

FF

AN

BU

Wirtschaft und Gesellschaft

Sozialwissenschaftliche
Bibliothek
Arbeiterkammer Wien

75 22. Okt. 2003

Inhalt

Editorial

Die verschwiegene
Arbeitsmarktkrise

Johannes Schweighofer

Die „europäische Beschäftigungs-
strategie“ 1998-2002 (Teil 2)

F. Prettenthaler, R. Sturn
Führt der Wohlfahrtsstaat
zu mehr Gleichheit?

Werner G. Raza, Valentin Wedl
Auswirkungen der
Liberalisierung öffentlicher
Dienstleistungserbringung

M. Krenn, J. Flecker, Ch. Stary
Zum Zusammenhang von
IKT und Arbeitsorganisation

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

29. Jahrgang (2003), Heft 3

Inhalt

Editorial

Die verschwiegene Arbeitsmarktkrise 343

Johannes Schweighofer

Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (Teil 2) 349

Franz Prettenthaler, Richard Sturn

Führt der Wohlfahrtsstaat zu mehr Gleichheit? Vergleichende Analyse von Umfang, Entwicklung und Wirkung von Sozialausgaben in Österreich und anderen OECD-Ländern seit 1960 389

Werner G. Raza, Valentin Wedl

Lokale Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union: eine politische und rechtliche Analyse 415

Manfred Krenn, Jörg Flecker, Christian Stary

Die informationstechnische Revolution – Fortschritte und Rückschritte für die Arbeit. Zum Zusammenhang von IKT und neuen Formen der Arbeitsorganisation 445

Bücher

Josef Richter, Kategorien und Grenzen der empirischen Verankerung der Wirtschaftsforschung (Günther Chaloupek) 465

Joachim Becker, Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie (Josef Schmee) 470

Hans G. Nutzinger (Hrsg.), Religion, Werte und Wirtschaft. China und der Transformationsprozess in Asien (Felix Butschek) 473

Franz Heschl, Drinnen oder draußen? Die öffentliche österreichische EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung 1994 (Josef Schmee) 480

Herman Freudenberger, Lost Momentum. Austrian Economic Development 1750s-1830s (Michael Mesch) 485

Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ U3

Unsere AutorInnen:

Jörg Flecker ist wissenschaftlicher Leiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien und Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Manfred Krenn ist Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien und Lehrbeauftragter an der Akademie für Sozialarbeit der Stadt Wien.

Franz Pretenthaler ist Vertragsassistent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Graz.

Werner G. Raza ist Mitarbeiter der Abteilung EU und Internationales der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Johannes Schweighofer ist Ökonom in Wien.

Christian Stry ist Universitätsprofessor für Informatik an der Universität Linz und Universitätsdozent an der Technischen Universität Wien.

Richard Sturn ist Universitätsdozent am Institut für Finanzwissenschaften und Öffentliche Wirtschaft der Universität Graz.

Valentin Wedl ist Mitarbeiter der Abteilung EU und Internationales der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Die verschwiegene Arbeitsmarktkrise

Die noch immer andauernde Krise auf dem österreichischen Arbeitsmarkt hat sich entgegen den anfänglichen Prognosen als äußerst schwer und hartnäckig erwiesen. Die Erwartungen, dass nach einem eher kurzfristigen Einbruch alsbald wieder ein kräftiger Aufschwung einsetzen werde, haben sich leider nicht erfüllt.

Seit Mai 2001 sind die Arbeitslosenzahlen wieder gestiegen, und zur Jahreswende 2002 wurden Rekordzuwächse von über 40.000 im Vorjahresvergleich erreicht. Ab dem Sommer 2002 kam es dann zwar zu einer allmählichen Verlangsamung des Anstieges, aber auch 2003 betrug der Zuwachs in den ersten Monaten noch immer durchschnittlich 6.000. Die zwischenzeitlich aufgekommene „originelle“ Idee, bereits fallende Zuwachsraten als Arbeitsmarkterholung zu interpretieren, konnte sich nicht wirklich durchsetzen, weil sich nicht verbergen lässt, dass die Arbeitslosigkeit weiterhin steigt.

Die also nur vergleichsweise weniger schlechten Arbeitslosenzahlen für 2003 zeigen überdies ein günstigeres Bild, als es der Arbeitsmarktrealität entspricht, weil sie die SchulungsteilnehmerInnen nicht enthalten. Diese wurden zwar auch in der Vergangenheit nicht zu den offiziellen Arbeitslosen gezählt, aber dies ist zumindest bei zeitlichen Vergleichen weniger problematisch, wenn sich ein gleich bleibender Anteil der Arbeitslosen jeweils in Schulung befindet. Es kam jedoch in den letzten Monaten zu einem markanten Anstieg vor allem bei den kurzen Schulungen. Wenn man vernünftigerweise davon ausgeht, dass auch die SchulungsteilnehmerInnen Arbeitsplätze brauchen, dann ist es sinnvoll, zur Einschätzung der Arbeitsmarktkrise auch diese Zahlen zu berücksichtigen. Die so definierte Gesamtheit der Arbeitsuchenden hat schon vor Monaten ein Niveau erreicht, welches alle Arbeitsmarktkrisen der Nachkriegszeit übertrifft.

Auch die „Arbeitsmarkterholung“ 2003 stellt sich im Lichte dieser Berechnungsweise anders dar: Die Gesamtzahl der Ar-

beitsuchenden ist heuer in den ersten sechs Monaten noch immer um durchschnittlich 16.000 gestiegen. Nicht enthalten auch in der höheren Zahl der Arbeitsuchenden sind jene Personen, die sich mangels Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung gar nicht als arbeitslos melden. Wenn man berücksichtigt, dass brüchige Erwerbskarrieren und kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren an Bedeutung stark zugenommen haben, so kann man mit ziemlicher Sicherheit davon ausgehen, dass sich auch die Zahl dieser Personen im Vergleich zu früheren Jahren deutlich erhöht hat und somit letztlich auch die Zahl der Arbeitsuchenden allenfalls eine Untergrenze für den Problemdruck auf dem österreichischen Arbeitsmarkt darstellt.

Die Entwicklung der Beschäftigung scheint auf den ersten Blick weniger problematisch verlaufen zu sein. Abgesehen von einigen Monaten zur Jahreswende 2002 hat sich die Gesamtbeschäftigung laufend erhöht und in der ersten Jahreshälfte 2003 im Vorjahresvergleich sogar wieder um über 30.000 zugenommen. Die Gesamtbeschäftigung enthält jedoch unter anderem auch die KarenzgeldbezieherInnen. Nicht zuletzt durch die Einführung des Kindergeldes hat sich diese Zahl in den letzten 18 Monaten wieder stark erhöht. Wenn man statt der Gesamtbeschäftigung die für den Arbeitsmarkt eigentlich relevante Größe, die Aktivbeschäftigung ohne KarenzgeldbezieherInnen und Präsenzdienster, verfolgt, zeigt sich ein weniger günstiges Bild. Die Aktivbeschäftigung begann mit Dezember 2001 zu sinken, und im Verlauf des Jahres 2002 ergab sich ein Beschäftigungsverlust von knapp 15.000. Erst seit April dieses Jahres hat es bei der Aktivbeschäftigung wieder moderate Zuwächse gegeben, 1.700 im Durchschnitt für das erste Halbjahr. Diese Zahl ist aber auch noch mit einem gewissen Maß an Zurückhaltung zu bewerten: Die Aktivbeschäftigung enthält in der Unterposition öffentliche Verwaltung teilweise auch SchulungsteilnehmerInnen des AMS für die Dauer der Schulungen. Bei den starken Zunahmen der Schulungsaktivitäten kann davon ausgegangen werden, dass diese Personengruppe zugenommen hat und dass folglich auch der Zuwachs der Aktivbeschäftigung noch immer deutlich überschätzt ist. Erfahrungsgemäß gilt etwa die Hälfte der Schulungsteilnehmer als beschäftigt, womit der „Zuwachs“ der Aktivbeschäftigung eher bei –2.000 bis –3.000 liegen dürfte.

Bereits die letzte Arbeitsmarkterholung, welche im Jahr 2000 ihren Höhepunkt hatte, war längere Zeit eher von einer schlei-

chenden Umverteilung der Arbeitszeiten als von einem tatsächlichen Zuwachs der Arbeitsnachfrage getragen. Es wurden in beträchtlichem Umfang Tätigkeiten, welche bis dahin im Rahmen von Vollzeitarbeitsplätzen organisiert waren, in Teilzeitarbeitsplätze verlagert. Dies trägt nicht zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Sowohl 2001 als auch 2002 ist das nachgefragte Arbeitsvolumen jedenfalls leicht gesunken!

Die zusätzlich entstandenen Teilzeitarbeitsplätze sind in hohem Maße aus der stillen Reserve besetzt worden. Man beobachtet somit ein Wachstum des Arbeitsangebots, welches über die demografischen Schwankungen hinausgeht, bei gleichzeitiger Zunahme der Arbeitslosenzahlen. Weiters besteht das Problem, dass zumeist das Einkommen, das aus Teilzeitarbeit resultiert, nicht ausreicht, um davon zu leben.

Zusätzlich zum konjunkturellen Einbruch hat es in Österreich jedoch einige Sonderfaktoren gegeben, welche dazu beigetragen haben, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit hierzulande trotz der vergleichsweise günstigeren Ausgangslage im europäischen Rahmen eher hoch ausgefallen ist. Die schrittweise Anhebung des Frühpensionsalters beginnend Ende des Jahres 2000 hat mit zeitlicher Verzögerung vor allem ab 2002 zu einem durchaus beträchtlichen Anstieg des Arbeitskräfteangebots geführt, welcher erst Mitte 2004 seine volle Höhe von 45.000 erreichen wird. Auch wenn inzwischen die Arbeitslosenquoten im Frühpensionsalter auf 14% geklettert sind, hat sich dennoch die Wirkung dieser Maßnahme einerseits auf alle Altersgruppen relativ gleichmäßig verteilt, andererseits aber auch gerade für die Jungen den Einstieg ins Erwerbsleben beträchtlich erschwert.

Die Krise des Arbeitsmarktes hatte sehr schnell nahezu alle Berufsgruppen und Qualifikationen erreicht. Da gerade für Akademiker der öffentliche Dienst traditionell ein sehr wichtiger Teilarbeitsmarkt ist, haben die Personaleinsparungsprogramme der Bundesregierung für diese Personengruppe die Beschäftigungschancen abrupt verschlechtert und dazu beigetragen, dass die Arbeitslosenquoten der AkademikerInnen mit am stärksten zugenommen haben. Während für die AbsolventInnen von Fachhochschulen bis vor kurzem eigentlich praktisch eine Beschäftigungsgarantie gegeben war, kam es für diese Personen auf Grund der geringen Ausgangszahlen zu einer Explosion der Arbeitslosigkeit. Nachdem im Jahr 2000 noch ein unmittelbar bevorstehender Mangel an Arbeitskräften generell sowie ein bereits bestehender Mangel an (vor allem technischen) Fachkräf-

ten diagnostiziert wurde, erhöhten der Konjunkturinbruch und die Kontraktion des IKT-Sektors vor allem auch in den technischen und IKT-Berufen die Arbeitslosigkeit in einem nicht für möglich gehaltenen Maße.

Das Einsetzen der nach den ursprünglichen Prognosen längst überfälligen konjunkturellen Erholung wird laufend verschoben. Inzwischen wird auch für das Jahr 2004 noch nicht mit Wachstumsraten gerechnet, welche ausreichen würden, die Arbeitslosenzahlen zu stabilisieren geschweige denn nennenswert zu reduzieren. Außerdem muss selbst bei Wachstumsraten wie zur Jahrtausendwende mit einem Zeitraum von zwei bis drei Jahren gerechnet werden, bis die inzwischen aufgebauten Arbeitsmarktprobleme zumindest wieder auf das Ausgangsniveau zurückgeführt sein werden. Erschwerend wird hinzukommen, dass die geplante endgültige Abschaffung der Frühpension ab der zweiten Hälfte des Jahres 2004 eine weitere Angebotssteigerung auslösen wird, welche bis zum Jahr 2018 etwa 145.000 (verglichen mit dem Status quo) erreichen wird.

Mit einer in diesem Zusammenhang immer wieder erwähnten demografischen Entlastung des Arbeitsmarktes bzw. einem aus diesem Grunde drohenden Arbeitskräftemangel – je nach Blickwinkel – ist nach derzeitigem Prognosestand frühestens in zehn Jahren zu rechnen. Außerdem wird die demografische Entlastung – wenn sie dann kommt – die Arbeitsmarktprobleme nicht automatisch lösen. Natürlich wird ein nachlassender Angebotsdruck die Beschäftigungschancen vieler Arbeitssuchender verbessern. Gleichwohl werden aber spätestens 2011 – also deutlich vorher – die Übergangsfristen hinsichtlich der Arbeitskräftefreizügigkeit für die Beitrittsländer der Europäischen Union ausgelaufen sein. Die zu erwartenden Rückgänge des Arbeitskräfteangebots werden zumindest in den ersten Jahren Größenordnungen nicht überschreiten, welche durch stärkere Zuwanderung ausgeglichen werden können. Es werden sich in Österreich also auch die Beschäftigungschancen für gut qualifizierte Leute aus den Nachbarländern erhöhen – mit den entsprechenden Folgen für die Herkunftsländer. In einer solchen Ausgangslage ist es mehr als unwahrscheinlich, dass sich für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes mehr als marginale Verbesserungen einstellen werden, wenn nicht zeitgerecht die notwendigen Begleitmaßnahmen ergriffen werden.

Darüber hinaus werden die Erwerbstätigen in Österreich immer älter werden. Das zusätzliche Arbeitskräfteangebot aus den zwei Pensionsreformen in Höhe von rund 200.000 werden na-

turgemäß ausschließlich Personen über 55 Jahren sein. Dass es bisher gelungen ist, die Betroffenen der Pensionsreform 2000 in erfreulichem Maße in Beschäftigung zu halten, sollte nicht über das prinzipielle Problem hinwegtäuschen. Erstens ist das hiervon bewirkte zusätzliche Arbeitsangebot noch relativ klein, weil die Maßnahme auf dem Arbeitsmarkt mit Verzögerung wirkt und die Anhebung des Pensionsantrittsalters zunächst nur 18 Monate betragen hat. Mit dem zweiten Schritt wird sich jedoch die zeitliche Ausdehnung der Erwerbstätigkeit mehr als verdreifachen und die Zahl der betroffenen Personen mehr als vervierfachen. 200.000 Arbeitsplätze für Personen über 55 entstehen nicht von selbst.

Grundsätzlich sind Erweiterungen der Schulungsaktivitäten – wie sie in den letzten Monaten statistisch zu beobachten waren – selbstverständlich zu begrüßen. Seit geraumer Zeit hat aber die angespannte Finanzierungslage des AMS dazu geführt, dass Schulungen, welche die Qualifikationen der Teilnehmer nachhaltig verbessern, immer weniger angeboten werden können und die steigenden Teilnehmerzahlen mehr und mehr auf Kurzschulungen zurückzuführen sind, welche allenfalls kurzfristige Verbesserungen bei der Vermittelbarkeit erreichen können. Darüber hinaus ist das AMS in zunehmendem Maße damit konfrontiert, dass auch Verbesserungen der Berufsqualifikationen allein nicht ausreichen, sondern häufig grundlegende Mängel und Versäumnisse der vorgelagerten Bildungssysteme ausgeglichen werden müssten. Wenn die zeitweiligen Bekenntnisse dieser Regierung zu Bildung und Qualifikation tatsächlich ernst gemeint wären, könnte man die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise nützen, um für die Geringqualifizierten wirkliche Verbesserungen zu erreichen. Tatsächlich wird jedoch das Problem weiter verschärft, indem man den seit Jahren bestehenden Mangel an (geeigneten) Lehrstellen lediglich mit Bedauern zur Kenntnis nimmt. In Anbetracht der abzusehenden demografischen Entwicklungen können wir es uns jedoch schlicht nicht leisten, dass Jugendliche, die eine Berufsausbildung machen wollen, dazu teilweise keine Chance haben. Nachqualifizierungen im Erwachsenenalter sind jedenfalls um ein Vielfaches teurer und – wenn die Ausbildungsdefizite zu groß sind – oft praktisch gar nicht mehr machbar.

Es ist eigentlich jetzt schon abzusehen, was beim nächsten Konjunkturaufschwung passieren wird: Nach einem eher kurzen zeitlichen Respektabstand werden die Klagen über Fachkräftemangel und die vermeintlich umfassende Unvermittel-

barkeit der Arbeitslosen wieder laut werden. Unter dem Hinweis auf den hohen Anteil un-, gering oder falsch qualifizierter Personen unter den ArbeitsplatzbewerberInnen werden großzügige Einwanderungskontingente gefordert werden. Als Kompromissvorschlag wird man dann vermutlich auf ganzjährige Saisonierskontingente für alle Branchen kommen, deren quantitative Obergrenzen so ausgestaltet werden, dass „standortgefährdende Engpässe“ nicht mehr vorkommen können: denn wenn man den zarten Aufschwung nicht gleich wieder abwürgen wolle, müsse die Wirtschaft „aus dem Vollen schöpfen können“.

Seit Beginn der Arbeitsmarktkrise kommen von Regierungsseite zur Arbeitsmarktlage nur beschönigende Stellungnahmen und falsche Einschätzungen der Entwicklung. Da Nachfrage-mangel die wichtigste Ursache der Krise ist, kann auch die immer wieder vorgeschlagene Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen für die Arbeitslosen keine Entlastungen bringen. Es ist vielmehr höchste Zeit, dass die – auch für eine kleine offene Volkswirtschaft noch immer bestehenden – Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik zur Belebung der Nachfrage endlich ausgeschöpft werden.

Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende?

Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (Teil 2)¹

Johannes Schweighofer

3. Evaluierung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“

Im vorangegangenen Abschnitt 2 wurde die Entstehungsgeschichte des so genannten „Luxemburg-Prozesses“ nachgezeichnet und die Frage nach der adäquaten Rolle der Makroökonomie in einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ behandelt. Obwohl eine explizitere Unterstützung der Arbeitsmarktentwicklung in den letzten Jahren durch eine beschäftigungsfreundlichere Wirtschaftspolitik wünschenswert gewesen wäre, hat sich die Situation auch auf den europäischen Arbeitsmärkten im Zeitraum 1998-2002 deutlich verbessert. Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die höheren Wachstumsraten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zurückzuführen, zu einem geringeren jedoch auch auf strukturelle Reformen.

Im Folgenden wird auf zwei Fragen eingegangen: 1.) Welcher Anteil an der Verringerung der Arbeitslosigkeit und der Steigerung der Beschäftigung ist auf die vergleichsweise gute Konjunktur in den Jahren 1998-2000 zurückzuführen, und welcher Teil kann den in dieser Zeit umgesetzten Strukturreformen, insbesondere auf den Arbeitsmärkten, zugewiesen werden? 2.) Inwieweit gingen die genannten Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten von der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ bzw. den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung (NAP) aus bzw. welchen Beitrag leisteten die Reformen, die auch ohne die Beschäftigungsstrategie gesetzt worden wären.

Gewissermaßen als roter Faden wird sich eine skeptische Haltung gegenüber allen Konzepten der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit durch die Analyse ziehen. Dies nicht deshalb, weil etwa die Existenz struktureller Arbeitslosigkeit überhaupt geleugnet werden würde; vielmehr erscheint Skepsis gegenüber einer seit einigen Jahren zu beobachtenden Tendenz angebracht, beinahe das gesamte Ausmaß an Arbeitslosigkeit als strukturell zu definieren – mit den entsprechenden Konsequenzen für wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen.

3.1 Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten

3.1.1 Die Entwicklung von Output-Indikatoren im Rahmen des Zielsystems der „europäischen Beschäftigungsstrategie“

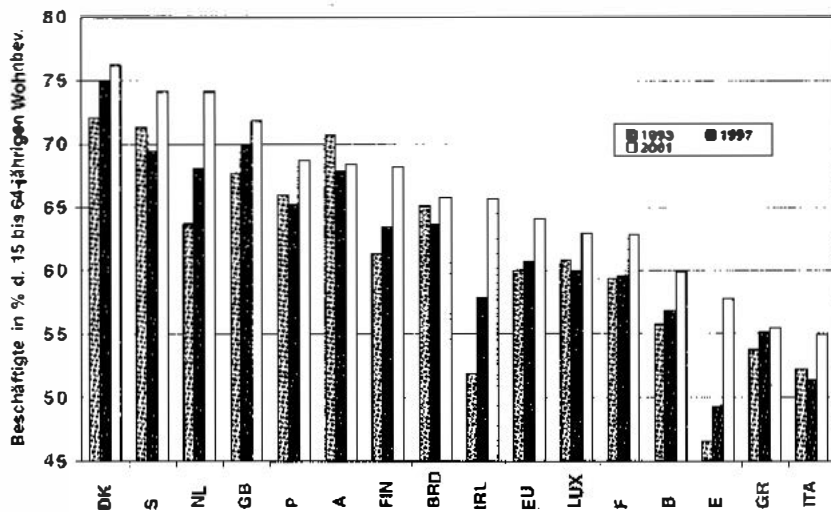
Im Folgenden soll die Entwicklung einiger zentraler Arbeitsmarktindikatoren dargestellt und erörtert werden, um im Rahmen des Zielsystems der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ ein klareres Bild vom Ausmaß, der Richtung und der Natur der Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten zu erhalten. Es werden dabei häufig die Zeitpunkte 1993-1997-2001 verglichen, weil die Jahre 1993 (mit der Ausnahme von GB, FIN, IRL und S) und 2001/2002 jeweils konjunkturelle Tiefpunkte in den Mitgliedstaaten (MS) markieren und 1997 das letzte Jahr vor Beginn des Luxemburg-Prozesses darstellt.²

Abbildung 1 zeigt sowohl in den Niveaus als auch in der Entwicklung der Beschäftigungsquoten (BQ) in den MS eine große Heterogenität: Während 2001 beispielsweise in DK über 75% der Wohnbevölkerung zwischen 15-64 Jahren einer Beschäftigung nachgingen, waren es in Italien nur etwa 55%. In der BRD und in GR ging die Zunahme der BQ nur in sehr bescheidenem Ausmaß vorstatten, demgegenüber stieg sie seit 1993 in NL, IRL und E exorbitant an. Die Unterschiede hinsichtlich Niveau und Entwicklung sind bei den BQ von älteren Beschäftigten (55-64 Jahre) sogar noch größer als bei den allgemeinen Beschäftigungsquoten. Die Verbesserungen bei den allgemeinen BQ und bei jenen der älteren Beschäftigten seit dem letzten Konjunkturereinbruch 1993 lagen in Ländern wie IRL, FIN, NL und E im Bereich von 11% bis 36% (der EU-Durchschnitt erhöhte sich um 7% bzw. 9%); sicherlich keine unwesentliche Veränderung!

Dieser Befund einer sich stark verbessernden Arbeitsmarktlage wird noch deutlicher, wenn die Arbeitslosigkeit betrachtet wird. Abbildung 2 zeigt die großen Unterschiede im Ausmaß der Arbeitslosigkeit zwischen den MS. Zudem ist in IRL die Arbeitslosigkeit seit 1993 um etwa 72% zurückgegangen, in NL, DK, S, GB und FIN um etwa 50%, in E um beinahe 40% (EU-Durchschnitt: -25%). Manche Länder haben keinen Rückgang oder sogar einen leichten Anstieg zu verzeichnen – wie etwa A, allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau. Der Befund der großen Heterogenität sowohl in den Niveaus als auch in den Entwicklungen trifft auch für die Langzeitarbeitslosenquote zu (die Veränderungen der LZAq sind in Abbildung 4 dargestellt).

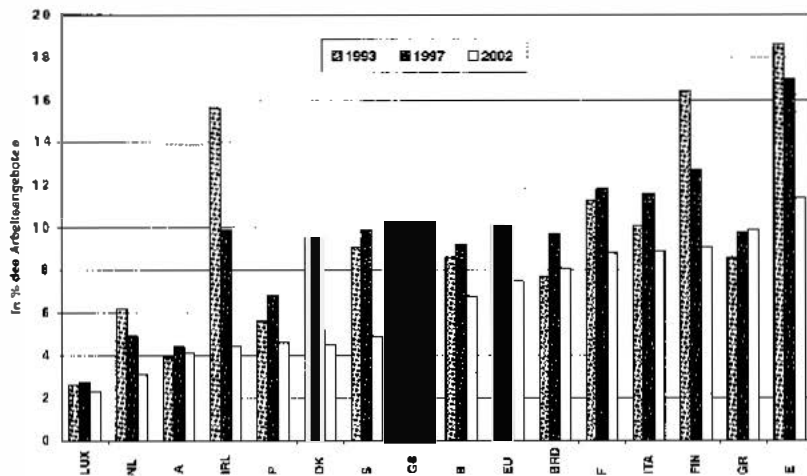
Um Strukturprobleme im Bereich Chancengleichheit abzubilden, wird häufig auf den Unterschied zwischen der Beschäftigungsquote, der Arbeitslosenquote und dem Einkommen zwischen Frauen und Männern abgestellt: Die Differenzen in der Erwerbsbeteiligung zwischen Männern und Frauen schwanken zwischen 3%-Punkten in S und beinahe 30%-Punkten in LUX, ITA und E. Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie hat sich die

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigungsquoten in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Eurostat (New Cronos)

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: European Economy 6 (2002)

Situation der Frauen auf den Arbeitsmärkten zwar in allen Ländern relativ zu den Männern verbessert, der Abstand zu den BQ der Männer bleibt jedoch insgesamt sehr hoch. Die Arbeitslosigkeit ist in den meisten Ländern bei den Frauen höher als bei den Männern.

Welche Schlussfolgerung können aus dieser Beschreibung der Entwicklung von Arbeitsmarkt-Indikatoren gezogen werden? Die Verbesserungen in der Arbeitslosigkeit (etwa 25% im EU-Durchschnitt) sind also wesentlich stärker ausgeprägt als in der Beschäftigung (etwa 8%). In vielen Bereichen haben sich die Verbesserungen seit 1997 deutlich beschleunigt. Manche MS zeichnen sich durch eine besonders positive Entwicklung aus: In IRL, FIN, NL und E konnten die BQ (allgemein und Ältere) um 11%-36% seit 1993 erhöht werden, die Arbeitslosigkeit (allgemein und Langzeitarbeitslosigkeit (LZA)) ging zwischen 87%-40% in IRL, FIN, NL, DK, S, GB und E zurück. Hinsichtlich dieser globalen Indikatoren kann daher seit 1997 bzw. seit 1993 in vielen Bereichen von einer deutlichen Verbesserung gesprochen werden. Ausgehend von den eben dargestellten Indikatoren der Arbeitsmarktentwicklung lassen sich die Länder in eine Gruppe mit positiver Gesamtentwicklung (IRL, FIN, NL, DK, S, GB und E) und eine solche mit negativer Gesamttendenz (GR, BRD, ITA, LUX, A) unterteilen, wobei natürlich die Ausgangsniveaus und die Veränderungen seit 1993 bzw. 1997 zu berücksichtigen sind.

3.1.2 Analytische Überlegungen zu den Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten

Die vorangegangene deskriptive Darstellung soll nun ergänzt werden um analytischere Überlegungen zu den Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten.

3.1.2.1 Zyklische Reagibilität von Beschäftigung, Arbeitsangebot und Arbeitslosigkeit³

Die Arbeitsmarktvariablen schwanken, zumeist mit einiger zeitlicher Verzögerung, über den Konjunkturzyklus. Veränderungen im Wachstum führen, je nach Land in unterschiedlichem Ausmaß, zu Veränderungen in der Beschäftigung, diese wiederum lösen Reaktionen des Arbeitsangebotes und, komplementär dazu, der Arbeitslosigkeit aus. Diese zyklische Reagibilität der Arbeitslosigkeit kann im Rahmen des Okun'schen Gesetzes analysiert werden. Ein größerer Okun-Koeffizient zeigt dabei einen engeren Zusammenhang zwischen Wachstum und Arbeitslosigkeit an.

Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt einfache ökonometrische Schätzungen der zyklischen Reagibilität der Beschäftigung auf Outputveränderungen und des Arbeitsangebotes in Bezug auf Beschäftigungsänderungen (woraus sich der Okun-Koeffizient ableiten lässt).

Tabelle 1: Die zyklische Reagibilität der Arbeitsmärkte

	Beschäftigung zum BIP ¹⁾			Erwerbsbevölkerung zur Beschäftigung ²⁾			Okun'sches μ ³⁾		
	1969-1989	1989-2002	1996-2002	1969-1989	1989-2002	1996-2002	1969-1989	1989-2002	1996-2002
Belgien	0,53	0,50		0,16	-0,26		0,45	0,63	
Dänemark	0,57	0,80		0,18	0,48	0,53	0,47	0,42	
Deutschland	0,44	0,66		0,47	0,84	0,31	0,23	0,11	
Griechenland	-0,02	-0,10		1,16	1,38	1,65	0,00	0,04	
Spanien	0,83	1,20	1,02	0,35	0,28	0,44	0,54	0,86	0,57
Frankreich	0,45	0,70		0,28	0,15	0,12	0,33	0,60	
Irland	0,73	0,55	0,70	0,53	0,46	0,53	0,35	0,30	0,33
Italien	0,22	1,17		0,86	0,43	0,29	0,03	0,67	
Luxemburg	0,21	0,32		0,78	0,89	0,88	0,05	0,04	
Niederlande	0,51	0,67		0,65	0,40	0,54	0,18	0,40	
Österreich	0,46	0,63	0,53	0,82	0,83	0,56	0,09	0,11	0,23
Portugal	0,35	0,67	1,10	0,63	0,51	0,52	0,13	0,33	0,53
Finnland	0,63	0,88	0,94	0,35	0,28	0,36	0,41	0,63	0,60
Schweden	0,48	0,81	1,15	0,31	0,50	0,58	0,33	0,41	0,48
GB	0,55	0,85	1,01	0,36	0,42	0,59	0,35	0,49	0,41
EU-15	0,54	1,16	1,05	0,29	0,42	0,36	0,38	0,67	0,67
Euroraum	0,49	1,33	1,43	0,37	0,57	0,60	0,31	0,57	0,57
USA	0,58	0,51	0,55	0,29	0,29	0,38	0,41	0,36	0,34
Japan	0,16	0,57	0,65	0,82	0,78	0,78	0,03	0,13	0,14

1) Der Koeffizient b in einer Regression <Abweichungen der Beschäftigung vom Trend> = Konstante + b <BIP-Abweichung vom Trend>, wobei die Trends mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters mit für alle Länder identischen Glättungsfaktoren für Beschäftigung und BIP bestimmt wurden.

2) Der Koeffizient b in einer Regression <Abweichungen des Arbeitskräfteangebotes vom Trend> = Konstante + b <Abweichung der Beschäftigungsnachfrage vom Trend>, wobei die Trends mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters mit für alle Länder identischen Glättungsaktoren für Beschäftigung und BIP bestimmt wurden.

3) Geschätzte Okun-Koeffizienten, die aus der zyklischen Reagibilität der Beschäftigungsnachfrage auf Produktionsschwankungen (1) und der zyklischen Reagibilität des Arbeitsangebotes auf Beschäftigungsschwankungen (2), berechnet werden: (1) * [1-(2)].

Quelle: GD ECFIN /2002a), p.99; der up date auf 2002 und die Hinzufügung der Periode 1996-2002 erfolgten vom Autor; nicht besetzte Zellen ergaben auf dem 5%-Niveau keine signifikanten Werte; in der dritten Spalte für ITA und LUX, in der sechsten Spalte für B und in der sechsten und siebten für F reicht der Zeitraum von 1989-2001.

In vielen Ländern der EU hat sich die Reagibilität der Arbeitsmarktvariablen in den 90er Jahren gegenüber dem Zeitraum 1969-1989 erhöht, nicht so in den USA und in Japan. Reagierte beispielsweise in der ersten Zeitperiode die Arbeitslosigkeit in der EU auf einen negativen *Output-Gap* ($Y-Y^*$), d. h. auf einen Abschwung, von 1% im Durchschnitt mit einem Anstieg um 0,38%, so verstärkte sich dieser Zusammenhang in den 90er Jahren auf 0,67%; der Zusammenhang ist damit stärker als in den USA und wesentlich stärker als in Japan. Dieses Ergebnis ist v. a. auf die erhöhte Reagibilität der Beschäftigung auf Output-Änderungen zurückzuführen. Die Zusammenhänge dürften sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht wesentlich verändert haben. Ein erheblicher Teil der Unterschiede in der Reagibilität der Beschäftigung kann zudem durch Unterschiede im Anteil an befristeten Arbeitsverhältnissen bzw. flexibleren Arbeitsmärkten allgemein erklärt werden.

Die bisherige Analyse wird ergänzt durch eine nähere Betrachtung der Entwicklung von BQ, der ALq und des Arbeitsangebotes nach den Rezessionen 1982 und 1993.⁴ In den 80er Jahren sank die Beschäftigungsquote zwei Jahre nach dem konjunkturellen Tief und erreichte erst fünf Jahre nach dem Einbruch wieder das Ausgangsniveau. Demgegenüber stieg die BQ nach 1993 sehr rasch an ohne einen merklichen Rückgang. Die spiegelbildliche Situation zeigte sich für die Entwicklung der ALq.

Gegen die vorangegangene Analyse ließe sich einwenden, dass eine höhere zyklische Reagibilität der Arbeitslosigkeit auf kurzfristige Produktionsschwankungen (ein größerer Okun-Koeffizient) a priori symmetrisch wirken sollte; d. h. wenn sich die ALq im Aufschwung kurzfristig rascher reduziert, so müsste sie im Abschwung auch rascher ansteigen – was wäre damit also gewonnen? Gewonnen wurde offensichtlich die (teilweise) Überwindung eines Phänomenes, das für die Arbeitslosigkeit in der EU in den 80er und frühen 90er Jahren häufig verantwortlich gemacht wurde: Die Persistenz einmal eingetretener Arbeitslosigkeit! Hinzu kommt ein empirisches Faktum: Im gegenwärtigen Abschwung stieg die ALq und fiel das Beschäftigungswachstum in geringerem Ausmaß als noch im Abschwung Anfang der 90er Jahre. Dies spricht dafür, dass der Okun-Koeffizient bei kleiner werdendem *Output-Gap* (Abschwung) kleiner ist als bei größer werdender Lücke (Aufschwung)⁵

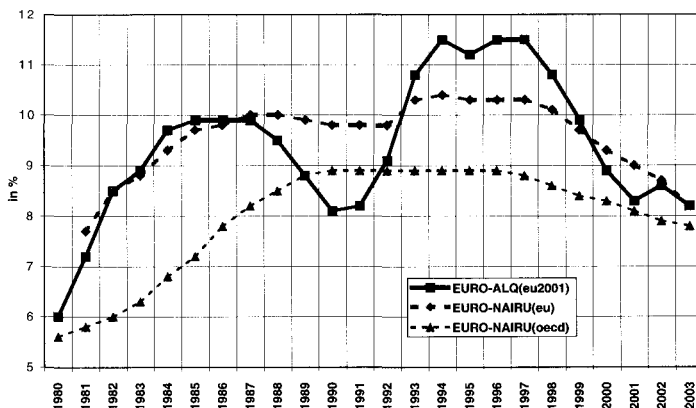
3.1.2.2 Non accelerating-inflation rate of unemployment (NAIRU)⁶

In den NAIRU-Modellen stellt die Arbeitslosigkeit den Ausgleich zwischen den von den Arbeitgebern und von den Arbeitnehmern angestrebten Reallohn her. Im Gleichgewicht, das nichts mit Markträumung zu tun hat, gehen vom Arbeitsmarkt keine Impulse in Richtung Beschleunigung oder

Verlangsamung der Inflation aus. Die Arbeitslosigkeit, bei der dieser Zustand eintritt, wird als NAIURU bezeichnet. Die Inflationsdynamik steuert der „ALQ-NAIRU-Gap“. Alle exogenen Faktoren, die den Lohn- und Preisdruck erhöhen, treiben auch die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit in die Höhe; alle Faktoren, die die Lohn- oder die Preisflexibilität erhöhen, reduzieren die NAIURU. Folgende Einflussgrößen führen zu einer Verschiebung der Lohnsetzungskurve nach außen, erhöhen also, *ceteris paribus*, die NAIURU:⁷ militantere Gewerkschaften; höherer Steuerkeil, der nicht von den Arbeitnehmern getragen wird; zunehmende Diskrepanzen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage (*Mismatch*); rigidere Beschäftigungsschutzbestimmungen; Verschiebung der Beschäftigtenstruktur zugunsten von Personen mit einem geringeren Arbeitsplatzrisiko; generösere Bestimmungen in der Arbeitslosenversicherung etc. Eine Verschiebung der Preissetzungskurve nach außen – die zu einer Erhöhung der NAIURU und einer Reduktion des Reallohnes führt, wenn die Lohnsetzungskurve unverändert bleibt – wird hervorgerufen durch eine Reduktion der Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten oder durch eine zunehmende Volatilität der erwarteten Absatzmöglichkeiten.

Da die NAIURU nicht direkt beobachtet werden kann, muss das Konzept mittels ökonometrischer Schätzverfahren quantifiziert werden. Die verwendeten Methoden sind jedoch mit einer Vielzahl von theoretischen und statistischen Problemen⁸ behaftet, was dazu führt, dass im Endeffekt NAIURU-Schätzungen ermittelt werden, die sich für ein bestimmtes Land zu einem bestimmten Zeitpunkt von Untersuchung zu Untersuchung erheblich unterscheiden können (siehe Abbildung 3); zudem sind die Schätzungen mit z. T. großen Unsicherheiten behaftet (große Konfidenzintervalle⁹).

Abbildung 3: Entwicklung von Arbeitslosenquote und NAIURU im Euro-Raum (lt. OECD und EU-KOM)

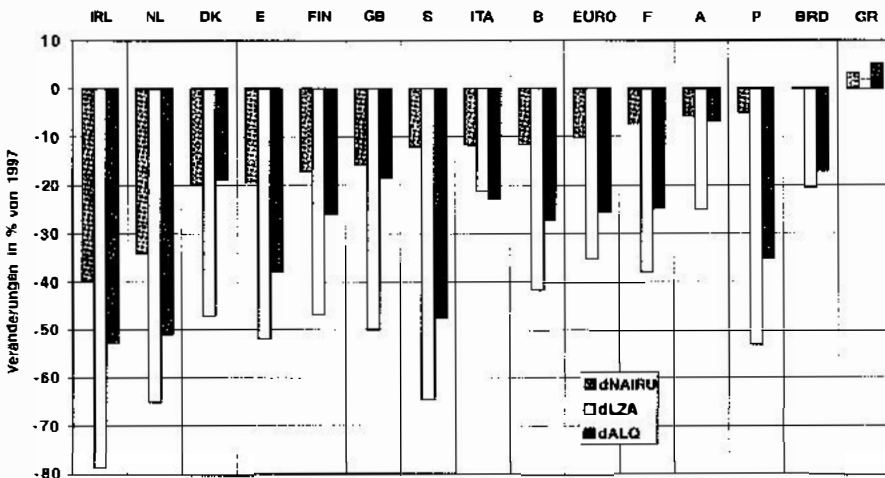


Quellen: European Economy (2001), OECD/ECO und Denis et al. (2002)

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird, folgen die beiden NAIRU-Schätzungen der OECD und der EU der Arbeitslosenquote auf eine Art und Weise, die einem gleitenden Durchschnitt nicht unähnlich ist. Die OECD-NAIRU liegt jedoch deutlich unter jener der EU. Im letzteren Fall wird beinahe das gesamte Ausmaß der aktuellen Arbeitslosigkeit strukturellen und nicht-zyklischen Faktoren zugeordnet. Jedoch sinken beide NAIRU-Werte seit 1997/98. Denkt man sich zu den abgebildeten Schätzungen noch die entsprechenden Konfidenzintervalle hinzu, dann ist die Frage, wie hoch etwa die NAIRU 1996 im Euro-Raum war, nur mit einer Ungenauigkeit von mehreren Prozentpunkten zu beantworten!

Wird trotz der gerade ausgeführten Einwände die Verwendbarkeit des NAIRU-Konzeptes für wirtschaftspolitische Analysen unterstellt, dann ist für den vorliegenden Zusammenhang natürlich die Frage relevant, für welche EU-MS der Rückgang der NAIRU seit 1997 bzw. 1993 besonders ausgeprägt war und ob daraus Rückschlüsse über das Ausmaß der Struktur-reformen in diesen Ländern gezogen werden können.

Abbildung 4: Vergleich der Entwicklung von Arbeitslosenquoten, Langzeitarbeitslosenquoten und NAIRU 1997-2002/2001



Anmerkung: Änderung der LZAq von 1997-2001

Quelle: OECD/ECO für ALQ und NAIRU; Eurostat (New Cronos) für LZAq

In den Ländern S, GB, FIN, E, DK, NL und IRL ist die NAIRU zwischen 1997-2002 um 12%-40% zurückgegangen. Diese Gruppe stimmt weitgehend mit der Gruppe der Besten aus dem Kapitel 3.1.1 überein. Interessant ist des Weiteren, dass in DK und GB der Großteil, in IRL, NL und FIN immerhin der überwiegende Teil des Rückganges an Arbeitslosigkeit auf den Rückgang der strukturellen ALq zurückzuführen ist. In S, E, P und F müsste demgegenüber der Großteil des Rückganges in den Arbeitslo-

senquoten von konjunkturellen Faktoren ausgegangen sein. D. h., dass vor allem in IRL, NL, DK, FIN und GB große Strukturreformen auf den Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkten durchgeführt worden sein müssten. Nimmt man die LZAq als alternatives Maß für strukturelle Arbeitslosigkeit, dann wird hinsichtlich der Verbesserungen auf den europäischen Arbeitsmärkten die bisherige Analyse bestätigt.

3.1.2.3 Beveridge-Kurve

Die Beveridge-Kurve,¹⁰ die von einem negativen Zusammenhang zwischen dem Bestand an offenen Stellen und an Arbeitslosen ausgeht, stellt ein anderes „klassisches“ Analyseinstrument zur Darstellung der strukturellen Funktionsparameter am Arbeitsmarkt dar. Die Ströme in und aus der Arbeitslosigkeit und in und aus den Vakanzen bestimmen zusammen mit dem *Job-Matching*-Prozess die Werte für den Bestand an Arbeitslosen und offenen Stellen, welche wiederum der Beveridge-Kurve ihre Gestalt verleihen. Eine Außenverschiebung derselben bringt eine Verschlechterung im Anpassungsprozess zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zum Ausdruck, eine Innenverschiebung eine Verbesserung.

Was kann aus dieser Analyse der Beveridge-Kurve für die Entwicklung auf den europäischen Arbeitsmärkten in den 90er Jahren abgeleitet werden? DG EMPL (2002a) 71-72, OECD (2001) 13-20 und OECD (2003) Abb. 1.7. präsentieren neuere Zahlen zur Entwicklung der Beveridge-Kurve in den EU-MS. Demnach waren FIN, F und S (und die BRD, die von der OECD nicht erwähnt wurde) in den 90er Jahren mit einer Außenverschiebung konfrontiert, DK, NL und GB hingegen mit einer Innenverschiebung. Zu FIN und S wird relativierend angemerkt, dass die Entwicklung wesentlich von der tief greifenden ökonomischen Krise Anfang der 90er Jahre gekennzeichnet war.

3.1.2.4 Langzeitarbeitslosigkeit

Die Höhe der LZA wird häufig als Indikator für das Ausmaß an Strukturproblemen auf den Arbeitsmärkten herangezogen; als solche sollte diese Maßgröße, im Gegensatz etwa zur ALq, weniger sensibel auf Konjunkturschwankungen reagieren. In internationalen Vergleichsstudien werden v. a. die Langzeitarbeitslosenquote (LZAq), d. h. der Anteil der mehr als 12 Monate arbeitslosen Personen am Arbeitsangebot oder an der Bevölkerung der entsprechenden Personengruppe, und der Langzeitarbeitslosenanteil (LZAa), d. h. der Anteil der mehr als 12 Monate arbeitslosen Personen an allen Arbeitslosen, verwendet.¹¹ Die LZAq gibt damit eine bessere Vorstellung vom absoluten Niveau der LZA, während der LZAa etwas über die Verteilung zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen innerhalb der Gruppe an Arbeitslosen aussagt. Auf Grund des größeren

Nenners sollte die LZAq über den Konjunkturzyklus weniger stark schwanken als der LZAa, das Gegenteil ist jedoch der Fall.¹² Werden die Niveaus und die Entwicklung von LZAq und LZAa im Querschnittsvergleich der 15 EU-MS und im Zeitreihenvergleich dargestellt, dann lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- 1.) Die Niveaus der LZAq variieren stark zwischen den EU-MS, in vielen Ländern haben sie sich jedoch seit 1993/1997 deutlich verringert. Auch die Niveaus der LZAa unterscheiden sich zwischen den MS deutlich (20% in S und 62,9% in ITA), die Verbesserungen seit 1993/1997 sind jedoch weniger deutlich ausgeprägt als bei den Quoten.
- 2.) Abbildung 4 zeigt zudem, dass im Zeitraum 1997-2001/2002 in beinahe allen MS die LZAq stärker fiel als die NAIRU. Bemerkenswerter ist jedoch, dass die LZAq auch stärker fiel als die ALq – ein Umstand, der a priori nicht einfach zu erklären ist, weil die ALq die konjunkturreagiblere Variable sein sollte. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil dies bedeutet, dass der Abstrom aus der Arbeitslosigkeit zum größeren Teil aus der Gruppe der Langzeitarbeitslosen erfolgte. Es kam damit im Zeitraum 1997-2001 zu einer deutlichen Verlagerung der Lasten der Arbeitslosigkeit.
- 3.) Betrachtet man die Entwicklung von ALq, LZAq und LZAa über den längeren Zeitraum 1983-2001, so zeigt sich der erwartete zyklische Verlauf der Arbeitslosigkeit: Sie schwankt zwischen dem Konjunkturoberpunkt 7,3% (1990) und dem Tiefpunkt 10,5% (1994). Überraschend ist jedoch, dass auch die LZAq und der LZAa diesem zyklischen Muster folgten. Wie die ALq im Zeitraum 1983-2001, also über zwei lange Zyklen, um einen Mittelwert von etwa 9% schwankt, so bewegt sich die LZAq um einen Mittelwert von etwa 4,3% (Min: 3,2%, Max: 5,2%) und der LZAa um ein Mittel von 47% (Min: 41%, Max: 52,8%).

Die exakte Bestimmung der Determinanten der LZA, und der Arbeitslosigkeit allgemein, ihres Verlaufes und der Unterschiede zwischen den MS bedürfte einer genaueren Analyse der Zu- und Abströme in bzw. aus der Arbeitslosigkeit und der Dauer der Arbeitslosigkeit, aber in Verbindung damit auch des Umschlags im Beschäftigungssystem – eine Analyse, die jedenfalls den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde. Daher sei nur kurz auf zwei Untersuchungen verwiesen:

- 1.) DG EMPL (1997) kommt im Zuge der Analyse von Zu- und Abströmen in bzw. aus der AL zu dem Ergebnis, dass es a) keinen Zusammenhang zwischen der Höhe des monatlichen Zustromes in die AL im Zeitraum 1990-1994 und dem Bestand an Langzeitarbeitslosen (LZAq) 1995 zwischen verschiedenen EU-Ländern gibt und dass es b) einen deutlichen (negativen) Zusammenhang zwischen der LZAq und der Anzahl der Abgänge aus der AL nach 6-12 Monaten Dauer gibt.

2.) Machin und Manning (1999) kommen zu folgenden Schlussfolgerungen:

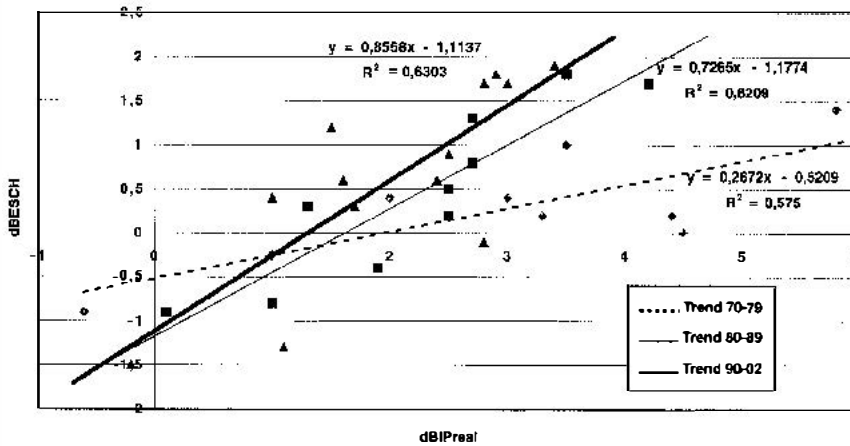
- a) Der LZAa stieg v. a. deshalb, weil sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit (über das gesamte Dauerspektrum) erhöht hat bzw. sich die durchschnittlichen Abgangsquoten aus Arbeitslosigkeit reduziert haben. Die *duration dependence*, also die sinkende Abgangswahrscheinlichkeit mit fortdauernder Arbeitslosigkeit, hat sich in den letzten vierzig Jahren nicht wesentlich verändert – sie ist eher geringer geworden. Auch von den Zuströmen ging kein erwähnenswerter Beitrag zur Erhöhung der LZA aus. b) Es ist dieser gemeinsame Einfluss der durchschnittlichen AL-Dauer bzw. der durchschnittlichen Abstromrate auf die Alq und die LZA, der beide Größen in einen stabilen positiven Zusammenhang versetzt.

Aus beiden Untersuchungen folgt, dass der Dauer bzw. dem Abstrom aus der Arbeitslosigkeit zur Erklärung der LZA, aber auch der Arbeitslosigkeit allgemein, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte (die europäische Beschäftigungsstrategie legt hingegen den Schwerpunkt auf die Bekämpfung des Zustromes!). Zum Thema LZA kann damit folgende Schlussfolgerung gezogen werden: Die Situation im Bereich der LZA hat sich seit Beginn der Beschäftigungsstrategie deutlich verbessert, jedoch ist es fraglich, inwieweit die LZAq und der LZAa tatsächlich strukturelle Variablen im Sinne der weitgehenden Unabhängigkeit von zyklischen Faktoren sind.

3.1.2.5 Beschäftigungsintensität des Wachstums

Unabhängig davon, dass das Konzept der Beschäftigungsintensität des Wachstums in verschiedenen Studien¹³ unterschiedlich operationalisiert wird, ist diesen Untersuchungen eine Schlussfolgerung gemeinsam: Entgegen der (falschen) These vom Wachstum ohne Beschäftigungszunahme stieg in den letzten Jahren das Ausmaß an Beschäftigung, das mit einem bestimmten BIP-Wachstum geschaffen werden konnte; im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren sind *nur* die durchschnittlichen Wachstumsraten niedriger! DG EMPL (2002a) zeigt beispielsweise in einer Gegenüberstellung der BIP-Wachstumsraten und der Beschäftigungsveränderungen, dass die Steigung der erklärenden Regressionsgeraden vom Zeitraum 1971-79 über die Periode 1980-89 bis 1990-2001 zunimmt, d. h. die Beschäftigung in den 90er Jahren stärker auf Outputänderungen reagiert als in den vorangegangenen Dekaden (siehe Abbildung 5, die die Arbeit von DG EMPL (2002a) nachzeichnet und auf 2002 erweitert). Dieses Ergebnis wird von IMF (2001) bestätigt. In sektoraler Hinsicht ist diese Entwicklung natürlich gekennzeichnet von einer Verschiebung der Beschäftigungszuwächse vom primären und sekundären Sektor hin zum Dienstleistungsbereich, der durch geringere Produktivitätszuwächse gekennzeichnet ist.

Abbildung 5: Entwicklung der Beschäftigungsintensität des Wachstums in der EU 1970-2002



Quelle: Eurostat (New Cronos)

IMF (2001) und DG ECFIN (2001) messen der relativen Entwicklung der Preise für Arbeit und Kapital, also dem Ausmaß der Lohnzurückhaltung, und ihrer Wirkungen auf die Verlangsamung des Einsatzes von arbeitsparenden Technologien eine besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Erhöhung der Beschäftigungsintensität bei. Um dieses empirisch unumstrittene Phänomen (also die Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums) zu erklären, ist es letztlich jedoch schwierig zu beurteilen, welcher Stellenwert strukturellen Faktoren – wie der Entwicklung hin zum Dienstleistungssektor oder dem Aufholprozess gegenüber den USA hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung – einerseits und Änderungen im Arbeitsmarktgeschehen (Lohnzurückhaltung, Eingliederung von weniger produktiven Langzeitarbeitslosen etc.) andererseits zukommt.

3.1.2.6 Lohnentwicklung

In den letzten vier Jahrzehnten kam es zu einer bemerkenswerten Konvergenz der nominellen und realen Lohnentwicklung zwischen den EU-MS auf einem historisch niedrigen Niveau; dieser Befund gilt v. a. für die 90er Jahre.¹⁴ Die Arbeitsproduktivität erhöhte sich seit dem Strukturbruch Anfang der 70er Jahre um etwa 2% jährlich (mit einem klaren prozyklischen Muster und einem Absinken seit 1996). Die Entwicklung der Real-löhne folgt zwar jener der Produktivität, jedoch blieben jene seit Anfang der 80er Jahre doch deutlich hinter dieser zurück, was zu einem Rückgang der realen Lohnstückkosten führte. Zwischen 1993 und 1999 stag-

nierten die Reallöhne, sie zogen erst wieder mit dem Konjunkturaufschwung an. Diese Analyse kann mit Hilfe eines *real wage gap indicator* verfeinert werden: Nachdem bis Anfang der 80er Jahre die Reallohn-lücke bis über 10% angewachsen war, befindet sie sich seit Ende der 90er Jahre wieder auf dem Niveau von 1970.¹⁵

3.1.3 Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AMP) auf die gemessene Arbeits- und Langzeitarbeitslosenquote

Muss der deutliche Rückgang in den Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten seit Beginn der Beschäftigungsstrategie 1997, der besonders ausgeprägt in IRL, S, NL, P, E, GB, FIN, DK, F und B war, zumindest teilweise auf die vermehrten Anstrengungen im Bereich der aktiven AMP zurückgeführt werden? Bei der Behandlung dieser Frage soll es darum gehen, den Beitrag der aktiven AMP zur Reduktion von ALq und LZAq in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn zu identifizieren. Normalerweise werden TeilnehmerInnen an aktiven Maßnahmen nicht als arbeitslos gezählt, sie scheinen daher nicht in der Arbeitslosenstatistik auf. Aus diesem Grund soll daher der Versuch unternommen werden (siehe Tabelle 2), eine erweiterte ALq anzugeben, die die Personen in aktiven Maßnahmen (ohne Beihilfen zur Lehrausbildung und Lohnsubventionen im privaten Sektor) zu den üblicherweise gezählten Arbeitslosen hinzuzählt.

An den Beginn der Überlegungen soll eine komprimierte Darstellung der Entwicklung der aktiven AMP in der EU gestellt werden. Betrachtet man den sehr langen Zeitraum von 1985 bis 2000, dann fällt auf: Der Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben in % des BIP) schwankt im OECD-Durchschnitt selbst über diesen langen Zeitraum, mit sehr unterschiedlichen Arbeitslosenquoten, nicht sehr stark, nämlich zwischen 0,86% (1985) und 1,13% (1993). Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie kann für die EU insgesamt ein leichter Rückgang im Anteil der aktiven Ausgaben (in % des BIP) festgestellt werden, der besonders ausgeprägt in S und FIN ist; A und E weisen einen moderaten Anstieg auf.

In der nachfolgenden Tabelle 2 wird der Versuch unternommen, abzuschätzen, wie sich die ALq (Jahresdurchschnittsbestand) ändert, wenn man die TeilnehmerInnen in Arbeitsmarktprogrammen (Jahresdurchschnittsbestand) zu den Arbeitslosen hinzuzählt.

Aus Tabelle 2 können folgende Schlüsse gezogen werden:

- 1.) Die These, dass die vermehrten Anstrengungen der MS in der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit 1997 mehr als bisher zur Reduktion der ALq beigetragen hätten, findet sich, wenn überhaupt, nur in einigen Ländern bestätigt. Betrachtet man Ealte I, dann erhöhten sich die TeilnehmerInnenzahlen in aktiven Maßnahmen in E, B, A, BRD und in P,

Tabelle 2: Erweiterte Arbeitslosenquoten – Arbeitslose und TeilnehmerInnen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

[0]	[I]	[II=AL/AA]	[III=(I+AL)/ (I+AA)]	[IV=III/II]	[V=I/(I+AL)]
A	AT(2,3,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	18123	4,5%	5,0%	110,1%	13,7%
2000	43582	3,7%	4,8%	129,6%	20,0%
2001	47078	3,6%	4,7%	132,7%	21,0%
B	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	272878	9,4%	14,9%	158,1%	64,8%
2000	327219	6,9%	13,4%	193,8%	47,0%
2001	357995	6,6%	13,8%	207,9%	50,0%
BRD	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	928161	9,4%	11,6%	122,3%	37,2%
2000	1073346	8,0%	10,5%	130,7%	34,0%
2001	1144886	7,9%	10,5%	132,9%	34,0%
IRL	AT(2,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	71047	7,6%	11,5%	151,1%	36,0%
2000	63669	4,3%	7,7%	179,5%	36,0%
2001	63865	3,8%	7,2%	187,2%	38,0%
FIN	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	106588	11,4%	15,0%	131,8%	30,4%
2000	77025	9,8%	12,5%	126,7%	30,0%
2001	70914	9,2%	11,6%	126,3%	20,0%
S	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	439969	8,6%	17,2%	199,0%	93,3%
2000	322792	6,2%	12,7%	206,7%	56,0%
2001	328232	5,3%	11,9%	226,2%	60,0%
E	AT(2,3,5)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	80200	16,3%	16,8%	102,6%	27,2%
2000	150560	12,2%	13,0%	106,6%	32,0%
2001	187134	11,4%	12,4%	108,7%	37,0%
F	AT(2,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	809126	11,4%	14,2%	124,2%	20,3%
2000	863698	9,3%	12,2%	131,8%	38,0%
NL	AT(3,5,6)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	173850	3,8%	6,0%	155,4%	34,0%
2000	170650	2,8%	4,8%	172,5%	39,0%
2001	142375	2,4%	4,1%	169,0%	34,0%

Anmerkungen: Daten in Spalte I entstammen für die Jahre 1998 und 2000 aus der LMP-Databas; die Kategorien bedeuten: (2) Aus- und Weiterbildung (ohne Lehrlingsmaßnahmen), (3) Job Sharing, (4) Beschäftigungsanreize im privaten Sektor (in Tabelle 2 nicht berücksichtigt), (5) Behinderte, (6) Beschäftigung im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich, (7) Gründungsinitiativen; für 2001 entstammen die Daten aus dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2002; die Daten in der Spalte V entstammen den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten der entsprechenden Jahre;
Quelle: LMP-Databas (Eurostat, New Cronos), Rat (1999, 2000, 2002).

GB (die nicht gezeigt werden). In FIN und S kam es sogar zu einem deutlichen Rückgang. Auch die Aktivierungsquoten (Spalte V) zeigen häufig eine stagnierende oder sogar eine fallende Tendenz.

- 2.) Die Verzerrung der ALq, die es in gewissem Ausmaß immer schon gegeben hat, ist in einigen Ländern enorm: Werden die Maßnahmen-TeilnehmerInnen (ohne Lehrstellensuchende und Lohnsubventionen im privaten Bereich) zu den Arbeitslosen hinzugezählt, dann erhöht sich die ALq (2000) in S und B um über 100%, in IRL um etwa 80%, in den NL um 70%. Weniger stark sind die Änderungen in der BRD, FIN und A.

Eine Analyse der Zugänge zu aktiven Maßnahmen zeigt einen ähnlichen Befund für die Langzeitarbeitslosigkeit: Da die Zugänge in vielen Ländern seit Beginn der Beschäftigungsstrategie eher reduziert denn erhöht wurden, scheiden aktive Programme als Ursache für die Reduktion der LZAq für die meisten MS aus.

3.2 Bewertung der Umsetzung der Strategie in den Mitgliedstaaten

Welche Anstrengungen haben die MS seit 1997 unternommen, um die Vorgaben der europäischen Beschäftigungsstrategie umzusetzen? Welchen Erklärungsbeitrag können diese durch den Luxemburg-Prozess initiierten Strukturmaßnahmen zur gerade beschriebenen Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten beisteuern? Die Beantwortung dieser Fragen wird erschwert durch den Umstand, dass die MS in ihren fünf bisher vorgelegten Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung nicht selten sehr blumig und wortreich über eine Vielzahl von Initiativen und Programmen berichten, es aber für den/die BetrachterIn – auf Grund des häufigen Fehlens von harten Daten zu Aufwendungen, Teilnehmerzahlen und von Wirkungsevaluierungen – zumeist schwierig ist, das tatsächliche Ausmaß der Anstrengungen der MS bei der Umsetzung objektiv zu bewerten. Die nachfolgende Darstellung wird sich über weite Strecken auf Analysen der KOM im Rahmen der Gemeinsamen Beschäftigungsberichte (GBB) beziehen, obwohl diese nicht immer objektiv genannt werden können, weil häufig politisch-strategische Überlegungen verschiedener Art in die Bewertung einfließen.¹⁶

3.2.1 Zum kausalen Zusammenhang zwischen nationaler Arbeitsmarktpolitik und europäischer Beschäftigungsstrategie

Welche arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, Programme und Initiativen in den EU-MS sind originär auf die Beschäftigungsstrategie zurückzuführen, und welche wären auch ohne sie durchgeführt worden? Der ursächliche Zusammenhang ist nicht einfach herzustellen, müssten doch dafür detailliertere Untersuchungen zum Prozess

der Politikformulierung in den einzelnen MS angestellt werden. In einer aktuellen Untersuchung zur Anwendung der Methode der offenen Koordinierung in den Bereichen Beschäftigung und Pensionen gehen de la Porte und Pochet (2002) u. a. der Frage nach, in welchem Ausmaß und in welcher Form die europäische Beschäftigungsstrategie die nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken beeinflusst hat. Sie kommen auf Grund von ExpertInnen-Interviews und Feldforschungen in DK und S zu folgenden, ernüchternden Ergebnissen:

„The main findings indicate that key actors nationally, such as Parliament, Labour Market Boards ... and local and regional labour market administration, are not involved in the process. The conclusion is therefore that the EES is until now more of an isolated governmental process, rather than being fully integrated into domestic labour market processes.“¹⁷

Aus österreichischer Sicht können die bisherigen Ausführungen hinsichtlich des Prozesses der Politikformulierung im Zusammenhang mit der Erstellung der NAP für Beschäftigung um folgende Informationen ergänzt werden: Aus dem NAP-Prozess heraus entstanden eigentlich zu keiner Zeit neue beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Initiativen. Es wurden alle Maßnahmen aufgelistet, die irgendwie unter den Überschriften der Leitlinien und Empfehlungen angeführt werden konnten. Andere Ressorts, wie beispielsweise das ebenfalls von der Beschäftigungsstrategie angesprochene BMBWK, fühlten sich für die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie eigentlich nicht zuständig. Dies gilt auch für die Sozialpartner, die meist gemeinsame Positionen in sehr allgemeiner Form beisteuerten, und insbesondere für die Länder und Gemeinden. Insgesamt scheint damit die Situation in Österreich ähnlich gewesen zu sein, wie oben von de la Porte und Pochet (2002) für die nordischen Länder beschrieben wurde.

Was kann in Bezug auf die vorliegende Fragestellung hinsichtlich der anderen EU-MS gesagt werden? Zunächst einmal ist offensichtlich, dass in vielen Ländern (wie NL, F, ITA, GB) große Arbeitsmarktreformen noch vor Beginn der europäischen Beschäftigungsstrategie begonnen wurden, also ein kausaler Zusammenhang von der Beschäftigungsstrategie zu den nationalen Politiken jedenfalls nicht bestehen kann. In ihrer *Impact Evaluation* kommt die KOM zu einem ähnlichen Ergebnis: Eine Vielzahl von z. T. großen Arbeitsmarktreformen liegt vor dem Beginn der Strategie, viele Länder haben ihre Politiken teilweise neu im Rahmen des Luxemburg-Prozesses ausgerichtet bzw. bisherigen Programmen einen neuen Fokus gegeben.¹⁸

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass es bisher offensichtlich drei Reaktionsarten auf die Vorgaben der europäischen Beschäftigungsstrategie in den MS gab:

1.) Offene Ablehnung – dieser Fall ist relativ selten (etwa 10%); als Bei-

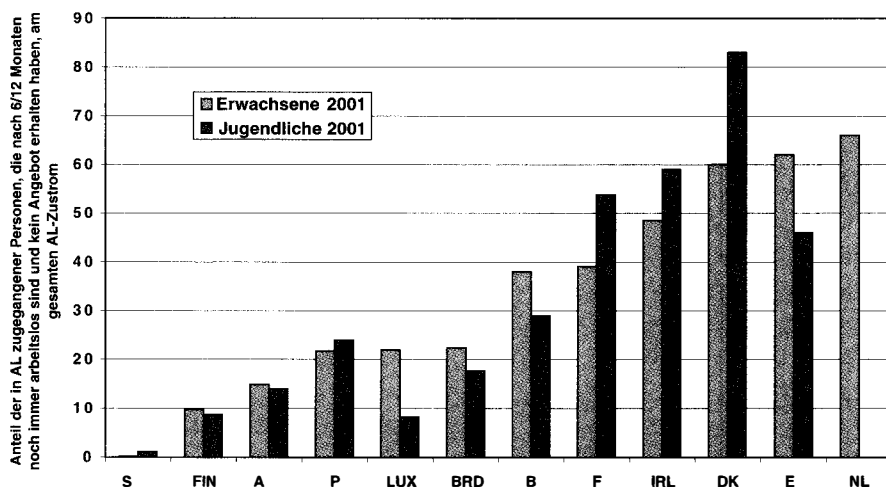
spiel sei der Widerstand von S bezüglich der Vorgaben zur Senkung des allgemeinen Steuer- und Abgabenniveaus bzw. der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit genannt.

- 2.) Laufende Programme in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden unter den Titeln, die durch den Luxemburg-Prozess vorgegeben sind (Säulen, Leitlinien, Empfehlungen), neu gruppiert und als Umsetzung „verkauft“ (etwa in 2/3 der Fälle).
- 3.) Tatsächlich neue Initiativen, die entweder originär auf die EU-Strategie zurückzuführen sind bzw. auch ohne diese realisiert worden wären, aber eben auf der Linie der Beschäftigungsstrategie liegen (in etwa 1/4 der Fälle).¹⁹

3.2.2 Die Umsetzung der Strategie in zwei exemplarischen Bereichen

Im Folgenden soll versucht werden, die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie in zwei Bereichen empirisch anhand von so genannten Input- bzw. Politikindikatoren – soweit diese vorhanden sind – abzubilden, um ein klareres Bild von den Anstrengungen der MS zu erhalten. Diese zwei Bereiche sind exemplarisch für andere Politikfelder, die ebenfalls Gegenstand der Beschäftigungsstrategie waren.²⁰

Abbildung 6: Grad der Nichtbefolgung: Kein Angebot zu einem Neustart vor dem Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit



Anmerkung: ITA und GR lieferten keine Daten; GB und NL (für Jugendliche) gehen, unrealistischerweise, von 100% Erfüllung der Vorgaben aus; B=2000.
Quelle: DG EMPL (2002b).

3.2.2.1 Prävention und Aktivierung in der AMP

Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie gehören die Zielsetzungen Prävention und Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik zu zentralen Vorgaben im Rahmen des Luxemburg-Prozesses. Jeder Jugendliche (15-24 Jahre) bzw. jeder Erwachsene sollte, bevor er/sie 6 bzw. 12 Monate arbeitslos geworden ist, ein aktivierendes Angebot erhalten, um den Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit abzuwenden; diese Vorgabe sollte innerhalb von fünf Jahren, also bis 2002, erreicht werden. Im Rahmen der Aktivierung sollte darüber hinaus der Anteil der Personen, die in aktiven Maßnahmen sind, auf das Niveau der besten drei MS schrittweise angehoben werden, jedenfalls aber 20% (aller Arbeitslosen) erreichen.²¹ Wie haben nun die MS diese Vorgaben umgesetzt?

Wenn ein Indikator geeignet ist, die mangelnde Bereitschaft der MS zur Umsetzung gemeinsam festgelegter Vorgaben im Rahmen des Luxemburg-Prozesses zu dokumentieren, dann ist es der Grad der Nicht-Erfüllung in Abbildung 6: Eigentlich mit der einzigen Ausnahme von S erfüllt kein Land die Zielvorgaben. Der Grad der Nicht-Erfüllung liegt in den übrigen MS zwischen etwa 10% und 70%.

Darüber hinaus wurden die MS seit 1997 aufgefordert, den Aktivierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik, d. h. den Anteil an Arbeitslosen, die in aktiven Maßnahmen sind, deutlich zu erhöhen. Die Entwicklung zwischen 1999 und 2001 macht deutlich, dass viele MS, den Vorgaben entsprechend, den Anteil der Personen in aktiven Maßnahmen auf über 20% erhöht haben; nur GB erreicht mit 14% auch 2001 die Vorgaben noch nicht. Von einer „schrittweisen Anhebung“ auf das Niveau der besten drei Länder kann jedoch nicht gesprochen werden. Dabei wurde die Zielerreichung unterstützt durch die deutlich sinkenden Arbeitslosenquoten seit 1997.

3.2.2.2 Reform des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems

Mit der Leitlinie 2 werden die MS aufgefordert, ihre Steuer-, Abgaben- und Transfersysteme im Hinblick auf Fehlanreize, Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen etc. zu überprüfen und zu reformieren, damit Arbeitslose und Inaktive nicht davon abgehalten werden, einen Job zu suchen bzw. anzunehmen. Leitlinie 12 fordert die MS auf, sich Ziele zur schrittweisen Reduktion des allgemeinen Steuer- und Abgabenniveaus, insbesondere auf Arbeit, zu setzen, v. a. bei den wenig Qualifizierten und den NiedriglohnbezieherInnen.²² Hinsichtlich der Umsetzung kommt die KOM zu relativ ernüchternden Schlussfolgerungen:

„Fiscal policies typically involve a slow decision-making process and a gradual implementation, as they affect the distribution of income. This may explain why the impact of the Employment Guidelines in this area has been rather limited thus far. Those member states that have made the most progress had initiated their reforms before the Employment Gui-

delines were launched. Yet, it must be recognised that since 1997 the rising trend in the overall tax burden on wages has been reversed, which is a significant result."²³

„Some progress has been made in reforming benefit systems, though comprehensive tax-benefit reforms are still limited to a few Member States. Attention has focussed on tax reductions with a small, though growing number of Member States addressing the interaction between tax and benefit schemes.“²⁴

Die Einschätzung der KOM lässt sich durch Zahlen untermauern. Anreizprobleme in Form von Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen für inaktive, arbeitslose oder beschäftigte Personen werden zumeist mit Hilfe der so genannten *Average effective tax rate* (AETR), der Netto-Ersatzquote (NRR) und der *Marginal effective tax rate* (METR) empirisch abgebildet.²⁵ Wie in Carone und Salomäki (2001) dokumentiert, weisen alle drei Indikatoren auf geringfügige Verbesserungen der Situation hin.

Die zweite Zielsetzung bezieht sich auf die allgemeine Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere auf Arbeit und hier wieder v. a. auf den Bereich der NiedriglohnbezieherInnen. Die MS wurden seit 1998 aufgefordert, sich nationale Ziel zu stecken, eine Aufforderung, der sie jedoch bisher geschlossen nicht nachkamen. Die beiden am häufigsten verwendeten Größen, nämlich die implizite Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit und der so genannte Steuerkeil,²⁶ zeigen für die EU insgesamt dieselbe Entwicklung: Seit 1996 bzw. 1997 wurde der Trend zur steigenden Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit umgekehrt; so fiel der Steuerkeil von etwa 45% auf 43% (2001), der implizite Steuersatz von ca. 41,5% auf 39,5% (2002). Die Höhe des Steuerkeiles ist jedoch zwischen den MS sehr unterschiedlich. Die Steuer- und Abgabenbelastung auf Niedrigeinkommen wurde zwischen 1997-2001 deutlich in IRL, GB und ITA, in den anderen Ländern um etwa 5% reduziert.

3.3 Bewertung der Umsetzung in Österreich: NAP 1998-2002

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen am Arbeitsmarkt seit 1997 sollen nun die Bemühungen zur Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Österreich näher beleuchtet und bewertet werden. Die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt ist im Hinblick auf viele Arbeitsmarktindikatoren noch immer als vergleichsweise gut zu bewerten (eine Ausnahme bildet die BQ älterer ArbeitnehmerInnen). Anlass zur Sorge gibt nur die fehlende Dynamik seit 1997, einem Zeitraum, in dem viele EU-MS Verbesserungen erzielen konnten – selbst solche, die ein ähnlich gutes Ausgangsniveau aufwiesen wie A. Dies ist deshalb Besorgnis erregend, weil die Jahre 1998-2000 relativ hohe Wachstumsraten brachten. Die Arbeitslosigkeit hat sich zwar deutlich verringert, sie ist aber beinahe im selben Ausmaß in den letzten beiden Jahren wieder gestiegen. Die strukturellen Änderungen am Arbeitsmarkt scheinen seit Beginn des Luxemburg-Prozesses jedenfalls nicht sehr groß gewesen zu sein.

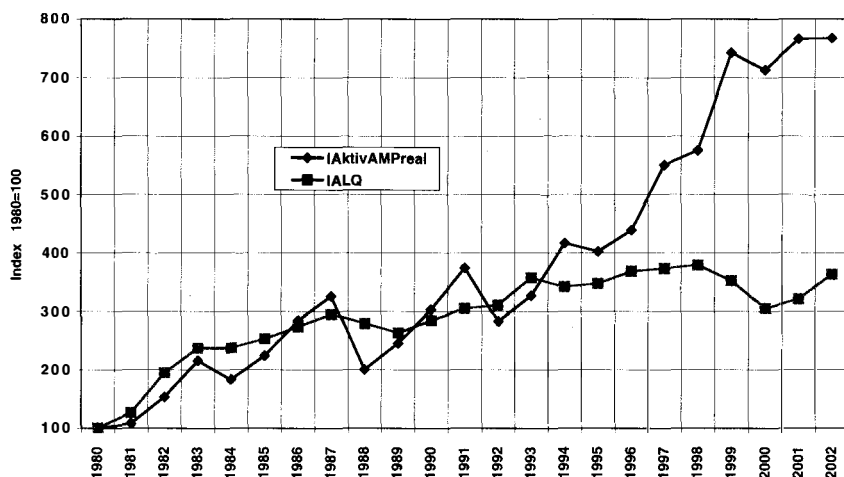
3.3.1 Die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in Österreich in zwei exemplarischen Politikbereichen

Bei Durchsicht der österreichischen NAP²⁷ ergibt sich auf den ersten Blick folgender Gesamteindruck: Der Schwerpunkt der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie lag in Österreich, ähnlich wie in anderen MS auch, auf der ersten Säule. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik kam es zwischen 1996-1999 zu einer merklichen Ausweitung der Ausgaben für aktive Maßnahmen; neue Programme, wie das „Auffangnetz“ für Jugendliche, wurden entwickelt; neu hinzu kam auch die Schulung von Beschäftigten im Rahmen des ESF. In den anderen drei Säulen „Unternehmertum“, „Anpassungsfähigkeit“ und „Chancengleichheit“ hingegen wurden durch den NAP-Prozess nur sehr wenige neue Initiativen in Gang gesetzt, über weite Strecken berichtete Österreich über Maßnahmen, die ohnehin bereits im Laufen waren. Als Beispiele für diesen mangelnden politischen Willen seien angeführt: der noch immer nicht umgesetzte *one stop shop* bei der Neuanmeldung von Anlagen und Betrieben; die zögerliche Reduktion der Lohnnebenkosten; die spärlichen Beiträge der Sozialpartner in den sie betreffenden Politikbereichen; und die nur sehr begrenzte Umsetzung des *Gender Mainstreaming*. Über den gesamten Zeitraum war sicherlich auch eine Art Wahlzyklus zu beobachten: Am Beginn der Strategie, der mit einer Vorwahlzeit zusammenfiel, waren die Anstrengungen zur Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie offensichtlich größer, obwohl, insgesamt und im internationalen Vergleich betrachtet, auch dies in vielen Bereichen eine Zeit der großen Ankündigungen und vagen Gemeinplätze war. In der zweiten Hälfte des Luxemburg-Prozesses ließen dann die Bemühungen zur Umsetzung merklich nach.

3.3.1.1 Prävention und Aktivierung

Österreich hat, von einem vergleichsweise niedrigen Niveau ausgehend, doch deutlich sein Aktivitätsniveau in der Arbeitsmarktpolitik seit dem Beginn des Luxemburg-Prozesses erhöht: Die Ausgaben für aktive AMP stiegen von 1997-2001, also in Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit und im Gegensatz zum EU-Durchschnitt, von 0,45% des BIP auf 0,53%. Die nachstehende Abbildung 7 bezieht die Entwicklung der inflationsbereinigten Ausgaben für aktive Maßnahmen auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote in einem längeren Zeitintervall. Es wird in dieser Darstellung deutlich, dass 1997 und 1999 die Ausgaben in einem Ausmaß erhöht wurden, das sicherlich mit „historisch einzigartig“ bezeichnet werden kann. Seither konnte, trotz Budgetkonsolidierungskurs, dieses hohe reale Niveau in etwa gehalten werden.

Abbildung 7: Entwicklung der inflationsbereinigten Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenquote 1980-2002



Quelle: BMWA, AMS; die Daten der aktiven AMP enthalten ab 1996 aktivierte passive und ab 1998 JASG-Mittel, aber keine Aufwendungen für Altersteilzeitgeld bzw.-beihilfe seit 1999 (diese belaufen sich 2002 immerhin auf € 230 Mio.).

Diese Erhöhung des Aktivierungsgrades in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, so begrüßenswert sie im Prinzip ist, hatte, in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn, naturgemäß Auswirkungen auf die Entwicklung der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit in Österreich: Wie in Tabelle 2 dargestellt, stieg die Zahl der TeilnehmerInnen in aktiven Maßnahmen im Zeitraum 1998-2001 von etwa 18.000 Personen auf ca. 47.000 Personen an. Da ein Großteil dieser Personen nicht als arbeitslos gezählt wird, reduziert sich dadurch die Arbeitslosenquote im Ausmaß von etwa 15%-20%, d. h. ein Großteil der Reduktion der ALq in A zwischen 1998-2000 ist auf die erhöhte Maßnahmenteilnahme zurückzuführen! Noch größer war jedoch der Effekt auf die Langzeitarbeitslosigkeit: Die Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit sowohl bei den Erwachsenen als auch bei den Jugendlichen wurden in einem erheblichen Ausmaß vermindert. Entsprechend sank die Anzahl der Personen, die länger als 12 Monate beim AMS arbeitslos vorgemerkt waren (nach österreichischer Erfassungsart), von etwa 37.900 (1998) Personen auf ca. 11.300 (2001).

Die europäische Beschäftigungsstrategie hatte nicht nur eine Erhöhung der Aktivierungsquote in der AMP zur Folge, sie führte auch zu Änderungen in der programmatischen Ausrichtung der österreichischen AMP: Zu nennen sind das „Auffangnetz für Jugendliche“, die Aktivierung passiver Leistungen (diese Mittel-Umwidmung wurde von € 31,4 Mio. im Jahr 1996 auf nicht weniger als € 191,6 Mio. im Jahr 2002 gesteigert) und die Schulung von Beschäftigten. Kritisch zu bewerten sind die so genannten „Ter-

ritorialen Beschäftigungspakte“ (TEP), da beispielsweise die zusätzlichen Wirkungen der TEP als äußerst gering eingeschätzt werden müssen und die tatsächliche Integration von regionaler Wirtschaftsförderung und AMP, wenn überhaupt, nur ansatzweise und in einzelnen Regionen erfolgte.²⁸ Aber auch die mehrfachen Versuche, das relativ hohe Ausmaß an Saisonarbeitslosigkeit in Österreich durch Sozialpartnervereinbarungen zur Verlängerung der jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsdauer in den Bereichen Bau, Fremdenverkehr und verwandte Sektoren zu reduzieren oder die Beschäftigungsquoten Älterer anzuheben, müssen als vorläufig gescheitert betrachtet werden.

3.3.1.2 Reform des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems

Politische Initiativen, die den Bereichen Steuer- und Transferreform und Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit zugerechnet werden können, sind zwischen 1998 und 2002 in Österreich nur äußerst zögerlich vorangekommen: Zur Beseitigung von Anreizproblemen bei der Arbeitsaufnahme bzw. von Armuts- und Arbeitslosigkeitsfällen wurden in den NAP Reformschritte angeführt, die mit dem Thema nur sehr bedingt im Zusammenhang stehen bzw. in ihren Wirkungen vernachlässigbar sind. Mit der Steuerreform 2000 kam es beispielsweise zu einer allgemeinen Tarifsenkung bei der Lohn- und Einkommenssteuer um € 1,24 Mrd. (oder 0,6% des BIP bzw. einer Reduktion des Steuerkeils von 43% um 1,6%-punkte), mit allerdings nicht eindeutigen Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Die mehrfach in den entsprechenden NAP angekündigte Reduktion der Lohnnebenkosten wurde damit nur zum Teil Wirklichkeit. Dieser geringe Reformeifer spiegelt sich in der mäßigen Entwicklung des durchschnittlichen effektiven Steuersatzes, des marginalen Steuersatzes, der Höhe des Steuerkeiles und der Steuer- und Abgabenbelastung von NiedriglohnbezieherInnen wider.²⁹

3.4 Bewertung der Wirkungen

Der gesamte Abschnitt 3 behandelt im Kern die bereits im Titel gestellte Frage: Welchen Beitrag lieferten der Luxemburg-Prozess bzw. dessen Umsetzung anhand der Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zur (unbestreitbaren) Verbesserung der Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten im Zeitraum 1998-2002? Im Hintergrund steht dabei die allgemeinere Frage Trend oder Zyklus, die Gegenstand des Kapitels 3.4 sein soll: Welcher Anteil an der Verringerung der Arbeitslosigkeit und der Steigerung der Beschäftigung ist auf die vergleichsweise gute Konjunktur der Jahre 1998-2000 zurückzuführen, und welcher Teil kann den in dieser Zeit umgesetzten Strukturreformen, insbesondere auf den Arbeitsmärkten, zugewiesen werden? Lässt man die Überlegungen der Kapitel 3.2 und 3.3

Revue passieren, so müssen doch erhebliche Zweifel an der These der Änderungen auf den Arbeitsmärkten auf Grund von Strukturreformen aufkommen.

3.4.1 Zyklus und Trend

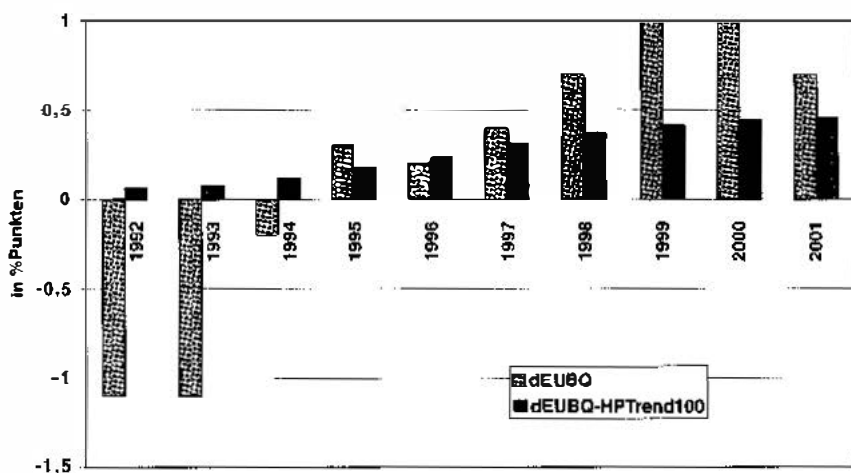
Im Hinblick auf die vorliegende Frage Zyklus oder Trend sollen nachfolgend einige Überlegungen anhand eines Vergleichs der letzten beiden Abschwünge 1991-93 und 2001-03 angestellt werden. Dabei werden die jeweiligen Enden eines Abschwunges bzw. der jeweilige Beginn des nächsten Aufschwunges miteinander verglichen. Für den gegenwärtigen Abschwung liegt allerdings eine Schwierigkeit darin, dass nicht exakt vorhergesehen werden kann, wann der (mehrfach angekündigte) nächste Aufschwung tatsächlich einsetzen wird. Sollten die kritischen Stimmen Recht behalten und sich die EU möglicherweise über eine längere Phase stagnieren, dann verlieren nachfolgende Überlegungen – die von einem moderaten Aufschwung 2004 ausgehen – ihre Gültigkeit.

Beobachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und vergleicht die EU-Werte von 1993 und 2003, so stellt man fest, dass die derart „konjunkturbereinigte“ Arbeitslosenquote von etwa 10% auf 8%, d. h. um 20%, gesunken ist. Die Beschäftigungsquote wiederum stieg von 60% (1993) auf 64,1% (2001) und zeigt damit eine ähnliche „konjunkturbereinigte“ Verbesserung wie die Arbeitslosigkeit. Auch der Verlauf des Beschäftigungswachstums lässt vermuten, dass in gewissem Ausmaß strukturelle Änderungen auf den Arbeitsmärkten zu geänderten zyklischen Reaktionsweisen von Arbeitsmarktvariablen geführt haben. Aus dieser Darstellung lässt sich daher folgender Schluss ableiten: In gewissem Ausmaß sind strukturelle Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten nicht von der Hand zu weisen!

Im Folgenden wird kurz auf Ergebnisse eingegangen, die sich auf Grund der Anwendung von so genannten Filter-Techniken auf die Entwicklung von Arbeitsmarktvariablen (wie ALq, BQ etc.) ergeben. Vor allem in der Konjunkturtheorie und -empirie findet der so genannte Hodrick-Prescott (HP)-Filter,³⁰ nicht zuletzt wegen seiner einfachen Handhabung, häufig Verwendung. In DG EMPL (2002a), S. 52 und 76, wird eine mit einem HP-Filter bereinigte konjunkturbereinigte ALq ausgewiesen.³¹ Diese Darstellung (siehe auch die nachfolgende Abbildung 8) legt nahe, dass die um zyklische Schwankungen bereinigte Beschäftigungsquote seit Anfang der 90er Jahre stieg, mit (jährlichen) Zuwächsen um 0,45%-punkte in den letzten drei Jahren; d. h., die Verbesserungen bei der BQ im letzten Jahrzehnt sind also nicht nur auf die gute Konjunktur zurückzuführen. Wie aus Abbildung 8 auch ersichtlich wird, geht etwa die Hälfte der Verbesserung auf die höheren Wachstumsraten, v. a. in den Jahren 1998-2000, zurück, die andere Hälfte entspricht „strukturellen“ Verbesserungen. Bei dieser

Interpretation ist jedoch Vorsicht angebracht: Wird der Glättungsfaktor $\lambda < 100$ gewählt (etwa 10), dann reduziert sich die zyklische Komponente erheblich, die Verbesserungen erscheinen auf Grund dieser mehr oder minder willkürlichen Wahl von λ v. a. struktureller Natur. Bei einem sehr großen λ entsteht der gegenteilige Effekt.

Abbildung 8: Veränderung der EU-Beschäftigungsquote und zyklisch bereinigte Veränderungen (HP-Filter). 1992-2001



Quelle: Eurostat

Wird der HP-Filter auf die Entwicklung der EU-ALq angewandt, so ergeben sich ähnliche Schlussfolgerungen: Die Arbeitslosigkeit hat sich in der EU seit 1994 um 3,1%-Punkte reduziert, die (mit dem HP-Filter) zyklisch bereinigte (Trend-)Arbeitslosigkeit um 1,97%-Punkte (zu dieser Aussage gilt analog die oben gemachte Einschränkung). Daraus ließe sich ableiten, dass der größere Anteil der Verbesserungen in der Arbeitslosigkeit struktureller Natur war.

Ein anderes Konzept zur Trennung von Trend und Zyklus in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit stellt die NAIRU dar (siehe ausführlich in Unterkapitel 3.1.2.2 und die Abbildung 3). Der NAIRU liegt, im Gegensatz zum HP-Trend, explizit die Vorstellung einer strukturellen (bzw. gleichgewichtigen) Arbeitslosigkeit zu Grunde. Wie in Abbildung 3 ersichtlich wird, hat sich die ALq im EURO-Raum seit 1994 um 3,3%-punkte reduziert, nach EU-Schätzungen ging die NAIRU im selben Zeitraum um 2,2%-punkte zurück, nach OECD-Berechnungen jedoch nur um 1,1%-punkte. Diese Differenzen in den Schätzergebnissen haben erhebliche Konsequenzen für die Interpretation dieser Unterschiede und die zu ziehenden Schlussfolgerungen: Während die Resultate der EU-KOM darauf hinweisen, dass bis zu 2/3 der Reduktion der ALq seit 1994 auf strukturelle Reformen zu-

rückzuführen seien, also den für viele Länder falschen Schluss nahe legen, dass erhebliche Fortschritte bei den Strukturreformen auf den Arbeits- und Produktmärkten erzielt worden wären, kommen die OECD-Resultate zum gegenteiligen Schluss: Etwa 2/3 der Verbesserungen seien der guten Konjunktur zuzuschreiben, nur 1/3 gehe auf Strukturreformen zurück. Hält man sich die Ergebnisse der Kapitel 3.2 und 3.3 vor Augen, so spricht vieles für die Richtigkeit der OECD-Einschätzungen!³² Abbildung 4 zeigt zudem die Entwicklung von NAIRU und ALq für die EU-MS im Zeitraum 1997-2002: Daraus wäre zu schließen, dass beispielsweise in DK und GB annähernd die gesamte Verbesserung der Arbeitslosigkeit struktureller, in S und P hingegen überwiegend zyklischer Natur war.

Neben Filter-Techniken und NAIRU-Schätzungen findet eine dritte Gruppe von Modellen Anwendung bei der Ermittlung von Trend und Zyklus, nämlich im Rahmen des so genannten Unobserved Component Modeling Approach; diese Untersuchungen führen zu ähnlichen Ergebnissen wie die eben angeführten.³³ Im Rahmen der österreichischen NAP-Evaluierung hat H. Hofer³⁴ denselben Typus dieser Structural Time Series Models zur Analyse der makroökonomischen Wirkungen der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in Österreich auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung verwendet. Folgende Ergebnisse wurden ermittelt: Im dritten beobachteten Quartal (99/2) ist die Anzahl der unselbstständigen Aktiv-Beschäftigten um 20.000 Personen höher, als dies ohne NAP der Fall gewesen wäre. Die Arbeitslosigkeit hat sich durch den NAP um etwa 16.000 Personen reduziert.³⁵ Der Autor weist jedoch darauf hin, dass mit dieser methodischen Vorgehensweise alle (!) Effekte, die nicht explizit im Modell berücksichtigt werden, dem NAP zugeschlagen wurden. Zudem sind die Ergebnisse der Arbeitslosengleichung auf dem 5%-Signifikanzniveau statistisch nicht von Null unterscheidbar (jene der Beschäftigungsgleichung sind dies nur auf dem 10%-Niveau). Vergleicht man die von Hofer ermittelten Ergebnisse mit der tatsächlichen Entwicklung des Jahres 1999 und berücksichtigt den im Zeitverlauf stärker werdenden NAP-Effekt, dann wären die gesamten Verbesserungen am Arbeitsmarkt auf den NAP zurückzuführen; bei der Arbeitslosigkeit würde sich sogar ein negativer zyklischer Beitrag ergeben, was bei einer Wachstumsrate von 2,8% im Jahr 1999 völlig unrealistisch ist. Damit müssen die ermittelten NAP-Effekte als weitaus überhöht qualifiziert werden.

3.4.2 Zu den empirischen Gesamteffekten von globalen „Reformpaketen“

Zur empirischen Relevanz von Strukturreformen für die Makro-Performanz bzw. des Zusammenspiels von Struktur- und Makropolitiken seien die Ergebnisse von drei Untersuchungen kurz zitiert:

1.) DG ECFIN (2002b) simuliert im Rahmen des QUESTII-Modells die

Transmissionsmechanismen von Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten im Hinblick auf makroökonomische Ergebnisse (BIP, Beschäftigung, Reallöhne). Folgende Ergebnissen werden präsentiert: Im ersten Szenario (*employment-friendly shift of the wage setting curve*) fallen die Reallöhne unmittelbar nach der Reform unter das Niveau des Basisszenarios, die Beschäftigung zieht erst zeitverzögert an. Die Geldpolitik, wie sie in der vorliegenden Untersuchung definiert wurde, kann nur geringfügige kompensatorische Wirkungen erzielen; im Gegensatz zur Fiskalpolitik: Werden die Erlöse auf Grund des höheren Wachstums und der niedrigeren Arbeitslosigkeit in Form von niedrigeren Einkommensteuern weiter gegeben, dann können die ursprünglichen Reallohnverluste ausgeglichen werden. Im zweiten Szenario verschiebt sich durch die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen die Arbeitsnachfrage nach außen, BIP und Beschäftigung steigen gegenüber dem Basisszenario (allerdings schwächer als im ersten Szenario). Geld- und Fiskalpolitik haben ähnliche Wirkungen wie im ersten Szenario. Schließlich erhöht im dritten Szenario ein positiver Produktivitätsschock mittelfristig ebenfalls BIP und Reallöhne, er führt aber für einige Zeit (4-5 Jahre) auch zu Beschäftigungsverlusten. In Zahlen ausgedrückt ergeben die unterstellten Produkt- und Arbeitsmarktreformen, die einer Reduktion der NAIRU um etwa 1,5%-punkte entsprechen, insgesamt nach 7-8 Jahren einen kumulierten Wachstumseffekt von etwa 4% (der allerdings nur vorübergehender Art ist) und eine Erhöhung des Potenzialoutputs von 2,0% auf 2,5%.

2.) Salgado (2002) geht den Auswirkungen von strukturellen Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten in 20 OECD-Ländern im Zeitraum 1965-1998 auf die Produktivität nach. Er kommt zu dem Ergebnis, dass auf Grund von Anpassungsvorgängen die kurzfristigen Effekte fast immer negativ sind, längerfristig aber das Wachstum der TFP durch die Strukturreformen um durchschnittlich 0,2-0,3%-punkte steigt. Die Arbeitsmarktvariable (Ersatzquote), die nach Salgado ein unzureichendes Maß für Arbeitsmarktflexibilität darstellt, erhöht die Produktivität im Allgemeinen nicht bzw. der Einfluss ist insignifikant oder weist das falsche Vorzeichen auf.³⁶

3.) Schließlich zur OECD-Jobs Strategy:³⁷ Mit dieser werden die OECD-Staaten seit 1994 aufgefordert, Reformen v. a. in den Bereichen Technologieentwicklung und -diffusion, Arbeitszeitflexibilisierung, Unternehmertum, Flexibilisierung der Arbeits- und Lohnkosten, arbeitsrechtlicher Schutz, Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Verbesserung der Qualifikation, Beseitigung von Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem und der Steigerung der Wettbewerbsintensität auf den Produktmärkten anzugehen. Der Makroökonomie wird, ähnlich wie im Luxemburg-Prozess, nur eine passive und untergeordnete Rolle zugeschrieben (Sicherstellung eines nicht-inflationären Wachstums). In der Fol-

ge der Veröffentlichung und breiten Diskussion der Jobs Study wurden im Rahmen der jährlichen OECD-Länderprüfungen 70 länderspezifische Politikempfehlungen an die Mitgliedsstaaten ausgesprochen, die nationale Problemlagen und institutionelle Gegebenheiten mit berücksichtigten. Die Parallelen zur EU-Beschäftigungsstrategie sind also nicht zu übersehen, mit dem Vorteil, dass die OECD-Strategie bereits vier Jahre früher begonnen wurde. Als Schlussfolgerung aus ihren Überlegungen stellt die OECD einen Zusammenhang zwischen der so genannten Befolgungsrate (*Follow-through rate*)³⁸ und der Veränderung der Trend-Beschäftigungsquote im wettbewerbsorientierten Sektor bzw. der strukturellen Arbeitslosigkeit (NAWRU) im Zeitraum 1990-98 her: Mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,59 besteht laut OECD ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen jenen Ländern, die einen hohen Prozentsatz ihrer Jobs Study-Empfehlungen umgesetzt haben und gleichzeitig ein Wachstum der Trend-BQ verzeichnen – und umgekehrt; andererseits besteht ein signifikant negativer Zusammenhang von –0,51 zwischen dem Ausmaß der Umsetzung der Empfehlungen und der Veränderung der strukturellen Arbeitslosigkeit. Wie die Abbildungen der OECD und die Korrelationskoeffizienten allerdings zeigen, ist der Zusammenhang zwischen der Umsetzung der Jobs-Study-Empfehlungen und der Arbeitsmarktp Performanz alles andere als vollständig!

3.4.3 Auswertung: Wirkungsanalysen auf Mikro- und Mesebene

Im letzten Unterkapitel dieses Abschnitts soll der Frage nach den vorhandenen Evaluierungsergebnissen von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen und Programmen nachgegangen werden. Da die arbeitsmarktpolitische Evaluierungsliteratur mittlerweile Bibliotheken füllt, soll hier jedoch nur ein grober Überblick über vorliegende Untersuchungsergebnisse, v. a. im Zusammenhang mit den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung, gegeben werden. Im Literaturverzeichnis finden sich weiterführende wissenschaftliche Arbeiten. Drei Zugänge werden kurz beleuchtet:

3.4.3.1 Bewertung der Beschäftigungsstrategie durch die Kommission

Nach Ende der ersten fünf Jahre europäischer Beschäftigungsstrategie hat die EU-KOM eine breit angelegte Wirkungsuntersuchung durchgeführt,³⁹ die in den Kapiteln 3.2 und 3.3 mehrfach zitiert wurde. In der Folge werden kurz jene Ergebnisse wiedergegeben, die unter der Überschrift *Impacts* in den jeweiligen Unterkapiteln von der KOM angeführt werden.

a) *Prävention und Aktivierung*: Die Ergebnisse der nationalen Evaluierungsberichte zusammenfassend kommt die KOM in Bezug auf die aktive Arbeitsmarktpolitik zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Short term effects on individual

- + effectiveness of different type of measures – training measures prove to be effective for particular target groups (e.g. women re-entering the labour market and educated immigrants, but less for low skilled workers); ... – subsidised employment shows mixed results and a high risk of substitution of regular employment;
- self employment grants show positive results, ... – results with job search assistance are generally positive ...
- + effects of ALMPs vary depending on the target groups concerned: active measures tend to be more suitable for the more disadvantaged groups (less dead-weight loss) ...
- + ... effects of ALMPs vary depending on the size of the programme ...: small (targeted) programmes seem to be more effective ...
- + effects of ALMPs are country specific, depending on factors such as the general economic situation (results depend heavily on business cycles and on potential demand ...).

Long term effects on individual

- Although difficult to measure, activation may have positive long-term effects on social inclusion of beneficiaries ...

Macro economic effects

... there is little evidence on the macro-economic impact of ALMP ... Some reports mention the long-term increase of labour supply ... improvements in human capital and less bottlenecks ... reduced wage pressure ... increasing national income ...

Cost of the Measures

- Most national evaluations do not generally provide data on cost or cost-effectiveness of measures ...⁴⁰

b) *Reform des Steuer-, Abgaben- und Transfer-Systems*: Die Beseitigung von Arbeitslosigkeits-, Frühpensionierungs- und Armutsfällen führt laut GD EMPL häufig zu schwer zu quantifizierenden Wirkungen, jedenfalls jedoch zur intendierten Erhöhung des Arbeitsangebots. Länderergebnisse zeigen beispielsweise: In DK legen Untersuchungen den Schluss nahe, dass Änderungen bei den Frühpensionierungsregelungen den Austritt aus dem Erwerbsleben um 0,6-0,9 Jahre verlängern und damit zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots um 20.000-30.000 Personen (das entspricht etwa 1% der Gesamtbeschäftigung) führen. In S hat die Reduktion der Netto-Ersatzquote in der Arbeitslosigkeit um 2,7% die Arbeitslosigkeit um etwa 0,2%-punkte reduziert. Die Reduktion der AG-Sozialversicherungsbeiträge in F um 40 Mrd. FF im Zeitraum 1993-1999 hat 106.000-170.000 neue Arbeitsplätze (entspricht etwa 0,5% der Gesamtbeschäftigung) geschaffen.⁴¹

3.4.3.2 Gesamtbewertung des österreichischen NAP 1998-2002⁴²

Die Synthesis Forschungsgesellschaft hat im Auftrag des BMWA eine Untersuchung zu den Gesamtwirkungen des österreichischen NAP vorgenommen. Als zentraler Erfolgsindikator wird der Grad der Arbeitsmarkt-

integration herangezogen und über zwei Dimensionen gemessen: im Vergleich zwischen einer Periode der Maßnahmenteilnahme (d. h. 1999) mit einer Vor- und Nachperiode (d. h. 1998 und 2000) und im Vergleich von MaßnahmenteilnehmerInnen mit einer so genannten Kontrollgruppe.⁴³ Für die vorliegende Fragestellung sind insbesondere zwei Ergebnisse von Interesse:

a) Die AMS-Maßnahmengruppen „Intensive Qualifikation“ und „Beschäftigungsförderung“ zeigten für die TeilnehmerInnen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe deutliche Verbesserungen im Grad der Arbeitsmarktintegration und damit auch in den Einkommen.

b) Die Schulungen des AMS lieferten jährlich einen Beitrag zur „Lockerung von qualifikatorischen Engpässen“, was zu einem zusätzlichen betrieblichen Beschäftigungsvolumen von 6.550 (Schlüssel-)Arbeitskräften führte, zu dem ein Komplementäreffekt von 3.270 Arbeitsplätzen hinzu kam. Dieser Effekt ergab, laut Synthesis, ein zusätzliches jährliches Wachstum von 0,32%-Punkten. Die Steigerung der jährlichen Unternehmensneugründungen um etwa 10% gegenüber der Vor-NAP-Periode führte, laut Synthesis, zu einem zusätzlichen Wachstum von 0,23%-punkten.⁴⁴ Daraus resultiert, laut Synthesis, ein Beitrag des NAP zum durchschnittlichen jährlichen Wachstum in Österreich im Zeitraum 1998-2002 (das im genannten Zeitraum 2,34% betrug) von etwa 25% (=0,55%-punkte). Wären diese Zahlen verlässlich, dann wäre dies tatsächlich ein beträchtlicher Beitrag!

3.4.3.3 Allgemeine Evaluierungsergebnisse zur aktiven AMP

Im Gegensatz zu vielen anderen Politikbereichen liegt für die aktive Arbeitsmarktpolitik, als einem nicht unwesentlichen Teilbereich der europäischen Beschäftigungsstrategie, eine umfassende und tief gehende wissenschaftliche Literatur zur Evaluationsforschung hinsichtlich der Effektivität und Effizienz der Maßnahmen vor.⁴⁵ Am Ausgangspunkt steht natürlich die Frage nach den allgemeinen Wirkungen von aktiven Maßnahmen, derer es viele gibt, jedoch mit z. T. entgegengesetzten Wirkungen.⁴⁶

Makroökonomische Studien⁴⁷ gehen den Zusammenhängen von aktiver AMP und (struktureller) Arbeitslosigkeit, Arbeitsangebot, Lohndruck, Inflation, Suchintensität, Mobilität etc. nach. Scarpetta (1996) findet in einer 17-OECD-Länder-Querschnittsanalyse für den Zeitraum 1983-1993 einen schwachen (manchmal insignifikanten) negativen Zusammenhang zwischen den Ausgaben für aktive Maßnahmen pro Arbeitslosen und der Arbeitslosenquote. Dieses Ergebnis hängt mit erheblichen Substitutions- und Verdrängungseffekten zusammen. Aktive Maßnahmen haben jedoch einen deutlich positiven Effekt auf das Arbeitsangebot. Calmfors und Lang (1995) zeigen, dass im Falle von gezielten Programmen und nicht allzu hohen Transfers über dem Niveau des Arbeitslosengeldes während der

Programmteilnahme der lohndämpfende Effekt aktiver Programme eindeutig den lohnsteigernden dominiert. Calmfors (1994) kommt schließlich zu dem Ergebnis, dass es in Bezug auf die mikro- und makroökonomischen Wirkungen aktiver Programme auf wesentliche Gestaltungsmerkmale ankommt.

Mikroökonomische Untersuchungen⁴⁸ können in zwei Gruppen geteilt werden: Es wird zum einen die Frage gestellt, wie sich durch die Programmteilnahme die zukünftigen Arbeitsplatz- und Einkommenschancen der TeilnehmerInnen verändern, und zum anderen nach den Netto-Beschäftigungseffekten (nach Berücksichtigung von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungs-Effekten) gefragt. Aufbauend auf Arbeiten der OECD und des schwedischen IFAU kommt EPC (2002) zu folgenden Schlüssen: Trainingsprogramme zeigen uneinheitliche Ergebnisse, die Ertragsraten seien jedoch entweder klein oder sogar negativ. Die Unterstützung der Arbeitssuche, die vergleichsweise kostengünstig ist, ergebe im Allgemeinen positive Resultate. Jugendprogramme seien häufig wirkungslos. Lohnsubventionen führten ebenfalls zu sehr niedrigen Netto-Beschäftigungswirkungen (Studien in B, IRL und NL kommen bei diesen Programmen sogar zu *deadweight loss*- und Substitutions-Effekten von insgesamt 90%). Die direkte Schaffung von Beschäftigung im öffentlichen Bereich erscheint gleichfalls wenig effektiv zu sein. Nur hinsichtlich der langfristigen Wirkungen kommt EPC (2002) zu einem etwas optimistischen Schluss.⁴⁹ Aus den eben zitierten Ergebnissen zur Evaluierungsforschung in Bezug auf die aktive AMP wird ersichtlich: Aktive Programme sind nicht per se effektiv und effizient. Wesentliche Gestaltungsmerkmale sind zu berücksichtigen. Ob ein Programm erfolgreich ist oder nicht, hängt von den institutionellen Gegebenheiten, vom konjunkturellen Hintergrund und von einer Vielzahl von sorgsam zu gestaltenden Details im Design der Programme ab. Angesichts dieses Umstandes erscheint es etwas verwunderlich, dass diese zentralen Aspekte der aktiven AMP im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie eine derart untergeordnete Rolle spielen.

4. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Reform des Prozesses, Ausblick

Abschließend wird versucht, die gesamte Arbeit knapp und thesenartig zusammenzufassen, Schlussfolgerungen zu ziehen, auf die aktuelle Reformdiskussion kurz einzugehen und schließlich einen Ausblick zu geben.

4.1 Zusammenfassung der Abschnitte 2 und 3 und Schlussfolgerungen

1.) Die Wirtschaftspolitik der EU wird seit Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre vom „Binnenmarkt- und Maastricht-Programm“ dominiert. An die-

ser Prioritätensetzung konnte auch die so genannte „europäische Beschäftigungsstrategie“ im Kern nichts ändern. Modifiziert wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts einzig der politische Jargon.

2.) Das Jahr 1997 markierte mit dem Europäischen Rat von Amsterdam, dem Beschäftigungstitel und dem Beschäftigungs-ER von Luxemburg einen vermeintlichen Durchbruch; dieser gelang allerdings nur scheinbar, weil a) die Ausrichtung der Makroökonomie am Binnenmarkt- und Maastricht-Programm, wie erwähnt, auch zu diesen Anlässen nicht einmal in Ansätzen in Frage gestellt wurde; b) die Verbindlichkeit des Luxemburg-Prozesses, trotz gegenteiliger politischer Rhetorik, de facto deutlich hinter dem Maastricht-Prozess zurückblieb.

3.) Die Jahre 1998-2000 hätten für eine beschäftigungspolitische Umorientierung der europäischen Wirtschaftspolitik politisch eine günstige Gelegenheit geboten – die Mitgliedstaaten (MS) der EU wurden mehrheitlich von sozialdemokratischen Regierungen, mit tendenziell beschäftigungsfreundlicheren Haltungen, geführt. Dennoch beschloss der ECOFIN auch in dieser Zeit jährlich „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, die sich nicht von jenen der vorangegangenen Jahre unterschieden.

4.) Dabei zeigen sowohl theoretische als auch empirische Überlegungen, dass für eine günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt unterstützende Makropolitiken von zentraler Bedeutung sind. Allzu restriktive, nur Stabilitätskriterien verpflichtete Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken unterminieren hingegen die Wachstums- und Beschäftigungsziele. Diesen Schluss legt auch ein Vergleich der dogmatischen Wirtschaftspolitik der EU mit der doch eher pragmatisch ausgerichteten der USA nahe.

5.) Die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten hat sich im Zeitraum 1997-2002, gemessen an der Entwicklung von Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, doch deutlich verbessert.

6.) Analytischere Konzepte weisen ebenfalls auf nicht unerhebliche Veränderungen hin: Die zyklische Reagibilität von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hat sich in vielen Ländern der EU in den 90er Jahren erhöht; die NAIRU verminderte sich in vielen MS, z. T. dramatisch; in DK, den NL und GB kam es zu Innenverschiebung der Beveridge-Kurve; die Langzeitarbeitslosenquoten sanken in manchen MS seit 1997 erheblich; die Beschäftigungsintensität des Wachstums nahm im letzten Jahrzehnt zu. Obwohl diese Entwicklung der genannten Indikatoren häufig als „strukturelle“ Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte interpretiert wird, ist im Einzelfall bei genauer Betrachtung der Einfluss von konjunkturellen Faktoren nur schwer separierbar.

7.) Die Teilnahme an aktiven Maßnahmen führte, wenn überhaupt, nur in einigen MS zu einer Verbesserung der Arbeitslosen- bzw. der Langzeitar-

beitslosenquote in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn, weil das Niveau der aktiven Maßnahmen in den letzten Jahren eher reduziert denn ausgebaut wurde.

8.) Angesichts des langen Zeitraumes – immerhin hatten die MS seit 1997 Zeit – sind die in den Nationalen Aktionsplänen und in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten dargestellten Ergebnisse äußerst unbefriedigend: Die MS berichten zwar über eine Vielzahl von Initiativen und Maßnahmen, doch muss nach fünf Jahren für viele Bereiche festgestellt werden, dass die Umsetzung sich noch immer in einem Anfangsstadium befindet bzw. ein ungenügendes Niveau erreicht hat. Die Analyse der Umsetzungsbe-mühungen der MS im Hinblick auf die Vorgaben des Luxemburg-Prozesses führt damit zu erheblichen Zweifeln, ob die strukturellen Reformen am Arbeitsmarkt, die im Rahmen der Beschäftigungsstrategie umgesetzt wurden, tatsächlich die Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten erklären können. Diese fallen nämlich weit höher aus als die Veränderung der Input-Indikatoren, die die Umsetzungsbe-mühungen der MS abbilden.

9.) Österreich unterscheidet sich leider in diesem Punkt nicht von den anderen MS: Die Arbeitsmarktlage stellt sich zwar hierzulande noch immer vergleichsweise gut dar, seit Beginn der Beschäftigungsstrategie gab es jedoch nur marginale Verbesserungen. Das Ausmaß der strukturellen Verbesserungen am österreichischen Arbeitsmarkt seit Beginn des Luxemburg-Prozesses ist daher als sehr geringfügig einzuschätzen.

10.) Schließlich zur zentralen Frage nach dem jeweiligen Beitrag der strukturellen Reformen und der Konjunktur zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage: Die empirische Evidenz dazu ist nicht immer einheitlich. Ein Teil der Verbesserungen in den letzten Jahren ist sicherlich struktureller Natur, doch kommt dem Wachstum bzw. dem Konjunkturverlauf für die Entwicklung des Arbeitsmarktes eine bedeutendere Rolle zu als den so genannten „Strukturreformen“.

11.) Die Evaluierungsforschung in Bezug auf die Wirkungen der im Rahmen der NAP gesetzten Maßnahmen steckt offensichtlich noch immer in den Kinderschuhen. Dies ist deshalb verwunderlich, weil es bei der Entwicklung und Umsetzung beispielsweise von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zentral auf die Beachtung von wesentlichen Gestaltungsmerkmalen ankommt, um Effektivität und Effizienz der Programme sicherzustellen.

4.2 Reform des Luxemburg-Prozesses

Im Laufe des Jahres 2002 setzte eine Reformdiskussion zur Beschäftigungsstrategie ein, die v. a. von der Kommission (KOM) Impulse erhielt und an der sich die MS mehrheitlich nur widerwillig und abwehrend beteiligten.

Die Vorschläge der KOM⁵⁰ stellen den Versuch dar, aus den Erfahrungen der ersten fünf Jahre mit dem Luxemburg-Prozess Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen: Laut KOM soll die Strategie auf mittelfristige Herausforderungen wie die Erhöhung der Beschäftigungsquoten, die Verbesserung der Qualität und Produktivität der Arbeitsplätze und die Eingliederung, v. a. von Problemgruppen, in den Arbeitsmarkt ausgerichtet werden; die Strategie soll vereinfacht werden; es soll eine größere Kontinuität bei den Leitlinien geben; an der jährlichen Berichterstattung soll überdies festgehalten werden; und schließlich soll eine größere Konsistenz und Komplementarität zwischen den beschäftigungspolitischen Leitlinien und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik hergestellt werden. Zu diesem Zweck wurden erstmals im Frühjahr 2003 die beiden Verfahren zeitlich synchronisiert, ohne dass es dadurch zu einer substantziellen Änderung in den beiden Prozessen gekommen wäre.

Die Mitgliedstaaten haben sich an der gesamten Reformdiskussion zum Luxemburg-Prozess eher passiv, um nicht zu sagen destruktiv beteiligt. Am ER von Barcelona (März 2002) kamen die Staats- und Regierungschefs überein, dass die Strategie vereinfacht werden müsste, eine Angleichung an den Zeitrahmen des Lissabon-Prozesses erfolgen und die Rolle der Sozialpartner bei der Umsetzung der Leitlinien gestärkt werden sollte.

Im April 2003 veröffentlichte die KOM ihren Vorschlag für eine neue Generation von Leitlinien und Empfehlungen: Die Leitlinien werden in Zukunft drei übergreifende Ziele vorgeben und zehn prioritäre Bereiche umfassen. Die an die MS gerichteten einzelstaatlichen Empfehlung sind weitgehend unverändert vom Vorjahr übernommen worden. Im Herbst 2003 werden die ersten NAP der neuen Leitlinien-Generation erarbeitet werden.

Die Positionen der MS in der Reform-Debatte waren, wie bereits erwähnt, von hinhaltendem Widerstand gekennzeichnet: Beispielsweise war der von der KOM vorgelegte Vorschlag für neue beschäftigungspolitische Leitlinien für die überwiegende Mehrzahl der MS „*too prescriptive*“. Besonders kritisiert wurde die Vielzahl an quantitativen Vorgaben. Es wurde im Verlaufe der Diskussionen klar, dass die KOM weit reichende und verbindliche Leitlinien haben möchte, die MS wollen mehrheitlich das Gegenteil: nämlich eine wenig interventionistische Prozedur, die ihnen einen großen Spielraum für die Umsetzung einräumt. Auf der anderen Seite tritt kein MS mehr auf, ein ambitioniertes Konzept einer europäischen Beschäftigungsstrategie zu fordern – nicht die BRD, nicht S, nicht FIN!

4.3 Ausblick

Angeichts der eben dargestellten, gerade abgeschlossenen Reformdiskussion zum Luxemburg-Prozess muss ein Ausblick realistischerweise düster ausfallen. Die Beschäftigungsstrategie wird mehr noch als in der

Vergangenheit zu einer bürokratischen Übung mit regelmäßigen Berichten verkommen, deren politische Relevanz rasch gegen Null gehen wird. Hält man sich jedoch den tatsächlichen Beitrag dieses Abstimmungsprozesses von Arbeitsmarktpolitiken auf EU-Ebene zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in den vergangenen Jahren vor Augen, dann ist der Schaden möglicherweise nicht so groß. Vielleicht eröffnet der Niedergang des Luxemburg-Prozesses ja auch wieder den Sinn für das Wesentliche. Denn aus der gesamten Arbeit sollte Folgendes hervorgehen: Zentraler Bestandteil einer Beschäftigungsstrategie, die diesen Namen auch verdient, müssen makroökonomische Politiken, müssen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken sein. Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten sind nicht völlig irrelevant; aber: das politische Gewicht, das ihnen gegenwärtig im EU-Diskurs gegeben wird, steht in keinem Zusammenhang zu ihrer realen Bedeutung. Diese irregeleitete Prioritätensetzung ist vielmehr politisch-ideologisch motiviert!

Anmerkungen

- ¹ Eine ausführlichere Darstellung der nachfolgend behandelten Fragestellungen findet sich in Schweighofer (2003).
- ² Es sollte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Ergebnisse in vielen Fällen sehr sensibel auf die Wahl des Beobachtungszeitraumes reagieren.
- ³ Die nachfolgenden Überlegungen fußen auf DG ECFIN (2002a) und DG EMPL (2002a).
- ⁴ Siehe DG EMPL (2002a) 54.
- ⁵ Siehe dazu auch OECD (2003) 7.
- ⁶ Die Literatur zur NAIRU füllt mittlerweile Bibliotheken: Eine ausführliche Darstellung des Konzeptes und von Fragen der empirischen Schätzungen der NAIRU finden sich in Layard et al. (1991), Pichelmann (1993), OECD (1996a-d), OECD (2000a-d); aktuelle NAIRU-Schätzungen sind in DG ECFIN (2000), Denis et al. (2002) für die EU und in Turner et. al. (2001) für die OECD publiziert worden; eine kritische Diskussion zum Konzept der NAIRU ist zu finden in den Beiträgen des Journal of Economic Perspectives, Winter 1997, Ball (1996) und Schulmeister (1998).
- ⁷ Siehe beispielsweise Pichelmann (1993a), 9.
- ⁸ Diese werden ausführlich in OECD 1996 (b, c) und OECD (2000c) behandelt.
- ⁹ Beispielsweise werden in OECD (2000d), Figure 2, geschätzte Standardfehler für die EURO-NAIRU in der Größenordnung von +/- 1%-punkt angegeben. DG ECFIN (2000), Table 2, p. 13, weist sogar noch größere 90%-Konfidenzintervalle aus: für die NAIRU in der BRD z. B. streut die Punktschätzung der NAIRU (8,8%) von 6,8% bis 10,7%, für AUT streut der Wert (4,3%) von 2,4% bis 6,2%.
- ¹⁰ Siehe zur Diskussion der Beveridge-Kurve beispielsweise Christl (1987), Blanchard/Diamond (1989), Bleakley/Fuhrer (1997) und Nickell et. al. (2001).
- ¹¹ Siehe beispielsweise OECD (1993a, 2002), Machin/Manning (1999), NEI (2000), DG EMPL (1997). Karr (2002) weist darauf hin, dass durch die meist verwendete Stichtagsbetrachtung (gezählt wird die Vormerkdauer, d.h. die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit, zu einem bestimmten Stichtag; erst später abgeschlossene Langzeitarbeitslosigkeitsepisoden bleiben unberücksichtigt) das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit erheblich unterschätzt wird.

- ¹² Im Zeitraum 1983-2001 betrugen die Schwankungen, gemessen am Variationskoeffizienten, bei der ALq 0,11, bei der LZAq 0,15 und beim LZAA 0,07, d. h. die Langzeitarbeitslosenquote schwankt sogar stärker als ALq, LZAA schwächer.
- ¹³ Siehe beispielsweise DG EMPL (2002a), IMF (2001), Marterbauer/Walterskirchen (2000), Gordon (1997).
- ¹⁴ Siehe beispielsweise Gros/Hefeker (1999) und Pichelmann (2000).
- ¹⁵ Pichelmann verwendet an Stelle der Arbeitsproduktivität eine Maß für die Arbeitseffizienz und er berücksichtigt eine dämpfende Wirkung der Arbeitslosigkeit auf das Reallohnwachstum. In manchen Ländern, wie NL, DK, ITA und SWE hat sich der wage gap in den 90er Jahren deutlich in den negativen Bereich hinein entwickelt; siehe Pichelmann (2000), Chart 7-11; IMF (2001) kommt zu sehr ähnlichen Ergebnissen.
- ¹⁶ Siehe dazu die ähnlich lautende Einschätzung in de la Porte/Pochet (2002) 14. Neben den Analysen der KOM finden sich nur vereinzelt Bewertungen der Umsetzung der NAPs, beispielsweise in: Goetschy (1999, 2001), Aust (2000), de la Porte/Pochet (2002).
- ¹⁷ De la Porte/Pochet (2002) 18.
- ¹⁸ Zur Illustration seien einige Zitate angeführt: „BRD – *Some adjustment to active labour market policies have been carried out since the end of 1998, reflecting both priorities of the new government and the EES ...*“; „NL – *The paradigm shift in the approach towards employment, participation and activation precedes the EES (Wassenaar)*“; „AUT – *The EES is seen as a confirmation of national policy in which employment related issues were already prioritised. The Austrian approach is therefore marked more by continuity with gradually increasing priority for employment issues*“; „SWE – *A large segment of ALMP policies advocated by the Guidelines existed already in Sweden in 1997*“. Siehe DG EMPL (2002b) 43-48.
- ¹⁹ De la Porte/Pochet kommen zu einem ähnlichen Ergebnis: „*The case studies illustrate that for some issues, national policy takes absolutely no account of European employment policy. In other cases, national and European policies coincide, while in others, the European policy line has helped change the direction of national policy*“; de la Porte/Pochet (2002) 18.
- ²⁰ Eine ausführlichere Darstellung der Umsetzungsbemühungen der EU-MS bzw. von AUT findet sich in Schweighofer (2003).
- ²¹ Siehe Council (1998), Guidelines 1-3 bzw. Council (2002), Guidelines 1 und 2.
- ²² Siehe Council (2002) 64 und 67.
- ²³ DG EMPL (2002b) 143.
- ²⁴ COM (2002a) 39.
- ²⁵ Zur Definition der drei Indikatoren siehe Carone/Salomäki (2001) 41, 54.
- ²⁶ Die nachfolgenden Daten entstammen DG EMPL (2002b), Chapter IV, Figure 5, p. 139.
- ²⁷ Siehe Österreichische Bundesregierung (1998, 1999a, b, 2000, 2001 und 2002).
- ²⁸ Siehe Campbell (2000) und Huber (2001) als zwei Beispiele ansonsten seltener Bewertungen der österreichischen TEPs.
- ²⁹ Siehe COM (2002a), Chapter 3.5., pp.96 und DG EMPL (2002b), Chapter IV, pp.123.
- ³⁰ Beim HP-Filter handelt es sich um einen zweiseitigen, linearen Filter, der zu einer Zeitreihe y_t eine geglättete Reihe y_t^* ermittelt. Der notwendigen Festlegung der Glättungsfaktoren haftet ein gewisses Maß an Willkür an, ein Umstand, der vielfach zu Kritik am HP-Filter führte.
- ³¹ DG EMPL (2002a) 76f., zeigt zudem eine recht heterogene Entwicklung für die einzelnen MS: Während die zyklisch bereinigte BQ in E, IRL, LUX, NL in vielen Jahren mit etwa 1% stieg, stagnierte sie in AUT und interessanterweise auch in UK und SWE in den letzten Jahren.
- ³² Die EU kommt an mehreren Stellen zu dem Ergebnis, dass etwa die Hälfte der Verbesserungen am Arbeitsmarkt struktureller, die andere Hälfte zyklischer Natur sei; siehe DG

ECFIN (2002b) 102 oder auch DG ECFIN (2002a) 100. Die OECD scheint in den Schlussfolgerungen etwas vorsichtiger: „*It is difficult to assess the relative importance of cyclical and structural factors in the improvement in labour market performance during the past decade. Nonetheless, the preponderance of the evidence suggests that a considerable share of the progress observed is structural in nature and, potentially sustainable.*“ siehe OECD (2003) 5.

³³ Siehe beispielsweise Orlandi/Pichelmann (2000).

³⁴ Siehe Hofer (2000).

³⁵ Wie der Autor anmerkt, handelt es sich dabei um Netto-Effekte der NAP-Maßnahmen, da implizit bereits um Substitutions- und Verdrängungseffekte kontrolliert wurde. Dies unterscheidet diese Methode von traditionellen Evaluationsstudien zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

³⁶ Die von Salgado verwendeten Zahlen zeigen für die 20 OECD-Länder insgesamt eine kontinuierliche Erhöhung der Ersatzquote in der Arbeitslosigkeit von 16,3% (1960) auf 29,7% (1995). Interessanterweise weisen einige Länder mit schlechter Arbeitsmarktpformance, wie die BRD und B, eine sinkende, Länder mit guter Performance (wie DK und FIN) hingegen eine steigende Ersatzquote auf. Dieser Umstand wirft ein bezeichnendes Licht auf die Aussagekraft dieses häufig verwendeten Indikators in Bezug auf die Performance am Arbeitsmarkt.

³⁷ Siehe OECD (1994) und für Bewertungen der Umsetzung bzw. Evaluierung der Wirkungen OECD (1997, 1999a und 1999b).

³⁸ Wie in OECD (1999a, Chapter 2, insbes. Figure 2.7., p. 56 und Anhang B.2, p. 175ff) ausführlich dargelegt, bemüht sich die OECD, einigermaßen verlässliche Indikatoren für die Umsetzung der Jobs Strategy zu finden. Die Reichweite und Bedeutung der einzelnen Empfehlungen werden ebenso berücksichtigt (durch unterschiedliche Gewichtungungen), wie das Ausmaß an Arbeitsmarktp Problemen vor Beginn der Strategie bzw. vor 1994 eingeleitete Reformschritte. Dennoch bleibt natürlich auch diese „*Follow-through rate*“ mit einem gewissen Ausmaß an Subjektivität behaftet.

³⁹ Siehe DG EMPL (2002b).

⁴⁰ Ebd. 98-100.

⁴¹ Ebd. 123-145.

⁴² Siehe Synthesis (2002).

⁴³ Die Untersuchung arbeitet zum Teil mit einer Begrifflichkeit, die nicht immer leicht nachvollziehbar ist. Zudem werden Ergebnisse präsentiert, deren Entstehungsgeschichte ebenfalls schwer nachvollziehbar ist bzw. die manchmal „*wie vom Himmel gefallen*“ erscheinen. Daher sind an manchen Stellen methodische Zweifel an den Ergebnissen angebracht.

⁴⁴ Die Wachstumseffekte wurden von Synthesis auf Grund von zusätzlicher Bruttowertschöpfung in den von den Beschäftigungsausweitungen betroffenen Branchen errechnet. Bei der Ermittlung des NAP-Beitrages zum Neugründungsgeschehen wurde jedoch ein besonders kruder Schluss gezogen: Der gesamte Anstieg der Gründungsquoten von 7,14% (1998) auf 8,18% (2000) wurde dem NAP zugerechnet (ohne beispielsweise die Verbesserung des konjunkturellen Hintergrundes oder andere Faktoren zu berücksichtigen).

⁴⁵ Die Literatur zur Evaluationsforschung ist äußerst umfangreich. Einen guten Überblick geben beispielsweise EPC (2002), Heckman et. a. (1999), Schmid et. al. (1996), OECD (1996e) und OECD (1993b).

⁴⁶ Calmfors (1994), OECD (1993b) und EPC (2002) nennen die verschiedenen Effekte.

⁴⁷ Als Beispiele seien OECD (1993b), Calmfors (1994), Calmfors/Lang (1995) und Scarpetta (1996) angeführt; ein aktuellerer Überblick findet sich in EPC (2002).

⁴⁸ Für einen Überblick siehe beispielsweise EPC (2002) und OECD (1996e).

⁴⁹ EPC (2002) 15.

⁵⁰ Siehe COM (2002b, c) und COM (2003).

Literatur

- Aust, Andreas, „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 29/3 (2000) 269-283.
- Ball, Laurence, Disinflation and the NAIRU (=NBER Working Paper 5520, Washington, D. C., 1996).
- Blanchard, Oliver; Diamond, Peter, The Beveridge Curve, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1989) 1-76.
- Bleakley, Hoyt; Fuhrer, Jeffrey C., Shifts in the Beveridge Curve, Job Matching and Labor Market Dynamics, in: New England Economic Review (Sep./Oct. 1997) 3-19.
- Calmfors, Lars, Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies 22 (Spring 1994) 7-47.
- Calmfors, Lars; Lang, Harald, Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programms in a Union Wage-Setting Model, in: The Economic Journal 105 (1995) 601-619.
- Campbell, Mike, Lokale Partnerschaften in Österreich. Eine Studie im Rahmen des LEED-Programmes der OECD (Wien 2000).
- Carone, G.; Salomäki, A., Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU, in: Economic Papers 160 (GD ECFIN, Brüssel 2001).
- Christl, Josef, Steigt die strukturelle Arbeitslosigkeit, in: Die Dynamik des Arbeitsmarktes (=Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 19 (BMAS, Wien 1987) 107-147.
- COM, Assessment of the implementation of the 2002 Employment Guidelines (=Supporting Document to the Joint Employment Report 2002, SEC (2002) 1204, Brüssel 2002a).
- COM, Taking Stock of five Years of the European Employment Strategy (=Communication from the Commission, COM (2002) 416 final, Brüssel 2002b).
- COM, Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Co-Ordination Cycles (=COM (2002) 487 final, Brüssel 2002c).
- COM, The future of the European Employment Strategy: A Strategy for full employment and better jobs for all (=COM (2003) 6 final, Brüssel 2003).
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 15 December 1997 on guidelines for Member States' employment policies for the year 1998 (=OJ C 30, 28 01 1998, Brüssel 1998) 1-5.
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 18 February 2002 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002 (=OJ L 60, 01 03 2002, Brüssel 2002) 60-69.
- de la Porte, Caroline; Pochet, Philippe (Hrsg.), Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination (SALTSA – Joint Programme for Working Life Research in Europe, Brüssel 2002).
- Denis, Cécil; McMorow, Kieran; Röger, Werner, Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member States and the US (=European Commission, Economic Papers 176, Brüssel 2002).
- DG ECFIN, Nairu Estimates for the EU's Member States – Note for the Economic Policy Committee (=ECFIN/243/00-EN, Brüssel 2000).
- DG ECFIN, The EU Economy: 2001 Review. Investing in the future, in: European Economy 73 (November 2001).

- DG ECFIN, The cyclical behaviour of unemployment, in: *Economic Forecasts*, Spring 2002, Chapter 5 (Brüssel 2002a) 97-101.
- DG ECFIN, Structural reforms in labour and product markets and macroeconomic performance in the EU, in: *European Economy* 6 (November 2002b) 73-134.
- DG EMPL, Langzeitarbeitslosigkeit (Brüssel 1997).
- DG EMPL, Employment in Europe 2001 – Recent Trends and Prospects (Brüssel 2001).
- DG EMPL, Structural Changes in the European Labour Market, in: *Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects*, Chapter 2 (Brüssel 2002a) 47-78.
- DG EMPL, Impact Evaluation of the European Employment Strategy. Technical Analysis (Brüssel 2002b).
- EPC, A Review of Evaluations of the Effectiveness of ALMPs – A Background to the ongoing Evaluation of the European Employment Strategy (Brüssel 2002).
- Goetschy, Janine, The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: *European Journal of Industrial Relations* 5/2 (1999) 117-137.
- dies., The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?, in: *Industrial Relations Journal* 32/5 (2001) 401-418.
- Gordon, Robert J., Is there a trade-off between unemployment and productivity growth, in: Snower, Denise; de la Dehesa, Guillermo (Hrsg.), *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market* (1997) 433-466.
- Gros, Daniel; Hefeker, Carsten, Arbeitskosten und Lohnpolitik in der EWU (=Arbeitspapier im Auftrag des Europäischen Parlaments, Luxemburg 1999).
- Heckman, James J.; Lalonde, Robert J.; Smith, Jeffrey A., The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: Ashenfelter, Orley C.; Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Volume 3A (Amsterdam 1999) 1865-2097.
- Hofer, Helmut, Eine makroökonomische Abschätzung der Effekte des NAP mittels ökonometrischer Techniken, in: Wifo; IHS, *Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Jahr 1999* (Wien 2000) 30-36.
- Huber, Peter, Territorial Employment Pacts in Austria (=Discussion Paper presented at the Peer Review meeting „Territorial Employment Pacts, Austria“, Wien, 10.-11. Mai 2001, www.pakte.at/rahmendokumente.html (peer review/independent expert's paper)).
- IMF, Selected Euro-Area Countries: Rules-Based Fiscal Policy and Job Rich Growth in France, Germany, Italy, and Eain – Report with Supplementary Information (=Country Report No. 01/203, Washington, D. C., 2001).
- Karr, Werner, Zur Definition von Langzeitarbeitslosigkeit oder: messen wir wirklich, was wir messen wollen? in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), *IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (=Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250 (2002) 107-119).
- Layard, Richard; Nickell, Stephen; Jackman, Richard, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market* (New York 1991).
- Machin, Stephen; Manning, Alan, The Causes and Consequences of Longterm Unemployment in Europe, in: Ashenfelter, Orley; Card, David (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Volume 3C (Amsterdam 1999) 3085-3139.
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit (=Wifo-Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 2000).
- NEI, Long-term Unemployment Benchmarking Study. Final Report for the European Commission (Rotterdam 2000).
- Nickell, Stephen; Nunziata, Luca; Ochel, Wolfgang; Quintini, Glenda, The Beveridge Curve. Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s (=Paper presented by Stephen Nickell at a Conference of the Bank of Portugal (3. Juni 2001), www.bankofengland.co.uk/Eeeches/Eeech133.pdf).
- OECD, Longterm Unemployment: Selected Causes and Remedies, in: *OECD Employment*

- Outlook (Paris 1993a) 83-117.
- OECD, Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects, in: OECD Employment Outlook (Paris 1993b) 39-80.
- OECD, The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies (Paris 1994).
- OECD, The NAIRU: Concept, Measurement and Policy Implications (=ECO/CPE/WP1(96)7, Paris 1996a).
- OECD, ANNEX 1: The Quantitative Importance of the NAIRU Determinants (=ECO/CPE/WP1(96)7/ANN1, Paris 1996b).
- OECD, ANNEX 2: Methods of Estimating the NAIRU (=ECO/CPE/WP1(96)7/ANN2, Paris 1996c).
- OECD, ANNEX 3 (=ECO/CPE/WP1(96)7/ANN3, Paris 1996d).
- OECD, Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies (=DEELSA/ELSA(96)4, Paris 1996e).
- OECD, Implementing the Jobs Study: Member Countries' Experience (Paris 1997).
- OECD, The OECD Jobs Study: Assessing Performance and Policy (Paris 1999a).
- OECD, Labour Market Performance and the OECD Jobs Strategy, in: OECD Economic Outlook (Paris 1999b).
- OECD, The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment (=ECO/CPE/WP1(2000)2 Paris 2000a).
- OECD, Annex 1: Tables and Figures (=ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN1/CORR1, Paris 2000b).
- OECD, Annex 2: Estimating a Time Varying NAIRU across 21 OECD Countries (=ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN2, Paris 2000c).
- OECD, Revised OECD Measures of Structural Unemployment (=ECO/CPE(2000)18, Paris 2000d).
- OECD, Employment Outlook (Paris 2001).
- OECD, The Ins and Outs of Longterm Unemployment, in: OECD Employment Outlook, Chapter 4 (Paris 2002) 187-243.
- OECD, Is there Evidence of a Structural Improvement in OECD Labour Market Performance over the past Decade? Draft Chapter 1, Employment Outlook 2003 (=DELSA/ELSA/WP5(2003)1, Paris 2003).
- Orlandi, Fabrice; Pichelmann, Karl, Disentangling Trend and Cycle in the EUR-11 Unemployment Series. An Unobserved Component Modelling Approach (=Economic Papers (DG ECFIN) No 140, Brüssel 2000).
- Österreichische Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 15. April 1998).
- dies., Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 18. Mai 1999a).
- dies., Umsetzungsbericht 1999 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Juni 1999b).
- dies., Umsetzungsbericht 2000 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Mai 2000).
- dies., Umsetzungsbericht 2001 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 24. April 2001).
- dies., Umsetzungsbericht 2002 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Mai 2002).
- Pichelmann, Karl, Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den OECD-Staaten aus österreichischer Sicht (=Studie im Auftrag des BMF, Wien 1993).
- dies., Monitoring Wage Developments in EMU (=Paper presented at the OeNB-Workshop „Wage Bargaining within“ EMU, Wien, Oktober 2000).
- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1999 (für den ER von Helsinki, Dezember 1999) (=13606/99 (ADD 1), SOC 438 ECOFIN 268, Brüssel 1999).

- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 2000 (für den ER von Nizza, Dezember 2000) (=12909/00 COR 1 (en), COR 2, ADD 1, ADD 1 COR 1 (en), SOC 402 ECOFIN 311, Brüssel 2000).
- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 2002 (für den ER von Kopenhagen, Dezember 2002) (=14378/02 SOC 523 ECOFIN 378, 14167/02 SOC 509 ADD 8 + REV 1, Brüssel 2002).
- Salgado, Ranil, Impact of Structural Reforms on Productivity Growth in Industrial Countries (=IMF Working Paper WP/02/10, Washington, D. C., 2002).
- Scarpetta, Stefano, Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, in: OECD Economic Studies 26 (1996) 43-98.
- Schmid, Günther; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation (Cheltenham, Vermont, 1996).
- Schulmeister, Stefan, Das NAIRU-Konzept der OECD (=Wifo Monographien 7, Wien 1998).
- Schulweighofer, Johannes, Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 84, Wien 2003).
- Synthesis, Die Wirkungen der österreichischen Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1998-2002, erstellt im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Wien 2002).
- Turner, Dave; Boone, Laurence; Giorino, Claude; Meacci, Mara; Rae, Dave; Richardson, Pete, Estimating the Structural Rate of Unemployment for the OECD Countries, in: OECD Economic Studies 33 (2001) 171-216.

Zusammenfassung

Im vorliegenden zweiten Teil der Arbeit wird versucht, die Frage nach dem Beitrag der europäischen Beschäftigungsstrategie zur unbestreitbaren Verbesserung der Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten zu beantworten. Im Kern können die Überlegungen in den vier Unterabschnitten als Variation zum Thema „Strukturelle Arbeitslosigkeit oder der Einfluss des Wachstums bzw. von Strukturreformen auf die Entwicklung der Arbeitsmärkte“ gelesen werden. Zunächst wird eine möglichst exakte Beschreibung der Änderung in der Arbeitsmarktpfomananz gegeben: Waren die Verbesserungen zyklischer oder struktureller Natur? Danach werden die Umsetzungsbemühungen der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Luxemburg-Prozesses im Detail analysiert – offensichtlich wurden mit diesem Verfahren nur wenige Reformen originär in Gang gesetzt. Dieses Urteil gilt auch für Österreich, dass zwar noch immer eine vergleichsweise günstige Arbeitsmarktlage aufweist, aber mit einer fehlenden Dynamik über den Zeitraum 1998-2002 konfrontiert ist. Schließlich zeigen Zerlegungen von Arbeitsmarktvariablen in eine zyklische und eine Trend-Komponente, dass aller Wahrscheinlichkeit nach mehr als die Hälfte der Verbesserungen auf den europäischen Arbeitsmärkten auf die guten Wachstumsraten der Jahre 1998-2000 zurückzuführen sind. Dieses empirische Faktum ignorierend sieht der wirtschaftspolitische Hauptstrom jedoch noch immer das Heil in Strukturreformen am Arbeitsmarkt.

Führt der Wohlfahrtsstaat zu mehr Gleichheit?

Vergleichende Analyse von Umfang, Entwicklung und Wirkung von Sozialausgaben in Österreich und anderen OECD-Ländern seit 1960

Franz Prettenthaler, Richard Sturn*

1. Was bewirkt der Sozialstaat: Sozialquoten, Werte und Verteilungseffekte

1.1 Einleitung und Problemstellungen

Eine substanzielle Umverteilung von Einkommen und eine soziale Sicherung, die über den öffentlichen Sektor organisiert wird, hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts in allen entwickelten Marktwirtschaften als prägendes Systemmerkmal etabliert. Angesichts dieser Tatsache ist es ebenso unvermeidlich wie im Sinne problemorientierter Systemreformen wünschenswert, die Entwicklung und Effekte der öffentlichen Mechanismen der Umverteilung kritisch zu analysieren. In den letzten Jahrzehnten bildeten sich diesbezüglich zwei Diskussionsstränge heraus. Der erste Diskussionsstrang entstand im Kontext der auflebenden Konjunktur einer prononciert marktliberalen Ökonomik. Die typischerweise sehr pauschal formulierte Hauptbotschaft dieses sozialstaatskritischen Strangs war, dass Umverteilungspolitik durch zwei Merkmale gekennzeichnet sei: Ineffektivität und unbeabsichtigte Nebenwirkungen. In Bezug auf ihre eigentlichen Ziele, die Stützung der einkommensschwachen Teile der Bevölkerung, sei sie ineffektiv, da die Tätigkeit des öffentlichen Sektors überproportional dem bessergestellten „Mittelstand“ zugute komme. Die unbeabsichtigten Wirkungen reichten von „negativen Arbeitsanreizen“ durch hohe Besteuerung bis zu einer allgemeinen Demoralisierung durch den Versorgungsstaat.¹ Der zweite Diskussionsstrang entwickelte sich im Schnittbereich von Politologie und Soziologie und zielte darauf ab, das Begriffskorsett „Wohlfahrtsstaat“ zugunsten einer kulturell-politisch differenzierenden Betrachtung unterschiedlicher Typen von Wohlfahrtsstaaten aufzulösen.² Dieses Begriffskorsett hatte sich einerseits durch analoge Realtendenzen und andererseits wohl auch durch den alles überschattenden System-

* Erarbeitet im Rahmen des FWF-Forschungsprojekts Nr. P14014-SOZ „Wertewandel und soziale Umschichtung: Österreich im Internationalen Vergleich“ (Projektleiter: Univ.-Prof. Dr. Max Haller).

gegensatz zwischen Ost und West im Kalten Krieg in hinderlicher Weise verfestigt.

Die Art des empirischen Herangehens in diesem Aufsatz ist durch die Vermutung geprägt, dass es trotz ihrer heterogenen ideologischen, werthemäßigen und methodischen Ausgangspunkte zweckmäßig wäre, theoretische Grundeinsichten der beiden oben genannten Stränge zu kombinieren. Die Grundeinsicht der Typisierungsversuche á la Esping-Andersen lautet: Es ist zu erwarten, dass politisch-kulturelle Faktoren (und wohl auch nationale Spezifika in der historischen Entwicklung) reale Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaats haben. Dagegen beruht die theoretische Grundeinsicht des sozialstaatskritischen Diskussionsstrangs auf einem anderen (am pointenreichsten von Karl Marx formulierten) Beinahe-Gemeinplatz moderner Sozialtheorie: In komplexen Systemen ist es sehr wahrscheinlich, dass individuelle und kollektive Handlungen ungeplante Folgen haben, die im Extremfall die handlungsauslösenden Absichten konterkarieren.

Um den realen Gehalt beider Diskussionsstränge etwas differenzierter auszuloten, nutzen wir im Folgenden Daten zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten, die einerseits einen ansehnlichen und für die Entwicklung westlicher Wohlfahrtsstaaten wichtigen Zeitraum abdecken und andererseits auf einer Auswahl von Ländern beruhen, welche im Sinne der Analyse der vorgeschlagenen Sozialstaats-Typen durchaus ausreichend sein dürfte. In diesem Sinn beruht unsere Vorgangsweise auf einer einfachen Kombination von Querschnitt- und Längsschnittinformation. Die Ergebnisse stützen dabei zwei argumentative Stoßrichtungen:

- 1.) Die Pauschalvermutung der Ineffektivität¹ und der perversen Folgen sozialstaatlicher Verteilungspolitik kann nicht bestätigt werden.
- 2.) Die Typisierung á la Esping-Andersen findet sich in den analysierten Daten allenfalls mit sehr großen Einschränkungen. Dies bedeutet nicht, dass die These des Einflusses kultur-politischer Faktoren zurückzuweisen wäre. Es stützt aber die Vermutung, dass der heuristische Wert dieser These im Sinne der Formulierung relevanter Fragen in der Sozialstaats-Forschung erst voll zum Tragen kommen wird, wenn historische Prozesse und deren Eigenheiten (also ungeplante Effekte, Zufälle politisch-ökonomischer Konjunkturen, Pfadabhängigkeiten u. dgl.) systematisch in die Betrachtung einbezogen werden. Ideologische Wertungen setzen sich nicht immer in gleichgerichtetes politisches Handeln um. Politisches Handeln bringt nicht immer jene Konsequenzen, die intendiert waren.

1.2 Der Esping-Andersen-Ansatz

Trotz der im Folgenden skizzierten Mängel waren die vorgeschlagenen Typisierungen von Wohlfahrtsstaaten durch Esping-Andersen in einen so-

zialdemokratischen, konservativen und liberalen Typ bislang zweifellos von erheblichem heuristischen Wert und fruchtbar zur Genese interessanter Fragestellungen. Aber sie sollten – so unser Argument – keineswegs als begriffliche Fixpunkte der weiteren Wohlfahrtsstaats-Forschung betrachtet werden, weil dies ein weiteres hinderliches Begriffskorsett implizieren würde.

In Folge der Arbeiten von Esping-Andersen (1990), welche in groben Zügen auf dem Ansatz von Titmuss (1974) basiert, existiert eine reichhaltige und ausdifferenzierte soziologische Literatur, welche die Typisierung von „Sozialstaaten“ nach den ideologischen Kategorien „liberal“, „konservativ“ bzw. „sozialdemokratisch“ verwenden oder kritisieren. Eine methodisch einwandfrei abgesicherte Rekonstruktion der – von willkürlichen Informationsreduktionen gekennzeichneten – Einteilung von Esping-Andersen aus den Originaldaten ist bisher, so weit wir sehen, nicht gelungen. Obinger und Wagschal (1987) zeigen, dass die Reduktion der Anzahl von Wohlfahrtsstaatstypen auf drei, wie bei Esping-Andersen, durch die Verwendung von ordinalen Skalen für die einzelnen Merkmale der verglichenen Staaten bewirkt wurde. Esping-Andersens qualitatives Ergebnis war offenbar nur unter der Voraussetzung zu diagnostizieren, dass in Teilen des Datenmaterials kardinal miteinander vergleichbare Information eigentlich unbegründet zunächst auf bloße Rangordnungen dieser Merkmalsausprägungen reduziert wurden, um diesen Rangplätzen aber anschließend willkürlich Punkte zuzuweisen und in der Cluster-Analyse zu verwenden. Obinger und Wagschal haben gezeigt, dass eine Rückkehr zur ursprünglichen Datenbasis eigentlich fünf Cluster hervorbringt, wobei Teile der beiden Ländergruppen, die laut Esping-Andersen dem sozialdemokratischen bzw. konservativen Wohlfahrtsstaatsregime angehören, nun zu einem „europäischen Cluster“ zusammengefasst werden und Australien und Neuseeland als „radikaler Wohlfahrtsstaat“ klassifiziert werden können. Lediglich die nordische Trias Schweden, Norwegen und Dänemark kann nach dieser Methode als sozialdemokratisch von diesem „europäischen Sozialversicherungsstaat der politischen Mitte“ getrennt werden, dem sonst nur Frankreich, Italien und Österreich nicht angehören und welche als konservative Wohlfahrtsstaaten ausgewiesen werden. Borchert (1998) weist des weiteren nach, dass die Erklärung, wie es zur Bildung der von Esping-Andersens behaupteten Wohlfahrtsstaatsmodelle gekommen sei, auch historisch nicht zu überzeugen vermag, und dynamische Aspekte der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten sowie Pfadabhängigkeiten gänzlich außer Acht lässt.

Dies mag als *pars pro toto* für die vielfältigen Kritikpunkte an der Arbeit von Esping-Andersen dienen. Zur weiteren Orientierung sei auf die kritischen Beiträge im Sammelband von Lessenich und Ostner (1998) hingewiesen.

Es soll hier zunächst nicht der Versuch unternommen werden, Höhe und Art der Sozialausgaben mit politisch-ideologischen Variablen zu erklären, sondern nur deren Dynamik im langfristigen Vergleich darzustellen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden wir im folgenden Abschnitt Ländergruppen bilden. Die Grundlage dafür werden jedoch ausschließlich die Sozialleistungsquote (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) bilden, und zwar der Anteil von staatlichen und verpflichtenden privaten Sozialausgaben, welche nach dem Befund der OECD (2002) umverteilende Wirkung besitzen. Legen wir diese eine Variable zugrunde, ergeben sich fünf stabile Länder-Cluster.

In Abschnitt 3 und Abschnitt 4 wenden wir uns jener Thematik zu, die im Zentrum des sozialstaatskritischen Diskussionsstrangs steht. Ein Hauptaspekt dieser Thematik ist die Frage, inwieweit Sozialausgaben jenes Ziel, das bei aller Heterogenität von Werten, von Ideologien und geschichtlicher Spezifika ein wesentlicher Bestandteil ihrer Rechtfertigung ist, und zwar ökonomische Gleichheit herzustellen, auch tatsächlich erreichen helfen. Dieser Frage werden wir uns im Abschnitt 3 widmen. Wem allerdings die Gleichheitstendenz als sozialstaatliches Ziel zu allgemein erscheint, wird in Abschnitt 4 einige Befunde im Hinblick auf die Frage „Können Sozialausgaben Armut verhindern?“ finden. Denn gerade vor dem Hintergrund der Esping-Andersen-Debatte könnte man argumentieren, dass nicht eine egalitäre Tendenz der Verteilungspolitik, sondern Armutsbekämpfung der größte gemeinsame Nenner der verschiedenen „Wohlfahrtsstaatsphilosophien“ sei.

2. Darstellung und Analyse der Sozialausgaben von 1960-1997

Bevor wir uns einer umfassenden Darstellung der Entwicklung und des Niveaus von Sozialausgaben zuwenden, gilt es einige Definitionen zu klären. Nachdem wir Daten der OECD verwenden, ist es angebracht, sich auch die Definition aus OECD (2000a), S. 9 vor Augen zu führen (Übersetzung F. P.):

„Unter sozialen Ausgaben versteht man die Zurverfügungstellung von Leistungen und finanziellen Beiträgen an Haushalte und Individuen durch öffentliche (und private⁴) Institutionen mit dem Ziel, diese Haushalte und Individuen in Lebensumständen, welche deren Wohlfahrt negativ beeinträchtigen, zu unterstützen, unter der Bedingung, dass diese Beihilfen weder eine direkte Zahlung für ein bestimmtes Gut oder eine Dienstleistung darstellen noch für individuelle Verträge oder Transfers. Solche Beihilfen können Geldtransfers oder die direkte Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen („in kind“) sein.“⁵

2.1 Betrachtung der Bruttosozialausgaben

Bisher war es üblich, bei internationalen Vergleichen des Ausgaben-niveaus von Sozialstaaten die Bruttosozialleistungsquote heranzuziehen, d. h. Steuern auf Transferleistungen bzw. indirekte Steuern auf den Kon-

sum mit Einkommen aus Transferleistungen nicht zu berücksichtigen. Dadurch wurden die Nettoausgaben der einzelnen Staaten meist überschätzt. In einzelnen Fällen kann es auch zu einer Unterschätzung der staatlichen Sozialleistungen durch die Messung der Bruttonsozialleistungen kommen, wenn ein Land wie die USA beispielsweise das Steuersystem offensiv einsetzt, um Sozialpolitik zu betreiben. Auch die oben erwähnten Versuche, Ländergruppen von unterschiedlichen Sozialstaatstypen zu bilden, verwenden, so sie derartige Zahlen überhaupt heranziehen, ein Bruttokonzept. So werden auch hier zunächst Bruttonsozialleistungen (gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) verwendet, um die Sozialleistungsquote im Zeitablauf zu vergleichen.

Tabelle 1 stellt zunächst die Bruttonsozialausgaben des Jahres 1985 dar, dem Jahr, in welchem in den meisten Ländern das Niveau der Sozialausgaben noch in etwa der in den siebziger Jahren stark angestiegenen Ausgabenhöhe entsprach, wie man in Abbildung 1 leicht erkennen kann. Die Länder sind nach dem Ausgabenniveau dieses Jahres geordnet und mithilfe einer *Cluster*-Analyse anhand dieses einfachen Merkmals in fünf Gruppen eingeteilt. Die Anzahl von fünf wurde mit Hinblick auf die Ergebnisse von Obinger und Wagschal (1987), welche fünf Gruppen identifizieren, gewählt. In den hier präsentierten Daten kommt die Türkei als eindeutiger Datenausreißer nach unten hinzu. Die Zuordnung der einzelnen Länder zu diesen Gruppen ist bemerkenswerterweise völlig stabil im Hinblick auf unterschiedliche Verfahren und Distanzmaße in der *Cluster*-Analyse. Länder, für welche 1985 noch keine Daten existieren, wurden jener Gruppe zugeordnet, der sie laut ihrer Sozialquote von 1997 zugehören. Auffallend ist auch, dass die erste Gruppe mit dem höchsten Ausgabenniveau im Jahr 1985 nicht, wie man erwarten würde, nur aus den skandinavischen Ländern besteht; Belgien und die Niederlande hatten in etwa das gleiche Ausgabenniveau wie Dänemark. Finnland und Norwegen belegen hingegen nur die Plätze 9 bzw. 13.

Die Spalten für 1990 und 1997 enthalten auch Angaben über die Rangveränderung gegenüber dem zuletzt betrachteten Zeitraum. Die auffallendsten Rangveränderungen sind der „Absturz“ der Niederlande und von Belgien von 1985 bis 1997 um jeweils rund zehn Ränge; in den 90er Jahren gab es dort massive Reformen im Sozialbereich, die Sozialausgaben wurden um rund drei Prozentpunkte zurückgeschraubt.

Frankreich, welches in den gängigen Einordnungen durchwegs als konservativer Wohlfahrtsstaat gilt, hat im selben Zeitraum die Sozialleistungen ausgebaut und gehört heute zu den Ländern mit den höchsten Sozialausgaben. Interessant dabei ist, dass sich dieser Anstieg nahezu ausnahmslos bis 1993 abgespielt hat, seither ist das Ausgabenniveau erstaunlich stabil (siehe auch Tabelle 2 und Anhang). Die jüngsten Reformen, etwa im Gesundheitswesen, wo nun auch Erwerbslose einen Versi-

Tabelle 1: Bruttosozialausgaben von 26 OECD Ländern 1985-1997

Land	1985			1990				1997			
	% am BIP	Rang	Gruppe	% am BIP	Rang	Veränd.	Gruppe	% am BIP	Rang	Veränd.	Gruppe
Schweden	31,1	1	1	32,18	1	0	1	33,67	1	0	1
Niederlande	29,0	2	1	29,49	2	0	1	25,86	10	-8	2
Belgien	28,2	3	1	26,72	6	-3	1	25,11	12	-6	2
Dänemark	28,1	4	1	29,01	3	1	1	30,85	2	1	1
Frankreich	27,0	5	2	26,91	5	0	1	29,64	3	2	1
Deutschland	25,9	6	2	24,51	9	-3	2	27,75	5	4	2
Österreich	25,3	7	2	25,13	8	-1	2	26,25	9	-1	2
Luxemburg	23,7	8	2	22,56	11	-3	2	23,87	13	-2	2
Finnland	23,4	9	2	25,15	7	2	2	29,49	4	3	1
Irland	22,9	10	2	19,38	16	-6	3	17,9	22	-6	4
Polen	nv	nv	nv	16,19	20	nv	4	25,85	11	9	2
Italien	21,4	11	3	24,02	10	1	2	26,85	7	3	2
Großbritannien	21,2	12	3	19,7	15	-3	3	21,93	15	0	3
Norwegen	20,0	13	3	27,16	4	9	1	26,45	8	-4	2
Neuseeland	19,4	14	3	22,53	12	2	2	20,7	17	-5	3
Spanien	18,7	15	3	19,98	14	1	3	20,88	16	-2	3
Schweiz	18,2	16	3	19,34	17	-1	3	27,21	6	11	2
Griechenland	17,7	17	3	21,99	13	4	2	22,19	14	-1	3
Kanada	16,6	18	3	17,79	19	-1	3	16,95	23	-4	4
Tschechien	nv	nv	nv	18,18	18	nv	3	19,77	18	0	3
Island	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	19,2	20	nv	3
USA	14,1	19	4	14,73	22	-3	4	16,54	24	-2	4
Australien	13,9	20	4	14,97	21	1	4	19,25	19	2	3
Portugal	11,9	21	4	14,31	23	-2	4	19,06	21	2	3
Japan	11,5	22	4	11,47	24	-2	5	14,76	25	-1	4
Türkei	4,4	23	5	7,61	25	-2	5	10,04	26	1	5

Quelle: OECD (2000), eigene Berechnungen.

cherungsschutz genießen, konnten sich in diesen Zahlen allerdings noch nicht niederschlagen. Gerade die zuletzt genannte Maßnahme zeigt aber, wie problematisch die statische Zuordnung von Esping-Andersen ist, wonach der französische Wohlfahrtsstaat vor allem auf Statuserhalt bedacht sei, Versicherungsschutz für Erwerbslose ist gerade ein Abgehen von diesem Prinzip. All dies ist ein Indiz dafür, wie schnell und tiefgreifend der Wandel ist, dem die westlichen Wohlfahrtsstaaten auch heute noch ausgesetzt sind.

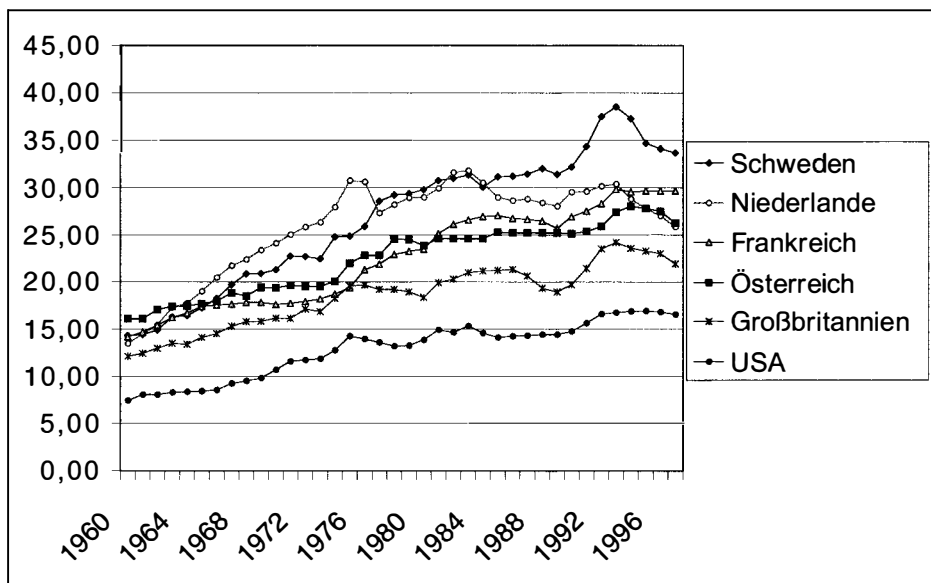
Die anderen von Esping-Andersen als konservativ bezeichneten Wohlfahrtsstaaten Deutschland und Österreich liegen stabil in der Gruppe mit den zweithöchsten Sozialausgaben, auch Italien schließt in den 90er Jahren wieder in diese Gruppe auf. Jüngste Reformen in Österreich, das meist als der Prototyp eines konservativen Wohlfahrtsstaates schlechthin genannt wird,⁶ werden von diesen Zahlen noch nicht abgebildet. Es wird aber aufmerksam zu verfolgen sein, wie sich diese Reformen, welche einige der bisher stärker auf Statuserhalt abzielenden sozialen Sicherungssysteme durch tendenziell egalitäre Varianten ersetzen (Abfertigung neu, Angleichung der Pensionssysteme) bzw. das bestehende, vergleichsweise egalitäre System der Familienförderung in diese Richtung weiter ausbauen (Kindergeld),⁷ sich längerfristig auf das Sozialausgabenniveau auswirken werden.

Die Frage, ob berufsgruppenspezifische Sicherungssysteme oder stärker egalitäre letztlich teurer sind, könnte anhand dieser Zahlen, wenn nicht beantwortet, so doch – im Hinblick auf die genauere Ausrichtung weiterer empirischer Forschungen – präzisiert werden. Freilich geht es auch immer um die konkrete Ausgestaltung dieser Reformen, die in der letzten Gesetzgebungsperiode tendenziell eher restriktiv war, insbesondere wenn auf eine Nettobetrachtung übergegangen wird, die im Falle der Unfallrentenbesteuerung eine de facto Absenkung bisheriger Ausgabenniveaus für einen bestimmten Empfängerkreis ausweisen würde.⁸ Abschnitt 2.2 wird diese Betrachtungsweise einführen, leider liegen aber keine diesbezüglich vergleichbaren Zahlen für Österreich vor.

Wenden wir unsere Aufmerksamkeit nun der längerfristigen Entwicklung der Sozialausgabenniveaus in Abbildung 1 zu. Der Übersichtlichkeit halber ist hier nur je ein Land der vier Ländergruppen dargestellt, und zwar wurden jene Länder ausgewählt, welche in Tabelle 1 über die Jahre stabil jeweils nur einer Gruppe zugeordnet wurden. Es sind dies in der Reihenfolge abnehmender Sozialausgaben: Schweden, Österreich, Großbritannien und die USA. Auch betrachtet über den längeren Horizont von 1960 bis 1997 änderte sich an der relativen Position dieser vier Länder nichts, außer dass Österreich in den frühen 60er Jahren eine höhere Sozialquote als Schweden aufwies. Als Beispiele von Ländern, die im Verhältnis zu den anderen Wohlfahrtsstaaten ihre Leistungen massiv einge-

schränkt bzw. ausgebaut haben, wurden auch die Niederlande und Frankreich in das Diagramm aufgenommen.

Abbildung 1: Bruttonetzausgaben ausgewählter OECD Länder 1960-1997



Quellen: OECD (1985), OECD (2000), eigene Berechnungen.

Bei den Niederlanden fällt auf, dass es drei markante Phasen der Einschränkung von Sozialausgaben gibt, und zwar 1977-1979, 1984-1989 und 1994-1997. In diese Zeiten fallen auch Rücknahme von Zahlungsströmen zu sozialen Zwecken in absoluten Zahlen, nicht nur relativ zum Bruttoinlandsprodukt. Sehr diskontinuierlich verläuft auch die massive Ausweitung des französischen Sozialsystems, die wesentlichen Anstiege der Sozialquote finden 1976, 1981, 1990 und 1993 statt.

Allen dargestellten Ländern ist ein langfristiger Trend zur Steigerung von jenem Anteil des Bruttoinlandsproduktes gemein, der zur sozialen Absicherung der Bürger dient. Lediglich für die Niederlande deuten die Daten darauf hin, dass dieser langfristige Trend zu einem Ende gekommen sein könnte. Die Bemühungen aller Regierungen, in den neunziger Jahren die Sozialausgabenquote zurückzudrängen oder zumindest stagnieren zu lassen, können ebenfalls einfach aus den Daten abgelesen werden. Die Einführung der Stabilitätskriterien für die Europäische Währungsunion in diesem Zeitraum kann dafür allerdings nur bedingt als Erklärung herangezogen werden, denn dieser Trend gilt auch für die Länder USA, Schwe-

den und Großbritannien, welche diese Stabilitätskriterien nicht erfüllen mussten.

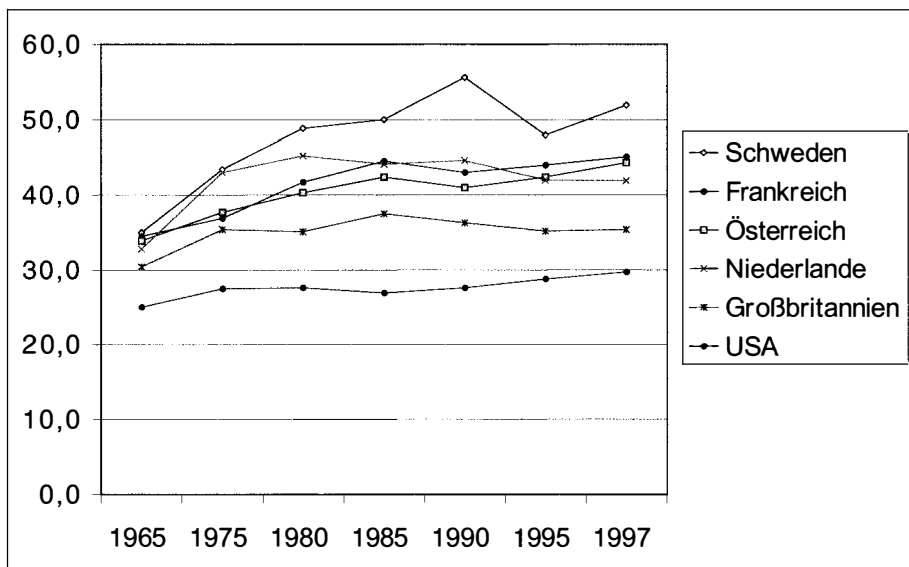
Die Fragestellung, ob es so etwas wie international gültige Trends in der Entwicklung der Sozialausgaben über die bisher beobachteten Fakten hinaus gibt, kann mit einer einfachen *Cluster*-Analyse zu beantworten versucht werden. Zeitlich synchron oder (wegen Verzögerungseffekten) gemäßigt diachron verlaufende ökonomische und politische Konjunkturen könnten hier die Erklärungshypothesen darstellen. Diesmal lautet die empirische Fragestellung, welche Jahre sich in Bezug auf die relative Veränderung der Sozialausgaben in allen Ländern am meisten ähneln. Neben den erwähnten großen und eindeutigen Trends fallen in dieser Analyse besonders einzelne Jahre auf: So sind in allen sechs untersuchten Ländern im Jahr 1974 die Sozialausgaben stark angestiegen, die Vermutung, dass dies mit den Problemen auf den Arbeitsmärkten nach dem ersten Ölpreisschock 1973 zusammenhängt, ist naheliegend, bedürfte aber einer genaueren Untersuchung. Dass auch 1981 ein Jahr war, in dem in allen Ländern die Ausgaben stiegen, in besonderem Ausmaß in Frankreich (Wahl Mitterands zum Präsidenten), Österreich und Großbritannien, relativiert den Befund, dass die Amtsantritte von Margaret Thatcher (1979) und Ronald Reagan (1981) eine internationale „konservative Wende“ ausgelöst hätten. Zumindest zu Beginn ihrer jeweiligen Amtszeit kam es auch unter diesen Regierungen zunächst zu einer Ausweitung der Sozialausgaben. Sehr gut ist auch erkennbar, dass die Jahre 1990/91 eine allgemeine Ausweitung der Sozialausgaben brachte, was wohl auch den starken Zusammenhang der Sozialausgaben mit konjunkturellen Schwankungen als Hypothese weiter verstärkt. In diesen beiden Jahren ist aber auch bereits erkennbar, dass Österreich dazu tendiert, internationale Entwicklungen der Sozialausgabendynamik ein wenig später nachzuvollziehen. In Österreich setzte der markant steigende Trend erst später ein. Im Jahr 1994, als international alle Länder Rückgänge zu verzeichnen hatten, setzte sich in Österreich der steigende Trend fort, ein Trend, der sich erst 1995 umkehrte.

Ein Blick auf die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen derselben Länder in Abbildung 2 illustriert den positiven Zusammenhang von Steuerquoten (Steuereinnahmen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes) und Sozialausgaben.

Abbildung 3 zeigt das Regressionsdiagramm, die Daten sind auf dem 99%-Konfidenzintervall mit dem Koeffizienten 0,9 korreliert, die Höhe der Sozialausgaben erklärt 82% der Variabilität in den Steuereinnahmen bzw. umgekehrt.

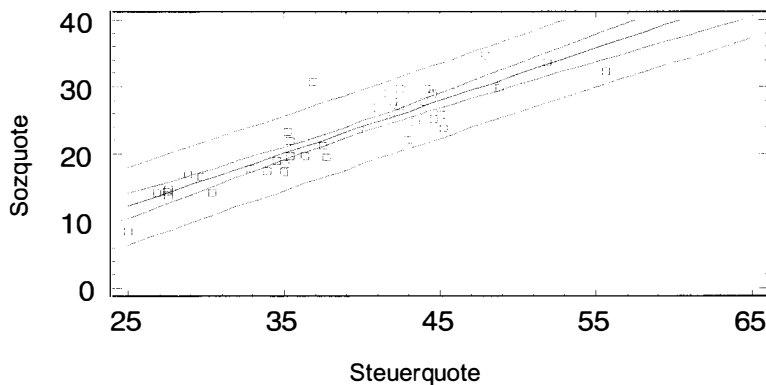
Über die Kausalitätsrichtung dieses Zusammenhanges sagen diese Daten nichts aus, obwohl die Erklärung, dass steigende Sozialausgaben langfristig eben nur über steigende Steuern zu finanzieren sind, naheliegend

Abbildung 2: Steuereinnahmen ausgewählter OECD-Länder 1960-1997



Quelle: OECD

Abbildung 3: Regression von Steuereinnahmen versus Sozialquote ausgewählter OECD-Länder 1965-1997¹⁰: 6 Länder, 7 Jahre (1965, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 1997)



ist. Dennoch ist die umgekehrte These, dass die Dynamik des politischen Prozesses eine umgekehrte Kausalität mit sich bringen kann – hohe Steuereinnahmen könnten eine Tendenz zu höheren Niveaus von Sozialausgaben auslösen –, nicht a priori zurückzuweisen. Eine weitere, in diesem Zusammenhang virulente Frage ist die nach der Netto-Inzidenz von Sozialbudgets: Wenn den Bürgern der westlichen Industrienationen zwar immer höhere Anteile ihres Einkommens durch staatliche Sozialleistungen zufließen, gleichzeitig aber auch ein immer höherer Anteil an Steuern von ihrem Einkommen abgeführt wird, was bleibt im Endeffekt für wen übrig? Natürlich kann hier nicht von „den Bürgern“ gesprochen werden, denn unter Umständen sind ja die Inzidenz von Sozialleistungen und Transfers und die Steuerinzidenz ganz unterschiedlich. Auf die Frage der Inzidenz von Steuern und Sozialleistungen kann hier im internationalen Kontext nicht erschöpfend eingegangen werden. Zur Perspektivierung des Folgenden ist es dennoch nützlich, die Ergebnisse der Österreich-bezogenen Arbeit von Guger (1996) kurz zu resümieren. Demnach entfaltet das Steuer- und Abgabensystem in Österreich insgesamt nur eine schwach progressive¹¹ Wirkung, verursacht insbesondere durch eine regressive Wirkung der Sozialabgaben. Auch fließen in absoluten Zahlen höhere Sozialausgaben an Haushalte in den oberen Einkommensschichten.¹² In Relation zum Einkommen, und dies ist für die Beurteilung der Progressionswirkung relevant, nehmen die öffentlichen Leistungen mit steigendem Einkommen ab. Insgesamt ergibt sich doch eine recht beachtliche Umverteilungswirkung durch die staatlichen Aktivitäten in Österreich (der Gini-Koeffizient nimmt um 30% ab), und Guger resümiert: „Nach dem Umverteilungsprozess verfügen die ‚ärmsten‘ 10% der Haushalte über ein um rund 50% höheres Einkommen als vorher, die Bezieher eines Durchschnittseinkommens beziehen um 12% und das oberste Dezil um 28% weniger.“

Werfen wir nun aber einen Blick auf die Frage, wie viel der Sozialausgaben in den verschiedenen Ländern gleich wieder über Steuern abgeführt wird. Welcher Staat gibt seinen Bürgern aus sozialen Überlegungen *netto* am meisten Geld?

2.2 Betrachtung der Nettosozialausgaben

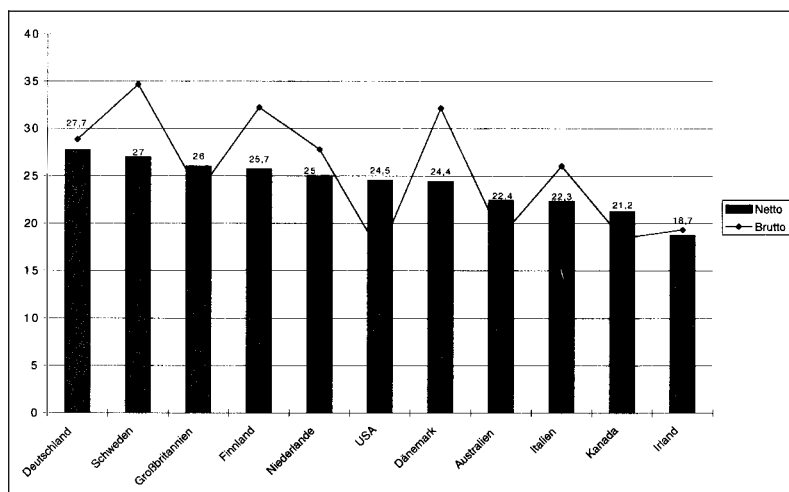
Bisher haben wir Daten analysiert, welche einige Veränderungen innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten dokumentieren, die bisher vielleicht zu wenig Beachtung gefunden haben, aber ansonsten durchaus im Rahmen der generellen Erwartungen bleiben, etwa dass die Ausgabenquote ständig gestiegen ist. Ein anderes tradiertes Bild, jenes von den USA als internationalem Nachzügler in Sachen Sozialausgaben, hat sich bestätigt, auch wenn es sich diese Rolle nunmehr mit Japan, Kanada und erstmals auch einem europäischen Land (Irland) teilt. Dass wir auch die Türkei in den Vergleich aufgenommen haben, welche auf Grund ihres ge-

ringeren Entwicklungsniveaus noch wesentlich geringere Sozialausgaben tätigt, ändert nichts an diesem Bild. Wie aber ändert sich das Bild, wenn wir von der Betrachtung der Bruttosozialausgaben zu einer Nettobetrachtungsweise übergehen? Ein Abgehen von der Bruttobetrachtung kann inhaltlich vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten These ineffektiver Umverteilungspolitik motiviert werden. Eine Variante dieser These lautet ja, der Staat gebe den Bürgern mit der einen Hand, was er ihnen mit der anderen weggenommen habe (und verursache dabei noch hohe Administrationskosten). Bleibt man bei der Bruttobetrachtung von Sozialquoten stehen, so könnte kritisiert werden, dass auch ineffektive Sozialpolitik im gerade skizzierten Sinn sich positiv auf die Sozialquoten niederschlagen wird. In diesem Sinn wäre die Sozialquote kein guter Indikator wohl-
fahrtsstaatlicher Gestaltungsfähigkeit.

Welches Bild ergibt sich, wenn wir, dem OECD-Ökonomen Adema (1999) folgend, zur Nettobetrachtung übergehen und die direkten Steuern und Sozialabgaben auf Transferleistungen abziehen? Weiters sollen die indirekten Steuern (unter der Annahme, dass alle monetären Sozialtransfers konsumtiv verausgabt werden) berücksichtigt werden, und außerdem sind auch Steuerausnahmen, welche sozialen Zwecken dienen, mit einzurechnen.

Die Hauptaussage aus Abbildung 4 lautet: Die meiste Literatur, welche das amerikanische Sozialsystem mit jenem der europäischen Wohlfahrtsstaaten vergleicht und dabei immer wieder auf die eklatanten Unterschiede im Ausgabenniveau hinweist, wird in starkem Maße relativiert. Wie ersichtlich ist, holt die USA in dieser Betrachtungsweise im Vergleich

Abbildung 4: Brutto- versus Nettosozialausgaben ausgewählter OECD-Länder 1995¹³



Quelle: OECD(2000a)

zu den europäischen Wohlfahrtsstaaten deutlich auf, ja sie überholt sogar einen der nordischen Wohlfahrtsstaaten und hat mit 24,5% Sozialleistungsquote einen Zehntelprozentpunkt mehr vorzuweisen als Dänemark.

Aber auch das Gefüge innerhalb der europäischen Industrieländer verschiebt sich: Deutschland erscheint unter allen untersuchten Ländern als der Wohlfahrtsstaat mit den höchsten Sozialausgaben, noch vor Schweden. Und auch Großbritannien schneidet im Vergleich zu Ländern, die in der Bruttobetrachtungsweise weit vorne liegen, etwa Finnland und den Niederlanden, besser ab.

Welche Schlussfolgerungen sollen aus diesen Darstellungen gezogen werden? Gibt es eine der beiden Maßzahlen, welche besser geeignet scheint, normative Fragen der vergleichenden Wohlfahrtsforschung zu beantworten? Was macht ein Land zu einem „besseren“ Sozialstaat, eine hohe Brutto- oder eine hohe Nettosozialleistungsquote? Zunächst erscheint die sprichwörtliche Großzügigkeit des skandinavischen Sozialstaatsmodells natürlich in einem anderen Licht, wenn rund ein Drittel aller gewährten Leistungen, wie im Falle von Dänemark, wieder durch Steuern zurückgenommen wird. Budgetwirksam sind die Nettoausgaben, und diese sind daher auch die richtige Maßzahl, wenn es darum geht, die Leistungen unterschiedlicher Staaten auf diesem Gebiet miteinander zu vergleichen.

Auch auf Seiten der Empfänger von Sozialleistungen sind es zunächst einmal die Nettoleistungen, welche direkt wohlfahrtsrelevant für die Individuen sind. Aber daraus kann wohl nicht gleich geschlossen werden, dass zwei Länder mit vergleichbarem Nettosozialausgabenniveau wie die USA und Dänemark ähnlich viel zur sozialen Absicherung ihrer Bürger unternehmen. Die Sicherung gegen eine Ursache von sozialem Absturz ist beispielsweise eng mit dem Arbeitsmarktregime in einem Staat verbunden. Dänische Arbeitnehmer, welche einen relativ höheren Kündigungsschutz als ihre amerikanischen Kollegen genießen, werden sich zu Recht besser sozial abgesichert fühlen, auch wenn sie angenommen netto die gleichen Unterstützungen im Falle von Arbeitslosigkeit erwarten könnten.¹⁴ Kemmerling (2001) weist diesbezüglich nach, dass es zwischen dem von der OECD errechneten Index für allgemeine Beschäftigungssicherheit (*overall employment protection*) und der Nettosozialleistungsquote keinen statistischen Zusammenhang gibt. Länder mit derselben Nettosozialleistungsquote können hier also einen völlig unterschiedlichen diesbezüglichen Schutz anbieten. Es sei also davor gewarnt, die Nettosozialleistungsquote allein als einen guten Indikator für soziale Sicherheit in einem Land zu nehmen. Für die Bruttosozialleistungsquote besteht hingegen durchaus eine schwach positive Korrelation mit der Beschäftigungssicherheit.¹⁵

Auch andere staatliche Leistungen, wie etwa das Bildungssystem, das derzeit überhaupt nicht mehr in den Sozialleistungsstatistiken aufscheint,

können die Rolle einer nicht-monetären Sozialleistung annehmen. Zwar gilt auch für die Bruttosozialleistungsquote, dass Bildungsausgaben nicht mehr darin enthalten sind, dennoch kann aber davon ausgegangen werden – ohne das jetzt mit Daten belegen zu müssen –, dass eine höhere Bruttosozialleistungsquote über die damit höhere Staatsquote insgesamt meist auch mit höheren Bildungsausgaben einhergehen wird.

Aber es gibt noch weitere Gründe, warum wir uns vor einer vorschnellen Akzeptanz der Nettosozialleistungsquote als besseren Sozialstaatsindikator im Vergleich zur Bruttosozialleistungsquote hüten sollten: Die Nettosozialleistungsquote berücksichtigt auch Steuererleichterungen auf private Vorsorgemodelle, sofern sie umverteilende Wirkung besitzen. Das bedeutet aber noch nicht, dass diese Instrumente notwendigerweise in die richtige Richtung umverteilen, also von Beziehern höherer Einkommen zu den Beziehern niedrigerer Einkommen. Es ist daher angebracht, in der vergleichenden Sozialstaatsforschung neben den unterschiedlichen Leistungskennzahlen auch Erfolgskennzahlen verstärkt in den Blick zu nehmen. Wenden wir uns daher einer Gruppe solcher Maßzahlen zu: den Maßen ökonomischer Gleichheit.

3. Betrachtung der Gleichheitswirkungen

Ein erster Blick auf die Einkommensverteilung in ausgewählten OECD-Ländern, wie in Tabelle 2 dargestellt, zeigt bereits, dass die Nettosozialleistungsquote, wenn wir sie denn als Maßzahl zur Messung des Sozialstaates akzeptieren wollen, nicht als sonderlich gut geeigneter Indikator für Erfolge bei der Bekämpfung von Einkommensungleichheiten sein kann. Wieder sind die Länder in fünf möglichst homogene Gruppen zusammengefasst, und es zeigt sich, dass beispielsweise die beiden Länder USA und Dänemark, für welche weiter oben ein ähnliches Niveau von Nettosozialausgaben ausgewiesen wurde, im Hinblick auf die Gleichheit der verfügbaren Äquivalenzeinkommen völlig unterschiedlich abschneiden. Der ausgewiesene Gini-Index¹⁶ beträgt für Dänemark knapp über 20 und für die USA über 30. Österreich befindet sich in der Gruppe mit den am gleichmäßigsten verteilten Einkommen aller OECD-Länder.¹⁷

Da der Gini-Index auch sehr sensibel auf Einkommensunterschiede im mittleren Einkommensbereich reagiert, ist auch das zweite angeführte Ungleichheitsmaß interessant, welches das Verhältnis der Einkommen des obersten Einkommensdezils mit jenem des untersten Dezils in Beziehung setzt. Die Mitglieder dieser ersten Gruppe verdienen in Dänemark das 2,7fache, in Österreich das 3fache und in den USA das 5,5fache der ärmsten 10 Prozent. Es fällt allerdings auf, dass die Größe eines Landes hier unter Umständen auch einen signifikanten Effekt auf die Gleichheit ausübt. Eine Erklärung dafür, dass größere Länder tendenziell weniger egalitär sind, könnte in der leichter herzustellenden kulturellen, sozialen und

Tabelle 2: Gleichheitsmaße (Gini, Oberstes vs. Unterstes Dezil), Gini-Veränderung (85-95) und Durchschnitt der Sozialquote (85-94)

	Gini (Mitte 90)	P90/P10	GiniVeränd. (85-95)	Durchschn. BSQ 85-94
Dänemark	21,7	2,7	-1,1	29,59
Finnland	22,8	2,8	2,1	27,81
Schweden	23	2,7	2,7	33,68
Österreich	23,8	3	0,2	26,19
Niederlande	25,5	3,2	3,2	29,11
Norwegen	25,6	3	3	26,86
Japan	26,5	3,3	1,2	12,02
Schweiz	26,9	3,1	3,1	20,53
Belgien	27,2	3,2	1,2	27,72
Frankreich	27,8	3,4	0,3	27,46
Deutschland	28,2	3,7	1,7	26,51
Kanada	28,5	3,7	-0,4	17,95
Australien	30,5	3,9	-0,7	15,02
Großbritannien	31,2	4,1	2,5	21,39
Irland	32,4	4,2	-0,6	20,83
Griechenland	33,6	4,7	0	19,58
USA	34,4	5,5	5,5	15,21
Italien	34,5	4,6	3,9	23,91
Türkei	49,1	6,8	6,8	6,66
Mexiko	52,6	11,3	11,3	3,06

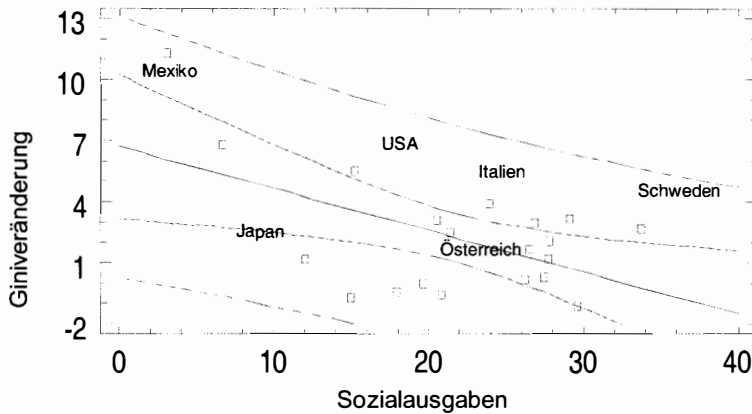
Quelle: Förster (2000), eigene Berechnungen

ökonomischen Homogenität in kleineren Ländern zu finden sein.

Da es sich bei den Daten um jeweils nationale Erhebungen handelt, wo es unter Umständen zu Unterschieden im verwendeten Einkommenskonzept gekommen sein mag, ist die dritte Spalte in Tabelle 2 vielleicht am aussagekräftigsten: Sie gibt die Veränderungen im Gini-Index von Mitte der 80er Jahre bis in die Mitte der 90er Jahre an. Nur wenigen Ländern ist es in dieser Zeit gelungen, eine Reduktion der Einkommensungleichheit zu erreichen, etwa Dänemark, Australien und Irland. Auch ist es nur Frankreich, Griechenland und Österreich gelungen, das Ausmaß an Ungleichheit mehr oder minder stabil zu halten, in allen anderen untersuchten Ländern ist die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen in den betrachteten zehn Jahren gestiegen. Auffällig dabei ist der relativ starke Anstieg der Ungleichheit in den Niederlanden. Weil uns diese auch in Kapitel 1 mit einem relativ starken Rückgang der Sozialausgaben aufgefallen sind, ist die Frage nach einem möglichen Zusammenhang dieser beiden Beobachtungen naheliegend.

Die konkrete Formulierung der Frage lautet: Ist ein Rückgang bei den Sozialausgaben mit einem Anstieg der Ungleichheit korreliert? Eine Re-

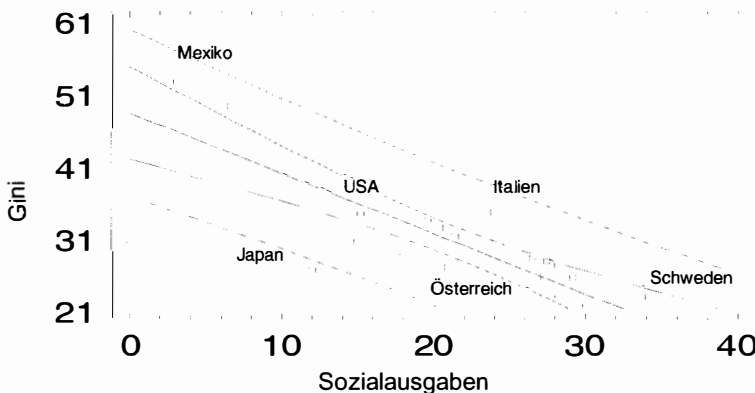
Abbildung 5: Regression der Sozialausgaben mit Veränderungen im Gini-Index: Induzieren Sozialausgaben Gleichheitsveränderungen?



gression der durchschnittlichen Sozialausgabenveränderungen in diesen zehn Jahren mit den Veränderungen im Gini-Index ergibt keinen statistisch signifikanten Zusammenhang der beiden Variablen.

Sehr wohl lässt sich ein solcher statistisch signifikanter Unterschied (auf dem 95%- Konfidenzintervall) aber zwischen dem absoluten Sozialausgabenniveau (Durchschnitt der Jahre 85-94) und den Veränderungen im Gini-Index (Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre) feststellen, wie in Abbildung 5 gezeigt. Der Korrelationskoeffizient beträgt $-0,55$, und die Höhe der Sozialausgaben kann als Erklärung von 30 Prozent der Variabilität der Gini-Veränderung herangezogen werden. Aus diesem positiven Zusammenhang zwischen Sozialausgabenniveau und Ungleichheitsreduktion und dem fehlenden Zusammenhang zwischen Steigerung der Sozialausgaben und Ungleichheitsveränderung kann geschlossen werden, dass ökonomische Ungleichheit durch kurzfristige Variationen der Sozial-

Abbildung 6: Regression der Sozialausgaben versus Gini-Index: Bewirken Sozialausgaben Gleichheit?



ausgabenquoten nicht einfach „bekämpft“ werden kann, dass aber ein langfristig hohes Niveau doch entscheidend zur ökonomischen Gleichheit beiträgt.

Diese These kann auch noch einmal dadurch erhärtet werden, dass eine direkte Regression des durchschnittlichen Sozialausgabenniveaus von 85-94 doch wesentlich stärker mit den beiden Ungleichheitsmaßen korreliert ist als mit der Veränderung der Ungleichheitsmaße, wie in Abbildung 6 dargestellt: Auf dem 99%-Konfidenzintervall beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen Sozialausgaben und P90/P10 $-0,78$, und die Höhe der Sozialausgaben erklärt 62% der Variabilität im P90/P10-Quotienten. Für die Korrelation mit dem Gini-Index lautet der Koeffizient $-0,83$, und die Erklärungskraft liegt bei 69%. Das heißt, dass der Gini-Index stärker als der P90/P10-Quotient mit der Höhe der Sozialausgaben korreliert ist. Wenn wir diese Korrelation auch als Hinweis auf eine kausale Beziehung auffassen, so wirken Sozialausgaben stärker in Richtung Einkommensgleichheit insgesamt (über alle Einkommensgruppen) als in Richtung Gleichheit zwischen den Ärmsten und den Reichsten.

Auch Kemmerling (2001, S. 27) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis und belegt, dass es für die Bruttosozialleistungsquote einen signifikant negativen Zusammenhang mit dem Ausmaß der Ungleichheit gibt, während ein solcher Zusammenhang für die Nettosozialleistungsquote nicht festgestellt werden kann. Auch die hier verwendeten Nettodaten ergeben keinen statistisch signifikanten Zusammenhang mit einem der Ungleichheitsmaße. Wohl aber stellt Kemmerling einen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen Ungleichverteilung und Steuerbegünstigungen zu sozialen Zwecken fest. Solche Begünstigungen werden sehr oft im Wege von Steuerfreibeträgen gewährt, die bekanntlich schon vom Grundkonzept her bei progressiven Steuertarifen Einkommensstärkere absolut stärker begünstigen als Einkommensschwache. Kemmerling zeigt empirisch, wie stark die Gesamtheit dieser Steuerbegünstigungen umverteilend nach oben wirken, und zwar im konkreten Fall von den mittleren Dezentilen zu den obersten. Somit können wir auch dieses scheinbare Paradox aufklären, warum die Maßzahl der Nettosozialausgaben für die Frage des Erfolges beim Ziel „Ungleichheitsbekämpfung“ keine gute Auskunft gibt: Dieses Maß schließt auch soziale Maßnahmen mit ein, welche nach oben umverteilen und somit die Ungleichheit (im Sinne des Gini-Indexes) vergrößern. Freilich schließen auch Bruttosozialausgaben Transferprogramme mit dieser Eigenschaft möglicherweise mit ein, aber nur in geringerem Umfang.

4. Reduktion von Armut

Entsprechend einer Reihe sozialphilosophischer Positionen ist nicht die Förderung von mehr ökonomischer Gleichheit, sondern die Bekämpfung der Armut das zentrale Ziel wohlfahrtsstaatlicher Politik. Nicht das Prinzip

der Gleichheit, sondern das Suffizienz-Prinzip stellt demzufolge eine realistische und akzeptable Wertbasis des Wohlfahrtsstaats dar. Wie immer man dies beurteilen mag, so ist doch klar, dass Erfolge bei der Armutsbekämpfung eine wichtige Messlatte für die Effektivität der Verteilungspolitik insgesamt sind.

Wenn wir von Armut sprechen, so ist zunächst zwischen der Inzidenz und der Intensität von Armut zu unterscheiden. Inzidenz meint hier, wie viele Personen in Haushalten leben, dessen Einkommen unter 50% des Medianeinkommens liegt, und wird in Tabelle 3 in Prozent der Gesamt-

Tabelle 3: Armutsmaße (Armutsrate und Einkommenslücke, jeweils Mitte der 90er Jahre) und deren Veränderung (jeweils Mitte der 80er auf Mitte der 90er Jahre)

	Armutsrate	Veränderung AR	Einkommenslücke	Veränderung Lücke
Finnland	4,9	-0,2	21,8	-4,2
Dänemark	5	-2	25,2	-0,8
Niederlande	6,3	3,2	27,3	-5,1
Schweden	6,4	0,5	42,1	7,5
Österreich	7,4	1,3	20,7	-6,9
Frankreich	7,5	-0,5	23,4	-9,5
Belgien	7,8	-2,8	31,1	1,1
Norwegen	8	1,1	28,1	5,7
Japan	8,1	0,8	28,1	2,5
Australien	9,3	-2,9	31,5	7,3
Deutschland	9,4	3	25,4	2,5
Kanada	10,3	-1,3	27,3	-1,8
Großbritannien	10,9	4	19,6	3,6
Irland	11	0,4	12	-11
Griechenland	13,9	0,4	29,9	-2,9
Italien	14,2	3,9	35,5	5,6
Türkei	16,2	-0,2	28,6	-0,6
USA	17,1	-1,2	34,7	0,2
Mexiko	21,9	0,7	33,8	0,1

Quelle: Förster (2000).

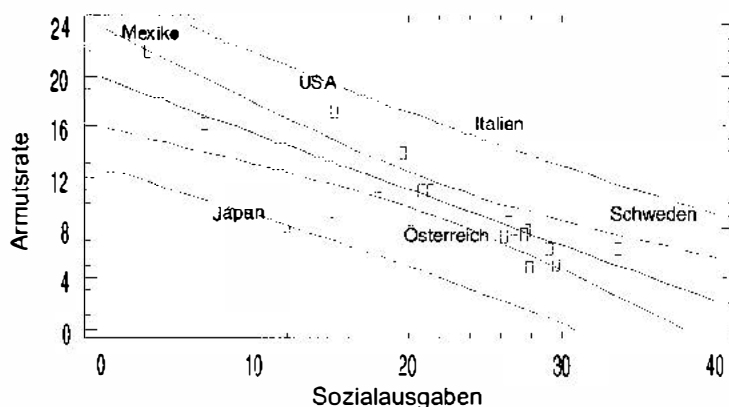
bevölkerung (=Armutsrate) gemessen. Die Länder sind wieder in möglichst homogenen Gruppen nach zunehmender Armutsrate gruppiert.

Spalte zwei zeigt die Veränderungen der Armutsrate von Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre. Spalte drei widmet sich der Intensität der Armut, indem die sogenannte Einkommenslücke der von Armut betroffenen Personen angegeben wird. Diese misst die durchschnittliche prozen-

tuelle Abweichung der niedrigen Einkommen von der Armutsgrenze (hier als 50% des Medianeinkommens definiert). Spalte 4 gibt die Veränderung dieser Einkommenslücke in Prozentpunkten wieder für die zehn Jahre vor Mitte der 90er Jahre an. Für Österreich mit der fünftniedrigsten Armutsrate kann beispielsweise abgelesen werden, dass die Armutsrate in diesen zehn Jahren um 1,3 Prozentpunkte zugenommen hat, während es gelungen ist, die Einkommenslücke um 6,9 Prozentpunkte kleiner zu machen.

Ein Blick auf die Rangordnung mag bereits genügen, um zu sehen, dass es wiederum jene Länder mit den höchsten Sozialausgaben sind, deren Bevölkerung durch eine geringe Armutsrate gekennzeichnet ist. Eine einfache Regression, wie in Abbildung 7 gezeigt, bestätigt diese These. Auf dem 99-prozentigen Konfidenzintervall sind die beiden Variablen Sozialausgaben (Durchschnitt 85-94) und Armutsrate (Mitte 90er) relativ stark

Abbildung 7: Regression der Sozialausgaben versus Armutsrate: Bedeuten hohe Sozialausgaben weniger Arme?



korreliert, der Koeffizient ist $-0,79$, und die Höhe der Sozialausgaben erklärt 64% der Variabilität der Armutsraten in den Ländern.

Es kann hier also durchaus von einer positiven Wirkung der Höhe der Bruttonettoaussgaben auf die Armutsbekämpfung gesprochen werden. Wieder scheint es aber so zu sein, dass eine kurzfristige Erhöhung der Ausgaben keine Änderung bei den Armutsraten auslöst: Alle diesbezüglichen Tests (auch für die Veränderung der Einkommenslücke) lassen keine statistisch signifikante Korrelation mit Sozialausgabenzuwächsen erkennen. Diese Beobachtung deckt sich auch mit dem Ergebnis von Cantillon et al. (2002), welche durch eine einfache Simulation mit Daten aus anderen Quellen zum Schluss kommen, dass eine Variation der Sozialausgaben vom bestehenden Niveau aus erstaunlich wenig Einfluss auf die Armutsrate hätte. Die Nettosozialausgabenquote ist mit keiner der Armutsindikatoren statistisch signifikant korreliert.

Irritierend für jene, die Bruttosozialquoten allzu unmittelbar mit Erfolgen bei der Armutsbekämpfung verknüpft sehen, ist allerdings, dass die Intensität der Armut nicht mit der Höhe der Bruttosozialausgaben korreliert ist. Beispielsweise wirft der Umstand, dass die armutsbetroffenen Bevölkerungsteile in Schweden (das Land mit der höchsten Sozialausgabenquote) am tiefsten in die Armut gestürzt sind, Fragen auf. Ihr durchschnittliches Äquivalenzeinkommen liegt um 42% unter der Armutsgrenze. Am besten schneidet hier überraschenderweise Irland ab, gefolgt von Großbritannien und Österreich. Es scheint, als würden jene Personen, welche durch ein feinmaschiges Netz aus sozialen Absicherungen fallen, nicht davor gefeit sein, umso tiefer zu fallen.

5. Schlussfolgerungen

Als Schlussfolgerungen können wir Folgendes festhalten:

- 1.) Die Bruttosozialleistungsquote ist trotz der wichtigen Anregungen aus der Diskussion um den Beitrag von Adema (1999) ein besserer grober Indikator für Effektivität eines Wohlfahrtsstaates als die Nettosozialleistungsquote.
- 2.) Sowohl was Indikatoren der Gleichheit als auch Indikatoren von Armut betrifft, ist die erwartete Korrelation der wünschenswerten Wirkungen mit den Bruttosozialausgaben im Gegensatz zu den Nettosozialausgaben gegeben, lediglich für die Intensität der Armut kann kein solcher Zusammenhang hergestellt werden.
- 3.) Sozialausgaben wirken im Sinne einer Tendenz zu mehr Einkommensgleichheit und Armutsbekämpfung, aber sie wirken offenbar über derart komplexe Mechanismen, dass gerade auch in der internationalen Vergleichsbetrachtung über einen längeren Zeitraum noch viele Fragen offen bleiben.
- 4.) Einer dieser Wirkmechanismen betrifft die durch wohlfahrtstaatliche Maßnahmen ausgelösten Verhaltensreaktionen („Substitutionseffekte“), welche vor allem von Ökonomen untersucht wurden. Die in diesem Aufsatz deutlich gewordenen offenen Fragen legen es nahe, dass die Zukunft der Wohlfahrtsstaats-Forschung interdisziplinär sein muss, denn es wird vermehrt darauf ankommen, ökonomisch interpretierte Verhaltensänderungen (Befunde hierüber liegen in großer Zahl vor) vor dem Hintergrund eines reichhaltigeren Sets von Hypothesen zu untersuchen. Diese Hypothesen sind sowohl aus der soziologisch-politologischen Wohlfahrtsstaats-Forschung wie auch aus der Sozialpsychologie teilweise bekannt. Da sie nur von kulturellen, politischen und psychologischen Faktoren her begründbar sind und nicht auf das einfache Modell der individuellen Vorteilsmaximierung reduzierbar sind, ist Interdisziplinarität bei dieser Fragestellung unabweisbar.

Anhang

Tabelle A1: Öffentliche und verpflichtende private Sozialausgaben in Prozent des BIP (entsprechend SNA68)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Australien	11,67	14,97	16,19	17,23	17,41	17	18,6	18,81	19,25
Österreich	23,87	25,13	25,35	25,89	27,41	28,03	27,78	27,51	26,25
Belgien	25,59	26,72	27,47	27,62	29,21	28,61	28,74	29,03	25,11
Kanada	13,33	17,79	19,73	20,31	20,26	19,3	18,42	17,65	16,95
Tschechien	-	18,18	18,28	18,43	19,33	19,56	19,09	19,01	19,77
Dänemark	29,35	29,01	29,89	30,45	32,05	32,76	32,13	31,95	30,85
Finnland	18,89	25,15	30,43	34,64	34,9	34,05	32,22	31,77	29,49
Frankreich	23,47	26,91	27,5	28,27	29,81	29,55	29,63	29,63	29,64
Deutschland	25,38	24,51	26,7	28,11	28,48	28,17	28,84	28,69	27,75
Griechenland	11,52	21,99	21,23	20,94	21,36	21,4	21,55	22,07	22,19
Island	-	-	-	-	-	19,5	19,87	19,41	19,2
Irland	17,61	19,38	20,11	20,34	20,27	20,03	19,32	18,57	17,9
Italien	18,37	24,02	25,95	27,12	27,28	27	26,01	26,4	26,85
Japan	10,48	11,47	11,6	12,15	12,84	13,37	14,25	14,37	14,76
Luxemburg	24,16	22,56	23,17	23,44	24,03	23,49	24,26	24,33	23,87
Niederlande	28,94	29,49	29,58	30,12	30,35	28,79	27,79	27	25,86
Neuseeland	19,15	22,53	22,38	21,94	20,66	19,62	19,12	19,47	20,7
Norwegen	18,79	27,16	28,37	29,53	29,15	28,87	28,56	27,22	26,45
Polen	-	16,19	23,12	27,38	26,7	27,29	26,59	26,79	25,85
Portugal	11,57	14,31	15,31	16,02	17,57	17,74	18,22	18,64	19,06

Quelle: OECD (2000).

**Tabelle A2: Relative Veränderung der Bruttosozialausgaben
1961-1997**

S	NL	F	A	GB	USA	Jahr
0,63	7,67	3,40	0,05	2,78	8,52	1961
3,28	6,61	4,92	5,89	4,19	0,09	1962
9,50	11,98	5,49	2,19	4,18	2,88	1963
0,87	2,73	2,75	0,12	-0,81	0,56	1964
5,01	7,24	4,44	1,48	5,46	0,87	1965
6,01	7,58	0,61	1,48	2,77	1,61	1966
7,96	6,09	0,57	5,09	5,59	8,06	1967
5,71	3,10	1,28	-1,84	3,23	2,99	1968
0,19	4,41	-0,05	4,95	0,14	2,84	1969
1,97	3,10	-1,23	-0,18	2,17	9,32	1970
6,77	3,73	0,64	1,36	-0,26	8,37	1971
-0,29	3,19	1,07	-0,55	6,17	1,14	1972
-1,02	1,89	1,55	-0,15	-1,67	0,97	1973
10,41	6,24	2,83	2,78	8,43	7,88	1974
0,23	10,01	3,65	9,58	7,21	11,46	1975
4,11	-0,43	9,86	3,69	0,50	-1,92	1976
10,42	-10,84	2,77	-0,01	-2,33	-2,65	1977
2,30	3,26	4,63	7,66	0,10	-2,84	1978
0,48	2,59	1,39	-0,21	-1,35	0,54	1979
1,44	0,11	1,01	-2,54	-3,15	4,45	1980
3,17	3,32	6,98	2,99	8,33	7,56	1981
0,72	5,56	3,94	0,00	2,11	-1,80	1982
1,20	0,70	1,84	0,00	3,35	4,74	1983
-4,05	-4,05	1,34	0,00	0,76	-5,01	1984
3,53	-5,08	0,33	2,91	0,33	-3,17	1985
0,27	-1,11	-1,01	-0,33	0,52	0,94	1986
0,70	0,51	-0,43	0,00	-3,28	0,52	1987
1,92	-1,35	-0,67	0,00	-6,20	0,57	1988
-1,96	-1,26	-2,95	0,00	-2,01	0,21	1989
2,52	5,20	4,79	-0,33	3,85	2,15	1990
6,64	0,30	2,23	0,88	8,73	6,16	1991
9,25	1,83	2,80	2,13	9,80	6,13	1992
2,73	0,77	5,44	5,86	2,85	1,00	1993
-3,24	-5,14	-0,88	2,27	-2,56	0,69	1994
-6,94	-3,46	0,27	-0,89	-1,19	0,09	1995
-1,67	-2,86	-0,01	-0,98	-1,16	-0,45	1996
-1,23	-4,24	0,03	-4,58	-4,74	-1,67	1997

Quelle: OECD (2000), eigene Berechnungen.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Murray (1984), Himmelfarb (1995).
- ² Vgl. Titmuss (1974), Esping Andersen (1990).
- ³ Wenn wir hier von Effektivität sprechen, so ist damit das Ausmaß der Erreichung von einschlägigen Zielen des Wohlfahrtsstaates wie ökonomische Gleichheit und Armutsbekämpfung gemeint. Die wichtige Frage von wirtschaftlichen Effizienzverlusten, die womöglich durch Instrumente des Wohlfahrtsstaates verursacht werden und sich z. B. in steigender Arbeitslosigkeit bemerkbar machen könnte, würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen und wird hier nicht besprochen.
- ⁴ Private Sozialleistungen werden nur zur Sozialleistungsquote hinzugezählt, sofern sie verpflichtend sind und nicht freiwillig.
- ⁵ Dass Sozialausgaben nach dieser Definition nur als solche zählen, wenn der Empfänger dafür keine direkte Gegenleistung erbringen muss, heißt nicht, dass aktive Arbeitsmarktprogramme, die der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Erwerbsleben dienen, davon ausgeschlossen wären. Auch bestimmte Bedingungen, wie aktive Jobsuche, können gleichsam als „Gegenleistung“ an die Auszahlung von Transfers geknüpft werden, ohne dass die entsprechenden Transfers aus der Definition herausfallen. Verwaltungskosten für die Administration von Transfers sind nicht berücksichtigt, wohl aber im Falle von Gesundheits- und Beschäftigungsprogrammen, wo diese Dienstleistungen Teil der empfangenen Unterstützung sind (die Verwaltungskosten eines Krankenhauses beispielsweise).
- ⁶ Esping-Andersen (1990) nennt jedoch Deutschland, was nicht schlüssig ist.
- ⁷ Ein im Sinne der Analyse politisch-ideologischer Bestimmungsfaktoren interessante Facette hierbei ist, dass diese Reformen in einem „konservativen Wohlfahrtsstaat“ von politischen Kräften betrieben wurden, die im Allgemeinen als ideologische Vertreter dieser konservativen Ausrichtung gelten (ÖVP-FPÖ-Koalition). Dagegen wird etwa einem anderen konservativen Wohlfahrtsstaat, der Bundesrepublik Deutschland, das auf Splitting und Freibeträgen basierende System der steuerlichen Familienförderung, welches der Inbegriff einer Status erhaltenden Familienförderung ist, nicht einmal von der Koalition SPD-Grüne in Frage gestellt, geschweige denn zum Gegenstand konkreter Reformbemühungen gemacht.
- ⁸ Wobei das Argument für eine solche Besteuerung ebenfalls ein egalitäres, nämlich jenes der Gleichstellung mit anderen Gruppen, im speziellen Fall mit jener der Invaliditätspensionsbezieher, war.
- ⁹ Die Daten von 1960 bis 1979 enthalten in der alten Sozialausgabenstatistik außer für Frankreich auch die Bildungsausgaben. Unter der Annahme, dass der Anteil der Bildungsausgaben an den Sozialausgaben in dieser Periode in etwa stabil geblieben ist und der relativen Größe von 1980 entsprechen, wurden die Bildungsausgaben herausgerechnet, um eine konsistente Datenreihe zu erhalten.
- ¹⁰ Für alle Regressionsdiagramme zeigt die mittlere Linie die Regressionslinie, die beiden nächsten die Grenze des Konfidenzintervalls und die äußersten Linien die Vorhersagegrenzen an.
- ¹¹ D. h. umverteilt in Richtung der niedrigen Einkommen.
- ¹² Dies ist zu einem Großteil auch durch den höheren – öffentlich finanzierten – Bildungskonsum dieser Gruppen bedingt, deren Finanzierung wir ja nicht zu den Sozialausgaben im eigentlichen Sinn zählen.
- ¹³ Für Österreich liegen derzeit keine derartigen Berechnungen vor.
- ¹⁴ Um diese Aussage treffen zu können, müssten wir auch eine implizite Annahme über die gleiche Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit machen. Für den Fall der USA und Europa wird diese Annahmen von Haller (1997) 409 jedoch klar widerlegt, so finden in den

USA mehr als ein Drittel der Arbeitslosen innerhalb eines Monats wieder Arbeit, während dieser Wert für viele Länder Europas unter 10% liegt.

¹⁵ Siehe Kemmerling (2001) 19, dieser Zusammenhang ist auch als *Trade-off* zwischen Arbeitsmarktsicherheit und -flexibilität zu finden.

¹⁶ Ergibt 0 bei völliger Einkommensgleichheit und 100 bei völliger Ungleichheit (Individuum verfügt über das ganze Einkommen, alle anderen über keines).

¹⁷ Was den österreichischen Wert betrifft, ist aber Vorsicht angebracht, da wesentliche Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit sowie aus Kapitaleinkommen nicht erfasst werden, was zu einer Abfälschung des Indexes nach unten führt.

Literatur

Adema, W., Net Social Expenditure (=OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers 38, Paris 1999).

Atkinson, A. B., Income Distribution in Europe and the United States (=unpublished manuscript, 1995).

Atkinson, A. B.; Bourguignon, F. (Hrsg.), Handbook of Income Distribution, Bd. 1 (Amsterdam 2000).

Borchert, J., Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich et al. (1998).

Cantillon, B.; Marx, I.; Van den Bosch, K., Welfare State Protection, Labour Markets and Poverty: Lessons from Cross-Country Comparisons (=Vortrag auf der 9. BIEN-Konferenz, Genf, September 2002).

Esping-Andersen, G., The Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge 1990).

Eurostat, Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik Essoss (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1981).

Eurostat, Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1997 (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2000).

Förster, M. F., Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area (OECD, Paris 2000).

Guger, A., Umverteilung durch den Staat in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 10 (1996).

Haller, M., Klassenstruktur und Arbeitslosigkeit – Die Entwicklung zwischen 1960 und 1990, in: Hradil, S.; Immerfall, S. (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich (Opladen 1997) 377-428.

Himmelfarb, G., The De-Moralization of Society (Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London 1995).

Kemmerling, A., Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote (=WZB Discussion Paper, Berlin 2001).

Lessenich, St.; Ostner, I. (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive (Frankfurt/Main 1998).

Murray, Ch., Losing Ground (New York 1984).

Obinger, H.; Wagschal, U., Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung, in: Lessenich et al. (1998).

OECD, Social Expenditure 1960 – 1990. Problems of growth and control (Paris 1985).

OECD, Social Expenditure Database 1980-1997 (Paris 2000).

OECD, Social Expenditure Database 1980-1997: User's Manual (Paris 2000a).

OECD Economic Studies, Special Issue: The Role of the Public Sector (Paris 1985).

Titmuss, R. M., Social Policy (London 1974).

Zusammenfassung

Der Beitrag, der zunächst auf Sozialstaatstypisierungsversuche à la Esping-Andersen eingeht, analysiert ausführlich die Höhe und die langfristige Dynamik von Sozialausgaben in Österreich und anderen ausgewählten OECD Ländern, vorwiegend Westeuropas und der USA. Neben dem Aufriss jüngerer methodischer Diskussionen, ob etwa die Brutto- oder die Nettosozialleistungsquote der relevantere Indikator für die Intensität der Sozialleistungen eines Staates darstellt, werden für beide Kennzahlen Regressionen sowohl mit Gleichheits- und Armutsindikatoren gerechnet, wobei es für die Bruttosozialleistungsquote einen signifikant negativen Zusammenhang mit dem Ausmaß der Ungleichheit gibt, während ein solcher Zusammenhang für die Nettosozialleistungsquote nicht festgestellt werden kann. Derselbe Zusammenhang kann auch für verschiedene Armutsindikatoren, nicht aber die Intensität der Armut gezeigt werden. Diese Analysen zeigen somit eine Reihe von offenen Fragen über den Wirkzusammenhang von Sozialausgaben und den erwähnten Erfolgsindikatoren auf, auch wenn der These der Ineffektivität des Wohlfahrtsstaates klar widersprochen werden muss.

**Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“**

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.“ Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, € 22,-.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, € 20,-.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac, 1014 Wien, Graben 17, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at

Lokale Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union: eine polit-ökonomische und rechtliche Analyse

Werner G. Raza, Valentin Wedl*

1. Einleitung

Die Frage der Auswirkungen der europäischen Integration auf die lokale Ebene gehört zu den eher vernachlässigten Bereichen der Integrationsforschung. Die einschlägige wissenschaftliche Debatte konzentriert sich zumeist entweder auf bekannte regionalökonomische Fragen (Kohäsion, Divergenz- bzw. Konvergenzforschung), oder thematisiert die Ausgestaltung sowie die Effekte der EU-Regionalpolitik selbst. Man könnte meinen, die Vernachlässigung der lokalen Ebene spiegle mithin die Randexistenz dieses Politikfeldes auf EU-Ebene wider. Im Rahmen dieses Beitrags soll im Folgenden gezeigt werden, dass dies nur zum Teil richtig ist. Vielmehr gehen von der europäischen Ebene mannigfaltige – direkte wie indirekte – Einflüsse auf Lokalentwicklung und -politik aus. Die These dieses Artikels ist denn auch, dass gerade die „indirekten“ Politikbereiche auf europäischer Ebene für die Lokalpolitik ungleich relevanter sind. In ihnen vollziehen sich gerade in der aktuellen Umbruchphase die für die Kommunen zentralen Strukturverschiebungen. Dazu zählt eine ganze Reihe unterschiedlicher Politikfelder (z. B. die Umwelt-, Frauen-, Bildungs- und Technologiepolitik). Diese zielen zwar nicht primär auf die kommunale Ebene ab, beeinflussen sie aber mittelbar materiell und auch konzeptionell. Das zentrale diesbezügliche EU-Politikfeld der letzten fünfzehn Jahre ist aber wohl die Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik. Diese hat die polit-ökonomischen Strukturen von Staat und Wirtschaft der EU-Mitgliedstaaten nachhaltig verändert. Sie bildet den wichtigsten Transmissionsriemen zur Verwirklichung des EU-Binnenmarkts, insbesondere des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs.

Ausgehend von einigen theoretisch-konzeptionellen Überlegungen zum Diskurs und Prozess neoliberaler Restrukturierungspolitik, wollen wir im Folgenden jenen politischen Prozess erörtern, der sowohl im Hinblick auf seine diskursive als auch materielle Wirkungsmächtigkeit von herausra-

gender Bedeutung für die lokale Ebene ist, nämlich die Liberalisierungs- politik im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Das Hauptaugenmerk der Diskussion wird dabei nicht auf der detaillierten Wiedergabe von einzelnen Sektorpolitiken liegen. Vielmehr geht es darum, die polit-ökonomische Logik des Gesamtprozesses der EU-Liberalisierungsstrategie und deren Auswirkungen auf die Form und Richtung lokaler Politik aufzuzeigen. Dazu werden wir in unserer Darstellung den Schwerpunkt auf zwei zentrale Mechanismen legen, über welche die Liberalisierung durchgesetzt wird. Nämlich einerseits auf die vorzufindende Mehrebenenpolitik, wobei besonders auf die internationale Ebene (WTO) sowie die europäische Ebene eingegangen und ihr Zusammenwirken aufgezeigt wird. Und andererseits auf die Implementierung der Liberalisierungspolitik im Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht der EG, dem bei der politischen Durchsetzung eine zentrale Rolle zukommt.

Abschließend wird im Resümee versucht darzulegen, wie die geschilderten Prozesse und deren Auswirkungen auf die lokale Ebene polit-ökonomisch zu verorten und in einen größeren Gesamtzusammenhang zu stellen sind.

2. Neoliberalismus als Ideologie und Projekt – einige konzeptionelle Überlegungen

Historisch lässt sich feststellen, dass sich die Periode wirtschaftlicher Prosperität der 1950er bis 1970er Jahre – der sog. „atlantische Fordismus“ – in den frühen 1970er Jahren erschöpfte und in eine Krise mündete. Diese Krise betraf die Akkumulation¹ und auch den gesellschaftlichen Regulationsmodus. Am Ende der 1970er Jahre, eines Jahrzehnts ökonomischer Probleme und sozialer Konflikte, kam es ausgehend von den USA zur Implementierung der ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die darauf abzielten, der Krise durch eine Transformation der gesamten kapitalistischen Beziehungen Herr zu werden. Diese sog. „neoliberale“ Gegenreform konnte sich in den 1980er Jahren als politisch dominantes Modell in den USA und Großbritannien und daraufhin nach und nach in der gesamten OECD-Welt etablieren. Infolge der Schuldenkrise der Dritten Welt Anfang der 1980er Jahre wurde diesen Ländern das neoliberale Modell über internationale Organisationen wie den IWF und die Weltbank aufoktroiert. In den 1990er Jahren wurden die ehemaligen realsozialistischen Staaten als nunmehrige Transformationsökonomien einer radikalen Strukturanpassung unterzogen, und auch die krisengeschüttelten Länder Südasiens wurden von der neoliberalen Flutwelle erfasst. Schließlich kam es seit den 1980er Jahren auch in Westeuropa im Kontext des EG-Binnenmarktes auf Betreiben des transnationalen Finanz- und Industriekapitals zu einer Aushöhlung des wohlfahrtsstaatlichen Modells und

seiner Ablösung durch ein liberales, auf den Prinzipien von Markt und Wettbewerb basierendes Modell.

Worin besteht nun das spezifisch Neue des Neoliberalismus? Dazu zählen wir im Bewusstsein der Verschwommenheit des Begriffs, die sich aus der Existenz partiell unterschiedlicher, ihn speisender geistiger Strömungen ergibt, insbesondere

1.) seine Marktzentriertheit: Der Markt wird als „spontane Ordnung“ (F. A. Hayek), somit als nicht-intendiertes Ergebnis einer kulturellen Evolution, oder als „einfaches System der natürlichen Freiheit“ (A. Smith) und daher als universelles Regulationsmodell gesellschaftlichen Lebens gesehen. Die semantischen Bezüge auf „Natur“ und „Evolution“ sind hochsuggestive Metaphern. Sie verbergen den ideologischen Gehalt hinter dem Verweis auf das sich dem menschlichen Einfluss entziehende, einer höheren Ordnung entsprungene und daher Zwangsläufige, Schicksalhafte des Marktes.² Seine Überlegenheit gründet sich auf die freie Entfaltung des Wettbewerbs. Dadurch wird eine effiziente Allokation gesellschaftlicher Ressourcen ermöglicht und Innovation und technologischer Fortschritt gefördert. Insgesamt wird damit der gesellschaftliche Wohlstand maximiert. Die Implementierung von Markt und Wettbewerb in möglichst allen Lebensbereichen wird so zum obersten strategischen Ziel, auch wenn dies gegen den Widerstand breiter Bevölkerungskreise passieren muss. Daraus folgt

2.) seine latent anti-demokratische Tendenz: Diese gründet sich auf ein elitäres Gesellschaftsverständnis, in dem Politik einer kleinen Schicht dafür geeigneter Führungspersönlichkeiten vorbehalten bleiben soll. Hier gibt es auch einen inhaltlichen Bezug zu italienischen Elitetheoretikern wie Vilfredo Pareto. Die politische Mitgestaltung des Volkes ist daher auf einen periodischen Akt der Wahl zwischen wenigen, von konkurrierenden Fraktionen der Elite vorgegebenen Angeboten zu beschränken. Räume politischer Mitgestaltung durch eine breit gestreute Beteiligung der Bevölkerung mittels ihrer demokratisch legitimierten VertreterInnen sind daher eng zu begrenzen. Dies kommt im Plädoyer für eine „regelgebundene“ und damit „willkürlicher“ (im Fachjargon „diskretionärer“) politischer Gestaltung entzogener Wirtschaftspolitik zum Ausdruck, oder in den sie demokratischen Kontrollmechanismen weitgehend entledigenden Autonomiestatuten von Notenbanken. Nicht zuletzt auch in der veränderten Regulierung liberalisierter Märkte durch die Einrichtung autonomer Kontroll- und Aufsichtsbehörden. Diesen sind zwar behördliche Aufgaben übertragen. Sie verfügen aber oft über eine privatrechtliche Organisationsform und entziehen sich in der Praxis damit weitgehend Kontrollen demokratisch legitimer Organe. Stephen Gill (1998, 2000) spricht in diesem Zusammenhang von einem „neuen Konstitutionalismus“, der mittels rechtlicher Festschreibungen die ökonomische Sphäre von demokratischer Ver-

antwortlichkeit separiert. Der politische Raum und die Unterordnung breiter Lebensbereiche unter demokratische Verfahren der kollektiven Willensbildung werden so deutlich restringiert. Damit verbunden ist

3.) die Transformation der Staatlichkeit: Der Staat als fundamentale Struktur kapitalistischer Vergesellschaftung stellt das zentrale Angriffsziel des Neoliberalismus dar. Die natürlich evolvierte Ordnung des Marktes garantiert die Freiheit des Individuums. Diese Freiheit gründet sich primär auf die Abwesenheit von Zwang. Zwangsausübung durch den Staat wird daher abgelehnt. Insofern ist das Aufbrechen des (Wohlfahrts-)Staats von zentraler Bedeutung, als nur dadurch eine neue liberale Entwicklungsweise, welche die „freie“ Initiative dem Individuum zurückgibt, begründet und für alle bindend gemacht werden kann. Damit gemeint ist natürlich in erster Linie die Freiheit im ökonomischen Bereich. In zweiter Linie bezieht sich Freiheit auf die Verantwortlichkeit des Einzelnen in Bezug auf die Bewältigung seines individuellen Schicksals. Die im Wohlfahrtsstaat verwirklichte Idee sozialer Grundrechte wird so zurückgewiesen. Die Diskussion verläuft dazu unter dem Leitmotiv „*from government to governance*“. Sie markiert denn auch den grundsätzlichen Strukturbruch mit dem fordistisch-wohlfahrtsstaatlichen Modell. Die Wirkungsmächtigkeit des *Governance*-Diskurses kristallisiert sich in drei dominante Trends:³

(i) die Entnationalisierung des Staates bzw. der Staatlichkeit: Damit gemeint ist die Erosion nationalstaatlicher Apparate, deren Kompetenzen territorial und funktional auf verschiedenen Ebenen (subnational, national, supranational) neu organisiert werden. Es entsteht damit ein neuer staatlicher „*spatial fix*“, d. h. eine veränderte territoriale Kompetenzverteilung.⁴

(ii) die Entstaatlichung politischer Regime: Dies impliziert eine Bewegung weg von der Zentralität des Staates in der Bereitstellung ökonomischer und sozialer Projekte und der Sicherung politischer Hegemonie hin zur Aufwertung verschiedener Formen der Kooperation von gouvernementalen, paragouvernementalen und nichtgouvernementalen Organisationen, in welchen der Staat nur mehr *Primus inter pares* ist. Damit einher geht ein tendenzieller Verlust autonomer staatlicher Handlungsfähigkeit. Bestimmte nichtgouvernementale Akteure (z. B. Verbände, Unternehmen) erlangen einen größeren Einfluss auf Politikformulierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Teilweise übernehmen sie sogar staatliche Aufgaben. Die Staatsmacht als solche muss darunter aber nicht leiden, kann in bestimmten Bereichen sogar aufgewertet werden. Sie wird lediglich in den Dienst bestimmter gesellschaftlicher Interessen gestellt. Mit Poulantzas (1980) könnte man daher vielleicht treffender von einer Verschiebung von der allgemeinen – Gewährleistung sozialer Kohäsion – zu den besonderen Funktionen des Staates, d. h. der Sicherung der ökonomischen Verwertungsbedingungen, sprechen.⁵

(iii) die Internationalisierung des Nationalstaates: Damit umrissen ist die systematisch gestiegene Bedeutung der inter- bzw. supranationalen Ebene für nachrangige staatliche Ebenen. In vielen Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- oder anderer Politiken ist es zunehmend die internationale Ebene, welche die Orientierungen und Leitlinien vorgibt. Die Wandlung vom auf sozialen Ausgleich orientierten nationalen Wohlfahrtsstaat zum auf den internationalen Standortwettbewerb getrimmten Schumpeterianischen Leistungsstaat möge als paradigmatische Exemplifizierung dienen.⁶

4.) Die über die Ent- bzw. Internationalisierung vermittelte Entstaatlichung gesellschaftlicher (Re-)Produktionsbereiche ist Voraussetzung des letzten hier identifizierten Charakteristikums neoliberaler Vergesellschaftung: ihre expansive, auf die Durchkapitalisierung weiter Gesellschaftsbereiche angelegte Tendenz. Diese Tendenz hat ihre maßgeblichen Ursachen in der außerordentlichen Bedeutungszunahme der Finanzmärkte und dem Druck, den das nach neuen Veranlagungen suchende Spekulationskapital ausübt. Das äußert sich speziell im eindeutigen Trend zur Kommodifizierung aller Lebensbereiche. Öffentliche Güter wie die staatliche Infrastruktur, soziale Dienstleistungen (Pensionen, Gesundheit), oder die natürliche Umwelt werden zunehmend warenförmig gestaltet. Sie werden sukzessive dereguliert, liberalisiert und flexibilisiert, also vermarktet und damit den Verwertungsinteressen des privaten Sektors unterworfen. Umgekehrt impliziert dies die Schwächung des kollektiven politischen Zusammenhangs, der die Bedingungen und Formen ihrer Bereitstellung zumindest idealiter nach Gesichtspunkten eines demokratisch formulierten Allgemeininteresses geregelt hatte.

Inwieweit sich das eben geschilderte neoliberale Modell auch im gemeinschaftlichen Europa durchgesetzt hat, ist hingegen eine primär empirische Frage. Eine Reihe von regulationstheoretisch angeleiteten Untersuchungen gibt hier klare Hinweise, dass auch die europäische Integration stark von neoliberalen Elementen geprägt ist, wenngleich man nicht von einem ausschließlich neoliberalen Modell sprechen kann.⁷ Es wird daher im Rahmen dieses Artikels zu zeigen sein, ob und in welcher Form Marktförmigkeit, Internationalisierung und Entstaatlichung, Entdemokratisierung und Durchkapitalisierung auch die kommunale Ebene, speziell die kommunale Dienstleistungserbringung durchdringen.

Konkret geht es im Folgenden darum, aufzuzeigen, dass staatliches – und damit auch lokalstaatliches – Handeln zunehmend als System von mehreren territorialen Regulierungsebenen funktioniert. Lokalstaatliche Politik wird dabei immer stärker auf anderen Ebenen gemacht. Der europäischen wie auch der internationalen Ebene kommt insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung der Liberalisierungspolitik eine strategische Rolle zu.

3. Akteure und Interessen bei der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungserbringung

Einerseits ist evident, dass sich in den letzten dreißig Jahren große Strukturbrüche im Wirtschaftsmodell der industrialisierten Welt vollzogen haben. Wir haben versucht, das kurz anzudeuten. Andererseits folgen diese Veränderungen keiner vorgegebenen Logik. Ihre spezifische Form entscheidet sich im Feld der Politik. Hier versuchen verschiedene gesellschaftliche Gruppen ihre Interessen durchzusetzen und über staatliche Normierung abzusichern. Das wäre an sich nichts Ungewöhnliches. Das Neue besteht vielmehr darin, dass über die Aufwertung territorialer Politikebenen jenseits des Nationalstaates Politik heute simultan auf mehreren Ebenen stattfindet. Keiner dieser Ebenen kommt apriori Zentralität zu. Vielmehr ist von Fall zu Fall zu untersuchen, welche Politikebene die entscheidende ist. Gesellschaftliche Akteure bedienen sich dieser Ebenen unter taktischen bzw. strategischen Gesichtspunkten. Besonders die großen transnational tätigen Unternehmen und ihre Interessenvertretungen haben die territoriale Reorganisation der Politik unterstützt und mit Erfolg zur Durchsetzung ihrer Interessen eingesetzt. Sie verfügen über einen präferentiellen Zutritt zu vielen internationalen und europäischen Politikforen. Ebenso sind sie mit Letzteren teilweise eng personell verflochten. So rekrutieren sie unter anderem ehemalige politische Funktionäre oder stellen eigenes Personal für politische oder bürokratische Tätigkeiten ab. Erst mit Verspätung und unter schwierigeren Bedingungen erfolgte eine ähnliche internationale Organisation auf Seiten der Arbeitnehmervertretungen und anderer sozialer Bewegungen. Das hängt zum einen mit der stärkeren Heterogenität der zu organisierenden Interessen zusammen, zum anderen mit den beschränkten finanziellen Ressourcen. Auch sollte nicht übersehen werden, dass das transnationale Kapital speziell die Gewerkschaften in den einzelnen Ländern unter Druck setzt und gegeneinander ausspielt. Die Machtbalance der internationalen Zivilgesellschaft ist daher nach wie vor zugunsten der Kapitalseite geneigt. Das gilt sowohl für internationale Organisationen wie die WTO, ist aber auch für die Europäische Union evident.

4. Die internationale Ebene

Spätestens mit der Uruguay-Runde des GATT (1986-1994) bekam die internationale Regulierungsebene für die öffentlichen Dienstleistungen eine neue Qualität. Die in der Uruguay-Runde beschlossenen Abkommen beinhalteten auch eines über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Mit diesem Abkommen wollte man Zweierlei: Einerseits ging es im Interesse der transnationalen Dienstleistungsunternehmungen darum, den internationalen Dienstleistungs-

handel zu fördern. Andererseits musste dafür der stark gestiegenen Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels in regulatorischer Hinsicht Rechnung getragen werden. Es kam nicht zuletzt auf Betreiben der US-amerikanischen Dienstleistungsindustrie zustande. Dabei ging es zentral darum, die vielen nationalen Spezifika von Dienstleistungen transparent, damit international vergleichbar und letztlich auch homogener zu machen. Erst über die Entwicklung von internationalen Standards hinsichtlich der Regulierung von Dienstleistungen und deren Übernahme in die Rechtssysteme der einzelnen Vertragsstaaten können die traditionell sehr abgeschotteten Dienstleistungssektoren für den internationalen Handel geöffnet werden.

Transnational tätige Konzerne engagierten sich im Verbund mit Regierungen seit den 1980er Jahren sehr stark dafür, die WTO von einer reinen Handelsorganisation zur wichtigsten internationalen Regulierungsinstitution des gesamten realwirtschaftlichen Sektors zu machen. Im Verbund mit anderen internationalen Organisationen wie der OECD konnte die WTO einen starken, in der Tendenz disziplinierenden Einfluss auf die nationale Wirtschaftspolitik ausüben. Das belegen die zusätzlichen Abkommen, die im Rahmen der Uruguay-Runde beschlossen wurden. Dazu zählen etwa der Investitionsschutz (TRIMs-Abkommen) und der Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPs-Abkommen). Mit der im November 2001 in Qatar eingeläuteten neuen Verhandlungsrunde (Doha-Runde) wurden insbesondere aber auch Fragen der Wettbewerbspolitik, öffentlicher Beihilfen, Investitionen und der öffentlichen Auftragsvergabe zum Gegenstand von Verhandlungen innerhalb der WTO. Auch hier geht es nicht nur darum, mehr Transparenz und Vergleichbarkeit der nationalstaatlichen Regelungen herzustellen. Vielmehr sollen multilaterale Standards definiert und durchgesetzt werden, welche z. B. nationale Vergabemärkte öffnen und damit die internationale Verflechtung dieser Märkte erleichtern.

Auch wenn sich das GATS formell nur auf die privatwirtschaftlichen Dienstleistungen bezieht, ist die Grenzziehung zwischen privaten und öffentlich erbrachten Dienstleistungen unklar. Zwar nimmt Art I.3 GATS „*services in the exercise of governmental authority*“ vom GATS aus. Allerdings sind darunter nur solche Dienstleistungen zu verstehen, die weder „*on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers*“ angeboten werden. Das GATS expliziert diese Definition einzig im Annex on Financial Services. Dort werden als Beispiele für solche Dienstleistungen die Aktivitäten von Zentralbanken bzw. monetärer Aufsichtsorgane und auch gesetzliche Sozialversicherungen (*statutory system of social security*) und öffentliche Pensionskassen (*public retirement plans*) genannt. Damit bleibt zwar formell jedem Mitgliedsstaat überlassen, welche Dienstleistungen als öffentlich bzw. privat klassifiziert werden. Jedoch legt die Konzeption von Art I.3 (c) nahe, dass es de facto letztlich wirtschaftli-

che Entwicklungen sind, welche die Abgrenzung zwischen öffentlich und privat determinieren. Wenn zum Beispiel in einem Land bestimmte Dienstleistungen sowohl von der öffentlichen Hand als auch von Privaten angeboten werden, und das ist in vielen EU-Staaten z. B. im Gesundheits- und Bildungswesen der Fall, kann es in Zukunft durchaus zu Abgrenzungsproblemen kommen. Private ausländische Anbieter könnten sich durch die einseitige Vergabe öffentlicher Förderungen an Inländer diskriminiert fühlen. Dann kann es zu Streitfällen vor dem WTO-Schiedsgericht kommen. Im Fall einer Verurteilung müsste der beklagte Staat seine Gesetze entsprechend ändern. Andernfalls könnten seine Exporte mit Strafzöllen belegt werden. Will man diese Entwicklung vermeiden, ist eine Präzisierung von Inhalt und Umfang öffentlicher Dienstleistungen im GATS in Form einer Ausnahmeklausel dringend notwendig. Ob eine solche Vertragsänderung von den momentan 148 WTO-Staaten akzeptiert würde, ist allerdings höchst ungewiss.

In der Uruguay-Runde von 1986-94 hatten öffentliche Dienste noch eine untergeordnete Rolle in den GATS-Verhandlungen gespielt, es ging zunächst um die Öffnung kommerzieller Dienstleistungssektoren. Das Argument, dass das GATS in ursächlichem Zusammenhang mit der Liberalisierung bzw. Privatisierung öffentlicher Dienste stünde, lässt sich daher in dieser Form nicht aufrechterhalten. Die meisten bislang vollzogenen Liberalisierungen bzw. Privatisierungen öffentlicher Dienste gehen auf den Druck der Weltbank bzw. des IWF für den Fall der Dritten Welt und auf supranationale (Europäische Union) und nationale Initiativen im Fall der Industrieländer zurück. Mit der im November 2001 eingeläuteten Doha-Runde zeichnet sich allerdings ab, dass das zentrale Thema der laufenden GATS-Verhandlungen die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen sein wird. Die offensiven Interessen der EU beziehen sich primär auf Wasserversorgung, Telekom, Post- und Kurierdienste, Verkehr/Transport und Energiedienstleistungen, jene der USA und anderer Staaten v. a. auf die Bereiche Bildung, Gesundheit sowie kulturelle, v. a. audiovisuelle Dienstleistungen. In den genannten Bereichen hat es in den 1990er Jahren teilweise schon bedeutende autonome Liberalisierungen gegeben, daher besteht von Seiten der betroffenen Staaten nunmehr ein Interesse, auch von den jeweils anderen Staaten die Liberalisierung dieser Sektoren zu erreichen. Das soll über das GATS bewerkstelligt werden. Die Komplementarität der schon durchgeführten Liberalisierungen zwischen der EU und den USA, die sich auch in den jüngst gestellten Forderungen widerspiegelt, impliziert daher zumindest vom Anspruch her eine recht umfassende Liberalisierungsrunde. Die eigentliche Brisanz der laufenden GATS-Verhandlungen erschließt sich aber erst vor dem Hintergrund der von der Europäischen Kommission betriebenen Liberalisierungspolitik (Näheres siehe dazu unten). Die jüngsten Liberalisierungspläne der Kommission

sind nämlich auf zum Teil vehementen Widerstand von Regionen, Kommunen und Städten getroffen. Das gilt insbesondere für den öffentlichen Personennahverkehr und die Siedlungswasserwirtschaft. Gleichzeitig fordert die EU von insgesamt 72 WTO-Staaten die Liberalisierung von deren Wasserversorgung. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass über den Umweg der GATS-Verhandlungen der Widerstand gegen die Liberalisierung essentieller Bereiche der Daseinsvorsorge in Europa gebrochen werden soll.

Aus Sicht der Liberalisierungsbefürworter haben nämlich im Rahmen des GATS einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen im Vergleich zu nationalstaatlich vorgenommenen Liberalisierungen einen entscheidenden Vorteil: den der völkerrechtlichen Bindung. Im Gegensatz zu nationalen Gesetzen sind einmal im GATS festgeschriebene Liberalisierungen auf Grund des in Art. XXI GATS festgeschriebenen Ausstiegsprozederes mit unter Umständen hohen Kosten verbunden. Damit sind sie vielfach *defacto* unumkehrbar. Dies liegt durchaus im Interesse der Apologeten des Neoliberalismus. Aus demokratiepolitischer Sicht bedeutet dies hingegen ein schwerwiegendes Defizit, werden damit doch politische Handlungsspielräume für die Zukunft empfindlich eingeschränkt.

5. Die europäische Ebene

5.1 Einleitung

Die treibende Kraft hinter den zentralen Projekten der europäischen Integration der letzten zwei Dekaden – Binnenmarkt und Währungsunion – ist zweifellos die Europäische Kommission. Diese nimmt im europäischen Institutionengefüge eine besondere Rolle ein. Einerseits agiert sie als staatliche Denkfabrik, indem sie neue Ideen formuliert, daraus Politikvorschläge ableitet und diese in den europäischen Politikprozess einbringt. Sie interagiert dabei in der Regel mit speziellen Wissensgemeinschaften, Experten, öffentlichen und spezifischen privaten Akteuren.⁸ Ihr Initiativmonopol in der europäischen Rechtsetzung wird ergänzt durch die in den Verträgen normierten exekutiven Aufgaben (v. a. Außenwirtschafts-, Agrar-, Struktur-, Wettbewerbspolitik) und die ihr zukommenden Kontrollfunktionen als „Hüterin der Verträge“ gegenüber den Mitgliedstaaten. Vor dem Vertrag von Maastricht war diese, die Gewaltentrennung missachtende, außerordentliche Machtfülle der Kommission keiner nennenswerten demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterzogen. Politische Verantwortlichkeit bestand nur gegenüber dem Rat und damit mittelbar gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten.

Diese institutionelle Konfiguration prädestinierte die Kommission geradezu als zentralen Transmissionsriemen für die Durchsetzung eines europaweiten gesellschaftlichen Restrukturierungsprojekts. Mitte der 1980er

Jahre nahm dieses mit dem Binnenmarktprojekt und der Währungsunion konkrete Formen an. Diese von transnationalen Unternehmenskreisen wie dem European Roundtable of Industrialists konzipierten und politisch betriebenen Projekte sollten ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zum harten Kern der europäischen Politik werden.⁹ Nach der Stagnation des europäischen Integrationsprozesses in den 1970er Jahren erwies sich die Kommission als besonders empfänglich für das Lobbying europaweit vernetzter Organisationen von Industrie- und Finanzunternehmen. Als zentrale Proponentin dieser Projekte vermochte sie sich eine neue *raison d'être* zuzulegen.¹⁰ Neben der EU-Kommission tritt auch der Rat als Liberalisierungsbefürworter auf. Hier ist die Interessenlage allerdings heterogener. Nationale Regierungen sind in der Regel nur dann Liberalisierungsbefürworterinnen, wenn ihre jeweiligen Unternehmen sich davon Wettbewerbsvorteile versprechen.

5.2 Gemeinschaftsrecht und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen

Die durch die Kommission vorangetriebene Liberalisierungspolitik erstreckt sich vor allem seit den 1990er Jahren auch auf den traditionellen Bereich der öffentlichen Infrastrukturleistungen, im EU-Jargon „Leistungen der Daseinsvorsorge“ oder neuerdings auch „Leistungen von allgemeinem Interesse“ genannt.¹¹ Darunter fallen letztlich alle traditionell staatlicherseits erbrachten öffentlichen Dienstleistungen, reichend von Post- und Telekommunikation, Verkehr, Energie bis hin zu Wasserver- und Abwässerentsorgung und auch Leistungen weitgehend sozialer oder medizinischer Natur. Die Liberalisierung und daraus teilweise folgende Privatisierung der staatlichen Infrastrukturerbringung impliziert überdies insofern eine neue Qualität, als sich damit das Feld der politischen Auseinandersetzung verschiebt. Es wird damit nämlich die Anwendung privatkapitalistischer Logik auf Bereiche übertragen, die bislang zumindest partiell durch andere Rationalitäten in Bezug auf gesellschaftliche Funktion und Organisation gekennzeichnet waren. Damit sind weniger die politischen Zielsetzungen gemeint. Die Produktion einer qualitativ hochwertigen, leistbaren Infrastruktur für die Bevölkerung ist zumindest im politischen Diskurs nach wie vor weitgehend unbestritten. In Frage gestellt wird vielmehr die im Fordismus breit akzeptierte Annahme, dass die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf Grund ihrer speziellen Charakteristika ebenso wie auf Grund ihrer grundlegenden Bedeutung für die Gesellschaft besonderer Organisationsformen bedarf, welche ihre (partiellen) Herauslösung aus dem privatkapitalistischen Kontext rechtfertigen.

Die z. T. komplexe juristische Dimension dieser Materie soll uns hier nur insoweit interessieren, als sie für das Verständnis der politisch-strategi-

schen Dimension der Entwicklung in diesem Bereich nötig ist. Zusammenfassend findet die Liberalisierungspolitik der EU auf folgenden rechtlichen Ebenen statt: Die *horizontale Ebene* umfasst maßgebliche Rechtsbereiche, die sämtliche Sektoren der Daseinsvorsorge betreffen (Pkt. 5.2.2). Auf der *vertikalen Ebene* erfolgt die schrittweise Liberalisierung einzelner öffentlicher Dienstleistungen durch spezifische Regulierung (Pkt. 5.2.3). Beide Ebenen zusammen wirken als ein Spannungsfeld, auf dem zum einen die politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen stattfinden, das aber zum anderen das Terrain in Richtung mehr Liberalisierung vorstrukturiert. Diese Dynamik hin zur Öffnung der Märkte erschließt sich in einem gewissen Sinne bereits aus der *Grundkonzeption des EG-Vertrags*, auf die wir zunächst (Pkt. 5.2.1) eingehen wollen.

5.2.1 Die marktwirtschaftliche Grundintention des EG-Vertrags (EGV)

Wenngleich sich die Gemeinschaft ihrem Aufgabenkatalog (Artikel 2 EGV) zufolge auch der Erreichung zentraler beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischer Ziele verpflichtet sieht, so wird als Mittel dazu in erster Linie die „Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion“ festgeschrieben. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass es im Lauf der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts zu einer gewissen Verselbstständigung nicht-marktwirtschaftlicher Politiken wie etwa auf dem Gebiet der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern gekommen ist. Im Zentrum stehen nach wie vor marktwirtschaftlich ausgerichtete Politikbereiche. Deren hohe Bedeutung kommt nicht zuletzt in ihrer vorrangigen Reihung im Rahmen der näheren Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft (Artikel 3 EGV)¹² zum Ausdruck sowie in der Festlegung einer koordinierten Wirtschaftspolitik, die „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ ebenso explizit verpflichtet ist wie die einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik (Artikel 4 EGV).

Die im Gemeinschaftsrecht angelegte Schwerkraft des Marktes konfliktiert naturgemäß mit der gesamten Palette an gemeinwohlorientierten europäischen und einzelstaatlichen Tätigkeitsfeldern, welche marktwirtschaftliche Fehlsteuerungen kompensieren bzw. korrigieren sollen. Diesem Konflikt trägt im Bereich der Daseinsvorsorge nunmehr ausdrücklich Artikel 16 EGV Rechnung. Er wurde erst kürzlich – vor allem auf Betreiben Frankreichs – mit dem Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag eingefügt. Der Artikel erweitert die Aufgabenfelder der Gemeinschaft insoweit, als er speziell auf den Stellenwert des „*Service Public*“ hinweist. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten haben deshalb im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür Sorge zu tragen, dass „die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie

ihren Aufgaben nachkommen können“. Der normative Gehalt dieser Vorschrift wird im Diskurs um die Daseinsvorsorge jedoch vielfach überschätzt. Unbestritten wird die Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen nunmehr stärker belichtet. Allerdings brachte das bislang keinen Richtungsschwenk bei den maßgeblichen Entscheidungsträgern mit sich. So ist es bezeichnend, dass die Kommission – welche selbst für die Einfügung einer derartigen Bestimmung ins Primärrecht eingetreten ist¹³ – bei Vorschlägen für Rechtsakte zur Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen sich neuerdings auch explizit auf Artikel 16 EGV beruft.¹⁴ Damit erfährt diese Bestimmung – wohl entgegen der ursprünglichen Intention der betreibenden Mitgliedstaaten – gleichsam eine affirmative Wendung. Im Ergebnis eignet sich diese Vorschrift deshalb ebenso wenig wie Artikel 36¹⁵ der Charta der Grundrechte der EU als Belegstelle für einen grundlegenden Ideologiewandel im europaweiten Ringen um die öffentlichen Dienstleistungen, sondern bestenfalls als Argumentationsgrundlage für die Fürsprecher und Gegner der staatlich erbrachten Daseinsvorsorge. Das belegt Artikel 16 nicht zuletzt auch insoweit, als er nur vorbehaltlich der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen für öffentliche Unternehmen gilt, welche im Zentrum des folgenden Punktes stehen.

5.2.2 Die horizontale Liberalisierung: Wettbewerbspolitik und öffentliches Auftragswesen

In den horizontalen Bereich der Liberalisierung fällt vor allem die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft. Hierbei erweist sich gegenwärtig insbesondere die europäische Beihilfenpolitik als in höchstem Maße umstritten. Einen weiteren Schwerpunkt bildet das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe. Denn gerade dieses ist dazu prädestiniert, der öffentlichen Hand einschließlich der Kommunalwirtschaft historisch als selbstverständlich erscheinende politische Gestaltungsfreiräume zu entziehen.

5.2.2.1 Öffentliche Dienstleistungen und die Wettbewerbsordnung des EG-Vertrages

Bereits bei der ursprünglichen Ausverhandlung der Römer Verträge bildete die Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in das Wettbewerbsregime der EWG einen zentralen Konfliktpunkt innerhalb der Gründungsmitglieder. Im Gegensatz zu den Benelux-Staaten trachteten schon damals vor allem Italien und Frankreich danach, ihren traditionell stark ausgeformten öffentlichen Sektor dem Einfluss des marktorientierten Gemeinschaftsrechts weitgehend zu entziehen. Letztlich konnte jener Kompromiss mühsam errungen werden, der sich auch noch im heutigen Artikel 86 EG-Vertrag ohne nennenswerte zwischenzeitige Modifizierung wiederfindet.

Artikel 86 Absatz 1 EG-Vertrag stellt zunächst relativ unmissverständlich klar, dass auch öffentliche Unternehmen der Wettbewerbsordnung des EG-Vertrags unterliegen. Diese umfassende rechtliche Gleichbehandlung mit privaten Unternehmen bezieht sich somit unter anderem auf das Kartellverbot (Art 81 EGV), das Verbot einer missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Art 82 EGV) sowie das Verbot staatlicher Beihilfen (Art 87 EGV). Sie setzt schließlich implizit auch voraus, dass öffentliche Unternehmensführung nach den gleichen Maximen wie die private Unternehmensführung organisiert ist. Dass die Gemeinschaft ferner gemäß Artikel 295 EG-Vertrag keinerlei Privatisierung vorschreiben dürfe, ändert daran nichts, zumal diese oft nur den konsequenten Endpunkt einer von der Gemeinschaftspolitik entfachten Liberalisierung darstellt.

Um jedoch der besonderen Aufgabe des öffentlichen Sektors zu würdigen, sieht Artikel 86 Absatz 2 eine mehr oder weniger weit reichende Ausnahmemöglichkeit vom Gebot der Gleichbehandlung vor. Danach gelten für „Unternehmen“, welche mit so genannten „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ betraut sind, die Vorschriften des EG-Vertrags nicht, soweit zwei weitere Voraussetzungen gegeben sind. Die Anwendung der Bestimmungen des EG-Vertrags würde erstens die Erfüllung der den Unternehmen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindern. Und zweitens dürfe die Entwicklung des Handelsverkehrs „nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“ Diese Bestimmung bildet gleichsam den juristischen Schnittpunkt von Wettbewerbswirtschaft und gemeinwohlorientierter Wirtschaft.¹⁶

Die Unbestimmtheit ihrer einzelnen Tatbestandskriterien lässt jedoch viele Fragen offen: Welche Leistung ist „unternehmerisch“ (und nicht vielmehr ausschließlich sozialen Zwecken gewidmet)? Nach der Judikatur des EuGH sind z. B. Tätigkeiten mit einem ausschließlich sozialen Charakter wie die auf dem Prinzip der Solidarität beruhenden Pflichtversicherungssysteme der sozialen Sicherheit mangels Unternehmenseigenschaft vom Wettbewerbsregime des EGV ausgenommen.¹⁷ Doch wo liegt die Grenze wirklich, ab der von einer unternehmerischen bzw. wirtschaftlichen Tätigkeit auszugehen ist? Reicht ein potenzieller Anbieter derselben Leistung irgendwo in der EU? Und wann würde der EG-Vertrag denn die Aufgabenerfüllung wirklich verhindern? Oder ab welchem Grad ist jenes Ausmaß einer Marktbeschränkung erreicht, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft? Die damit einhergehende Unsicherheit zur Frage, ob und inwieweit der Staat bestimmte Tätigkeitsbereiche nun den Funktionsweisen der freien Marktwirtschaft tatsächlich entziehen dürfe, wird insbesondere durch den Umstand vergrößert, dass bei der konkreten Fallprüfung die jeweiligen (Markt-)Gegebenheiten zu berücksichtigen

sind. Auf diese Weise hängt im Einzelfall die Erfolgsaussicht einer Geltendmachung des *Service-Public*-Vorbehaltes letztlich auch von einem außergewöhnlich kontingenten Phänomen ab – der (mangelnden) Investitionsbereitschaft potenzieller Konkurrenten. Mit dem Auftreten von Konkurrenz wird im Sinne des Binnenmarktes eine Tätigkeit rasch zur „unternehmerischen“, und ein „geschützter Bereich“ droht schließlich zur „übermäßigen und dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderlaufenden Wettbewerbsbeschränkung“ erklärt zu werden.

Dazu kommt, dass mit Art. 86 Abs. 3 EGV die Kommission ermächtigt wird, nötigenfalls rechtliche Maßnahmen (Richtlinien, Entscheidungen) gegen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die korrekte Anwendung der genannten Bestimmung zu erlassen. Die Kommission kann in diesem Fall also autonom legislativ tätig werden.

5.2.2.2 Der Standpunkt der Kommission

Nicht zuletzt, um den aufgezeigten Unsicherheiten zu begegnen, publizierte die Kommission in der jüngeren Vergangenheit mehrere vorgeblich primär interpretative, letztlich jedoch vorwiegend dem Markt-Credo verpflichtete „politische Streitschriften“ zum Themenfeld der Daseinsvorsorge. Nach einer ersten Mitteilung im Jahre 1996 verabschiedete die Kommission im Jahre 2000 eine zweite Mitteilung zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa.¹⁸ Diese wurde mit einem Bericht der Kommission für den Europäischen Rat in Laeken zu Leistungen der Daseinsvorsorge¹⁹ abermals ergänzt.

Die größte Resonanz erfuhr dabei gewiss die Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ vom 20.9.2000. Mit ihr sollte, so heißt es darin, zwischenzeitlichen Entwicklungen auf den einschlägigen Märkten Rechnung getragen werden, dem Wunsch von Anbietern nach mehr Rechtssicherheit nachgekommen werden und die Kompetenzaufteilung zwischen europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene reibungsloser gestaltet werden.²⁰

Diese Mitteilung bildet in mehrfacher Hinsicht ein klares Präjudiz zugunsten der Anwendung des gängigen Marktliberalisierungsmodells auf nahezu den gesamten Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. So ist es dafür typisch, dass im Rahmen der Grundsätze die „Wahlfreiheit“ und der „Wettbewerb“ betont werden und darüber hinaus das Idealbild vollständiger Markttransparenz evoziert wird. Selbst die liberale ökonomische Theorie weist darauf hin, dass dies auf Grund von asymmetrisch verteilter Information und der unterschiedlichen Marktmacht der Marktteilnehmer unrealistisch bleiben muss.

Bemerkenswerterweise enthalten die sich auf den Staat beziehenden Ausführungen einen recht biegsamen Passus zu „kulturellen und histori-

schen Eigenheiten“,²¹ die der Staat letztlich im Rahmen der Leistungserbringung als Merkmal der „Effizienz“ mit berücksichtigen dürfe. Die Kommission wollte damit offensichtlich der unvermeidlichen Kritik einiger stärker etatistisch ausgerichteter Mitgliedstaaten bzw. deren regionaler und lokaler VertreterInnen a priori begegnen. Gleichzeitig lässt die Kommission jedoch insgesamt keinen Zweifel darüber aufkommen, dass für sie der Markt der zentrale Mechanismus zur Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist. Zu diesem Zweck bemüht sie sogar einen Analogieschluss zu den ausschließlich oder überwiegend marktförmig gedeckten Grundbedürfnissen nach Lebensmitteln, Kleidung und Wohnung.²² Bezeichnend ist ferner die Darstellung des Marktes als eine autonome gesellschaftliche Sphäre, die Entwicklungen vorgibt, welche dann quasi als Sachzwang politisch nachvollzogen werden (müssen).²³ Damit wird die genuin politische Konstitution des Marktes verschleiert. Der Staat reguliert den Markt, indem er den Rahmen für autonomes Handeln im Markt vorgibt. Allenfalls greift der Staat korrigierend in den Markt ein. Das Zugeständnis, dass der Markt versagen kann, zieht allerdings sofort die entschuldigende Versicherung nach sich, dass der Markt im Allgemeinen das überlegene Organisationsprinzip wirtschaftlicher Tätigkeit sei. Die Idee, dass der Staat die geeignete Institution zur Umsetzung von Aufgaben eines demokratisch formulierten „Allgemeinwohls“ sein könnte, ist einer solcherart teleologischen Version des Liberalismus fremd.²⁴ Ebenso immun ist diese Auffassung gegen den Gedanken, dass der Staat selbst in der Lage sein könnte, eine gleichermaßen effiziente Leistungserbringung selbst zu bewerkstelligen, auch wenn zahlreiche theoretische Argumente und empirische Belege dafür vorgebracht wurden.²⁵ In toto handelt es sich bei der Mitteilung vor allem um eine diskursive Strategie zur Legitimierung der Liberalisierung des öffentlichen Sektors.

Das von der Kommission zugrunde gelegte Modell der Leistungserbringung ist daher ein Wettbewerbsmodell: Entweder (i) wird der Markt vollkommen liberalisiert, (ii) werden den Marktanbietern gewisse Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, oder (iii) der Staat räumt per Ausschreibung einem Anbieter oder einer begrenzten Zahl von Anbietern für einen gewissen Zeitraum ein Versorgungsmonopol ein, und zwar mit oder ohne Bereitstellung von Finanzmitteln. Die dritte Möglichkeit, auch „kontrollierter Wettbewerb“ genannt, wird speziell für den öffentlichen Personennahverkehr forciert sowie neuerdings offenkundig auch für den Wassersektor ins Auge gefasst (siehe dazu unter Pkt. 5.2.3).

Schließlich kommt die Kommission auch auf ihre Lesart zur Vereinbarkeit der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen, also dem Artikel 86 EG-Vertrag, zu sprechen. Sie betont dabei drei Prinzipien, welche seiner Anwendung zu-

grunde liegen:²⁶ Dabei handelt es sich um die Neutralität hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtlichen Form der Unternehmensorganisation, zweitens die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Frage, was eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ist, sowie drittens die Verhältnismäßigkeit, wonach die für den Versorgungsauftrag eingesetzten Mittel keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen. Wenngleich die Kommission mit den drei Prinzipien ein wenig Ordnung in die vagen Rechtsbegriffe des Artikel 86 EGV zu bringen vermag (vgl. dazu oben Pkt. 5.2.2.1), so perpetuiert sie damit gleichzeitig auch die bestehenden Unklarheiten für die Rechtsanwendung. Dies zeigt sich an der Einschränkung der „Gestaltungsfreiheit“ auf „offenkundige Fehler“ der Mitgliedstaaten, ohne dafür wenigstens ein Beispiel zu liefern.²⁷ Und das ergibt sich ferner aus der neuerlichen multiplen Ambivalenz des Begriffes der „Verhältnismäßigkeit“.

5.2.2.3 Beihilfen und öffentliche Dienstleistungen

Wie sehr eine restriktive Handhabung des europäischen Wettbewerbsrechtes zu einer Aufoktroyierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nach ausschließlich marktwirtschaftlichen Prinzipien führt, lässt sich besonders drastisch anhand der beihilfenrechtlichen Regelungen vor Augen führen:

Nach dem europäischen Wettbewerbsrecht sind staatliche Beihilfen grundsätzlich ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission verboten. Das Gemeinschaftsrecht versteht den Begriff der Beihilfe²⁸ dabei äußerst breit. Dazu gehören neben staatlichen Zuschüssen, Verlustabgeltungen, begünstigten Darlehen und Zinszuschüssen, Steuer- und Abgabenbefreiungen auch Kreditbürgschaften sowie die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen. Nicht zuletzt bemühte sich die Kommission in jüngster Zeit erfolgreich, staatliche Garantien (Gewährträgerhaftung) für kommunale oder regionale Kreditinstitute bzw. Sparkassen als unerlaubte Beihilfe zu interpretieren und damit zu unterbinden.

In Bezug auf die von der Kommission im Einzelfall zu entscheidende Frage, ob eine Beihilfe nun unzulässig, da wettbewerbsverzerrend sei, ist eine restriktive Tendenz erkennbar. Um z. B. zu beurteilen, ob eine staatliche Kapitaleinlage in einem öffentlichen Unternehmen wettbewerbskonform ist oder nicht, wird als Maßstab die langfristige Rentabilität der Investitionen angelegt.²⁹

Zudem scheint die Kommission auf Basis ihrer exklusiven Genehmigungsbefugnis für staatliche Beihilfen nunmehr auch daran zu gehen, eine Marktöffnung in einzelnen Sektoren der Daseinsvorsorge – namentlich im öffentlichen Personennahverkehr – aktiv zu betreiben; wohlgermerkt oh-

ne dass es dazu erst einer spezifischen sektoriellen Maßnahme bedürfte! Zumal die sektorielle Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Wege einer Gemeinschaftsverordnung gegenwärtig ins Stocken geraten ist (vgl. Pkt. 5.2.3), schwebt der Kommission dabei offensichtlich ein beihilfenrechtlicher Kunstgriff vor.³⁰ Davon ausgehend, dass Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ex natura massiv subventionsbedürftig sind, könnte die Kommission versuchen, den öffentlichen Zuschuss (die „Beihilfe“) an ein Unternehmen der Daseinsvorsorge zu untersagen, wenn diesem Zuschuss keine öffentliche Ausschreibung vorangegangen ist. Die Ausschreibung würde die Marktkonformität des Zuschusses sichern bzw. eine Verzerrung des Wettbewerbs dezidiert ausschließen.

Somit wäre ein Gutteil der derzeitigen Zuschüsse an die Gemeinwirtschaft dem Sanktus der Kommission anheim gestellt. Davon betroffen wären letztlich auch Unterstützungszahlungen an typisch kommunale Einrichtungen wie Verkehrsdienste, Schwimmbäder, Einrichtungen zur Wasserversorgung bzw. Abwässerbeseitigung oder Kindergärten. Ausgenommen wären nur jene Fälle, für die mangels „Spürbarkeit“ von keiner Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels ausgegangen wird (sog. *de-minimis*-Beihilfen, deren Ausmaß jedoch 100.000 Euro in drei Jahren nicht übersteigen dürfe³¹). Die Kommission würde sich gewiss erst dann für einen Fall zu interessieren beginnen, sofern andere Unternehmen am Zutritt zur betreffenden Branche Interesse bekunden. Allerdings ist diese Einschränkung schon insoweit relativiert, als bereits jetzt in praktisch allen genannten Bereichen, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Wasserversorgung, Mischkonzerne (z. B. Veolia, RWE, EON) den europäischen Binnenmarkt für sich erschließen wollen.

Die Reaktion auf diese beihilfenrechtliche Verschärfung war zwischenzeitig beträchtlich. Vor allem die gemeinwirtschaftlich orientierteren Staaten und gemeinwirtschaftliche Interessenverbände erblicken in dieser Tendenz eine Gefährdung ihrer bislang – mangels Konkurrenzanbietern – außer Streit gestandenen Organisations- und Finanzierungsfreiheit für Leistungen der Daseinsvorsorge. Vor diesem Hintergrund forderten nahezu sämtliche Europäischen Räte der jüngeren Vergangenheit die Kommission dazu auf, adäquate Arbeiten zur besseren Orientierung der Mitgliedstaaten bei der Finanzierung der Gemeinwirtschaft einzuleiten.

Darauf reagierte zunächst die Generaldirektion Wettbewerb mit einem informellen Diskussionspapier.³² An diesem sog. *Non-Paper* zeigt sich das Bemühen der federführenden Dienststelle innerhalb der Kommission, das zwischenzeitig angeschlagene Vertrauen der gemeinwirtschaftlich orientierten Mitgliedstaaten wieder zurückzugewinnen. So wird einleitend bekundet, worum es der Kommission denn wirklich gehe: erstens um das wirksame Funktionieren der Dienste, zweitens um eine Hintanhaltung von Störungen auf den für den Wettbewerb geöffneten Märkten sowie drittens

um die Vermeidung von Missbräuchen insoweit, als bestimmte Leistungen als gemeinwirtschaftlich eingestuft würden, wiewohl sie nicht der Gemeinwirtschaft zuzurechnen seien und keine gemeinwohlorientierten Ziele verfolgen.³³

Andererseits wird an vielen Detailfragen deutlich, dass die Kommission an ihrer rigiden Linie uneingeschränkt festhält. Das betrifft etwa den heiklen Aspekt der Finanzierungsmodalitäten für Infrastruktureinrichtungen. Nach Ansicht der Generaldirektion Wettbewerb sei eine staatliche Bezuschussung von Infrastruktureinrichtungen nur mehr unter einer apodiktischen Bedingung gestattet: wenn die betreffende Infrastruktur „niemals von der freien Wirtschaft bereitgestellt werde“.³⁴ Steht also jetzt die Funktionstätigkeit der Daseinsvorsorge wirklich im Vordergrund oder doch einzig wieder nur die Öffnung der Märkte als Selbstzweck?

Einer weiteren Forderung u. a. des Europäischen Rates ist die Kommission schließlich mit ihrem aktuellen „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nachgekommen“. Das Grünbuch verfolgt zwei Ziele: Einerseits will es die Rollenaufteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung, Organisation und Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen einer breiten Diskussion zuführen. Bemerkenswerterweise nimmt die Kommission jedoch gerade aus beihilfenrechtlicher Sicht hochsensible juristische Details als gleichsam gegeben vorweg. Das betrifft z. B. die brisante Feststellung, wonach es sich auch bei den sog. „In-House-Leistungserbringern“ um Unternehmen handelt, sodass sie den Wettbewerbsbestimmungen des Vertrags unterliegen.³⁵ Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet diese These wieder, dass auch die Bezuschussung kommunaler Eigenleistungen sehr wohl dem Beihilfenrecht, letztlich also dem Genehmigungsvorbehalt der Kommission unterliegen soll. Dies gelte somit offensichtlich auch für den Fall, dass eine Leistung nach den vergaberechtlichen Grundsätzen gar nicht ausgeschrieben werden müsste (vgl. Pkt. 5.2.2.4).

Das zweite Ziel des Grünbuchs ist es, Wesen und Wert einer „Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen im allgemeinem Interesse“ auszuloten. Diese Richtlinie wird insbesondere von zahlreichen Interessenverbänden der Gemeinwirtschaft sowie dem Europäischen Gewerkschaftsbund gefordert, um die vornehmlich auf Marktöffnung fixierte Sicht der europäischen Politik einem Perspektivenwechsel zu unterziehen. Marktöffnung soll von ihrem Selbstzweck abgelöst werden und nur als eine von mehreren Varianten für eine leistungsstarke Daseinsvorsorge dienen. Von primärer Bedeutung sind nach Ansicht des Europäischen Gewerkschaftsbundes daher der allgemeine Zugang, die Qualität der Dienste, faire Preise, die Qualität der Beschäftigung sowie Sicherheitsaspekte und die soziale Gerechtigkeit.³⁶ Hinter der Forderung nach einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen im allgemeinem Interesse steckt gewiss auch takti-

ches Kalkül. Sie dient dazu, die europäische Öffentlichkeit mehr als bisher mit der europäischen Liberalisierungspolitik und vor allem ihren Schattenseiten vertraut zu machen. Tatsächlich bergen die gegenwärtigen Auseinandersetzungen mit dem Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein gewisses Potenzial, einen kritischen Gegendiskurs zur bisherigen ausschließlich auf Marköffnung ausgerichteten Linie der Kommission zu entfachen.

Eine gewisse Flurbereinigung konnte in rechtlicher Hinsicht unlängst mit dem sog. „Magdeburger Urteil“ erreicht werden.³⁷ In diesem Rechtsstreit ging es um die Erteilung von Linienverkehrskonzessionen im deutschen Landkreis Stendal. Ein zuschussbedürftiges Verkehrsunternehmen, die Altmark Trans GmbH, erhielt eine Linienkonzession. Dagegen setzte sich die NVG Altmark GmbH, ein Konkurrenzunternehmen, zur Wehr. Es behauptete nämlich nicht zuschussbedürftig zu sein und sohin den Verkehrsbetrieb günstiger erbringen zu können. Vor diesem Hintergrund standen letztlich zwei beihilfenrechtliche Fragen im Raum: Stellt der Zuschuss an die Altmark Trans eine verbotene Beihilfe dar, obwohl er nur dem Defizitausgleich nach Maßgabe besonderer gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen dient? Kann die rein regionale Bedeutung einer Dienstleistung überhaupt dazu führen, dass eine Bezuschussung dieser Leistungen den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen könne?

Entgegen den Schlussanträgen des Generalanwalts³⁸ hielt der Gerichtshof an seiner jüngeren Judikatur zum Beihilfentatbestand fest.³⁹ Eine staatliche Maßnahme falle danach zunächst nur dann unter den Beihilfentatbestand (Art 87 EG-Vertrag), wenn sie als Vorteil für das begünstigte Unternehmen angesehen werden könne. Das sei jedoch nicht der Fall, soweit staatliche Maßnahmen als Ausgleich anzusehen seien, der die Gegenleistung für Leistungen bilde, die von den Unternehmen, denen sie zugute komme, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werde.⁴⁰ Dieses Ergebnis wurde zunächst von Vertretern der Gemeinwirtschaft gutgeheißen, reduziert es doch die Macht der Kommission, über nahezu jedwede Beihilfe im Einzelnen mitbestimmen zu können.

Allerdings ist nur unter weiteren relativ eng gefassten Voraussetzungen davon auszugehen, dass ein derartiger Ausgleich nicht den Beihilfentatbestand erfülle, und hierin liegt der springende Punkt im „Magdeburger Urteil“. Denn erstens müsse das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein. Zweitens seien die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet werde, zuvor objektiv und transparent aufzustellen. Drittens dürfe der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich sei, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung

dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolge, so sei die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen könne, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen seien.⁴¹

Die Bedeutung dieser Kriterien berührt Finanzierungsfragen öffentlicher (insbesondere kommunaler) Dienstleistungen schlechthin. Wenngleich der Gerichtshof nicht jedwede staatliche Finanzierungsmaßnahme als Beihilfe qualifiziert, so sind die Mitgliedstaaten bei Finanzierungszuschüssen an die Gemeinwirtschaft von der Notifikationsverpflichtung und dem Genehmigungsvorbehalt der Kommission nur unter eingegrenzten Voraussetzungen entlastet. Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, obliegt die staatliche Finanzierung grundsätzlich dem Sanktus der Kommission. Zudem hielt der Gerichtshof erwartungsgemäß fest, dass der rein regionale Charakter der betreffenden Dienste (Regionalverkehr) nicht dazu führe, dass dessen Bezuschussung den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen könne.⁴²

Es wird der Praxis der Gemeinwirtschaft vermutlich nur in wenigen Fällen leicht fallen, den vier erwähnten Voraussetzungen zu entsprechen. In Summe werden die aufgestellten Kriterien noch für zahlreiche Diskussionen, wissenschaftliche Beiträge und möglicherweise auch neuerliche Vorabentscheidungsverfahren sorgen. Das betrifft etwa die Frage, bis zu welchem Grad ein Gewinn als angemessen zu qualifizieren ist oder auch, wann ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen denn durchschnittlich gut geführt ist. Besonders brisant bleibt auch die Frage, ob von einer potenziellen Stärkung der Wettbewerbsstellung auch dann auszugehen wäre, wenn ein „Unternehmen“ bezuschusst wird, das nach Maßgabe des Rechts zur öffentlichen Auftragsvergabe eine Leistung „In-House“, letztlich sohin zulässigerweise außerhalb jedweden Wettbewerbs erbringt (vgl. dazu im folgenden Punkt).

5.2.2.4 Öffentliche Auftragsvergabe

Im Bereich der gemeinschaftlichen Regulierung der öffentlichen Auftragsvergabe gehen die ersten Maßnahmen auf die 1970er Jahre zurück. Die Bedeutung dieser Thematik wuchs dann besonders mit der Einführung des Binnenmarktes. Ziel der in den frühen neunziger Jahren nor-

mierten und gegenwärtig wieder in Änderung begriffenen Vergaberichtlinien ist die Öffnung dieses sich auf 14% des Gemeinschafts-BIP (1990) belaufenden Bereichs für den privaten Sektor. Im Wege eines plurilateralen Übereinkommens, dem sogenannten Agreement On Government Procurement (GPA) im Rahmen der WTO sollen auch AnbieterInnen aus den führenden Industrienationen der Erde an der öffentlichen Auftragsvergabe gleichberechtigt partizipieren können. Deshalb werden öffentliche Körperschaften bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bestimmten Verfahrensarten, in aller Regel Ausschreibungen verpflichtet, die die Transparenz der Vergabe erhöhen sollten. Auch wenn sie die Auflagen in der Praxis immer wieder unterliefen, verringerte sich ihr wirtschaftspolitischer Spielraum beträchtlich.

Als nach wie vor nicht abschließend gelöster Streitfall stellt sich dabei vor allem die Frage dar, inwieweit Vergaben an ausgegliederte Rechtsträger der öffentlichen Hand („*In-House*“-Dienste) den Vergaberichtlinien unterliegen. Derartige „Aufträge“ stellen ja eigentlich keine Aufträge, sondern bloß „*In-Sich-Geschäfte*“ dar. Bleiben sie noch zulässig? Der EuGH hat zur Beantwortung dieser Frage bislang eine konziliante Tendenz erkennen lassen, gleichzeitig aber nur allgemeine Prinzipien vor dem Hintergrund idealtypischer Fälle aufgestellt. Ein nicht ausschreibungspflichtiger „*In-House*“-Dienst sei danach unter zwei Voraussetzungen gegeben: Die Auftrag gebende Gebietskörperschaft müsse über die fragliche Person einerseits eine Kontrolle ausüben wie über ihre eigenen Dienststellen. Und zweitens müsse diese Person ihre Tätigkeiten zugleich im Wesentlichen für die Gebietskörperschaft oder die Gebietskörperschaften verrichten, die ihre Anteile innehaben.⁴³ Doch welcher Verdichtungsgrad an Kontrollmöglichkeiten ist dafür erforderlich? Und wo liegt die Grenze, ab der eine ausgegliederte Einrichtung nicht mehr im Wesentlichen für „ihre“ Gebietskörperschaft tätig ist?

Bemerkenswerterweise unternahmen es bislang auch die zuständigen Legislativorgane (Rat und Parlament) nicht, diesen Grenzen des Zulässigen klarere Konturen zu geben. Es hängt die Existenz vieler Eigenbetriebe somit letztlich von der mehr oder minder kontingenten Judikatur des EuGH zu den „*In-House*“-Vergaben ab. Hat sich nämlich ein kommunaler Eigenbetrieb (z. B. eine Müllabfuhr) in einem Auftragsverfahren der europäischen Konkurrenz zu stellen und wird sein Angebot unterboten, ist seine Existenzgrundlage mit einem Schlag erloschen und kostbares Eigentum der Allgemeinheit entwertet. (Es sei denn, die Müllabfuhr bewirbt sich mit Erfolg bei einer anderen Auftragsvergabe im europäischen Binnenmarkt.)

Einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zu einer umfassenden Unterwerfung des kommunalen öffentlichen Sektors unter die Maximen des freien Wettbewerbs stellt der Vorstoß der Kommission mit dem Titel „Mit-

teilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht“⁴⁴ dar. Während nämlich neben den erwähnten „In-House“-Diensten auch die Dienstleistungskonzessionen von den bisherigen Richtlinien im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe ausgenommen waren, so unterstreicht die Kommission abermals ihre Absicht, die konzessionierte Dienstleistungserbringung ungeachtet ihrer sektoriellen Begrenzungen (Elektrizität, Gas, Verkehr) durch Ausschreibungsverpflichtungen einer Marköffnung zuzuführen.

Es ist nicht schwer vorauszusehen, dass im Kampf um Konzessionen große transnational tätige Unternehmen kleine regionale oder lokale öffentliche Anbieter früher oder später vom Markt drängen werden, nämlich spätestens zu dem Zeitpunkt, wenn die öffentliche Hand nicht mehr vom Unternehmen verkraftbare Verluste ausgleichen müsste und die Kommission dies als unerlaubte staatliche Beihilfe untersagen könnte (vgl. Pkt. 5.2.2.3). Die langfristig absehbare Situation der Herausbildung hoch konzentrierter Märkte mit wenigen großen transnationalen Anbietern, denen im Verhältnis überwiegend kleine Kommunen gegenüberstehen, dürfte sich kaum günstig auf die Qualität der dann erbrachten Leistungen auswirken. Die diesbezüglichen Probleme der französischen Kommunen mit dem marktbeherrschenden Wasserversorgungsoligopol (Veolia, Ondeo, Saur) mögen als Anschauungsbeispiel dienen.⁴⁵

5.2.3 Die vertikale Ebene: Liberalisierung durch sektorspezifische Rechtsakte

In zahlreichen Sektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge zielt das Gemeinschaftsrecht daneben auch durch „aktive“ Regulierung auf eine Öffnung der Märkte ab. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Bereiche Telekommunikation, Post, Energie (Strom und Gas), Land-, Luft- und Wasserverkehr sowie Hörfunk und Fernsehen. Als nächstes Feld der Markterschließung setzte die Kommission die Trinkwasserversorgung und Abwässerbeseitigung auf ihre Agenda.⁴⁶ Die spezifischen Regulierungsmaßnahmen unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Methodik, den Grad der vorgegebenen Marköffnung und der in Anspruch genommenen Rechtsgrundlage des EG-Vertrags ganz wesentlich voneinander. Während etwa die vollständige Öffnung der Märkte im Bereich Telekom mit 1.1.1998 erfolgt und für Energie ab 2007 fixiert worden ist, beläuft sich der Grad der Liberalisierung im Postbereich durch eine relativ weit reichende Festlegung so genannter „reservierter Dienste“ noch auf einen relativ geringen Prozentsatz, dessen allmähliche Ausweitung jedoch insbesondere von der Kommission energisch betrieben wird.

Aus Sicht der kommunalen Daseinsvorsorge ist insbesondere die bereits mehrfach erwähnte und gegenwärtig in Verhandlung begriffene Li-

beralisierung des öffentlichen Personennahverkehrs von immenser Bedeutung. Im Gegensatz zu den vorerwähnten Sektoren erachtet die Kommission die Aufrechterhaltung ausschließlicher Rechte in diesem Bereich für unerlässlich. Allerdings soll an Stelle des nicht verwirklichtbaren Wettbewerbes im Markt ein entsprechender so genannter „kontrollierter Wettbewerb“ um den Markt durch weit reichende Ausschreibungsverpflichtungen erfolgen. Bemerkenswert an diesem Verordnungsvorschlag⁴⁷ ist unter anderem, dass der öffentlichen Hand auch die Erbringung der Verkehrsdienste durch Eigenbetriebe bzw. ausgegliederte Rechtsträger im Einflussbereich der öffentlichen Hand (die sogenannten „In-House“-Dienste) ohne vorhergehendes Vergabeverfahren untersagt werden soll. Diese Vorgehensweise ist sowohl in rechtlicher als auch in politischer Hinsicht höchst umstritten.⁴⁸ Vom allgemeinen Aufbegehren kommunalpolitischer Interessenvertretungen abgesehen konnte sich die Kommission bislang auch bei den zuständigen Legislativorganen,⁴⁹ dem Europäischen Parlament⁵⁰ und dem Rat,⁵¹ nicht durchsetzen.

Gerade die bisherige Ablehnung des Europäischen Parlaments kann auch als Beispiel dafür dienen, zu welchem Ergebnis ein Liberalisierungsvorhaben führen kann, wenn demokratische Entscheidungsträgerinnen ihre Mitsprache geltend machen. Sollte die Kommission dennoch versuchen, ihr Ziel der Liberalisierung des Nahverkehrs über ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen zu verwirklichen (vgl. oben Pkt. 5.2.2.2), so wäre das zwar einerseits im Lichte der Demokratie höchst bedenklich, entspräche jedoch andererseits der latenten anti-demokratischen Neigung des neoliberalen Politikverständnisses.

6. Zusammenfassende Überlegungen: Neoliberale Restrukturierung, EU-Liberalisierungspolitik und kommunale Ebene

Ungeachtet der komplexen und im Rahmen dieser Arbeit nur in Grundzügen behandelten rechtlichen Regelungen lässt sich festhalten, dass es einen massiven Druck – insbesondere der WTO- und EU-Ebene – auf die öffentliche Hand gibt, immer mehr Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen zu liberalisieren. Dieser Druck speist sich letztlich aus den ökonomischen Interessen einschlägiger transnational agierender Unternehmen an der Öffnung so genannter geschützter Bereiche. Diese Interessen werden mit Hilfe massiven Lobbyings in das Feld der Politik eingebracht, wobei kennzeichnend ist, dass dies überlappend auf mehreren Politikebenen passiert.

Begünstigt wird dieser Prozess durch die ungleiche Interessenlage auf Seiten der betroffenen nationalen und lokalen öffentlichen Akteure, welche ein gemeinsames Vorgehen erschweren. So fällt auf, dass französische, deutsche und österreichische Vertreter wesentlich heftiger oppo-

nieren als etwa skandinavische, britische oder solche aus den Benelux-Staaten. In Letzteren wurde entweder der Liberalisierungsprozess schon von den nationalen Regierungen im Alleingang vollzogen – die momentane Diskussion auf EU-Ebene ist für sie daher kaum mehr relevant –, oder die Interessenlage hat sich dahingehend gewandelt, dass die EU-weite Liberalisierung auf Grund der Expansionspläne der nationalen Versorger sogar unterstützt wird. Der Widerstand speziell in Deutschland und Österreich ist, neben dem historisch gewachsenen Selbstverständnis der Kommunen als Eigenversorger, auch maßgeblich durch die kleinbetriebliche Struktur und geringe Größe der kommunalen Versorgungsunternehmen motiviert. Angesichts der sehr großen Unternehmen in anderen Ländern befürchten diese Unternehmen bzw. die ihnen verbundenen Kommunen im Fall einer Liberalisierung einfach von großen Unternehmen geschluckt oder aus dem Markt verdrängt zu werden. Daher versucht man präventiv, eine Liberalisierung wenn nicht zu verhindern, so doch hinauszuschieben, um mehr Zeit für die Restrukturierung, d. h. für Zusammenschlüsse und Kooperationen auf regionaler und/oder nationaler Ebene zu bekommen. Das kann nicht zuletzt auf Grund der unterschiedlichen Interessenlagen zu beträchtlichen Konfliktsituationen führen. Die zunehmend auch in sozialdemokratischen Positionen⁵² erkennbare Akzeptanz von Wettbewerb bzw. unternehmerischem Handlungskalkül als Grundlage auch für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge gepaart mit den vorhandenen und zum Teil gravierenden Haushaltsschwierigkeiten vieler Kommunen deuten aber letztlich darauf hin, dass der generelle Trend zur Liberalisierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sich fortsetzen wird.

Auch wenn die EU-Liberalisierungspolitik die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen nicht explizit fordert, so spielen hier doch einige Faktoren zusammen. Dies betrifft nicht zuletzt die durch Konvergenzkriterien und Stabilitätspakt induzierten Finanznöte der öffentlichen Haushalte. Dadurch sehen sich viele Kommunen veranlasst, als Regiebetriebe geführte öffentliche Unternehmen in eigenständige Rechtsträger auszugliedern. Als Konsequenz sind sie nicht mehr Teil des öffentlichen Haushalts bzw. werden ihre Schulden nicht mehr der öffentlichen Verschuldung angelastet. Ebenso lassen sich Kommunen in den letzten Jahren verstärkt auf *Cross-Border-Leasing*-Geschäfte und ähnliche Finanztransaktionen ein, wodurch es in der Regel zu einer Eigentumsübertragung von kommunaler Infrastruktur kommt. Ausgliederte Betriebe lassen sich auch verhältnismäßig leicht (teil-)verkaufen, sollte der Finanzierungsdruck für die Kommune zu groß werden, oder ein privater Konkurrent Interesse bekunden. Liberalisierung zieht somit de facto in vielen Fällen früher oder später eine Privatisierung nach sich. Legitimiert werden diese Entwicklungen mit dem Diskurs eines „konstruktivistischen“ Liberalismus, der nicht

nur mittels Effizienzsteigerungen eine Erhöhung der allgemeinen Wohlfahrt verspricht, sondern für den die Entfaltung des freien Wettbewerbs das zentrale Vehikel für die politische Einigung Europas darstellt.⁵³

Die Kommunen sehen sich also von einem weit reichenden ökonomischen und politischen Restrukturierungsprozess erfasst, der ihre Kompetenzen auf höhere und insbesondere supranationale Regulierungsebenen verlagert, ihre Handlungsspielräume damit einschränkt und in weiterer Folge die kommunale Form der Staatlichkeit selbst transformiert, indem die Bereitstellung öffentlicher Aufgaben nach und nach aus dem Staat in den privaten Sektor verlagert wird. Die Unterordnung der öffentlichen Dienstleistungserbringung unter marktwirtschaftliche Organisationsprinzipien macht allerdings hier nicht halt, sondern erfasst immer mehr Teile des Staatsapparats. Dieser wird zunehmend einer unternehmerischen Logik unterzogen, seine Organisation nach dem Vorbild des privaten Unternehmens restrukturiert (Stichwort: *New Public Management*). Auch die Akteure des Staates, Politiker und Bürokraten, können sich unternehmerischem Denken immer weniger entziehen. Sie sehen sich im Zuge der vermeintlichen ökonomischen Sachzwänge dazu veranlasst, ihr Handeln diesen Maximen in starkem Maße zu unterwerfen. In diesem teils konfliktiv, teils konsensual, und daher in einem gewissen Maß kontingent ablaufenden Prozess drückt sich die hegemoniale Vereinnahmung des europäischen Integrationsprojekts durch das globale neoliberale Gesellschaftsprojekt aus.

Die politische Stellung der Kommunen ist in diesem Prozess nach wie vor eher marginal, auch wenn als Reaktion auf die voranschreitende Integration eine stärkere Interessenorganisation auf europäischer Ebene stattgefunden hat. Das in den neunziger Jahren zunehmend konstatierte Legitimitätsdefizit der europäischen Politik im Allgemeinen und ihre „Bürgerferne“ im Besonderen haben zwar zu einer graduellen Aufwertung der Regionen und Kommunen im europäischen Institutionensystem durch die Einrichtung des Ausschusses der Regionen (AdR) 1991 geführt. Mehr als bestimmte Formen der symbolischen Teilhabe durch ein Stimmrecht des AdR und geringfügige materielle Kompensationen durch die Regional- und Strukturfondspolitik (z. B. das URBAN Programm) der EU sind in der Praxis bislang jedoch nicht festzustellen.

Anmerkungen

1 Duménil, Levy (2000), Stockhammer (2000).

2 Jessop (2001).

3 Jessop (1995).

4 Brenner (1999), Candeias (2000).

5 Candeias (2000).

6 Jessop (1993), Hirsch (1995).

- ⁷ Röttger (1997), Ziltener (1999), Bieling, Steinhilber (2000), aus neogramscianischer Perspektive Gill (1998).
- ⁸ Wallace (1996) 148ff.
- ⁹ Van Apeldoorn (2000).
- ¹⁰ Bieling, Deppe (1996).
- ¹¹ Europäische Kommission 2003b.
- ¹² Nach Art 3 EGV umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft zuvorderst a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen, b) eine gemeinsame Handelspolitik und c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist.
- ¹³ Europäische Kommission (1996) 3.
- ¹⁴ So auch im 9. Erwägungsgrund zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM (2000) 7 endg., ABl. C 365 (19.12.2000) 169.
- ¹⁵ Danach anerkennt und achtet die Union grundsätzlich den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Ein Rechtsanspruch des Einzelnen wäre daraus jedoch auch unter Voraussetzung der Verbindlichkeit der Charta nicht abzuleiten.
- ¹⁶ Wimmer, Kahl (2001).
- ¹⁷ Vgl. EuGH, Rs EC-159/91, Poucet und Pistre, Slg 1993, I-637.
- ¹⁸ Europäische Kommission (2000b).
- ¹⁹ Europäische Kommission (2001b).
- ²⁰ Europäische Kommission (2000b) Rn. 6.
- ²¹ Ebendort Rn. 13.
- ²² Ebd. Rn. 14.
- ²³ Vgl. „Die ... Entscheidungen zur schrittweisen Liberalisierung [der Telekommunikation] waren selbst das Ergebnis von Marktentwicklungen und technischen Fortschritten“, ebendort: Rn. 16.
- ²⁴ Vgl. dazu die Ausführungen in Lefrançois (2000) 52f.
- ²⁵ Vgl. etwa Rowthorn, Chang (1993) und Winklhofer (2001).
- ²⁶ Europäische Kommission (2000b) Rn. 21ff.
- ²⁷ Ebendort Rn. 22.
- ²⁸ Gemäß Artikel 87 EGV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.
- ²⁹ Erhart (1996) 725.
- ³⁰ Diese Vorgehensweise wurde von den zuständigen Kommissionsbeamten inoffiziell angekündigt. Vgl. dazu auch den dezenten Hinweis in Europäische Kommission (2000b) Rn. 26.
- ³¹ Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, ABl. L 10 vom 13.1.2001.
- ³² Generaldirektion Wettbewerb (2002).
- ³³ Ebendort 2.
- ³⁴ Ebd. Nr. 60.
- ³⁵ Europäische Kommission (2003b) Rn. 80.

- ³⁶ Europäischer Gewerkschaftsbund (2000) Rn. 2.
- ³⁷ EuGH, Urteil vom 24.7.2003, Rs C-280/00, Altmark Trans, noch nicht in Slg. veröffentlicht.
- ³⁸ GA Léger, Schlussanträge vom 19.3.2002 sowie vom 14.1.2003 in der Rs C-280/00, Altmark Trans, noch nicht in Slg. veröffentlicht.
- ³⁹ Vgl. insb. EuGH, Rs C-53/00, Ferring, Slg. 2001, I-9067.
- ⁴⁰ EuGH, Altmark Trans: Rn. 83 und 87.
- ⁴¹ EuGH, Altmark Trans: Rn. 89ff.
- ⁴² EuGH, Altmark Trans: Rn. 82.
- ⁴³ EuGH, Rs C107/98, Teckal Srl/Gemeinde Aviano, Slg. 1999 I-8121, Rn. 50.
- ⁴⁴ Europäische Kommission (2000a).
- ⁴⁵ Le Monde (7.4.2001) 12.
- ⁴⁶ Europäische Kommission (2003a) 14.
- ⁴⁷ Siehe Anmerkung 14.
- ⁴⁸ In rechtlicher Hinsicht wird unter anderem vorgebracht, dass eine derart weit greifende Regulierung dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 Absatz 2 EG-Vertrag widerspreche; vgl. das Rechtsgutachten von Ronellenfisch, Der öffentliche Personennahverkehr – Daseinsvorsorgeauftrag im „geordneten“ Wettbewerb, nicht veröffentlicht.
- ⁴⁹ Der betreffende Rechtsakt muss nach dem Verfahren des Artikel 251 EG-Vertrag angenommen werden, wonach das Europäische Parlament in der Gesetzgebung sowohl dem Rat als auch der Kommission gegenüber gleichberechtigt agiert und letztlich nicht überstimmt werden kann.
- ⁵⁰ Vgl. ABIC 140 E vom 13.6.2002, S 262.
- ⁵¹ Der Rat hat bis dato die erste Lesung noch nicht abgeschlossen. Es zeichnet sich hier aber eine ähnlich ablehnende Haltung wie im Europäischen Parlament ab.
- ⁵² Z. B. das Pariser Manifest der Union der Sozialistischen Kommunal- und Regionalpolitiker Europas v. 25. 4. 1999, oder den Entwurf „Kommunalpolitische Leitsätze der SPD“ v. 13. 3. 2001 (www.spd.de).
- ⁵³ Lefrancois (2000) 50.

Literatur

- Aglietta, M., A Theory of Capitalist Regulation: The U.S. Experience (London 1987, 2. Auflage).
- Bance, P.; Monnier, L., Entreprises publiques et construction communautaire: rupture d'un mode de régulation, in: Lehmann, P.J.; Monnier, L. (coord.), Politiques économiques et construction communautaire. Le choc européen (Paris & Montreal 2000) 17-38.
- Bieling, H.J.; Steinhilber, J. (Hrsg.), Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie (Münster 2000).
- Bieling, H.J.; Steinhilber, J., Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Union, in: dies. (Hrsg.) 102-130.
- Bieling, H.J., Staat, Zivilgesellschaft und New Governance in der Europäischen Union, in: Kurswechsel 3 (2001).
- Bieling, H.J.; Deppe, F., Internationalisierung, Integration und politische Regulierung. in: Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Europäische Integration (Opladen 1996) 481-512.
- Blankenburg, S., Neoliberale Wirtschaftstheorien und die Krise der Vernunft – wie weiter, in: Goldschmidt, W.; et al. (Hrsg.), Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive, Beiträge zum 60. Geburtstag von Herbert Schui (Heilbronn 2000) 213-231.
- Boyer, R., La théorie de la régulation. Une approche critique (Paris 1987).
- Boyer, R.; Saillard, Y. (Hrsg.), Théorie de la régulation. L'état de savoirs (Paris 1995).

- Brenner, N.**, Globalization and Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, in: *Urban Studies* 36 (1999) 431-451.
- Brown, J.** (Pseud), De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme, www.attac.org/fra/list/doc/brown.htm vom 11.5.2001.
- Candeias, M.**, Restrukturierung der räumlichen Organisation des Staates, in: *Das Argument* 236 (2000) 355-373.
- Cassen, B.**, Le piège de la gouvernance, in: *Le Monde Diplomatique* 567 (Juni 2001) 28.
- Dausen, M. A.** (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (München 1998).
- Duménil, G.; Lévy, D.**, *Crise et sortie de crise. Ordre et désordres néolibéraux* (Paris 2000).
- Erhart, M.**, Das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Wettbewerbspolitik, in: *Röttiger, M.; Weyringer, C.* (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Union* (2. Auflage, Wien 1996) 673-730.
- European Commission**, *European Governance: A White Paper* (=COM (2001) 428 v. 25. 7. 2001, Brüssel 2001).
- Europäische Kommission**, Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (=ABl. 1996/C 281, Brüssel 1996).
- Europäische Kommission**, Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht (=ABl. 2000/C 121/02, Brüssel 2000a).
- Europäische Kommission**, Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (=KOM (2000) 580 vom 20. 9. 2000, Brüssel 2000b).
- Europäische Kommission**, Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte (Brüssel 2001).
- Europäische Kommission**, Bericht der Kommission für den Europäischen Rat in Laeken zu Leistungen der Daseinsvorsorge (=KOM (2001) 598 vom 17. 10. 2001, Brüssel 2001b).
- Europäische Kommission**, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktstrategie, Vorrangige Aufgaben 2003-2006 (=KOM(2003) 238 vom 7. 5. 2003, Brüssel 2003a).
- Europäische Kommission**, Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (=KOM (2003) 270 vom 21. 5. 2003, Brüssel 2003b).
- Europäischer Gewerkschaftsbund, ETUC**-Resolution on a regulatory framework for services of general interest and public procurement. 13.-14. Dezember 2000 (Brüssel 2000), <http://www.etuc.org>.
- Generaldirektion Wettbewerb**: Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und staatliche Beihilfen (=Non-Paper vom 12. 11. 2002, Brüssel 2002), http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg_de.pdf.
- Gilt, St.**, European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, in: *New Political Economy* 3/1 (1998) 5-26.
- Gill, St.**, Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, in: *Bieling, Steinhilber* (Hrsg.) (2000) 23-50.
- Griller, St.**, Öffentliche Auftragsvergabe im Europäischen Binnenmarkt, in: *Griller, St.; Droutsas, D.* (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsrecht. Materialsammlung*, Band II, Literatur und Judikatur (Wien 1996) 110-34.
- Hirsch, J.**, *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus* (Berlin & Amsterdam 1995).
- Jessop, B.**, Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy* 40 (1993) 7-39.
- Jessop B.**, Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: *Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften*

- (Hrsg.), Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven (=Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 5, Marburg 1995).
- Jessop, B., Good Governance and the Urban Question: on managing the contradictions of Neo-Liberalism (=published by the Department of Sociology, Lancaster University at: www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.html v. 12. 5. 2001, Lancaster 2001).
- Lefrançois, E., Services publics et construction européenne: la rencontre du Professeur et du Gendarme, in: Lehmann, P. J.; Monnier, L. (Hrsg.), Politiques Économiques et Construction Communautaire. Le choc européen (Paris 2000) 39-58.
- Poulantzas, N., Politische Macht und gesellschaftliche Klassen (Frankfurt/Main 1980).
- Röttger, B., Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes (Münster 1997).
- Rowthorne, B.; Chang, Ha-Joon, Public Ownership and the Theory of the State, in: Clarke, T.; Pitelis, C. (Hrsg.), The Political Economy of Privatization (London, New York 1993).
- Stockhammer, E., Krise oder finanzdominiertes post-fordistisches Akkumulationsregime?, in: Kurswechsel 4 (2000).
- Van Apeldoorn, B., Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists, in: Bieling, Steinhilber (Hrsg.) (2000) 189-221.
- Wallace, H., Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, in: Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Europäische Integration (Opladen 1996) 141-164.
- Wimmer, N.; Kahl, A., Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt (Wien 2001).
- Winklhofer, R., Effizienz staatlicher versus privater Betriebe – empirische Belege zu einer öffentlichen Diskussion, in: Kurswechsel 4 (2001).
- Ziltener, P., Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit (Münster 1999).

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, welche Prozesse und Faktoren die Entstaatlichung lokaler Politik vorantreiben. Dabei wird insbesondere auf die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistung eingegangen, einen für die Kommunen wesentlichen Wirkungsbereich. Die Faktoren, welche während des letzten Jahrzehnts zu einem verstärkten Liberalisierungsdruck geführt haben, werden vornehmlich auf internationaler (WTO/GATS) und europäischer Ebene verortet. Dabei kommt dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrecht eine herausragende Rolle zu. Obwohl grundsätzlich neutral im Hinblick auf die Eigentumsform von Unternehmen, geht davon sowohl auf der horizontalen Ebene der Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften als auch auf der vertikalen Ebene durch spezifische Sektorvorschriften ein zunehmender Druck in Richtung der Vermarktlichung der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen aus. Zudem lässt sich eine Tendenz erkennen, die genuin politische Frage des Verhältnisses von Markt und Staat zunehmend als juristische Auseinandersetzung zu führen. In Summe verändern diese Prozesse nicht nur die Funktionslogik der öffentlichen Unternehmen – diese agieren wie privatwirtschaftliche Unternehmen in einem Wettbewerbsumfeld –, sondern sie führen auch zu einer Neudefinition von Umfang und Ausrichtung lokaler Politik insgesamt.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 7**

**Wirtschaftspolitische Koordination in der
Europäischen Währungsunion**

Silvia Angelo, Michael Mesch (Hrsg.)

Vorwort

Silvia Angelo, Hannes Schweighofer

Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion.
Ausgangsüberlegungen für eine notwendige Debatte

Eckhardt Hein

Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer europäischen Makrokoordinierung

Helene Schuberth

Zur Notwendigkeit makroökonomischer Stabilisierungspolitik im Euro-
raum. Kommentar zu E. Hein

Thomas Wieser

Voraussetzungen und Erfordernisse für eine europäische Koordinierung
der makroökonomischen Politiken. Kommentar zu E. Hein

Jürgen Kromphardt

Lissabon-Strategie am Ende? Schwachstellen und Alternativen zum ak-
tuellen Wirtschaftskurs in Europa

Markus Marterbauer

Die Wirtschaftspolitik der WWU – Zusammenhänge und wirtschaftspoliti-
sche Herausforderungen. Kommentar zu J. Kromphardt

Karl Pichelmann

EU-Wirtschaftspolitik: Trotz Gegenwind stabil auf Wachstumskurs. Kom-
mentar zu J. Kromphardt

Michael Mesch

Transnationale Koordination der Lohnpolitik in der Währungsunion

Waltraud Schelkle

Politikkoordination in der WWU – Von der Pseudo-Disziplinierung zur
wirksamen Risikoteilung?

Wien 2003, 138 Seiten, € 20,-

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at

IKT und neue Formen der Arbeitsorganisation

Manfred Krenn, Jörg Flecker, Christian Stary

Dieser Beitrag stellt die gekürzte Fassung einer umfangreicheren Studie zum behandelten Thema dar, die von den Autoren für die Arbeiterkammer erarbeitet wurde.¹ Es wird dabei der Frage nachgegangen, wie die Entwicklung der Arbeitsorganisation mit dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verschränkt ist und welche Auswirkungen sich daraus für die Gestaltung von Arbeit ergeben. Eigentlich geht es dabei um die „alte“ Frage nach dem Zusammenhang von Arbeit und Technik, die die sozialwissenschaftliche Forschung seit Beginn der Industrialisierung begleitet. Allerdings stellt sich diese „alte“ Frage in der konkreten Fassung von IKT und Arbeitsorganisation in einer neuen Qualität. Die Durchdringung mit IKT hat die Arbeitswelt in einem zuvor kaum gekannten Ausmaß verändert und neue Formen und Möglichkeiten hervorgebracht. Gleichzeitig und parallel dazu ist in den letzten zwanzig Jahren die Organisation sowohl von Arbeitsprozessen als auch von Unternehmen zu einem zentralen Ansatzpunkt für die Rationalisierung und Umgestaltung von Arbeit geworden.

1. Problemaufriss

Technische Entwicklungen haben seit jeher die Phantasie der Menschen beflügelt und weitreichende Prognosen entweder in Form von Befürchtungen (z. B. das Bild von der „menschenleeren Fabrik“) oder Verheißungen hervorgerufen. Für die IKT trifft dieser Umstand in besonderem Maße zu. Auf Grund der rasanten Entwicklung dieser neuen Kerntechnologie wurde die Zukunft der Arbeit mehrmals umgeschrieben. Grundlegende Veränderungen der Organisationsformen von Arbeit in inhaltlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht werden mit den IKT verbunden. So etwa wurde in den achtziger Jahren prognostiziert, dass Tele(heim)arbeit sich im Jahr 2000 bereits zu einer wichtigen Arbeitsform entwickelt haben wird, die einen erheblichen Teil der Beschäftigung ausmachen wird. Allerdings

blieb die Realität weit hinter diesen Erwartungen zurück: Telearbeit umfasst auch heute nur eine geringe Anzahl der Beschäftigten.

Richtig ist auch, dass die erhebliche Verbilligung der Technologie v. a. bei den Personal Computern bei gleichzeitiger enormer Ausweitung der Leistungsfähigkeit und Miniaturisierung der Geräte entscheidende Voraussetzungen für die starke Durchdringung von Wirtschaft und Gesellschaft mit IKT waren. Dadurch wurden gleichzeitig Voraussetzungen für die Auflösung der bisherigen Grenzen von Unternehmens- und Arbeitsorganisation geschaffen. Das ist bei aller Unterschiedlichkeit der Bewertung dieser Entwicklung unbestritten.

Die Kernfrage lautet aber, in welchem Ausmaß, in welcher Tiefe und in welche Richtung diese neuen Möglichkeiten tatsächlich die Arbeitswelt „revolutionieren“. Dazu existieren in der sozialwissenschaftlichen Diskussion unterschiedliche Positionen und Annahmen. Eine sehr populäre Deutung des Zusammenhangs von Informations- und Kommunikationstechnologien und der internen wie externen Restrukturierung von Unternehmen stammt von Manuel Castells (1996). Er geht davon aus, dass die neuen Potenziale von IKT, v. a. jene als Kommunikationsmedium und Vernetzungstechnologie, den Organisationswandel bürokratischer Großunternehmen in Richtung dezentraler flexibler Netzwerke kleiner Einheiten ermöglichen und vorantreiben.² Er leitet dabei aus dem Einsatz der IKT weitreichende und unmittelbar positive Auswirkungen auf den Charakter von Arbeit im Kapitalismus und die Situation der Beschäftigten ab.

„Notwithstanding the formidable obstacles of authoritarian and exploitative capitalism, information technologies call for greater freedom for better-informed workers to deliver the full promise of its productivity potential. The networker is the necessary agent of the network enterprise made possible by new information technology.“³

Ebenso erwartet er für die interne Ebene der Arbeitsorganisation im Unternehmen, dass die Nutzung der Möglichkeiten der IKT quasi eine Form verlangen, die auf umfassende Qualifizierung der Beschäftigten, hohe Autonomie, Teamarbeit und Kooperation gerichtet ist. „The nature of the informational work processes calls for cooperation, team work, worker's autonomy and responsibility, without which new technology cannot be used up to their potential“.⁴ Aus der „Natur“ der Technologie leitet er also eine unmittelbar humanisierende Wirkung ab und erwartet von ihrer massenhaften Verbreitung eine Verallgemeinerung dieser Entwicklung für die Arbeit in der Informationsgesellschaft schlechthin, auch wenn er einschränkend auf die Kehrseite der Medaille in Form von reduzierten Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte und auf den Einfluss der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinweist.

Vor allem wegen der raschen Entwicklung des Internet und der damit verbundenen Möglichkeiten werden umfassende Thesen hinsichtlich weitreichender und grundlegender Veränderungen postuliert, wie etwa jene

einer „Belanglosigkeit des Raums“ (Zygmunt Baumann) oder eines „death of distance“⁵. Die *weightless economy*, also die „schwerelose Wirtschaft“, in der weitgehend dematerialisierten Jobs Flügel wachsen und *footless enterprises* im Rahmen der Globalisierung Arbeitsplätze relativ beliebig und nach aktuellem ökonomischen Kalkül quer über den Erdball verschieben und ständig neu verteilen, stellen verbreitete Bilder über Arbeit und Wirtschaft in der globalisierten Informationsgesellschaft dar.

Allerdings gibt es dazu auch kritische Stimmen und differenzierte Einschätzungen. So vertritt Greenbaum die Position, dass die technischen Potenziale einer Technologie, in diesem Fall der IKT, noch nichts über die konkreten Formen der Nutzung in den Unternehmen aussagen. Ihr Befund zum Zusammenhang von IKT und neuen Formen der Arbeitsorganisation ist von Skepsis geprägt: Die Ausgestaltung und Entwicklung von Computersystemen orientiert sich zwar zunehmend an der Diskussion über neue, flexiblere Formen der Organisation von Arbeit, wie Dezentralisierung und Selbstorganisation, und bietet zu deren Unterstützung auch entsprechende technische Möglichkeiten an. Diese werden jedoch, was die organisatorischen Lösungen betrifft, in den Unternehmen kaum ausgeschöpft, sofern Dezentralisierung und Selbstorganisation dort überhaupt thematisiert werden.⁶ Auch Brousseau und Rallet (1998) wenden sich gegen die Behauptung einer allgemeinen Tendenz zur Auflösung von bürokratischen Unternehmensstrukturen hin zu dezentralisierten Formen durch intensive Nutzung von IKT. Ihre These lautet vielmehr, dass der Einsatz von IKT zur Unterstützung und Automation von Koordinationsprozessen nur in einem bestimmten Typ von Organisation oder Netzwerk gelingt, wobei Zentralisierung und Dezentralisierung zwei Seiten einer Medaille darstellen. „Only centralised organisations divided among independent operational units are really encouraged and able to implement telematic systems to support the whole coordination“.⁷ Eine kritische und schlüssige „Entzauberung“ des Mythos von der „schwerelosen Wirtschaft“ findet sich bei Huws (1999).

Auch wir neigen eher, so viel sei vorweggenommen, nicht zuletzt auf Grundlage eigener empirischer Befunde, der These zu, dass die technischen Möglichkeiten alleine, die in den IKT stecken, nicht automatisch eine bestimmte Form der Nutzung festlegen, die wiederum zu einer generellen Veränderung von Arbeitsorganisation führen muss. Zwischen IKT und Ausformungen der Arbeitsorganisation existiert eine Reihe von möglichen Zusammenhängen, von denen keiner von vornherein ausgeschlossen werden kann. Dejonckheere u. a. unterscheiden folgende Arten des Zusammenhangs zwischen Informations- und Kommunikationstechnologien und organisatorischem Wandel:

- „durch IKT bedingte Organisation,
- durch IKT ermöglichte Organisation,

- durch IKT erleichterte Organisation,
- durch IKT behinderte Organisation,
- durch IKT nicht beeinflusste Organisation“.⁸

Bei der konkreten Ausformung von Techniknutzung und Veränderung der Arbeitsorganisation in den Unternehmen spielt eine Vielzahl intervenierender Faktoren (wirtschaftliche, soziale, politische) eine Rolle. Deshalb kann die Frage, inwieweit und in welche Richtung der Einsatz von IKT die Ausgestaltung von Arbeitsorganisation bestimmt, nur empirisch beantwortet werden. Wir werden im Folgenden anhand empirischer Belege versuchen, eine Unterscheidung zwischen Mythos und Realität in diesem Zusammenhang zu erleichtern.

2. Anwendungsformen der IKT

Mit der Kostenreduktion von Computer-Systemen wurde nicht nur die Datenhaltung, sondern auch die Kommunikation der Computer untereinander erheblich vereinfacht. Unter Nutzung entsprechender Infrastrukturen (Telekommunikationsnetzen) ist es heute für Unternehmen möglich, Computer-Systeme an unterschiedlichen Standorten, gegebenenfalls weltweit, einzusetzen und zu vernetzen bzw. über eine globale Netz-Struktur zu betreiben. Die herausragende Technologie dabei ist freilich das Internet. Es ist offensichtlich, dass sich daraus weit reichende Folgen für die Gestaltung von Organisationen und für die Veränderungen der Arbeit ergeben können. Deshalb spielen IKT wie erwähnt in der These von der so genannten Netzwerkgesellschaft von Castells eine so zentrale Rolle. Es stellt sich jedoch die Frage, ob sich die Diskussion über die Veränderungen der Arbeitswelt in den letzten Jahren zu Recht auf die relativ neuen Funktionen der IKT beschränken, die Vernetzung und horizontale Kommunikation erlauben. Es könnte dadurch übersehen worden sein, dass die klassischen Funktionen der Computertechnologie, also die Automation von Arbeitsschritten, die Zentralisierung von Information und die Unterstützung organisatorischer Standardisierung mit weit reichenderen Folgen für die Arbeit ausgebaut wurden.

Will man den Mythen der Informationsgesellschaft nachgehen, sollte man daher zunächst eine Bestandsaufnahme der technischen Möglichkeiten durchführen. Erst darauf aufbauend können sinnvollerweise Aussagen über gewählte Organisationsformen und soziale Prozesse getroffen werden. Typische neue Organisationsformen, welche durch die Verschmelzung von IKT möglich wurden, sind virtuelle Unternehmen sowie global verteilte Operationen, welche beispielsweise die Entwicklung und Produktion rund um die Uhr zulassen. Durch die technischen Möglichkeiten und neuen Organisationsformen entstehen auch neue Formen menschlicher Arbeit, wie etwa die Telearbeit oder Kooperation über Distanz. In

diesem Kapitel beschreiben wir, gestützt auf die aktuelle Diskussion in der Wirtschaftsinformatik, neue technische Potenziale und Einsatzformen moderner IKT.

Man kann annehmen, dass IKT nicht um der Technologie willen und aus Freude am technischen Fortschritt eingesetzt werden, sondern um Kunden- und Unternehmensbedürfnissen zu entsprechen. Daher sind die möglichen Funktionen für uns von Interesse, die moderne IKT erfüllen. Eine Auflistung der Funktionen bietet die in Tabelle 1 dargestellte Metaphernübersicht.

Hohe Erwartungen werden in die Verwendung von IKT als Medium gesetzt.⁹ Durch erhöhte Bandbreiten, Verfügbarkeit und maschinelle Intelligenz (z. B. Agenten-basierte Interaktion) können unterschiedliche Arten an Information über einen Kanal (z. B. das Internet) zeitgleich mit der Entstehung von Daten übertragen werden. Darüber hinaus gewinnt der mobile Einsatz an Datenendgeräten immer stärker an Bedeutung.¹⁰ Als Kommunikationsmedium werden IKT auch bei Arbeitsformen wie Telearbeit, selbstorganisierter Arbeit(sgruppen) und virtuellen Teams genutzt. Die Möglichkeiten zur neuen räumlichen Verteilung von Arbeit und zur Entwicklung neuer Arbeitsmodelle ergeben sich aber nicht nur aus den elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten. IKT sind auch als Organisations-technologie zu sehen, die abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung die

Tabelle 1: Betriebliche Einsatzmöglichkeiten von IKT

Metapher	Funktion	Zielsetzung
<i>Werkzeug</i>	Unterstützung von Arbeitsprozessen	Erhöhung von Qualität Beschleunigung von Arbeitsprozessen Umgang mit erhöhter Komplexität
<i>Automatisierungstechnologie</i>	Eliminierung bzw. Zurückdrängen menschlicher Arbeitskraft	Kostensenkung
<i>Kontrollinstrument</i>	Überwachung des Arbeitsprozesses	Leistungskontrolle Vermeidung von Ausfällen und Schäden
<i>Organisations-technologie</i>	Steuerung von Geschäftsprozessen	Effizienz Durchsetzung von organisatorischen Regeln
<i>Medium</i>	Aufbau technischer Kommunikationsverbindungen	Rascher und extensiver Informations- bzw. Wissensaustausch

Abläufe und die Kooperationsbeziehungen stark prägen.

Die geeignete IKT-Unterstützung von vernetzten Unternehmen hängt nicht nur von den Möglichkeiten der IKT, sondern auch von der Art der Tätigkeit, den Produkten und den Marktverhältnissen ab. IKT werden in Unternehmen sowohl in der Produktion als auch in der Verwaltung und zur Koordination eingesetzt.¹¹ Für diese Aufgaben existiert heute eine Vielzahl an Lösungsansätzen, mit starker Betonung auf das Internet bzw. seinen Protokollen und der damit hohen Verfügbarkeit einer informationstechnischen Infrastruktur.

Konzeptionell unterscheiden wir (i) die technische Unterstützung oder Koordination von internen arbeitsteiligen Leistungen, (ii) die technische Unterstützung von Interaktionsvorgängen mit Kunden (*Customer Relationship Management*, CRM) und (iii) die technische Unterstützung von Arbeitsabläufen in virtuellen Unternehmen bzw. Arbeitsräumen:

Technische Unterstützung arbeitsteiliger Leistungen: Dabei bezieht sich die Unterstützung auf die arbeitsteilige Ausführung von Aufgaben. IKT werden eingesetzt, um Teilaufgaben zu definieren, welche die Übergabe von Zwischenresultaten betreffen, und zwar Schnittstellen zwischen Aufgabenträgern und Arbeitsplätzen. Der Arbeitsfluss soll mit Hilfe von IKT störungs- und fehlerfrei werden. Typischerweise kommen bei Unterschieden in Datenformaten und -strukturen Lösungen wie EDI (*Electronic Data Interchange*) zum Einsatz, während E-Mail (elektronische Post) oder sonstige individuell nutzbare Interaktionsmittel (z. B. WAP-Mobiltelefone) die Kommunikation unterstützen.

Technische Unterstützung der Interaktion mit Kunden: IKT werden zur Kostensenkung eingesetzt, wobei häufig die Eingabe von Daten zu den Kunden verlagert wird, wodurch Abläufe im Unternehmen ausgelöst werden können. Typischerweise wird hier versucht, die Servicequalität zu verbessern und das Angebot zu individualisieren. Kommunikationssysteme eröffnen neue Distributionswege und ermöglichen damit die Einbeziehung von neuen Standorten, sei es auf Seiten der Kunden oder der Geschäftspartner.

Technische Unterstützung virtueller Prozesse: Bei der Unterstützung virtueller Arbeitsprozesse stehen personenbezogene Kommunikationssysteme im Mittelpunkt, d. h. einzelne BenutzerInnen erhalten eine *Mailbox*, deren Funktionen sie teilweise auch selbst gestalten können. Diese Kommunikationssysteme sind nicht nur unternehmensintern, sondern unternehmensübergreifend, nicht nur lokal, sondern weltweit ausgelegt. Bei sehr großer Reichweite von Netzen können externe Anbieter für kleine und spontane Aufträge herangezogen werden, weil Reisekosten und sonstige Gemeinkosten teilweise entfallen können. Hier werden vor allem verteilte Systeme (*Client-Server-Architekturen*) eingesetzt und damit einhergehend dezentrale Lösungen zur Erfassung und Wartung von Daten.

Einen entscheidenden Beitrag liefern die IKT hier durch die Zentralisie-

nung von Daten und die Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen. Die zentrale Datenhaltung erlaubt es, sämtliche entscheidungsrelevante Information aus unterschiedlichen Quellen ständig gebündelt bereit zu halten. Dies bedeutet für die Arbeitsorganisation, dass informationsverarbeitende Stufen in hierarchischen Organisationen entfallen können bzw. automatisiert werden. Wenn aber Entscheidungen nicht nach dem vorgesehenen Schema getroffen werden können, Information also nicht der einzige Input bei Entscheidungsfindungsprozessen ist, sondern auch Erfahrungswissen eine Rolle spielt, dann werden Entscheidungen auf höhere Managementstufen verlagert.

3. Die Organisationsdiskussion: Gestalt und Verbreitung neuer Formen der Betriebs- und Arbeitsorganisation

Waren es in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts v. a. die neuen Möglichkeiten des Computereinsatzes im Hinblick auf Automatisierung, Rationalisierung und Kontrolle, die die Diskussion um die Entwicklung der Arbeitswelt prägten, so war es in den neunziger Jahren zweifellos die Organisationsdebatte. Ausgehend von der berühmten MIT-Studie¹² zur Überlegenheit des Toyota-Produktionssystems in der Automobilindustrie, wurde das Feld der Arbeits- und Betriebsorganisation zum Kristallisationspunkt von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität. *Lean Production*, also schlanke Produktion, hieß das Zauberwort, das eine radikale Abkehr vom tayloristischen Produktionsparadigma versprach. Weitreichende Veränderungen in der Betriebs- und Arbeitsorganisation – und zwar in der industriellen Produktion ebenso wie im Dienstleistungssektor (*Lean Banking*) wurden in vielen Unternehmen in Angriff genommen. Auf dieser Basis entwickelte sich eine Vielzahl unterschiedlicher organisatorischer Konzepte. Bei aller Unterschiedlichkeit im Detail kristallisierte sich allerdings eine Reihe von gemeinsamen Grundprinzipien und Gestaltungsformen neuer Betriebs- und Arbeitsorganisation heraus: Prozessorientierung („alles fließt“); flexibler Personaleinsatz; kooperative Arbeit (Gruppen- und Teamarbeit); Einbindung der Beschäftigten (KVP); Aufgabenintegration (ganzheitlichere Zuschnitte); Auslagerung von Funktionen und Aufgaben (*Outsourcing*); Verantwortungsdelegation, Zielvorgaben, Erfolgskontrolle.¹³

Mit dieser von vielen als grundlegender Paradigmenwechsel der Arbeit bezeichneten Neugestaltung wurden auch weit reichende Hoffnungen auf eine Überwindung der negativen Folgen des tayloristischen Systems für die Arbeitsbedingungen verbunden. Neue Chancen einer Humanisierung der Arbeit, einer Symbiose von Produktivitätssteigerung, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation auf der einen Seite und höherer Qualität der Arbeit, interessanterer, sinnvollerer Tätigkeiten und erweiterter Mitsprache der Beschäftigten auf der anderen schienen in greifbare Nähe gerückt. Aller-

dings haben sich nach mehr als einem Jahrzehnt, zu Anfang des neuen Jahrtausends, die Nebel gelichtet, und es ist eine gewisse Ernüchterung eingetreten, die eine differenzierte Sicht auf die Entwicklungen freigibt.

3.1 Unterschiedliche Innovationsstrategien

Der von Veränderungen auf den Märkten und dem daraus entstehenden verschärften Konkurrenzkampf ausgehende Druck zu einer organisatorischen Neugestaltung der Unternehmen hat unterschiedliche Strategien hervorgebracht. Die erwähnte Hoffnung einer allgemeinen Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Zuge dieser Reorganisation hat sich nicht erfüllt. Zwischen den theoretisch postulierten Zielen und Maßnahmen vieler neuer Managementkonzepte, die wie Pilze nach dem Sommerregen aus dem Boden schossen, und der betrieblichen Realität ihrer praktischen Umsetzung klaff(t)en Welten. Wie Brödner und Latniak (2002) resümieren, ist es dabei zu einer Polarisierung der Strategien betrieblicher Innovation gekommen.

Kostenorientierte („Low-road“-) Strategien sind dadurch gekennzeichnet, dass sich die Unternehmen in ihrem Streben nach Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit v. a. an Kostensenkung – Personalabbau, Auslagerung, Reorganisation (*re-engineering*) – orientieren. Konkret bedeutet das hinsichtlich der Arbeitsorganisation: Organisation von Arbeitsprozessen nach Wertschöpfungsgesichtspunkten, Beschleunigung der Abläufe durch Zusammenfassung von arbeitsteiligen Einzelaufgaben und -tätigkeiten zu Geschäftsprozessen, Verdichtung der Arbeit, Tendenz zur Spaltung der Beschäftigten in hochqualifizierte Kern- und niedrig qualifizierte Randbelegschaft zum Ausgleich von Kapazitätsschwankungen. Die externe Restrukturierung erfolgt im Hinblick auf eine „möglichst rationelle Gestaltung der logistischen Prozesse entlang der Wertschöpfungskette, das sog. ‚Supply Chain Management‘“,¹⁴ wobei die Kontrolle und Steuerung der gesamten Abläufe im Unternehmen verbleibt. Informationstechnik wird im Rahmen dieser Strategie v. a. zur möglichst effektiven zentralen Steuerung und Kontrolle dieser komplexen Prozesse eingesetzt, was eine Kopplung der Systeme entlang der Wertschöpfungskette erforderlich macht und zentrale Planungsvorgaben einschließt.

Demgegenüber zeichnet sich der kompetenzorientierte („High-road“-) Typus durch eine möglichst umfassende Nutzung der Potenziale der Beschäftigten und der Erschließung neuer Geschäftsfelder aus. Darauf ist auch die Reorganisation der Arbeitsprozesse ausgerichtet: konsequente Dezentralisierung, Schaffung ganzheitlicher Arbeitsaufgaben, teilautonome Arbeitsgruppen, Förderung von Kompetenzentwicklung und Wissensteilung sowie abteilungsübergreifende Kooperation und integrierte Produktentwicklung. Extern werden Kooperationsnetzwerke mit gleichbe-

rechtigten Partnern angestrebt um die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. IKT spielen in diesem Konzept eine unterstützende Rolle und werden primär als Medium der Kooperation und als Werkzeug für die effiziente Bewältigung von Arbeitsaufgaben genutzt.

Diese (Ideal)Typen, die in der Realität nicht in dieser reinen Form vorkommen, wurden von Brödner und Latniak aus ca. 30 Fallstudien gewonnen. Allerdings konstatieren sie gleichzeitig, was die Verbreitung dieser Formen (in Deutschland) betrifft, dass der „*High-road*“-Ansatz nur von einer Minderheit von allerdings höchst erfolgreichen Unternehmen verfolgt wird. Die Mehrheit der Betriebe bewegt sich nach wie vor auf der „*Low-Road*“ und orientiert sich v. a. an klassischen Kostensenkungsstrategien. Diese Unbeweglichkeit kann allerdings nach Ansicht der Autoren bei anhaltenden Turbulenzen der Märkte zu Problemen bei einer notwendig werdenden Neuausrichtung führen, da auf Grund der vorangegangenen „Verschlankungskur“ personelle und organisatorische Ressourcen dafür fehlen.¹⁵

Was die Verbreitung von Gruppenarbeit, die vielfach als Kernelement neuer Arbeitsorganisation gilt, betrifft, so liegen dazu für Österreich keine Untersuchungen vor, während hingegen die Datenlage für Deutschland als sehr gut bezeichnet werden kann. Nordhause-Janz/Pekruhl (2000) kommen in ihrem Vergleich von repräsentativen Beschäftigtenbefragungen (1993 und 1998), in denen die Verbreitung neuer Arbeitsstrukturen, gekennzeichnet durch die Dimensionen Partizipation, Kooperation und Autonomie, erhoben wurde, zu dem Schluss, dass es zu einer wachsenden Polarisierung von Tätigkeitsstrukturen kommt:

„Auf der einen Seite steigt der Anteil derjenigen Beschäftigten, die relativ gut entlohnten, interessanten Tätigkeiten nachgehen und deren Wissen und Können im Arbeitsprozess produktiv genutzt wird. Auf der anderen Seite nehmen aber auch die schlecht bezahlten Jobs zu, in denen die Arbeit uninteressant und wenig herausfordernd ist und in denen Beschäftigte lediglich zu „funktionieren“ haben, aber selbst nichts zu einer Effizienzsteigerung ihrer Arbeitsabläufe und der Produktionsorganisation insgesamt beitragen können. Dies deutet daraufhin, dass es neben einer leicht steigenden Anzahl von Unternehmen, die dem globalen Wettbewerb dadurch begegnen, dass sie auf die Potentiale ihrer qualifizierten Arbeitskräfte setzen, weiterhin eine ebenfalls leicht zunehmende Zahl von Betrieben gibt, die diese Ansätze ignorieren.“¹⁶

Der 1999 durchgeführte *EPOC-Survey* „Employee Participation in Organisational Change“ untersuchte die Verbreitung von Formen direkter Beschäftigtenbeteiligung in einem europaweiten Vergleich. Es wurden dazu GeschäftsführerInnen von 5.786 Unternehmen in zehn europäischen Ländern (ohne Österreich) schriftlich befragt. Was die Verbreitung von Gruppenarbeit als organisatorisches Kernstück direkter Partizipation betrifft, wird darin je nach Intensität (Umfang der Einbeziehung der Beschäftigten in acht verschiedenen Entscheidungsfeldern und Anteil der Beschäftigten

im Betrieb, die in Gruppen arbeiten) zwischen Unternehmen mit „schwacher“ und „mittlerer“ Gruppenarbeit sowie „gruppenarbeitsorientierten“ Unternehmen unterschieden. Dabei zeigte sich, dass es in nahezu einem Viertel aller europäischen Betriebe in der einen oder anderen Form zu einer Delegation von Entscheidungen über Arbeitsaufgaben und -organisation an Beschäftigte in Arbeitsgruppen kommt. Allerdings folgt die Einschränkung und damit die Ernüchterung auf dem Fuß: Der Anteil der „gruppenarbeitsorientierten“ Unternehmen ist relativ gering.

„Nur eine kleine Minderheit von Betrieben – europaweit weniger als 4% – haben Gruppenarbeit als dominierendes Organisationsprinzip implementiert, und auch in diesen Betrieben hinkt die praktische Umsetzung deutlich hinter den theoretischen Konzepten hinterher, indem auch hier die tatsächlichen Verantwortungsbereiche der Beschäftigten begrenzt bleiben.“¹⁷

Helfen und Krüger betrachten v. a. die Auswirkungen neuer Organisationsformen auf die Beschäftigten und deren Partizipations- und Mitbestimmungsmöglichkeiten, wobei sie ihr Augenmerk stark auf IT-gestützte Formen – also auf den hier im Zentrum des Interesses stehenden Zusammenhang von IKT und Arbeitsorganisation – richten. Sie gehen davon aus, dass bei dem sehr stark IT-gestützten Unternehmenswandel in Richtung neuer organisatorischer Konzepte der Aspekt des Steuerungsdurchgriffs des Managements eine entscheidende Rolle spielt, wobei die Unternehmensleitungen aus ihrer Sicht mit der Einführung von IT grundsätzlich vier Hauptziele verfolgen: Die Verknüpfung des Unternehmens mit vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen; die Verbesserung der internen Wertschöpfungsprozesse (*business process re-engineering*); die Entwicklung und elektronische Vermarktung neuer Produkte und Dienstleistungen sowie Managementinformationssysteme zur Unterstützung der Unternehmensleitung durch Bereitstellung von Information und Wissen aus Datenbanken. Für die Auswirkungen dieses Wandels auf Partizipation und Mitbestimmung sind „gerade die IT-gestützte Optimierung der Geschäftsprozesse und die Unterstützung der Unternehmensleitung durch Bereitstellung von Kennzahlen ... von besonderer Bedeutung“.¹⁸ Die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Managements werden erhöht bei gleichzeitiger Verflachung von Hierarchien und der Delegation von Verantwortung auf untere Ebenen.

Die Konsequenzen für die Beschäftigten fallen dabei je nach Qualifikationsniveau und Beschäftigtenstatus sehr unterschiedlich aus. Hoch qualifizierte Kernbelegschaften können daraus durchaus Vorteile v. a. im Hinblick auf direkte Partizipation ziehen, während niedrig qualifizierte Randbelegschaften unter Nachteilen zu leiden haben.

„Je geringer der Beschäftigtenstatus, umso weniger Partizipation bei arbeitsplatzbezogenen Themen, sei es durch die Vertretung in Mitbestimmungsorganen oder durch direkte Einbeziehung im Rahmen direkter Partizipation.“¹⁹

Auf diese Unterschiede, die sich aus den Beschäftigungsverhältnissen ergeben, weist auch eine qualitative Studie auf europäischer Ebene hin. Goudswaard und de Nautieul (2000) kommen in ihrem Überblick zu den Auswirkungen einer flexiblen Gestaltung der Arbeitsorganisation auf die Arbeitsbedingungen zu dem Ergebnis, dass Kernbelegschaften (unbefristet Beschäftigte) in weit höherem Ausmaß (53%) nach ihrer Meinung im Rahmen organisatorischer Veränderungen gefragt werden als befristet Beschäftigte (40,5%) und LeiharbeiterInnen (33,5%). Diese unterschiedliche Einbeziehung schlägt sich auch bei organisatorischen Veränderungen im besonders wichtigen Bereich der Qualifizierung nieder. Auch hier treten deutliche Differenzierungen zutage: Während von den unbefristet Beschäftigten 35% Zugang zu mindestens einer Qualifizierungsmaßnahme im Jahr hatten, kamen nur 22% der befristet Beschäftigten und 12% der LeiharbeiterInnen in diesen Genuss.²⁰

4. Schlussfolgerungen

In vielen Branchen und Berufen hat nichts so sehr die Arbeit verändert wie die neuen IKT. Man denke an das Verschwinden ganzer Berufsbilder und das Entstehen neuer im grafischen Gewerbe, an die Automation der Arbeit in der industriellen Produktion, an die Kundenbetreuung über Telefon und Internet oder an die vielen organisierenden und administrativen Tätigkeiten, bei denen heute ohne Zugriff auf Informationssysteme „nichts mehr geht“. Viele teilen also die Erfahrung, dass IKT immer mehr den (Arbeits)Alltag bestimmen. Das ist noch deutlicher geworden, seit die elektronische Post (E-Mail) die konventionellen Briefe und teilweise auch die Telefonate zu verdrängen begonnen hat. Die Alltagswahrnehmungen legen es dadurch nahe, dass neue Arbeitsweisen von der Technologie selbst bestimmt werden. Erst auf den zweiten Blick ist erkennbar, dass Organisationskonzepte, die auch in die Gestaltung und in den konkreten Einsatz von Technik einfließen, in der Regel die Arbeitsorganisation wesentlich stärker bestimmen, als die Technik das tut. Neue IKT ermöglichen es, neue Varianten der Arbeitsorganisation zu entwickeln. Umgekehrt wirken sich organisatorische Vorstellungen, Vorgaben oder Beschränkungen auf die Form der Techniknutzung aus. Informations- und Kommunikationstechnik einerseits und Arbeitsorganisation andererseits können also in vielfältiger Weise miteinander in Zusammenhang stehen. Daher ist es notwendig, die Auswirkungen der immer vollständigeren Durchdringung der Arbeitswelt mit modernen IKT auf der Grundlage empirischen Wissens aus den verschiedenen Branchen und Berufen zu diskutieren.

Aus den im vorliegenden Bericht zusammengefassten Forschungsergebnissen lässt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen. Diese sollen im Folgenden als Thesen formuliert werden.

- 1.) IKT eröffnen neue Möglichkeiten für die Organisation der Arbeit. Dies kann für kleine Neuerungen in der betrieblichen Arbeitsorganisation, aber auch für tiefgreifende Umwälzungen ganzer Wirtschaftszweige genutzt werden.

Als Beispiel für die Veränderung der betrieblichen Arbeitsorganisation kann die Änderung der Zuständigkeit von Angestellten bzw. die neuartige Zusammenfassung von Aufgaben zu Arbeitsplätzen genannt werden, die durch zentrale Datenhaltung und einfachen Informationszugriff von allen Arbeitsplätzen aus ermöglicht wird. Dazu gehört aber auch das Herauslösen der telefonischen Kundenbetreuung oder des Telefonverkaufs aus der Sachbearbeitung und die Zusammenfassung dieser Aufgaben in computergestützten Kundenbetreuungseinrichtungen. Weiter reichende Umwälzungen sind dort festzustellen, wo die Nutzung von IKT als Steuerungs- und Kontrolltechnologie für den Aufbau komplexer Wertschöpfungsketten genutzt wird bzw. durch Auslagerung von Unternehmensfunktionen eine Aushöhlung der bisher integrierten Großunternehmen erfolgt. Schließlich betreffen die angesprochenen organisatorischen Veränderungen nicht nur die Arbeitsteilung und die Kooperation zwischen den Beschäftigten eines Betriebes oder auch verschiedener Betriebe, sondern auch die Arbeitsteilung zwischen Unternehmen und Konsumenten. Beispiele dafür sind nicht nur die weiter zunehmende Selbstbedienung im Bankwesen, sondern auch die Überwälzung des Zeitaufwands aus Anrufzentralen (*Call Centers*) auf die Konsumenten.

- 2.) Bei der Nutzung von IKT für tief greifende Umstrukturierung kann nicht nur die Arbeitsorganisation, sondern können darauf aufbauend auch die Beschäftigungsverhältnisse verändert werden.

Die Unterstützung der Kommunikation, der Koordination und der Kontrolle durch IKT erleichtert die Auslagerung von Aufgaben aus dem Betrieb. Damit kann die Zusammenarbeit mit Zulieferern und selbstständigen DienstleisterInnen erleichtert werden. Freilich sind die technischen Möglichkeiten in den seltensten Fällen als Auslöser diesbezüglicher Entscheidungen anzusehen. Hinzu kommt, dass IKT-Anwendungen die Ersetzbarkeit von Beschäftigten erleichtern können. So sind viele Einsatzformen von IKT eng mit dem Ziel der Unternehmen verknüpft, die Kenntnisse und das Erfahrungswissen einzelner Beschäftigter auch anderen zugänglich zu machen und so von den Arbeitskräften unabhängiger zu werden. Damit sind letztere ersetzbarer, woraus sich ganz andere Arbeitsbeziehungen und die Nutzung flexibler Beschäftigungsformen, wie etwa befristete oder geringfügige Dienstverhältnisse oder Arbeit auf Werkvertrag, ergeben können. Am anschaulichsten lässt sich dies am Beispiel vieler Anrufzentralen (*Call Centers*) mit hoher Fluktuation und intensiven Bemühungen Computer-gestützten Wissensmanagements aufzeigen. Es betrifft aber auch den qualifizierten Arbeiter in der Zuckerindustrie, wo die

Zuckerkocher ihr Erfahrungswissen lange als Geheimnis hüteten und nur an ihre Söhne weiter gaben. Der mit dem Einsatz von IKT meist in Zusammenhang stehende Versuch, noch mehr Erfahrungswissen in schriftlicher Form zu fixieren („Kodifizierung“) und möglichst alle Informationen elektronisch zu erfassen („Digitalisierung“), ist also auch ein Teil der Auseinandersetzung zwischen ArbeitnehmerInnen und Management um die Kontrolle über die Arbeit und letztlich um Arbeit, Anerkennung und Einkommen.

- 3.) Die neuen technischen Potenziale der IKT legen aus sich heraus keinen Wandel in eine bestimmte Richtung fest, sondern können, gerade weil sie verschiedene Realisierungsmöglichkeiten erlauben, in unterschiedliche Unternehmensstrategien eingebaut und genutzt werden.

Die mit dem Internet entstandenen Möglichkeiten der Vernetzung und Datenübertragung und die ausgedehnte Nutzung als Kommunikationsmedium haben sowohl unternehmensintern wie unternehmensübergreifend die Organisationsstrukturen stark verändert – daran besteht kein Zweifel. Sie haben in vielen Fällen Organisations- und Kooperationsformen ermöglicht, die ohne diese technischen Grundlagen nicht realisierbar gewesen wären. Allerdings kann daraus unserer Meinung nach kein allgemeiner Trend in Richtung einer „Netzwerkgesellschaft“ (Castells) abgeleitet werden. Denn obwohl eine bestimmte Entwicklung hin zu einer stärkeren Dezentralisierung von Unternehmensstrukturen auf der Basis von IKT zu beobachten ist, zeichnen sich gleichzeitig auch massive Zentralisierungsbestrebungen ab. Die Steuerungs- und Kontrollpotenziale der IKT wurden in der neueren Diskussion häufig (zu Unrecht) vernachlässigt. Man könnte sogar behaupten, dass die Potenziale der IKT zu einer umfassenden zentralen Steuerung und Kontrolle vielfach überhaupt erst die Voraussetzungen für eine Dezentralisierung der Organisation schufen. Denn zum einen kann der hohe Aufwand für Koordinierung, Steuerung und Kontrolle, der bei Dezentralisierungen unweigerlich anfällt, durch den Einsatz von IKT entscheidend reduziert werden. Zum anderen wird durch die Steuerungs- und Kontrollpotenziale auch das Risiko des „Kontrollverlustes“ beim Management durch die gesteigerte Transparenz der gesamten Geschäftsprozesse minimiert. Es handelt sich also um eine „kontrollierte“ und „gelenkte“ Autonomie – und nur in dieser beschränkten Form ist sie in vielen Fällen vorstellbar und mit den gesteigerten Profitinteressen kompatibel.

Treten in diesen Fällen also Dezentralisierung und Zentralisierung als zwei Seiten einer Medaille in einem Unternehmen in Erscheinung, so können die Einsatzformen natürlich zusätzlich von Unternehmen zu Unternehmen variieren, je nachdem welche Geschäfts- oder Produktstrategie ein Unternehmen verfolgt bzw. welche Einsatzformen durch spezifische

Produktions- und Marktbedingungen in einer bestimmten Branche nahe liegen.

- 4.) In der Regel werden neue technische Möglichkeiten nicht dazu genutzt, um die Arbeitsorganisation und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Vielmehr sind häufig organisatorisch gesehen konservative Lösungen oder einseitige Formen der Techniknutzung festzustellen, die primär an den Zielen der Rationalisierung und Managementkontrolle ausgerichtet sind.

Es gibt sie freilich, die in ihrer Tätigkeit relativ autonomen, hoch qualifizierten Beschäftigten, welche die Potenziale der neuen IKT zur Beschaffung von Information, zur Erledigung von Routineaufgaben und zur selbst gesteuerten Kommunikation und Kooperation mit anderen nutzen. Man denke nur an die selbstständige Multimedia-Designerin oder einen spezialisierten Kleinstbetrieb, in dem anspruchsvolle Software entwickelt wird. Es wäre aber verfehlt, diese populären Bilder der Arbeit in der Informationsgesellschaft für die Beschreibung eines generellen Trends in der Wechselwirkung von IKT und Arbeitsorganisation heranzuziehen. In weiten Bereichen der Wirtschaft finden wir Gegentendenzen zu neuen Formen der Arbeitsorganisation, die für die Beschäftigten mehr Autonomie und Lernchancen bringen würden. In der industriellen Produktion hat das mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt zu tun: Wenn es nicht mehr so schwer ist, Arbeitskräfte für monotone Fließbandarbeit zu finden, werden die Experimente mit teilautonomen Gruppen schnell wieder aufgegeben. IKT werden dann dazu eingesetzt, das vormals starre Produktionssystem zu flexibilisieren, sodass den Marktanforderungen der kundenorientierten Produktion Genüge getan werden kann, ohne auf das Flexibilitätspotenzial der menschlichen Arbeitskraft und der Selbstorganisation der ArbeiterInnen zurückgreifen zu müssen.

IKT als Steuerungs- und Kontrolltechnologie werden so eingesetzt, dass festgelegte Abläufe und zentrale Vorgaben erfüllt werden müssen. Seit die Computer mobil geworden sind, betrifft das nicht nur die Arbeiter am Fließband, die Beschäftigten an den Skiliftkassen oder die Angestellten am Bankschalter, sondern auch die Fahrer von LKW, die Arbeitskräfte im Außendienst und die Montagetechniker. Letztere erfahren von ihrem tragbaren Minicomputer, wo sie als nächstes beispielsweise einen Telefonanschluss installieren sollen. Das kann auch bedeuten, dass der Monteur mehrmals am Tag in das gleiche Gebäude gehen und den gleichen Schaltkasten öffnen muss, weil ihm die Kompetenz zur Bündelung der Arbeitsaufträge genommen wurde. Von einer befreienden Wirkung der Technologie kann also keine Rede sein. Vielmehr entwickeln sich die Arbeitsbedingungen durch die unterschiedlichen Formen der Techniknutzung und Arbeitsorganisation weiter auseinander. Für die Beschäftigten am unteren Ende der Hierarchie kann das zur Abwertung, zur Missachtung ihrer Qua-

lifikation und in der Folge zu nicht unbeträchtlichen psychischen Belastungen führen.

- 5.) IKT sind zwar flexibel und offen für verschiedene Gestaltungen, doch viele konkrete Nutzungskonzepte und Anwendungsformen schränken Spielräume in der Arbeit ein und erzwingen bestimmte Arbeitsweisen.

Gesamtbetriebliche- Informationssysteme in Form integrierter Standardsoftware (*Enterprise Resource Planning-Systems*) – das bekannteste Beispiel stammt vom Marktführer SAP – haben so weite Verbreitung gefunden, dass man schon fast von Industriestandards sprechen kann. Mit ihrem Einsatz ist in der Regel eine Ausrichtung von Arbeitsprozessen auf die Erfordernisse des informationstechnischen Systems verbunden. Was bei gesamtbetrieblichen Systemen wie SAP in einer umfassenden Weise realisiert wird, existiert aber in Form von Teillösungen auch schon bei *Workflow Management-Systemen*, *Call Center-Technologien* oder Informationssystemen im Banken- und Versicherungsbereich. Diese Systeme können für die Beschäftigten gleichzeitig eine Arbeitserleichterung, etwa durch den unmittelbaren Zugriff auf eine Fülle von Informationen und den Wegfall von unnötigem Mehraufwand, als auch eine Einschränkung, etwa in der Festlegung von Arbeitsschritten durch das System und die erzwungene Eingabe von Information, bedeuten. Die Einschränkungen hängen zum einen damit zusammen, dass in den Systemen Optimierungen im Sinne von besten Praktiken für die Arbeitsausführung festgelegt und Abweichungen davon nur mehr schwer möglich sind. Zum anderen geraten die unterschiedlichen Nutzungsformen – insbesondere als Werkzeug am Arbeitsplatz und als Informationssystem für das Management – in Widerspruch zueinander. Was bei immer wieder ähnlich oder sogar gleichförmig auftretenden Arbeitsvollzügen sinnvoll erscheinen mag, schränkt hingegen in vielen Fällen die Fähigkeit menschlicher Arbeitskraft zu situativem, kontextualen und problembezogenen Handeln und damit ihre Flexibilität entscheidend ein. Beispiele dafür sind durch die Eingabe von Daten automatisch ausgelöste Vorgaben für den Kundenkontakt durch das Informationssystem etwa im Bankensektor oder in Anrufzentralen. Vielfach versucht man damit den Spagat zwischen Rationalisierung und Kundenorientierung zu bewältigen, was allerdings nicht nur für die Spielräume der Beschäftigten, sondern häufig auch für die Dienstleistungsqualität kontraproduktive Wirkungen entfaltet.

- 6.) Die Verknüpfung von IKT mit neuen flexiblen Formen der Betriebs- und Arbeitsorganisation erlauben auf der Basis von marktgetriebener Unternehmenssteuerung eine erhebliche Beschleunigung der Arbeit und führen zu einer Erhöhung des Arbeits- und Leistungsdrucks. Obwohl sich in den Auswirkungen deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Strategien ergeben, gilt diese Tendenz auch für die als

humanorientiert geltende *high road*-Variante.

Sind die negativen Auswirkungen dieser Entwicklungen in Unternehmen mit kostenorientierten (*low road*)-Strategien evident, so bedarf die Einschätzung im kompetenzorientierten (*high road*)-Typus einer differenzierten Betrachtung. Auf der einen Seite haben die Kennzeichen, umfassende Nutzung der Potenziale der Beschäftigten, konsequente Dezentralisierung, ganzheitliche Aufgabenzuschneide, teilautonome Gruppenarbeit und Förderung der Kompetenzentwicklung eindeutige positive Auswirkungen auf die Veränderung der Arbeit und damit auch für die Beschäftigten. Soziale Integration der Belegschaft, langfristige Geschäftsorientierung und Personalpolitik ergänzen die positiven Seiten dieses Reorganisationstypus. Betrachtet man diese Charakteristika, so stimmen sie in vielen Punkten mit den Forderungen nach einer „Humanisierung der Arbeitswelt“, einer hohen „Qualität der Arbeit“ überein.

Die Schattenseiten offenbaren sich aber erst auf den zweiten Blick. Denn eine umfassende Einbeziehung und weitgehende Beteiligung der Beschäftigten bedeutet zwar von den Arbeitsinhalten, der Arbeitsorganisation und der innerbetrieblichen Kultur her eine tendenziell befriedigende Arbeitssituation, aber eben auch den umfassenden Zugriff auf das Arbeitsvermögen mit allen damit verbundenen Gefahren. Der Preis, der für interessantere Arbeit zu zahlen ist, besteht darin, dass die Abgrenzung von Arbeit und Freizeit quasi als Privatangelegenheit den Beschäftigten selbst überantwortet wird. Von einem/r „guten ArbeiterIn“ wird ebenso wie von einem IT-Spezialisten erwartet, dass er/sie sich für die Erfordernisse einer flexiblen Qualitätsproduktion engagiert. Die Ansprüche in der Arbeit steigen und Beteiligung erhält dadurch Verpflichtungscharakter, wie es Dörre (2002) formuliert. Erfüllte Arbeit kann in diesem Sinne in Widerspruch zu den Bedürfnissen nach einem erfüllten Privatleben und zu den Anforderungen der Lebenswelt geraten. Lassen sich z. B. die Ansprüche, im Betrieb als „gute/e“ ArbeiterIn/Angestellte zu gelten, mit jenen, in der Familie ein „gute/r“ Mutter/Vater, ein/e „gute“ PartnerIn zu sein, vereinbaren? Auch in den *high road*-Konzepten wird der Umgang mit diesen Widersprüchen individualisiert. „Das Ausbalancieren von Arbeit und Freizeit gerät zur kreativen Eigenleistung; wo die Balance misslingt, droht Selbstinstrumentalisierung“.²¹

Insofern darf bei der Betrachtung und Bewertung auch oder gerade bei humanorientierten Reorganisationskonzepten der Blick nicht auf die Arbeitswelt eingeengt bleiben, sondern muss auf den gesamten Lebenszusammenhang und auf gesellschaftliche Strukturen ausgeweitet werden. Nur in diesem Zusammenhang wird verständlich, dass sämtliche Reorganisationsbemühungen auf dem Hintergrund eines beschleunigten, flexibilisierten und zunehmend globalisierten kapitalistischen Systems erfolgen, dessen Anforderungen und Zwängen sich einzelne Unternehmen

– bei aller Unterschiedlichkeit der Konzepte – nur in begrenztem Ausmaß entziehen können.

Auf einer noch etwas allgemeineren Ebene lässt sich schließlich feststellen:

- 7.) Die Potenziale der IKT werden in der Regel ohne politische Intervention nicht zur Lösung gesellschaftlicher Probleme genutzt.

Mit den Möglichkeiten der IKT wurden und werden immer noch weit reichende Hoffnungen für die Lösung gesellschaftlicher Probleme verbunden. Allerdings zeigen die empirischen Befunde, dass sich diese Hoffnungen in vielen Fällen nicht erfüllen. So erfolgt z. B. die räumliche Neuverteilung der Arbeit auf Basis der IKT nicht, wie vielfach angenommen wurde, zum Vorteil peripherer Regionen. Experimente mit Telezentralen, die Arbeit in benachteiligte Regionen bringen sollten, können großteils als gescheitert betrachtet werden. Die Auslagerung der IT-Abteilungen und die Nutzung von *application service providers*, also IT-Dienstleistern, die nicht nur Rechenzentrumsdienste, sondern alle Anwendungsprogramme anbieten, kann sogar zu einer weiteren Zentralisierung führen und in der Folge dazu, dass Arbeitsplätze von der Peripherie in die Zentren wandern. Dies ist dann der Fall, wenn immer mehr über das Land verstreute Firmen ihre gesamte Informationstechnik, aber auch andere Funktionen, an Dienstleister auslagern, die in den Metropolen angesiedelt sind.

Weiters zeigt sich, dass die Abkehr vom Taylorismus keineswegs in der einheitlichen Form und in der umfassenden Weise stattgefunden hat, wie das prophezeit wurde. Mit einer Erhöhung der Qualität von Arbeit und Arbeitsbedingungen verbundene *high road*-Lösungen mit fortschrittlicher Arbeitsorganisation sind weiterhin nur in einer Minderheit von Unternehmen realisiert. Telearbeit hat in den realisierten Formen nur in geringem Ausmaß zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie beigetragen. Dieses Problem ist nach wie vor ungelöst und stellt für viele Beschäftigte (vor allem Frauen) ein nahezu unlösbares Dilemma dar. Software-Ergonomie, also menschengerechte und gesundheitsförderliche Gestaltung der IKT, ist trotz EU-Richtlinie in der Praxis kein Thema, obwohl der umfassende Einsatz von IKT in der Arbeit und die Vielfalt von Programmen und Systemen die Belastungen deutlich erhöht haben. Diese Befunde zeigen, dass es zur Ausschöpfung der prinzipiell in den IKT steckenden Möglichkeiten zur Lösung von gesellschaftlichen Problemlagen wohl einer stärkeren Regulierung und gewerkschaftlichen Drucks bedarf. Ohne angemessene Intervention dürften auch weitere Fortschritte in der Entwicklung und im Einsatz neuer IKT von den Unternehmen eher in Rückschritte für die Arbeit umgesetzt werden.

Anmerkungen

- ¹ Krenn, Flecker, Stary (2003).
- ² Vgl. Castells (1996).
- ³ Ebenda 242.
- ⁴ Ebenda 246.
- ⁵ Cairncross (1997).
- ⁶ Vgl. Greenbaum (1998).
- ⁷ Ebenda 251.
- ⁸ Dejonckheere u. a. (2002) 68.
- ⁹ Vgl. Fulk et al. 1995.
- ¹⁰ Vgl. Lillrank 1996.
- ¹¹ Vgl. Crowston et al. (1999).
- ¹² Womack u. a. (1992).
- ¹³ Vgl. dazu ausführlicher Flecker, Krenn (1997).
- ¹⁴ Brödner, Latniak (2002) 116.
- ¹⁵ Ebenda 133.
- ¹⁶ Nordhause-Jan, Pekruhl (2000) 65.
- ¹⁷ Benders, Huijgen, Pekruhl (2000) 369.
- ¹⁸ Helfen, Krüger (2002) 670.
- ¹⁹ Ebenda 671.
- ²⁰ Goudswaard, de Nautieul (2000).
- ²¹ Dörre (2002) 55.

Literatur

- Bates, P.; Huws, U., *Modelling eWork in Europe. Estimates, models and forecasts from the EMERGENCE project* (IES, Eastbourne 2001).
- Benders, J.; Huijgen, F.; Pekruhl, U., *Gruppenarbeit in Europa – Ein Überblick*, in: WSI-Mitteilungen 6 (2000) 365-374.
- Brödner, P.; Latniak, E., *Der lange Weg zur „High Road“ – Neue Untersuchungsergebnisse zu organisatorischen Veränderungen in Unternehmen (=IAT-Jahresbericht 01/2002)*, Quelle: <http://www.iatge.de> [20.1.03].
- Brouseau, E.; Rallet, A., *Beyond technological or organisational Determinism: A Framework to understand the link between Information Technologies and Organisational Changes*, in: MacDonald, St.; Madden, G. (Hrsg.), *Telecommunication and Socio-economic Development* (Amsterdam 1998).
- Cairncross, F., *The Death of Distance: How the Communication Revolution will Change our Lives* (Boston 1997).
- Castells, M., *The Information Age, Volume 1: The Rise of the Network Society* (Oxford 1996).
- Crowston, K.; Malone, T. W., *Information Technology and Work Organization*, in: Allen, T. J.; Scott Morton, M. S. (Hrsg.), *Information Technology and the Corporation in the 1990s* (Oxford 1994) 249-275.
- Dejonckheere, J.; Flecker, J.; van Hootegem, G., *Der Beitrag der IKT zum Wandel der Arbeitsorganisation – Ursache, Trendsetter oder Hindernis?*, in: Flecker, Zilian, (2002).
- Dörre, K., *Kampf um Beteiligung. Arbeit, Partizipation und industrielle Beziehungen im flexiblen Kapitalismus* (Wiesbaden 2002).
- Flecker, J.; Krenn, M., *Arbeitsorganisation im Wandel. Was läuft im Betrieb? (=Veröffentlichung des Arbeitskreises „Arbeitstechnik und Arbeitsorganisation“, hrsg. von der Bundesarbeitskammer, Wien 1997)*.

- Flecker, J.; Zilian, H. G. (Hrsg.), e-Work: Neue Jobchancen – real oder virtuell? (Denkwerkstätte Wien, Wien 2002).
- Fulk, J.; deSantis, G., Electronic Communication and Changing Organizational Forms, in: *Organization Science* 6/4 (1995).
- Goudswaard, A.; de Nanteuil, M., Flexibility and working conditions. The impact of flexibility strategies on „conditions of work“ and „conditions of employment“: A qualitative and comparative study in seven EU Member States (=European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000, Quelle: <http://www.eurofound.ie>).
- Hammer, M.; Champy, J., Business Reengineering. Die Radikalkur für das Unternehmen (Frankfurt am Main u. a. 1994).
- Helfen, M.; Krüger, L., Informationstechnologie, neue Organisationskonzepte und Mitbestimmung, in: *WSI-Mitteilungen* 11 (2002).
- Huws, U., Material World: The Myth of the „Weightless Economy“, in: *The Socialist Register* (1999).
- Krenn, M.; Flecker, J.; Stary, Ch., Die informationstechnische Revolution – Fortschritte und Rückschritte für die Arbeit. Zum Zusammenhang von Informations- und Kommunikationstechnologien und neuen Formen der Arbeitsorganisation (=Beiträge zur Wirtschaftspolitik, AK Wien, Wien 2003).
- Lillrank, P.; Holopainen, S.; Lehtovaara, M.; Sipka, S., The Impact of Information and Communication Technologies (ICT) on Business Performance. A Constructive Empirical Study and Philosophical Enquiry (Otaniemi 1996).
- Lutz, B., Wie neu sind die „neuen Produktionskonzepte“?, in: Malsch, Th.; Seltz, R. (Hrsg.), Die neuen Produktionskonzepte auf dem Prüfstand. Beiträge zur Entwicklung der Industriearbeit (Berlin 1987).
- Nordhause-Janz, J.; Pekruhl, U. (Hrsg.), Arbeiten in neuen Strukturen? Partizipation, Kooperation, Autonomie und Gruppenarbeit in Deutschland (=Arbeit und Technik 15, Schriftenreihe des Institutes für Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, München und Mering 2000).
- Womack, J. P.; Jones, D. T.; Roos, D., Die zweite Revolution in der Automobilindustrie. Konsequenzen aus der weltweiten Studie des Massachusetts Institute of Technology (Frankfurt am Main 1992).

Zusammenfassung

In dem Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie die Entwicklung der Arbeitsorganisation mit dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verschränkt ist und welche Auswirkungen sich daraus für die Gestaltung von Arbeit ergeben. Die Durchdringung mit IKT hat die Arbeitswelt in einem zuvor kaum gekannten Ausmaß verändert und neue Formen und Möglichkeiten hervorgebracht. Gleichzeitig und parallel dazu ist in den letzten zwanzig Jahren die Organisation sowohl von Arbeitsprozessen als auch von Unternehmen zu einem zentralen Ansatzpunkt für die Rationalisierung und Umgestaltung von Arbeit geworden.

Diese beiden Hauptmotoren für Veränderungsprozesse und ihre gegenseitige Verschränkung werden in einem Überblick analysiert und dargestellt. In den Schlussfolgerungen werden die wichtigsten Entwicklungen in Thesenform komprimiert und die Bedeutung politischer Gestaltung herausgearbeitet.

isw

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift **WISO** wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung - das sind einige der Themen, mit denen sich **WISO** bereits intensiv auseinandergesetzt hat.

WISO richtet sich an Betriebsrätinnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: Vierteljährlich, 4 Textbände

Preise: Jahresabonnement EUR 18,10

Studenten mit Inscriptionsnachweis EUR 10,90

Einzelausgabe EUR 5,80

Für Bestellung aus dem Ausland werden zusätzlich EUR 3,60 verrechnet.

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein **WISO**-Probeexemplar oder das **ISW**-Publikationsverzeichnis zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das **WISO**-Jahresabonnement antordern.

Weitere **ISW**-Publikationen sind „**WISO**-Dokumente“ und „**ISW**-Forschungsberichte“. Auf Wunsch senden wir Ihnen auch gerne unser Publikationsverzeichnis.

AK
Oberösterreich**BESTELLSCHEIN**

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

☐ 1 Probeexemplar der Zeitschrift **WISO**

☐ 1 **ISW** Publikationsverzeichnis

☐ Ich bestelle die **WISO**-Einzelausgabe Nr. _____ zum Preis von EUR 5,80.

☐ Ich bestelle zum jährlichen Abonnementpreis von EUR 18,10 (bzw. EUR 10,90 für StudentInnen mit Inscriptionsnachweis) _____ Exemplar(e) der Zeitschrift „**WISO**“-WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT DES **ISW**.

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10
A-4020 Linz
Tel. ++43/732/669273-3321
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at

BÜCHER

Statistik, Empirie und Realität

Rezension von: Josef Richter, Kategorien und Grenzen der empirischen Verankerung der Wirtschaftsforschung, Lucius & Lucius, Stuttgart 2002, 340 Seiten, 38 €.

Wenn in den Medien allmonatlich berichtet wird, die Zahl der Beschäftigten habe zuletzt (Ende April 2003) 3,053.010 betragen und die Arbeitslosenrate 6,8%, so sind diese Zahlen immer wieder Gegenstand von kontroversiellen Diskussionen, welche Sachverhalte als „Beschäftigung“ bzw. als „Arbeitslosigkeit“ zu gelten haben – z. B. zählt die Weiterführung von Kindergeldbezieherinnen in den Registern der Sozialversicherung nicht als Beschäftigung im Sinne aktiver Erwerbstätigkeit. Dabei handelt es sich bei der Beobachtung und statistischen Erfassung von Beschäftigung um einen vergleichsweise einfachen Vorgang, um eine direkte Beobachtung, deren hauptsächlich Schwierigkeiten in der Definition liegen. Dort ergibt sich allerdings eine Unzahl von nicht einfachen Problemen, die je nachdem, was mit der Zahl ausgesagt werden soll, aber auch nach Maßgabe der faktischen Möglichkeiten der statistischen Erfassung gelöst werden. Wie unvollkommen diese Lösungen sind, zeigt sich z. B. dann, wenn die Erwerbstätigenzahl zwecks Berechnung der Arbeitsproduktivität

zum BIP in Beziehung gesetzt wird, um dann die Veränderungsrate zum Vorjahr zu berechnen oder das BIP pro Erwerbstätigen anderer Länder damit zu vergleichen.

Noch schwieriger wird die Aufgabe der statistischen Erfassung von Sachverhalten, die sich einer direkten Beobachtung entziehen. Von diesem Typus ist die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR), die das wichtigste Datenmaterial nicht nur für die Wirtschaftsforschung, sondern auch für die Wirtschaftspolitik bereitstellt. Welche Konsequenzen sich daraus für die Qualität des Datenmaterials ergeben, ist den Wirtschaftsforschern, die es ihren Analysen zu Grunde legen, und den Wirtschaftspolitikern, die aus den Daten mehr oder weniger direkt oder aus den Analysen der Forschung ihre Schlüsse ziehen, häufig nicht bewusst, bzw. sie kümmern sich nicht darum. Josef Richters Buch ist der Versuch, auf die Grenzen der Möglichkeiten der Verwendung der VGR aufmerksam zu machen. Er tut dies mit großer Sachkenntnis, Gründlichkeit und Detailgenauigkeit, die auf seiner Jahrzehnte langen Beschäftigung mit dem Thema beruhen. Das Buch wird so nicht gerade zu einer leichten Lektüre, die aber durch die große Fülle von Einsichten in theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der Thematik den Leser reichlich belohnt.

Der zentrale Gesichtspunkt des Buches ist die VGR, der auch der überwiegende Teil direkt gewidmet ist, und auch von der VGR wird im Wesentlichen nur eine Seite, nämlich die Ent-

stehungsseite systematisch betrachtet – auf die Verwendungsseite und auf die Verteilungsrechnung wird allenfalls am Rande eingegangen. Dazu werden als für die VGR wichtige Einzelerhebungen die Außenhandelsstatistik sowie die Konjunktur- und die Leistungs- und Strukturhebung behandelt. Eingegangen wird auf Fragen der Wahl der statistischen Einheiten, der Klassifikation, des Erfassungsvorgangs, der weiteren Verarbeitung der Rohdaten, schließlich auf die – leider oft überstrapazierte oder missbräuchliche – Verwendung der Datenendprodukte. Diese Teile der Darstellung beruhen auf einer umfassenden Kenntnis einer Vielzahl von verstreuten, wenig wahrgenommenen und nicht selten unveröffentlichten Schriften und nicht zuletzt auf der immensen praktischen Erfahrung des Autors als Wirtschaftsstatistiker.

Das für den Ökonomen Faszinierende an dem Buch ist die profunde Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen der statistischen Daten. Statistische Kategorien und Klassifikationen ergeben sich nicht von selbst aus der Realität, sondern entstehen aus bestimmten theoretischen Kontexten, was vor allem am Beispiel der VGR deutlich wird, die sich als System aus vielen Einzelteilen zusammensetzt, welche – auch wenn sie historisch schon viel länger existieren mögen – den Systemanforderungen genügen müssen. Die überragende Bedeutung der VGR als Maß der Gesamtleistung einer Volkswirtschaft, als Niveauindikator von Wohlstand und Wohlfahrt und als Grundlage für die empirische Analyse von Kreislaufzusammenhängen und Strukturentwicklungen hat seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts zu einem immer weiter gehenden

Ausbau und zu einer zunehmenden Verfeinerung und „Perfektionierung“ dieses Datenkörpers geführt, gleichzeitig aber Probleme gesteigert und vervielfacht, die den Nutzern kaum je ausreichend bewusst sind.

Der Sinngehalt der theoretischen Konzepte der VGR erfordert, dass nicht nur direkt beobachtbare Sachverhalte möglichst genau erfasst werden, sondern dass sie danach in einer mehr oder weniger transformatorischen Weise aggregiert werden und dass darüber hinaus so gut wie alle einzelnen Teile der Produktion zu verschiedenen Zwecken indirekt abgebildet werden. Um die Folgen dieser Vorgangsweisen zu erkennen und in ihren Konsequenzen richtig würdigen zu können, unterscheidet Richter drei Typen von Methoden der Datengenerierung (S. 42ff). „Komprimierungsmodelle“ („Typ 1“) beruhen noch auf unmittelbaren Beobachtungs- und Erfassungsvorgängen und nehmen Modifikationen aus Erfordernissen der Aggregation vor (Kontensummen, Daten z. B. über Lagerveränderungen). „Substitutionsmodelle“ („Typ 2“) substituieren Information über zwar direkt beobachtbare, aber faktisch nicht beobachtete Elemente durch vorhandene Informationen über andere Elemente, z. B. Substitution von fehlenden Einzelmeldungen durch vorhandene ähnliche Angaben, Hochrechnungen auf Grund einer Stichprobe, Verallgemeinerung einer begrenzten Menge von Informationen – z. B. beim Preisindex von erhobenen Preisen für alle Transaktionen, etc. „Konstruktivistischer“ Natur sind die „Redefinitionsmodelle“ („Typ 3“), bei denen Daten über prinzipiell der Beobachtung nicht zugängliche Vorgänge auf der Grundlage von Setzungen und Konventionen erzeugt werden. Dies ist un-

umgänglich bei der Ermittlung eines Outputs von Nicht-Marktproduzenten, also etwa bei der Produktion des Staates oder bei der Nutzung von eigenem Wohnraum oder auch bei aktivierten Eigenleistungen von an sich marktproduzierenden Unternehmungen. Innerhalb der Modelltypen 2 und 3 nimmt Richter noch jeweils mehrere weitere Unterscheidungen vor, was die Lektüre des Buches nicht einfacher macht, aber angesichts der zunehmenden Komplexität der zu erfassenden Elemente kaum vermeidbar ist.

Der Einsatz aller drei Typen von Modellen erfolgt, seit es eine VGR gibt oder schon länger (z. B. Preisindex). Die zunehmende Vielfältigkeit des wirtschaftlichen Geschehens, der Aktivitäten und der institutionellen Formen, dazu die Tendenz zur Verfeinerung und Perfektionierung der Methoden bringen es allerdings mit sich, dass der Modellgehalt der VGR und anderer Statistiken immer mehr zunimmt und der Teil, der sich auf direkte Beobachtungen stützen kann, immer kleiner wird. Richter demonstriert dies etwa am Beispiel des Produktionsindex der Industrie (1990=100). Die Produktion der Industrieunternehmen v. a. der Branchen Maschinenbau und Elektro und Elektronik besteht immer weniger aus serienweise erzeugten Sachgütern wie Motoren, Glühlampen, Fernsehgeräten etc., sondern aus Einzelanfertigungen, Montagen, Reparatur- und Wartungsleistungen, Produktentwicklungen, Softwareentwicklungen und ähnlichen Leistungen. Diese entziehen sich aber weitgehend einer direkten Beobachtung und mengenmäßigen Erfassung, so dass mit Modellen des Typs 3 aus Angaben über Preis- bzw. Lohn- und Wertänderungen auf Mengenänderungen oder sogar aus Lohn- und

Wertänderungen und unter Annahme einer bestimmten Zunahme der Arbeitsproduktivität auf Mengenänderungen geschlossen werden muss, die für den Index benötigt werden. Der Anteil solcher auf dem Umweg über Wertangaben ermittelter Mengendaten am Teilindex der Branche beträgt in der Maschinenindustrie und in der Kfz-Industrie 19%, in der Elektroindustrie sogar 53%, und für die Industrie insgesamt 13%. In dem nach EU-Normen erstellten Index der Sachgüterproduktion 1995 beträgt der entsprechende Anteil bereits 33%. Die Zuflucht zu diesen Methoden „mag für die isolierte ex-post-Beobachtung eine tolerable Lösung sein, ist für die Analyse aber mit der Gefahr des „modeling on the basis of models“ verbunden.“ (S. 65) Richter wird nicht müde, die Unbekümmertheit, ja Ignoranz der Modellempirie in Hinsicht auf dieses Problem an zahlreichen Beispielen aufzuzeigen.

In der VGR wurden 1988 unter „Optimalbedingungen“ – d. h. bei Vorliegen von Vollerhebungen oder Erhebungen mit hoher Repräsentation für die meisten Wirtschaftsbereiche – zwei Drittel der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ohne Anwendung von Modellen der Typen 2 und 3 erfasst, im darauf folgenden Jahr waren es nur noch 30%. (S. 250ff) Der Anteil des eigengenutzten Wohnungsbesitzes am gesamten privaten Konsum wies in Kanada 1992 einen Anteil von 14,4% und in Deutschland 1993 einen solchen von 9,3% auf – zu laufenden Preisen, die sich aus „realen“ Anhaltspunkten und der Unterstellung der Preisentwicklung, wie sie bei den tatsächlich bezahlten Mieten ermittelt wurde, ergaben. (S. 268f) In Österreich wurden derartige Feinheiten der Berechnung solcher Daten erst gar nicht ausgewiesen.

Extrem groß ist der Rückgriff auf Modelle bei der Berechnung der Abschreibungen, die das Nettonationalprodukt – und damit auch das Volkseinkommen – bestimmen (Abschnitt 4.2). Da die beobachtbaren Abschreibungen durch steuerliche Vorgaben und andere Einflüsse verzerrt sind, müssen Modelle herangezogen werden – die *perpetual inventory*-Methode, Glättungsverfahren, Annahmen über die unterschiedlichen Anteile einzelner Jahrgänge des Kapitalstocks, die alle auch zu laufenden Preisen zu bewerten sind, über den *sudden death* von Kapitalgütern, etc. „Analogieschlüsse werden in einem Maße eingesetzt, die in keinem anderen Teil der Rechnung toleriert werden würden.“ (S. 144) Analysen über den Beitrag der Produktionsfaktoren zum BIP-Wachstum laufen häufig darauf hinaus, die bei der Schätzung des Kapitalstocks und der Abschreibungen gesetzten Annahmen zu „beweisen“. Gravierend sind die Konsequenzen für die Verteilungsrechnung der VGR, da die Höhe des Volkseinkommens (jetzt „Nettonationaleinkommen“ genannt) und stärker noch jene des Betriebsüberschusses von den Abschreibungen abhängig sind. Nicht nur die Aussagekraft von funktionalen Einkommensanteilen wird dadurch beeinträchtigt, auch das sog. „verfügbare Einkommen“ und alle unter Einschluss von Teilen des Betriebsüberschusses berechneten Quoten, z. B. die Sparquote, deren Zustandekommen längst nicht mehr nachvollziehbar ist. Wohl aus schonender Discretion hat der Autor die Verteilungsseite in seinem Buch nicht behandelt – man kann sich leicht vorstellen, wie sein Urteil darüber ausfällt. Ausführliche Abschnitte widmet Richter auch der VGR zu konstanten Preisen, zu

internationalen Preisen, der Quartalsrechnung und der Input-Output-Rechnung.

Die Nutzer der VGR und anderer solchen Grenzen unterliegender Statistiken kümmern die Einwände, so zwingend sie auch begründet sein mögen, meist wenig bis gar nicht – wahrscheinlich auch nicht die Appelle, Mahnungen und Warnungen, die im vorliegenden Buch zahlreich ausgesprochen werden. Vielmehr ergibt sich oft der Eindruck, dass man das alles gar nicht so genau wissen will. Diese Haltung wird durch die Produzenten der Statistiken, die statistischen Ämter, bestärkt, die selten ausreichende Erläuterungen über die Berechnungsgrundlagen ihrer Daten mitliefern.

Der Kritiker könnte hier leicht in die Resignation Philipp Wilhelm von Hörnigs verfallen, der sein Buch „Österreich über alles“ mit der Sentenz schließt: „cantantur haec, clamantur haec/dicuntur, adiuntur/scribuntur haec, leguntur haec/et lecta negliguntur“.

Josef Richter zieht allerdings kein Resümee dieser Art, sondern sucht konstruktiv nach Auswegen und Anhaltspunkten für eine Verbesserung der unbefriedigenden Situation. Wesentliche Verbesserungen der Wirtschaftsstatistiken sind in der EU dadurch erfolgt, dass Datengrundlagen wegen der damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen (z. B. Beiträge, „Maastricht-Kriterien“) weiterentwickelt und zwischenstaatlich vereinheitlicht wurden.

Mit dieser Supranationalisierung ist freilich der Nachteil einer „Versteinierung“ verbunden. Innovationen, die oft von einzelnen Ländern ausgehen, könnten verhindert werden, weil die Einheitlichkeit verloren ginge. Die Verkürzung der Erstellungszeit, die Einführung von Quartalsrechnungen brin-

gen höhere Aktualität, geht aber oft in unvertretbarer Weise zu Lasten der Qualität. Auf der technisch-wissenschaftlichen Ebene wären Schritte zur Überwindung der Kommunikationsbarrieren zwischen Datenproduzenten und Datenverwendern wünschenswert, wobei vor allem die statistischen Ämter aufgerufen wären, mehr Informationen über das Verhältnis von Enddaten zu den Rohergebnissen der Erhebungen und zu den Imputationsannahmen zu geben.

Dem Rezensenten erscheint es allerdings fraglich, ob neben einer „Version für administrative Zwecke“ auch Möglichkeiten eröffnet werden sollten, „eine unbegrenzte Zahl von Versionen für andere Funktionen“ (S. 299) herzustellen. Zu sehr werden bei einem solchen Vorschlag konstruktive Absichten der Diskussionsteilnehmer vorausgesetzt, wo doch die Erfahrung zeigt, dass man zur Untermauerung eines bestimmten Standpunktes und zum Zwecke der Erzeugung von Konfusion fast immer „Ex-

pertisen“ kaufen kann, wenn man bei der Wahl der Lieferanten nicht zu heikel ist.

Zu ergänzen wäre zum Richter'schen Empfehlungskatalog noch eine zusätzliche Schlussfolgerung: nicht alle Datenkörper durch die beliebige Steigerung des Modellgehalts weiter in ihrem Realitätsgehalt zu verwässern, sondern in einigen ausgewählten Statistiken bewusst einen hohen Anteil an direkten Beobachtungen beizubehalten (z. B. im Preisindex). Damit soll vor allem die Möglichkeit bewahrt werden, die Konstrukte einer Plausibilitätskontrolle auf ihren Realitätsgehalt auszusetzen. Daraus ergibt sich als Empfehlung an die EU: Daten, welche mit Rechtsfolgen verbunden sind, sollten nicht allzu sehr vom Modellkonstruktivismus bestimmt werden. Denn sonst kann es sein, dass wir uns in der Statistik eine europäische Scheinwelt schaffen, die wir in anderen Bereichen zu überwinden trachten.

Günther Chaloupek

Regulationstheorie

Rezension von: Joachim Becker,
Akkumulation, Regulation, Territorium.
Zur kritischen Rekonstruktion der
französischen Regulationstheorie,
Metropolis Verlag, Marburg 2002,
326 Seiten, 36,80 €.

Wo gegenwärtig noch der Anspruch erhoben wird, im Anschluss an die Marx'schen Schriften das Projekt einer historisch-materialistischen Gesellschaftstheorie weiter zu verfolgen, da stellt die Regulationstheorie einen der wichtigsten Bezugspunkte dar. Ausschlagend dafür dürfte ihr Anspruch sein, die verschiedenen Gestalten des modernen Kapitalismus und die Herausbildung von unterschiedlichen historischen Phasen in empirisch gehaltvoller Weise zum Gegenstand der Theoriebildung gemacht zu haben und dadurch gegenüber der zum Ritual erstarrten Marx-Philologie innovative Akzente setzen zu können. Inzwischen hat dieser zunächst in Frankreich entwickelte Ansatz durch verschiedene Veröffentlichungen auch im deutschsprachigen Raum einen relativ hohen Bekanntheitsgrad erreicht. Gleichzeitig wurde jedoch von verschiedener Seite immer wieder darauf hingewiesen, dass die Regulationstheorie auf Grund ihrer inneren Heterogenität und ihrer empirisch ausgerichteten Forschungspraxis immer noch eine ganze Reihe von Defiziten enthält, die der Ausarbeitung einer konsistenten Gesellschaftstheorie im Wege stehen.

Ausgehend von einer kritischen Rekonstruktion der Regulationstheorie

versucht Becker in der vorgelegten Arbeit, seiner leicht überarbeiteten Habilitationsschrift an der Wirtschaftsuniversität in Wien, das Verhältnis von Veränderungen der Akkumulation und der Territorialität des Staates konzeptionell zu fassen. Entsprechend dem theoretischen Ansatz geht Becker von einem „gesellschaftszentrierten“ Raumverständnis (Läpple 1991) aus. In Anlehnung an Vincent Baudrand geht es um die Interaktionsmuster von Akteuren, die sich in Flüssen von Waren, Kapital, Informationen etc. zeigen sowie für ein bestimmtes Gebiet allgemeine Regeln umsetzen. Erstere bilden einen Verflechtungsraum, Letztere ein Territorium aus. Dieses zeichnet sich durch eine eindeutige Grenzziehung aus. Damit geht es in beiden Fällen zentral um Ein- und Ausschluss bei ökonomischen, politischen oder sozialen Prozessen. Beide Raumtypen lassen sich ins Verhältnis zum geografischen materiellen Substrat setzen. Die Räumlichkeiten sind nicht gegeben, sondern gesellschaftlich produziert.

Im Rahmen der kritischen Rekonstruktion der Regulationstheorie präzisiert Becker sein Verständnis von Akkumulation und Regulation. Bei der Aufarbeitung des regulationstheoretischen Diskussionsstandes wurden gerade auch jene Diskussionsstränge aufgearbeitet, die bisher im deutschen Sprachraum eher schwach rezipiert worden sind. Bei der Aufarbeitung der Konzeptionalisierung der Regulation leuchtet der Autor speziell die jeweilige Konzipierung der Rolle des Staates in der Regulation aus. Dies deshalb, da die verschiedenen regulationstheoretischen Ansätze wichtige Bezüge zu List, Weber, Simmel (und mittelbar auch zu Sombart), Marx und den marxistischen Imperialismustheorien aufweisen, bei denen räumliche Fragen, so der Autor,

eine durchaus relevante Rolle spielen. Die Darstellung geht vom Einfachen zum Komplexen, d. h. der Autor beginnt mit dem Feld der Akkumulation und der Regulation, diskutiert anschließend die Konzeptionalisierungen von deren Interaktionen und schließt mit der Konzeptionalisierung der Räumlichkeiten von Akkumulation, Regulation und deren Interaktion. Damit orientiert sich der Aufbau der vorliegenden Arbeit auch chronologisch am Titel „Akkumulation, Regulation und Territorium“.

Im zweiten Kapitel – jeweils eingebettet in den historischen Entstehungszusammenhang – stellt Becker in knapper Form Ansätze vor, die ihm nicht zuletzt auch für Sichtweisen der Interaktion des Ökonomischen und des Politischen wie deren Räumlichkeit relevant erscheinen. Er beginnt mit Adam Smith, dessen theoretisches Raisonement noch eine räumliche Komponente aufweist. Fragen der Territorialität jedoch verschwinden – mit Ausnahme von John Stuart Mill – aus dem Blick der klassischen politischen Ökonomie. Hiermit kontrastiert der explizite Raumbezug von theoretischen Ansätzen, die im zentraleuropäischen Raum mit seiner relativ späten Industrialisierung und Nationalstaatsbildung im 19. und frühen 20. Jahrhundert entstanden sind. Der deutlichste Rückbezug der Regulationisten zu diesen Ansätzen besteht im Hinblick auf Friedrich List, Max Weber und Georg Simmel, Karl Marx und der marxistischen Imperialismus-Diskussion. Die Arbeiten von Max Weber sind in einem engen Disput mit Werner Sombart entstanden, sodass der Autor Weber, Sombart und Simmel in einem Unterabschnitt diskutiert.

Im dritten Kapitel behandelt der Autor die regulationistischen Konzepte mittlerer Reichweite hinsichtlich der Ak-

kumulation. Er beginnt hierbei mit dem Grenobler Ansatz, der auf Produktivsysteme bezogen ist, und setzt dann mit den Pariser Ansätzen fort, wobei er bei Letzteren differenziert zwischen werttheoretisch fundierten Sichtweisen und eher synthetisierenden Ansätzen.

Im vierten Kapitel diskutiert Becker die regulationistischen Konzeptionalisierungen der Regulation. Er beginnt mit den marxistisch inspirierten Gründungsvätern Gérard de Bernis und Michel Aglietta sowie Alain Lipietz, setzt mit dem Versuch eines synthetisierenden Ansatzes aus verschiedenen großtheoretischen Bezügen durch die Gruppe um Robert Boyer fort, arbeitet aber auch den durch Marx, Weber und Simmel inspirierten Ansatz von Bruno Théret, den eher institutionalistischen Ansatz von Bernard Billaudot sowie die jüngere Rekonzeptionalisierung von Michel Aglietta auf.

Im fünften Kapitel stellt Becker die konkreten analytischen Lesearten der Interaktion von Akkumulation und Regulation seitens der Regulationisten vor. Auch hier differenziert er zwischen den Grenobler und Pariser Lesarten. Bei den Pariser Lesarten konzentriert er sich auf die Darstellungen von nationalen Entwicklungswegen in der Nachkriegszeit in verschiedenen Phasen der Stabilität und Instabilität, wobei es ihm nicht allein um das Nachzeichnen von Grundlinien der Lesarten des Konkreten geht.

Im sechsten Kapitel befasst sich Becker mit der Räumlichkeit von Akkumulation und Regulation, wobei er bei letzterer speziell auf die Staatlichkeit abstellt. Auch hier wiederum beginnt der Autor mit dem Grenobler Konzept des Produktivsystems, das auf den Raum autonomer Akkumulationsprozesse bezogen ist. Dem stellt er das Pariser Konzept gegenüber, das auf die

Räumlichkeit der Regulation abstellt und nationalstaatszentriert ist. Ein eigenes Unterkapitel befasst sich mit der eher weberianisch eingefärbten Raumkonzeption Thérets.

Im abschließenden Kapitel fasst Becker Kernergebnisse seiner kritischen Rekonstruktion der Regulationstheorie sowie seine eigene Konzeptionalisierung zusammen. Diese beinhaltet auch seine konzeptionelle Antwort auf die Frage nach dem Zusammenhang von Veränderungen der Akkumulation und der Territorialität der Staatlichkeit. Becker hält resümierend fest, dass „sowohl die Verflechtungsräume der drei Formen des Kapitals wie die räumlichen Konfigurationen der vier strukturellen Formen auseinanderfallen können. Eine weitgehende Korrespondenz der verdichteten Verflechtungsräume mit den Hauptebenen der vier strukturellen Formen der Regulation ist eine historisch kontingente Möglichkeit. Auf einen solchen Fall war die Pariser Theoriebildung bezogen. Die räumlichen Korrespondenzen können als einer der Stabilitäts-

faktoren des Fordismus gesehen werden. Denn nicht nur in der denkbaren Asynchronität der Dauer (*durée*) von Akkumulationsregimen und strukturellen Formen der Regulation, sondern auch in deren unterschiedlichen Reichweite liegt die formelle Möglichkeit von Krise und Instabilität.“

Die vorgelegte Arbeit kann jedem an der Regulationstheorie interessierten Ökonomen/Nichtökonomen empfohlen werden. Dokumentiert sie doch recht eindrucksvoll, dass sich hier ein Autor darauf eingelassen hat, in „Bretter zu bohren“ und nicht – wie leider so oft – nur an der Oberfläche zu verweilen. Die Arbeit ist darüber hinaus spannend zu lesen, und am Ende befindet sich ein sehr umfangreiches Literaturverzeichnis, das zu vertiefenden Studien anregt. Abschließend ist Herrn Hoffmann vom Metropolis-Verlag in Marburg ein Lob auszusprechen, dem es wiederum gelungen ist, eine hervorragende ökonomische Schrift einem hoffentlich breiten Publikum zur Verfügung zu stellen.

Josef Schmee

Religion und wirtschaftliches Verhalten

Rezension von: Hans G. Nutzinger
(Hrsg.), Religion, Werte und Wirtschaft.
China und der Transformationsprozess in
Asien, Metropolis, Marburg 2002,
284 Seiten, 29,80 €.

Das Max Weber-Kolleg für Kultur- und sozialwissenschaftliche Studien in Erfurt veranstaltete eine Tagung unter dem obgenannten Titel mit der Intention zu prüfen, wie weit hierbei heute noch von Webers Überlegungen auszugehen sei. Dieses Vorhaben verdient sicherlich Interesse, weil sich ja mit den Erfolgen der neuen Institutionenökonomie (NIE), welche das Verhalten der Wirtschaftssubjekte aus der Institutionenstruktur, also dem gesellschaftlichen Regelsystem ableitet, derartige Erklärungsansätze als besonders fruchtbar erweisen.

Freilich findet sich diese analytische Methode nicht bei allen Autoren. Das muss dann kein Nachteil sein, wenn die Untersuchung der Probleme mit einem ähnlichen Instrumentarium vorgenommen wird, wie das auch durch den Bezug auf Max Weber gegeben wäre. Das ist jedoch nicht immer der Fall.

Nach einleitenden Beiträgen von H. G. Nutzinger und H. G. Kippenberg (Handlungsrationalität im Lichte von Max Webers „Religiösen Gemeinschaften“) beschäftigt sich S. B. Hollstein direkt mit dem Systemwandel in China (Kann man mit Max Weber den Transformationsprozess in China besser verstehen?). Darin erfährt man mit einiger Verblüffung: „Die Bedeutung der Religion – also in diesem Fall des asketischen Pro-

testantismus – für die Entstehung des westlichen rationalen Kapitalismus ist heute unumstritten.“

Dem Rezensenten ist kein einziger zeitgenössischer Wirtschaftshistoriker bekannt, welcher diese These Webers unbesehen übernommen hätte. Sie wurde schon von Werner Sombart (1923) nicht akzeptiert, weil dieser darlegte, dass die Entwicklung zum Kapitalismus bereits durch die Scholastik nachhaltig vorangetrieben wurde. Die meisten heutigen Forscher unterstellen eher die umgekehrte Kausalität, nämlich dass das individualistische, kommerziell orientierte Bürgertum die ihm adäquate Konfession gewählt hätte.

Wesentlich scheint hingegen die zweite von der Autorin zitierte These Webers, wonach es beträchtliche Unterschiede in der Rezeption des Kapitalismus gebe, welche kulturell bedingt seien. Und hierin erwies sich die konfuzianisch geprägte Gesellschaft gegenüber der hinduistischen im Vorteil, weil sie der Familie und den persönlichen Verbänden sowie dem Lernen eine zentrale Funktion zuweise. Der Konfuzianismus wird von Weber als Welt bejahende politische Religion klassifiziert, die indischen Erlösungsreligionen hingegen als weltabgewandt, kontemplativ oder ekstatisch mit einer Tendenz zur Weltflucht.

Schon der nächste Beitrag dokumentiert, wie weit der fundamentale Einfluss des Christentums auf die zur Industriellen Revolution führende Entwicklung zurückreicht (M. Schramm: Der Apfel und der Stamm. Moderne Wirtschaft und christliche Religion). Zunächst habe der Monotheismus dazu geführt, dass die Welt entsakralisiert worden, sie nicht mehr von zahlreichen Funktionsgöttern und sonstigen Wesen bewohnt gewesen sei. Damit ergab sich die Möglichkeit des rationalen Herangehens an ih-

re Gestaltung. Weiters schuf das Christentum mit dem Prinzip der Gleichheit aller Menschen vor Gott zumindest einen egalitären Ansatz.

Die weiteren vom Autor postulierten Zusammenhänge wirken hingegen schon etwas gezwungen. So hätte etwa das Bewusstsein der Fehlbarkeit des Menschen zur Ausbildung der Marktwirtschaft als korrigierendes Verfahren im Sinne Hayeks geführt. Aber auch der Kontext zwischen europäischer Rechtskultur und dem jüngsten Gericht erstaunt. Dass der Fortschrittsuniversalismus in der frühmittelalterlichen Religionsauffassung angelegt gewesen sei, lässt sich für die Theologie vertreten, gewiss nicht für die breiten Massen. Dagegen fehlt die Bedeutung der Scholastik für das rationale, auch kommerziell orientierte Denken in diesem Beitrag.¹

Sehr informativ der Aufsatz von R. Zöllner (Religiöse und kulturelle Prägungen in Ostasien in historischer Dimension). Darin werden die spezifischen Elemente chinesischer und ostasiatischer Religiosität dargelegt, welche gewissermaßen arbeitsteiligen Charakter tragen. Die Beziehung des Individuums zur transzendenten Welt wird durch den Buddhismus abgedeckt, der Bereich der kollektiven religiösen Kommunikation durch Ahnen-, Orts- und Staatskulte, und die moralischen Regeln des sozialen Verhaltens durch den Konfuzianismus. Letzterer perhorreszierte eigentlich das Gewinnstreben und stellt die soziale Verantwortung in den Vordergrund. Diese Position wurde freilich seit dem 18. Jahrhundert zu Gunsten eines ehrlichen Profits gemildert.

K. H. Pohl setzt sich mit den sozialen Wertvorstellungen auseinander (Chinesische und asiatische Werte. Die chinesische Welt als zentraler Kultur- und Wirtschaftsraum Ostasiens). Er gelangt, an den Konfuzianismus anknüpfend, zu

dem Ergebnis, dass die chinesische Gesellschaftsauffassung die soziale Harmonie und Stabilität anstrebe, das Miteinander, also eine „Konsenskultur“ repräsentiere. Damit tritt das Individuum hinter die Gruppe zurück und ordnet sich in ein „Beziehungsnetz“ ein. Deswegen Grundeinheit sei die Familie, die Eltern-Kind-Beziehung. Diese wird durch eine paternalistische Hierarchie bestimmt. Dieser Institutionenstruktur blieb eine Verrechtlichung ebenso fremd wie ein bürgerlicher, politischer Freiheitsbegriff.

Für das sich in den letzten Jahrzehnten vollziehende, stürmische Aufholen der ostasiatischen Staaten scheint der „Konfuzianismus des kleinen Mannes“ eine große Rolle gespielt zu haben: „... der sich in der Konstellation von hoher Leistungsbereitschaft, Sparsamkeit und einem ausgeprägten Gemein Sinn, zusätzlich eines ganzen Kataloges konfuzianischen Primär- und Sekundärtugenden (Fleiß, Disziplin, Ausdauer, Harmonie, Vertrauen, Höflichkeit, Toleranz etc.) als wirtschafts- bzw. modernisierungsfördernd gezeigt hat. Doch auch zwei andere „konfuzianische“ Faktoren spielten offensichtlich eine Rolle: das Beziehungssystem und das Bildungs- und Erziehungswesen.“ (S.117). Letzteres drückte sich durch die hohe Lernbereitschaft aus. So weit, so interessant.

Dann folgen leider die notorischen Bußübungen des europäischen Intellektuellen, die da meinen, die asiatischen Werte seien gegenüber den westlichen zu bewahren; dem Westen stehe eine geistig – moralische Führungsrolle nicht zu, sein „Missionseifer“ sei verfehlt, eine „Anmaßung“. Man müsse asiatischen Demokratiemodellen Raum geben, einen Dialog führen und bereit sein, von Asien zu lernen.

Nun sind solche moralischen Erörterungen nicht Gegenstand der Untersu-

chung. Es war zu prüfen, welche Elemente der europäischen Institutionenstruktur übernommen werden müssen, damit eine industriewirtschaftliche Entwicklung zu Stande kommt und welche indigenen Institutionen diese Übernahme erleichtern oder allenfalls substituieren. Heute können Regionen diesen westlichen Regelkomplex übernehmen oder nicht. Ostasien tat das seit der Meiji-Restauration, die arabischen Länder zögernd, die schwarzafrikanischen gar nicht – mit den notorischen ökonomischen Folgen.

Weiters sollte man, bei aller Offenheit für andere Kulturen, bei klaren Begriffen bleiben: Ein politisches System, dass keine Meinungs- oder Versammlungsfreiheit kennt und auch nicht die Abwahl der Regierung, ist keine „asiatische Demokratie“ sondern gar keine. Zu erörtern ist allenfalls, welche Freiheitsräume eine Marktwirtschaft zu ihrem Funktionieren erfordert oder ob die industrielle Entwicklung Rückwirkungen auf das politische System zeitigt.

Letztlich sind Qualifikationen des Westens, wie besserwisserisch, überheblich, arrogant usw., abwegig. Keines der asiatischen Länder kann heute in irgendeiner Weise dazu verhalten werden, europäischen Vorstellungen zu folgen. Und wenn der IMF infolge seiner neoklassischen Vorurteile schädliche Auflagen erteilt, dann traf das alle Länder, die osteuropäischen viel schwerer als die asiatischen.

Und letztlich vermittelt der Autor die gern gepflegte Legende von der die ethischen Ressourcen konsumierenden Marktwirtschaft, welche diese nicht mehr erneuern kann. Diese Auffassung wird schon von Schramm im selben Band zurückgewiesen: Deren Verfehltheit hätte sich klar aus dem institutionentheoretischen Ansatz ergeben, insbesondere im Zusammenhang mit der

Entstehung und Veränderung informeller Institutionen, also gesellschaftlicher Regeln.²

Diesen Ansatz verwendet der folgende Beitrag von B. Krug (Kultur und Wirtschaftsentwicklung in China). Die Autorin weist darin auf den spezifischen Charakter der chinesischen Wirtschaft hin, indem diese – zum Unterschied zu anderen Transformationsländern – gleichzeitig plan – und marktwirtschaftliche Strukturen enthält. Dieser Umstand wird durch rechtsstaatliche sowie organisatorische Unzulänglichkeiten, wie das Fehlen von privaten Banken, Anwälten oder von Werbung, verstärkt. Diese „institutionelle Schwäche“ erhöht die Unsicherheit und das Risiko. Auch sieht sich der private Sektor unzureichenden Informationen sowie organisatorischem Wissen und fehlenden Geschäftspraktiken gegenüber.

Diesen Mängeln begegnete die chinesische Gesellschaft teilweise durch Adaptation von historischen Institutionen. So durch die Revitalisierung der Dorfgemeinschaft, welche nach dem Zurücktreten des Staates die Funktion des „Ersteigentümers“ übernahm, die Wiederbelebung privater schriftlicher Verträge, welche seit 500 Jahren üblich waren, sowie durch Betriebsgründungen vermittelt Partnerschaften und Allianzen. Doch machten sich die Unternehmer auch die tradierten Normen der gegenseitigen Verpflichtung und Reziprozität zu Nutze: Es entstehen Netzwerke. Institutionen, die vom Westen übernommen werden, lassen sich leichter integrieren, wenn sie sich in auslandschinesischen Regionen schon bewährt haben.

Dem gleichen analytischen Ansatz folgt St. Märkt (Gesellschaftliche Ordnung und wirtschaftliche Beziehungen in China). Er konstatiert, dass jedes Jahrhundert praktisch einen eigenen

Konfuzianismus hervorgebracht habe. Gegenwärtig herrsche ein „Konfuzianismus des kleinen Mannes“, dessen bereits mehrfach genannten Werten die wirtschaftliche Effizienz beigetreten sei.

Seit den achtziger Jahren werden in China westlich orientierte Gesetze eingeführt, ein Rechtsstaat aufgebaut. Freilich stößt infolge der traditionellen Institutionen dessen Nutzung noch auf Schwierigkeiten. Wiewohl der Konfuzianismus Vertrauen auch gegenüber Fremden verlangt, herrscht in China tiefes Misstrauen. Vertrauen existiert nur innerhalb der sozialen Netzwerke. Daher gibt es auch keine Identifikation mit übergreifenden kollektiven Zielen und damit auch keine Zivilgesellschaft.

Diese Verhaltensweisen schlagen sich auch in der Unternehmensstruktur nieder. Die Unternehmungen befinden sich vorwiegend in Familienbesitz und zeichnen sich durch Nepotismus und Paternalismus aus. Führungspositionen werden immer nur an Verwandte vergeben. Damit wird ein kontinuierliches Wachstum der Firmengröße behindert.

Aber auch im Tauschprozess dominiert das „Vertrauen“, man agiert also vorwiegend innerhalb des Netzwerkes (Guanxi-Kapitalismus). Dem chinesischen Unternehmer entstehen Kosten durch Verlust von Zeit und Ressourcen, wenn er solche persönliche Geschäftsbeziehungen aufbaut.

Der Vorteil des Systems liegt in der Vertragstreue; es substituiert den noch mangelhaften Rechtsstaat. Überdies ist es möglich, Verträge kurzfristig zu revidieren.

„Nichts desto trotz bleibt festzuhalten, dass die fehlende universalistische Moral die Herausbildung eines preisgesteuerten Koordinationsmechanismus von wirtschaftlichen Handlungen auf unpersönlicher Basis behindert. Das Ausmaß der Arbeitsteilung ist in einer sol-

chen Wirtschaft automatisch niedriger als in einer wirtschaftlichen Ordnung, in welcher sich die Transaktionspartner ein Grundvertrauen entgegenbringen, auch wenn sie sich persönlich nicht kennen.

Darüber hinaus entstehen höhere Koordinationskosten als in einer durch eine universalistische Moral fundierten wirtschaftlichen Ordnung.“ (S. 163)

Dennoch sei nicht zu übersehen, dass das System eben den politischen Gegebenheiten des Landes angepasst sei und durchaus eindrucksvolle Resultate zeitigte. Es bliebe aber abzuwarten, wie weit sich das Verhalten der chinesischen Wirtschaftssubjekte im Zuge des ökonomischen Wachstums, des Ausbaus des Rechtsstaates und der Verflechtung mit der internationalen Wirtschaft entwickeln werde.

Eine Analyse der südkoreanischen Situation von R. Manstetten und Mi-Yong Lee (Zugehörigkeit und wirtschaftliches Handeln in Südkorea) bringt diese Gegebenheiten gleichfalls deutlich zum Ausdruck. Wesentlich scheint die Zugehörigkeit zu einem Netzwerk. Das impliziert, dass sich seine Angehörigen nicht nur zu einem bestimmten Verhalten gegenseitig verpflichtet fühlen, sondern auch dazu, gewisse Leistungen zu erbringen. Die Autoren weisen, ebenso wie Märkte, auf die Probleme hin, welche sich daraus für die Tauschbeziehungen ergeben, aber auch auf die positiven Auswirkungen, welche dadurch für die soziale Stabilität sowie die individuelle Geborgenheit zu Stande kommen.

Außerordentlich informativ ist der Beitrag von H.-J. Bieber (Zum Verhältnis religiöser und kultureller Traditionen und Wirtschaft in Indien). Der indische Subkontinent unterscheidet sich von der chinesisch geprägten Kultur deutlich durch sein Kastensystem. Zwar differenziert der Autor zwischen den Berufsständen und den konkreten Lebensgemein-

schaften (Jati), doch der Effekt dieser Institutionen bleibt im Wesentlichen derselbe, weil der Einzelne durch Geburt vollständig, ausschließlich sowie unabänderlich in seine Gruppe eingebunden bleibt. Damit ist die indische Gesellschaft durch ein rigides hierarchisches System gekennzeichnet. Und diese drückt sich auch durch eine hohe Übereinstimmung von rituellem Rang, ökonomischer Position, sozialem Status sowie politischen Einflussmöglichkeiten aus.

Schon Max Weber hatte dargelegt, dass es zwar auch in Indien Fernhandel gab, aber auf die sozial gering geschätzte Händlerkaste beschränkt blieb, so dass sich kommerzielle Verhaltensweisen nicht verbreiten konnten. Da auch kein städtisches Bürgertum existierte, war es nicht möglich, dass dieses Träger politischer Veränderungen wurde. Selbst in der Kolonialzeit blieb die Handelstätigkeit auf Minderheiten, wie Parsen und Jainas, konzentriert.

Zwar begannen nach Erringung der Unabhängigkeit ökonomische Faktoren die Sozialstruktur allmählich zu ändern, doch nur in begrenztem Ausmaß. Die wirtschaftliche Entwicklung vollzog sich äußerst schleppend; sie hielt keinem Vergleich mit den ostasiatischen Staaten stand. Dafür war sicherlich auch die Einführung des „Staatssozialismus“ verantwortlich, mit der Verstaatlichung fast der gesamten Schwerindustrie und zahlreichen „Fünfjahresplänen“. Interessanterweise scheint auch die Entscheidung für dieses Wirtschaftssystem nicht zuletzt auf traditionelle Verhaltensweisen zurückzugehen.

„Aber wohl nicht zu Unrecht ist die Entscheidung für die indische Form des Staatssozialismus auch auf die traditionelle negative Einstellung der Oberkasten gegenüber den Händlerkasten zurückgeführt worden, auf die Verachtung

von deren vermeintlicher Berufsmoral („billig kaufen – teuer verkaufen“) sowie auf den Verdacht, die Händlerkasten würden, wenn man ihnen die wirtschaftliche Entwicklung überließe, nicht für das Gemeinwohl, sondern vornehmlich für den eigenen Profit wirken. Aus den Oberkasten nämlich rekrutierte sich die Führungsschicht des jungen Staates zum großen Teil; ihr bekanntester und zugleich einflussreichster Repräsentant war Nehru, der als Brahmane aus Kaschmir an der Spitze der traditionellen sozialen Rangskala stand. Auch die Vorstellung der Oberkasten, vor allen anderen zur Führung des Staates einschließlich der Wirtschaft berufen zu sein, hat womöglich zu dieser Entscheidung beigetragen“ (S.210).

Weitere retardierende Elemente lagen im Fortwirken der sozialen Ungleichheit, der weit verbreiteten Armut und der Benachteiligung von Frauen. Der Analphabetismus (36% der Männer, 64% bei Frauen) resultiert aus dem vernachlässigten primären Bildungssystem. Dagegen verfügt Indien über das bestentwickelte Hochschulwesen aller Entwicklungsländer – das natürlich in erster Linie den Oberkasten zu Gute kommt. Erst das Abgehen vom Staatssozialismus vermittelte der indischen Wirtschaft kräftige Impulse, welches nicht nur das Wirtschaftswachstum, sondern auch die sozialen Veränderungen beschleunigte.

Der Autor gelangt zu dem Ergebnis, es sei offensichtlich, dass sich auch die indische Wirtschaft in Richtung eines kapitalistischen Systems bewege, dennoch blieben infolge religiös fundierter kultureller und sozialer Traditionen die Voraussetzungen dafür ungünstig. Positive Ansatzpunkte sieht er im hohen technisch-wissenschaftlichen Niveau, in einer in Gang gekommenen Transformation des Kastensystems sowie in der

Persistenz von Demokratie und Rechtsstaat.

St. Panther untersucht die konfuzianischen Institutionen unter dem Aspekt der Diskussion über das Sozialkapital (Sozialkapital und Religion – das Beispiel Chinas). Zahlreiche Studien hätten einen positiven Zusammenhang zwischen diesen und Wirtschaftswachstum ergeben. Zwar sei der Begriff nicht klar umrissen, sein Kern seien jedoch das Vertrauen und die Kooperationsbereitschaft in sozialen Interaktionen.

Manche Untersuchungen haben auch den Konnex von Sozialkapital und Religion untersucht, wobei sie zu dem Ergebnis gelangten, dass protestantische Länder über ein hohes Ausmaß an Sozialkapital verfügten, nicht jedoch die katholischen und die islamischen. Weitere Analysen ergaben auch ein hohes Sozialkapital für die asiatischen Länder, besonders für China.

Versucht man die Ergebnisse dieses hoch interessanten und wertvollen Buches zusammenzufassen, dann resultiert daraus etwa Folgendes: Die sich durch Jahrhunderte in Europa entwickelnde Institutionenstruktur mit gesellschaftlicher Hochschätzung der – physischen – Arbeit, freien, gebildeten, verantwortungsbereiten, initiativen und selbstbewussten Bürgern mit technisch-wissenschaftlicher Ausprägung ihres Denkens, der Existenz einer „scientific community“, welche die Forschung permanent vorantreibt sowie mit Unternehmern, die ihr Einkommen durch ständiges Bestreben, die Kosten zu senken und dazu den Technischen Fortschritt einzusetzen, maximieren wollen, stellt die Voraussetzung für ein industriewirtschaftliches, kapitalistisches System dar.³

Diese Institutionenstruktur kann von außereuropäischen Kulturen mit relativ geringen Implementationskosten über-

nommen werden, weil lediglich der Rückgriff auf ein sozusagen fertiges System erforderlich ist – Japan vollzog jenen Entwicklungsprozess in hundert Jahren, für welchen Europa ein Jahrtausend benötigte. Freilich ist es erforderlich, die Institutionen und Organisationen zu schaffen, welche diese Übernahme ermöglichen; etwa ein entsprechendes Ausbildungssystem und den Rechtsstaat.

Allerdings bestehen, wie schon Max Weber feststellte, unterschiedliche Möglichkeiten zu einer solchen Übernahme, bedingt durch die vorhandene Institutionenstruktur, welche in ihrer historischen Entwicklung in hohem Maße religiös determiniert war. Und hier demonstriert der Sammelband, dass sich die konfuzianischen Institutionen als wertvoll für diesen Adaptationsprozess erweisen.

Da ist zunächst, neben der hohen Arbeitsmotivation, die Lernbereitschaft, welche die Übernahme des technisch-naturwissenschaftlichen Wissens und Denkens erleichtert.

Zwar verhinderte u. a. der hierarchische und paternalistische Konfuzianismus die spontane Entstehung eines freien, unternehmerischen Bürgertums, doch zeigte sich am Beispiel der Auslandschinesen, dass in einer anderen institutionellen Umgebung ein solches relativ rasch entstand. Und zwar ein Unternehmertum, dass nicht nur tradierte Verhaltensweisen an den Tag legte, sondern durchaus dynamische. Die ursprüngliche Geringschätzung des Konfuzianismus für physische Arbeit und Handel wurde offenbar schon im 18. Jahrhundert überwunden.

Weiters lässt sich den Arbeiten der Wert der „Netzwerke“ für die chinesische Gesellschaft entnehmen, welche nicht nur hohes Vertrauen aufbaute, sondern auch gegenseitige Verpflichtung bedingte und somit beträchtliches Sozial-

kapital entstehen ließ – ein Vorteil, auf den auch in Europa im Zusammenhang mit der Korporatismusdebatte hingewiesen wird.⁴ Nun wird von mehreren Autoren des Buches bemerkt, dass andererseits das Misstrauen gegenüber Fremden rein sachbezogene Interaktionen zwischen Wirtschaftssubjekten und damit die optimale Allokation der Ressourcen verhindere. Dazu wäre anzumerken, dass sich ähnliche Verhältnisse auch im europäischen Mittelalter feststellen lassen, als sich Unternehmer gleichfalls durch Familienangehörige oder solche einer Minderheit gegen opportunistisches Verhalten abzusichern suchten. Und diese Funktion erfüllten offenbar auch die Netzwerke im Fernen Osten, als sie – und darauf weisen die Autoren auch hin – die Funktion übernahmen, den mangelhaften Rechtsstaat zu substituieren. Und offenbar gelingt der Übergang zu universalistischen Verhaltensweisen ohne größere Schwierigkeiten, wie die ausgezeichnete Exportperformanz der *Four Little Tigers* demonstriert.

Viele dieser ostasiatischen Staaten sind oder waren zumindest keine funktionierenden Demokratien, aber sie achteten darauf, den individuellen Freiraum für ökonomische Entscheidungen sicherzustellen – wie auch in China.

Ganz anders dagegen in Indien. Die rigide und hierarchische Teilung der Gesellschaft bewirkte zunächst, dass die Minderbewertung der kommerziellen Tätigkeit lange anhielt, ja, bis in die Entscheidung für die Wahl des Wirt-

schaftssystems nach der Unabhängigkeit wirkte.

Ebenso führte die gesellschaftlichen Segregation mit der hohen Analphabetenrate und dem großen Anteil von Armen dazu, dass sich eine kommerziell orientierte Mittelschicht nur sehr langsam entwickeln konnte, wiewohl die Kolonialmacht eine judizielle wie administrative und auch reale Infrastruktur aufgebaut hatte. Ebenso wenig konnte in diesem System ein breiteres Vertrauenskapital heranwachsen.

Alles in allem ein Buch, an dem niemand, der sich mit den Problemen der Wirtschaftsentwicklung beschäftigt, vorbeigehen kann!

Felix Butschek

Anmerkungen

¹ Siehe Sombart (1923); Frambach (1999) 51.

² Siehe etwa Kasper, Streit (1998) 100.

³ Butschek (2002) 164.

⁴ Siehe etwa Henley, Tsakalotos (1993).

Literatur

- Butschek, F., Europa und die Industrielle Revolution (Wien-Köln-Weimar 2002).
 Frambach, H., Arbeit im ökonomischen Denken. Zum Wandel des Arbeitsverständnisses von der Antike bis zur Gegenwart (Marburg 1999).
 Henley, A.; Tsakalotos, E., Corporatism and Economic Performance (Aldershot 1993).
 Kasper, W.; Streit, M. E., Institutional Economics. Social Order and Public Policy (Cheltenham 1998).
 Sombart, W., Der Bourgeois (München, Leipzig 1923).

Zur EU-Beitrittsdebatte

Rezension von: Franz Heschl, Drinnen
oder draußen? Die öffentliche
österreichische EU-Beitrittsdebatte
vor der Volksabstimmung 1994,
Böhlau, Wien 2002, 388 Seiten, € 39.

Zu Beginn der Einleitung zitiert der Autor, Referent für Fragen der Europäischen Integration in der Arbeiterkammer Steiermark, keinen Geringeren als Norbert Elias und stellt damit klar, wohin die Reise seiner Untersuchung geht: „Es gehört zu den Eigentümlichkeiten vieler sozialer Integrationsprozesse, dass damit Machtverlagerungen von einer Ebene auf die andere verbunden sind. Etwas ganz Analoges spielt sich heute im Zusammenhang mit der Verlagerung von Machtchancen von der Staatsebene auf die kontinentale und die globale Ebene ab. Wir befinden uns derzeit in einer frühen Phase dieses Integrationsschubes. Aber schon auf dieser Stufe wird ganz deutlich, dass die einzelnen Staatsbürger, die sich in den parlamentarisch regierten Ländern mühsam das Recht erkämpft haben, die Kontrolleure ihres Schicksals in begrenztem Maße durch Wahlen im Rahmen des Staates nun auch ihrerseits ein wenig zu kontrollieren, so gut wie gar keine Chance haben, das Geschehen auf der globalen Integrationsebene zu beeinflussen.“

Die vorliegende Untersuchung bietet eine empirische Arbeit der öffentlichen EU-Beitrittsdebatte in Österreich vor dem Referendum des Jahres 1994. Die charakteristischen Eigenschaften von Integrationsprozessen, nämlich deren immanente Risiken, identitätsverän-

dernde Wirkung und spezifische Komplexität, verhinderten eine einigermaßen rationale öffentliche Diskussion der Beitrittsfrage. Einige grundlegende Bedingungen des politischen und medialen Systems erhöhten die Komplexität der Debatte noch zusätzlich. Damit stieg für alle beteiligten Akteure der Bedarf nach Komplexitätsreduktion, die vor allem durch Mythenbildung, politische Werbung und bedingungslosen Aktivismus der Protagonisten erreicht wurde. Zusammenfassende Überlegungen hinsichtlich der ambivalenten Rolle von Referenden als Entscheidungsmechanismen in komplexen (gesellschafts-)politischen Sachfragen bilden den Abschluss der Untersuchung.

Im Kapitel „Integrationsprozesse“ werden verschiedene Formen von Integrationstheorien beschrieben. Der Autor kommt zum Schluss, dass die innerösterreichische öffentliche Debatte um den Beitritt zur EU zunächst vor dem Hintergrund bzw. als spezifischer Teil global beobachtbarer Integrationsprozesse zu sehen ist. Die unterschiedlichen Erklärungsansätze können daher folgendermaßen zusammengefasst werden: Integrationsprozesse erhalten ihre Dynamik aus vom technischen Fortschritt induzierten ökonomischen Internationalisierungs- bzw. Globalisierungsstrategien, welche wiederum trans- und übernationale Problemlösungsstrategien im politischen Bereich begünstigen. Politische und ökonomische Kooperations- und Konkurrenzbeziehungen verstärken diese Tendenzen und bestimmen die Richtung von Integrationsprozessen, intendierte Handlungen der beteiligten Akteure und nichtintendierte Folgen dieser Handlungen bestimmen konkrete Ausformungen von Integrationsprozessen.

Im Zusammenhang mit dem Problem der österreichischen Identität hält der

Autor fest, dass diese in vielen west-europäischen Staaten bzw. Mitgliedsstaaten der EU beobachtbare Entwicklung der wenig identitätsbildenden Wirkung der europäischen Integration im Rahmen der österreichischen Debatte um einen möglichen EU-Beitritt noch zusätzliche Brisanz gewonnen hat. Die Ausbildung einer spezifisch österreichischen nationalen Identität gelang auf Grund spezifischer historischer Entwicklungen im Vergleich mit anderen europäischen Ländern relativ spät, österreichische nationale Identität ist und war aus diesem Grunde stets eine etwas brüchige und unsichere Angelegenheit. Gerade dieses relativ junge und dementsprechend brüchige österreichische Nationalgefühl wurde, so der Autor weiter, nun aber im Zuge des Integrationsprozesses in Westeuropa starken Erschütterungen ausgesetzt, kaum dass die Österreicher gelernt haben, Österreicher zu sein, sollen sie das schon wieder vergessen und Europäer werden.

In einem eigenen Kapitel befasst sich der Autor mit der Überforderung der Parteien: So war die SPÖ immer gegen einen EU-Beitritt – letztlich jedoch dafür; umgekehrt die Situation der FPÖ: Immer für einen Beitritt – letztlich dagegen. Im Unterschied zu diesen beiden Parteien war die ÖVP in dieser Frage schon immer stark gespalten. Daraus zieht der Autor folgenden Schluss: Hinsichtlich der Volksabstimmung über einen österreichischen EU-Beitritt standen die Abstimmungsberechtigten angesichts des unübersichtlichen Kurses der Parteien vor einer äußerst komplizierten Entscheidungssituation. Die Komplexität dieser Situation verhinderte nahezu vollständig, dass sich die Abstimmungsberechtigten ein einigermaßen überschaubares Bild bezüglich der zwei

Abstimmungsalternativen, zwischen welchen sie zu wählen hatten, machen konnten. Darüber hinaus haben auch die innerparteilichen Auseinandersetzungen zur Erhöhung der Komplexität der Beitrittsdebatte beigetragen. Die Ursachen für diese Auseinandersetzungen mögen neben vielen anderen Gründen auch in Konkurrenzprozessen um bestimmte Positionen in Parteien oder damit zusammenhängenden innerparteilichen Profilierungsversuchen liegen. So verweist Heschl auf die FPÖ, wo es in den Auseinandersetzungen auch immer wieder zu Konflikten zwischen älteren und jüngeren Parteifunktionären gekommen ist.

Neben den Wählern waren auch die PolitikerInnen überfordert. Heschl verweist in diesem Zusammenhang auf Niklas Luhmann, der darauf hingewiesen hat, dass gerade Internationalisierungstendenzen, Integrationsprozesse und Globalisierungssphänomene zu jenen Entwicklungen gehören, die von PolitikerInnen in ihrer Komplexität weder adäquat verstanden noch den Wählerinnen und Wählern entsprechend vermittelt werden können. Die Parteien versagen vor dem Problem, die Gesellschaft, in der wir leben, den Menschen, die politisch aktiv sein wollen, den Wählern, verständlich zu machen. Das rationale politische Argument gehört also keinesfalls mehr zum unabdingbaren Handwerkszeug der Politik – jedenfalls nicht in der öffentlichen österreichischen Integrationsdebatte. Ersetzt wurde das rationale politische Argument durch den Aufbau entsprechender Images, durch die politische Show, durch eine öffentlich zur Schau gestellte sentimentale Betroffenheit und vieles mehr.

Es waren jedoch nicht nur die PolitikerInnen, sondern – zumindest im selben Ausmaß – auch die Journalisten heillos überfordert. So zitiert Heschl zu

Beginn dieses Kapitels Bergsdorf (1989), der dazu Folgendes ausführt: „Der enorme, unersättliche Bedarf der Medien an Neuigkeiten kontrastiert mit jenem Mindestmaß an Kontinuität und Konzentration auf das Wesentliche als Erfolgsvoraussetzung der Politik.“ Einer der wesentlichen Bestimmungsfaktoren journalistischer Arbeit, so Heschl, und damit auch der Vermittlung von Politik über Massenmedien, ist die Suche nach dem „Neuen“. Die ständige Suche nach Neuigkeiten, der ständige Aktualitätsdruck erzeugt wiederum permanenten Zeitmangel bei den Journalistinnen und Journalisten. Die Konsequenzen dieser Rahmenbedingungen liegen auf der Hand: Gerade bei inhaltlich umfangreichen, komplexen Fragestellungen wird – im günstigen Fall – vereinfacht oder weggelassen, im weniger günstigen dominieren unzutreffende Vermutungen, Falschmeldungen, Verwechslungen und andere Irrtümer. Die öffentliche österreichische EU-Beitrittsdebatte bot auch in dieser Hinsicht ein anschauliches Beispiel. Der Autor setzt sich daher in einem eigenen Kapitel mit den Weglassungen und vor allem den Vereinfachungen und ihrer letztlich komplexitätsreduzierenden Wirkung auseinander.

Zu den Ablaufbedingungen der österreichischen Integrationsdebatte zählen, so Heschl weiter, spezifische strukturelle Gegebenheiten der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen, damit eng verflochtene „strukturelle Zwänge“ im modernen Journalismus sowie bei beiden Systemen in engem Zusammenwirken produzierte Problem- bzw. Realitätsdefinitionen und politische Machbarkeitsvorstellungen. Diese Bedingungen und der Einfluss von Gruppeninteressen verstärkten einerseits wiederum die Komplexität der öffentlichen Diskussion, damit andererseits

natürlich auch ihre Undurchschaubarkeit für das abstimmungsberechtigte Individuum. Der im internationalen Vergleich sehr hohe Boulevardisierungsgrad der österreichischen Tagespresse unterstützte und verstärkte noch diese Entwicklung.

In einer derartigen Situation sind auch die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Informationen abseits von Interessen denkbar ungünstig bzw. überhaupt nicht gegeben. Heschl betont in diesem Zusammenhang, dass die Eigengesetzlichkeiten des politischen und des medialen Systems sogar weitgehend eine adäquate Information abstimmungsberechtigter Bürgerinnen und Bürger verhindert. Die beteiligten Akteure erzeugten auf gesamtgesellschaftlicher Ebene durch ihre interessengeleiteten oder auch durchaus strukturell bedingten Diskussionsinputs überaus labile Stimmungslagen bezüglich eines österreichischen EU-Beitritts. Auf der Basis dieser Stimmungslagen, welche sich immer wieder gegenüber den ursprünglichen Intentionen ihrer „Schöpfer“ verselbstständigenden konnten, wurde, so Heschl, aber letztlich die laut Verfassung durchzuführende Volksabstimmung entschieden.

Einige wesentliche Aspekte der österreichischen Integrationsdebatte sind damit dingfest gemacht: Unter der Voraussetzung der durch Globalisierungs- und Integrationsprozesse geschaffenen Zunahme an Komplexität, Undurchschaubarkeit und Unsicherheit und der darin eingebetteten Zwänge moderner Parteiendemokratien und Medienstrukturen verkommt die Debatte zu letztlich untauglichen, weil in ihren kollektiven Konsequenzen kaum abschätzbaren Versuchen, auf der Basis von Gruppeninteressen diese labilen Stimmungsbilder zu beeinflussen.

Im Abschnitt acht der vorliegenden Arbeit wird gezeigt, wie sehr in der Beitrittsdebatte „taktische“ Überlegungen von Bedeutung waren. Fragen nach dem „geeigneten“ Termin für die Volksabstimmung oder nach dem adäquaten Abstimmungstext dominierten die Integrationsdebatte ebenso wie die Frage, inwieweit politische Gruppierungen Abstimmungsempfehlungen geben sollten oder nicht.

Der Abschnitt neun ist einer der zentralen Abschnitte dieser Untersuchung. Hier wird von Heschl herausgearbeitet, wie sehr die ungeheure Komplexität der Beitrittsfrage in dieser für alle beteiligten Akteure zu kompliziert gewordenen Welt letztlich in wenigen simplifizierenden Mythen kanalisiert wurde. So wurden in der Integrationsdebatte seitens der Beitrittsbefürworter ein Zukunfts-, ein Mitbestimmungs-, ein Unabwendbarkeits-, ein Europa- und ein Untergangsmythos (für den Fall des Nichtbeitritts) kreiert, die Beitrittsgegner hatten diesen Mythen einen Untergangsmythos (für den Fall des Beitritts), einen Anschlussmythos und einen Gelassenheitsmythos entgegenzusetzen. In der Debatte wurden dann einzelne Bruchstücke oder Teile aus den Sinn- und Bedeutungszusammenhängen dieser Mythen ausgetauscht, die Rationalität war in der Beitrittsdebatte den Bemühungen um Komplexitätsreduktion durch spezifische Simplifizierungen gewichen. Komplexitätsreduktion wurde jedoch, so Heschl, nicht nur über Mythenbildung erreicht. In einem eigenen Kapitel thematisiert er die Ersetzung des rationalen politischen Argumentes durch politische Werbung im Rahmen der EU-Beitrittsdebatte. In Abschnitt elf zeigt der Autor auf, wie weitgehend „bedingungsloser“ Aktivismus einer rationalen Debatte vorgezogen wurde.

Die empirische Basis dieser Untersuchung bilden die unterschiedlichsten Versatzstücke der öffentlichen österreichischen Integrationsdebatte. Das sind in erster Linie Ausschnitte aus redaktionellen Zeitungsberichten, Zeitungskommentaren, Glossen und Analysen ebenso wie Leserbriefe und PolitikerInneninterviews bzw. PolitikerInnenstatements in Printmedien – mit anderen Worten, das vollständige Angebot an Textsorten in Printmedien. Der Großteil des verwendeten empirischen Materials stammt aus dem Zeitraum zwischen dem Jahresbeginn 1994 und dem Abstimmungstag 12. Juni 1994. Vereinzelt stammen empirische Belege auch aus den Jahren 1991 bis 1993. Der schwerpunktmäßige empirische Bezug dieser Untersuchung auf Produkte aus den Printmedien schränkt jedoch die Relevanz des empirischen Materials hinsichtlich der öffentlichen Beitrittsdebatte kaum ein, da diejenigen Aspekte der Beitrittsdebatte, welche in Hörfunk oder Fernsehen abgehandelt wurden, immer wieder auch in den Printmedien thematisiert wurden. Für die Argumentation vor allem in den Abschnitten zehn und elf („Komplexitätsreduktion durch politische Werbung“ und „Komplexitätsreduktion durch Aktivismus“) wurden neben den Produkten der Printmedien auch die spezifischen Produkte politischer Werbung (bezahlte Anzeigen politischen Inhaltes, Plakate, Broschüren, Flugblätter etc.) herangezogen. Neben einem umfangreichen Literaturverzeichnis hat sich der Autor darüber hinaus der Mühe unterzogen, ein brauchbares Register zu erstellen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass dem Autor mit der vorliegenden Untersuchung ein großer Wurf gelungen ist. Der Rezensent vertritt darüber hinaus auch die Ansicht, dass

diese empirische Arbeit das Zeug hat, sich zu einem Standardwerk zu „mauern“. Dies u. a. deshalb, da Heschl es in eindrucksvoller Weise und – versehen mit viel wissenschaftlichem Fleiß – verstanden hat, die unterschiedlich-

ten Aspekte der öffentlichen österreichischen EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung 1994 zu beschreiben und zu analysieren.

Josef Schmee

Den Schwung verloren: Österreichs Wirtschaftsentwicklung 1750-1830

Rezension von: Hermann Freudenberger,
Lost Momentum. Austrian Economic
Development 1750s-1830s,
Böhlau Verlag, Wien u.a. 2003,
301 Seiten, 45 €.

Herman Freudenberger zählt zu jenen US-amerikanischen Wirtschaftshistorikern, die sich um die Erforschung der ökonomischen Entwicklung der Habsburgermonarchie besonders verdient gemacht haben. In seinem Vorwort weist der Autor darauf hin, dass Studien aus fünf Jahrzehnten in das vorliegende Werk eingeflossen seien. Freudenberger wählte für sein *opus magnum* einen komparativen und interdisziplinären Zugang. Ansätze aus Volkswirtschaftslehre, Politikwissenschaft und Soziologie werden herangezogen, um die komplexen wirtschaftlichen Entwicklungsprozesse in den Alpenländern und in den böhmischen Ländern (Böhmen, Mähren und Schlesien), auf die sich Freudenberger konzentriert, zu untersuchen. Häufig vergleicht er die ökonomischen Veränderungen in diesen Teilen Cisleithaniens mit jenen in anderen Teilen Westeuropas, insbesondere in Deutschland.

1. Die Kernthesen

Freudenbergers Hauptthese besteht darin, dass sich Österreich gegen Ende des 18. Jahrhunderts – und selbst noch 1810 – auf Grund der institutionellen Reformen und der Wirtschaftspolitik von Maria Theresia und Joseph

II. sowie der Initiativen zahlreicher risikobereiter, innovationsfreudiger in- und ausländischer Unternehmerpersönlichkeiten in einer verglichen mit Preußen und anderen Regionen Westeuropas (mit Ausnahme Englands) günstigen wirtschaftlichen Position befunden habe. In den zehner und zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts sei dieser ökonomische Schwung, wie schon der Titel sagt, verloren gegangen, und Österreich habe den Anschluss an die wirtschaftlich führenden Länder Kontinentaleuropas eingebüßt.

Der Verfasser unterscheidet somit drei Entwicklungsabschnitte: Eine Phase rascherer wirtschaftlicher Entwicklung habe nach dem Österreichischen Erbfolgekrieg begonnen und – wenn gleich mehrmals unterbrochen durch mehr oder weniger starke kurzfristige Rückschläge – bis 1810 oder 1815 angehalten. Gefolgt sei eine Periode der Verlangsamung und Reorganisation ab 1811 bzw. spätestens 1816, die – regional unterschiedlich – bis ca. 1825 oder bis in die frühen dreißiger Jahre gewährt habe. Danach sei erneut eine Beschleunigung des Wachstums eingetreten.

Freudenberger legt den Schwerpunkt seiner Studie nicht auf die Ressourcenausstattung der Habsburgermonarchie, sondern auf die Initiativen von Schlüsselakteuren in der obersten Bürokratie und in der Unternehmerschaft. Im Kapitel 2 des Abschnitts I und im II. Abschnitt befasst er sich mit der staatlichen Wirtschaftspolitik, d. h. mit der Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns, mit Infrastrukturpolitik und staatlichen Interventionen in den privaten Sektor.

Im Mittelpunkt stehen dabei die Versuche der aufgeklärten Herrscher Maria Theresia und Joseph II. sowie der

liberal gesinnten Bürokratie in der Folgezeit, die verkrusteten institutionellen Strukturen aufzubrechen, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis zwischen adeligen Grundherren und leibeigener Bauernschaft sowie im Bereich des Gewerbes. Alles in allem stellt Freudenberger einen graduellen Wechsel der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik fest: von einem eher interventionistischen Kurs in den 1750er und 1760er Jahren zu einem liberaleren Kurs, welcher sich die Überwindung der adeligen und zünftischen Privilegiengesellschaft und die Etablierung des Rechtsstaats zum Ziel setzte.

Abschnitt III schließlich beschäftigt sich mit den gewerblich-industriellen Gründungsaktivitäten, Investitionsentscheidungen und Innovationen von Unternehmerpersönlichkeiten aus den Reihen der Kaufmannschaft, der Handwerker, der Bankiers und insbesondere des Adels.

2. Die theresianischen Reformen

Der Verlust Schlesiens bot den Anlass für die umfassenden theresianischen Reformen. Die nachhaltige Finanzierung der für die Rückgewinnung Schlesiens und die Erhaltung des Großmachtstatus erforderlichen stehenden Armee setzte eine erhebliche Steigerung der Steuereinnahmen voraus. Diese wiederum, so eine der zentralen Erkenntnisse der Kameralisten, hing von einer florierenden Wirtschaft ab, insbesondere von einer prosperierenden Bauernschaft.

Die Schaffung eines starken Zentralstaates war für die merkantilistische Politik Mittel und Endzweck zugleich. Schwerpunkte des theresianischen Reformprogramms bildeten die Steuerpolitik, die Entlastung der Bauernschaft durch eine Neuordnung der juristischen

und ökonomischen Beziehungen zwischen Grundherren und abhängigen Bauern sowie die Gewerbepolitik, welche auf die Zurückdrängung der Zünfte und die Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für innovative gewerblich-industrielle Unternehmer abzielte. Das Reformtempo, das die Herrscherin und ihre Berater einschlugen, war maßvoll: „Maria Theresia seemed to understand intuitively that every change upset an old equilibrium and required a period of response and adjustment for a new one to be formed.“ (S. 27)

Die Steuerpolitik stand vor den schwierigen Aufgaben, die unüberschaubare Vielfalt von Abgaben (51 verschiedene in den 1780er Jahren) einzudämmen, für die Einhebung nach klaren, vorhersehbaren und nachprüfbaren Regeln zu sorgen und die Steuerlast gerechter zu verteilen: Nach geltendem Recht konnten Steuern nur auf das Pachtland der Bauern, nicht auf das Eigenland der Grundherren erhoben werden. „Until the end of the eighteenth century the noble landowners ... had in essence been able to shift the total burden of taxation to their peasants. At the same time they considered it as a basic prerogative, which they often misused, to assign and collect taxes from their subordinate subjects.“ (S. 72) Wenn auch diese ambitionösen Ziele nur ansatzweise erreicht werden konnten, wurde doch die Grundlage für den modernen Steuerstaat gelegt. Zudem begünstigten die steuerpolitischen Maßnahmen die Ausbreitung der Geldwirtschaft auf Kosten der Naturalwirtschaft.

2.1 Die Bürde der Bauern

Ausführlich geht Freudenberger auf die Lage der Bauernschaft ein, welche

die Bevölkerungsmehrheit stellte. („Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der erwerbstätigen Bevölkerung insgesamt lag 1790 bei 75 Prozent ...“¹⁾ In der bestehenden Zwangsjacke der Leibeigenschaft bestanden für die Bauern so gut wie keine Leistungsanreize. Sie unterlagen teilweise willkürlicher Besteuerung (in Form von Natural- und Geldabgaben, Robot, An- und Verkaufszwang an den Grundherren, Zehent), und Übergriffe von Grundherren, die Pachtstellen ihrem Eigenland zuschlügen, waren nicht selten.

Freudenberger fasst die deplorable Situation der abhängigen Bauern und ihre ökonomischen Konsequenzen kurz und prägnant zusammen: „A repressive regime such as this left little if any other option for the peasants, the overwhelming majority of the Austrian taxpayers, than to stoically eke out a minimal existence. Among other things, this meant that the peasantry qua consumers could not function well as a catalyst for economic development. Unable to put aside anything for future contingencies or for ‚middling‘ consumer goods, and fearful that any surplus would swiftly be taxed away, the peasant family listlessly produced its required goods.“ (S. 75) „... the peasant-taxpayer was left in a position of permanent desperation with the awful question constantly in his mind: would he be able to retain enough for his and his family's continued existence?“ (S. 74) Robot stellte nicht nur eine extreme Belastung der Bauern, sondern auch eine höchst ineffiziente Form der Arbeitsleistung dar: Zeitgenossen schätzten das Ergebnis der Zwangsarbeit auf ein Drittel bis die Hälfte des Ertrags von Lohnarbeit. „In short, the Austrian tax system contributed greatly to reducing the potential output be-

low what should have been possible, even without devising a more promising incentive structure or improving the technology.“ (S. 76)

Aber selbst in Abwesenheit eines derart konfiskatorischen Steuersystems wären die Bauern rein physisch nicht zu erheblichen Mehrleistungen in der Lage gewesen. Freudenberger schätzt, dass in den 1780er Jahren in Österreich nur rund 2.000 kcal an Ernährung pro Kopf und Tag zur Verfügung standen: „... the Bohemian and Austrian peasants ... were in no condition to produce much of an excess energy beyond a subsistence level without which long term economic growth would be extremely difficult.“ (S. 45)

Die Reformen unter der Regierung Maria Theresias untergruben die Institution der Leibeigenschaft in erheblichem Ausmaß. In den 1770er Jahren wurden für die Länder verschiedene Gesetze verabschiedet, welche die Abgaben und sonstige Verpflichtungen, insbesondere die Arbeitsleistungen, der Bauern regelten und deren Rechte festlegten. Noch weiter gingen die Reformen Josephs II. (v. a. Leibeigenschaftspatent, Untertanenpatent und Strafpatent 1781), doch die in atemberaubendem Tempo und ohne Rücksicht auf mögliche Umsetzungsschwierigkeiten beschlossenen Maßnahmen stießen auf den heftigen Widerstand der adeligen Grundbesitzer. Nach 1790 konnte der Adel viele der in den achtziger Jahren dekretierten Reformen rückgängig machen.

Obwohl die Neuordnung der Beziehungen zwischen Grundherren und Bauern, die von Maria Theresia eingeleitet wurde, erst im Revolutionsjahr 1848 zur Vollendung gelangte, verbesserte sich die wirtschaftliche Lage der Bauern bereits in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts: Gemäß

Sandgruber (1978) stieg die Pro-Kopf-Produktion im Ackerbau in den Alpenländern zwischen 1789 und 1841 um 0,4% p. a. Und die verfügbare Nahrungsmittelproduktion pro Kopf und Tag erhöhte sich in Österreich bis 1830 auf ca. 3.000 kcal.

Das Gesamtresümee Freudenbergers über den Zustand und die Entwicklung der Landwirtschaft in Österreich während der Beobachtungsperiode fällt jedoch eher düster aus: „Altogether, however, the level of agricultural production was not very robust throughout the nineteenth century and economic development during the period 1750-1840 could not have been greatly helped by the agricultural sector.“ (S. 55)

2.2 Wirtschaftspolitik für Gewerbe und Industrie

Die Wirtschaftspolitik in der Zeit Maria Theresias und Josephs II. zur Förderung gewerblich-industrieller Aktivitäten in Österreich umfasste erstens grundlegende institutionelle Reformen, v. a. im Bereich der Gewerbeordnung und des Zollwesens, zweitens Infrastrukturpolitik (Verkehr, Bildung) und drittens eine Vielzahl von Interventionen im privaten Sektor (direkte und indirekte Wirtschaftsförderungen, Sanktionen, öffentliche Investitionen).

Eines der Hauptziele der Gewerbepolitik war das Zurückdrängen der Zünfte, die als wesentliches Hindernis für neue Produktionsverfahren und Organisationsformen erkannt wurden. Insbesondere die technisch fortgeschrittenen Produktionszweige und die Exportindustrien sollten von den Zunftfesseln möglichst weitgehend befreit werden. Schon ab den 1720er Jahren wurden Maßnahmen gesetzt, welche

darauf abstellten, die Zahl der legal außerhalb der Zünfte agierenden Handwerker und Gewerbetreibenden (Ausländer, Störer, Personen mit Schutzdekret, Hof- und Herrenbefreierte) zu erhöhen. Die Gewerbeordnung von 1754 unterteilte in Polizeigewerbe, die für den lokalen Absatz arbeiteten, und Kommerzialgewerbe, die für die überregionalen und Exportmärkte produzierten, wobei für Letztere zünftische Konkurrenzbeschränkungen fast beseitigt wurden. Zu den in der Folge ganz freigegebenen Gewerben zählten vor allem die Textilgewerbe. Die Polizeigewerbe blieben viel stärker den zünftischen Beschränkungen unterworfen. Unter Joseph II. hörten zwar die Bestätigungen der Zunft- und Handwerksordnungen auf, zu einer Reform des Gewerbewesens kam es aber nicht. Erst 1809 folgte eine weitere wesentliche Ausweitung der Industrialfreiheit, welche die Kommerzialgewerbe zum Regelfall machte, während die Polizeigewerbe taxativ festgelegt wurden.

Die ökonomische Integration Österreichs wurde durch Zollmauern und unzureichende Verkehrsverbindungen behindert. 1775 fielen die Binnenzölle zwischen den meisten der österreichischen Länder (Ausnahmen: Tirol, Vorarlberg, Istrien). Die Verkehrspolitik sorgte für den Ausbau des Straßennetzes, einige Kanalbauten und die verbesserte Schiffbarkeit der Flüsse. Trotz all dieser Maßnahmen bildete Österreich, so Freudenberger, auch in den 1830er Jahren noch keinen einheitlichen Markt. Der Verfasser hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass der Deutsche Zollverein ein Ergebnis des Zusammenwirkens der kleinen süddeutschen Staaten und des Drucks von Unternehmerseite war, während die österreichische Zollunion von oben dekretiert wurde.

Eingriffe in den privaten Sektor erfolgten vor allem mit der Absicht, junge und/oder importsubstituierende bzw. exportorientierte Industriezweige zu fördern. Die Maßnahmen reichten von Subventionen, temporären Monopolen, Schutz gegen Zünfte, Befreiung von Importabgaben und Förderung der Zuwanderung von Fachkräften bis zu Kaufzwang, Importverboten, Schutzzöllen und Sanktionen bei Nicht-Einführung von technischen Neuerungen. Im Laufe des 18. Jahrhunderts verschob sich die Ausrichtung der Industrieförderung tendenziell von direkten zu indirekten Maßnahmen. „These interventions are evidence that the government played a significant role in the process of industrialization in the Habsburg monarchy, as it did elsewhere such as in Prussia.“ (S. 112)

3. Die Kriegszeit 1790-1815

Der ökonomischen Entwicklung Österreichs in der von Kriegen geprägten Periode zwischen 1790 und 1815 widmet Freudenberger im vorliegenden Band keine besondere Aufmerksamkeit. Alles in allem vertritt er jedenfalls die Ansicht, dass der Schwung, den die österreichische Wirtschaft ab der Mitte des 18. Jahrhunderts erreicht hatte, auch während der folgenden Phase anhielt: „I ... hypothesize that the monarchy had achieved a considerable economic momentum, ending probably in 1811 with the state bankruptcy of that year – a bankruptcy directly connected with the financing of the Napoleonic wars.“ (S. 18)

Auch Sandgruber beurteilt die wirtschaftliche Entwicklung zwischen dem Tode Josephs II. und dem Wiener Kongress im Großen und Ganzen positiv: „Die österreichische Wirtschaft

erfuhr im ausgehenden 18. Jahrhundert eine erste industrielle Wachstumsphase, die sich mit Unterbrechungen auch während der Napoleonischen Kriege fortsetzte. Inflation und Kontinental Sperre erzeugten eine Industrialisierungs- und Gründungswelle, für die die binnenländische Nachfrage zur entscheidenden Variablen wurden.“² Ähnlich Rumpel: „Kriegskonjunktur, Inflation und Kontinental Sperre waren Ausgangspunkt jener Gründungswelle, mit der in Österreich das Industriezeitalter begann.“³ Die meisten Autoren heben die Ambivalenz hervor: Positiven Aspekten wie der Gründungswelle, dem Aufblühen der Baumwoll-, der Wollwaren- und der Seidenindustrie unter dem Schutz der Kontinental Sperre und der Liberalisierung der Gewerbeordnung sowie zahlreichen punktuellen technischen und organisatorischen Innovationen in Industriebetrieben standen, so David Good in seinem Standardwerk,⁴ schwere Rückschläge für die Exportbranchen Glas und Leinen sowie für die Eisenindustrie gegenüber. Der Techniktransfer aus England kam ins Stocken, wodurch sich der Rückstand Österreichs gegenüber dem fortgeschrittensten Industrieland zweifellos vergrößerte.

Merkwürdig ist, dass Freudenberger den „Staatsbankrott“ 1811 als Wendepunkt von der Wachstumsphase zur Stagnation bezeichnet, erlebte die österreichische Wirtschaft, insbesondere Niederösterreich, doch nach der Stabilisierungskrise 1812 in den Jahren 1813-15 einen von Krieg, Kongress und Inflation getriebenen Aufschwung. Erst 1816 kam es zum völligen Kollaps der Wirtschaft. „Der Friede ... beendete für Österreich nicht nur eine große Kriegsperiode, sondern auch die erste Epoche bürgerlicher Prosperität.“⁵

4. Stagnation und Konsolidierung

Die Phase von (1811 bzw.) 1816 bis mindestens Mitte der 1820er Jahre und längstens Ende der 1830er Jahre waren von wirtschaftlicher Stagnation gekennzeichnet. Zugleich erfolgten jedoch wichtige institutionelle Reformen und breiteten sich technische und organisatorische Innovationen aus, wodurch die Grundlagen für die folgende Wachstumsphase geschaffen wurden.

Die Ursachen der wirtschaftlichen Krise waren vielfältig:

➤ Die schlechten bzw. katastrophalen Ernten der Jahre 1814-17 lösten eine Hungersnot und die letzte große Krise alten Typs aus.

➤ Diese überlagerten sich mit den Nachwehen des Krieges und der Währungsstabilisierung. De facto bedeutete der sog. „Staatsbankrott“ von 1816 die Entwertung des für die Kriegsfiananzierung gedruckten Papiergeldes. Die Aufgabe der Einlösung des enormen Überhangs an Papiergulden wurde der neu gegründeten Österreichischen Nationalbank übertragen. Das Ziel einer gefestigten Währung wurde freilich erst 1820/21 erreicht.

➤ Die Stabilisierungskrise wurde im industriell-gewerblichen Bereich verschärft durch das nach Ende der Kontinentalsperre erneute Wirksamwerden der Konkurrenz englischer Produkte.

➤ Die zahlreichen Zusammenbrüche von Industrieunternehmen und Banken während dieser Stabilisierungs- und Anpassungskrise hatten tief greifende psychologische Folgen: Der Enthusiasmus für Erweiterungsinvestitionen und Neugründungen von Betrieben und die Grundstimmung des Optimismus mit ihren sich selbst erfüllenden Pro-
pheeten waren für geraume Zeit dahin. Viele adelige Investoren zogen sich aus der Industrie zurück bzw. re-

duzierten ihre Beteiligungen oder beschränkten sich auf Betriebe auf Eigenland, was zweifellos negative Konsequenzen für den Industrialisierungsverlauf hatte.

➤ Anders als in Preußen lösten die schweren militärischen Niederlagen gegen Frankreich keinen grundlegenden und umfassenden Reformschub aus. Die Wirtschaftspolitik unter Franz II. (I.) war geprägt von Unsicherheit und Schwanken.

Zu den wichtigen punktuellen institutionellen Reformschritten zählten die Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches 1812; die Gründung des Polytechnischen Instituts in Wien 1815; die Neuordnung der Grundsteuer auf der Basis des „Stabilen Katasters“ von 1817, die freilich auf Grund vieler Widerstände erst in den 1830er Jahren umgesetzt werden konnte; und das Patentgesetz von 1820. Das ABGB war eine Art Grundrecht des privatrechtlichen Liberalismus, verankerte es doch neben dem Schutz der Freiheit der Person jenen der Freiheit des Eigentums. Derartige Reformen werden von den verschiedenen Schulen der Institutionenökonomie als wesentliche Voraussetzungen wirtschaftlicher Entwicklung hervorgehoben, reduzierten sie doch Risiken und Unsicherheiten privater Akteure: „Such an institutional arrangement benefits an economy by specifying property rights and reducing transaction costs of various types.“ (S. 66) Österreich wurde im Vormärz noch kein Verfassungsstaat, aber es wandelte sich zum Rechtsstaat, tat den großen Schritt ins bürgerliche Zeitalter. „Oddly enough for a ‚reactionary‘ state, many barriers to economic growth had been eliminated in the Austrian empire by 1830 and the institutional foundations had been laid for the potential industrialization of the country.“ (S. 20)

5. Nachhaltiges Wachstum

In jüngerer Zeit scheint unter den Wirtschaftshistorikern weitgehend Einigkeit darüber zu bestehen, dass nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Österreich etwa zwischen 1825 und 1835 einsetzte. Gemäß Freudenberger gewann die österreichische Wirtschaft erst um 1835 neuen Schwung. So wie Alois Brusatti, Herbert Hassinger, Nachum Gross, Richard Rudolph und Gustav Otruba⁶ sieht er die 1830er Jahre als „originating period of Austrian industrialization“ (S. 18), als „staging ground for a new and more powerful forward thrust in Austria's economic development“ (S. 19). Für Franz Baltzarek und John Komlos⁷ setzte modernes Wirtschaftswachstum bereits um das Jahr 1825 ein. Ebenso urteilt Roman Sandgruber: „Das Jahrzehnt nach 1825 wird häufig als der eigentliche Beginn der österreichischen Industrialisierung bezeichnet, als der erste Aufschwung, der nicht sofort von einer Periode der Stagnation wieder zunichte gemacht wurde. ... Zwischen 1825 und 1829 fand in der Textil- und Eisenindustrie eine beträchtliche Produktionsausweitung statt. ... Die Zeitspanne zwischen 1825 und 1844 stellte eine relativ lange Aufschwungsphase dar, die von vergleichsweise geringen konjunkturellen Krisen unterbrochen war.“⁸

6. Unternehmerische Initiativen

Besonders interessant sind Freudenbergers Ausführungen über die Initiativen bedeutender Unternehmerpersönlichkeiten während der Beobachtungsperiode. Spezielle Aufmerksamkeit widmet er Adeligen in der Rolle gewerblich-industrieller Unternehmer (Kapitel 8): „They were without question an important contributing force to Austrian

economic development from the 1750s to the 1830s.“ (S. 243) Mehr als ihre Standesgenossen in den meisten anderen westeuropäischen Ländern waren die grundbesitzenden Aristokraten in den Alpen- und den Böhmisches Ländern im nicht-landwirtschaftlichen Bereich unternehmerisch tätig. Dieses starke Engagement ging nicht zuletzt auf erheblichen Druck seitens des Hauses Habsburg im 18. Jahrhundert zurück, wie Freudenberger betont.

Sieht man von den Aktivitäten der Schwarzenberg'schen Investitionsbank ab, fanden diese Investitionen in der Regel auf den ländlichen Gütern der Adeligen statt. Dort waren mehr oder weniger brachliegende Rohstoffe (wie Holz, Erze) und (meist saisonal) unterausgelastete Arbeitskräfte verfügbar.

Die Abgelegenheit dieser Standorte bildete jedoch ein entscheidendes Manko: „In the absence of good systems of transportation and communication these manorial enterprises could only make comparatively weak contributions to the industrialization of the monarchy in the first half of the nineteenth century.“ (S. 243) In den 1810er Jahren schränkten – wie erwähnt – viele Aristokraten ihre industriellen Engagements ein.

Sehr anschaulich kann anhand der Berichte Freudenbergers über die unternehmerischen Aktivitäten der ausgesuchten Adeligen die Entwicklung der Organisation gewerblich-(proto)industrieller Produktion verfolgt werden. Auf den ländlichen Gütern der industriell tätigen Aristokraten fanden sich im 18. und im frühen 19. Jahrhundert – stark vereinfachend – v. a. zwei Organisationsformen, die eine Kopplung landwirtschaftlicher und gewerblich-(proto)industrieller Tätigkeiten ermöglichten: 1.) Die Angehörigen von Bauernfamilien waren als Heimarbei-

terInnen im Rahmen eines Verlagssystems tätig. 2.) Adelige Grundbesitzer beschäftigten ihre abhängigen Bauern in ihren Protofabriken als Lohnarbeiter, wobei auch Zwang im Spiel war. Beide Organisationsformen werden dem Begriff „Protoindustrialisierung“ zugeordnet.

Im 18. Jahrhundert existierten auch Unternehmen, welche verlagsmäßig organisierte ländliche Heimarbeit mit einer großen, zentralisierten Produktionsstätte (Manufaktur, Protofabrik) kombinierten. Das bekannteste Beispiel hierfür ist die Linzer Wollmanufaktur, welche einschließlich der Peripherie zeitweilig 45.000 Beschäftigte hatte. Sandgruber schreibt über den bäuerlichen Weg in den Kapitalismus, den Mitteleuropa – im Unterschied zu England – einschlug, „in welchem der traditionelle agrarische Familienbetrieb und die gewerbliche kleine Warenproduktion komplexe Beziehungen mit dem sich entwickelnden Kapitalismus eingingen“.⁹

Freudenberger betont die vielfältigen Lerneffekte, die von protoindustriellen Arrangements ausgingen: „Viewed from a long-run development perspective, these types of working arrangements could contribute to the process of learning how to operate more within market relationships and becoming used to work discipline, both important elements of the process of industrialization.“ (S. 42) Hinzu kam organisatorisches Lernen der Unternehmer und leitenden Angestellten, welches aus dem Umgang mit den logistischen Problemen eines großflächigen Ver-

lagssystems, möglicherweise in Verbindung mit einer zentralen Produktionsstätte, resultierte.

Abschließend sei der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass bald eine deutsche Übersetzung dieses wichtigen Werks erscheinen möge.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Good (1986) 49.
- ² Sandgruber (1995) 177.
- ³ Rumpler (1997) 119.
- ⁴ Good (1986) 40.
- ⁵ Rumpler (1997) 121.
- ⁶ Otruba (1971) 575.
- ⁷ Komlos (19) 60f.
- ⁸ Sandgruber (1995) 178f.
- ⁹ Ebendort 174.

Literatur

- Good, David, Der wirtschaftliche Aufstieg des Habsburgerreichs 1750-1914 (Wien u. a. 1986)
- Komlos, John, The Habsburg Monarchy as a Customs Union (Princeton 1983).
- Otruba, Gustav, Österreichs Industrie und Arbeiterschaft im Übergang von der Manufaktur- zur Fabrikaturepoche (1790-1848), in: Österreich in Geschichte und Literatur 15 (1971) 569-604.
- Rumpler, Helmut, Österreichische Geschichte 1804-1914. Eine Chance für Mitteleuropa. Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall der Habsburgermonarchie (Wien 1997).
- Sandgruber, Roman, Österreichische Agrarstatistik 1750-1918 (München 1978).
- Sandgruber, Roman, Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Wien 1995).

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

- Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Okt. 1994
- Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; Sept. 1994
- Heft 54: Saisonale Muster von Besch. und Arbeitslosigkeit in Öst.; Sept. 1994
- Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jän. 1995
- Heft 56: vergriffen
- Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen; Juni 1995
- Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung; Okt. 1995
- Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österr. Sozialpartnerschaft; Dez. 1995
- Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
- Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
- Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
- Heft 63: vergriffen
- Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
- Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
- Heft 66-67: vergriffen
- Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
- Heft 69: vergriffen
- Heft 70: Besch.tendenzen im österr. Dienstleistungssektor 1971-97; Juli 1998
- Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
- Heft 72: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999
- Heft 73: Entwicklungen bei Sozialleistungen in den neunziger Jahren; Okt. 1999
- Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU; Nov. 1999
- Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Okt. 2000
- Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
- Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet
<http://www.akwien.at/Publikationen>

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001
- Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; Juli 2002
- Heft 80: Börsenkapitalismus; Juli 2002
- Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; Nov. 2002
- Heft 82: Finanzmarktintegration, Finanzmarktentwicklung und makroökonomische Volatilität in den OECD-Ländern; Juni 2003
- Heft 83: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung; Juni 2003
- Heft 84: Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002; Aug. 2003
- Heft 85: Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94; Aug. 2003

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534