zur Gesellschaftsreform*, Wien 1976, S. 71 ff.
 - 20 Hier »konventionell« zu verstehen im Hinblick auf die Entwicklung von Produktivität und realem Wachstum.
 - 21 Es genügt dabei eine tendenzielle Ausrichtung an diesen Zielsetzungen, da die Konzeption kostendeckender Gebühren als »Preisregel« im einzelnen ja vielfältig interpretierbar ist. Siehe: Th. Thiemeyer, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek 1975, S. 110 ff.
 - 22 Für eine eingehende theoretische und empirische Analyse für den Entsorgungsbereich siehe E. Nowotny, *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, Freiburg 1974, S. 186 ff.
 - 23 Für einen interessanten Vorschlag hinsichtlich einer »indirekten« zeitlich verschobenen »Äquivalenzfinanzierung« im Hochschulbereich siehe H. Swoboda, *Zur Umverteilung durch den öffentlichen Sektor*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 2. Jg., 1976, Heft 3, S. 57 f.
 - 24 Auch dieser Zusammenhang kann abgeschwächt werden, wenn man bei Aufrechterhaltung einer Kostendeckung des entsprechenden Bereiches insgesamt bei der Gestaltung der Tarifstrukturen verteilungspolitische Aspekte berücksichtigt. Dabei würde z. B. im Bereich der Energieversorgung eine deutliche preisliche Differenzierung zwischen Basis- und darüber hinausgehendem Verbrauch auch vom Gesichtspunkt der ökonomischen Verbrauchsbeeinflussung als erforderlich erscheinen.
 - 25 Für weitere Beispiele im Rahmen einer umfassenden Diskussion von Maßnahmen zur Verringerung eines strukturellen Defizits siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, *Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der BRD*, Bonn 1975, Abschnitt II, A, 2.
 - 26 Für entsprechende Beispiele einer Kombination von administrativen Regelungen, öffentlichen Aufwendungen und zeitweisem Nulltarif als Lenkungsinstrument siehe M. Jäggi, R. Müller, S. Schmidt: *Das rote Bologna*, Zürich 1976, S. 82 ff.
 - 27 Ohne hier auf dieses weite Thema näher eingehen zu können, sei als Beispiel einer entsprechenden grundlegenden Erörterung auf die — im oben angeführten Aspekt übereinstimmende — Diskussion zwischen M. Adler und H. Kelsen über Kelsens Arbeit »Sozialismus und Staat«, Leipzig 1923, verwiesen.
 - 28 Zwar gibt es Zeugnisse solcher »hegelianischen« Tendenzen, wie etwa für die direkt angesprochene Problematik die Arbeit des sozialistischen Finanzwissenschaftlers R. Goldscheid: *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus*, Wien 1917 (enthalten in R. Hickel [Hrsg.], R. Goldscheid, J. Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaates*, Frankfurt 1976). Es handelt sich dabei jedoch aus meiner Sicht um problematische Überziehungen eines im einzelnen oft interessanten Ansatzes, die nicht zuletzt unter dem Einfluß des »Kriegssozialismus« entstanden sind.
 - 29 Für eine orthodox-marxistische Diskussion siehe dagegen z. B. die Beiträge in *Projekt Klassenanalyse: Oberfläche und Staat*, Berlin 1974.
 - 30 Es ist zu beachten, daß als Alternativen zur direkten öffentlichen Durchführung nicht notwendigerweise nur eine Privatisierung oder Leistungseinstellung zu sehen sind, sondern eine Vielzahl abgestufter Strategien zur Verfügung stehen, die bei Berücksichtigung öffentlicher Interessen in einzelnen Bereichen eine effizientere Leistungserstellung erwarten lassen. Dazu zählt etwa die organisatorische Verselbständigung ohne Änderung der Eigentumsverhältnisse, aber mit leistungsorientierter Entlohnungs- und Personalpolitik, die Erbringung öffentlicher Leistungen über »öffentlich gebundene Unternehmen« (»public utilities«), die Leistung zweckbezogener staatlicher Zuwendungen an »preisgesteuerte« Unternehmen für genau spezifizierte wirtschafts- und sozialpolitisch motivierte Leistungen oder der verstärkte Bezug von Fremdleistungen durch öffentliche Unternehmen.
 - 31 Vgl. W. W. Pommerehne, *Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich*, in: »Finanzarchiv«, Bd. 35 (1976).
 - 32 Z. B. in der entsprechenden — nicht proportionalen — Regelung der Inflationsabgeltung.

- 33 Für eine entsprechende theoretische Diskussion siehe u. a. G. Krause-Junk, *Zur Theorie des distributiven Marktversagens*, in: W. Albers, Hrsg., *Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung*, Berlin 1975, S. 49 ff. Zu den — wohl nicht zufälligerweise — sehr spärlichen empirischen Anhaltspunkten für Österreich siehe M. Drennig, *Vermögensverteilung in Österreich*, in: H. Fischer, Hrsg., *Das politische System Österreichs*, Wien 1974.
- 34 Siehe J. Pöschl, A. Szeworski, *Die Entwicklung des österreichischen Volkseinkommens und seiner Komponenten 1956—1973*, in: »Empirica«, 2. Jg., 1976, S. 264 f.
- 35 Gerade dieser Aspekt der schichtenspezifisch unterschiedlichen Manipulierbarkeit der effektiven Steuerbelastung ist von erheblicher sozialpsychologischer Bedeutung und wird bei theoretischen Ableitungen der Forderung nach verstärkter Bedeutung der direkten Steuern häufig übersehen. So im Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der BRD und ihm folgend bei: H. Swoboda, *Öffentliche Armut und Finanzkrise in Österreich*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 1. Jg., 1975, Heft 3, S. 29 ff.
- 36 Eine solche Differenzierung würde tendenziell auch dem — freilich auch von äußeren Beschränkungen bestimmten — Weg der Finanzpolitik der Gemeinde Wien in der Ersten Republik entsprechen, die ja im wesentlichen durch spezifische indirekte Steuern charakterisiert war. Auch im Rahmen des schwedischen Steuersystems kommt es etwa zu einer zunehmenden Betonung der (indirekten) Lohnsummensteuer. In Phasen tendenziell schwacher Arbeitsmärkte ist eine Ausweitung dieser Steuer jedoch nicht unproblematisch, da sie zu einer verstärkten Substitution des (verteuerten) Faktors Arbeit führen kann und (im Gegensatz etwa zur Mehrwertsteuer) außenwirtschaftlich kostensteigernd wirkt.
- 37 Vgl. u. a. W. Hake, *Umverteilungseffekte des Budgets*, Göttingen 1972.
- 38 Vgl. E. Nowotny, *Ökonomische Gleichheit als Ziel der Wirtschaftspolitik*, in: »Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft«, 4. Jg., 1975, S. 34 ff.
- 39 Und entsprechend geringen »Streuungsverlusten« einer generellen Subventionierung!
- 40 Ich bin mir bewußt, daß es sehr schwierig ist, insbesondere auch bei Einbeziehung psychologischer Faktoren, eindeutige Kriterien für »Armut« zu entwickeln. Für meine Argumentation entscheidend ist jedoch das Fehlen von Armut als Massenerscheinung einer extremen Mangelsituation in lebenswichtigen Bereichen und die daraus folgende Nichtbeachtung von Problemen der Armut im öffentlichen und politischen Bewußtsein. Davon zu unterscheiden ist das Problem der Ungleichheit, das — aber eben auf »höherem« Niveau — auch unter der oben angeführten Konstellation weiterbesteht. Vgl. P. Kreisky, *Aspekte gesellschaftlicher Ungleichheit*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 2. Jg., 1976, Heft 1.
- 41 Siehe z. B. M. Friedmann, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962, S. 177 ff.
- 42 Hiezu würde ich auch die »Schulbuch-Aktion« zählen, die ich als eine sinnvolle Form einer Objektförderung betrachte.
- 43 Siehe z. B. E. Nowotny, *Die Rolle der Finanzpolitik in der Konjunkturpolitik*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 24. Jg., 1977.
- 44 Anteil an der volkswirtschaftlichen Endnachfrage 1975 (1974): Bundesinvestitionen, Hoheitsverwaltung 1,8 Prozent (0,9 Prozent), Bundesbetriebe und Sondergesellschaften 1,7 Prozent (1,3 Prozent), Investitionen übriger öffentlicher Sektor, Hoheitsverwaltung 2,8 Prozent (2,7 Prozent).
- 45 In diesem Sinn auch A. E. Ott, *Konjunkturpolitik im Umbruch?*, in: »Konjunkturpolitik«, 22. Jg., 1976, S. 349 ff.
- 46 Vgl. B. Rürup, W. Thile, *Das Schweizer Instrument der direkten Preiskontrollen*, in: »Das Wirtschaftsstudium«, 6. Jg., 1977, S. 41.
- 47 Siehe z. B. E. Matzner, *Budgetdefizite bei langsamem Wirtschaftswachstum — Möglichkeiten und Grenzen*, in: »Quartalshefte«, 11. Jg., 1976, Heft 4.
- 48 Entwickelt insbesondere von A. H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, New York 1947. Für eine eingehende Darstellung siehe u. a. R. A. Musgrave, *Finanztheorie*, Tübingen 1969, S. 355 ff.
- 49 Neben dem in dieser Studie ausschließlich behandelten fiskalpolitischen Aspekt hat der Bereich der Notenbankfinanzierung der öffentlichen Hand auch erhebliche geld- und währungspolitische Bedeutung, deren Diskussion angesichts der Not-

wendigkeit einer rationaleren Regelung der Bestimmungsgründe der Geldversorgung in Österreich und insbesondere der Auslandsverschuldung des Bundes noch von wesentlich größerer Dringlichkeit erscheint als die Probleme im Rahmen einer kompensatorischen Finanzpolitik!

- 50 Selbstverständlich ist auch eine solche Konzeption nicht ohne Risiken, wie dem einer »staatlich abgestützten« sektoralen und regionalen Strukturversteinerung und dem einer Sanktionierung ineffizienter Betriebsführungen durch den Hinweis auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse. Es wird daher notwendig sein, von seiten der öffentlichen Hand strukturpolitische Konzeptionen als Anhaltspunkt dafür zu entwickeln, wo durch die größere Fähigkeit der öffentlichen Hand zu längerfristiger Risikotragung, Kapitaleinsatz und unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Aspekte eine »Sanierungsübernahme« als zielführend erscheint und welche Leistungskriterien den Unternehmensleitungen zu stellen sind.
- 51 Anteil der Exporte i. w. S. an der volkswirtschaftlichen Endnachfrage 1975 (1974): 24,6 Prozent (26,1 Prozent).
- 52 Vgl. in diesem Sinn A. Lindbeck, *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, in: »American Economic Review, Papers and Proceedings«, Bd. 66, 1976, S. 5 f.