

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

Konjunktur: Die Politik
macht den Unterschied

Gustav Adolf Horn
Die unerwartete Krise:
Konjunkturentwicklung 2001-03

Gunther Tichy
Die Herausforderung
der Wissensgesellschaft

Monika Riedel
Medizinisch-technischer Fortschritt
und Gesundheitsausgaben

Regina Reißler
Bestimmungsfaktoren der Akzeptanz
wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

Franz Heschl
„Beschäftigungswunder“ oder
Nachholprozess?
Die Beschäftigungsentwicklung im
Bezirk Radkersburg

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

28. Jahrgang (2002), Heft 2

Inhalt

Editorial

- Konjunkturaufschwung mit gezogener Handbremse oder Die Politik macht den Unterschied 141

Gustav Adolf Horn

- Die unerwartete Krise. Bilanz und Ausblick der Konjunkturentwicklung von 2001 bis 2003 147

Gunther Tichy

- Die Herausforderung der Wissensgesellschaft. Trügerische versus erfolgversprechende Strategien für die *e-society* 171

Monika Riedel

- Medizinisch-technischer Fortschritt und Gesundheitsausgaben 185

Regina Reißler

- Bestimmungsfaktoren zur allgemeinen Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Mikro- und makrosoziale Determinanten 201

Franz Heschl

- „Beschäftigungswunder“ oder Nachholprozess? Aspekte der Beschäftigungsentwicklung im politischen Bezirk Radkersburg seit dem Ende der achtziger Jahre 229

Bücher

- Richard Hauser, Irene Becker (Hrsg.), *The Personal Distribution of Income in an International Perspective* (Günther Chaloupek) 255

- Andrew Hughes Hallett, Peter Mooslechner, Martin Schuerz (Hrsg.), *Challenges for Economic Policy Coordination within European Monetary Union* (Hannes Schweighofer) 260

- Carl-Gustav Siuts, *Die öffentlichen Finanzen der Europäischen Union. Status, Funktionen und Perspektiven* (Christa Schlager) 266

- Gösta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies* (Agnes Streissler) 267

Ulrike Davy (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Teilband 1: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich; Harald Waldrauch (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Teilband 2: Ein Index der rechtlichen Diskriminierung; Karl Husa, Christof Parnreiter, Irene Stacher (Hrsg.), Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? (Gerhard Melinz)	272
Volker Nitsch, City Growth in Europe (Andreas Weigl)	276
Universitätsreform wohin? Beiträge zur Suche nach einer adäquaten Identität. Zeitschrift für Hochschuldidaktik. Beiträge zu Studium, Wissenschaft und Beruf, Heft 24/4 (2000) (Gerhard Hofer)	278
Dieter Klein, Martin Kupf, Robert Schediwy, Wiener Stadtbildverluste seit 1945 (Günther Chaloupek)	281
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	284

Unsere AutorInnen:

Franz Heschl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für die Steiermark.

Gustav Adolf Horn ist Leiter der Konjunkturabteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

Monika Reßler ist am Institut für Soziologie der Karl-Franzens-Universität Graz im Rahmen des FWF-Projekts „Wertewandel und soziale Umschichtung“ beschäftigt.

Monika Riedel ist Mitarbeiterin der Arbeitsgruppe HealthEcon am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Gunther Tichy ist Leiter des Instituts für Technikfolgenabschätzung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien.

Editorial

Konjunkturaufschwung mit gezogener Handbremse oder Die Politik macht den Unterschied

Im Frühjahr des Vorjahres fielen die meisten Prognosen für die europäische Konjunkturentwicklung noch recht optimistisch aus. Renommierete Prognoseersteller wie die OECD oder die Europäische Kommission gingen – übrigens ebenso wie die Europäische Zentralbank – davon aus, dass die für die europäische Wirtschaft exogenen Ursachen der Wachstumsverlangsamung, nämlich der enorm gestiegene Erdölpreis und der abrupte Konjunktureinbruch in den USA, nur vorübergehender Natur seien. Darüber hinaus sei die Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren geringen Handelsverflechtungen mit Drittstaaten in sich stabil genug, um sich nicht durch externe Turbulenzen von ihrem Wachstumskurs abbringen zu lassen.

Nur wenige, wie etwa das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, wiesen damals auf die Gefahren hin: Vieles – nicht zuletzt die überaus besorgte Geldpolitik der amerikanischen Notenbank – legte die Vermutung nahe, dass die Wachstumschwäche der US-Wirtschaft doch massiver ausfallen und die Weltkonjunktur stärker in Mitleidenschaft ziehen könnte. Weiters seien über den direkten Einfluss von Handelsströmen hinausgehende Übertragungsmechanismen wirksam, wozu vor allem Finanzmärkte, Zinssätze sowie Investitionen und damit psychologische Faktoren zählen. Daraus ergab sich – wie auch vor genau einem Jahr im Editorial von Wirtschaft und Gesellschaft 2/2001 nachzulesen war – der Schluss, dass der Wirtschaftspolitik die zentrale Rolle zufällt, wenn es darum geht, das Vertrauen und die Erwartungen von Investoren und Konsumenten zu stabilisieren, um eine tiefere Krise zu vermeiden. Dabei geht es sowohl um die direkte Stabilisierung der Nachfrage, aber vor allem um für die Wirtschaftssubjekte deutlich erkennbare Signale der Politik, dass sie gewillt ist gegenzusteuern. Der amerikanischen Geld- und Fiskalpolitik scheint dies mit ihrem entschlossenen Einschreiten mit massiven Interventionen recht gut gelungen zu sein, während in der Europäischen Union, im Banne von Stabilitätspakt und Inflationsangst der Zentralbank stehend, die Augen vor der Realität verschlossen wurden (siehe dazu Editorial in ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘ 4/2001).

Weltweit synchroner Abschwung im Jahr 2001 ...

Obwohl die Wirtschaft der USA schon vorigen Sommer am Rande einer Rezession stand, sich Japan und einige Regionen in Südamerika und Südostasien bereits mitten in einer tiefen Krise befanden und auch in der Europäischen Union das Wirtschaftswachstum, das im Jahr 2000 noch bei 3,4 Prozent lag, zur Jahresmitte 2001 praktisch zum Stillstand gekommen war, wurden speziell in Österreich warnende Stimmen, die auf den Ernst der Lage aufmerksam machten, gerne als politisch motivierte, unverantwortliche Panikmache abgekanzelt.

Die meisten der Prognoseersteller, welche die schon im Frühjahr 2001 erkennbare und im Sommer ziemlich klar gewordene Tatsache, dass erstmals seit langem alle großen Wirtschaftsblöcke der Welt fast synchron in die Rezession marschierten, nicht akzeptieren wollten, konnten oder durften, nahmen dann die tragischen Ereignisse des 11. September zum Vorwand, um ihre Prognosen nun doch abwärts zu revidieren. Das Ergebnis ist bekannt: Sowohl die USA als auch mit einem Quartal Verzögerung das größte EU-Land Deutschland verzeichneten eine Rezession.

Die Hoffnung, Europa alleine sei stark genug, um sich abgekoppelt von der US-Wirtschaft entwickeln zu können, erfuhr eine herbe Enttäuschung. Umso größere Schmach für die im Vorjahr von der Unabhängigkeit der Kräfte der europäischen Wirtschaft Überzeugten bedeutet es nun, in der derzeitigen Konjunkturphase erwartungsvoll über den Atlantik blicken zu müssen. Denn eine Belebung der europäischen Konjunktur kann zur Zeit nur über die Exporte in Schwung kommen. Zu schwach sind praktisch alle Komponenten der europäischen Binnennachfrage.

In der Tat ist es erstaunlich, wie die US-Wirtschaft den Weg aus der Krise gefunden hat und dass die rezessionsbedrohte Wirtschaft nach den Terrorakten nicht total kollabierte. Wenn ein großer Teil des Finanzzentrums der Welt, die Gebäude, die technische Infrastruktur, Hard- und Software, Kundendateien, und vor allem Tausende von hochqualifizierten Finanzexperten, mit einem Schlag ausradiert werden, hätte auch ein Zusammenbruch des Weltfinanzsystems nicht völlig überraschen dürfen. Auch die Auswirkungen auf Tourismus, Fluglinien, Flugzeughersteller und -zulieferer, Versicherungen etc. waren wahrlich katastrophal.

Die großen Unsicherheiten des vorigen Herbstes für die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft bestanden bezüglich der Reaktionen von Militär, Wirtschaftspolitik, Börsen, Ölpreis, Investoren und Konsumenten. Nun, ein halbes Jahr danach, stellt sich die globale Wirtschaftslage doch deutlich entspannter dar. Die negativen Faktoren, die im Vorjahr für den weltweit fast synchronen Abschwung verantwortlich waren, wie der Kollaps der IKT-Investitio-

nen und der drastisch gestiegene Erdölpreis, haben an Wirkungskraft verloren. Die politischen und militärischen Reaktionen auf die Terroranschläge des 11. September führten zu keinen weiteren ökonomischen Verwerfungen. Und nicht zuletzt hat der entschlossene Einsatz der Wirtschaftspolitik in einigen Ländern, insbesondere in den USA, wo man bereits erstaunt und zufrieden auf zwei Quartale überraschend kräftigen Wirtschaftswachstums zurückblicken kann, dazu beigetragen, dass die Wirtschaftssubjekte rascher als ursprünglich erwartet wieder zu ihrem normalen Verhalten zurückgefunden haben. Dabei beginnen viele Investitionen in den Wiederaufbau, in Sicherheitsmaßnahmen, in Rüstung usw. erst zu greifen. Sie beleben die Nachfrage und führen zu einem neuen Aufschwung. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass im 20. Jahrhundert nicht wenige amerikanische Wirtschaftsaufschwünge in der Folge militärischer Aktionen oder Kriege eintraten, welche mit kräftigen Staatsausgaben Hand in Hand gingen – zuletzt nach dem Golfkrieg zu Beginn der neunziger Jahre.

... aber regional differenzierter Aufschwung im Jahr 2002

Wenn auch OECD, Europäische Kommission und andere konstatieren, dass sich die Weltwirtschaft zur Zeit am Beginn eines Aufschwunges befinde und die Rahmenbedingungen dafür auch recht günstig seien, so ergibt sich bei näherem Hinsehen doch ein differenzierteres Bild. Denn selbst in den USA ergeben sich weiterhin Fragezeichen bezüglich der Nachhaltigkeit des Wachstumschubes der beiden letzten Quartale, und außerhalb Nordamerikas ist überhaupt von der Wiederbelebung noch nicht allzu viel zu bemerken. In Japan wird auch heuer die Wirtschaft wieder schrumpfen, und andere Krisenherde wie Argentinien bedrohen zumindest ihr regionales Umfeld.

In der EU dürfte zwar der Abschwung beendet sein, doch Aufschwungstendenzen beschränken sich vorläufig zumeist auf „weiche“ Indikatoren, etwa Umfragen über Wirtschaftsklima und Vertrauen der Investoren, während dafür in den harten (etwa Produktions-)Daten kaum noch Anzeichen sichtbar sind. Doch auch innerhalb der EU verläuft die Entwicklung differenziert. Einige Länder wie Spanien oder Großbritannien könnten nach kräftigem Wachstum im Vorjahr auch heuer wieder Wachstumsraten um 2 Prozent realisieren. Die relativ geringe Betroffenheit der britischen Wirtschaft durch die Rezession der USA erstaunt dabei auf den ersten Blick, da diese doch traditionell stärkere Verbindungen zur US-Wirtschaft aufweist als Kontinentaleuropa. Doch wie in den USA steckt auch hier die Erklärung vor allem in einer äußerst sensiblen Reaktion von Geld- und Fiskalpolitik auf die Bedrohung des Wirtschaftswachstums.

Dort, wo die Stützung der Konjunktur wesentlich zaghafter ausfiel als etwa in den USA oder in Großbritannien, fehlen auch die internen Auftriebskräfte weiterhin. Dies betrifft insbesondere Deutschland, wo die Krise der Bauwirtschaft immer noch nicht ausgestanden ist und die schlechte Lage am Arbeitsmarkt die Konsumfreudigkeit der Haushalte dämpft. Von Seiten der Wirtschaftspolitik, die im Banne der Androhung eines „blauen Briefes“ des EU-Rates wegen übermäßiger Defizite der öffentlichen Haushalte steht, ist trotz Wahlkampfes kaum wesentliche Hilfe zu erwarten.

Die schwache Binnennachfrage in der EU war also einerseits eine der Ursachen, weshalb die europäische Konjunktur im Vorjahr für viele unerwartet stark vom Wachstumseinbruch in den USA in Mitleidenschaft gezogen wurde, und sie ist andererseits auch eine der Ursachen dafür, weshalb der Mainstream der gegenwärtigen Prognosen davon ausgeht, dass die Wiederbelebung in Europa nicht so dynamisch ausfallen wird wie jenseits des Atlantiks.

Ein weiterer Grund für die so zögerliche Erholung in Europa kann in der Struktur des IKT-Sektors liegen. Der globale Investitionseinbruch in diesem Sektor war bekanntlich einer der Auslöser der US-Krise, und mit der für heuer erwarteten Erholung dieser Branche verknüpft sind auch die Hoffnungen auf wieder steigende Dynamik der Weltwirtschaft. Die eigentliche Erholung dürfte dabei allerdings schwerpunktmäßig eher im „IT“- (Informationstechnologie-) als im „KT“- (Kommunikationstechnologie-) Sektor stattfinden. Denn in letzterem, welcher aber in Europa anteilmäßig größere Bedeutung aufweist, scheinen die goldenen Jahre für längere Zeit vorbei zu sein. Der Markt mit traditionellen Massenprodukten (Sprach- und Textübertragung) ist langsam gesättigt, neuere Leistungen wie WAP wurden vom Markt nicht euphorisch aufgenommen, und die Kriegskassen der Unternehmen sind zu leer, um Kampagnen wie in der Vergangenheit zu finanzieren, welche die Konsumenten davon überzeugen könnten, dass ihr Leben ohne die nächsten technologischen Schritte (z.B. digitale Übertragung von Bildern und Videos) wesentliche Defizite aufweise. Ebenso leidet die Ausweitung neuer Netzwerke unter der Finanzknappheit als Folge der hohen Lizenzgebühren.

Während man international in dieser Situation zumeist versucht hat, der Nachfrageschwäche zumindest durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren entgegenzuwirken, wurde in Österreich das insbesondere in Zeiten einer Konjunkturabschwächung ökonomisch unsinnige Ziel eines Null-Defizits der öffentlichen Haushalte als oberste Priorität beibehalten. Der Konjunktur-einbruch musste „weggeredet“ werden, um die zur Erreichung des Defizitzieles notwendigen nachfragedämpfenden Maßnahmen nicht auch noch als prozyklisch und konjunkturell pervers zu entlar-

ven. Die Regierung muss sich jedenfalls den Vorwurf gefallen lassen, mit ihren eigenen Maßnahmen den Abschwung noch verstärkt zu haben. Denn die Erhöhung von Steuern und Gebühren, die Selbstbehalte und Studienbeiträge, die Kürzungen bei Sozialausgaben etc. verpassten der ohnehin schon schwachen Nachfrage noch zusätzliche Dämpfer, insbesondere auch dadurch, dass die niedrigen Einkommen durch die sogenannte Budgetkonsolidierung überproportional betroffen waren.

Die USA erneut als Konjunkturlokomotive ...

Der im Vorjahr – als die Wachstumsperspektiven für Europa noch besser waren als für die USA – von vielen amerikanischen Ökonomen geäußerte Wunsch, nun solle und müsse endlich einmal Europa die „Konjunkturlokomotive“ spielen, blieb ungehört. Insbesondere die großen europäischen Länder, allen voran Deutschland, fallen stabilitätspaktbedroht als Vorreiter aus. Wiederum muss somit die amerikanische Wirtschaft diese Rolle übernehmen. Und diejenigen, die im Vorjahr auf die autonomen Kräfte der europäischen Wirtschaft hofften, werden wohl in Zukunft ihre Hoffnung auf eine „Festung Europa“ reduzieren und freudig die Hilfestellung durch die Belebung der außereuropäischen Konjunktur akzeptieren. Denn nur von der Dynamik der außereuropäischen Nachfrage kann zur Zeit der Impuls erwartet werden, der in der üblichen Abfolge nach den Exporten auch die Investitionen und dann den privaten Konsum in Schwung bringt.

... aber erhebliche Unsicherheiten

Das Schicksal der europäischen Konjunktur scheint zur Zeit in der Hand bzw. in den Geldbörsen der amerikanischen Konsumenten zu liegen. Denn abgesehen von möglichen Ausweitungen der (ökonomischen) Krisen in Japan und Argentinien oder der (politisch-militärischen) Konflikte im nahen und mittleren Osten mit ihren potenziellen Konsequenzen auf die Erdölpreisentwicklung liegen die größten Unsicherheiten bei der Einschätzung der zukünftigen Konjunkturentwicklung im Konsumverhalten der privaten Haushalte in den USA. Denn deren bislang ungebrochener Optimismus, die tragende Säule des amerikanischen Aufschwungs, ist – da sehr auf Verschuldung aufgebaut – großteils gleichsam aus der Zukunft geborgt. Sparen dürfte in den USA schon seit einigen Jahren von der Liste der bevorzugten Tugenden gestrichen worden sein. Ein niedrigerer Konsum brächte aber enttäuschte Profiterwartungen mit sich, welche dann zu weiteren Aktienkurskorrekturen nach unten führen und damit Vermögen und Konsumbereitschaft der Haushalte weiter in Mitleidenschaft ziehen würden.

Ähnliches gilt für die vom gigantischen amerikanischen Zahlungsbilanzdefizit ausgehenden Gefahren. Zwar akzeptierten die internationalen Märkte diese Fehlbeträge bislang in erstaunlichem Maße, doch kann ein Absinken des Dollarkurses jederzeit Probleme ergeben, das Defizit zu finanzieren. Dann sinkt das Vertrauen, Kapital wird abgezogen, Börsenkurse fallen – natürlich mit den selben negativen Konsequenzen für die Kauflust der Amerikaner.

Dagegen scheinen die übrigen Konjunkturrisiken weniger bedrohlich. Eine Explosion des Ölpreises deutlich über den von der OPEC angestrebten Preis von 25 Dollar pro Fass wird im Falle des Ausbleibens extremer militärischer Eskalationen allgemein als eher unwahrscheinlich erachtet.

Eine andere Gefahr für den Aufschwung wäre von größerer Bedeutung, fände dieser in der EU und nicht in den USA statt. Denn schon werden – unter anderem in der OECD – Stimmen laut, die vor einer zu expansiven Politik in den USA warnen. Viele Nachfrageeffekte der fiskalpolitischen Stimuli wären erst für die Zukunft zu erwarten, und möglicherweise könnte eine dies unterschätzende Geldpolitik zu locker kalibriert sein. Ebenso wird darauf hingewiesen, dass der kräftige Aufschwung bald zu Knappheiten am Arbeitsmarkt und in der Folge zu einem Lohnstückkostenauftrieb führen könne, was die Inflation steigen und die Profite sinken ließe. Doch bei der (nach jüngster OECD-Prognose) von 2000 bis 2002 von 4,0 auf 5,6 Prozent gestiegenen Arbeitslosenrate dürfte auch diese Gefahr nicht allzu dramatisch sein.

Fänden diese Entwicklungen aber in Europa statt, so könnte die Konjunkturerholung tatsächlich ernsthaft gefährdet sein, und zwar insbesondere durch die Reaktionen der Geldpolitik. Vielfach wird argumentiert, dass der amerikanische Boom während der (fast gesamten) neunziger Jahre mit einem geldpolitischen Regime à la EZB nie möglich gewesen wäre. Ebenso kann die Vermutung angestellt werden, dass die EZB, befände sich die EU heute in der Lage der USA, mit beiden Füßen auf die Bremse steigen würde.

Einigermaßen gesichert erscheint also höchstens, dass der Aufschwung kommen wird. Wann und wie dynamisch dies in der EU der Fall sein wird, ist dabei aber noch offen. In den Prognosen spielt wohl das Prinzip „Hoffnung“ noch eine tragende Rolle. Dies gilt umsomehr für die rund 16 Millionen Arbeitslosen in der Union. Denn selbst wenn tatsächlich demnächst ein kräftigerer Aufschwung einsetzen sollte, wird es noch einige weitere Quartale dauern, bis dies auch am Arbeitsmarkt spürbar wird. Selbst im optimistischsten Fall ist eine Trendwende am Arbeitsmarkt nicht vor 2003 zu erwarten.

Die unerwartete Krise

Bilanz und Ausblick der Konjunkturentwicklung von 2001 bis 2003

Gustav Adolf Horn

1. Weltwirtschaft in der Krise

Die weltwirtschaftliche Lage gab ab Mitte 2001 Anlass zu großer Besorgnis. Grund war eine Entwicklung, die zu Beginn des Jahres 2001 noch nahezu ausgeschlossen schien: Das zuvor kräftige Wachstum kam im Laufe des Jahres fast zum Stillstand. Die seit dem vergangenen Frühjahr spürbare Konjunkturschwäche hatte sich im weiteren Jahresverlauf verstärkt und immer mehr Länder und Regionen in Mitleidenschaft gezogen. Besonders belastend war, dass sich alle maßgeblichen wirtschaftlichen Regionen fast im Gleichschritt in die Krise bewegt haben (Tabellen 1 und 2).

Besorgnis erregte dabei weniger eine deutliche Abschwächung in einzelnen Ländern. So konnte eine vorübergehende Dämpfung für die US-amerikanische Wirtschaft nach neun Jahren starken Wachstums und bei einem nahezu geräumten Arbeitsmarkt durchaus die Stabilität und damit auf Dauer durchaus Wachstumschancen fördern. Dies war geldpolitisch der Tendenz nach sogar intendiert. Bedenklich war vor allem, wie schnell und wie stark dieser Abschwung aus den USA sich auf andere Regionen ausgebreitet hat, die nicht von einer derart positiven Entwicklung zehren können. Namentlich in Europa sind die Arbeitsmärkte nach einer nur kurzen Wachstumsphase bei weitem noch nicht geräumt, und Japan hat seine Krise noch längst nicht überwunden.

Von erheblicher Bedeutung für die gegenwärtige Krise war eine Kumulation ungünstiger Einflüsse. Der Ölpreisschock, die restriktive Geldpolitik in den Vorjahren, der Zusammenbruch der Rentabilitätserwartungen im IT-Sektor und die Tierseuchen in Europa erwiesen sich in ihrer Gesamtheit als konjunkturelles Gift, das die Fortsetzung des kräftigen Aufschwungs aus dem Jahre 2000 verhindert hat.

Das unerwartet hohe Tempo, mit dem sich die Konjunkturschwäche ausgebreitet hatte, wirft die Frage auf, ob die Globalisierung eine neue Dimension erlangt hat. Die traditionelle Übertragung von Zyklen über die Handelsströme hat offensichtlich an Bedeutung verloren. Die aktuelle Exportentwicklung spiegelte die Konjunkturschwäche nur unvollkommen

Tabelle 1: Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote in ausgewählten OECD-Ländern

	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise			Arbeitslosenquote		
	Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr						in %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Deutschland	0,6	0,6	2,1	2,4	1,4	1,3	7,9	8,2	8,0
Frankreich	2,1	1,3	2,5	1,8	1,4	1,3	8,6	9,1	8,8
Italien	1,9	0,9	2,5	2,6	1,8	1,6	9,6	9,9	9,8
Österreich	1,3	1,0	2,2	2,4	1,5	1,4	3,9	4,1	4,0
EWU-Länder ¹	1,6	1,1	2,5	2,7	1,7	1,5	8,4	8,8	8,6
Großbritannien	2,2	1,3	2,1	1,0	1,5	1,5	5,3	5,6	5,6
EU1	1,7	1,1	2,5	2,4	1,7	1,6	7,8	8,1	8,0
USA	1,1	0,5	2,4	2,8	2,2	2,4	4,5	5,4	5,0
Japan	-0,3	-2,0	0,0	-0,7	-0,9	-0,5	5,2	6,3	7,2
Insgesamt ¹	1,0	0,2	2,0	1,9	1,4	1,5	6,1	6,8	6,7

¹ Summe der aufgeführten Länder. Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2000 in US-Dollar, Arbeitslosenquote gewichtet mit der Zahl der Erwerbspersonen von 2000.

Quellen: OECD Economic Outlook; Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Nationalstatistiken und Berechnungen des DIW; 2001 bis 2003: Schätzung und Prognose des DIW Berlin.

wider. So sind die Exporte in Deutschland lange Zeit noch deutlich aufwärts gerichtet gewesen. Der Einbruch der Vertrauensindikatoren in Europa, vor allem aber in Deutschland spricht dafür, dass die Eintrübung des Konjunkturklimas in einer wichtigen Region wie Nordamerika die Erwartungen in allen Industrieländern drückt und die Investitionsneigung unmittelbar beeinträchtigt. Dies war in früheren Zyklen in dieser Intensität nicht zu beobachten.

2. Globalisierte Erwartungen

Offensichtlich sind im vergangenen Jahr bei der Beurteilung der konjunkturellen Entwicklung weltweit, vor allem auch in Deutschland, wesentliche Faktoren falsch eingeschätzt worden. Insbesondere die Investitionen haben sich erheblich schlechter entwickelt als vorhergesagt. Warum haben die Unternehmen ihre Rentabilitätserwartungen so stark zurückgeschraubt? Dies soll am Beispiel Deutschlands untersucht werden.

Auffällig ist, dass der ifo-Index der Geschäftserwartungen für das verarbeitende Gewerbe in Deutschland bereits seit September 2000 ständig rückläufig war. Erst im Sommer 2001 stieg der Index kurzfristig etwas. Im September fiel er jedoch ungewöhnlich stark. Die Entwicklung bis zum Sommer 2001 reflektierte einen zunehmenden Pessimismus der Unternehmen. Prima facie war dies überraschend. Zwar hatte die Konjunktur bis dahin wegen des Ölpreisschocks schon merklich an Fahrt verloren, doch waren positive Impulse durch die Steuerreform zu erwarten.

Eine mögliche Erklärung für die stark zurückgenommene Einschätzung liegt darin, dass die Eintrübung der Konjunkturerwartungen in den USA synchron die Erwartungen auch in Deutschland gedrückt hat. Die Unternehmen könnten angenommen haben, dass ein Konjunkturabschwung in den USA gleichsam automatisch auf Deutschland übergreifen werde. Allerdings kann sich eine solche Annahme kaum auf Erfahrungen stützen. So hatten sich zu Beginn der neunziger Jahre die Konjunkturzyklen sogar entkoppelt. Doch wirkten damals asynchrone Schocks wie der „Vereinigungsboom“ in Deutschland bei gleichzeitig prononciertem Bremskurs der amerikanischen Zentralbank.

In den vergangenen beiden Jahren war die Situation eine andere. Die Entwicklung vom Herbst 2000 bis Anfang 2001 wurde von – wenn auch im Ausmaß unterschiedlichen – synchronen Impulsen wie dem Ölpreisanstieg, den verminderten Rentabilitätsaussichten im IT-Sektor sowie einer mehr oder weniger restriktiven Geld- und Fiskalpolitik beiderseits des Atlantiks geprägt. Zwar war der Restriktionsgrad der Geldpolitik in Europa geringer, doch war die Wirkung auf die Realwirtschaft gleich – im Ergebnis war dies ein flacherer Wachstumspfad. Von daher scheint eine Übertragung der Erwartungen durchaus plausibel. Zudem gibt es auch mikroökonomische Gründe. Große Unternehmen sind inzwischen globalisiert und mittelbar – über Zulieferungsverflechtungen – auch kleinere. Dies gilt sowohl im Hinblick auf Gütermärkte als auch auf die Kapitalausstattung.

Tabelle 2: Entwicklung der Komponenten des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten OECD-Ländern

	Privater Verbrauch			Öffentlicher			Bruttoanlage-			Exporte von Waren			Importe von Waren		
				Verbrauch			investitionen			und Dienstleistungen			und Dienstleistungen		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Deutschland	1,3	0,8	1,6	1,7	1,4	0,7	-4,4	-2,2	2,2	4,7	1,4	9,3	1,2	0,8	10,0
Frankreich	2,8	2,3	2,0	2,3	1,7	1,2	2,6	0,0	3,5	1,3	-0,9	4,0	0,4	-0,2	4,4
Italien	1,8	1,5	1,9	0,9	0,6	0,4	1,1	1,0	3,6	6,7	1,0	4,4	2,5	1,3	4,8
Österreich	1,4	1,4	2,0	-0,9	-0,2	0,2	1,0	0,6	3,1	8,0	3,3	3,8	5,8	2,6	4,2
EWU-Länder ^{1 2}	1,9	1,6	2,1	2,0	1,6	1,1	-0,4	0,0	3,3	3,8	1,1	6,0	2,3	1,3	6,3
Großbritannien	4,0	2,1	2,2	2,1	2,8	2,8	1,5	1,0	3,9	0,2	-3,5	5,4	2,0	0,4	5,2
Europ. Union ¹	2,3	1,7	2,1	2,0	1,8	1,4	0,0	0,3	3,4	3,1	0,4	5,8	1,9	1,2	6,1
USA	2,8	1,6	2,7	2,8	2,3	2,4	-1,2	-2,0	3,6	-3,7	-1,8	3,9	-1,4	4,1	6,3
Japan	-0,2	-2,3	-1,7	2,9	0,4	1,4	-0,6	-5,8	0,5	-6,1	1,5	7,4	-0,7	-3,3	3,3
Insgesamt¹	2,1	0,9	1,7	2,5	1,7	1,8	-0,6	-2,0	2,9	0,3	0,2	5,6	0,4	1,8	5,9

¹ Gewichte 2000 auf Dollarbasis zu Wechselkursen von 2000 (Jahresdurchschnitt). Export- und Importentwicklung: gewichteter Durchschnitt der betreffenden Länder.

² Exporte und Importe einschließlich Binnenhandel.

Quellen: OECD Economic Outlook; Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Nationalstatistiken und Berechnungen des DIW Berlin; 2001 bis 2003: Schätzung und Prognose des DIW Berlin.

Letzteres zeigte sich darin, dass die Unternehmen ihre Investitionen auf den globalen Kapitalmärkten finanzieren und ihr Eigenkapital von weltweit operierenden Anlegern beschaffen können.

In solch einem über Güter- und Kapitalaustausch eng verflochtenen Umfeld sind auch die Folgen von Schocks global. Eine Rezession in einer bedeutenden Volkswirtschaft wie den USA überträgt sich dann nicht nur über die Gütermärkte in Gestalt nachlassender Exporte, sondern auch über die Kapitalmärkte durch eine niedrigere Bewertung des Eigenkapitals auf den Aktienmärkten. Angesichts dieser „Abwertung“ erhalten diese Unternehmen von den Finanzmärkten nicht nur weniger Eigenkapital, sondern auch weniger Fremdkapital, und zwar selbst dann, wenn erwartungsgemäß im Zuge der Rezession die Zinsen für Fremdkapital sinken.

Wenn diese Zusammenhänge gelten, dann müssen vorlaufende Indikatoren für die konjunkturelle Entwicklung in den USA auch die Frühindikatoren in Deutschland beeinflussen. Diese Hypothese wird ökonometrisch unter zwei Aspekten untersucht:

- Erweist sich der vermutete Zusammenhang als signifikant, und läuft der amerikanische Frühindikator dem deutschen voraus?
- Hat sich der Zusammenhang gegebenenfalls im Laufe der Zeit verstärkt?

Als Indikatoren werden dabei der Composite Leading Indicator des Bureau of Economic Analysis (CLI) für die USA und der ifo-Index der Geschäftserwartungen im verarbeitenden Gewerbe für Deutschland verwendet. Beide haben relativ gute Vorhersageeigenschaften für die Konjunkturentwicklung für eine Frist von 5 bis 7 Monaten.

Die Antwort auf Basis der ökonometrischen Analysen fällt eindeutig aus. Die Ergebnisse zeigen über den gesamten Untersuchungszeitraum einen klaren Zusammenhang zwischen den Frühindikatoren für Deutschland und denen für die USA (1982:01–2001:09). Darüber hinaus weisen die ökonometrischen Schätzungen für verkürzte Zeiträume darauf hin, dass sich der Zusammenhang seit Mitte der neunziger Jahre deutlich verstärkt hat. Daraus folgt, dass konjunkturelle Entwicklungen in bedeutenden Wirtschaftsregionen zunehmend rascher auf andere Wirtschaftsräume übergreifen, wenn man die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Deutschland als exemplarisch ansieht. Dieser Befund wurde für den Zeitraum 1994 bis 2001 ermittelt, in dem allerdings keine asynchronen Schocks auftraten, die – wie sich gerade zu Beginn der neunziger Jahre zeigte – zeigte durchaus zu einem divergierenden Zyklus führen können. Daraus kann freilich nicht ein Automatismus zur Synchronität abgeleitet werden. Nur unter der Voraussetzung, dass keine stark gegenläufigen Einflüsse – z.B. von der Wirtschaftspolitik – wirksam sind, kann also unter den Bedingungen der Globalisierung mit synchron verlaufenden Investitionszyklen gerechnet werden. Für die Konjunkturprognose ist dabei von Bedeutung, dass sich die verstärkenden Effekte auch im Aufschwung bemerkbar machen müssten. Zwar wird die Hypothese durch die Ergebnisse für Deutschland gestützt. Weitere Analysen über die Kapitalmarktver-

flechtungen und Reaktionen von Vertrauensindikatoren in anderen Ländern müssen aber folgen, um allgemein gültige Aussagen zu ermöglichen.

Die ökonometrische Analyse wurde in mehreren Schritten durchgeführt. Zunächst wurden die Zeitreiheneigenschaften des Ifo-Indikators der Geschäftserwartungen für das verarbeitende Gewerbe und des Composite Leading Indicators (CLI) des Bureau of Economic Analysis festgestellt. Der Ifo-Index ist aufgrund seiner Konstruktion (Saldenbildung) stationär, d.h. $I(0)$. Hingegen ist der CLI mit $I(1)$ instationär. Daher wird in der folgenden Untersuchung der Ifo-Index im Niveau, der CLI jedoch in den ersten Differenzen verwendet. Da die Zeitreihen nicht logarithmiert wurden, sind die geschätzten Koeffizienten nicht als Elastizitäten zu interpretieren. Beide Reihen sind saisonbereinigt.

Um mögliche Interdependenzen zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Indikator zu ermitteln, wurde zunächst ein unrestringiertes VAR (Lag-Länge: 4) für den gesamten Beobachtungszeitraum (1982:01–2001:09) geschätzt. Der Erklärungsbeitrag des Ifo-Indikators für den amerikanischen Frühindikator ist erwartungsgemäß sehr gering, der Erklärungsgehalt des amerikanischen Frühindikators für den Ifo-Indikator hingegen hoch. Es ist daher zu vermuten, dass der US-Frühindikator Granger-kausal für den Ifo-Indikator ist. Granger-Kausalität bedeutet, dass Veränderungen der Referenzzeitreihe (hier: amerikanischer Frühindikator) den Veränderungen der Indikatorzeitreihe (hier: Ifo-Indikator) vorauslaufen.

Die Granger-Kausalität wurde anhand zweistufiger Granger-Tests näher untersucht. Zunächst wurde die univariate Schätzung ermittelt. Dann wurde nacheinander jeweils eine Verzögerung des amerikanischen Frühindikators in die Schätzung aufgenommen. Anhand des Akaike-Informationskriteriums wurde geprüft, ob sich der Informationsgehalt der Schätzung verbessert. Auf diese Weise konnte neben der Granger-Kausalität zugleich der zeitliche Vorlauf des amerikanischen Frühindikators bestimmt werden.

Im Anschluss daran wurde die Granger-Kausalität für vier verschiedene Perioden (1982:01–2001:09, 1990:01–2001:09, 1994:01–2001:09, 1982:01–1991:12) getestet. Zunächst wurde die Schätzung für den gesamten Beobachtungszeitraum durchgeführt. Daneben erschien auch eine Aufteilung in drei Teilperioden notwendig, weil der CUSUM-Test Hinweise dafür lieferte, dass bei einer Schätzung, die sich auf den gesamten Beobachtungszeitraum bezieht, Probleme hinsichtlich der Stabilität der Parameter zur Mitte der neunziger Jahre auftreten. Für die drei erstgenannten Perioden erwies sich der amerikanische Frühindikator als Granger-kausal. Je nach Periode beträgt der Vorlauf des amerikanischen Frühindikators 1 bis 2 Monate. Für die am weitesten zurückgehende Periode (1982:01–1991:12) ist der amerikanische Frühindikator allerdings nicht Granger-kausal für den Ifo-Indikator.

Als nächstes wurde für die ersten drei Perioden eine Schätzgleichung für den Ifo-Indikator angepasst. Die Anpassungsgüte der Schätzungen wurde anschließend anhand einer *In-Sample*-Prognose (Simulation über den gesamten Schätzzeitraum) untersucht. Es zeigt sich, dass die Gleichungen

für die ersten beiden Zeiträume schlechte Prognosen liefern. Im ersten Fall werden weder die Dynamik noch die Auf- und Abwärtsbewegungen des ifo-Indikators richtig erfasst. Im zweiten Fall wird die Dynamik besser erfasst, aber der Absturz des ifo-Indikators im Zusammenhang mit der europäischen Rezession 1992/93 wird völlig falsch abgebildet. Deshalb erscheint es ratsam, den Schätzzeitraum erst nach der Rezession beginnen zu lassen. In der Tat erfasst die dritte Schätzung, die sich auf den Beobachtungszeitraum 1994:01–2001:09 erstreckt, den Verlauf und die Dynamik des ifo-Indikators zutreffend.

Schlussfolgerung: Für den Zeitraum 1982 bis 1991 lässt sich kein signifikanter Einfluss des CLI auf den ifo-Indikator nachweisen. Für die Teilperioden (1990:01–2001:09 und 1994:01–2001:09) besteht ein signifikanter Zusammenhang. Für den Zeitraum 1994 bis heute ist dieser Zusammenhang sogar stark ausgeprägt. Für diese Periode kann man sagen, dass es zu einer beachtlichen Übertragung von „Vertrauen“ (hier vor allem: Vertrauensverlust) aus den USA nach Deutschland kommt. Misst man den Einfluss des CLI anhand der Summierung der geschätzten Koeffizienten in der jeweiligen Gleichung, kommt man zu dem Schluss, dass dessen Erklärungsbeitrag für die ifo-Geschäftserwartungen im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat. Das heißt, dass das Übertragungsphänomen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat.

3. Stagnation im Euroraum

Die konjunkturelle Schwäche erfasste den Euroraum bereits im Frühjahr des vergangenen Jahres (Abbildung 1). Die Investitionen, die im Zuge des dynamischen Aufschwungs noch kräftig ausgeweitet worden waren, brachen bereits Ende 2000 ein. Auch die Exportdynamik kam zum Erliegen; die Exporte stagnieren seit Beginn des vergangenen Jahres. Da auch der private Verbrauch, der spürbare Impulse durch Steuerentlastungen in mehreren Ländern des Euroraums erhalten hatte, wider Erwarten nur mäßig zunahm, geriet der Euroraum insgesamt in eine Stagnation, die bis zum Jahresende angehalten hat (Tabelle 2).

Alles spricht dafür, dass der Euroraum anders als die USA und Deutschland nicht in eine Rezession gleitet. Dies geht im Wesentlichen auf die im Vorjahr expansiv ausgerichtete Fiskalpolitik zurück. Gleichwohl ist das Gesamtbild alles andere als erfreulich. Denn der kräftige Aufschwung, der 2000 noch zu einer merklichen Ausweitung der Beschäftigung geführt und die Arbeitslosigkeit spürbar reduziert hatte, brach frühzeitig ab. Damit verdüsterte sich auch wieder die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Abermals ist ein Aufschwung zu Ende gegangen, bevor die Arbeitsmarktprobleme nachhaltig vermindert werden konnten.

Auch wenn – wie oben dargestellt – der kräftige Abschwung in den USA die Entwicklung im Euroraum geprägt hat, ist die Krise zum Teil hausgemacht. So hatte die EZB im Jahre 2000 die Leitzinsen trotz der sich abzeichnenden weltwirtschaftlichen Schwächetendenzen noch deutlich

erhöht, um das ihrer Meinung nach zu hohe Wachstumstempo, von dem aus ihrer Sicht Inflationsgefahren ausgingen, zu mindern.

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen, vor allem wegen der nur zögerlichen Reaktion der Wirtschaftspolitik, ist damit zu rechnen, dass die konjunkturelle Schwäche im Euroraum bis zum Frühjahr anhält; erst dann dürfte die Stagnation überwunden werden. Maßgeblich wird sein, wann und wie stark sich der Aufschwung in den USA entfaltet. Im späteren Verlauf dieses Jahres kommen noch die anregenden Wirkungen der gelockerten Geldpolitik hinzu. Die zu erwartende Erholung wird über dieses Jahr hinaus deutlich weniger dynamisch sein als der Aufschwung im Jahre 2000. Auch für das kommende Jahr sind nur dann Wachstumsraten jenseits der Beschäftigungsschwelle zu erwarten, wenn die Geldpolitik den derzeitigen Expansionskurs beibehält.

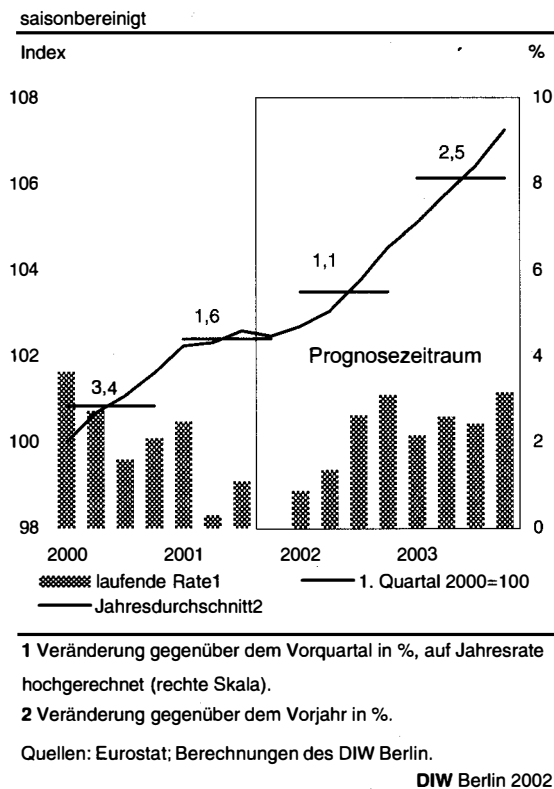
Am stärksten ausgeprägt war der Abschwung bei den Investitionen, insbesondere bei den Ausrüstungsinvestitionen. Auch die Bauinvestitionen und der Lagerbestand sind gesunken. Gestützt wurde die Konjunktur hingegen vom Konsum; allerdings war dessen stabilisierende Wirkung deutlich schwächer als zu Jahresbeginn erwartet. Trotz weitreichender Steuer-senkungsprogramme in einigen EWU-Mitgliedsländern dürften die privaten Konsumausgaben im Jahre 2001 nur um knapp 2% über dem Vorjahreswert gelegen haben. Auch der öffentliche Konsum hat die konjunkturelle Lage stabilisiert.

Die Außenwirtschaft gab der Wirtschaftstätigkeit keinen Antrieb. Zwar ist der Außenbeitrag im Euroraum weiterhin positiv. Dies verdeckt aber, dass sowohl der Anstieg der Exporte als auch der der Importe drastisch nachgelassen hat.

Mit der konjunkturellen Abschwächung hat sich auch die Lage am Arbeitsmarkt wieder verschlechtert. Zugleich hat sich der Preisanstieg zurückgebildet. Im November 2001 betrug der Anstieg des HVPI nur noch 2,1% gegenüber dem entsprechenden Monat des Vorjahres, nach 3,4% noch im Mai 2001.

Im Verlauf des Jahres wird sich die Wirtschaft im Euroraum erholen. Der Euro-Wachstums-Indikator deutet darauf hin, dass sich die Konjunktur bereits im ersten Quartal 2002 wieder zu festigen beginnt; die Vertrauens-indikatoren für Industrie und Konsumenten sind allerdings noch nach unten gerichtet. Die binnenwirtschaftlichen Antriebskräfte in Europa sind weiterhin schwach, zumal es in diesem Jahr deutlich weniger Steuerentlastungen geben wird als im Vorjahr.

Nach der hier vorgelegten Prognose wird die konjunkturelle Erholung im Euroraum von der Nachfrage aus dem Ausland sowie den Investitionen getragen. Die Überwindung der Rezession in den USA wird auch die Konjunktur in Europa beleben. Stimuliert wird zunächst die Investitionstätigkeit, verstärkt durch die globale Übertragung der Erwartungen. Zudem sind zuletzt die Lagervorräte stark verringert worden, so dass die Produktion durch einen erneuten Aufbau der Läger angeregt wird. Vom Konsum werden zwar keine ausgeprägt expansiven, dennoch stabilisierende Wirkun-

Abbildung 1: Reales Bruttoinlandsprodukt im Euroraum

gen ausgehen. Erst in der zweiten Jahreshälfte wird es zu einem kräftigeren Anstieg des Bruttoinlandsprodukts kommen.

Für den Euroraum ist im Jahre 2002 ein Wachstum von 1,1% zu erwarten. Für 2003 wird das Wachstum auf 2,5% geschätzt. Die nur verhaltene Erholung in diesem Jahr wird begleitet von einem Anstieg der Arbeitslosenquote auf 8,8%. Im folgenden Jahr wird die Quote geringfügig sinken. Die Preissteigerungen werden sich weiter zurückbilden und im Durchschnitt dieses Jahres 1,7% und 1,5% im nächsten Jahr betragen.

Das aggregierte Defizit der öffentlichen Haushalte wird sich aufgrund der konjunkturellen Abschwächung erhöhen. Nach einer Reihe von Jahren, in denen sich das Finanzierungsdefizit bis auf 0,8% des Bruttoinlandsprodukts zurückgebildet hatte, vergrößerte es sich 2001 auf 1,4%; in diesem Jahr wird mit einem Fehlbetrag von 1,6% des BIP gerechnet (Tabelle 3). Dieser Anstieg ist ausschließlich Ausdruck der sich abschwächenden Konjunktur. So ist insbesondere die steigende Arbeitslosigkeit mit Einnahmeausfällen und Ausgabeerhöhungen verbunden; eine gewisse Entlastung auf der Ausgabenseite ergibt sich lediglich infolge des niedrigeren Zinsniveaus bei der Bedienung der öffentlichen Schulden.

Tabelle 3: Indikatoren zur Situation der öffentlichen Haushalte in ausgewählten EWU-Länder

	Bruttoschulden ¹					Finanzierungssaldo ¹				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
Deutschland	60,9	61,3	60,3	61,4	63,0	-2,2	-1,6	-1,3	-2,8	-2,7
Frankreich	59,7	58,7	57,6	57,0	56,5	-2,7	-1,6	-1,4	-1,9	-2,4
Italien	116,4	114,6	110,5	108,5	107,0	-2,8	-1,8	-1,5	-1,6	-1,7
Spanien	64,7	63,4	60,7	58,5	57,0	-2,6	-1,1	-0,4	0,0	-0,4
Niederlande	66,8	63,1	56,2	54,0	52,5	-0,8	0,4	1,5	1,1	0,4
Österreich	63,9	64,7	63,1	62,0	61,0	-2,4	-2,2	-1,5	-0,3	-0,6
Euroraum	73,7	72,7	70,2	69,5	69,1	-2,2	-1,3	-0,8	-1,4	-1,6

¹ In % des Bruttoinlandsprodukts; Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht. Finanzierungssaldo ohne Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunklizenzen.

² Summe der Länder: gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2000 in Euro.

Quellen: EZB; Eurostat; Europäische Kommission; 2001 und 2002: Schätzung und Prognose des DIW Berlin.

Dabei ist die finanzpolitische Ausgangssituation in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. In Finnland und Irland werden Finanzierungsüberschüsse reduziert, in Belgien und Portugal kommt der Abbau von Defiziten kaum noch voran, und in Deutschland und Frankreich haben sich die Fehlbeträge rasch erhöht. Dass in Frankreich das Defizit trotz höherer Wachstumsraten kaum niedriger ist als in Deutschland, liegt auch daran, dass hier – etwa mit der Erhöhung der im vergangenen Jahr eingeführten Beschäftigungsprämie – bewusst der konjunkturellen Abschwächung entgegengewirkt wurde. Zudem werden in Frankreich in diesem Jahr die Steuern erneut spürbar gesenkt.

Steuerentlastungen stehen auch in einigen kleineren Volkswirtschaften – so in den Benelux-Ländern und Finnland – an. Für den Euroraum insgesamt ergibt sich aus den schon durchgeführten und den geplanten diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite kein konjunktureller Impuls, da gleichzeitig verschiedentlich, z.B. in Deutschland, die Steuern erhöht werden. Italien hat auf das im Vorjahr zunächst geplante Steuerensenkungsprogramm weitgehend verzichtet.

Die Arbeitsentgelte sind im vergangenen Jahr im Euroraum um 3% gestiegen. Der Verteilungsspielraum wurde nicht überschritten; es kam damit zu keinem Inflationsdruck von der Lohnseite her.

In diesem Jahr werden in Deutschland wichtige Lohnrunden stattfinden (insbesondere in der Metallindustrie und in der Chemie); aufgrund der ungünstigen Arbeitsmarktsituation sind trotz der hohen Forderungen einzelner Gewerkschaften keine überzogenen Lohnerhöhungen zu erwarten. In Frankreich tritt die Arbeitszeitverkürzung für kleinere Unternehmen (weniger als 20 Arbeitnehmer) am 1. Januar in Kraft. Wie es bei Unternehmen mit höherer Beschäftigtenzahl bereits der Fall war, ist dies vereinbarungsgemäß mit einer nur moderaten Zunahme der Löhne verbunden. Von der Einführung der 35-Stunden-Woche sowie den staatlichen Beschäftigungsprogrammen werden zudem geringere Beschäftigungsimpulse ausgehen. Insgesamt werden die Löhne nur noch mäßig steigen. Auch im nächsten Jahr dürfte die Lohnentwicklung moderat bleiben. In Spanien werden die geringere Inflation und damit der schwächere Einfluss der Indexierungsklauseln auf die Löhne sowie die ungünstigere Arbeitsmarktsituation dazu führen, dass die Löhne nicht stärker als im Vorjahr zunehmen. Trotz einer geringeren Steigerung der Lohnstückkosten wird sich im kommenden Jahr die Wettbewerbsposition Spaniens in der Eurozone nicht wesentlich verbessern. In Italien wird mit der niedrigeren Inflation der Lohnanstieg in diesem und im nächsten Jahr deutlich moderater als 2001 ausfallen, dies im Einklang mit den Gewerkschaften, die auf die Sicherung von Arbeitsplätzen abstellen.

Alles in allem bleibt die Lohnerhöhung in der EWU mit etwa 3% im laufenden Jahr maßvoll. Mit dem beginnenden Aufschwung zur Jahresmitte dürften sich die Lohnstückkosten etwas günstiger entwickeln als im Vorjahr. Im Jahre 2003 wird sich der Lohnstückkostenanstieg noch einmal verringern.

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat auf die konjunkturelle Abkühlung im Euroraum mit Zinssenkungen um insgesamt 1,5 Prozentpunkte reagiert: Sie senkte den Leitzins Mitte Mai und Ende August des vergangenen Jahres um jeweils einen viertel Prozentpunkt; Mitte September und Anfang November folgten weitere Zinssenkungen um jeweils einen halben Prozentpunkt. Noch im Oktober 2000 hatte die EZB die Zinsen zum wiederholten Mal erhöht und damit nennenswert zur Abkühlung der Konjunktur beigetragen.

Auch die langfristigen Zinsen sind gesunken. Die Rendite zehnjähriger Staatsschuldtitel liegt mit 4,7% (Dezember 2001), um knapp einen dreiviertel Prozentpunkt unter dem Niveau vor Jahresfrist. Die Kreditzinsen für Unternehmen und die Hypothekenzinsen sind ähnlich stark gesunken. In realer Rechnung liegen die kurzfristigen und die langfristigen Zinsen unter den entsprechenden Durchschnittswerten für Deutschland und auch für die USA und deuten damit auf eine expansive Wirkung hin. Allerdings sind die Aktienkurse deutlich zurückgegangen – um knapp 30% im Jahresverlauf 2001, im Jahresdurchschnitt um rund 15%, – wodurch sich die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen und die Vermögenssituation der Aktienbesitzer verschlechtert haben.

Nach wie vor ist der Euro unterbewertet, so dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit von Gütern, die im Euroraum produziert werden, hoch ist. Allerdings hat diese expansive Wirkung im Verlauf des vergangenen Jahres etwas nachgelassen.

Die Expansion der Geldmenge überzeichnet gegenwärtig die Entwicklung der nachfragewirksamen Liquidität, da es als Folge der Aktienmarktflaute seit Jahresbeginn und als Reaktion auf die gestiegene Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche Entwicklung zu erheblichen Portfolioumschichtungen in kurzfristige Anlagen gekommen sein dürfte. Dem entsprach ein Zuwachs des Geldkapitals bei den Banken von zuletzt nur 2%. Die Tatsache, dass die Geldmenge M3 im Oktober 2001 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 7,4% zunahm und auch der Dreimonatsdurchschnitt der Vorjahresraten mit 6,8% deutlich über dem Referenzwert der EZB für das Geldmengenwachstum von 4,5% lag, lässt nicht den Schluss zu, dass sich hier der Aufbau eines Inflationspotentials andeutet. Hierfür spricht auch, dass sich die Kreditentwicklung nicht beschleunigte, sondern sich seit Anfang 2001 sogar abschwächt:

Aufgrund der steigenden Produktionslücke im Euroraum dürfte sich der Preisanstieg weiter abschwächen: Die Preiserhöhungsspielräume der Unternehmen sinken, und die ohnehin moderate Lohnentwicklung setzt sich fort. Da zudem die Basiseffekte der Preisniveauschübe im Jahre 2001 bei der Vorjahresberechnung entfallen, dürfte der Anstieg des HVPI im Frühjahr 2002 unter 1,5% sinken.

Nach einer erneuten Zinssenkung im ersten Quartal 2002 sind weitere Zinssenkungen nicht zu erwarten. Angesichts des ruhigen Preisklimas und der erst von Mitte 2003 an wieder abnehmenden Produktionslücke dürften allerdings auch keine Zinserhöhungen vorgenommen werden. Die monetä-

ren Rahmenbedingungen werden im Jahre 2003 dennoch etwas gestrafft, da die Kapitalmarktzinsen im Zuge der weltweiten konjunkturellen Erholung etwas anziehen und der Euro insbesondere gegenüber dem US-Dollar an Wert gewinnt.

4. Rezessive Entwicklung in Deutschland

Bis zum Herbst 2001 bestand noch die Hoffnung, dass die konjunkturelle Schwäche in Deutschland nicht in eine Rezession mündet. Doch erwiesen sich die Belastungen, auch unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September, letztlich als zu stark. Jetzt ist klar, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion im zweiten Halbjahr 2001 merklich zurückgegangen ist.

Wohl selten lagen die Einschätzungen der wirtschaftlichen Lage noch im Frühjahr eines Jahres so weit von der Realität entfernt, die wenige Monate später erkennbar wurde. Zwar gab es belastende Entwicklungen, die nicht vorhersehbar waren. Dazu gehörten die preistreibenden Effekte der Tierseuchen ebenso wie die steigenden Ölpreise, in deren Folge die Real-einkommen merklich schwächer steigen, als aufgrund der spürbaren Steuerentlastungen zu erwarten war, und dass die positiven Nachfragewirkungen aus den ölexportierenden Ländern zu schwach waren, um die dämpfenden Effekte des Preisanstiegs auszugleichen. Nicht vorhersehbar waren auch die Belastungen durch die weltpolitischen Erschütterungen. Dies erklärt einen Teil der Fehlprognose, aber bei weitem nicht alles.

Vor einem Jahr fragte das DIW Berlin: Ist der Aufschwung schon zu Ende? Die Antwort lautete, dass wegen der stimulierenden Wirkungen der Steuerentlastungen zwar eine Fortsetzung des Aufschwungs zu erwarten sei, allerdings wegen der strafferen Geldpolitik und des damals schon prognostizierten Abschwungs in den USA mit deutlich vermindertem Tempo. Vergleicht man die damalige Prognose mit der aktuellen Entwicklung, lassen sich markante Unterschiede feststellen (Tabelle 4). Insbesondere die Inlandsnachfrage wurde erheblich überschätzt, damit zusammenhängend auch die Einfuhren. Eine wichtige Komponente, die zu positiv gesehen wurde, war der private Konsum. Diese Fehleinschätzung war zum einen auf den im Vergleich zu den Erwartungen höheren Preisauftrieb zurückzuführen, zum anderen auf die sich im Jahresverlauf abschwächende Beschäftigungszunahme. Beides zusammengekommen hat die Real-einkommen schwächer als erwartet steigen lassen.

Als noch gravierender ist die Fehleinschätzung bei den Ausrüstungsinvestitionen (Abbildung 2). Dies zeigt, dass das Bild über den Verlauf der Binnenkonjunktur im Kern falsch war. Gleiches gilt auch für die Lagerhaltung, allerdings spielten hier auch länger zurückwirkende Revisionen des Statistischen Bundesamtes eine Rolle. In dem Einbruch der Investitionen im ersten Halbjahr spiegelt sich die markant verschlechterte Konjunktüreinschätzung der Unternehmen. Mehrere Gründe waren hierfür maßgeblich. Im Verlauf des ersten Halbjahres kumulierten sich negative Effekte. Der

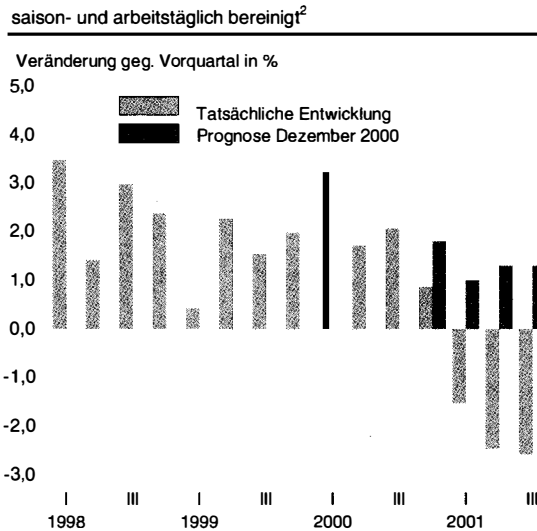
Tabelle 4: Beiträge zum Wachstum des realen BIP Deutschlands im Vorjahresvergleich in Prozentpunkten

	DIW-Schätzung von Januar 2001		DIW-Schätzung von Januar 2002		Differenz der Schätzung	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Privater Konsum	1,4	1,3	0,7	0,4	-0,7	-0,9
Staatskonsum	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,1
Ausrüstungen	0,5	0,6	-0,3	-0,5	-0,8	-1,1
Sonstige Anlagen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1
Bauten	-0,3	-0,1	-0,7	-0,1	-0,5	0,0
Lagerinvestitionen	0,4	0,2	-0,7	0,1	-1,1	-0,1
Inlandsnachfrage	2,2	2,3	-0,6	0,3	-2,9	-2,0
Exporte	2,4	2,5	1,6	0,5	-0,9	-2,0
Importe	2,1	2,1	0,4	0,2	-1,8	-1,9
Außenbeitrag	0,3	0,4	1,2	0,3	0,9	-0,1
Bruttoinlandsprodukt	2,5	2,7	0,6	0,6	-2,0	-2,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Ölpreisanstieg beeinträchtigte sowohl die Kaufkraft der privaten Haushalte als auch die Rentabilität der Unternehmen. Hinzu kamen die Tierseuchen und vor allem die unerwartet kräftige Abschwächung in den USA. Damit gerieten die Unternehmen in die Zange verschlechterter Absatz- und Rentabilitätsaussichten auf der einen und geldpolitisch bedingt ungünstiger Finanzierungsbedingungen auf der anderen Seite.

Abbildung 2: Prognose und tatsächliche Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen¹ in Deutschland



1 In Preisen von 1995.

2 Nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Dabei zeigte sich ein im Vergleich zu früheren Zyklen viel ausgeprägter und in früheren Prognosen unzureichend beachteter Zusammenhang. Der Einbruch des Investorenvertrauens als Folge des US-amerikanischen Abschwungs kam wesentlich schneller und weit stärker als erwartet. Dies schlug sich umgehend in einem Rückgang der Investitionstätigkeit und in einer rezessiven Entwicklung nieder.

Nach allen vorliegenden Indikatoren wird die rezessive Entwicklung verhalten ausfallen. Schon Ende 2001 stabilisierte sich die Entwicklung in den USA merklich. Im Laufe des Jahres wird dort eine spürbare Aufwärtsentwicklung einsetzen. Diese sollte auf zwei Wegen auf Deutschland ausstrahlen. Zum einen dürfte sich das Investorenvertrauen wieder stabili-

sieren, d.h. rasch die Trendwende bei den Investitionen herbeiführen. Zum anderen werden die Exporte wieder deutlich stärker zunehmen. Im Unterschied zu früheren Zyklen wird damit gerechnet, dass sich die Investitionen erholen, bevor die Exporte wieder kräftig expandieren. Dennoch ergibt sich für Deutschland erneut das Bild eines von außenwirtschaftlichen Impulsen getragenen Aufschwungs.

Die Voraussagen für das Eintreten eines konjunkturellen Wendepunktes sind immer mit hohen Unsicherheiten behaftet. Dies beeinflusst auch die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten erheblich. Hier wird davon ausgegangen, dass der Wendepunkt im zweiten Quartal 2002 liegt; dann ergibt sich ein jahresdurchschnittliches Wachstum von 0,6%. Läge der Wendepunkt ein Quartal früher, errechnete sich für 2002 ein Wachstum von 1,1%. Läge er ein Quartal später, schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt sogar, und zwar um 0,1%.

Ohne die kräftig anziehende Konjunktur in den USA würde zumindest bis zur Mitte 2002 Stagnation, wenn nicht gar Rezession herrschen. Erst dann nämlich werden die belebenden Impulse der geldpolitischen Lockerung vom Vorjahr voll wirksam. Schon geht von den deutlich abgeschwächt steigenden Verbraucherpreisen bei zunehmenden Nominaleinkommen ein expansiver Impuls aus. Dieser allein ist aber nicht stark genug, um eine konjunkturelle Wende herbeizuführen. Die Binnennachfrage wird damit in Deutschland nach wie vor auch im internationalen Vergleich schwach bleiben.

Kasten 1: Annahmen

- Der Erdölpreis wird sich in einem Bereich zwischen 22 US-\$ und 25 US-\$ bewegen. Mittelfristig wird sich der Preis im unteren Bereich des von der OPEC anvisierten Korridors von 22 US-\$ bis 28 US-\$ stabilisieren.
- Im Verlauf des Jahres 2002 kommt es zu einer leichten Aufwertung des Euro. Zum Jahresende wird der Kurs etwa 0,95 US-\$/Euro erreichen. Bis Ende 2003 wird eine weitere Aufwertung bis auf 1,10 US-\$/Euro unterstellt.
- Die Europäische Zentralbank senkt den Leitzins im ersten Quartal 2002 um ¼ Prozentpunkt. Im späteren Prognosezeitraum kommt es weder zu einer weiteren Senkung noch zu einer Anhebung des Leitzinses.
- Die Tarifröhne werden in diesem Jahr um etwa 2,3% steigen. Im kommenden Jahr werden sie mit einer Rate von 2,4% zunehmen.
- Die Einkommensteuerentlastung wird wie geplant im

Der zu erwartende Aufschwung wird in seiner Anfangsphase – wie üblich – durchaus kräftig sein, ohne allerdings auch nur annähernd das Tempo von 1999/2000 zu erreichen. Dazu sind das weltwirtschaftliche Umfeld zu ungünstig und die binnenwirtschaftlichen Impulse zu schwach. Im kommenden Jahr dürfte sich der Aufschwung verhalten fortsetzen; das

Bruttoinlandprodukt dürfte um 2% zunehmen. Dies gilt aber nur unter der Voraussetzung, dass es zu keinen weiteren außenwirtschaftlichen Störungen kommt, die Finanzpolitik die automatischen Stabilisatoren in vollem Umfang wirken lässt und die Geldpolitik ihren derzeitigen expansiven Kurs beibehält. Beginnt die EZB – wie 2000 – in den sich entfaltenden Aufschwung hinein ihren Kurs erneut zu straffen, ist im Jahre 2003 mit einer ungünstigeren Entwicklung zu rechnen als hier prognostiziert.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland stand 2001 unter dem Einfluss der stagnierenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sowohl die Zahl der Erwerbstätigen als auch die der Arbeitsstunden waren nach der Jahresmitte rückläufig, und die Arbeitslosenzahl stieg deutlich. Die Jahreszuwachsrate bei den Erwerbstätigen war allein aufgrund des statistischen Überhangs zu Jahresbeginn mit 0,2% leicht positiv; insgesamt waren 2001 etwa 65.000 Personen mehr erwerbstätig als im Jahr zuvor (Tabelle 5).

Die Eintrübung am Arbeitsmarkt wird sich bis zur Mitte dieses Jahres fortsetzen. Erst gegen Ende des Jahres wird die Beschäftigung wieder leicht steigen. Im Jahresdurchschnitt werden rund 70.000 Personen weniger erwerbstätig sein (-0,2%) als noch 2001. Die geleisteten Arbeitsstunden nehmen mit einer Rate von 0,3% etwas stärker ab. Im Baubereich wird die Beschäftigung voraussichtlich weiter schrumpfen, wenn auch verlangsamt. In der Industrie dürfte der Personalabbau bis zur Mitte des Jahres anhalten; bei den Dienstleistungsunternehmen wird sich die Beschäftigung leicht positiv entwickeln.

Die Zahl der Arbeitslosen hat sich im Verlauf des vergangenen Jahres kräftig erhöht. Im Jahresdurchschnitt lag die Zahl mit 3,85 Mio. aber noch knapp unter dem Niveau von 2000 (3,9 Mio.). Die Arbeitslosigkeit dürfte saisonbereinigt die 4-Millionen-Marke bereits zu Beginn dieses Jahres überschreiten und erst Anfang 2003 wieder darunter sinken. Auch für den Jahresdurchschnitt ist mit mehr als 4 Mio. registrierten Arbeitslosen zu rechnen; die Arbeitslosenquote (nationales Konzept) würde damit 9,5% betragen. In Westdeutschland ist der Einfluss der Konjunktur auf die Beschäftigung dominierend. In Ostdeutschland spielen dagegen strukturelle Faktoren wie die Rückführung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und das rückläufige Arbeitsangebot eine maßgebliche Rolle, so dass sich hier die Arbeitslosenzahl nicht wesentlich verändert. Die Einführung des „Job-Aktiv-Gesetzes“ wird für sich genommen einen positiven Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben, und zwar infolge der schnelleren Vermittlung der Arbeitslosen und der Erweiterung der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

5. Wirtschaftspolitik vor neuen Herausforderungen

Die konjunkturelle Schwäche im Euroraum und die rezessiven Tendenzen in Deutschland begründen neue Anforderungen an die Wirtschaftspolitik. Die Abschwächung ist – anders als 1992/93 und auch 1981/82 – nicht das Ergebnis wirtschaftspolitischen Wollens. Damals beab-

Tabelle 5: Eckdaten der Prognose für Deutschland

	1999	2000	2001	2002	2003
Bruttoinlandsprodukt ¹ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,8	3,0	0,6	0,6	2,1
Westdeutschland	•	3,2	0,7	0,6	2,1
Ostdeutschland (ohne Berlin)	•	2,1	-0,7	0,2	1,2
Erwerbstätige ² (1 000 Personen)	38 083	38 701	38 765	38 693	38 849
Arbeitslose (1 000 Personen)	4 100	3 889	3 852	4 040	3 959
Arbeitslosenquote ³ (in %)	9,7	9,1	9,0	9,5	9,2
Erwerbslose ⁴ (1 000 personen)	3 416	3 133	3 114	3 296	3 215
Erwerbslosenquote ⁵ (in %)	8,2	7,5	7,4	7,9	7,7
Verbraucherpreise ⁶ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,6	2,0	2,5	1,4	1,3
Lohnstückkosten ⁷ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,6	-0,2	1,5	1,6	0,7
Leistungsbilanzsaldo ⁸ (Mrd. Euro)	-16,8	-20,3	-2,0	5,0	5,0
Finanzierungssaldo des Staates ⁹ in Mrd. Euro	-30,7	23,9	-57,2	-57,3	-51,8
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-1,6	1,2	-2,8	-2,7	-2,4

¹ In Preisen von 1995.

² Im Inland (Jahresdurchschnitt aus den Quartalsdaten).

³ Arbeitslose bezogen auf die inländischen Erwerbspersonen.

⁴ Entsprechend der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

⁵ Erwerbslose bezogen auf die inländischen Erwerbspersonen.

⁶ Preisindex für die Lebenshaltung aller privater Haushalte.

⁷ Lohnkosten (Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer) in Relation zur Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen).

⁸ In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.

⁹ In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95); Finanzierungssaldo 2000 einschließlich Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunklizenzen (52,3 mrd. Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank und Berechnungen des DIW Berlin; 2001 bis 2003: Schätzung und Prognose des DIW Berlin.

sichtigte die Bundesbank, durch eine dezidiert restriktive Geldpolitik die Einhaltung der Preisstabilität wiederherzustellen.

Die europäische Geldpolitik war bis Mitte des Jahres 2001 darauf angelegt, das aus der Sicht der EZB zu hohe Wachstumstempo zu bremsen und Inflationsgefahren vorzubeugen. Doch war die Geldpolitik im gesamten Zeitraum nicht so restriktiv, dass eine Stagnation im gesamten Euroraum hätte folgen müssen; das gilt erst recht für die monetären Rahmenbedingungen insgesamt, die aufgrund der deutlichen Abwertung des Euro als neutral eingeschätzt wurden. Die Finanzpolitik war 2001 wegen der merklichen Steuerentlastungen in vielen Ländern des Euroraums sogar expansiv. Und schließlich war die Lohnpolitik im Euroraum trotz des Ölpreisschocks vorbildlich stabilitätsgerecht. Die Konjunkturschwäche ist also aus wirtschaftspolitischer Perspektive ein Unfall - mit allerdings fatalen Folgen für Wachstum und Beschäftigung.

Die Ratlosigkeit gegenüber den jüngsten Entwicklungen verlangt nach einer Erforschung der Ursachen. Wie oben schon ausgeführt, sind hier vor allem die kumulativen Wirkungen der negativen Schocks und der synchrone Vertrauensschwund in den USA, in Europa und in Deutschland zu nennen. Ökonometrische Untersuchungen zeigen, dass es die Globalisierung der Stimmungen tatsächlich gibt. Dies ist angesichts der weltweiten Verflechtungen auf den Güter- und Kapitalmärkten auch nur folgerichtig. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn sich die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage durch die Unternehmen auch im Inland entsprechend eintrübt. Ein Vertrauensverlust hat unmittelbare Konsequenzen für das Investitionsverhalten. Schon kurzfristig werden marginale Investitionsprojekte nicht durchgeführt oder aufgeschoben. Auch führt diese Übertragung zu einer Synchronisierung der Investitionszyklen. So lässt sich erklären, warum entgegen den sonstigen konjunkturellen Rahmendaten die Investitionen auch im Euroraum bereits im Frühjahr des vergangenen Jahres geradezu eingebrochen sind. Dies ist ein Phänomen, das so in früheren Zyklen nicht zu beobachten war.

Die Ergebnisse beunruhigen vor allem aus einem Grund. Breiten sich die Impulse in der hier geschilderten Weise aus, führt dies zu überschießenden konjunkturellen Schwankungen. Denn auch wenn die Lage in einer Region binnenwirtschaftlich gesehen durchaus stabil ist, kann sie – wenn sonst nichts geschieht – durch die starke Übertragung von außenwirtschaftlichen Impulsen der geschilderten Art destabilisiert werden.

Die entscheidende Frage ist, ob und wie die Wirtschaftspolitik auf diese veränderten Verhältnisse reagieren soll. Häufig wird die Ansicht vertreten, dass auch in dieser Situation Stetigkeit und nicht Aktionismus gefordert ist. Interpretiert man dies als Empfehlung für eine Politik, die die Erwartungen der Märkte nicht durch Erratik destabilisiert, so ist dies immer richtig. Interpretiert man es jedoch als Festhalten an bestehenden expliziten oder impliziten Regeln, stellt sich die Frage, ob wegen der veränderten Verhältnisse bestehende Regeln nicht obsolet werden können und gerade durch das Festhalten am Überkommenen eine Destabilisierung provoziert

wird. Das gilt insbesondere, wenn die konjunkturelle Stabilität durch außenwirtschaftliche Schocks bedroht wird. Gefordert ist dann ein Mehr an konjunkturpolitischer Flexibilität für alle Politikbereiche.

Die Finanzpolitik muss ihre Konsolidierungsstrategie überdenken. Mit der Revision ihres Stabilitätsprogramms hat die deutsche Bundesregierung zugestanden, dass sie unter den gegenwärtigen Umständen zumindest kurzfristig den bisher verfolgten Konsolidierungspfad verlassen muss. Die jüngsten Haushaltsentwicklungen haben eindringlich gezeigt, wie konjunkturabhängig das Erreichen von Konsolidierungszielen letztlich ist. Wenn nun durch die raschere Übertragung von Impulsen noch stärkere konjunkturelle Schwankungen zu erwarten sind, darf die Konsolidierungsstrategie dies nicht ausblenden. Mithin müssen die Elemente an Gewicht gewinnen, die einen antizyklischen finanzpolitischen Kurs ermöglichen. Ein großes Hindernis für mehr fiskalische Flexibilität ist die schwache Finanzkraft der Kommunen. Sie mindert die Wirksamkeit antizyklischer Maßnahmen des Bundes wie des Vorziehens der Steuerreform. Um dies zu vermeiden muss, die Finanzkraft der Kommunen gesteigert werden.

Auch die Geldpolitik ist gefordert, ihre Strategie im Lichte dieser Entwicklungen zu überdenken. Schließlich kann die Preisstabilität unter den gegenwärtigen Umständen nach der einen wie nach der anderen Seite rasch in Gefahr geraten. Dabei geht es nicht – wie die Forderung nach Stetigkeit nahe legen könnte – um eine striktere, geradezu mechanische Befolgung von Regeln. Die EZB hat jüngst zu Recht darauf hingewiesen, dass dies angesichts der zwangsläufigen Beschränktheit und der Vielfalt von Modellen nicht angemessen ist. Wichtig ist vielmehr, dass die Maßnahmen der EZB noch mehr an der Zukunft orientiert und flexibler sind als bisher. Nur dann lassen sich bei den unvermeidlichen Wirkungsverzögerungen von Änderungen der Leitzinsen Stabilitätsverletzungen in beiden Richtungen schon im Keim bekämpfen. Längeres Abwarten stabilisiert keine Erwartungen, sondern lässt für die Marktteilnehmer das Eintreten einer konjunkturellen Schwäche oder einer Überhitzung immer wahrscheinlicher werden. Zögern destabilisiert also. Untauglich ist somit das Argument, die EZB hätte die Zinsen im Vorjahr deshalb nicht so rasch senken können, weil der aktuelle Preisauftrieb zu hoch gewesen sei. Bei den Preissteigerungen handelte es sich aber, wie auch die EZB konstatierte, im Wesentlichen um Einmaleffekte, die im Laufe des Jahres erwartungsgemäß wieder abklangen. Die Geldpolitik hätte also Spielraum für frühzeitige Zinssenkungen gehabt, um den Abschwung zu mildern. Ein solches Verhalten wäre angesichts des sich ausbreitenden Vertrauensschwundes dringend erforderlich gewesen, gerade um die Erwartungen zu stabilisieren. Nur durch einen deutlich monetären Expansionskurs hätte sich der Abschwung in engeren Grenzen halten lassen.

Unter den gegebenen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ist zu erwarten, dass die wesentlichen Impulse für eine Erholung allein von der stark expansiv ausgerichteten Wirtschaftspolitik in den USA ausgehen werden. Sie haben damit ihren Ausgangspunkt in jenem Wirtschaftsraum,

dessen wirtschaftliche Lage vor allem auf dem Arbeitsmarkt im längerfristigen Vergleich zum Euroraum und Japan noch als günstig zu bezeichnen ist. Das Beschäftigungsziel wird derzeit jedenfalls in den USA trotz der Rezession in weitaus geringerem Maße verfehlt als im Euroraum.

Dem unter diesen Umständen zu erwartenden Aufschwung in Deutschland wird – zunächst jedenfalls – die binnenwirtschaftliche Schubkraft fehlen. Er hat nur solange Bestand, wie die mit ihm verbundenen erheblichen Fehlbeträge im Außenhandel der USA von den Märkten akzeptiert werden. Sollte dies – entgegen den in der Prognose unterstellten Erwartungen – nicht der Fall sein, ist eine drastische Aufwertung des Euro, die den Antriebsmotor Export rasch zum Stillstand bringt, wahrscheinlich. Die hieraus resultierenden Belastungen für den Export könnten das frühzeitige Ende auch dieses Aufschwungs bedeuten.

Vor einem Jahr schrieb das DIW Berlin: „Die kräftige konjunkturelle Expansion hat die schwere Bürde der Arbeitslosigkeit in Deutschland etwas leichter werden lassen. Gleichwohl bleibt die hohe Arbeitslosigkeit die eklatanteste Zielverfehlung der Wirtschaftspolitik. Damit gilt nach wie vor: Die Wirtschaftspolitik muss so ausgerichtet sein, dass sich der begonnene Beschäftigungsaufbau mit hohem Tempo fortsetzt.“ Dieses Plädoyer für eine expansiver ausgerichtete Wirtschaftspolitik, die auf die Binnennachfrage setzt, hat durch den Konjunktureinbruch im vergangenen Jahr an Dringlichkeit gewonnen. Europa und besonders Deutschland sind aber nunmehr erneut im Begriff, allein auf die Karte „Außenwirtschaft“ zu setzen und sich mit einem Wachstum von etwa 2½% für den Euroraum und rund 2% für Deutschland zufrieden zu geben - wieder einmal zu wenig, um die Arbeitslosigkeit wirklich nachhaltig zu reduzieren.

Vielfach wird behauptet, dass der Lohnpolitik in Zeiten der Konjunkturschwäche eine besondere Verantwortung zukommt. Durch maßvolle Lohnabschlüsse, die auch unter Berücksichtigung der Preissteigerungen den Produktivitätsspielraum nicht ausschöpfen, könne sie einen Beitrag zur Überwindung der Rezession leisten. Diese Überlegung läuft auf die Forderung nach flexiblen Nominallöhnen hinaus. Aus der Sicht eines einzelnen Unternehmens sind niedrige Löhne in Zeiten der Krise immer vorteilhaft. Die gesamtwirtschaftliche Perspektive führt jedoch zu anderen Schlussfolgerungen.

Dies lässt sich gerade an dem derzeitigen konjunkturellen Rückschlag aufzeigen, der im Wesentlichen auf einer weltweiten Nachfrageschwäche beruht. Zwar ist der Ölpreisanstieg aus dem Jahre 2000 als ein negativer Angebotsschock zu verstehen, doch wurde dieser im Laufe der ersten Jahreshälfte 2001 vor allem durch die seinerzeit sehr zurückhaltende Lohnpolitik bereits aufgefangen. Er dürfte, sofern die Ölpreise als Folge der Krisenentwicklungen im Nahen Osten nicht nachhaltig steigen, als negativer Impuls für die derzeitige Entwicklung nicht mehr von Belang sein. Wirksam ist aber nach wie vor die Nachfrageschwäche, die für den Euroraum insgesamt sowohl aus dem Kaufkraftverlust infolge des Ölpreisschocks als auch aus dem Einbruch der Weltkonjunktur resultiert.

Deshalb muss die Wirtschaftspolitik im gesamten Euroraum, besonders aber in Deutschland auf eine Stabilisierung der Nachfrageentwicklung ausgerichtet sein.

Unter diesen Umständen kann Lohnzurückhaltung im obigen Sinne zum Bumerang werden. Dies zeigt sich anhand von Überlegungen für eine geschlossene Volkswirtschaft bei Konstanz des Kapitalstocks, der Beschäftigtenzahl, der Produktion und damit der Produktivität. Was geschieht, wenn die Unternehmen die Lohnsätze z.B. um 10% senken und daraufhin, zur Gewinnung von Marktanteilen, die Preise im Durchschnitt z.B. um 5% herabsetzen? Im ersten Schritt sinken die Lohnstückkosten um etwa 5%. Doch ist damit nicht zwangsläufig eine Erhöhung der Gewinnsumme verbunden. Denn diese hängt davon ab, wie sich der mengenmäßige Absatz an Verbrauchsgütern nach der Lohnsenkung entwickelt. Er wird wahrscheinlich fallen. Da in dem Beispiel die nominalen Löhne um 10%, aber die Verbrauchsgüterpreise nur um 5% gesunken sind, ist das Realeinkommen um rund 5% geschrumpft. Erfahrungsgemäß werden die Lohnempfänger ihren realen Verbrauch zunächst weniger stark einschränken. Dies geht dann allerdings zu Lasten ihrer Netto-Geldvermögen, also ihrer kumulierten Ersparnisse. In diesem Falle kann in der Tat die Gewinnsumme der Unternehmen expandieren. Doch angesichts des rückläufigen Mengenabsatzes und der Befürchtung, dass der Abbau der Ersparnisse nur temporär sei, werden die Unternehmen keinerlei Anlass haben, ihre Mehrgewinn in Arbeitsplätze schaffendes Sachkapital zu investieren. Es mag sein, dass Unternehmen die Mehrgewinne zu Rationalisierungsinvestitionen verwenden; doch gerade dies dürfte keine Arbeitsplätze schaffen, sondern per saldo auf Kosten der Beschäftigung und damit der Realeinkommen gehen. Wenn aber die gesamtwirtschaftliche Produktion und die Beschäftigung schrumpfen, kommt man mit Lohnzurückhaltung dem Ziel einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht näher, sondern man entfernt sich von ihm.

Die Nachfragerücke könnte auf den ersten Blick durch das Ausland geschlossen werden, denn durch die Lohnzurückhaltung wird die Konkurrenzfähigkeit gegenüber ausländischen Anbietern verbessert; mittels Marktanteilsgewinnen könnten so die Exporte gesteigert werden. Dies funktioniert aber nur bei kleinen Volkswirtschaften mit einem hohen Grad an Offenheit. Dazu gehört Deutschland nicht. Der Erfolg eines solchen Vorgehens basiert auf der gerade für ein größeres Land auf Dauer unrealistischen Annahme, dass andere Länder dem Beispiel der Lohnzurückhaltung nicht folgen. Ist dies nicht der Fall, geht der Wettbewerbsvorteil nämlich rasch wieder verloren, und der Nachfrageentzug bliebe bestehen. Letztlich ist der Versuch, die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei Nachfrageschwäche durch Lohnzurückhaltungen zu steigern, eine einzelwirtschaftliche Strategie, die gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge ausblendet.

Aus makroökonomischer Perspektive kann von der Lohnpolitik nicht die Überwindung einer nachfragebedingten Konjunkturschwäche eingefordert

werden. Eine solche Schlussfolgerung sollte allerdings nicht als Freibrief für überzogene Lohnerhöhungen verstanden werden. Die Aussage, dass durch mehr Lohn immer mehr Nachfrage entsteht, ist falsch. Lohnerhöhungen, die den aus Produktivitätszuwachs und Zielinflationsrate der Zentralbank gesetzten Spielraum überschreiten, gefährden entweder die Preisstabilität und ziehen Zinserhöhungen nach, oder sie schmälern unmittelbar die Gewinne und trüben damit die wirtschaftliche Situation. Sobald die Lohnsteigerungen die Angebotsbedingungen verschlechtern, können die potentiellen Nachfragessteigerungen, die durch die Lohnerhöhungen entstehen, nicht mehr realisiert werden. Denn auch für die Lohnpolitik gilt, dass sie durch Umverteilung zu ihren Gunsten die Lage erschweren würde. Dann würde auf den negativen Nachfrageschock noch ein negativer Angebotsschock gesetzt – ein Rezept für eine tiefe Rezession. Konjunkturellen Schwankungen wird folglich am besten durch eine rigide Nominallohnentwicklung begegnet, die – sowohl von Unternehmens- als auch von Gewerkschaftsseite – nicht auf Umverteilung zielt.

Zusammenfassung

Die Weltwirtschaft geriet 2001 in eine unerwartete Krise. Dabei war eine Kumulation ungünstiger Einflüsse von erheblicher Bedeutung: Der Ölpreisschock, die restriktive Geldpolitik der Vorjahre und der Zusammenbruch der Rentabilitätserwartungen im IT-Sektor verhinderten die Fortsetzung des kräftigen Aufschwungs aus dem Jahre 2000. Das Wachstum kam im Laufe des folgenden Jahres fast zum Stillstand. Die seit dem Frühjahr 2001 spürbare Konjunkturschwäche verstärkte sich im weiteren Jahresverlauf und zog immer mehr Länder in Mitleidenschaft. Besonders ungünstig wirkte sich aus, dass sich alle maßgeblichen wirtschaftlichen Regionen fast im Gleichschritt in die Krise bewegten. Das Phänomen weltweiter Übertragung von Vertrauen bzw. Misstrauen hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Der Beitrag zieht eine Bilanz der Konjunkturentwicklung im Euroraum, bietet eine Prognose für die deutsche und die europäische Wirtschaft 2002/03 und befasst sich mit den wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Nach Meinung des Autors ist für alle wirtschaftspolitischen Bereiche mehr konjunkturpolitische Flexibilität erforderlich: Im Rahmen der finanzpolitischen Konsolidierungsstrategie sollten Elemente an Gewicht gewinnen, die einen antizyklischen Kurs ermöglichen. Auch die Geldpolitik ist gefordert, ihre Strategie zu überdenken, denn die EZB hätte Spielraum für frühzeitige Zinssenkungen gehabt, um den Abschwung zu mildern. Die Lohnpolitik sollte sich mittelfristig am Spielraum orientieren, der sich aus dem Inflationsziel der EZB und dem jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs ergibt. Das Plädoyer für eine expansiver ausgerichtete Wirtschaftspolitik, die auf die Binnennachfrage setzt, hat durch den Konjunktüreinbruch 2001 für Deutschland und die EU an Dringlichkeit gewonnen.

NEUERSCHEINUNGEN

Moderne Wirtschaftspolitik = Koordinierte Makropolitik Argumente aus den WSI Mitteilungen

Herausgegeben von Eckhard Hein und Achim Truger

388 Seiten, 16,80 €, ISBN 3-89518-383-0

Einer weitverbreiteten Ansicht zufolge beruht Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit auf einem zu stark regulierten Arbeitsmarkt sowie einer „Anspruchsinflation“ an den Staat. Die Beiträge dieses Bandes setzen sich theoretisch wie empirisch mit dieser Position auseinander. Sie zeigen, daß makroökonomische Faktoren für die unterschiedliche Wachstumsdynamik der letzten 10 Jahre in den Industrieländern verantwortlich waren. Auf dieser Grundlage wird für eine koordinierte Makropolitik plädiert, die auf eine Koordination der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik setzt. Der Sammelband gibt insgesamt einen kompakten Überblick über die theoretischen, empirischen und institutionellen Grundlagen einer koordinierten Makropolitik

Joachim Becker

Akkumulation, Regulation, Territorium

Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie

326 Seiten, 36,80 €, ISBN 3-89518-375-X

Becker geht der sehr aktuellen Frage nach dem Verhältnis von Veränderungen des Raumes der Akkumulation und der Regulation nach. Hierbei stellt er zunächst eine Verbindung zu zentraleuropäischen Wurzeln der Regulationstheorie bei Weber, Sombart, Marx, Hilferding und Luxemburg her. Er arbeitet den Wandel der Grundkonzepte in der französischen, aber dann auch internationalen regulationistischen Diskussion auf. Dabei stellt er Diskussionsstränge vor, die bislang im deutschen Sprachraum kaum rezipiert worden sind und macht Vorschläge für eine partielle Reformulierung der Regulationstheorie. Diese beziehen sich speziell auf Staat und Raum

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Die Herausforderung der Wissensgesellschaft

Trügerische versus erfolgversprechende Strategien für
die *e-society*

Gunther Tichy

Die gegenwärtige Gesellschaft wird gerne als Informationsgesellschaft oder gar als Wissensgesellschaft gesehen; daraus wird abgeleitet, dass sie heute ganz anders funktioniert als zu der Zeit, als sie noch als Industriegesellschaft gesehen wurde. In besonderem Maße wird das für das Wirtschaftssystem behauptet: Die kontrastierende Sicht kulminierte im Schlagwort von der *New Economy*, die angeblich durch eine völlig neue Dynamik und andere Gesetzmäßigkeiten gekennzeichnet wäre, demgemäss völlig neue Strategien und Institutionen, neue Leute und neue Verhaltensweisen erfordere. Die jüngste Rezession und die Krise gerade der *New Economy*, haben diesbezüglich zwar eine gewisse Ernüchterung gebracht; dennoch wirken die meisten Analysen, Schlagworte und Vorstellungen dieser Zeit, vor allem aber die Reformvorschläge für Unternehmensführung und Wirtschaftspolitik, fast unvermindert weiter: Alles wäre schneller geworden – daher bedürfe es rascherer Reaktionsmöglichkeiten durch Flexibilisierung und Deregulierung; der Strukturwandel habe sich beschleunigt – daher dürfe man nur noch auf die neuen Branchen setzen; die Konkurrenz sei durch die Globalisierung härter geworden – daher bedürfe es schärfster Rationalisierungsmaßnahmen; alles sei komplexer geworden – daher bedürfe es immer engerer Spezialisierung auf die Bereiche, in denen man zu den drei Weltmarktführern gehören könne; die höhere Komplexität erfordere höhere Qualifikationen – daher müsse die Spreizung der Einkommen zwischen den Qualifikationen zunehmen.

Alle diese Beobachtungen sind zum Teil richtig – wenn auch nur zum Teil; die Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden, sind hingegen fast alle kontraproduktiv, weil zu kurzfristig konzipiert. Im Folgenden soll versucht werden, die Charakteristika der Wissensgesellschaft kurz zu umreißen und den tatsächlich erforderlichen Strategiewechsel zu skizzieren.

1. Die Wissensgesellschaft

Die Entwicklung der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft wurde von zwei Komponenten getrieben: Der Änderung der Produktionsmöglichkeiten beim Übergang zum Hochlohnland und der Akkumulation von Wissen. Erstere ergeben sich aus der differenzierten Struktur der Nachfrage der Bürger wohlhabender Länder wie aus der Arbeitsteilung zwischen besser und weniger entwickelten Volkswirtschaften. Die hohen Arbeitskosten in wohlhabenden Ländern erzwingen die Konzentration der Produktion auf ‚komplizierte‘ Produkte – solche mit hohem Entwicklungsaufwand oder Produktionsprozessen, die hochspezialisierte (und motivierte) Mitarbeiter voraussetzen. Eine solche Produktion erfordert immer weniger materielle Vorprodukte und immer weniger physisches Kapital, hingegen immer mehr Humankapital, immer mehr hochspezialisierte Hand- und Kopfarbeit. Das erforderliche Humankapital steht in diesen Ländern im Allgemeinen aber auch zur Verfügung, weil sie auf eine lange Tradition der Ausbildung zurückblicken und über differenzierte Systeme der Vermittlung von manuellem und formalem Wissen verfügen. Insofern läuft der Prozess des Wandels von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft bereits seit langem. Zu fragen ist allerdings, ob sich Art und Tempo dieser Tendenz zur Wissensgesellschaft in jüngster Zeit geändert, insbesondere beschleunigt hätten.

Zunächst ist festzuhalten, dass die vereinfachenden Schlagworte von der *Wissensexplosion* und der gleichzeitigen *Wissensveralterung* durch Digitalisierung das Wesen einer Wissensgesellschaft falsch verstehen: Sie setzen Informations- und Wissensgesellschaft gleich und übersehen, dass nicht so sehr das zunehmende Wissen als solches, sondern vielmehr die daraus resultierende *Komplexität* das wesentliche – und das problematische – Charakteristikum einer Wissensgesellschaft ist. Was die Digitalisierung gebracht hat, ist nicht so sehr eine Explosion des *Wissens* als vielmehr eine Explosion der *Information*, Folge ihres leichteren Transports und der damit verbundenen leichteren Zugänglichkeit und besseren Verfügbarkeit; tatsächlich haben wir alle mit Informationsüberflutung zu kämpfen und dem daraus unvermeidlicherweise resultierenden Zwang zur zeitaufwändigen Selektion. *Information* als solche hilft zunächst noch wenig, sie enthält bloß strukturierte Daten; in den meisten Fällen wird hingegen *Wissen* benötigt, selektierte, geordnete, also systematisierte und vor allem reflektierte Information. Insofern schafft Digitalisierung zwar die Voraussetzungen für den Erwerb von Wissen, doch behindert sie ihn zugleich, indem die Flut der Information deren Selektion, Ordnung und Reflektion nicht bloß erschwert, sondern von dieser Aufgabe auch ablenkt.

Die moderne Diskussion übersieht gerne, dass die Probleme der Selektion der Information und des Erwerbs von Wissen keineswegs neu sind; da Wissen – im Gegensatz zur Information – im Allgemeinen nicht veraltet, neues Wissen vielmehr auf altem aufbaut, wächst der *Bestand* an Wissen kontinuierlich – schon seit Jahrhunderten.¹ Vielfach wird behauptet,

dass Alexander von Humboldt als letzter das gesamte Wissen seiner Zeit in sich vereinigen konnte; dennoch setzte der Prozess der *Spezialisierung* von Wissen schon viel früher ein. Spätestens in der Zwischenkriegszeit fand er auch Eingang in die wissenschaftliche Terminologie, als Hayek (1937) den Begriff der *Wissensteilung* prägte.² Loasby betonte, dass „[t]he division of knowledge is caused by the division of labour. ... each kind of specialist knowledge develops in a way which is likely to be in some degree peculiar of the institutions of that specialism and produces results which are conditioned by the distinctive features of its development.“³

Das Konzept der Wissensteilung ist für die Komplexität der Wissensgesellschaft insofern konstitutiv, als es auf die Notwendigkeit der Interaktion – modern der Vernetzung – hinweist. Wenn jeder unvermeidlicherweise bloß über einen Teil des Wissens verfügt (und verfügen kann), entsteht ein Zwang zur Zusammenarbeit; Zusammenarbeit wirkt jedoch nicht bloß die üblichen Probleme der Interdisziplinarität (z. B. der unterschiedlichen Denkkategorien und Terminologien) auf, sie erfordert auch die Koordination dieser Zusammenarbeit. Die Komplexität jeder Aufgabe vergrößert sich dadurch ganz erheblich, nicht zuletzt weil Spezialisierung und die durch sie bewirkte Komplexität sich selbst verstärkende Prozesse sind:⁴ Spezialisierung führt zu immer stärkerer Akkumulation von Spezialwissen, damit zu weiterer Wissensteilung (= Spezialisierung), damit zu weiteren Koordinierungserfordernissen usw.

Komplexität darf nicht mit Kompliziertheit verwechselt werden. *Kompliziertheit* ist der Grad der Unterschiedlichkeit der Elemente eines Systems⁵ – Fahrrad fahren ist kompliziert, es lässt sich demgemäß auch nicht durch bloß verbale Erklärung erlernen; *Komplexität* ist die Art und Anzahl der Relationen zwischen den Elementen eines Systems,⁶ ein Überschuss an Optionen – Auto fahren ist keineswegs eine komplexe Aufgabe, das komplizierte System Auto lässt sich mit zwei Pedalen und einem Rad steuern. Komplexität als Überschuss an Optionen, also die Vielzahl der Entwicklungsmöglichkeiten, die komplexe Systeme beinhalten, bedeutet, dass ihre Entwicklung keineswegs eindeutig ist, demgemäß auch nicht mit Sicherheit vorhergesehen und nicht gesteuert, sondern bloß beeinflusst werden kann. In diesem Sinn ist es die *Komplexität* der Wissensgesellschaft, die die Probleme verursacht, vor denen Unternehmen wie Wirtschaftspolitik heute stehen.

Da aus der Akkumulation von Wissen zwangsläufig Wissensteilung (Spezialisierung) und damit steigende Komplexität resultiert, muss sich die Wissensökonomie mit der Frage beschäftigen, wie man mit Komplexität umgeht. In unserer Zeit ist die Bewältigung des Umgangs mit Komplexität insofern besonders aktuell und dringend, als die Komplexität von Wirtschaft und Gesellschaft durch die Verbreitung der Querschnittstechnologie Digitalisierung zusätzlich gesteigert wurde: So gut wie jeder Wissenszweig ist heute, zusätzlich zu seinem Spezialwissen, mit digitalen Aufgaben konfrontiert, die er selbst oder mit Hilfe von Spezialisten lösen muss.

2. Trügerische Strategien für die *e-society*

Die Probleme der schwierigen Prognostizierbarkeit künftiger Entwicklungen sind Unternehmern, Unternehmensberatern wie auch der nationalen und der supranationalen Wirtschaftspolitik durchaus bewusst; sie führen diese allerdings auf andere Ursachen wie Beschleunigung des technischen Fortschritts,⁷ Globalisierung – sprich Konkurrenz der Niedriglohnländer⁸ – oder ähnliches zurück und ziehen demgemäss auch falsche Schlussfolgerungen. Strategisch reagieren Unternehmer wie Wirtschaftspolitik auf die zunehmende Unprognostizierbarkeit künftiger Entwicklungen mit dem Versuch, sich aller Bindungen zu entledigen: durch *Flexibilisierung* und *Deregulierung* wollen sie zusätzliche Freiheitsgrade gewinnen, die es ermöglichen, auf unvorhergesehene Entwicklungen rasch reagieren zu können. Darüber hinaus sollen scharfe Rationalisierungsmaßnahmen, Senkung der Arbeitskosten und stärkere Spreizung der Einkommen zwischen den Qualifikationen einen Kostenvorsprung und Reserven schaffen, die im Notfall eingesetzt werden können. Immer engere Spezialisierung auf die Bereiche, in denen die Firma – oder das Land – zu den drei Weltmarktführern gehören kann,⁹ sowie Konzentration auf die Branchen der *New Economy*, von denen man sich überdurchschnittliches Wachstum verspricht, gehören gleichfalls zu dem Standardkomplex der modernen Strategien. Als Idealbild der Zukunft wird die virtuelle Firma konstruiert und propagiert, die – nur wenig übertrieben – selbst weder Anlagen noch Personal besitzt und nur noch aus einer Idee besteht, die extern – von ad hoc zusammengestellten Spezialistenteams – entwickelt, möglichst in Niedriglohnländern vom jeweiligen Billigstbieter produziert und extern – über selbständige Firmen – vertrieben wird. Doch auch in den überlebenden realen Firmen werde es nach diesen Konzepten nur noch temporäre Beschäftigungsverhältnisse geben, der wechselnde Bedarf an Qualifikationen werde je nach Bedarf temporär zugekauft. Langfristige Beschäftigungsverhältnisse gehörten der Vergangenheit an, und der rasche Wandel der Qualifikationsbedarfe werde dazu führen, dass sich jeder Mensch im Laufe seines Lebens auf mehrere Berufswechsel einstellen müsse.¹⁰

Das alles sind jedoch trügerische Strategien, die auf einem falschen Verständnis von Komplexität beruhen bzw. auf einer falschen Problemanalyse, die steigende Komplexität nicht als die wahre Ursache erkennt. Sie mögen auf kurze Sicht helfen, solange die unvorhergesehenen Ereignisse *nicht* eintreten. Treten sie jedoch ein, stellt sich vielfach heraus, dass die Firma – oder die Volkswirtschaft – zwar für die alten Bedingungen optimiert war, dass sie jedoch keine Kapazitäten und kein Potential hat, sich an die unvorhergesehenen neuen Bedingungen anzupassen. Die Flexibilisierungskonzepte täuschen eine Flexibilität vor, die die Firma gar nicht hat – sie kann sich zwar von alten Bindungen rasch (und billig) frei machen, doch fehlt es ihr an Kompetenz, Neues zu erkennen und entsprechend umzusetzen. Es gilt daher zu fragen, wie es gelingen kann, solche Kompetenz zu erreichen; die Kompetenztheorie der Firma versucht darauf eine Antwort zu geben.

3. Die Kompetenztheorie der Firma (und der Volkswirtschaft)

Die Kompetenztheorie (*capability theory*) sieht die Firma als ein Bündel von firmenspezifischen Kompetenzen; je spezifischer diese Kompetenzen ausgeprägt sind und je besser sie der Marktnachfrage entsprechen, desto konkurrenzfähiger ist die Firma: „The firm is defined by what it knows; its knowledge determines what it can do and how.“¹¹ Diese spezifischen Fähigkeiten muss die Firma als ‚*strategic assets*‘ gezielt in einer Weise aufbauen, die sie in die Lage versetzt, mit der sie konfrontierenden Unsicherheit der Realität zu Rande zu kommen. Was die Firma weiß, ihr Humankapital, mag zum geringen Teil in Patenten und Firmenhandbüchern kodifiziert sein, überwiegend ist es das Wissen ihrer Mitarbeiter, also von Einzelpersonen, und vielfach handelt es sich dabei um ‚*tacit knowledge*‘, Wissen, das nicht ohne weiteres kodifiziert und nur schwer – am ehesten durch persönlichen Kontakt – weitergegeben werden kann. Die Mitarbeiter mit ihrem individuellen Wissen bilden im Rahmen der Organisation der Firma und mit Hilfe komplementärer, vielfach firmenspezifischer Produktionsfaktoren¹² die Kompetenz der Firma in Form eines ‚*competence pool*‘.¹³ Um auf die komplexitätsbedingten Unsicherheiten und Entwicklungsbrüche entsprechend reagieren zu können, muss die Firma – oder auch die Volkswirtschaft – ihre Kompetenzen so aufbauen, dass ihr nicht bloß der *eine* (gegenwärtig verfolgte) Entwicklungspfad offen steht, sondern dass sie im Bedarfsfall auf sinnvolle Alternativen umsteigen kann. „In Menger’s (1871) terms, capabilities provide a reserve when the list of future contingencies cannot be closed: they are a structure of complimentary skills which is oriented towards a particular range of possible futures.“¹⁴

Da das Umsteigen auf alternative Entwicklungspfade natürlich auch eine Form von Flexibilität ist, empfiehlt es sich zwischen negativer und positiver Flexibilität zu unterscheiden: Als *negative Flexibilität* soll die oben erwähnte Freiheit von Bindungen durch längerfristige Arbeits-, Liefer- oder Bezugsverträge verstanden werden; sie ermöglicht es, die Firma jederzeit ohne besondere Kosten aufzulösen.¹⁵ *Positive Flexibilität* hingegen ist die Fähigkeit, neu auftretende Chancen rasch ergreifen zu können. Bei ersterer geht es primär um die kurzfristige Flexibilität der Kostenstruktur; bei letzterer hingegen um die Möglichkeit, flexibel zwischen Alternativen wählen zu können, um die „possibility to move to various second period positions“.¹⁶

Rationalisierung, Flexibilisierung (im Sinne der üblichen Strategien) und enge Spezialisierung entsprechen dem Konzept der negativen Flexibilität: Man optimiert das, was man gerade macht, auf Kosten der positiven Flexibilität, der Anpassungsfähigkeit: Maschinen sind genau auf ihre gegenwärtige Aufgabe zugeschnitten, Reservekapazitäten und Lager werden so gering wie möglich gehalten,¹⁷ Arbeitseinsatz und Beschäftigtenstand werden exakt der jeweiligen Absatzlage angepasst, die Arbeitskräfte wissen und können genau das, was sie für ihre gegenwärtige Tätigkeit benötigen – kein bisschen mehr. Die Entwicklung neuer Produkte und

Verfahren achtet strikt auf die (jeweiligen) Bedürfnisse der Kunden – wozu sich den Kopf über eventuelle künftige Bedürfnisse zerbrechen, wenn die Zukunft ohnedies unklar ist; überdies wüsste der Kunde ohnedies am besten, was er braucht. Käme wirklich etwas völlig Neues, würde man eben Spezialisten dieses neuen Bereichs (am Markt¹⁸) engagieren, das wäre rascher und professioneller als die mühsame Umqualifizierung der eigenen Leute.

Die negativen Flexibilisierungsstrategien übersehen, dass mit ihrer Hilfe firmenspezifische Kompetenz nicht einmal für die Gegenwart, geschweige denn für die Zukunft erarbeitet werden kann. Kurzfristige Arbeitsverträge und eine Politik des *hire and fire* legen den Mitarbeitern nahe, nicht *firmenspezifisches* Humankapital zu erwerben, sondern *allgemein verwendbares*, damit sie bei einer Kündigung rasch wieder einen qualifizierten Arbeitsplatz finden können.¹⁹ Sofern sie dennoch über firmenspezifisches Wissen verfügen, wandert mit jeder Kündigung Wissen des Unternehmens (der Mitarbeiter) zur Konkurrenz ab. Gleichmaßen können durch bloß kurzfristige Zulieferverträge kaum firmenspezifische Komponenten oder Dienstleistungen erworben werden: Auch für Zulieferer ist die Spezialisierung auf die (Sonder-)Bedürfnisse eines einzigen Kunden zu gefährlich, wenn der Vertrag jederzeit gekündigt werden kann. Mangels firmenspezifischer Kompetenz wird eine solche (nur negativ flexible) Firma bloß *me too*-Produkte erzeugen können, und mangels eines kompetenten Teams wird sie bei unvorhergesehenen Ereignissen zwar keine hemmenden Bindungen, aber auch keine Kompetenz haben, auf neue Produkte umzusteigen und/oder in neue Märkte einzudringen.

4. Erfolgversprechende Strategien für zukunftsfähige Unternehmen

Ausgangspunkt für den *strategischen Umgang mit Komplexität* muss eine systemtheoretische Perspektive sein, „a shift of mind – seeing interrelationships rather than linear cause-effect chains, and seeing processes of change rather than snapshots.“²⁰ Die traditionellen Optimierungsstrategien können in einer komplexen Welt mit unsicheren Entwicklungsperspektiven gar nicht sinnvoll konzipiert werden; an ihre Stelle müssen *Überlebensstrategien* treten.²¹ Komplexität und Verflechtung erfordern, dass an die Stelle der Strategie des ‚*planned change*‘ der siebziger Jahre die Strategien des ‚*managed learning*‘ und der Förderung der Kreativität treten. „It’s just not possible any longer to ‚figure it out‘ from the top“; demgemäß ist es unverzichtbar, „to discover how to tap people’s commitment and capacity to learn at all levels.“²² Voraussetzung dafür ist jedoch eine ‚*absorptive capacity*‘ der Firma, die Fähigkeit, neue Ideen nicht bloß zu finden, sondern auch aufzunehmen.

Allerdings: „No one can cope with an unlimited decision space“;²³ es gilt daher, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Prozesse erkennen zu können, welche die künftige Entwicklung bestimmen, entsprechende

Beziehungsnetzwerke aufzubauen und auch abzuschätzen, für welche der zahlreichen, in einem komplexen System denkbaren Pfade sich die Firma speziell vorbereiten sollte. Ausgangspunkt dafür muss eine *Corporate vision* sein, eine Vorstellung über Form, Position und Aufgaben der Firma in der Zukunft. Das widerspricht nicht der grundsätzlichen Unprognostizierbarkeit komplexer Systeme; sie bedeutet keineswegs, dass sich über die künftige Entwicklung gar nichts aussagen lässt. Allerdings kann es sich nicht um *die* deterministische Prognose des einen und einzigen Entwicklungspfads handeln (*forecast*'), sondern um *'foresight'*, um die probabilistische Einschätzung alternativer künftiger Entwicklungen, um *'Zukunftslandkarten'*, in die jederzeit neue Routen eingezeichnet werden können; sie sind als Basis des organisatorischen Lernens der Firma unverzichtbar. Entscheidend sind dabei weniger die unmittelbaren Ergebnisse solcher *'foresight-Übungen'*, als vielmehr das damit verbundene organisatorische Lernen, die systematische Beschäftigung möglichst vieler Mitarbeiter mit unterschiedlichen längerfristigen Entwicklungspotentialen; dadurch bekommt ein breiter Kreis von Betroffenen ein Gefühl für die komplexe Entwicklung, in welche die Firma eingebettet ist, für deren Dynamik und für mögliche Alternativen.

Demgemäß dürfen diese Aufgaben nicht einer *'Zukunfts'-* oder *'Strategieabteilung'* übertragen werden, also Personen, die sich vorwiegend mit den Dingen beschäftigen, die von denen *'an der Front'* zwangsläufig als esoterisch und ineffizient betrachtet werden. Möglichst viele Mitarbeiter müssen in diesen Prozess aktiv eingebunden werden und sich mit ihm identifizieren; für diesen entscheidenden Lernprozess muss die Firma auch entsprechend Zeit und Geld – als Investition in die Zukunft – bereitstellen. Sie muss aber auch die *organisatorischen Voraussetzungen* dafür schaffen, dass sie die entwickelten Konzepte im Ernstfall auch umsetzen kann. Voraussetzungen dafür sind neben der Förderung entsprechender firmenspezifischer Kompetenz vor allem Elastizität, das Zulassen von Parallel- oder Reserve-Systemen, eine entsprechende Diversifizierung, das Erlernen des Umgangs mit Vielfalt und eine bewusste Suche nach Veränderung mit einem längerfristigen Horizont.

Firmenspezifische Kompetenz entsteht, wie erwähnt, aus der Kombination des individuellen Humankapitals der Mitarbeiter mit komplementären firmenspezifischen Produktionsfaktoren innerhalb des Rahmens der Organisation der Firma; sie setzt somit die Bildung *firmenspezifischen* Humankapitals durch die Mitarbeiter voraus. Die Mitarbeiter werden aber bloß dann bereit sein, firmenspezifisches anstelle von allgemein verwertbarem Wissen zu erwerben, wenn sie auf eine längerfristige Bindung an die Firma bauen können. Eine gute Basis für eine solche längerfristige Bindung bildet die duale Ausbildung in der Firma, in der nicht bloß firmenspezifisches Wissen erworben wird, sondern zugleich eine emotionelle Bindung entstehen kann. Auf ihr können gezielte Programme der Weiterbildung aufbauen, die speziell auf die künftige Entwicklungsrichtung des Unternehmens Bedacht nehmen.

Elastizität als Instrument der Komplexitätsbewältigung muss sich sowohl auf die Strategien als auch auf die Struktur der Firma beziehen. Die Strategie muss elastisch sein, damit die Firma auf Schocks rasch und richtig reagieren kann; die Produktionsstruktur muss elastisch sein, damit die Schwäche oder der Ausfall eines Elements entsprechend leicht kompensiert werden kann. Es gilt bewusst in Kauf zu nehmen, dass Elastizität in einem gewissen Gegensatz zu kurzfristiger Effizienz steht: Trotz aller modernen Möglichkeiten der flexiblen Automation arbeitet eine Produktionsanlage, die bloß einen einzigen, bestimmten Autotyp herstellt, effizienter als eine solche, die auf eine Vielfalt von Typen ausgelegt ist. Eine auf Elastizität angelegte Anlage kann jedoch – wie etwa das Beispiel Steyr zeigt – den Ausfall eines Kunden oder die Absatzschwäche eines Modells sehr viel leichter kompensieren.

Neben der Gestaltung der Produktionsstruktur ist der bewusste Einbau von *Redundanz* eine weitere Möglichkeit, Elastizität zu gewinnen.²⁴ In der traditionellen Unternehmenstheorie, die an deterministischen Modellen festhält, ist Redundanz gleichbedeutend mit Ineffizienz: „Alle strukturierenden Regelungen sind danach zu beurteilen, inwieweit sie mit einem Minimum an eingesetzten Gütern (Sachgüter, Arbeits- und Dienstleistungen, etc.) der Aufgabenerfüllung dienen“;²⁵ jedwede Redundanz ist also zu vermeiden. Anders in komplexen Systemen, in denen Redundanz der Information, der Strukturen, der Funktionen oder der Beziehungen die Fehleranfälligkeit verringert und Alternativen eröffnet, wenn unvorhergesehene Ereignisse den zunächst gewählten Weg nicht genügend aussichtsreich erscheinen lassen. Vor allem in Systemen, die aus wenig verlässlichen Teilsystemen bestehen, sichert Redundanz ein hohes Maß an Verlässlichkeit; die Wahrscheinlichkeit eines Fehlers fällt mit zunehmender Redundanz exponentiell.²⁶

Parallel- oder Reserve-Systeme sind eine spezifische Form der Redundanz, die primär der Funktionssicherheit dienen; sie können aber auch zur Überlebenssicherung des Systems eingesetzt werden, etwa in Form von Parallel- oder Doppelentwicklungen: Werden zwei oder mehrere Teams auf dasselbe Problem angesetzt, wirkt nicht bloß die Konkurrenz stimulierend, auch die Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher Ergebnisse ist relativ groß; die Wahlmöglichkeiten des Auftraggebers und die Elastizität steigen und reduzieren das Risiko, dass der Pfad der lokalen Maximierung in einer Sackgasse endet.²⁷

Die Elastizität eines Systems kann aber auch durch laufende Fehlerkontrolle und *Monitoring* erhöht werden, durch Dezentralisierung von Entscheidungen und Prozessen, oder durch *Job rotation*, die Mitarbeiter flexibel verwendbar macht. Gut funktionierende, langfristig konzipierte Netzwerke mit Zulieferern, Vertriebspartnern und Servicefirmen können weitere Komponenten elastischer Reaktion bilden.

Anpassungsfähigkeit, das zweite wichtige Element einer Strategie unter komplexen Umweltbedingungen, steht – wie Redundanz – im Gegensatz zu den meisten betriebswirtschaftlichen Standardstrategien. Anpassungs-

fähigkeit bedeutet Diversifizierung und die Fähigkeit zum Umgang mit Vielfalt bzw. Verschiedenheit; diese schaffen die Voraussetzungen dafür, bei Änderungen des Marktes nicht bloß *eine* Alternative zur Verfügung zu haben, sondern unter mehreren Alternativen wählen zu können. Anpassungsfähigkeit erfordert, dass Redundanz toleriert und Parallelentwicklungen nicht bloß zugelassen, sondern vielmehr forciert werden. Flache Hierarchien, modularer Aufbau der Firma, dezentrale Entscheidungen, lokale Kontrolle und kritische Auswertung der Erfahrungen sowie Förderung der horizontalen Zusammenarbeit sind weitere wichtige organisatorische Voraussetzungen für eine entsprechende Anpassungsfähigkeit der Organisation.

Noch einen Schritt weiter als das eher passive Konzept der Anpassungsfähigkeit geht die *Strategie der bewussten Suche nach Veränderung mit einem längerfristigen Horizont*. Sie hat zwei Komponenten: Zunächst eine bewusste Distanzierung von der jeweils gängigen Praxis: „... one reason adaptation may preclude adaptability is that people remember only those practices that are currently useful. Memory may preclude innovation.”²⁸ Darüber hinaus müssen kooperationsfördernde Institutionen geschaffen werden: „In particular corporate structures and organizational mechanisms must be consciously developed to promote particular ‚sociotechnical alignments‘ and facilitate ‚knowledge integration‘ between specialist divisions inside the firm and between allied companies across different industrial sectors.”²⁹ Veränderung muss aktiv gesucht werden, da bestehende Firmen zumeist in ihrer Normaltätigkeit gefangen sind. Wirklich neue Konzepte, Verfahren oder Produkte kommen in der Regel von neuen Firmen; markante Neuerungen durch bestehende Firmen setzen zumeist negative Schocks mit dramatischen Auswirkungen voraus;³⁰ und selbst dann stammen entscheidend neue Produkte oder Prozesse vielfach nicht aus Eigenentwicklungen der Firma, sondern werden durch Akquisition dynamischer junger Firmen erworben. Um *endogen* änderungsfähig zu sein, also einschneidende Reorganisationsmaßnahmen oder Änderungen der Technologie im Rahmen der bestehenden Firma erfolgreich abwickeln zu können, muss sich das Management vom Konzept der inkrementalen,³¹ primär kundengesteuerten³² Innovation lösen und radikale Innovationen planen, die, statt auf das *heutige* Kundenbedürfnis, auf den *künftigen* Markt abzielen. Um das zu ermöglichen, muss die Firma unkonventionelle Nebenaktivitäten (*„active fringe“*) zulassen – neue Ideen kommen zumeist von außen, durch Kontakte mit Personen aus anderen Branchen, mit anderen Auffassungen und Konzepten.³³ Die Firmen müssen Fähigkeit wie Bereitschaft entwickeln, sich mit den Ideen der unkonventionellen ‚Außen-seiter in der Firma‘ auseinander zusetzen, passende aufzugreifen und umzusetzen. Mit einer strikten Strategie der Konzentration auf die Kernaktivitäten ist das allerdings nicht kompatibel.

5. Erfolgsversprechende Strategien für die *e-society*

Firmen und vor allem Unternehmensberater werden daher lernen müssen, dass negative Flexibilität (im Sinn einer Freiheit von Bindungen) positive Flexibilität (im Sinn der Fähigkeit, neu auftretende Chancen rasch ergreifen zu können), zumindest behindert, wenn nicht überhaupt verhindert. Was aber für die Firmen gilt, gilt in noch viel stärkerem Maße für die Volkswirtschaft. Da Komplexität als Überschuss von Optionen zahlreiche Wege in die Zukunft offen hält, erschwert sie die Orientierung, wenn nicht stabile Institutionen als Orientierungsmaßstab dienen können: „Economies are stabilised by their institutions, not by the perfect flexibility which is often illegitimately associated with a perfectly competitive economy; for if everything is perfectly flexible nothing can be relied on.“³⁴ „Soziale Systeme haben die Funktion der Erfassung und Reduktion von Komplexität. Sie dienen der Vermittlung zwischen der äußersten Komplexität der Welt und der sehr geringen, kaum veränderbaren Fähigkeit der Menschen zur bewussten Erlebnisverarbeitung.“³⁵

Es würde den Rahmen dieses Artikels sprengen, auf die komplexitäts-reduzierende Wirkung sozialer Systeme als solche einzugehen. Man müsste bei der Rechtsordnung und beim Geldsystem beginnen, Unternehmensverfassung (*corporate governance*), Arbeitsverfassung oder Umverteilungssystem diskutieren und intensiv auf die verschiedenen Formen der Regulierung im weitesten Sinn eingehen. Im Zusammenhang mit den hier behandelten Problemen der Wissensgesellschaft und der Firmenkompetenz scheint jedoch ein kurzer Blick auf die Institutionen der berufsspezifischen Aus- und Weiterbildung sowie der Unternehmensbindung unverzichtbar.

Die *berufs- und firmenspezifische Aus- und Weiterbildung* ist gesamtwirtschaftlich relevant, weil der Wohlstand eines Landes von der Effizienz und der Konkurrenzfähigkeit seiner Unternehmen abhängt, die wieder Folge der firmenspezifischen Kompetenzen sind. Allein firmenspezifische Kompetenz ermöglicht die Erzeugung von Spezialitäten mit stabilem Absatz. Firmenspezifische Kompetenz entsteht jedoch aus der Kombination des individuellen Humankapitals der Mitarbeiter mit komplementären firmenspezifischen Produktionsfaktoren innerhalb des Rahmens der Organisation der Firma; sie setzt somit die Bildung *firmenspezifischen* Humankapitals durch die Mitarbeiter voraus. Für die Mitarbeiter selbst ist jedoch allgemeines, firmenunspezifisches Humankapital im Zweifelsfall wertvoller, weil es ihre Mobilität erhöht und sie krisenresistenter macht; mit breitem Wissen können sie die Firma in Problemsituationen leichter verlassen und mit größerer Wahrscheinlichkeit einen qualifizierten Arbeitsplatz finden. Im Allgemeinen kompensieren die Unternehmer diese Tendenz der Arbeitnehmer durch spezifische Anreize zum Erwerb firmenspezifischen Humankapitals.³⁶ Führt zunehmende Komplexität jedoch zu kurzfristigen, primär flexibilisierungsorientierten Unternehmensstrategien, stellen die Marktkräfte eine ausreichende Bildung von firmenspezifischen

schen Humankapital keineswegs mehr sicher. Mangels langfristiger Personalbindung wird nicht bloß die Ausbildung durch die Firmen reduziert, da sich diese Investitionen nicht mehr lohnen; es werden auch die individuellen Anreize zur privaten Aus- und Weiterbildung durch Verunsicherung und kurzfristige Orientierung geschwächt;³⁷ Fachkräftemangel ist die unvermeidliche – und bereits sichtbare – Folge. Über die Verringerung der firmenspezifischen Kompetenzen erschwert das auch den volkswirtschaftlichen Strukturwandel.

Institutionen, welche die mittelfristige Bindung zwischen Firmen und Mitarbeitern fördern, sind daher auch gesamtwirtschaftlich von außerordentlicher Bedeutung. Duale Ausbildung wie firmeninterne Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter können firmenspezifisches Wissen in besonderem Maße vermitteln und eine besonders enge Firmenbindung schaffen. Eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die zu einer Verkürzung der Vertragsdauer in den Unternehmen führt, ist daher weder im wohlverstandenen längerfristigen Interesse der Unternehmer noch im Interesse der Volkswirtschaft. In unseren Tagen gilt das sogar noch stärker als sonst, da die in fast allen europäischen Ländern rasch alternde Bevölkerung zwangsläufig risikoscheuer wird und die Lernfähigkeit mit dem Alter nicht unbedingt zunimmt. Diejenigen Firmen, die sich schon jetzt auf die Änderung der Voraussetzungen einstellen, die Ausbildung ihrer Spezialisten selbst in die Hand nehmen und wieder Instrumente entwickeln, die eine Stammebelegschaft mit firmenspezifischem Wissen aufbauen und längerfristig halten, werden einen nicht unerheblichen Konkurrenzvorsprung erlangen. Und eine Wirtschaftspolitik, die diese Tendenzen vorwegnimmt, bewusst macht und die entsprechenden Rahmenbedingungen schafft, wird zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit und Standortqualität des betreffenden Landes erheblich beitragen.

Anmerkungen

¹ Wir wissen mehr, weil wir auf den Schultern unserer wissenden Vorgänger stehen.

² Der Begriff der Wissensteilung ist insofern aussagekräftiger, als er die unvermeidliche Beschränkung auf Teilwissen, also die negative Begleiterscheinung des Verzichts auf anderes Wissen zum Ausdruck bringt; Spezialisierung hingegen betont den positiven Aspekt des Erwerbs von Spezialwissen.

³ Loasby (1999) 50f.

⁴ „Increasing complexity feeds on itself, generating more complexity in the process.“ (Trisoglio (1995) 8).

⁵ Klaus (1969) 307.

⁶ Ebendort.

⁷ Siehe dazu Tichy (2002a). Dort wird vor allem darauf hingewiesen, dass rascherer technischer Fortschritt die Wachstumsrate der Volkswirtschaft bzw. der totalen Faktorproduktivität steigen lassen müsste. Tatsächlich tendieren beide in den relevanten Zeitperioden jedoch eher zu sinken, was eher für eine Verlangsamung des technischen Fortschritts spricht. Auch übersieht die Diskussion über den angeblich unvergleichbar raschen technischen Fortschritt unserer Zeit, dass das Computerzeitalter inzwischen schon an die 6 Jahrzehnte alt ist: Der erste Computer Zuse Z4 stammt aus dem Jahr 1945, der berühmte ENIAC aus 1946. Verglichen mit der Entwicklung der Eisenbahn in ihren ersten 6 Jahrzeh-

ten (Stephensons Dampflokomotive 1814, funktionsfähiges Netz im Ausmaß von drei Viertel des endgültigen englischen 1875) erscheint das keineswegs besonders kurz.

⁸ Siehe dazu Tichy (2000).

⁹ Das Konzept stammt von B. Henderson, dem Vorsitzenden der Boston Consulting, der ein empirisches ‚Gesetz‘ behauptete, demzufolge in einem Wettbewerbsmarkt stets bloß drei Firmen überlebten. Unbeschadet des Fehlens jedweder empirischen Evidenz für diese Behauptung (betreffend gegenteilige empirische Evidence siehe Ghemawat, Ghadar (2000)) wurde sie zur Basis der Strategie zahlreicher Großunternehmen: Berühmt wurde der diesbezügliche Ausspruch des Generaldirektors von General Electrics J. Welch, derzufolge seine Firma in jedem ihrer Geschäftszweige entweder die Nummer 1 oder 2 sein müsste; der Generaldirektor von Daimler-Chrysler betonte das Ziel seiner Gesellschaft, innerhalb von 3 Jahren zum weltweit größten Autohersteller zu werden, wofür ein oder zwei zusätzliche Akquisitionen von (ausländischen) Produzenten erforderlich wären (Die Presse (15. Jänner 2000)); ähnlich Th. Middelhof, Vorstandsvorsitzender von Bertelsmann. (Die Zeit (9. November 2001) 23).

¹⁰ Solche Konzepte werden nicht bloß von Unternehmensberatern und Unternehmergruppen vertreten, sondern auch von wirtschaftspolitischen Ratgebern, etwa vom Deutschen Sachverständigenrat (2000) 218.

¹¹ Metcalfe, de Liso (1998) 19.

¹² Teece (1987).

¹³ McKelvey (1982).

¹⁴ Loasby (1999) 60.

¹⁵ Sie entspricht weitgehend dem Konzept der ‚contestable markets‘ (Baumol et al. (1988)) bzw. der Flexibilität I von Klein (1984); siehe dazu auch Tichy (2002b).

¹⁶ Jones, Ostroy (1984).

¹⁷ Die ‚Effizienz‘ kann auch gesteigert werden, wenn der Feuerlöscher und die Notapotheke im Betrieb und das Notstromaggregat im Spital wegrationalisiert wird; die Möglichkeit, auf Unvorhergesehenes zu reagieren, wird dadurch allerdings eingeschränkt und die Überlebensfähigkeit u.U. gefährdet.

¹⁸ Offen bleibt dabei zwangsläufig, woher ‚der Markt‘ diese neuen, unvorhergesehenen Kompetenzen nimmt.

¹⁹ Temporäre Verträge können sogar besonders kontraproduktiv wirken, da die temporär Beschäftigten daran interessiert sein werden, gerade diejenigen strategischen Kompetenzen der Firma kennen zu lernen, deren Kenntnis ihre Beschäftigungschancen in Konkurrenzfirmen verbessert.

²⁰ Senge (1990) 73.

²¹ „Imitating the strategy of successfully ... resilient systems, then, may not wring out the last ounce of ‘efficiency’ or attain the acme of specialisation that might be optimal in a surprise-free world. But in a world of uncertainty, imperfect knowledge, and constant change, such ‘efficiency’ strategy wins an even richer price – minimizing unexpected and disastrous consequences which can arise when the causal structure of a real system turns out to be qualitatively different than expected.“ (Lovins, Lovins (1982) 188, zitiert nach Grabherr (o.J.)).

²² Senge (1990) 4.

²³ Loasby (1999) 61.

²⁴ Grabherr (o.J.).

²⁵ Kosiol (1962) 25.

²⁶ Landau (1969) 350.

²⁷ Simon (1983) 66ff.

²⁸ Weick (1979).

²⁹ Collinson, Molina (1998) 77.

³⁰ Cooper, Haltiwanger (1993); Aguirregabiria, Alonso-Borrego (2001).

³¹ Weiterentwicklungen von Produkten, die bloß für die Firma, nicht aber für den Markt neu sind.

³² Damit soll nicht gegen enge Kundenkontakte bei der Innovation argumentiert werden,

sondern bloß dagegen, dass das die einzige Entwicklungsrichtung ist. Fallstudien haben gezeigt, dass die Kunden ihren Markt zumeist recht konservativ einschätzen und an wirklich neuen Produkten zumeist erst interessiert sind, wenn die Konkurrenz solche anbietet (Christensen, Rosenbloom (1995)); siehe dazu auch die Ausführungen über das Nutzerparadoxon in Tichy (2001).

³³ Noteboom (1999).

³⁴ Loasby (1999) 13.

³⁵ Luhmann (1991) 116.

³⁶ Z.B. Kündigungsschutz durch langfristige Verträge, Prämien, Firmenzuschuss für Weiterbildung.

³⁷ Auch Verunsicherung der Mitarbeiter durch häufigen Strategiewechsel der Firma als Folge häufig wechselnder Manager oder Eigentümer macht den Erwerb firmenspezifischen Humankapitals für die Mitarbeiter wenig attraktiv.

Literatur

- Aguirregabiria, V.; Alonso-Borrego, C., Occupational structure, technological innovation, and reorganization of production, in: *Labour Economics* 8 (2001) 43-73.
- Baumol, W. J. et al, Contestable markets and the theory of industry structure (Englewood Cliffs ²1988).
- Christensen, C. M.; Rosenbloom, R. S., Explaining the attacker's advantage: technological paradigms, organizational dynamics, and the value network, in: *Research Policy* 24 (1995) 233-57.
- Collinson, S.; Molina, A., Reorganizing for knowledge integration and constituency building: product development at Sony and Philips, in: Coombs, R., et al. (Hrsg.), *Technological change and organization* (Cheltenham/Northampton, MA, 1998) 76-107.
- Cooper, R.; Haltiwanger, J., The aggregate implications of machine replacement: theory and evidence, in: *American Economic Review* 83 (1993) 360-82.
- Ghemawat, P.; Ghadar, F., The dubious logic of global megamergers, in: *Harvard Business Review* July/August (2000) 65-72.
- Grabherr, G., Zur Ökonomie des Überflusses: Die Bedeutung von Redundanz für die Regionalentwicklung (=Manuskript, Wissenschaftszentrum Berlin o.J.).
- Hayek, F. A., Economics and knowledge, in: *Economica* N.S. 4 (1937) 33-54.
- Jones, R. A.; Ostroy, J. M., Flexibility and uncertainty, in: *Review of Economic Studies* 51 (1984) 13-32.
- Klaus, G., Wörterbuch der Kybernetik (Frankfurt/M 1969).
- Klein, B. H., Prices, wages, and the business cycle: A dynamic theory (New York 1984).
- Kosiol, E., Organisation der Unternehmung (Wiesbaden 1962).
- Landau, M., Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap, in: *Public Administration Review* 29 (1969) 346-58.
- Loasby, B. J., Knowledge, institutions and evolution in economics (London/New York 1999).
- Lovins, A. B.; Lovins, L. H., Brittle power. Energy strategy for national security (Andover 1988).
- Luhmann, N., Soziologie als Theorie der sozialen Systeme, in: *Soziologische Aufklärung* I (Opladen 1991).
- McKelvey, W., *Organizational Systematics* (Berkeley 1982).
- Menger, C., *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* (Wien 1871).
- Metcalfe, St.; de Liso, N., Innovation, capabilities and knowledge: the epistemic connection, in: Coombs R., et al. (Hrsg.), *Technological change and organization* (Cheltenham/Northampton, MA, 1998) 8-27.
- Noteboom, B., Innovation and inter-firm linkages: new implications for policy, in: *Research Policy* 28 (1999) 793-805.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/01 (Stuttgart 2000).
- Senge, P. M., *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization* (New York 1990).

- Simon, H., Reason in human affairs (Oxford 1983).
- Teece, D. J., Capturing value from technological innovation: Integration, strategic patterning and licensing decisions, in: Brooks, H.; Guide, B. R. (Hrsg.), Technological and global industry (Washington, D.C., 1987).
- Tichy, G., Die Globalisierung als Bedrohung der europäischen (Klein)Unternehmen? Ein Plädoyer für eine europäische Wirtschafts- und Unternehmenspolitik, in: Bögenhold, D. (Hrsg.), Kleinere und mittlere Unternehmungen in der Arbeitsmarktforschung. Arbeit und Selbständige im Strukturwandel (Frankfurt am Main 2000) 193-228.
- Tichy, G., Das Nutzer-Paradoxon und seine Bedeutung für die europäische Innovationschwäche. Neue Ansatzpunkte für die Technologiepolitik?, in: Fuchs, W.; Horvath, O. (Hrsg.), Wirtschaftsstandort Österreich. Von der Theorie zur Praxis (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2001) 207-30.
- Tichy, G., Ist Flexibilisierung wirklich unsere einzige Chance? Taktische und strategische Reaktionen auf die ‚New Economy‘, in: Zilian, H. G.; Flecker, J. (Hrsg.), Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik (München und Mering 2002a).
- Tichy, G., Erfordert die Informationsgesellschaft flexiblere Arbeitsmärkte?, erscheint in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik (2002b).
- Trisoglio, A., Complexity: The challenges (=presented at the workshop ‚Risk, Policy and Complexity‘, IIASA, August 1995).
- Weick, K. E., The social psychology of organizing (Reading, MA, 1979).

Zusammenfassung

Informationsgesellschaft und Globalisierung stellen neue Anforderungen an die Kompetenz der Firmen, vor allem weil künftige Entwicklungen unter diesen Bedingungen viel schwerer eingeschätzt werden können. Weithin glauben nicht bloß Firmen und Unternehmensberater, sondern zunehmend auch die nationale und internationale Wirtschaftspolitik, dem durch ‚Flexibilisierung‘, den Verzicht auf längerfristige Bindung der Arbeitskräfte, aber auch der Zulieferverträge, entgegenwirken zu können. Im Rahmen einer ‚Kompetenztheorie der Firma‘ lässt sich jedoch zeigen, dass ‚Flexibilisierung‘ genau das Gegenteil von dem bewirkt, was erhofft wird: Es geht auf diese Weise firmenspezifische Kompetenz verloren, die aus dem bewussten und unbewussten (*tacit*) Wissen der Mitarbeiter und der spezialisierten Zulieferer besteht. Auf unvorhergesehene Entwicklungen kann die ‚flexible‘ Firma zwar *negativ* reagieren – indem sie sich von alten Bindungen durch Kündigung von Mitarbeitern und Verträgen rasch befreit –, mangels firmenspezifischer Kompetenz mangelt es ihr allerdings an *positivem* Handlungsspielraum, sie wird kaum auf neue Produkte und Verfahren umsteigen können. Der Artikel skizziert Elemente erfolgversprechender Firmenstrategien in der Informationsgesellschaft und zeigt, dass diese nicht bloß für das Überleben der Firmen, sondern gleichermaßen für die Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaft unverzichtbar sind.

Medizinisch-technischer Fortschritt und Gesundheitsausgaben

Monika Riedel

1. Ausgangslage

Das Gesundheitswesen gehört zu jenen Sektoren, deren ‚Produktpalette‘ den größten und schnellsten Veränderungen unterliegt. Bereits Anfang der neunziger Jahre hielt Burton Weisbrod (1991) auf S. 523 in der Einleitung zu seiner einflussreichen Arbeit über den Zusammenhang zwischen Krankenversicherung, medizinischem Fortschritt und Gesundheitsausgaben fest: „Almost all of today's armamentarium of disease diagnosis and treatment devices and techniques were unknown 40 years ago. In the case of prescription drugs, for example, about 10% of the 200 largest-selling drugs are new each year, and only 25% of the 200 top-selling drugs in 1972 remained in the group 15 years later.“ Diese Angaben sind bereits gute zehn Jahre alt und beziehen sich auf das amerikanische Gesundheitswesen; dennoch gilt eine ähnliche Tendenz auch für das Gesundheitswesen eines heutigen mittel- oder westeuropäischen Landes. In etlichen Fragen des Gesundheitswesens mag es unangebracht sein, die USA als Maßstab für europäische Länder heranzuziehen, der hohe Bevölkerungsanteil ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz ist hier ein vielzitiertes Beispiel. Im Zusammenhang mit medizinisch-technischem Fortschritt sind die Entwicklungen im US-amerikanischen Gesundheitssystem jedoch aus einer Reihe von Gründen auch für europäische Länder von hoher Relevanz:¹

- Die amerikanische Forschung liefert einen überproportionalen Anteil an der gesamten medizinischen Forschung; überdies ist sie primär auf den heimischen Markt ausgerichtet. Schlechte Chancen, die Forschungsergebnisse am amerikanischen Gesundheitsmarkt verwerten zu können, sind somit ein entscheidendes Hemmnis für die Entwicklung neuer Behandlungs- oder Diagnosemethoden.
- Die führenden MedizinerInnen in Europa wie in Amerika informieren sich über dieselben Fachzeitschriften, unter denen amerikanische Zeitschriften wie das *New England Journal of Medicine* oder das *Journal of the American Medical Association* Spitzenplätze einnehmen; es sind auch dieselben Zeitschriften, in denen internationale Kapazitäten Veröffentlichungen anstreben.

- Wenn neue Medikamente oder Behandlungstechniken entwickelt und einsetzbar sind, ist das Wissen über sie bereits international verfügbar. Im Prinzip sind diese Innovationen dann mit nur wenigen Jahren Verzögerung auch in anderen Ländern anwendbar; Hemmnisse eines Einsatzes sind eher administrativer oder finanzieller Natur, aber kaum technischer Art.

Je größer die Rolle des medizinisch-technischen Fortschritts in einem Segment des Gesundheitssystems ist, umso mehr muss es als globalisiert angesehen werden. Die Globalisierung beschränkt sich hierbei nicht auf die Seite der praktizierenden und forschenden Mediziner und anderer Anbieter am Gesundheitsmarkt, sondern gilt zunehmend auch auf Seiten der nachfragenden Patienten oder Krankenversicherten, die ja ebenfalls Medien wie nicht zuletzt das Internet als Informationsquelle nutzen können. Die Globalisierung betrifft in unmittelbarer Weise nur die Information über gesundheitsrelevante Aspekte; die Erbringung der entsprechenden Leistungen ist, wie in praktisch allen Dienstleistungsbranchen, weitgehend ortsgebunden und unterliegt dem Globalisierungsdruck nur in mittelbarer Weise.² Dennoch ist die Nachfrage informierter, mündiger Patienten und der Ärzte in der Rolle als Sachwalter dieser Patienten durch diese globalisierte Information geprägt. In welcher Weise die verstärkte Nachfrage nach neuesten Medizinprodukten mit der Entwicklung der Gesundheitsausgaben zusammenhängt, diskutiert dieser Aufsatz.

Im nächsten Abschnitt wird die quantitative Bedeutung des medizinischen Fortschritts für die Entwicklung der Gesundheitsausgaben aufgezeigt. Ausgehend von einer Definition des Begriffes Fortschritt im Sinne der ökonomischen Literatur wird im darauf folgenden Abschnitt diskutiert, warum im Gesundheitswesen einzelnen Arten von Innovationen ein anderes Gewicht zukommt als in anderen Wirtschaftsbereichen. Anhand ausgewählter Beispiele³ wird abschließend die Einschätzung untermauert, dass technischer Fortschritt in der Zukunft nicht mehr in gleichem Ausmaß wie in der Vergangenheit Verursacher von Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen sein wird; diese dämpfende Wirkung auf die Steigerung der Gesundheitsausgaben sollte jedoch nicht überschätzt werden.

2. Ursachen für wachsende Gesundheitsausgaben in der Vergangenheit

Der Einsatz des üblichen makroökonomischen Instrumentariums hat einige Hinweise auf die wesentlichsten Bestimmungsgründe für die Entwicklung der Gesundheitsausgaben in der Vergangenheit geliefert. In einer Reihe von Untersuchungen wurden internationale Daten ausgewertet, die mehrere Einflussfaktoren identifizieren konnten: Einkommensänderungen, Preiseffekte, die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und der Gesundheitsleistungen. Der institutionellen Ausgestaltung des Gesundheitssystems und der Altersstruktur der Anspruchsberechtigten wird in diesem Vergleich zumeist nur untergeordnete Bedeutung zugestanden.⁴

Ausgabenwirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts sind ohne größere Probleme berechenbar, wenn eine Beschränkung auf eine bestimmte neue Behandlungs- oder Therapieform erfolgt. Durchschnittliche Ausgaben je behandelter Patient, allfällige Nachbehandlungen und Krankenstandstage sind ebenso näherungsweise eruierbar wie die durchschnittliche Häufigkeit von Komplikationen und daraus erwachsende Ausgaben. Auch in diesen Arbeiten stellt sich allerdings die Frage, inwieweit allfällige Veränderungen in der Behandlungsqualität quantitativ berücksichtigt werden können.⁵ Weit größer wird die Herausforderung, wenn die Wirkung von medizinisch-technischem Fortschritt umfassend, also nicht auf einzelne Anwendungsfelder oder Diagnosen beschränkt, beurteilt werden soll. Diese Problematik der Messung des technischen Fortschritts stellt sich jedoch nicht allein auf dem Gesundheitssektor.

Die Messung von technischem Fortschritt an sich stellt ein Problem dar, das die empirische Wirtschaftsforschung bislang nur sehr unbefriedigend gelöst hat. In der Literatur des Wirtschaftswachstums, wo technischer Fortschritt eine der zentralen Größen darstellt, wird der Wachstumsbeitrag des technischen Fortschritts beispielsweise folgendermaßen gemessen: Die quantifizierbaren Beiträge anderer Faktoren (wie steigende Anzahl und Ausbildung von Arbeitskräften) werden berechnet, und der nicht mehr anderen Größen zurechenbare verbleibende Rest wird kurzerhand zum Wachstumsbeitrag des technischen Fortschritts erklärt.⁶ Auf diese Weise kann jedoch nur ein Bruchteil des beobachteten Ausgabenanstiegs im Gesundheitswesen erklärt werden; der verbleibende unerklärte Rest macht bis zu 50% aus, umfasst aber auch andere, noch nicht in Schätzungen erfassbare Effekte und sollte deshalb nicht zur Gänze als Auswirkung von medizinischem Fortschritt interpretiert werden.

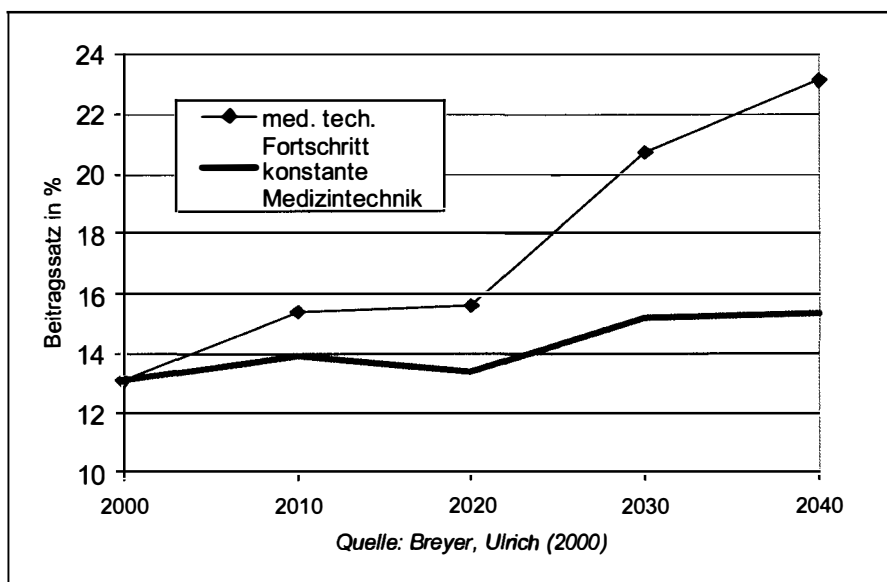
Folgt man der Logik dieses 'Erklärungsansatzes', ergibt sich für die österreichische Vergangenheit eine eindeutige Dominanz technologischer Effekte, relativer Preisänderungen und neuer Produkteinführungen gegenüber etwa der demographischen Komponente, die als einzige Komponente quantifiziert wurde. Während die demographisch bedingten Steigerungen der Gesundheitsausgaben seit den sechziger Jahren bis Mitte der neunziger Jahre nur rund 10% ausmachten, verfünffachten sich die gesamten Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit seit 1970 sogar.⁷

Eine zweite Variante, in empirischen Arbeiten die Wirkungen des technischen Fortschritts quantifizierbar zu machen, besteht in der ökonometrischen Formalisierung des technischen Fortschritts als reinem Zeittrend, wobei je nach Anwendungsfeld und Schätzergebnissen sowohl lineare als auch exponentielle Formulierungen verwendet werden. Diesen Ansatz wählt auch eine Studie für die Modellierung von Produktinnovationen.⁸ Verwendet werden deutsche Daten des Zeitraums 1970-1995. Nach den Ergebnissen der deutschen Studie sind dem medizinisch-technischen Fortschritt je nach Spezifikation der Regressionsgleichung Steigerungen von 0,8 bis 1,6% der Gesundheitsausgaben pro Kopf und Jahr zurechenbar. Einer Steigerung des Anteils der Altersgruppe 65+ um einen Prozent-

punkt misst das Schätzergebnis hingegen nur Ausgabensteigerungen in Höhe von 8% bei.

Die geschätzten Regressionsergebnisse wurden sodann für eine Projektion der Entwicklung des Beitragssatzes zur deutschen Krankenversicherung herangezogen. Zur Illustration der Ausgabenwirksamkeit des medizin-technischen Fortschritts wurden zwei Projektionen gegenübergestellt: In einer Variante wurde der Effekt des technischen Fortschritts pro Jahr gemäß Regressionsergebnis berücksichtigt, in einer anderen Variante hingegen wurden lediglich die anderen Effekte wie etwa demographische Verschiebungen einbezogen. Verglichen mit den projizierten Wirkungen der anderen Faktoren, kommt dem technischen Fortschritt durchaus dominierende Bedeutung zu, vgl. Abbildung 1.

Abbildung 1: Projektion des Beitragssatzes zur Krankenversicherung, Deutschland



Bei Berücksichtigung des Fortschritts steigt der Beitragssatz von durchschnittlich 13,1% (2000) auf 15,6% (2020) und weiter 23,1% (2040), bei konstant gehaltener Medizintechnik hingegen lediglich auf 13,4% (2020) bzw. 15,3% (2040). Anders betrachtet: Die Projektion ergibt durch medizin-technischen Fortschritt schon in den nächsten zehn Jahren einen gleich starken Anstieg des Beitragssatzes zur deutschen Krankenversicherung wie durch die demographische Entwicklung in den nächsten vierzig Jahren. Diese Ergebnisse beruhen jedoch auf der Annahme, dass medizin-technischer Fortschritt in Zukunft in gleichem Maße ausgabensteigernd wirkt und wirken kann, wie es in den letzten 25 Jahren der Fall gewesen ist. Es ist davon auszugehen, dass diese Ergebnisse in ähnlicher Art auf Österreich übertragbar sind. Das österreichische Gesundheits-

system wird zwar in geringerem Ausmaß durch Beiträge zur sozialen Krankenversicherung finanziert als das deutsche, kommt daher mit niedrigeren Beitragssätzen aus und beansprucht statt dessen einen größeren Teil des Steueraufkommens (über die Spitalsfinanzierung). Die Bevölkerungsstruktur und der globalisierte medizinische Fortschritt werden aber beide Länder in sehr ähnlicher Weise betreffen.

In den oben genannten Arbeiten wurde lediglich der Versuch unternommen, die Bedeutung des technischen Fortschritts für die Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen zu quantifizieren. Ein Bezug zwischen Ausgaben für technischen Fortschritt und den dadurch erzielten Ergebnissen wie einer Verringerung der Mortalität wurde darin nicht hergestellt. Diesem Aspekt widmen sich Cutler und Richardson (1999). Nach der von ihnen favorisierten Schätzvariante müssten nur 30% des Anstiegs an Gesundheitskapital in den vergangenen vierzig Jahren durch Behandlungsverbesserungen aufgrund medizinischen Fortschritts verursacht sein, um deren Kosten zu rechtfertigen. Sie stellen zwar nicht die Sinnhaftigkeit von medizinischer Forschung bzw. verbesserter Medizintechnologie an sich in Frage, bezweifeln allerdings, dass die Verteilung der Ausgaben auf verschiedene Technologien optimal ist. In eine ähnliche Kerbe schlug McClellan (1996) bereits in Bezug auf die Behandlung von akutem Myokardinfarkt. Seine Berechnungen ergaben zwar nicht die erwarteten sinkenden Erträge auf den Einsatz von technologischen Behandlungsverbesserungen, er konzidierte aber das niedrige Niveau dieser Erträge und vermutete daran anschließend einen zu hohen Einsatz neuer Technologien in diesem Bereich.

3. Das Wechselspiel zwischen Krankenversicherung und innovativer Medizin

Neue Technologien gelten als technischer Fortschritt im ökonomischen Sinn, wenn sie das Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis unter Anwendung von neuem Wissen verbessern.

Tabelle 1: Arten von technischem Fortschritt

Mitteleinsatz Ergebnis	verkleinert	unverändert	vergrößert
verbessert	A	B	C
unverändert	D	E	–
verschlechtert	F	–	–

Quelle: Gäfgen (1990)

Nach Tabelle 1 sind nur Neuerungen des Typs A, B und D eindeutig als technischer Fortschritt zu bezeichnen.⁹ Bei Fall C und F ist keine allgemeingültige Aussage möglich; es müssen die Verbesserungen des Ergebnisses und die Steigerung der notwendigen Ressourcen zur Herstellung gegen-

einander abgewogen werden. Gerade Fälle der Gruppe C, also die Kombination von verbesserten Behandlungs- oder Diagnoseergebnissen mit steigenden Ausgaben, sind im medizinischen Bereich jedoch sehr häufig. In welchem Ausmaß die Entwicklungsanstrengungen (und die damit verbundenen finanziellen Mittel) in Richtung Verkleinerung des Ressourceneinsatzes oder in Richtung Vergrößerung/Verbesserung des Ergebnisses gelenkt werden, erfolgt bei den meisten Produkten über den Markt. Dort treffen Nachfrage, also die in Geldeinheiten ausgedrückte, aggregierte Zahlungsbereitschaft für dieses Produkt, und Angebot gemäß herrschender Produktionstechnologie und Wettbewerbssituation aufeinander, und aus ihrem Zusammenspiel entscheidet sich, zu welchen Preisen dann tatsächlich welche Mengen umgesetzt werden. Dieser Marktmechanismus bestimmt nicht nur die aktuellen Umsatzmengen, sondern liefert auch die Signale, die für die Weiterentwicklung des Produktes ausschlaggebend sind. Es liegt eine Reihe von Gründen vor, warum bei Gesundheitsgütern dieser Marktmechanismus ausgeschaltet ist:¹⁰

- *Weitreichende Versicherungspflicht* entbindet die Nachfrager von der Verpflichtung, direkt für die in Anspruch genommenen Mengen in vollem Umfang finanziell aufkommen zu müssen, gewährleistet aber, dass im Bedarfsfall Zugang zu den Gesundheitsleistungen gegeben ist.
- Im Extremfall muss zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Leistung bzw. mit direktem Bezug zur Inanspruchnahme überhaupt keine Zahlung geleistet werden; für den Patienten/Versicherten betragen die *Grenzkosten null*.
- In großem Umfang gibt es *Preisregulierung*, d.h. es entscheidet eben nicht der Markt, sondern ein Verhandlungsprozess oder ein zentraler Planer, wie hoch der Preis für ein Gut ist und wie hoher Forschungsinput für interessierte Anbieter damit lohnend sein kann.
- In großem Umfang gibt es *Produktregulierung*, insbesondere in Bezug auf Produktqualitäten: Da im Gesundheitswesen Informationsasymmetrien vorliegen, ist der Staat als wohlwollender Planer darauf bedacht, durch entsprechende Regelungen dafür zu sorgen, dass eine hohe Produktqualität garantiert ist, auf die ein uninformierter, oft wohl auch kurzfristig denkender Konsument weniger Wert legen würde oder könnte.
- Zumeist erfolgt die *Kapazitätsplanung* im Bereich der Krankenanstalten auf staatlicher Ebene, in Österreich wie in einigen anderen Ländern zusätzlich auch die Planung von medizinisch-technischen Großgeräten.

4. Medizin-technischer Fortschritt wirkt nicht wie technischer Fortschritt in anderen Wirtschaftsbereichen

4.1 Produktinnovation versus Prozessinnovation im Gesundheitswesen

In den meisten Wirtschaftsbereichen führt der herrschende Konkurrenzdruck zum steten Bestreben der Unternehmen, einerseits Produktionsprozesse effizienter zu gestalten, um Wettbewerbsvorteile zu erzielen, und andererseits neue Produkte zu entwickeln, um größere Marktanteile zu gewinnen oder sogar neue Märkte zu schaffen. Ersteres ermöglicht somit als Prozessinnovation die Produktion eines – auch qualitativ – gleichbleibenden Produktes zu niedrigeren Kosten. Letzteres, die Produktinnovation, ist in der Regel zwar mit höheren Produktionskosten verbunden als frühere Produktgenerationen, führt aber zu Produkten mit anderen Eigenschaften, z.B. bei einem Medikament zu weniger Nebenwirkungen oder einer angenehmeren Darreichungsform, oder stellt sogar eine Behandlungs- oder Diagnosemöglichkeit dar, die zuvor gar nicht gegeben war.

Innovationen im Gesundheitsbereich weisen Besonderheiten gegenüber Innovationen in anderen Wirtschaftsbereichen auf: Anreize bestehen weit stärker für die Entwicklung von Produktinnovationen, und nur sehr beschränkt für Prozessinnovationen.¹¹ Daher wirkt medizin-technischer Fortschritt im Gegensatz zu anderen Sparten des technischen Fortschritts nur in einem kleineren Teil der Fälle ausgabensenkend. Die Ursachen sind sowohl auf Anbieter- als auch auf Nachfragerseite zu finden, oder anders formuliert, liegen für alle drei betroffenen Personengruppen Interessen an Produktinnovationen vor, jedoch kaum unmittelbar wirkende, ausgeprägte Interessen für Prozessinnovationen:

- Die *Versicherten/Patienten* haben nur ein geringes Interesse an der Entwicklung von preisgünstigeren Behandlungs- oder Therapieformen, da sie – scheinbar – nicht monetär durch teure Therapie betroffen sind; die meisten Gesundheitsleistungen werden ja nicht vom ‚Konsumenten‘ direkt bezahlt, sondern über eine Krankenversicherung. Die Entwicklung effektiverer und angenehmerer Diagnose- oder Therapieformen hingegen wird unabhängig von den Kosten präferiert, da der Nutzen unmittelbar empfunden wird. Haben die Versicherten die Wahlmöglichkeit zwischen Krankenversicherungen, kann dieser Mechanismus bei entsprechender Zahlungsbereitschaft an Gewicht gewinnen. Für die Lenkung der Forschungsinteressen in Richtung Produktinnovationen ist hier bereits eine kritische Masse an zahlungsbereiten Versicherten ausreichend, selbst wenn andere Versicherte niedrigere Versicherungsprämien kombiniert mit geringerem Einsatz neuer, teurer Technik wählen.
- Auch scheint der Ehrgeiz altruistischer, *forschender MedizinerInnen* stärker vom Bedürfnis getrieben zu sein, Lücken im Spektrum der bisher behandelbaren bzw. diagnostizierbaren Leiden zu schließen, als vom Wunsch, die Ausgaben von Spitälern oder Krankenversicherungen zu

verringern. Unterstützt wird diese Tendenz auch von Image- und Reputationsgründen.

- *Manager* von Krankenanstalten als den Institutionen, in denen ein großer Teil der medizinischen Forschung durchgeführt und in weiterer Folge angewandt wird, dürften noch das größte Interesse an (tendenziell kostensenkenden) Prozessinnovationen aufweisen. Eine Rolle spielt jedoch auch das System der Krankenanstaltenfinanzierung: Werden Kostenersparnisse im Zuge der Preis- oder Tarifverhandlungen ‚wegverhandelt‘, wird dies die Anreize mindern, entsprechende Anstrengungen zu unternehmen. In dem Ausmaß, wie diese Häuser im Wettbewerb zu anderen Krankenanstalten stehen und die Verfügbarkeit neuester Behandlungsmöglichkeiten als Wettbewerbsparameter gesehen wird, ist auch hier ein ausgeprägtes Interesse an Produktinnovationen zu erkennen. Darüber hinaus könnten auch im Krankenanstaltenmanagement aus altruistischen oder Reputationsgründen Produktinnovationen favorisiert werden, umso mehr, wenn MedizinerInnen diese Positionen innehaben.

4.2 Substitution versus zusätzliche Leistungen

Erfolgreiche Produktinnovationen im herkömmlichen Wirtschaftsleben stellen nach einer Übergangsphase häufig Substitute für ältere Produktvarianten dar. So hat beispielsweise in der Unterhaltungselektronik die Entwicklung der Audio-CD praktisch die Langspielplatten verdrängt. Derartige Substitution findet im Bereich medizin-technischer Forschung zwar sehr wohl statt – das in der Einleitung erwähnte Zitat belegt dies eindrucksvoll –, insbesondere im Bereich der Diagnostik werden neu entwickelte Verfahren jedoch häufig zusätzlich zu den bestehenden eingesetzt, ohne diese zu verdrängen. Häufig wird hier die bildgebende Diagnostik als Beispiel verwendet: Obwohl inzwischen Computer- und Magnetresonanztomografen zur Verfügung stehen, finden die wesentlich länger bekannten Röntgen- und Ultraschallbilder nach wie vor Verwendung. Ausgabensteigerungen können somit über zwei Kanäle bzw. über eine Mengen- und eine Preiskomponente gleichzeitig erfolgen: Neue Diagnosemethoden werden zusätzlich zu den herkömmlichen angewandt und sind in der Regel teurer als die bisher üblichen, nicht nur da sie zusätzliche Investitionen verlangen, sondern oft auch im laufenden Betrieb.

Ein ähnliches Argument gilt auch, wenn bisher nicht behandelbare Leiden durch die Entwicklung einer neuen Therapieform behandelbar werden. Produktinnovationen ermöglichen nun Behandlungen oder sogar Heilungen, die vorher nicht möglich waren. Auf individueller Ebene bedeutet das für etliche Betroffene nicht nur eine Verbesserung der Lebensqualität, sondern auch eine Verlängerung des Lebens an sich. Für die gesamten Gesundheitsausgaben hingegen bedeutet es, das nunmehr ‚neue Kostenfaktoren‘ entstehen, da ja vor Entwicklung der neuen Behandlung keine Kosten dafür anfielen.

4.3 *High-Tech-Innovation* versus *Low-Tech-Innovation* oder Innovation versus Diffusion als ausgabentreibendes Element

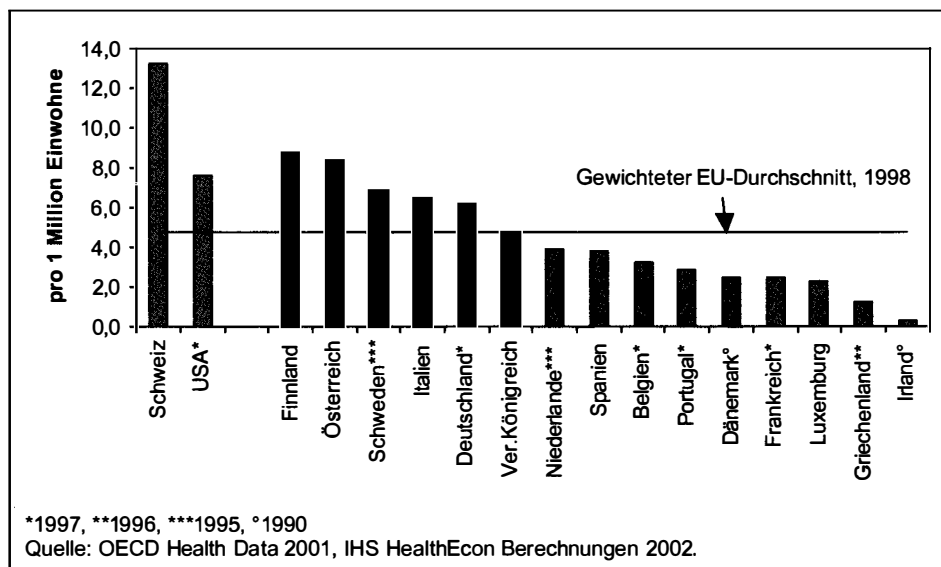
Der Rolle des medizinischen-technischen Fortschritts bei der Behandlung von Herzkrankheiten und den damit zusammenhängenden Ausgaben widmet sich ein umfangreiches Forschungsprojekt, aus dem bereits zahlreiche Ergebnisse vorliegen.¹² Im Zuge dieses Projekts wird meist zwischen *High-Tech-* und *Low-Tech-Innovationen* unterschieden, obwohl nicht immer eine solche Zuordnung getroffen werden kann: *High-Tech-Innovationen* werden als jene Innovationen definiert, die hohe Fixkosten aufweisen, da beispielsweise Geräte und Behandlungsinfrastruktur angeschafft werden müssen und Personal ausgebildet und eingeschult werden muss. Diese Fixkosten sind nicht nur einmalige Errichtungskosten (Anschaffung eines Gerätes), sondern sind notwendig, um die Behandlungsinfrastruktur zu erhalten. Im Zuge ihres gewöhnlichen Einsatzes verursachen *High-Tech-Interventionen* dann nur noch geringe Grenzkosten (z.B. Herzkatheter). Bei *Low-Tech-Innovationen* hingegen sind fixe und marginale Kosten vergleichsweise gering, im Prinzip könnten sie in praktisch jedem Spital oder sogar bei jedem Arzt zum Einsatz kommen.¹³

In der Untersuchung stellt sich heraus, dass diejenigen *High-Tech-Innovationen*, die maßgeblich zum Ausgabenanstieg beitrugen, in der Regel nicht 'neu' waren. Bis eine technologische Neuerung ausreichend weit verbreitet ist, um die gesamten Ausgaben für Gesundheit oder die Ergebnisse des Gesundheitswesens spürbar zu beeinflussen, vergeht in der Regel viel Zeit, zehn Jahre sind keine Seltenheit. Es scheint eher die Diffusion denn die Innovation selbst zu sein, die für die Ausgabenentwicklung eine Rolle spielt. Ein ähnlicher Zusammenhang konnte für *Low-Tech-Innovationen* hingegen nicht festgestellt werden.¹⁴

4.3.1 Exkurs: Diffusion von Medizintechnik in Österreich

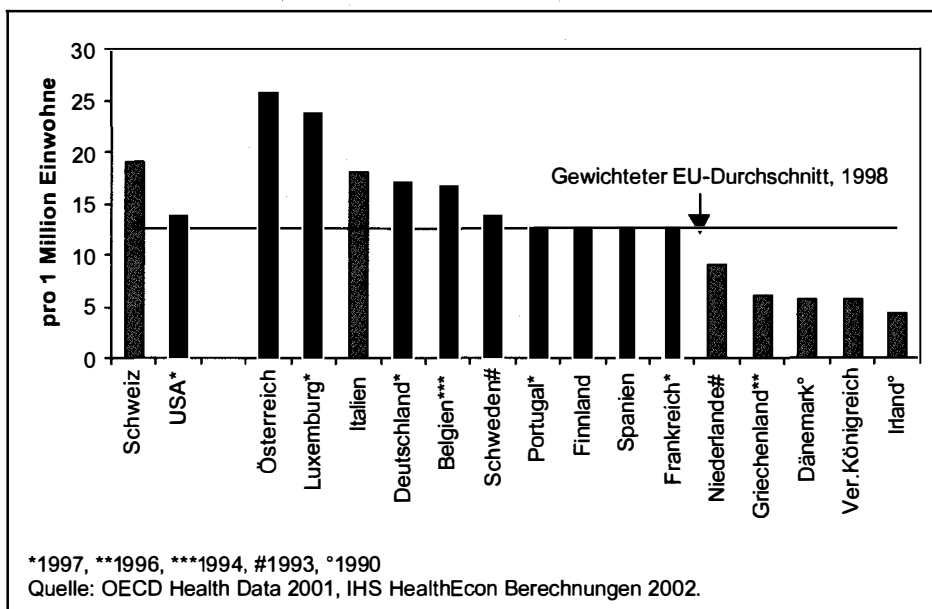
Leider liegen nur für einige wenige medizinische Großgeräte internationale Vergleichszahlen vor, um die Verbreitung in Österreich einem internationalen Vergleich stellen zu können. Hierzu zählen Magnetresonanztomografen (MRI und CT), an denen gemessen sich die Versorgung im europäischen Vergleich als überdurchschnittlich, wenn nicht sogar als großzügig darstellt.¹⁵ Bei der Anzahl der MRIs belegt Österreich mit 8,4 Einheiten pro 1 Million Einwohner EU-weit einen Spitzenplatz und wird nur von Finnland (8,7) übertroffen (vgl. Abbildung 2). Bei der Anzahl der CTs sieht die österreichische Position 1998 ganz ähnlich wie bei den MRI-Einheiten aus (vgl. Abbildung 3): Österreich liegt mit 25,7 Einheiten pro 1 Million Einwohner an der Spitze, knapp vor Luxemburg (23,8) und bereits mit größerem Abstand zu Italien (18), Deutschland (17,1) oder Belgien (16,7).

Unter dem Aspekt, dass die Diffusion von Medizintechnologie maßgeblich für ihre Wirkung auf die Gesundheitsausgaben sein kann, ist die hohe

Abbildung 2: Magnetresonanztomografen je Million Einwohner

Dichte von bildgebenden Diagnoseinstrumenten in Österreich von Interesse. Dem Einsatz von MRIs widmet die einschlägige Literatur hier verstärktes Augenmerk, da diese Geräte besonders ausgabenintensiv sind. Zum Teil liegt dies daran, dass im Falle der MRI zusätzlich zum Kaufpreis der Geräte häufig auch bauliche Anpassungen zu berücksichtigen sind (z.B. für Strahlenschutz). Für die USA vorliegende Werte gehen von mindestens einer Million US-\$ Anschaffungskosten pro MRI-Einheit sowie von fast einer halben Million US-\$ jährlicher Betriebskosten für eine Anlage aus, die rund 2.500 mal pro Jahr eingesetzt wird.¹⁶ Unterstellt man, dass Betriebskosten in ähnlicher Höhe auch in Österreich anfallen, beträgt das jährliche Kostenvolumen für den Betrieb der laut Österreichischem Großgeräteplan vorhandenen 88 MRI-Einheiten ungefähr US-\$ 44 Mio.; das entspricht etwa drei Prozent der österreichischen Gesundheitsausgaben bzw. 6 Prozent der Krankenhauskosten. Diese Kostenschätzung dürfte für Österreich aufgrund der nicht ganz aktuellen Kostendaten etwas zu hoch gegriffen sein. Gehen wir davon aus, dass auch bei Anwendungen im medizinischen Bereich sinkender Grenznutzen vorliegt, stellt sich die Frage, ob nicht ein Teil dieser Mittel in anderen Bereichen des Gesundheitswesens nutzbringender verwendet werden könnte. Unterstützt wird diese Skepsis durch die Beobachtung, dass Österreich in anderen Bereichen der Medizintechnologie im EU-Vergleich weniger gut ausgestattet ist.

Eine von EUROSTAT zusammengestellte Übersicht über die Ausstattung mit Medizintechnologie in EU- und anderen entwickelten Ländern berücksichtigt außer CTs und MRIs noch weitere Einrichtungen, wenn auch mit lückenhafteren Daten.¹⁷ Bei Stoßwellenlithotriptern beispielsweise liegen

Abbildung 3: Computertomografen je Million Einwohner

die Werte von sechs der 14 ausgewiesenen Ländern klar unter dem österreichischen, vier klar darüber. Bei der Verfügbarkeit von Strahlentherapie-ausrüstung hingegen nimmt Österreich genau den mittleren Platz der elf ausgewiesenen Länder ein und liegt mit 3,7 Einheiten je Million Einwohner nicht nur klar hinter den beiden ‚Ausreißern‘ Finnland und Island (über 14), sondern auch deutlich hinter Belgien (6,5) und Deutschland (4,6).¹⁸ Bei den ausgewiesenen Werten für die Verfügbarkeit von Hämodialyse-Stationen nimmt Österreich mit merklichem Abstand den letzten Platz ein, hinter Portugal, Frankreich, Italien und Griechenland. Eine derart eingeschränkte Auswahl der Vergleichsländer ist zwar einer umfassenden Beurteilung der österreichischen Position bezüglich Hämodialyse hinderlich. Dennoch führt die Zusammenfassung der vorliegenden internationalen Evidenz über verschiedene medizin-technische Indikatoren zu dem Schluss, dass die Einschätzung einer großzügigen Versorgung Österreichs mit Medizintechnologie etwas relativiert werden muss, wenn außer MRIs und CTs noch weitere Indikatoren herangezogen werden.

4.4 Multimorbidität

Eine weitere Quelle für Ausgabensteigerung durch Medizintechnologie wird einem Anstieg der Multimorbidität zugeschrieben. Krämer (1993) fasst diese Wirkung plakativ in etwa folgendermaßen zusammen: Die Menschen werden immer kränker – nicht weil die Medizin schlecht oder unfähig ist, sondern weil sie so gut ist. Der Fortschritt ermöglicht das Überleben von

Patienten, die früher verstorben wären, sodass weitere und unter Umständen teurere, z.B. chronische Krankheiten eintreten können. Hatten Diabetes-Patienten früher nur eine relativ kurze Lebenserwartung, kann heute durch die regelmäßige Insulingabe durchaus ein hohes Alter erreicht werden. Bei Eintritt zusätzlicher Krankheiten oder Verletzungen ist die Behandlung jedoch aufwändiger als bei Diabetes-freien Patienten. Als Folge steigt die Multimorbidität innerhalb einzelner älterer Altersgruppen mit fortschreitenden medizinischen Erfolgen. Dieses Phänomen wird gelegentlich auch als das Sisyphus-Syndrom beschrieben.¹⁹

5. Ausblick

Es ist zwar nicht auszuschließen, aber unwahrscheinlich, dass medizinisch-technischer Fortschritt in der Zukunft in ähnlichem Ausmaß wie in der Vergangenheit die Gesundheitsausgaben ansteigen lassen wird. In praktisch allen entwickelten Ländern, die ja gleichzeitig die wesentlichsten Länder für medizin-technische Forschung sind, zeichnen sich zunehmend Bemühungen ab, die Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen zu dämpfen. Dieses Bemühen war in der Vergangenheit in weit geringerem Ausmaß vorhanden. Daher ist zu erwarten, dass die Gesundheitspolitik stärkeres Augenmerk auf die Preisentwicklung im Gesundheitswesen legen wird als bisher. Gleichzeitig können die verstärkten *Cost Containment*-Bemühungen Anreize für mehr Prozessinnovationen schaffen.

Aus der Perspektive einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie Österreich ist es wichtig, dass diese Tendenzen international sind, da ja die medizinische Forschung international vernetzt ist und der größte Teil der zur Anwendung kommenden Forschungsergebnisse von Forschung und Entwicklung im Ausland abhängt. Wegen der Dominanz der USA im Bereich der medizinischen Forschung ist es wichtig, dass auch und gerade dort bereits erste derartige Tendenzen spürbar sind, nicht zuletzt im Rahmen der sogenannten *Managed Care Revolution*. Auch die Tatsache, dass die Wachstumsrate der amerikanischen Gesundheitsausgaben in den neunziger Jahren eingedämmt werden konnte, wird von einigen Forschern als Resultat der Verbreitung von *Managed Care* gesehen, wenn auch noch nicht klar ist, ob dies einen Einmaleffekt oder eine nachhaltige Reduktion der Wachstumsrate darstellt.²⁰

Parallel zur Verlangsamung der Wachstumsrate der Gesundheitsausgaben in den USA Mitte der neunziger Jahre wurden *Managed Care*-Formen zur vorherrschenden Versicherungsform für praktisch alle Nicht-Alten. Die erzielten Ausgabenreduktionen bzw. die eingedämmten Wachstumsraten dürften in weit stärkerem Maße auf reduzierte Preise als auf reduzierte Mengen oder Qualitäten zurückzuführen sein. Zu dieser Aussage kommt eine Untersuchung der Behandlung akuter Herzkrankheiten im Bundesstaat Massachusetts.²¹ Diese Untersuchung ist allerdings auf nur einen Diagnosebereich eingeschränkt und somit schwer zu verallgemeinern. Die gefundenen Einsparpotenziale durch *Managed Care* beruhen im Wesent-

lichen auf dem Reduzieren der Produzentenrenten bei der Behandlung von Herzkrankheiten, die ja als ‚*profit centers*‘ gelten. Dies legt einerseits nahe, dass die Einsparpotenziale im gesamten Gesundheitssektor relativ niedriger sein müssten als im Bereich Herz. Andererseits ist zu hinterfragen, ob diese Renten nicht andere Bereiche quersubventioniert haben, wo dann in Zukunft höhere Ausgaben oder niedrigere Qualität zu erwarten wären, wenn dort ähnlicher Kostendruck ausgeübt wird, oder ob dies nicht stärkeren Anreiz für Forschung in Prozessinnovationen bietet. Diese Fragen werden in der genannten Untersuchung jedoch nicht gestellt.

Statt stärkerer Bemühungen im Bereich der Prozessinnovationen kann gesteigerter Kostendruck jedoch auch gegenteilig wirken, nämlich in Form von generell reduzierter Forschungstätigkeit. Es liegen die ersten Belege vor, dass die stärkere Verbreitung von *Managed Care* die Ressourcen für medizinische Forschung reduziert.²² Es wurde festgestellt, dass medizinische Fakultäten in Gebieten mit höherem HMO-Anteil im Zeitraum 1985-1994 weniger öffentliche Forschungsmittel gewinnen konnten. Dieser Umstand wurde in Verbindung damit gesehen, dass Forschungsförderungen ja nur einen Teil der tatsächlichen Forschungskosten abdecken und verstärkter Einsparungsdruck durch höhere HMO-Dichte das Aufkommen für forschungsbedingte Zusatzkosten erschwert, wie Ausgaben für Forschungsinfrastruktur und wie entgangene Erträge durch die Bindung von Ressourcen in der Forschung, die weniger lukrativ als die Behandlung von Patienten zu sein scheint.

Baker und Spetz (1999) analysieren den Zusammenhang zwischen der Verbreitung von *Managed Care* und der Diffusion medizinischer Technologie auf einer umfassenden Ebene, d.h. nicht auf eine Behandlung oder Diagnose beschränkt. Sie stellen für die frühen 80er Jahre beim Einsatz von Medizintechnologie in Gebieten mit hoher HMO-Dichte eine geringere Wachstumsrate fest als in Gebieten mit niedriger HMO-Dichte. In den darauf folgenden Jahren hingegen scheint der Einsatz von Medizintechnologie in Gebieten mit hoher und niedriger HMO-Dichte gleich schnell zu wachsen. Letzteres Ergebnis deutet auf allgemeinerer Basis in eine ähnliche Richtung wie das oben genannte Ergebnis für Herzkrankheiten, nämlich darauf, dass *Managed Care*-Versicherungsformen nicht notwendigerweise den Einsatz neuer Technologien verringern. Offen ist allerdings derzeit noch die Frage, ob die höhere *Managed Care*-Verbreitung Forschungsanreize von tendenziell ausgabenerhöhenden Produkt- auf tendenziell ausgabensenkende Prozessinnovationen verlagern kann und in weiterer Folge auch außerhalb der USA dämpfend auf die Gesundheitsausgaben wirken könnte.

Positiv wird der Einfluss neuer Medizintechnologie auf Kostendämpfungsmaßnahmen auch in einer umfangreichen österreichischen Studie über den Krankenanstaltensektor eingeschätzt,²³ in der eine Expertengruppe zur Kostenentwicklung der Spitalsbehandlung der Altersgruppe 60+ befragt wurde. Diese ExpertInnen (hauptsächlich einschlägige MedizinerInnen) rechnen für den Zeitraum 1996-2006 mit Verweildauerverkürzun-

gen durch minimalinvasive OP-Techniken, Medikamentenfortschritte u. ä., die zu Reduktion der Belagstage dieser Altersgruppe um 20% führen und zu einer Kostenreduktion um 15%. Parallel zu den Ausgabeneinsparungen im Spitalsbereich ist aber mit steigenden Ausgaben im extramuralen Bereich zu rechnen, die notwendig sind, um die Ausgabensenkungen im Spitalsbereich überhaupt erst erzielen zu können.

Anmerkungen

- ¹ Weisbrod (1991); TECH Research Network (2001).
- ² Allerdings beginnt dieses Prinzip auch bei planbaren Gesundheitsdienstleistungen aufzubrechen, wie der entstehende ‚Gesundheitstourismus‘ bei Zahnbehandlungen und Schönheitschirurgie zeigt.
- ³ Da sich bereits umfangreiche Literatur mit dem Thema Forschung und Gesundheitsausgaben bezogen auf Medikamente beschäftigt, wird diese Thematik hier ausgeklammert.
- ⁴ Gerdtham et al. (1991, 1992).
- ⁵ Triplett (1999).
- ⁶ Vgl. den Pionier des so genannten *growth accounting*, Denison (1967).
- ⁷ Vgl. Kytir (1997).
- ⁸ Breyer, Ulrich (2000).
- ⁹ Vgl. Gäfgen (1990).
- ¹⁰ Vgl. Meyer (1994).
- ¹¹ Für eine formale Modellierung dieses Zusammenhanges vgl. Breyer, Zweifel (1997) 404ff.
- ¹² Z.B. McClellan, Noguchi (1998); McClellan, Kessler für TECH Investigators (1999), TECH Research Network (2001).
- ¹³ McClellan, Noguchi (1998).
- ¹⁴ TECH Research Network (2001).
- ¹⁵ Hofmarcher, Riedel (2001).
- ¹⁶ Baker (2001).
- ¹⁷ EUROSTAT (2000) Tabelle 6.2.22.
- ¹⁸ Die in den Key data on health offenbar aufgetretene Verreihung einzelner Länder wurde im vorliegenden Text korrigiert.
- ¹⁹ Vgl. Breyer, Zweifel (1997).
- ²⁰ Vgl. für eine Diskussion dieses Themas Baker, Spetz (1999).
- ²¹ Cutler, McClellan, Newhouse (2000).
- ²² Hellerstein (1998).
- ²³ Dézsy, Holler (1999).

Literatur

- Baker, Lawrence C., Managed care and technology adoption in health care: evidence from magnetic resonance imaging, in: Journal of Health Economics 20 (2001) 395-421.
- Baker, Lawrence C.; Spetz, Joanne, Managed care and medical technology growth (=Working Paper 6894, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C., January 1999).
- Breyer, Friedrich; Ulrich, Volker, Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: Eine Regressionsanalyse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 220/1 (2000) 1-17.
- Breyer, Friedrich; Zweifel, Peter, Gesundheitsökonomie (Berlin/Heidelberg 1997).
- Cutler, David M.; McClellan, Mark; Newhouse, Joseph, How does managed care do it?, in: RAND Journal of Economics 31/3 (2000) 526-548.
- Cutler, David M.; Richardson, Elizabeth, Your money and your life: The value of health and what affects it (=NBER Working Paper 6895, Washington, D.C., 1999).

- Denison, Edward F., *Why growth rates differ: Postwar experience in nine western countries* (Washington, D.C., 1967).
- Dézszy, Josef; Holler, Gerhard, Szenario über die Entwicklung der stationären Behandlung von Krankheiten im Alter in ausgewählten medizinischen Fächern und deren Auswirkungen auf die Krankenhauskosten 2001-2006, in: *Gesundheitsökonomica* (1999), Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Gesundheitsökonomie.
- EUROSTAT, *Key data on health 2000* (Luxemburg 2000).
- Gäfigen, Gérard, Möglichkeiten der Evaluierung medizinischer Neuerungen und Forschungsvorhaben, in: derselbe, *Gesundheitsökonomie: Grundlagen und Anwendungen* (=Gesundheitsökonomische Beiträge 8, Baden-Baden 1990).
- Gerdtham, Ulf; Jönsson, Bengt, Price and Quantity in International Comparisons of Health Care Expenditure, in: *Applied Economics* 23 (1991) 1519-1528.
- Gerdtham, Ulf; Sogaard, Jes; Jönsson, Bengt; Andersson, Fredrik, A pooled cross-section analysis of the health care expenditures of the OECD countries, in: Zweifel, Frech (Hrsg.) *Health Economics Worldwide* (Amsterdam 1992).
- Hellerstein, Judith K., Public funds, private funds, and medical innovation: How managed care affects public funds for clinical research, in: *American Economic Review* 88/2 (1998) 112-116.
- Hofmarcher, Maria M.; Riedel, Monika, Ressourcenallokation in der EU: Innovation kostet. Schwerpunktthema: Die Regulierung des Arzneimittelmarktes macht alle sicherer, Beilage 2/Sommer 2001 zu *Soziale Sicherheit* 6 (2001).
- Krämer, Walter, *Wir kurieren uns zu Tode. Die Zukunft der modernen Medizin* (Frankfurt/New York 1993).
- Kytir, Josef, Bevölkerungsalterung und Gesundheitsausgaben. Herausforderungen für die soziale Krankenversicherung, in: *Soziale Sicherheit* 1 (1997) 5-11.
- Lichtenberg, Frank R., Do (more and better) drugs keep people out of hospitals?, in: *American Economic Review* P&P (1996) 384-388.
- McClellan, Mark, Are the returns to technological change in health care declining?, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 93 (1996) 12701-12708.
- McClellan, Mark; Noguchi, Haruko, Technological change in heart-disease treatment: Does high tech mean low value?, in: *American Economic Review* 88/2 (1998) 90-96.
- Meyer, Dirk, Gesundheitspolitik und Steuerung des medizinisch-technischen Fortschritts, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 213/2 (1994) 148-165.
- Scherer, Frederic M., Pricing, profits, and technological progress in the pharmaceutical industry, in: *Journal of Economic Perspectives* 7/3 (1993) 97-115.
- Technological change in health care (TECH) Research Network, Technological change around the world: Evidence from heart attack care, in: *Health Affairs* 20/3 (2001) 25-42.
- Triplett, Jack E., *Measuring the prices of medical treatment* (Washington, D.C., 1999).
- Weisbrod, Burton A., The Health Care Quadrilemma. An Essay on Technological Change, Insurance, Quality of Care, and Cost Containment, in: *Journal of Economic Literature* 23 (1991) 523-552.

Zusammenfassung

Innovationen im Gesundheitsbereich weisen Besonderheiten gegenüber Innovationen in anderen Wirtschaftsbereichen auf: Anreize bestehen in weit stärkerem Ausmaß für die Entwicklung von Produktinnovationen als von Prozessinnovationen. Daher wirkt medizin-technischer Fortschritt im Gegensatz zu anderen Sparten des technischen Fortschritts nur in einem kleineren Bruchteil der Fälle ausgaben senkend. Die Ursachen sind sowohl auf Anbieter- als auch auf Nachfragerseite zu finden. In der Vergangenheit dürfte die Medizin-Technologie weit höhere Ausgabensteigerungen verursacht haben als etwa die demographische Alterung. Eine völlig gleiche Weiterentwicklung des technischen Fortschritts wie in der Vergangenheit ist allerdings unwahrscheinlich, da sich in praktisch allen entwickelten Ländern, die ja gleichzeitig die wesentlichsten Länder für medizin-technische Forschung sind, zunehmend Bemühungen abzeichnen, die Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen zu dämpfen.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 5**

**Kapitalismus im 21. Jahrhundert
Ein Survey über aktuelle Literatur**

Günther Chaloupek, Thomas Delapina (Hrsg.)

Werner Teufelsbauer

Lester Thurows Weg zur Überwindung des konservativen durch einen aufgeklärten Kapitalismus.

Günther Chaloupek

Paul Krugman über die Zukunft des Kapitalismus.

Ewald Walterskirchen

„Die Herausforderung des Weltkapitalismus“ von Robert Gilpin.

Felix Bultschek

David Landes' Lehren aus der Vergangenheit.

Peter Rosner

„Aufstieg und Niedergang von Nationen“ und „Power and Prosperity“ von Mancur Olson.

Manfred Prisching

Robert Heilbroners ungreifbare Visionen.

Thomas Delapina

Kapitalismus im 21. Jahrhundert – Versuch eines Resümées.

Wien 2001, 88 Seiten, € 14,39.

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

Bestimmungsfaktoren zur allgemeinen Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

Mikro- und makrosoziale Determinanten*

Regina Reßler

1. Fragestellung

Die Ausgeprägtheit der Wohlfahrtsstaaten wie in Norwegen, Deutschland und Österreich kann durchaus als ein Indiz für ihren Erfolg und auch die breite Anerkennung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in der Bevölkerung gesehen werden. Doch in den letzten Jahren ist der Wohlfahrtsstaat auch immer häufiger skeptischen Blicken ausgesetzt. Sind die Leistungen noch finanzierbar? Ist der Wohlfahrtsstaat effektiv? Hier stellt sich nun die Frage: Verweigert die Bevölkerung zunehmend die Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat? Steckt der Wohlfahrtsstaat in einer Legitimitätskrise? Welche Ursachen können dafür verantwortlich sein? Es sollen sowohl Individual- als auch Strukturmerkmale genauer beleuchtet werden. Haben der Wohlstand einer Gesellschaft und die wirtschaftliche Stabilität einen Einfluss auf die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates? Lehnen Protestanten wohlfahrtsstaatliche Leistungen eher ab, und befürworten Katholiken diese in höherem Maße? Inwieweit wird die (Nicht-) Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen von der individuellen Inanspruchnahme bzw. von volkswirtschaftlichen Gegebenheiten beeinflusst, und welche Faktoren sind bedeutend? Ist die politische Einstellung entscheidend?

2. Definition Wohlfahrtsstaat

Das ursprüngliche Ziel der Sozialpolitik war, die dehumanisierenden Züge des industriell-kapitalistischen Systems auszugleichen, und nicht jenes, als Motor und Stabilisator des Wachstums zu dienen.¹ Der Wohlfahrtsstaat hat sich für politische Systeme durchgesetzt, in denen bei

* Das Projekt wurde gefördert aus den Mitteln des Forschungsprojektes Nr. 14014-SOZ des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung „Wertewandel und soziale Umschichtung“, geleitet von Max Haller.

grundsätzlicher Beibehaltung der freien Marktwirtschaft eine Angleichung der Machtpositionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern stattgefunden hat und ein umfassendes System von staatlichen Transferzahlungen und Sozialleistungen etabliert worden ist.² Die Wohlfahrtsstaaten von heute sind im Spektrum von Chancengleichheit bis zu absoluter Gleichheit³ angesiedelt. „(...) der moderne Wohlfahrtsstaat will nicht nur den Armen und sozial Schwachen helfen, sondern durch ein hohes Leistungsniveau für einen Lastenausgleich zwischen unterschiedlichen Bedürfnislagen sorgen und gleichzeitig auch das Ausmaß der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit insgesamt reduzieren.“⁴ Der Wohlfahrtsstaat ist ein „Staats-system, das die soziale Sicherheit, gewonnen durch Steuern und Abgaben, über die anderen Staatsaufgaben stellt, (...)“⁵

3. Solidarisierung versus Entsolidarisierung

In entwickelten Ländern genießen heute viele Menschen einen hohen Lebensstandard und starke soziale Absicherung; jedoch sind sie immer häufiger ihrem individuellen Arbeitsschicksal und den damit verbundenen Risiken und Chancen ausgesetzt. „Das Kollektivschicksal ist in den klassenzusammenhanglosen, individualisierten Lebenslagen zunächst zum persönlichen Schicksal, zum Einzelschicksal mit nur noch statistisch vernommener, aber nicht mehr (er)lebbarer Sozietät geworden (...)“.⁶ Leben wir nun in einer Welt, in der die Eigenverantwortung, so wie Beck es beschreibt, zunimmt, oder überwiegt die kollektive Verantwortung noch? Zwei gegensätzliche Bewegungen lassen sich unterscheiden: Neoliberalismus (Entsolidarisierung) und Kommunitarismus (Solidarisierung).

3.1 Entsolidarisierung

Schon Adam Smith (1723–1790), einer der ersten Verfechter des Liberalismus, würde für zunehmende Eigenverantwortung der Individuen stehen. Auch Immanuel Kant (1797) trat für die Schaffung eines modernen Rechtsstaates ein und verurteilte den bevormundenden, paternalistischen Staat, da jeder Bürger selbst für die Gestaltung seines Lebens verantwortlich sei. Der Name Wilhelm von Humboldt steht ebenfalls für den klassischen Nachtwächterstaat. Der moderne Wohlfahrtsstaat wäre für ihn illegitim.⁷ Die Ideologie des Neoliberalismus überträgt dem Staat ein eingeschränktes Eingriffsrecht, um den Wettbewerb für alle zu garantieren. Der Neoliberalismus ist einer der größten Kritiker des Wohlfahrtsstaates, da dieses *System sozialer Für- und Vorsorge* der freien Marktwirtschaft widerspricht.⁸ Der Markt agiert selbst gerecht, „indem er nämlich jedem Menschen das gibt, was ihm zusteht, weil doch vernünftigerweise niemandem mehr zustehen kann, als er für seine Talente, Leistungen und Fähigkeiten auf dem Markt erhalten kann.“⁹ Vorrangiges Ziel ist es Maßnahmen gegen das Aufkommen von Bedürftigkeit zu setzen und nicht diese mittels Transferzahlungen zu bekämpfen. Die Kritik am Wohlfahrts-

staat setzt dort an, wo den Bürgern die Möglichkeit bzw. Verantwortung zur individuellen Vorsorge genommen wird. Der Staat soll die Rahmenbedingungen für ein Minimaleinkommen aber keineswegs eine gerechte Verteilung schaffen schaffen.¹⁰

Im Liberalismus gibt es nur eine Möglichkeit der Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen: die Akzeptanz aufgrund egoistischer Motive; ansonsten müssten sie aufgrund der Doktrin des Minimalstaates abgelehnt werden. Der homo oeconomicus tritt grundsätzlich für ein Minimalstaatskonzept – also nur für Rechtssicherheit – ein. Claus Offe (1987) schreibt, dass die soziale Differenzierung zur Zerstörung kollektiver Identitäten führt, die wiederum die solidarischen Verbundenheiten schwächen, die aber die Grundlage für die allgemeine Zustimmung zum Wohlfahrtsstaat darstellen. Der Wohlfahrtsstaat kann sich aber nicht auf Dauer auf das pure Selbstinteresse (Nutznießer) in der Bevölkerung verlassen, um ein ausgeprägtes wohlfahrtsstaatliches System zu legitimieren. Für Offe nimmt die Befürwortung des Wohlfahrtsstaates also mit zunehmendem volkswirtschaftlichen und individuellen Wohlstand ab.

Der Wandel zu kritischen Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat hat schon in den 70er Jahren begonnen.¹¹ Laut Prisching (1996) 30 steigert „der Wohlfahrtsstaat als Institutionalisierung von Solidarität (...) nicht die solidarischen Gefühle der Menschen; er löst ganz im Gegenteil Entsolidarisierungsprozesse aus.“ Warum ist die Solidarität in Großgruppen nicht mehr so groß: Erstens nimmt die Spürbarkeit bzw. die Relevanz des individuellen Handelns für die Gruppe mit größerer Mitgliederzahl ab. Zweitens ist die Möglichkeit, deviantes Verhalten von Gruppenmitgliedern zu sanktionieren, gering bzw. kaum möglich. Auch Ulrich Beck (1986) 116 stellt fest: „In den reichen westlichen Industrieländern (...) hat sich in der wohlfahrtsstaatlichen Modernisierung nach dem Zweiten Weltkrieg ein gesellschaftlicher Individualisierungsschub von bislang unerkannter Reichweite und Dynamik vollzogen“. In der Risikogesellschaft verlieren traditionale und institutionalisierte Formen des Zusammenlebens wie Familie, Ehe, Geschlechterrollen, Klassenbewusstsein und politische Parteien an Bedeutung. Die Personen müssen Unsicherheit bzw. Risiken selbst verarbeiten; Beck bezeichnet diese Fähigkeiten zur Bewältigung der Ängste und Unsicherheiten als zivilisatorische Schlüsselqualifikationen. Die Folge ist: die Klassensolidarität verringert sich.

Eine gemäßigte Position nimmt Warnfried Dettling (1995) 50 ein: „In Zeiten wie diesen werden auch Solidarität und gesellschaftliche Moral zu knappen Gütern. Die neue Lage muss [aber] nicht bedeuten, dass sich die modernen Gesellschaften auf einen Sozialdarwinismus hin entwickeln, aber sie stellt in jedem Falle die Solidarität der Mehrheit auf eine harte Probe.“ Das neue Schlagwort heißt nicht mehr Solidarität, sondern Gegenseitigkeit, d.h. eine Leistung wird an eine Gegenleistung gebunden, wie beispielsweise in der Arbeitslosenversicherung. Das bedeutet aber auch, dass die soziale Versorgung darunter leidet, da die Ursache der Notlage und nicht mehr das Fürsorgeprinzip maßgebend ist. Ulrich Beck spricht mit

Helmut Berkin vom „solidarischen Individualismus“ und Dettling von „kommunitärer Individualität“. ¹² Der Wohlfahrtsstaat ist ein Opfer seines Erfolges geworden. Er erfüllte die an ihn gestellten wohlfahrtsstaatlichen Erwartungen und nahm immer mehr Leistungen in seine Obhut, die schon in wirtschaftlicher Prosperität schwer zu erfüllen waren. In der Rezession konnte er seinen selbst auferlegten Pflichten nicht mehr nachkommen. Deshalb wird oft das gesamte System in Frage gestellt. Die zunehmende steuerliche Belastung, das oftmals verwendete Gießkannenprinzip und Trittbrettfahrer führen zu einer sinkenden Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen der Beitragszahler. Die Bürger verhalten sich aber oft ambivalent: Einerseits wollen sie die zunehmenden wohlfahrtsstaatlichen Leistungen; andererseits sind sie aber gegen die zunehmende staatliche Einmischung. ¹³

3.2 Solidarisierung

Eine der geläufigen Selbstdiagnosen unserer Zeit lautet, dass Anklagen gegen Egoismus und verantwortungsloses Anspruchsdenken Konjunktur haben; den zwischenmenschlichen Beziehungen wird ein Mangel an Wärme und Mitgefühl attestiert. Definiert der Liberalismus Gerechtigkeit und Freiheit als Abgrenzung gegen andere Individuen und Gleichheit vor allem als Rechtsgleichheit, so versteht der Kommunitarismus darunter die soziale Gerechtigkeit bzw. soziale Gleichheit. Das Pendant zum Individualisten ist der Kommunitarist mit seinem Konzept des sozial eingebetteten und gesellschaftlich konstituierten Menschen. Die kommunitaristische Bewegung entstand in den 80er Jahren in den USA als Kritik und Gegenpositionierung zur individualistischen Theorie des Liberalismus. Mittlerweile ist es mit dem Kommunitarismus gelungen, gemeinschaftliche Stimmungen zu bündeln und sich mit dem erklärten Ziel der Wiederbelebung gemeinschaftlichen Denkens als politische Alternative zu präsentieren. Er verfügt heute über nicht zu unterschätzenden Einfluss: Mit dem Sozialwissenschaftler und Philosophen Amitai Etzioni stellte die Bewegung einen Vertreter im engsten Beraterkreis um Präsident Bill Clinton.

Auch der Sozialismus stellt ein Pendant zum Liberalismus dar: „Geschichtlich gesehen umfasst Sozialismus die Lehren und Bewegungen, welche das individualistische, liberalistisch-kapitalistische Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ersetzen wollen durch eine Ordnung, welche Wohlfahrt aller verheißt.“ ¹⁴ Die Betonung liegt bei der Voraussetzung der Gleichheit für alle. Die Ziele der sozialen Marktwirtschaft sind Solidarität, soziale Gerechtigkeit und Gleichheit. Es geht um die Schaffung einer egalitären Gesellschaft. ¹⁵

Der Begriff der Solidarität stammt ursprünglich aus der Rechtssprechung. Er ist verwandt mit dem Bundesdenken: Einer für Alle, Alle für Einen. Der Solidaritätsbegriff in der Kommunitarismusk Diskussion hat mit dieser Vorstellung folgendes gemein: „wechselseitige Verbundenheit und Verpflichtung grundsätzlich selbständiger Subjekte. (...) gegen einen

radikalen Individualismus (...)“.¹⁶ Institutionalisierte Formen von Solidarität sind Sozialstaat, Sozialversicherung etc. Um die sozialstaatliche Solidarität zu erhalten, ist die Einbindung sämtlicher Bürger in den gesellschaftlichen Reproduktionsprozess elementar.

Der Markt versagt im liberalistischen Konzept hinsichtlich jener Personen, die nicht marktfähig sind.¹⁷ Die liberale Vorstellung vom eigenschaftslosen, ungebundenen isolierten Individuum ginge deshalb fehl.¹⁸ Schon 1821 vermisste Hegel die Sittlichkeit und den sozialen Zusammenhang. Hegel fordert die „sichernde Macht des Allgemeinen“ in der bürgerlichen Gesellschaft, da die private Wohltätigkeit nicht genüge.¹⁹

Der sozialstaatliche Konsens auf Ebene der Bürger existiert im deutschen Wohlfahrtsstaat laut Edeltraud Roller (2000) weiterhin, obwohl es in den letzten beiden Jahrzehnten zu einer zunehmenden Tendenz einer geringeren Akzeptanz gegenüber der Einmischung des Staates gekommen ist. In den westlichen Staaten konnte Helmut Klages keine sinkende Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates in empirischen Untersuchungen feststellen. Nur in bestimmten Leistungsbereichen ist eine gewisse Ablehnung zu konstatieren.²⁰ Klages geht vom Bedürfnis eines selbstbestimmten Lebens der Menschen aus, das aber keineswegs im Widerspruch mit dem Gemeinwohl steht. Lipset (1964) führt die noch immer große Unterstützung des Wohlfahrtsstaates durch die Bürger auf die große Gruppe der Arbeiter zurück, deren materielle Interessen vor allem durch das soziale Netzwerk erfüllt wurden. Für wohlfahrtsstaatliche Leistungen sprechen sich vor allem Arbeiter und dagegen Selbständige und Freiberufler aus. Eine Zwischenposition nehmen laut empirischen Untersuchungen Angestellte ein.²¹ Auch Flora (1986, 1994) und Alber (1986) gehen von einer Abnahme der Gegner des Wohlfahrtsstaates wie Landwirten, Selbständigen und einer Zunahme der Klientel – jenen Bürgern, die von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen abhängig sind – aus und deshalb auch von einer zunehmenden positiven Einstellung gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Interventionen. Laut Gösta Esping-Andersen (1990) besteht beim liberalen Wohlfahrtsstaat die größte Kluft zwischen den Klassen, beim konservativ-erhaltenden Typus in dem „insider-outsider“-Konflikt²² und bei sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten im unterschiedlichen Geschlecht.

Uneingeschränkter Individualismus untergräbt auf Dauer die Fundamente der (wohlfahrtsstaatlichen) Demokratie.²³ Es gibt also Gegentendenzen zur so oft kritisierten, aber auch forcierten Individualisierung bzw. Entsolidarisierung. Eichenberger (1977) vertritt die Sichtweise, dass die positive Einstellung der Bürger zum Wohlfahrtsstaat überhaupt irreversibel und eine Umkehr bzw. Änderung der Ansprüche gegenüber dem Staat kaum möglich sind.

4. Theorien wohlfahrtsstaatlicher Akzeptanz und Hypothesen

4.1 Theorien zur Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

Die wichtigsten Argumente für die Institutionalisierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen waren: erstens das solidarische Argument, welches die Absicherung von in Not geratenen Personen aufgrund der neuen Lebens- und Arbeitsverhältnisse beinhaltet; zweitens das Stabilitätsargument bzw. rationale Kollektivitätsargument. Durch die Absicherung wird zunehmende Stabilität des politischen Systems erreicht. Drittens das demokratische Argument: Der Anspruch einer demokratischen Ordnung wird durch Redistribution des Einkommens erfüllt.²⁴ Campell et al. (1960) entwickelten die *'domestic social welfare scale'*, um in den Bereichen Gesundheit, Wohnen und Elektrizität, Arbeitsplatzgarantie, rassische Ungleichheit und Bildung die Zustimmung für die staatliche Zuständigkeit zu messen. Campell et al. unterscheiden zwischen zwei Typen, dem Eigeninteresse und der Ideologie. Free und Cantril (1967) haben aufgrund empirischer Untersuchungen die Unterscheidung zwischen *operational level* und *ideological level* eingeführt. Die Untersuchung ergab eine große Zustimmung zu einzelnen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen, aber eine geringere Akzeptanz universaler staatlicher Eingriffe. Auch laut Sears et al. (1982) sind das Eigeninteresse und die politische Einstellung die Hauptpunkte, die Einstellungen zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ausmachen. Empirisch wurde auch ermittelt, dass Personen mit großem politischem Interesse wohlfahrtsstaatliche Leistungen im hohen Ausmaß akzeptieren.²⁵ Roller (1992) 39-52 unterscheidet zwei allgemeine Typen der Einstellung: die instrumentelle Orientierung und die moralische Orientierung. Unter instrumenteller Orientierung versteht sie die Interessensorientierung, den materiellen Nutzen in Hinblick auf sozioökonomische Sicherheit einer Person. Die moralische Orientierung beeinflusst vor allem die Gerechtigkeitsvorstellungen und die Chancengleichheit.

Karl et al. (1998) 454ff kamen empirisch zu dem Ergebnis, dass etwa die Haltung zur Arbeitslosenunterstützung vor allem von der individuellen Prädisposition der Adressaten abhängig ist. Aber auch die Strukturmerkmale der Sicherungssysteme selbst beeinflussen die Akzeptanz der Maßnahmen zur Absicherung Arbeitsloser in der Bundesrepublik Deutschland. Stefan Svallfors (1997) 290 und Gilbert Norden (1986/87) 38 haben einen starken Zusammenhang zwischen der persönlichen Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat und der Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen herausgefunden. So weisen Arbeitslose und Pensionisten eine hohe Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen auf. Schwächere Gesellschaftsmitglieder verlassen sich stärker auf ein funktionierendes Wohlfahrtssystem und akzeptieren dieses eher.

Die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen lässt sich durch die drei folgenden Theorien aus den Politikwissenschaften erklären:

- 1.) Theorie des Eigennutzes;
- 2.) Solidaritätstheorie;
- 3.) Kollektive Rationalitätstheorie.

1.) *Theorie des Eigennutzes*: Hier wird vor allem das Eigeninteresse als ein wesentlicher Bestimmungsgrund für die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gesehen. Die Personen profitieren schon von den Maßnahmen oder glauben diese in einiger Zeit in Anspruch zu nehmen. Die Menschen wollen sich gegenüber Risiken abgesichert fühlen. Gilbert Norden (1986/87) 38 spricht von der unsicherheitstheoretischen Begründung des Wohlfahrtsstaates. Hier kann man auch von Pragmatismus bzw. Egozentrismus sprechen. Für Campell et al. (1960) handelt es sich um eine positive Einstellung aufgrund des Eigeninteresses, um eine kurzfristige Sichtweise.

Verbindet sich das Wissen um die wachsenden Abhängigkeiten von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen mit der Bereitschaft, kollektive Vorsorgemaßnahmen zu unterstützen, so spricht man vom sozialen Bewusstsein.²⁶ Die Solidaritätstheorie und die kollektive Rationalitätstheorie nehmen an, dass Menschen aufgrund kollektiver Verantwortung handeln. Ist die Akzeptanz durch die Ideologie begründet, so handelt es sich um eine langfristige Einstellung.

2.) *Solidaritätstheorie*: „Die Tatsache, dass ein anderer Mensch in hohem Maße in seinen Interessen tangiert ist, weil er etwa leidet, wird somit als zureichender prima-facie-Grund dafür betrachtet, andere zur Hilfsleistung zu verpflichten.“²⁷ Außerdem ist die Last im Kollektiv nicht so groß wie für den einzelnen. Sprechen Menschen die gleiche Sprache oder sind sie Staatsbürger, so ist die Solidarität bedeutend größer. Dieser Ansatz begründet die Befürwortung der Maßnahmen nicht vom Eigennutz aus, sondern sieht die Verpflichtung des Staates, Hilfe für in Not geratene oder benachteiligte Personen zur Verfügung zu stellen.²⁸ Werte und Ideologien spielen hier eine große Rolle. Vor allem in religiösen Gemeinschaften steht dieser Gedanke im Vordergrund. Aber auch Ideologien von Parteien können hier greifen.

3.) *Kollektive Rationalitätstheorie*: Hier wird angenommen, dass sich die Menschen deutlich mit dem Kollektiv identifizieren. Würden die wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen nicht vorhanden sein, so würde sich der allgemeine Zustand der Gesellschaft massiv verschlechtern. Es würde etwa die Kriminalität oder auch die Zahl der Obdachlosen ansteigen. Die kollektive Rationalitätstheorie nimmt an, dass im Unterschied zur Solidaritätstheorie von den Menschen individualistisch-kollektive Motive verfolgt werden. Das Ziel ist es, die makrosoziologischen Bedingungen der Gesellschaft aufrechtzuerhalten.²⁹ Armut gefährdet die Stabilität der Gesellschaft. Auch früher wurden schon Landstreicher mit Almosen beschwichtigt. Armut gefährdet die Sicherheit der Etablierten.³⁰ Werte bzw. Ideologien beeinflussen auch in der kollektiven Rationalitätstheorie die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen.

Die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen der Bürger wird durch die Mikroebenefundiert.³¹ Laut Abraham de Swaan (1993) 241ff sind in der funktionalistischen Theorie die Strukturmerkmale für die Entwicklung bzw. Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates bedeutend: „(...) funktionalistisch orientierte Theorieansätze [messen] den Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat allenfalls eine marginale Bedeutung [bei] (...)“.³² Deshalb werden Indikatoren sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene untersucht.

Die Theorie des Eigennutzes wird mittels der Variablen HDI, Arbeitslosigkeit, Einkommen je Familienmitglied, Erwerbstätigkeit und dem Geschlecht überprüft. Die Konfession, die politische Einstellung und die Größe des sozialen Sektors spiegeln die Solidaritätstheorie wider. Die Kollektive Rationalitätstheorie wurde mit der Frage nach der Funktion des demokratischen Systems operationalisiert.

Tabelle 1: Operationalisierung der Theorien

THEORIE	OPERATIONALISIERUNG		
	Dimensionen	Indikatoren auf der ...	
		Makroebene	Mikroebene
Theorie des Eigennutzes	Materielle Situation	Human Development Index Arbeitslosenquote	Einkommen pro Familienmitglied Erwerbstätigkeit
	Sozio-demographische Determinante		Geschlecht
Solidaritätstheorie	Kulturelle Faktoren	dominante Religion	eigene Konfession
	Politisches System	<i>dominante Koalition^A</i>	politische Einstellung
	Umfang des Wohlfahrtsstaates	Sozialquote	<i>allgemeine Einstellung der Bürger zum Wohlfahrtsstaat^A</i>
Kollektive Rationalitätstheorie	Stabilität bzw. Funktion des politischen Systems	<i>Häufigkeit der unvorhergesehenen Regierungswechsel^A</i>	Funktion des demokratischen Systems

^A Aus Mangel an Daten können diese Variablen in der Untersuchung nicht berücksichtigt werden.

4.2 Hypothesen

4.2.1 Materielle Situation

Wohlstandsniveau des Landes: In wohlhabenden, fortgeschrittenen Gesellschaften, in denen weniger Anlass dafür besteht, die bestehenden Strukturen insgesamt in Frage zu stellen, und in Ländern mit geringer Arbeitslosigkeit wird die staatliche materielle Absicherung in geringerem Maße akzeptiert, da jeder selbst durch Erwerbstätigkeit für seine finanzielle Absicherung sorgen kann. Ist die wirtschaftliche Lage jedoch krisenhaft (hohe Arbeitslosenquote, geringer HDI), dann sind viele auf die staatlichen Unterstützungen angewiesen, und deshalb ist die allgemeine wohlfahrtsstaatliche Akzeptanz höher.

- Hypothese 1: In Ländern mit einem geringen HDI ist die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen höher als in Ländern mit einem hohen HDI.
- Hypothese 2: In Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit ist die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen höher als in Ländern mit geringer Arbeitslosenquote.

Individuelle wirtschaftliche Lage: Die Sozialquote in Österreich, aber auch in den anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten, wird in den nächsten Jahrzehnten auf bis zu 50% des Einkommens steigen, da die Zahl der Nicht-Erwerbstätigen im Verhältnis zu den Erwerbstätigen stark ansteigen wird.³³ Es stellt sich die Frage, ob die Erwerbstätigen diese Belastung auf sich nehmen werden.

Zur Untersuchung des Einflusses der individuellen wirtschaftlichen Lage auf die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen werden das Haushaltseinkommen pro Person und die Erwerbstätigkeit genauer untersucht:

- Hypothese 3: Die Beurteilung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wird von der sozialen Lage der Person beeinflusst. Einkommensschwache Personen akzeptieren die sozialen Leistungen in höherem Maße als einkommensstarke.

Diese Leistungen sind für ihre Lebensführung wichtig. Sie sind meist Nutznießer von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Angehörige privilegierter sozialer Schichten und Klassen (Personen mit höherem Einkommen) sind leistungsorientierter und -fähiger und lehnen deshalb wohlfahrtsstaatliche Leistungen eher ab.

Für diese Untersuchung ist auch wichtig, ob die Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht, da sich bei empirischen Untersuchungen³⁴ unterschiedliche Einstellungen von berufstätigen und erwerbslosen Personen herausstellten.

- Hypothese 4: Bei nicht oder teilweise erwerbstätigen Menschen ist die Akzeptanz sozialer Unterstützung bedeutend höher als bei Personen in einem Arbeitsverhältnis.

Arbeitslose sind auf die staatliche Unterstützung angewiesen (Theorie des Eigennutzes). Personen, die einer geregelten Erwerbstätigkeit nachgehen, weisen eine geringere Akzeptanz auf als Erwerbslose, da diese auf ein gesichertes Einkommen zurückgreifen können.

4.2.2 Geschlecht

Vergleicht man Männer mit Frauen, so ist „Sie“ als Arbeitnehmerin, als Familienmitglied und als Empfängerin von Unterstützungen vom Wohlfahrtsstaat abhängiger als Männer. Frauen befinden sich oft auf einem unsichereren Arbeitsplatz als Männer. Das Geschlecht korreliert stark mit dem Sektor, in dem eine Frau ihren Arbeitsplatz hat, d.h. Frauen sind häufiger im wohlfahrtsstaatlichen Bereich beschäftigt. Dass Frauen im „wohlfahrtsstaatlichen Sektor“ und Männer in der Privatwirtschaft beschäftigt sind, zeigt die Abhängigkeit der Frauen von einem funktionierenden Wohlfahrtsstaat. Einen Arbeitsplatz für jedermann bereitzustellen bedeutet die Schaffung von Arbeitsplätzen in sozialstaatlichen Bereich.

➤ Hypothese 5: Die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen ist bei Frauen höher als bei Männern.

Hierfür gibt es zwei Begründungen: Erstens sind viele Frauen im wohlfahrtsstaatlichen Bereich tätig, und zweitens sind Frauen – auch wenn sie erwerbstätig sind – häufig in schlecht bezahlten Positionen zu finden oder gehen einer geringfügigen oder einer Teilzeitbeschäftigung nach. Dann können sie meistens ohne die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten.

Frauen weisen aber auch ein stärkeres Interesse an sozialen Beziehungen³⁵ und damit größere Sozialkompetenzen auf. Also ist die höhere Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nicht nur auf die Theorie des Eigennutzes zurückzuführen sondern auch auf die Solidaritätstheorie.

4.2.3 Konfession

Alle religiösen Gemeinschaften und Doktrinen befassen sich mit den sozialen Verpflichtungen der Menschen, legen jedoch unterschiedliche Akzente darauf. Der Protestantismus legt zum Beispiel stärkeres Gewicht auf die individuelle Verantwortung, die katholische Soziallehre auf die Verpflichtung der Gemeinschaft.³⁶

Empirisch konnte bisher nicht bestätigt werden, dass der religiöse Mensch mehr soziales Engagement zeige, schreibt Keupp (1997). Haller, Mach und Zwicky (1995) 227 konnten einen deutlich positiven Zusammenhang zwischen katholischen (gegenüber protestantischen) Ländern und der stärkeren Befürwortung von egalitärer Umverteilung nachweisen.³⁷ Oswald von Nell-Breuning (1990), ein führender deutscher katholischer Sozialtheoretiker, versucht den ausgeprägten Sozialstaat aufgrund der katholischen Soziallehre zu rechtfertigen.³⁸

➤ Hypothese 6: Angehörige protestantischer Konfessionen und Länder neigen stärker zu einem liberalistischen Konzept von Gleichheit. Die Bevölkerung dominant katholischer Länder ist positiver gegenüber staatlichen Interventionen in Strukturen sozialer Ungleichheit eingestellt.

Die Begründung liegt in den unterschiedlichen Menschen- und Gesellschaftsbildern dieser Konfessionen. Der Protestantismus ist individualistischer – wie das auch schon Weber (1988) behauptete und empirisch

überprüfte – als der Katholizismus, der stärker von der Verantwortlichkeit der Gemeinschaft geprägt ist, aber zugleich auch die Hierarchien weniger in Frage stellt.³⁹ Johann B. Müller (1992) 101 schreibt, dass das Christentum eine egalitäre Sozialauffassung vertritt. Freiheit und Verantwortlichkeit aller einzelnen Mitglieder der Gesellschaft und die bestmögliche Förderung und Achtung ihrer Entfaltungsmöglichkeiten in der Gesellschaft ist das katholische Verständnis von Gerechtigkeit.⁴⁰ Die christliche Nächstenliebe ist ein universales Beteiligt sein am Geschick, Leiden und Tun der Mitwelt. Die Nächstenliebe ist ein Gebot Gottes; im modernen Wohlfahrtsstaat ist die Solidarität eine staatsbürgerliche Pflicht.

4.2.4 Umfang des Wohlfahrtsstaates

Ohne die Unterstützung der Bevölkerung hätte kein solch enges soziales Netz wie beispielsweise in den skandinavischen Ländern geschaffen werden können. In liberalen Wohlfahrtsstaaten steht die Ideologie des Neoliberalismus im Vordergrund. In ausgeprägten Wohlfahrtsstaaten gibt es zwar viele Nutznießer, die das System begrüßen, aber auch bestimmte Ideologien, die die Akzeptanz dieses Systems langfristig begründen.

- Hypothese 7: Ist die Sozialquote hoch, so ist die Akzeptanz der wohlfahrtsstaatlichen Unterstützung bedeutend höher als in Ländern mit geringer Sozialquote.

4.2.5 Politische Einstellung

In Schweden bestehen die geringsten Einkommensunterschiede, und dies wird auch von der Bevölkerung als richtig angesehen. Schweden und Norweger treten für geringe Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Berufsgruppen ein (Schweden: Einkommensverteilungs-Index 1,96; Norwegen: 1,82). In den USA beträgt der Index 5,46 (größter möglicher Einkommensunterschied) und in Österreich beispielsweise 4,53. Die Durchsetzung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen – wie etwa die oben erwähnte Einkommensverteilung – wird von Parteien in unterschiedlichem Maße forciert. „Von christdemokratischen und liberalen Parteien wird eine Aufwertung der individuellen, privaten Vorsorge zusammen mit der Forderung nach Leistungsgerechtigkeit ventiliert. Sozialdemokratische Parteien treten demgegenüber für den Ausbau von Grundversicherungselementen im Rahmen der bestehenden sozialen Sicherungssysteme ein.“⁴²

- Hypothese 8: Personen, die politisch eher links orientiert sind, akzeptieren wohlfahrtsstaatliche Leistungen in höherem Maße als Wähler bürgerlich- konservativer Parteien.

4.2.6 Funktion des politischen Systems

Mit der Einstellung zur Funktion des politischen Systems soll die kollektive Rationalitätstheorie überprüft werden. Die Angst vor einer Destabilisierung des Systems führt zu einer größeren Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Interventionen.

- Hypothese 9: Wird das politische System als schlecht funktionierend eingeschätzt, so ist die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen bedeutend höher.

5. Daten und Methoden der Analyse

5.1 Daten

Grundlage der empirischen Analysen dieses Beitrags ist die Erhebung über *Role of Government III*, die im Rahmen des *International Social Survey Programme* von 1995 bis 2000 durchgeführt wurde. Mittlerweile werden die ISSP-Erhebungen⁴³ zu unterschiedlichen Themenbereichen⁴⁴ in 37 Ländern durchgeführt. In jedem Teilnehmerland wird eine repräsentative Stichprobe der erwachsenen Bevölkerung in die Befragung eingeschlossen. An der Untersuchung *Role of Government III* nahmen 27 Länder⁴⁵ teil. 21 Länder werden im Rahmen dieser Studie untersucht. In den 21 Ländern wurden 28.563 Personen ab 18 Jahren befragt (Median= 45 Jahre). 51 % der Befragten sind Frauen.

Da generelle Bestimmungsfaktoren für die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in unterschiedlichen Ländern ermittelt werden sollen, wurden alle Länder, in denen die relevanten Fragen erhoben wurden, in die Untersuchung aufgenommen. Die Erhebung wurde nicht in allen Ländern, die in die Untersuchung einfließen, im selben Jahr durchgeführt. In den meisten Ländern wurde die Untersuchung 1996 oder 1997 durchgeführt. Nur Slowenien (1995) und Österreich (2000) bilden eine Ausnahme.

5.2 Operationalisierung

5.2.1 Abhängige Variable: Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

Zur Operationalisierung der Extensität und der Intensität und damit zur Ablehnung bzw. Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sollen folgende Fragen⁴⁶ aus der ISSP-Erhebung 1996 herangezogen werden:

Frage 69: Bitte geben Sie nun an, inwieweit die folgenden Dinge in der Verantwortlichkeit des Staates liegen sollten. Der Staat sollte ... (Antwortmöglichkeiten: auf jeden Fall verantwortlich sein/auf keinen Fall verantwortlich sein)?

- einen Arbeitsplatz für jeden bereitzustellen, der arbeiten will
- gesundheitliche Vorsorge für Kranke sicherzustellen
- den alten Menschen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern
- den Arbeitslosen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern
- die Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich abzubauen
- den Studenten aus einkommensschwachen Familien finanzielle Unterstützung zu gewähren
- denjenigen, die es sich finanziell nicht leisten können, eine angemessene Wohnung zur Verfügung zu stellen

Tabelle 2: Erhebungsjahr, Stichprobengröße *Role of Government III* in 21 Ländern

Land	N	Erhebungsjahr	Land	N	Erhebungsjahr
Australien	2151	1996	Norwegen	1344	1996
Bulgarien	1012	1997	Polen	1183	1997
Deutschland (Ost)	1109	1996	Österreich	1016	2000
Deutschland (West)	2361	1996	Russland	1691	1997
Frankreich	1312	1997	Schweden	1238	1996
Großbritannien	989	1996	Slowenien	1004	1995
Irland	994	1996	Spanien	2494	1996
Italien	1104	1996	Tschechien	1100	1996
Japan	1249	1996	Ungarn	1500	1996
Kanada	1182	1996	USA	1332	1996
Neuseeland	1198	1997	Gesamt	28563	

Quelle: Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (Homepage: www.gesis.org, 21. September 2001)

Frage 65: Bitte geben Sie nun für die folgenden Bereiche an, ob die Regierung dafür weniger oder mehr Geld ausgeben sollte. Bedenken Sie dabei, dass sehr viel höhere Ausgaben auch höhere Steuern erfordern können. Die Regierung sollte für ... (sehr viel mehr ausgeben/sehr viel weniger ausgeben)?

- Gesundheitswesen
- Bildungswesen
- Renten und Pensionen

5.2.2 Unabhängige Variablen: Makro- und Mikrodaten

Makrodaten: Es wurde versucht, die Makrodaten (HDI, Arbeitslosenquote, usw.) für das jeweilige Erhebungsjahr zu eruieren. Hierbei ergaben sich vor allem in Österreich Probleme, da die Daten für das Jahr 2000 meist nicht in den erwähnten Quellen verfügbar waren. Um aber vergleichbare Daten zu haben wurden in diesem Fall die Daten für das nächste verfügbare Jahr herangezogen. Tabelle 3 gibt Aufschluss über die Datenquellen.

Mikrodaten:

- 1.) **Haushaltseinkommen:** In der ISSP96-Erhebung wurden das Haushaltseinkommen⁴⁷ und die Haushaltsgröße⁴⁸ erfasst. Aus diesen Daten wurde das gewichtete Haushaltseinkommen pro Person berechnet: *Gewichtetes Haushaltseinkommen pro Person = gesamtes Haushaltseinkommen / (1 + (Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen - 1) * 0,65⁴⁹)*. Aus diesem Wert wurden dann für jedes Land Quartile und danach folgende Kategorien gebildet: 1.) (unterste) Einkommensklasse, 2.) Einkommensklasse, 3.) Einkommensklasse, 4.) (höchste) Einkommensklasse. Für Australien und Spanien wurde das Haushaltseinkommen nicht erhoben ($n_{\text{Aus,E}} = 4645$).
- 2.) **Erwerbstätig ja/nein:** *Fragestellung:* „Sind Sie derzeit erwerbstätig?“ Antwortmöglichkeiten: a) ja (vollzeitbeschäftigt, teilzeitbeschäftigt, weniger als 15 Stunden/Woche beschäftigt), b) nein (pensioniert, Hausfrau/-mann, arbeitslos, Schüler/Student, Wehr-/Zivildienstleistender, aus anderen Gründen nicht erwerbstätig). Für die Kategorie der *Nicht-/Teilweise-Erwerbstätigen* wurden für diese Untersuchung jene Personen zusammengefasst, die angaben teilzeitbeschäftigt, weniger als 15 Stunden pro Woche beschäftigt zu sein, in Pension zu sein, arbeitslos zu sein oder zu studieren.
- 3.) **Religiöses Bekenntnis:** *Fragestellung:* „Welcher Religionsgemeinschaft gehören Sie an?“ Auch hier werden nur Katholiken und Protestanten berücksichtigt.
- 4.) **Politische Einstellung:** *Fragestellung:* „Man spricht bei politischen Richtungen und Ideologien von „links“ und „rechts“. Auf welchem Punkt dieser Skala [10-stufig] würden Sie sich persönlich in diesem Sinne einstufen?“ In Spanien wurde diese Frage nicht erhoben, deshalb wird die Frage, welche Partei bei der letzten Wahl gewählt wurde, herangezogen. In Italien wurde keine der beiden Fragen erhoben.

Tabelle 3: Datenquellen der Makrodaten

Makrodaten	Datenquelle	
Human Development Index ^(a)	Human Development Report (1998/1999/2000):	siehe Tabelle 9 im Anhang
Arbeitslosenquote	ILO (1999): Key Indicators of the Labour Market	siehe Tabelle 9 im Anhang
Sozialquote	OECD (2000): Social Expenditure Database 1980 – 1997	siehe Tabelle 9 im Anhang
Dominante Religion im jeweiligen Land ^(b)	Als Grundlage für die Zuordnung wird der Anteil der jeweiligen Konfession an der Bevölkerung des Landes und die historische Rolle betrachtet: – Höllinger (1996) 17: Volksreligion und Herrschaftskirche, – Fischer Weltalmanach (2001) In der Untersuchung wird, wie in Hypothese 6 formuliert wurde, der Unterschied zwischen dominant protestantisch und dominant katholischen Ländern untersucht.	<i>Katholisch:</i> Österreich, Tschechien, Frankreich, Ungarn, Slowenien, Spanien, Irland, Polen, Italien <i>Protestantische Kirchen und Sekten:</i> <i>Lutheranisch:</i> Schweden, Norwegen <i>Anglikanisch:</i> Großbritannien <i>Protestantisch:</i> USA, Australien <i>Orthodox:</i> Bulgarien, Russland <i>Konfessionell gemischt:</i> Kanada, Deutschland, Neuseeland

(a) Der HDI misst die durchschnittlichen sozialen Errungenschaften eines Landes mittels drei Indikatoren: 1. langes und gesundes Leben (Lebenserwartung bei der Geburt), 2. Wissen (Bildungsstand: Alphabetisierung bei Erwachsenen, Nettogesamteinschulungsrate, Grund-, weiterführende und Hochschule), 3. Lebensstandard (Pro-Kopf-BIP).

(b) Anmerkung: Japan (schintoistisch [= Staatsreligion] und buddhistisch) wird bei der Auswirkung der Religion auf die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nicht einbezogen.

- 5.) *Funktion des politischen Systems: Fragestellung:* „Alles in allem gesehen, was denken Sie, wie gut oder schlecht funktioniert das demokratische System in ...?“ Antwortmöglichkeiten: a) es funktioniert gut und muss nicht verändert werden, b) es funktioniert im großen und ganzen gut, muss aber in einigen Punkten verändert werden, c) es funktioniert nicht gut und muss in vielen Punkten verändert werden, d) es funktioniert überhaupt nicht gut und muss völlig verändert werden, e) kann ich nicht sagen. Antwort e) wurde als *missing value* codiert.

5.3 Auswertungsmethoden

Um den jeweiligen Einfluss der unabhängigen Variablen auf die Akzeptanz der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in einer *linearen Regression* messen zu können, werden die oben beschriebene Fragebatterien in einer *Faktorenanalyse* zu Dimensionen zusammengefasst. Mit der *Mehrebenenanalyse* wird der Einfluss der Makro- und Mikrofaktoren erfasst.

6. Ergebnisse der Auswertungen

6.1 Einstellung zur Extensität und Intensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

Nach der Theorie von Almond und Powell (1978) werden in politischen Systemen drei Ebenen unterschieden: das Ziel, das Mittel und die Folgen. Roller (1992) hat daraus ein Operationalisierungskonzept für die Untersuchung der Einstellung zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen erstellt. Für diese Fragestellung ist vor allem das Ziel (des Staates) von Bedeutung. Hierbei müssen zwei Dimensionen unterschieden werden:

- (a) *Extensität:* Soll es (wohlfahrts-) staatliche Eingriffe in bestimmte Bereiche geben?
(b) *Intensität:* Wie stark sollen die (wohlfahrts-) staatlichen Eingriffe sein?

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse der Faktorenanalyse der Aussagen zum Wohlfahrtsstaat.

Laut Faktorenanalyse wurden zwei Faktoren extrahiert. Der erste Faktor spiegelt die generelle Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates (Extensität) wider: ob es wohlfahrtsstaatliche Eingriffe geben soll. Komponente 2 stellt die Intensität der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen dar.

Länderspezifische Unterschiede: Aufgrund der Faktorenanalyse können drei Ländergruppen unterschieden werden. Tabelle 5 zeigt diese Gliederung.

Die Hypothesen werden mit den beiden Komponenten aus der Gesamtverteilung überprüft, um allgemein gültige Bestimmungsfaktoren für die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Interventionen in den untersuchten Ländern zu ermitteln. Begründet wird dies folgendermaßen: Erstens sollen in diesem Aufsatz nicht um die länderspezifischen Unterschiede, sondern die relevanten Bestimmungsfaktoren der Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leis-

Tabelle 4: Faktorenanalyse der Aussagen zum Wohlfahrtsstaat, 21 Länder

	Komponente	
	1	2
Es soll in der Verantwortlichkeit des Staates liegen, zu sorgen für ...	Extensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen	Intensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen
Arbeitsplatz für jedermann	0,67	0,20
Gesundheitliche Vorsorge für Kranke	0,59	0,36
Angemessenen Lebensstandard für Ältere	0,64	0,35
Angemessenen Lebensstandard für Arbeitslose	0,75	0,03
Reduzierung von Einkommensunterschieden	0,73	0,09
Finanzielle Hilfe für Studenten	0,66	0,14
Angemessene Wohnungen	0,76	0,11
Regierung soll mehr/weniger Geld ausgeben für ...		
Gesundheitswesen	0,13	0,82
Bildungswesen	0,06	0,71
Renten und Pensionen	0,25	0,68
Erklärte Varianz (53,7 %)	40,3	13,4

Hauptkomponentenanalyse. Rotationsmethode: Varimax mit Kaiser-Normalisierung.

n=21727, 21 Länder

Quelle: ISSP 1996

Tabelle 5: Ländergruppen

- Zwei extrahierte Faktoren:

Länder	Abweichung in der Faktorstruktur zur Gesamtverteilung (über alle Länder)
Frankreich, Spanien, Japan, Slowenien, Tschechien, Russland, Bulgarien, Polen	keine
Vereinigte Staaten, Australien	Kranken- (Frage 2) und Rentenversicherung (Frage 3) können nicht eindeutig einem Faktor zugeordnet werden.

- Drei extrahierte Faktoren:

Länder	Abweichung in der Faktorstruktur zur Gesamtverteilung (über alle Länder)
Norwegen, Schweden, Kanada, Irland, Ungarn, Italien	Die beiden groben Faktoren Extensität und Intensität wurden extrahiert.* Die Extensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wird in Maßnahmen zur Verringerung der sozioökonomischen Ungleichheit und in Versicherungsleistungen aufgegliedert.
Österreich	Die beiden Faktoren Extensität und Intensität wurden in der Faktorenanalyse extrahiert. Jedoch bilden nicht die Versicherungsleistungen einen gemeinsamen Faktor, sondern die Fragen zu einem angemessenen Lebensstandard (angemessenen Lebensstandard für Arbeitslose und Studenten, angemessene Wohnung zur Verfügung stellen).
Neuseeland, Großbritannien, Deutschland	Andere Faktorstruktur; diese Länder werden nicht in die Untersuchung einbezogen.

*Dieser zweite Faktor beinhaltet die sozialen Versicherungsleistungen (Krankenversicherung und Pensionsvorsorge) in einem Wohlfahrtsstaat. Diese wohlfahrtsstaatliche Versorgung stellt das *Bedürfnis nach Sicherheit* bei Maslow dar. Die beiden Faktoren werden auch von Edeltraud Roller (1992) unterschieden: 1.) Sozioökonomische Sicherheit: Einkommen, Pension, Krankheit/Medizinische Versorgung; 2.) Sozioökonomische Gleichheit: Bildung, Lohnunterschiede, Arbeitsplatzgarantie/sicherung.

tungen in allen untersuchten Ländern ermittelt werden. Zweitens ist eine eindeutige Trennung der beiden Faktoren in den einzelnen Ländern ersichtlich.

Des weiteren wurden Indizes berechnet: Es wurde aus den grau unterlegten Bereichen der jeweiligen Komponente ein Index berechnet.

Komponente 1 ($\text{Alpha}^{50} = 0,83$): *Extensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen*: Dieser Faktor beinhaltet die Verantwortlichkeit des Staates für die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes für jedermann, Arbeitslosen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, Einkommensunterschiede zu reduzieren, Studenten aus armen Familien finanzielle Hilfe zukommen zu lassen und allen Bedürftigen eine angemessene Wohnung bereitzustellen. Die Aspekte betreffen also die Sicherstellung von Lebensstandard und die Unterstützung benachteiligter Gruppen. Die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in diesem Faktor stellen vor allem Unterstützungen von erwerbsfähigen Personen dar, die am Arbeitsmarkt nicht integriert sind (Arbeitslosenunterstützung, Hilfe für Studenten), die Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglichen (Arbeitsbereitstellung) und Einkommensunterschiede ausgleichen. Dieser Faktor beinhaltet aber auch die sozialen Versicherungsleistungen (Krankenversicherung und Pensionsvorsorge) in einem Wohlfahrtsstaat.

Die zu erklärende Variable (Extensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen) wurde in eine Variable mit vier Ausprägungen rekodiert (1 = Staat soll auf jeden Fall verantwortlich sein; 2 = Staat soll verantwortlich sein, 3 = Staat soll nicht verantwortlich sein, 4 = Staat soll überhaupt nicht verantwortlich sein). In Tabelle 6 sieht man, dass die Zustimmung zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen enorm hoch ist. Nur 3% der Befragten sprechen sich gegen eine Intervention des Staates aus.

Tabelle 6: Akzeptanz der Extensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

Verantwortlichkeit des Staates	%	n
Staat soll auf jeden Fall verantwortlich sein	56,2	12850
Staat soll verantwortlich sein	40,9	9369
Staat soll nicht verantwortlich sein	2,8	641
Staat soll auf keinen Fall verantwortlich sein	0,2	46

Quelle: ISSP 1996, 17 Länder

Komponente 2 ($\text{Alpha} = 0,65$): *Intensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen*: Die Akzeptanz der Stärke der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung wird im zweiten Faktor nur erfasst und in einem weiteren Aufsatz analysiert. Die Befürwortung höherer Ausgaben für das Gesundheitswesen, das Bildungswesen und die Renten und Pensionen bilden aufgrund der Faktorenanalyse eindeutig eine Dimension. In diesem Aufsatz wird aber die Einstellung zur Extensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen untersucht.

6.2 Bestimmungsfaktoren der Einstellung gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Leistungen

Zur Überprüfung der zuvor formulierten Hypothesen wurde eine lineare Regression durchgeführt: in folgender Regression wird der Einfluss der unabhängigen Variablen auf die Extensität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen untersucht (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Makro- und mikrosoziale Determinanten der Einstellung zur Extensität des Wohlfahrtsstaats⁵¹ (Regressionsanalyse)

Theoretische Dimension/unabhängige Variable	Einstellung zur Extensität des Wohlfahrtsstaates
	Beta
<i>Theorie des Eigennutzes</i>	
Human Development Index	0,17 **
Arbeitslosenquote in %	0,06 **
Familieneinkommen (niedrigste – höchste Einkommensklasse)	0,14 **
Erwerbstätigkeit (ja - nein)	-0,08 **
Geschlecht (männlich - weiblich)	0,00
<i>Solidaritätstheorie</i>	
dominante Religion (katholisch – protestantisch)	0,05
religiöses Bekenntnis (katholisch – protestantisch)	0,01
politische Einstellung (links – rechts)	0,19 **
Sozialquote	-0,21 **
<i>Kollektive Rationalitätstheorie</i>	
Funktion des politischen Systems (funktioniert gut – funktioniert überhaupt nicht gut)	-0,02 R² = 0,136

** p < 0,01, * p < 0,05

Zum *Verfahren*: Fehlende Werte wurden durch den Mittelwert ersetzt.

Quelle: ISSP 96, n = 22906, 17 Länder

Betrachtet man das Ergebnis der durchgeführten Regression (vgl. Tabelle 7), so kann eindeutig festgestellt werden, dass die Höhe der Sozialquote ($\beta = 0,21$) den größten Einfluss auf die Akzeptanz staatlicher Interventionen hat: Je größer der wohlfahrtsstaatliche Sektor, desto größer ist die Befürwortung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Solidarische Gesellschaften sind

also solidarischer. Die zuvor aufgestellte *Hypothese 7* konnte somit verifiziert werden. Mit $\beta = 0,19$ hat die politische Einstellung die zweitwichtigste Bedeutung für die Position gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Auch *Hypothese 8* konnte bestätigt werden, dass Personen, die politisch eher links orientiert sind, wohlfahrtsstaatliche Leistungen im höheren Maße akzeptieren als Wähler bürgerlich-konservativer Parteien.

Es konnte jedoch kein Zusammenhang zwischen dem individuellen religiösen Bekenntnis (katholisch, protestantisch), der dominanten Religion im jeweiligen Land und der Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen bestätigt werden. Betrachtet man den Zusammenhang kreuztabelliert, so ist die Befürwortung bei Katholiken geringfügig höher als jene bei Protestanten.

Auch die individuelle finanzielle Lage beeinflusst die Haltung gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Interventionen: Je schlechter die wirtschaftliche Lage, desto höher ist die Befürwortung (Familieneinkommen: $\beta = 0,14$; Erwerbstätigkeit: $\beta = -0,08$). Bei der wirtschaftlichen Lage spielen auch die Makrofaktoren eine bedeutende Rolle: Die Einstellung ist abhängig von dem Wohlstand (hier gemessen mit HDI) des Landes, in dem man lebt: Personen, die in armen Staaten leben, sprechen sich eher für staatliche Interventionen aus, als Personen, die in reichen Ländern beheimatet sind (HDI: $\beta = 0,17$). Die *Hypothesen 1, 3 und 4* konnten bestätigt werden.

Hypothese 2, dass in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen höher als in Ländern mit geringer Arbeitslosigkeit ist, wurde widerlegt. Eine hohe Arbeitslosigkeit wird nicht als besorgniserregend und somit als Grund für die Unterstützung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen angesehen. Das Gegenteil ist der Fall: Je höher die Arbeitslosenquote ist, desto geringer ist die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Betrachtet man jedoch die schrittweise lineare Regression, so kann festgestellt werden, dass die Hinzunahme der Arbeitslosigkeit den Erklärungswert des Modells nicht entscheidend verbessern würde.

Das Geschlecht und die Einschätzung der Stabilität des politischen Systems haben keinen Einfluss.

Aus der Rangfolge der Aufnahme der Regressoren bei einer schrittweisen Regression lässt sich die statistische Wichtigkeit der jeweiligen Variablen erkennen. Die politische Einstellung ist somit am wichtigsten, da diese Variable als erste in die Analyse einbezogen wurde. Als zweitwichtigster Einflussfaktor wurde das Familieneinkommen aufgenommen, dann der HDI und danach die Sozialquote. Die letzte exogene Variable, die die Modellgüte noch signifikant verbessert, ist die Erwerbstätigkeit. Nicht aufgenommen wurden die Variablen Arbeitslosigkeit, Geschlecht, dominante Religion, religiöses Bekenntnis und die Funktion des politischen Systems. Aber auch ohne sie ist die Erklärungskraft des Modells praktisch gleich hoch wie bei ihrem Einschluss (vgl. Tabelle 7).

Eine *Mehrebenenanalyse* wurde durchgeführt, um den Erklärungsanteil der Individual- und Makrovariablen getrennt zu berechnen. 78,2% der erklärten Varianz durch das Modell wird durch Makrovariablen erklärt. Der

Anteil an der erklärten Varianz der Mikrovariablen (Familieneinkommen pro Haushaltsmitglied, Erwerbstätigkeit, politische Einstellung) beträgt 21,8% (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Makro- und mikrosoziale Determinanten der Einstellung zur Extensität des Wohlfahrtsstaats (Mehrebenenanalyse)

	R ²	Anteil an erklärter Varianz (in %)
Makrovariablen	0,107	78,2
Mikrovariablen	0,037	21,8
Gesamt	0,137	100,0

Quelle: ISSP 96, n = 22906, 17 Länder

7. Resümee

Ziel dieses Aufsatzes war es, signifikante Bestimmungsfaktoren für die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Interventionen sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene zu finden, die für alle untersuchten Länder gültig sind. Drei Thesen zur Erklärung der Unterstützung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen durch die Bevölkerung wurden angeführt: die Theorie des Eigennutzes, die Solidaritätstheorie und die kollektive Rationalitätstheorie. Welches sind die generellen Faktoren, die die Einstellung gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in allen untersuchten Ländern beeinflussen?

- (a) Eine *schlechte materielle Situation* (geringer HDI, geringes Hauhaltseinkommen je Familienmitglied und Erwerbslosigkeit) führt zu einer höheren Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen.
- (b) Wähler konservativer *Parteien* akzeptieren wohlfahrtsstaatliche Leistungen nicht in so hohem Ausmaß wie politisch links orientierte Wähler.
- (c) In starken Sozialstaaten ist die positive Einstellung gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Interventionen stärker als in Ländern mit geringer *Sozialquote*.
- (d) Die *Mehrebenenanalyse* ergab, dass die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Interventionen hauptsächlich durch den Unterschied zwischen den Ländern erklärt wird. Jedoch hat die schrittweise Regression gezeigt, dass die beiden bedeutendsten Einzelvariablen auf der Mikroebenen zu finden sind (politische Einstellung, Familieneinkommen je Haushaltsmitglied).

Dass die dominante *Religion* eines Landes und das individuelle Religionsbekenntnis einen signifikanten Einfluss auf die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen hätten, konnte empirisch nicht festgestellt werden. Auch ein signifikanter Unterschied zwischen Männern und Frauen konnte nicht gefunden werden.

Die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen wird erstens durch die *Theorie des Eigennutzes* und zweitens durch die *Solidaritätstheorie* erklärt.

Sowohl Nutznießer als auch Menschen mit einem Gefühl kollektiver, sozialer Verantwortung sprechen sich für den Wohlfahrtsstaat aus.

Es kann keineswegs von einer zunehmenden Ablehnung des wohlfahrtsstaatlichen Systems gesprochen werden. Der Wohlfahrtsstaat kann auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts weltweit noch mit Unterstützung der Bevölkerung rechnen. Auch wenn heute neoliberale Tendenzen immer stärker werden und viele Politiker und Medien ständig von einer Entsolidarisierung sprechen, kann keineswegs von einer Infragestellung des wohlfahrtsstaatlichen Systems in der breiten Bevölkerung ausgegangen werden. Stephan Schulmeister (2001) hat es treffend formuliert: „ein Modell, das nur auf der Konkurrenz rationaler Individuen auf Märkten beruht, „passt“ nicht in eine Welt von Menschen, die auch soziale Wesen sind und von Emotionen getrieben werden.“

Anmerkungen

¹ Mikl-Horke (2000); Chaloupek, Rossmann (1994) 100.

² Flora (1979) 82-136.

³ Haller (1986) 443-468.

⁴ Chaloupek, Rossmann (1994) 100.

⁵ Sonderegger et al. (1998) 15.

⁶ Beck (1986) 144.

⁷ Kliemt (1995) 34-47.

⁸ Sonderegger et al. (1998) 171.

⁹ Kersting (1998) 118.

¹⁰ Böhr (1985) 5ff.

¹¹ Roller (1992).

¹² Keupp (1997).

¹³ Brühl (1984).

¹⁴ Sonderegger (1998) 172.

¹⁵ Jasay (1993) 12; Müller (1992) 100.

¹⁶ Zürcher (1998) 54f.

¹⁷ Kersting (1998); Herzinger (1999) 131.

¹⁸ Reese-Schäfer (1995) 17.

¹⁹ Zürcher (1998).

²⁰ Klages, Franz, Herbert (1987) 105ff.

²¹ Norden (1986/87) 36.

²² Dieser *Outsider-Insider*-Konflikt bezieht sich auf die (Nicht-)Teilnahme am Arbeitsmarkt.

²³ Keupp (1997).

²⁴ Prisching (1996).

²⁵ Klein/Schilling (1994) 620-628.

²⁶ De Swaan (1993) 275-282.

²⁷ Kliemt (1995) 103.

²⁸ Norden (1986/87) 38.

²⁹ Ebendort.

³⁰ De Swaan (1993) 276.

³¹ Roller (1992).

³² Klein/Schilling (1994) 607.

³³ Butschek (1994) 15ff.

³⁴ Norden (1986/87).

³⁵ Keupp (1997).

³⁶ Weber (1988).

- ³⁷ Dominante Religion: dominant katholisch (Österreich, Italien, Polen), dominant protestantisch (Australien, Großbritannien, USA), konfessionell gemischt (Schweiz, Deutschland, Niederlande).
- ³⁸ Kliemt (1995) 47-65.
- ³⁹ Haller, Mach, Zwicky (1995) 227.
- ⁴⁰ Heimbach-Steins (2001) 230.
- ⁴¹ Svallfors (1997) hat im Income Distribution Index (IDI) berechnet: IDI = befürwortete unterschiedliche Einkommen von Fabrikarbeitern, Landarbeitern, Facharbeitern, Kleinhändlern, Ärzten, Ministern und Managern.
- ⁴² Tálos (1994) 38.
- ⁴³ Uher (2000).
- ⁴⁴ Role of Government (1985/1990/1996), Social Networks and Support Systems (1986), Social Inequality (1987/1992), Family and changing Sex/Gender Roles (1988/1994), Work Orientations (1989/1997), Religion (1991/1998), Environment (1993), National Identity (1995).
- ⁴⁵ Folgende Länder nahmen an ISSP 96 teil: Australien, Deutschland West und Ost, Großbritannien, USA, Österreich, Ungarn, Italien, Irland, Norwegen, Schweden, Tschechen, Slowenien, Polen, Bulgarien, Russland, Neuseeland, Kanada, Israel (arabische und jüdische Teilerhebung), Japan, Spanien, Litauen, Frankreich, Zypern, Philippinen.
- ⁴⁶ Es wurden nur jene Fragen der Fragebatterien berücksichtigt, die für eine Untersuchung über den Wohlfahrtsstaat relevant sind.
- ⁴⁷ Fragestellung: „Wie hoch ist das monatliche Netto-Einkommen Ihres Haushaltes insgesamt (nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge)?“
- ⁴⁸ Fragestellung: „Damit ich feststellen kann, wen ich befragen soll, zählen Sie mir bitte zuerst auf, aus wie vielen Personen Ihr Haushalt besteht.“
- ⁴⁹ Anmerkung: Die Gewichtung mit 0,65 ergibt sich folgendermaßen: Es wurde ein Durchschnittswert aus den Vorgaben der ÖSTAT berechnet, welche leider nicht übernommen werden konnten, da nur die Haushaltsgröße aber nicht die Zusammensetzung ermittelt wurde. Hier erhält ein Erwachsener den Faktor 1 und jeder weitere 0,7. Für Kinder ergibt sich folgendes Bild:

Alter	0-3	4-6	7-10	11-15	16-18	19-21	22-27
Faktor	0,33	0,38	0,55	0,65	0,7	0,8	0,7

⁵⁰ Alpha wurde mittels Reliabilitätsanalyse berechnet.

⁵¹ Kodierung der *abhängigen Variable* (Extensität: Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Interventionen): 1 = Staat soll auf jeden Fall verantwortlich sein, 2 = Staat soll verantwortlich sein, 3 = Staat soll nicht verantwortlich sein, 4 = Staat soll auf gar keinen Fall verantwortlich sein.

Literatur

Monographien

- Baratta, Mario von, Der Fischer Weltalmanach 1999. Zahlen Daten Fakten '99 (Frankfurt 1998).
- Beck, Ulrich, Risikogesellschaft. auf dem Weg in eine andere Moderne (Frankfurt 1986).
- Böhr, Christoph, Liberalismus und Minimalismus. Kritische Anmerkungen zur philosophischen und politischen Entfaltung einer zeitgenössischen Minimalkonzeption (Heidelberg 1985).
- Bühl, Walter L., Krisentheorien. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang (Darmstadt 1984).
- Denz, Hermann; Friesl, Christian; Polak, Regina; Zuba, Reinhard; Zulehner, Paul M., Die Konfliktgesellschaft. Wertewandel in Österreich 1990 – 2000 (Wien 2001).
- Detting, Walfried, Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft (Gütersloh 1995).

- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., Bericht über die menschliche Entwicklung 1998 (Bonn 1998).
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., Bericht über die menschliche Entwicklung 1999 (Bonn 1999).
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., Bericht über die menschliche Entwicklung 2000 (Bonn 2000).
- Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge 1990).
- Flora, Peter; Noll, Heinz-Herbert, *Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen* (Frankfurt, New York 1999).
- Goldstein, Harvey; Rasbash, Jon; Plewis, Ian; Draper, David; Browne, William; Yang, Min; Woodhouse, Geoff; Healy, Michael, *A user's guide to MLwiN. Multilevel Models Project* (London 1998).
- Höllinger, Franz, *Volksreligion und Herrschaftskirche. Die Wurzeln religiösen Verhaltens in westlichen Gesellschaften* (Opladen 1996).
- Hradil, Stefan, *Wohlstand, Wohlfahrt, Lebensweise. Die Modernisierung sozialer Paradigmen und soziologischer Ansätze zur Erforschung sozialer Ungleichheit* (Wien 1994).
- International Labour Organization, *Key Indicators of the Labour Market* (Genf 1999).
- Klages, Helmut, *Wandlungen im Verhältnis der Bürger zum Staat. Thesen auf empirischer Grundlage, Rektorsrede* (Speyer 1988).
- Klages, Helmut; Franz, Gerhard; Herbert, Willi, *Sozialpsychologie der Wohlfahrts-gesellschaft. Zur Dynamik von Wertorientierungen, Einstellungen und Ansprüchen* (Frankfurt, New York 1987).
- Kliemt, Hartmut, *Solidarität in Freiheit* (München 1995).
- Kohmaier, Franz, *Eurosklerose. Von der Notwendigkeit eines Bewußtseinswandels* (Wien 1987).
- Mikl-Horke, Gertraude, *Industrie- und Arbeitssoziologie* (Wien 2000).
- Müller, Johann Baptist, *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart* (Berlin 1992).
- OECD, *Social Expenditure Database. 1980 – 1997* (Paris 2000).
- Offe, Claus, *The Democratic Welfare State. A European Regime Under the Strain of European Integration* (Wien 2000).
- Reese-Schäfer, Walter, *Was ist Kommunitarismus?* (Frankfurt, New York 1995).
- Roller, Edeltraud, *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der BRD* (Opladen 1992).
- Sonderegger, Christian; Stampfli, Marc; Segesser, Jürg, *Lexikon für Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft. vormals neues Staatskundelexikon* (Zürich 1998).
- Swaan de, Abram, *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit* (Frankfurt, New York 1993).
- Weber, Max, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* (Tübingen 1988) [Original: 1920].
- Zürcher, Markus, D., *Solidarität, Anerkennung und Gemeinschaft. Zur Phänomenologie, Theorie und Kritik der Solidarität* (Tübingen, Basel 1998).

Artikel in Zeitschriften

- Haller, Max, *Die Legitimation der sozialen Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat*, in: *Journal für Sozialforschung* 26/3 (1986) 443 – 468.
- Heimbach-Steins, Marianne, *Soziale Gerechtigkeit – Prüfkriterium gesellschaftlicher Strukturen*, in: *Theologisch-Praktische Quartalsschrift* 149/3 (2001) 226-236.
- Karl, Astrid; Ullrich, Carsten G.; Wössner, Ulrike, *Akzeptanz und Akzeptabilität wohlfahrts-staatlicher Institutionen. Überlegungen zur systembedingten Akzeptanz von Leistungssystemen bei Arbeitslosigkeit*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 6 (1998) 454 – 469.
- Klein, Thomas; Schilling, Johannes-Georg, *Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats. Eine empirische Analyse*, in: *Politische Vierteljahresschrift* (1994) 607-630.
- Norden, Gilbert, *Bestimmungsgründe der Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates*, in: *Angewandte Sozialforschung* 14/1 (1986/87) 43 - 54.
- Prisching, Manfred, *Die unsolidarische solidarische Gesellschaft. Über die Grundlagen des*

Wohlfahrtsstaates, in: Kurswechsel. Vom Wohlfahrtsstaat zum Leistungsstaat 3 (1996) 17 – 37.

Schulmeister, Stefan, Sozialstaat und ökonomische Effizienz, in: Der Standard (24. September 2001) 17.

Svallfors, Stefan, Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations, in: European Sociological Review 13 (1997) 283 – 297.

Uher, Rolf, The International Social Survey Programme (ISSP), in: Schmollers Jahrbuch 120 (2000) 663 – 672.

Artikel in Sammelbänden

Butschek, Felix, Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Diskussionsbeitrag, in: Chaloupek, Rossmann (1994) 15 – 21.

Chaloupek, Günther; Rossmann, Bruno (Hrsg.), Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates (= Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Band 2, Wien 1994).

Chaloupek, Günther; Rossmann, Bruno, Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Versuch eines Resümees, in: Chaloupek, Rossmann (1994) 99 – 110.

Flora, Peter, Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: Matthes, J., Sozialer Wandel in Westeuropa (Frankfurt 1979).

Flora, Peter, Europa als Wohlfahrtsstaat?, in: Chaloupek, Rossmann (1994) 7 – 15.

Haller, Max; Mach, Bogdan; Zwicky, Heinrich, Egalitarismus und Antiegalitarismus zwischen gesellschaftlichen Interessen und kulturellen Leitbildern. Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, in: Müller, Hans-Peter; Wegener, Bernd (Hrsg.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit (Opladen 1995) 221 – 264.

Herzinger, Richard, In der Gemeinschaftsfalle, in: Graf, Friedrich et al. (Hrsg.), Soziales Kapital in der Bürgergesellschaft (Stuttgart 1999) 131–146.

Hradil, Stefan, Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel, in: Gabriel, W. Oscar; Bretschneider Frank (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politik-inhalte (Opladen 1994).

Kersting, Wolfgang, Der Markt – das Ende der Geschichte?, in: Brieskorn, Norbert; Wallacher, Johannes (Hrsg.), Homo oeconomicus. Der Mensch der Zukunft? (Stuttgart, Berlin, Köln 1998) 93 – 125.

Keupp, Heiner, Die Suche nach Gemeinschaft zwischen Stammesdenken und kommunitärer Individualität, in: Heimeyer, Wilhelm (Hrsg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Band 2 (Frankfurt 1997) 279 – 312.

Neyer, Gerda, Der Wohlfahrtsstaat im Spannungsfeld politischer und gesellschaftlicher Interessen – ein Diskussionsbeitrag aus der Geschlechterperspektive, in: Chaloupek, Rossmann (1994) 45 – 55.

Roller, Edeltraud, Ende des sozialstaatlichen Konsenses? Zum Aufbrechen traditioneller und zur Entstehung neuer Konfliktstrukturen in Deutschland, in: Niedermeayer, Oskar; Westle, Bettina (Hrsg.), Demokratie und Partizipation, Festschrift für Max Kaase (Opladen 2000) 88 – 114.

Tálos, Emmerich, Sozialstaat im Spannungsfeld ökonomischer und politischer Interessen, in: Chaloupek, Rossmann (1994) 21 – 45.

Anhang

Tabelle 9: HDI, Arbeitslosigkeit und Sozialquote in den 20 verglichenen Ländern

	Human Development Index ¹	Sozialquote ^{2,A}		Arbeitslosenquote ³	
		1996	1997	1996	1997
	HDI 1997				
Australien	0,922	18,8	19,2	8,5	8,4
Bulgarien	0,758	9,0	k.A.	14,2	13,7
Deutschland	0,906	28,7	27,8	7,1	7,7
Frankreich	0,918	29,6	29,6	12,1	12,3
Großbritannien	0,918	23,0	21,9	8,2	7,1
Irland	0,900	18,6	17,9	11,9	10,3
Italien	0,900	26,4	26,9	12,3	12,5
Japan	0,924	14,4	14,8	3,4	3,4
Kanada	0,932	17,7	17,0	9,7	9,2
Neuseeland	0,901	19,5	20,7	6,1	6,7
Norwegen	0,927	27,2	26,5	4,8	4,1
Österreich	0,908 ²⁰⁰⁰	27,5	26,3	5,3	k.A.
Polen	0,802	26,8	25,8	12,4	11,2
Russland	0,747	k.A.	k.A.	11,3	9,3
Schweden	0,923	34,1	33,7	8,0	7,9
Slowenien	0,851 ¹⁹⁹⁵	19,1 ¹⁹⁹¹	k.A.	7,4 ¹⁹⁹⁵	7,1
Spanien	0,894	21,6	20,9	22,0	20,6
Tschechien	0,833	19,0	19,7	3,9	4,7
Ungarn	0,795	19,9	k.A.	9,8	8,7
USA	0,927	16,8	16,5	5,4	4,9

k. A. = für diese Länder konnte dieser Wert nicht eruiert werden

¹ Quelle: Bericht über die menschliche Entwicklung 1998, 1999, 2000

² Quelle: OECD (2000): Social Expenditure Database 1980 - 1997

³ Quelle: ILO: Key Indicators of the Labour Market. 1999

^A „The System of National Accounts defines social benefits as current transfers received by households intended to provide for the needs that arise from certain events or circumstances, for example, sickness, unemployment, retirement, housing, education or family circumstances (SNA, 1993, Section 8.7). This database does not include information on expenditures for education.“ OECD (2000) 9.

Zusammenfassung

Der Wohlfahrtsstaat wird heute von vielen Seiten in Frage gestellt. Ziel dieses Aufsatzes ist es, signifikante Bestimmungsfaktoren für die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Interventionen in der Bevölkerung sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene zu finden. Grundlage der empirischen Analysen dieses Beitrags ist die Erhebung über *Role of Government III*, die im Rahmen des *International Social Survey Programme* von 1995-2000 durchgeführt wurde. Im Rahmen dieses Projekts wurden in 24 Ländern zirka 33.000 Perso-

nen befragt. Welche sind nun die generellen, signifikanten Faktoren, die die Einstellung gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in den untersuchten Ländern beeinflussen? Als Ansatz zur Erklärung wurden Elemente aus drei theoretischen Paradigmen herangezogen: die Theorie des Eigennutzes, die Solidaritätstheorie und die Kollektive Rationalitätstheorie. Die Ergebnisse zeigen: Erstens führt eine schlechte materielle Situation zu einer höheren Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Zweitens akzeptieren Wähler bürgerlich-konservativer Parteien wohlfahrtsstaatliche Leistungen nicht in so hohem Maße wie politisch links orientierte Wähler. Und drittens ist in starken Sozialstaaten die positive Einstellung gegenüber wohlfahrtsstaatlichen Interventionen stärker als in Ländern mit geringer Sozialquote. Die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen kann also auf die Theorie des Eigennutzes und die Solidaritätstheorie zurückgeführt werden: Sowohl Nutznießer als auch Menschen mit einem Gefühl kollektiver, sozialer Verantwortung sprechen sich für den Wohlfahrtsstaat aus. Auch wenn heute neoliberale Tendenzen immer stärker werden und viele Politiker und Medien ständig von einer Entsolidarisierung sprechen, kann keineswegs von einer Infragestellung des wohlfahrtsstaatlichen Systems in der breiten Bevölkerung ausgegangen werden.

„Beschäftigungswunder“ oder Nachholprozess

**Aspekte der Beschäftigungsentwicklung im politischen Bezirk
Radkersburg seit dem Ende der achtziger Jahre***

Franz Heschl

1. Einleitung

Warnenden, zurückhaltenden oder eher besorgten Debattenbeiträgen in der öffentlichen Diskussion um die Aussichten der österreichischen Grenzregionen hinsichtlich der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union wird oft die bisherige Entwicklung dieser Regionen seit der Öffnung des europäischen Ostens im Jahre 1989 entgegengehalten. „Grenzregionen gewannen durch die Ostöffnung“² oder „Grenzregionen: Die klaren Gewinner der Ostöffnung“³ lauteten beispielsweise zwei einschlägige Überschriften in einer österreichischen Tageszeitung. Nach diesen Schlagzeilen konnte man dann deren Begründungen in unterschiedlichsten Variationen lesen. In der eher sachlichen Variante lautete diese beispielsweise: „Die Regionen entlang Österreichs Ostgrenzen haben seit dem Fall des Eisernen Vorhangs eine beachtliche wirtschaftliche Dynamik entwickelt. Entgegen den Befürchtungen eines schmerzvollen Anpassungsdrucks haben sie von der Ostöffnung eher profitiert. Dies zeigen Arbeitsmarktdaten aus diesen Regionen: Die Beschäftigung hat in diesen Gebieten deutlich kräftiger zugenommen als im bundesweiten Durchschnitt.“⁴

Die nachfolgende „regionalisierte“ bzw. auf die Steiermark bezogene Begründungsvariante schließt mit einer nahezu sensationellen Feststellung: „Die österreichischen Regionen entlang der EU-Außengrenze weisen seit der Ostöffnung eine im nationalen Vergleich weit überdurchschnittliche Beschäftigungsdynamik auf ... Diese Erfolgsstory wird häufig vergessen, wenn in den Diskussionen um die Osterweiterung immer wieder auf das Bedrohungspotential hingewiesen wird, das auf die Grenzregionen zukomme. Das Grenzland ist eindeutig ein Profiteur der neuen ökonomischen

* Dieser Aufsatz enthält die wesentlichen Ergebnisse einer umfangreicheren Studie zu dieser Thematik.¹ Detailliertere Ausführungen zu den statistischen Grundlagen und der verwendeten empirischen Datenbasis finden sich in der Studie.

Verhältnisse an den Grenzen ... Auch in der Steiermark liegt die Beschäftigungsdynamik in allen Grenzbezirken deutlich über dem Bundesschnitt. Radkersburg ist mit einem Zuwachs von 83% ein einsamer Spitzenreiter.“⁵

Kolportierte 83% „Beschäftigungssteigerung“ im Bezirk Radkersburg seit der Ostöffnung verleiten zu provokanten Fragestellungen wie den folgenden:

- ◆ Hat das eigentliche „Beschäftigungswunder“ der neunziger Jahre – von einer breiteren Öffentlichkeit offenbar unbemerkt – still und leise im Bezirk Radkersburg stattgefunden und nicht in all den anderen Staaten, welchen in den letzten Jahren derartige „Jobwunder“ attestiert wurden?
- ◆ Wie kommt es, dass viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber auch politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger im Bezirk selbst kaum etwas von diesem Beschäftigungswunder bemerkt haben und ihren Heimatbezirk immer wieder viel eher als strukturschwache agrarische „Krisenregion“ definieren?
- ◆ Wozu sich wegen eventueller Pendel- oder Migrationsbewegungen nach der Erweiterung der Europäischen Union um die Arbeitsmärkte des Grenzlandes Sorgen machen, wenn schon die Ostöffnung eine derart „segensreiche“ Wirkung auf deren Arbeitsmärkten entfaltet hat?

Zugegebenermaßen provokante Fragen, zu deren sachlicher Beantwortung hier ein Beitrag geleistet werden soll. Es geht dabei um eine detaillierte Analyse der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt im politischen Bezirk Radkersburg im letzten Jahrzehnt. Im folgenden Abschnitt wird dabei zunächst ein Überblick über die einschlägige wissenschaftliche Debatte gegeben, in deren Bezugsrahmen diese Arbeit zu sehen ist. An diese Überlegungen schließen einige Hinweise zu den empirischen Grundlagen an, dann folgen einige zentrale Ergebnisse. Im Hauptteil dieser Arbeit wird herausgearbeitet, in welchen Sektoren die größten Beschäftigungszuwächse stattfanden, und nach deren Ursachen gefragt.

2. Die wissenschaftliche Debatte zu den Auswirkungen der Ostöffnung auf die Arbeitsplatzsituation im (steirischen) Grenzland

Schon relativ kurz nach dem Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 erschienen in Österreich erste wissenschaftliche Arbeiten zu den Auswirkungen der Ostöffnung auf die österreichischen Grenzregionen.⁶ Diese Arbeiten hatten weniger eine genaue Analyse der empirisch beobachtbaren Veränderungen seit der Ostöffnung zum Inhalt – dazu war der Zeitraum zwischen 1989 und ihrem Erscheinen wohl auch zu kurz – als vielmehr stark „prognostischen“ Charakter. In diesen Prognosen wurden die Aussichten der Grenzräume generell – und damit auch des steirischen Grenzlandes im Speziellen – eher zurückhaltend eingeschätzt. Ein Beispiel: „Die Chancen der peripheren Ost-Grenzgebiete auf eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung sind vor dem Hintergrund der doppelten

Herausforderung aus West und Ost als durchaus problematisch zu beurteilen.“⁷

Wenige Jahre später erschienen zwei Arbeiten, die sich konkret mit den bis zum damaligen Zeitpunkt feststellbaren Auswirkungen der Ostöffnung auf das steirische Grenzland auseinander setzten und in denen auch dezidierte Aussagen für die Ebene der politischen Bezirke im steirischen Grenzland gemacht wurden.⁸ Wendner (1994) kam dabei nach einer detaillierten Analyse der industriell-gewerblichen Struktur in der steirischen Grenzregion hinsichtlich ihrer Außenhandelsverflechtung zu einem für den Bezirk Radkersburg „wenig aussichtsreichen“ Ergebnis, auch Gassler/Rammer (1995) entwarfen für den Bezirk Radkersburg keine sehr positiven Zukunftsszenarien hinsichtlich der weiteren Entwicklung dieses Bezirkes bei zunehmender Ostkonkurrenz. Fasst man die wesentlichen Ergebnisse beider Untersuchungen zusammen, so ist festzuhalten, dass – neben einigen divergierenden Aussagen – hinsichtlich der Einschätzung der Entwicklungsaussichten des Bezirkes Radkersburg vollständige Übereinstimmung vorzufinden ist. Radkersburg wurde in beiden Arbeiten als in mehrfacher Hinsicht schwach positionierter Bezirk eingeschätzt. Die Gründe dafür liegen in erster Linie in der Dominanz von Niedriglohnbranchen und den daraus resultierenden Abwanderungsgefahren.

Im Zeitraum zwischen dem Fall des Eisernen Vorhanges bis zur Mitte der neunziger Jahre dominierten also in regionalwissenschaftlichen Betrachtungen Einschätzungen hinsichtlich der Auswirkungen der Ostöffnung auf die Grenzregionen, in welchen die Entwicklungsmöglichkeiten und Aussichten für das österreichische Grenzland im Allgemeinen – und den Bezirk Radkersburg im Besonderen – vorwiegend „pessimistisch“ beschrieben wurden.

Um die Mitte der neunziger Jahre wurde diese Sichtweise von einer „optimistischeren“ abgelöst. Einen ersten Beitrag dazu lieferte Norbert Geldner.⁹ Für die Steiermark stellte Geldner fest, dass das steirische Grenzland zwar nicht in dem Ausmaß wirtschaftliche Impulse aus der Ostöffnung erzielt hat wie die Ostregion um Wien, dass aber auch im steirischen Grenzland die Beschäftigungsentwicklung zwischen 1989 und 1994 nicht hinter der des Zentralraumes um Graz zurückgeblieben war und dass die Beschäftigungsentwicklung im Grenzland erheblich über dem Steiermarkdurchschnitt gelegen hatte. Damit wurde in der regionalwissenschaftlichen Betrachtung die „optimistische“ Phase hinsichtlich der Einschätzung der Entwicklungsaussichten des Grenzlandes nach der Ostöffnung eingeleitet. Ihren „Höhepunkt“ erlebte diese Betrachtungsweise in einer einschlägigen Arbeit von Cornelia Krajasits und Franz Delapina.¹⁰

Sie untersuchten zunächst die Beschäftigungsentwicklung in Österreich zwischen 1989 und 1995. Dabei stellten sie fest, dass die Beschäftigung österreichweit in diesem Zeitraum um 6,3 Prozent gewachsen war, während sie in den österreichischen Grenzregionen¹¹ um 12,6 Prozent zugenommen hatte. Besonders ausgeprägt war diese Grenzlanddynamik im Burgenland, in der Steiermark und in Oberösterreich. Die Ausweitung

der Beschäftigung im Betrachtungszeitraum ist zu einem großen Teil auf die Ausweitung der AusländerInnenbeschäftigung zurückzuführen. Die AutorInnen fassten ihre Untersuchungsergebnisse zusammen, indem sie eine eindeutige Verbesserung der ökonomischen Situation in der unmittelbaren Grenzregion seit der Ostöffnung feststellten. Diese Verbesserung führten sie in erster Linie auf Grenzöffnungseffekte und dadurch ausgelöste Dynamiken seit der Ostöffnung zurück. In je einem Absatz wurde darauf verwiesen, dass neben den Ostöffnungseffekten auch branchenkonjunkturelle Effekte und Suburbanisierungseffekte zum Aufholprozess im Grenzland beigetragen haben.

Die Gegenposition zu dieser Betrachtungsweise wurde von Autoren des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) ab 1999 aufgebaut. So kamen Stankovsky/Palme in einer umfangreichen Untersuchung zu den Auswirkungen der Ostöffnung auf die österreichische Wirtschaft¹² im Jahr 1999 zu der Einschätzung: „Österreichs Grenzregionen gerieten durch die Öffnung der Grenzen und den polit-ökonomischen Reformprozess in den Transformationsländern ökonomisch in Bewegung. Ob dadurch positive oder negative Veränderungen ausgelöst wurden, ist nicht eindeutig zu beantworten.“¹³ Die Autoren wiesen auf einen Deindustrialisierungsprozess im Grenzland, Auslagerungen von Produktionsschritten und Stilllegungen von Unternehmen hin. Das erkennbare Beschäftigungswachstum insgesamt trägt für sie zur Konservierung wenig aussichtsreicher Strukturen bei. Die Phase der „optimistischen“ Beurteilung der Ostöffnungseffekte auf die Grenzregionen ging damit zu Ende.

Mayerhofer/Palme (2001) haben sich in einer umfangreichen Arbeit¹⁴ unter anderem auch mit der hier zu untersuchenden Frage auseinander gesetzt. Sie stellen eine erhöhte Dynamik im Grenzland hinsichtlich des Beschäftigungswachstums fest. „Zwischen 1989 und 2000 war das durchschnittliche jährliche Wachstum der Beschäftigung in den ländlichen Regionen (+1,5 Prozent) mehr als doppelt so hoch wie in den humankapitalintensiven Regionen (+0,7 Prozent); kaum stärker war die Dynamik in den sachkapitalintensiven Regionen (+0,8 Prozent pro Jahr). Mit anderen Worten: Die Beschäftigung wuchs in den kapitalextensiven ländlichen Regionen erheblich rascher als in den kapitalintensiven Regionen.“¹⁵

In der Folge geben die Autoren Antworten auf die Frage, wer im Rahmen dieser überdurchschnittlichen Dynamik Beschäftigung fand und in welchen Wirtschaftsbereichen bzw. Wirtschaftsbranchen diese Steigerungen in erster Linie stattfanden. „In den ersten Jahren ging die Zunahme von ausländischen Arbeitskräften aus (+1,9 Prozent), während die Beschäftigung der inländischen Arbeitskräfte stagnierte. In den ländlichen Grenzregionen war der Zustrom von ausländischen Arbeitskräften besonders groß (+10,4 Prozent) ... Auf die starke Zuwanderung von Ausländern zu Beginn der neunziger Jahre reagierte die österreichische Politik restriktiv. Dadurch ging in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte deutlich zurück (Österreich -2,2 Prozent pro Jahr). Damit war in Österreich eine Dämpfung der Beschäftigungsentwicklung verbunden.

Diese übertrug sich auch auf die humankapitalintensiven Regionen, jedoch nicht auf die ländlichen Grenzregionen. In jenen beschleunigte sich das Wachstum der Beschäftigung durch eine erhebliche Zunahme von inländischen Arbeitskräften (+1,9 Prozent). An dieser Ausweitung nach 1995 waren mehr Frauen als Männer beteiligt, was mit einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zusammenhängen dürfte ... Die überwiegende Mehrheit von Teilzeitarbeitsplätzen wird nämlich von Frauen eingenommen. Die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhte sich vor allem bei den Dienstleistungen und in der Bauwirtschaft, während die Beschäftigung in der Sachgüterproduktion in den neunziger Jahren zurückging ... In den ländlichen Grenzregionen expandierte die Dienstleistungsbeschäftigung stärker als im Österreichdurchschnitt, und zwar in allen wichtigen Bereichen. Nicht nur bei den produktionsnahen Dienstleistungen, sondern auch bei 'traditionellen' Dienstleistungen wie Handel, Verkehr, Gast- und Beherbergungswesen kamen neue Arbeitsplätze hinzu.¹⁶

An diese Analyse anschließend verweisen die Autoren darauf, dass in der Ostöffnung keinesfalls der ausschlaggebende Grund für diese Entwicklungsdynamik gesehen werden kann. Die Beschäftigungsdynamik der Grenzregionen des letzten Jahrzehnts ist vielmehr (nahezu) ausschließlich vom Inlandsmarkt her zu erklären. „Nun kann die Dynamik bei den Dienstleistungen wenig mit der Ostöffnung zu tun gehabt haben, da die Märkte regional handelbarer Dienstleistungen, die für die ländlichen Grenzregionen ausschlaggebend sind, noch nicht liberalisiert sind. Und bei den produktionsnahen Dienstleistungen, die größtenteils international handelbar sind, haben sich die neuen Exportmöglichkeiten auf den Ostmärkten nicht in einer höheren Beschäftigungsentwicklung der humankapitalintensiven Regionen niedergeschlagen, wo diese Dienste die größte Bedeutung haben. Die Dynamik der ländlichen Grenzregionen kann damit nur vom Inlandsmarkt ausgegangen sein ... Die in ländlichen Regionen ansässigen Gewerbeunternehmen (insbesondere des Bauhaupt- und -nebengewerbes) haben ihre Marktgebiete ausgeweitet, indem sie zunehmend mehr Aufträge in den Großstädten übernommen haben ... Weiters haben große Handelsketten in den letzten Jahren neue Filialnetze in den ländlichen Regionen aufgebaut. An den Ortsrändern kleinerer zentraler Orte sind Filialbetriebe entstanden, die insbesondere Frauen neue Teilzeitjobs boten. Schließlich setzten die ländlichen Regionen vor allem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu einem Aufholprozess bei den produktionsnahen Dienstleistungen (ausgenommen Finanzdienste) an. Darüber hinaus haben einige ländliche Grenzgebiete (insbesondere in der Oststeiermark und im Südburgenland) in den Ausbau von Angeboten im Gesundheits- und Wellness-tourismus investiert. Diese Entwicklungen lassen sich nicht durch die Nachfrage aus Mittel- und Osteuropa erklären. Die Ostöffnung dürfte damit höchstens einen indirekten Einfluss ausgeübt haben, nämlich über das Angebot am Arbeitsmarkt. Offensichtlich hat die Verfügbarkeit von ausländischen Arbeitskräften in den ersten Jahren nach der Ostöffnung die Expansion der ländlichen Dienstleistungsunternehmen

auf dem Inlandsmarkt erleichtert ... Trotz der erheblichen Verluste im Bekleidungssektor wurden in den ländlichen Regionen weniger Beschäftigte in der Sachgüterproduktion abgebaut als im Österreichdurchschnitt. Diese relativ günstige Entwicklung in der Sachgüterproduktion ist teilweise auf eine räumliche Ausweitung des ‚Suburbanisierungsprozesses‘ zurückzuführen ... Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die ländlichen Grenzregionen in den neunziger Jahren eine hohe Beschäftigungsdynamik verzeichnen konnten. Sie ging allerdings auf Einflussfaktoren zurück, die mit der Ostöffnung wenig zu tun hatten.“¹⁷

Damit lässt sich dieser Abschnitt, in welchem die wissenschaftliche Debatte zur Auswirkung der Ostöffnung auf das Grenzland in ihren zentralen Aussagen nachgezeichnet wurde, folgendermaßen zusammenfassen: In den Arbeiten nach 1989 dominierten zunächst eher pessimistische Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung der Grenzregionen unter der Rahmenbedingung der Ostöffnung. Diese Einschätzungen wurden ab etwa 1995 von Arbeiten abgelöst, in welchen die wider Erwarten günstige Entwicklung der Grenzregionen – vor allem hinsichtlich ihres Beschäftigungswachstums – herausgearbeitet und in einen direkten Zusammenhang mit der Ostöffnung gebracht wurde. In der aktuellsten einschlägigen Arbeit (Mayerhofer/Palme, 2001) wird diese positive Beschäftigungsdynamik der Grenzregionen ebenfalls herausgestrichen, ein direkter Zusammenhang mit der Ostöffnung wird allerdings bestritten.

3. Empirische Grundlagen und Hauptergebnisse

Die empirischen Grundlagen der folgenden Ausführungen zur Beschäftigungsentwicklung im Bezirk Radkersburg sind mannigfaltig; grundsätzlich umfassen sie alle in Österreich zur Verfügung stehenden arbeitsmarktbezogenen Daten. Im Speziellen wurden in erster Linie die Beschäftigungsdaten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger verwendet. Diese Daten entstammen einer Vollerhebung über bestehende Beschäftigungsverhältnisse (= Versicherungsverhältnisse), welche zweimal jährlich – im Jänner und im Juli – durchgeführt wird. Diese Beschäftigungsdaten sind arbeitsplatzbezogen, das heißt, die Beschäftigungsverhältnisse werden nach dem „Arbeitsortkonzept“ am Ort der Beschäftigung gezählt. Unter dem Ort der Beschäftigung wird dabei jene Postadresse des Dienstgebers verstanden, unter welcher das Unternehmen sein Sozialversicherungskonto beim jeweiligen Sozialversicherungsträger gemeldet hat. Haben Personen mehrere Beschäftigungsverhältnisse, so werden sie – am jeweiligen Ort der Beschäftigung – auch mehrmals gezählt.

Diese Beschäftigungsdaten stehen grundsätzlich auch auf der Bezirksebene zur Verfügung. Eine Ausnahme bilden allerdings jene Personen, welche bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter oder bei der Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen beschäftigt sind. Sie können nur auf der Ebene der Bundesländer, jedoch nicht auf der

Bezirksebene zugeordnet werden. Ebenso nicht auf der Bezirksebene zugeordnet werden können Beschäftigte, „deren Dienstgeber (Firma) den Hauptsitz in einem anderen Bundesland hat oder Arbeitsstätten in mehreren Bezirken unterhält, seine Beschäftigten aber alle am Firmensitz zur Sozialversicherung angemeldet hat.“¹⁸

Ebenso wenig enthalten diese Daten des Hauptverbandes die geringfügig Beschäftigten, da diese im Regelfall nur unfallversichert sind und deren Beschäftigungsverhältnis daher mit keinem Versicherungsverhältnis bei einem Krankenversicherungsträger verbunden ist. Weiters können aus diesen Daten keine Schlüsse auf die zeitliche Dimension der jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse gezogen werden. Es ist also nicht erkennbar, ob es sich um Voll- oder Teilzeitarbeitsverhältnisse handelt. Darum ist hier für den Gesamtzusammenhang dieser Arbeit festzuhalten, dass unter die Begriffe „Beschäftigung“ und „Beschäftigungsverhältnisse“ immer Voll- und Teilzeitarbeitsverhältnisse, niemals aber geringfügige Beschäftigungsverhältnisse fallen. Wenn im Folgenden also die erhebliche „Beschäftigungsdynamik“ des Bezirkes Radkersburg Gegenstand zahlreicher Überlegungen sein wird, so ist darunter immer der (starke) Anstieg der Anzahl der unselbständig Beschäftigten nach dem Arbeitsortkonzept zu verstehen. Das impliziert auch, dass die Begriffe „Beschäftigungsdynamik“ und „dynamische Beschäftigungsentwicklung“ immer im positiven Sinne – eben als Anstieg – und niemals im negativen Sinne – als Rückgang – verwendet werden.

Die Anzahl der unselbständig Beschäftigten im Bezirk Radkersburg ist laut diesen Daten zwischen Juli 1989 und Juli 2001 von 3.254 auf 5.079, also um 56,1 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg, welcher über einen Zeitraum von zwölf Jahren eine durchschnittliche jährliche Beschäftigungszunahme von 4,67 Prozent bedeutet, ist österreichweit unübertroffen. Den 56,1 Prozent Beschäftigungszunahme stehen 11,4 Prozent im österreichweiten Durchschnitt gegenüber, auf der Ebene politischer Bezirke erreichen nur einige wenige Umlandbezirke größerer Zentren – aufgrund zunehmender Suburbanisierungsprozesse – ähnliche Werte.¹⁹ Diese außergewöhnliche Entwicklung ist insofern erstaunlich, als sie einen stark agrarisch strukturierten, wiederholt als „strukturschwach“ eingestuften, relativ kleinen steirischen Bezirk an der Grenze zu Slowenien betrifft.

Zunächst kann man in diesem Zusammenhang danach fragen, wer im Untersuchungszeitraum im Bezirk zusätzlich Beschäftigung gefunden hat. Die Daten zeigen klar, dass dies einerseits „ehemalige“ Selbständige (Landwirte) sind und dass andererseits die Anzahl der BezirksauspendlerInnen erkennbar gesunken ist. Zudem wird deutlich, dass der starke Beschäftigungsanstieg zu Beginn des Untersuchungszeitraums bzw. nach der Ostöffnung mit einem Anstieg der AusländerInnenbeschäftigung verbunden war. In den Jahren zwischen 1992 und 1994 hat sich die Anzahl der beschäftigten AusländerInnen im Bezirk Radkersburg nahezu verdoppelt,²⁰ im Jahr 1994 hatte der Bezirk einen der höchsten Werte hinsichtlich des AusländerInnenanteils an allen unselbstständig Beschäftigten in Österreich. Der überwiegende Teil dieser ausländischen ArbeitnehmerInnen kam

(und kommt) aus Slowenien.²¹ Um die Mitte der neunziger Jahre entfaltete die nun restriktiver gewordene österreichische AusländerInnenpolitik ihre Wirkung, die Anzahl bewilligungspflichtig beschäftigter AusländerInnen ging im Österreichdurchschnitt erkennbar zurück, im Bezirk Radkersburg noch stärker. Ab diesem Zeitpunkt stützte sich die Beschäftigungszunahme vor allem auf Frauen. Während zwischen 1989 und 1995 die Männerbeschäftigung im Bezirk um 31,1 Prozent stieg, die Frauenbeschäftigung demgegenüber nur um 14,9 Prozent, drehte sich diese Entwicklung zwischen 1995 und 2001 weitgehend um. 26,8 Prozent Steigerung bei der Frauenbeschäftigung stehen nun 24,2 Prozent bei der Männerbeschäftigung gegenüber. Diese Entwicklung im Bezirk – Rekrutierung des zunehmenden Arbeitskräftebedarfes in der ersten Hälfte der neunziger Jahre aus dem Ausland und in der zweiten Hälfte unter den Frauen – bestätigt auch die in Abschnitt 2 vorgestellte These von Mayerhofer/Palme.

Ein – wenn wohl auch nur sehr geringfügiger – Teil der neuen Beschäftigung dürfte auch aus dem Arbeitslosenreservoir gekommen sein. Die deutliche Beschäftigungsdynamik im Bezirk hat zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote von 7,9 Prozent im Jahr 1989 auf 6,3 Prozent im Jahr 2000 geführt. Österreichweit ist die Arbeitslosigkeit demgegenüber in diesem Zeitraum um 0,8 Prozentpunkte gestiegen.

Nun ist zu fragen, wo bzw. in welchen Wirtschaftsbranchen oder Wirtschaftssektoren dieser zusätzliche Beschäftigungsaufbau stattgefunden hat. Dem Autor dieser Arbeit standen zur Analyse dieser Frage Datensätze für einen Stichtag im August 1988 und einen Stichtag im April 2001 zur Verfügung. Diese beiden Datensätze erlauben einen guten Überblick über den Verlauf der Entwicklungen seit der Ostöffnung; mit den jeweiligen Stichtagen zusammenhängende saisonale Verzerrungen dürften eher gering sein. Hinsichtlich einer wirtschaftsklassen- oder wirtschaftsbranchenbezogenen Analyse ergibt sich allerdings das Problem, dass die Daten aus 1988 nach der „Betriebssystematik 1968“ gegliedert sind, die Daten aus 2001 nach der „Systematik der Wirtschaftstätigkeiten – ÖNACE 1995“. Daraus entsteht aufgrund geringfügig unterschiedlicher Zuordnungen in einigen wenigen Wirtschaftsbranchen keine direkte Vergleichbarkeit, die wesentlichen Entwicklungslinien können allerdings sehr wohl recht deutlich herausgelesen werden.

Hinsichtlich der für diesen Abschnitt zentralen Fragestellung, wo bzw. in welchen Branchen dieser Beschäftigungszuwachs stattgefunden hat, ergeben sich aus dem Vergleich dieser Datensätze erste Erkenntnisse: Die in absoluten Zahlen ausgedrückten stärksten Veränderungen in der Beschäftigungsentwicklung gab es im Handel, im Beherbergungs- und Gaststättenwesen, bei den unternehmensbezogenen und den öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen und im Gesundheits- und Sozialwesen. Die massiven Beschäftigungssteigerungen des Bezirkes haben sich also – nahezu ausschließlich – auf den Dienstleistungsbereich bezogen.

Dieser erste Vergleich enthält nun allerdings einige Verzerrungen, welche sich aus der spezifischen Beschaffenheit der hier verwendeten Rohdaten

ergeben – mit dieser Problematik sind Daten zu den „unselbstständig Beschäftigten“ des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger grundsätzlich behaftet. Zum einen enthalten diese Daten Versicherungsverhältnisse bei Betrieben des Bezirkes, was keinesfalls mit „Arbeitsplätzen“ im Bezirk gleichgesetzt werden kann. So hat beispielsweise ein Arbeitskräfteüberlassungsunternehmen, welches seinen Firmensitz in einer Gemeinde des Bezirkes Radkersburg hat, seinen Beschäftigtenstand in den letzten fünf Jahren um mehr als 500 Personen ausgeweitet, nur 16 davon arbeiten in der Verwaltung dieses Unternehmens tatsächlich am Firmensitz im Bezirk Radkersburg. Ein Unternehmen aus dem Sozialbereich hat im Untersuchungszeitraum seinen Firmensitz – kurzfristig – von der Landeshauptstadt Graz in die Stadt Mureck verlegt; alleine durch diese organisatorische Maßnahme ist die „unselbstständige Beschäftigung“ im Jahr der Verlegung um mehr als 400 Personen gestiegen. Durch diese Problematik im Zusammenhang mit dem statistischen Konzept der „unselbstständig Beschäftigten“ wird die Beschäftigungsentwicklung im Bezirk systematisch überschätzt.

Zum anderen enthalten diese Daten – wie schon erwähnt – keine ArbeitnehmerInnen, welche ihren Arbeitsplatz tatsächlich im Bezirk, deren Unternehmen den Firmensitz allerdings nicht im Bezirk haben. Dies ist vor allem im Handel der Fall, wo viele Lebensmittelhandelsketten ihre Sozialversicherungskonten in den Hauptstädten oder am jeweiligen Firmensitz haben und die Beschäftigten nicht auf die jeweiligen Filialen in den Bezirken zugeordnet werden können. In diesen Fällen wird die tatsächliche Beschäftigung im Bezirk im Sinne „bestehender Arbeitsplätze“ systematisch unterschätzt.

In der Folge wurde vom Autor der Versuch unternommen, die Datensätze so weit wie möglich um diese Verzerrungen zu bereinigen. Die Grundlage dafür waren einerseits Informationen aus den amtlichen Telefonbüchern²² der jeweiligen Zeiträume, andererseits telefonische Auskünfte der Personalabteilungen der relevanten Unternehmen. Durch diese Vorgangsweise wird die Anzahl der tatsächlich im Untersuchungszeitraum im Bezirk Radkersburg entstandenen Arbeitsplätze einigermaßen berechenbarer. Demnach haben im August 1988 531 Betriebe 3.531 Menschen beschäftigt, im April 2001 waren es 704 Betriebe mit 6.130 Beschäftigten, was insgesamt einer Zunahme von 2.599 „Beschäftigten“ entspricht.

Von „Arbeitsplätzen“ kann in diesem Zusammenhang noch immer nicht gesprochen werden. Für einige Wirtschaftsbranchen (z.B. Bauwesen, Nachrichtenübermittlung, Versicherung) war eine Zurechnung von Beschäftigten in „Filialen“ von Unternehmen mit Firmensitzen außerhalb des Bezirkes für den Bezirk Radkersburg im Datensatz von 2001 möglich, im Datensatz für 1988 allerdings nicht (mehr). Dies betrifft eine Größenordnung von zumindest 250 Beschäftigten. So kann man – unter all den genannten Einschränkungen – davon ausgehen, dass im Bezirk im Untersuchungszeitraum zumindest 2.200 (neue) „Arbeitsplätze“ entstanden sind.

Nach Branchen betrachtet ergibt sich folgendes Bild: Wie schon erwähnt, wurde hinsichtlich der Unterscheidung von Wirtschaftsklassen oder Wirtschaftsbranchen die einschlägige Systematik im Jahre 1995 von der „Betriebssystematik 1968“ auf die „ÖNACE 1995“ umgestellt. In der Wirtschaftsklasse „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“ sind die Zuordnungen relativ unverändert geblieben, die den Datensätzen zu entnehmende Steigerung von 663 zusätzlichen Versicherungsverhältnissen ist „zumindest nahe an der Realität“.

Für den Handel ergibt sich aus den Datensätzen eine Steigerung von 531 Versicherungsverhältnissen, welche die reale Entwicklung allerdings insofern überschätzt, als in der ÖNACE 1995 – Kategorie „Handel“ auch die „Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern“ enthalten ist. Dies ist in der Betriebssystematik 1968 nicht der Fall. Unter Berücksichtigung der Entwicklung im Bereich „Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern“ kann man annehmen, dass die „tatsächliche“ Beschäftigungszunahme im Handel im Untersuchungszeitraum im Bezirk Radkersburg bei etwa 400 gelegen sein kann.

Statistisch noch unübersichtlicher ist die Situation im Gesundheits- und Sozialbereich bzw. bei den persönlichen Dienstleistungen. Um hier zumindest ansatzweise eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurde der „Sozial- und Dienstleistungsbereich“ in der Betriebssystematik 1968 aus den Wirtschaftsklassen „Körperpflege, Reinigung, Beschaffungswesen“, „Kunst, Unterhaltung, Sport“, „Gesundheits- und Fürsorgewesen“ und „Unterrichts- und Forschungswesen“ – in Summe sind dies 720 Versicherungsverhältnisse – gebildet, in der ÖNACE 1995 aus den Wirtschaftsklassen „Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherung“, „Unterrichtswesen“, „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ und „Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen“. In Summe sind dies 1.165 Versicherungsverhältnisse. Das entspricht einer Beschäftigungssteigerung in dem solcherart definierten „Sozial- und Dienstleistungsbereich“ im Untersuchungszeitraum von 445 zusätzlichen Versicherungsverhältnissen.

So bleibt nun zum Abschluss dieses Abschnittes als zentrales Ergebnis festzuhalten, dass der erhebliche quantitative Zugewinn an Arbeitsplätzen im Bezirk Radkersburg zwischen 1988 und 2001 im Wesentlichen in drei Wirtschaftsbereichen stattgefunden hat: im Beherbergungs- und Gaststättenwesen (ca. plus 650), in einem „Sozial- und Dienstleistungsbereich“ (ca. plus 450) und im Handel (ca. plus 400).

4. Die Entwicklung in den beschäftigungsdynamischsten Wirtschaftsklassen

4.1 Beherbergungs- und Gaststättenwesen

Die nach Wirtschaftsbranchen gesehen stärkste Beschäftigungsdynamik im Bezirk Radkersburg entstand also im Bereich „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“, verantwortlich dafür war in erster Linie die positive

Entwicklung um die Therme in Bad Radkersburg. Der Bezirk hat dabei vom aktuell starken Trend in Richtung *Wellness*- und Gesundheitstourismus profitiert, welcher in den neunziger Jahren die gesamte oststeirische und auch südburgenländische Thermenlinie beflügelt hat.

Der angesprochene Trend in Richtung Thermentourismus ist mit Veränderungen im Gesundheitsverhalten der Menschen zu erklären. „In den letzten Jahren hat sich der präventive Gesundheitsurlaub als wichtiger Wachstumszweig in der Tourismusbranche herauskristallisiert. Sowohl die steigende Zahl älterer Menschen, die Zeit und Geld für präventives Gesundheitsverhalten investieren wollen, als auch die jüngere Generation, bei der sich Umwelt-, Körper- und Ernährungsbewusstsein immer deutlicher durchsetzen, tragen zu einem verstärkten Gesundheitstourismus bei ... Unterstützt von Medien, der Öffentlichkeit und privaten Organisationen, die sich seit einigen Jahren intensiv mit dem Wertewandel der Menschen und den daraus entstandenen Gesundheits-, Fitness- und Körperbewusstseinstrends auseinander setzen, konnten neue Marktsegmente geschaffen bzw. bereits vorhandene Gästesichten für die Idee des gesunden Urlaubs sensibilisiert werden ... Gerade in der Thermenregion gelang es, den klassischen Kurtourismus zu modernisieren und mit Schlagworten wie Fitness, Sport, Wellness eine neue Form von Erholungstourismus zu prägen.“²³

Entwickelt wurde dieses touristische Angebot durch zielgerichtete Investitionen des Landes Steiermark in die entsprechende Infrastruktur in Bad Radkersburg (und anderen steirischen Gemeinden). Die spezifisch „steirische“ Variante der Grenzlandpolitik, der systematische Ausbau der Thermeninfrastruktur, wurde durch entsprechende Kooperationen mit den Sozialversicherungsträgern „abgesichert“. Der klassische, von den Sozialversicherungsträgern finanzierte „Kurtourismus“ sorgte und sorgt für entsprechende Basisauslastungen. In dessen Umfeld konnte sich ein moderner Seminar- und Gesundheitstourismus entwickeln. Zu den öffentlichen Basisinvestitionen des Landes kamen private Investitionen zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur. In diesem Sinne ist neben den Veränderungen im Gesundheitsbewusstsein wohl auch in der gezielten „Kurpolitik“ des Landes eine Ursache für die Beschäftigungsdynamik im Tourismusbereich zu sehen.

Der Ausbau der touristischen Infrastruktur begann in Bad Radkersburg 1979 mit der Errichtung eines Thermalquellbeckens und einer Liegehalle. In den achtziger Jahren erfolgten massive Zubauten und Verbesserungen (Parktherme, Kurzentrum, Campingplatz), zu Beginn der neunziger Jahre wurden die Anlagen im Rahmen der vierten Ausbaustufe nochmals grundlegend modernisiert und erweitert. Ende der neunziger Jahre wurde mit dem „Vitalhotel“ ein Hotelkomplex errichtet, der mit 157 Gästezimmern, 489 Betten und 165 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das größte Hotel in der Steiermark darstellt.²⁴

Diese Entwicklung – Verbesserung der Infrastruktur in Kombination mit erheblichen Steigerungen der Nächtigungszahlen – in der Gemeinde Bad

Radkersburg hatte auch entsprechende Auswirkungen auf einige Umgebungsgemeinden im Bezirk Radkersburg. Hussain (1996) hat in einer Arbeit gezeigt, dass die Nächtigungssteigerungen in Bad Radkersburg auch Nächtigungssteigerungen in einigen Umgebungsgemeinden nach sich gezogen haben. Diese Steigerungen führten in den Umgebungsgemeinden wiederum zu einer Steigerung der Bettenanzahl bzw. einem entsprechenden Ausbau der touristischen Infrastruktur. Die folgenden Zahlen dokumentieren diesen massiven Ausbau der touristischen Infrastruktur im Bezirk Radkersburg: Sowohl in der Winter- als auch in der Sommersaison sind zwischen 1989 und 2000 steiermarkweit die Anzahl der Tourismusbetriebe (-11,46 Prozent bzw. -13,51 Prozent) und die Anzahl der zur Verfügung stehenden Betten (-2,49 Prozent bzw. -5,45 Prozent) zurückgegangen. Im Bezirk Radkersburg sind hingegen die Anzahl der Betriebe (+21,38 Prozent bzw. +18,18 Prozent) und die der vorhandenen Betten (+131 Prozent bzw. +70,71 Prozent) massiv gestiegen. Eine ähnliche Entwicklung zeigt ein Vergleich der Nächtigungszahlen im Bezirk Radkersburg mit den gesamtsteirischen Werten. Die Anzahl der Nächtigungen ist in der Steiermark insgesamt zwischen 1990 und 2000 lediglich um 1,68 Prozent gestiegen, während sie im Bezirk Radkersburg im gleichen Zeitraum mit einer Steigerung um 163,36 Prozent nahezu explodiert ist.

Für den Gesamtzusammenhang dieser Arbeit von Bedeutung ist ein kurzer Blick auf die Herkunftsländer der in der Steiermark nächtigenden Touristen. Während steiermarkweit etwa ein Drittel der Nächtigungen auf ausländische Gäste entfällt, waren es im Jahr 2000 im Bezirk Radkersburg nur etwa 6 Prozent. Eine weitere Differenzierung zeigt, dass in der Steiermark insgesamt im Jahr 2000 4 Prozent der Nächtigenden aus den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOEL) kamen, während es im Bezirk Radkersburg nur 0,2 Prozent waren. Dem überwältigenden Anstieg der Gesamtnächtigungszahlen im Bezirk Radkersburg steht ein geringfügiger Rückgang der Nächtigungszahlen von Touristen aus den MOEL zwischen 1990/1991 und 2000 gegenüber.

Diese Zahlen erlauben wohl nur eine eindeutige Schlussfolgerung: Die positive touristische Entwicklung des Bezirkes Radkersburg und die damit ausgelöste Beschäftigungsdynamik können wohl keineswegs auf die Ostöffnung zurückgeführt werden,²⁵ sie hängen in erster Linie mit den eingangs erwähnten Veränderungen im Gesundheitsbewusstsein und der darauf Bezug nehmenden steirischen „Kurpolitik“ zusammen. Die „Explosion“ der Nächtigungszahlen und damit der Tourismusboom in einigen Gemeinden des Bezirkes beruhen auf einer starken Zunahme von Nächtigungen von inländischen Gästen, während die Nächtigungszahlen von Gästen aus den MOEL auf niedrigem Niveau stagnierten.

4.2 Der „Sozial- und Dienstleistungsbereich“

Die ÖNACE-Wirtschaftsklassen „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ und „Erbringung von sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen“ werden im Folgenden – wie schon gegen Ende des vorigen Abschnittes angedeutet – zum „Sozial- und Dienstleistungsbereich“ zusammengefasst.²⁶ Dieser Sozial- und Dienstleistungsbereich hat im Bezirk Radkersburg nach dem Tourismusbereich in den neunziger Jahren ebenfalls eine starke Beschäftigungsdynamik entwickelt; wie die Überlegungen vorhin gezeigt haben, sind in diesem Bereich zwischen 1988 und 2001 etwa 450 neue Arbeitsplätze entstanden. Besonders beschäftigungsintensiv sind dabei die Krankenbetreuung, die Altenbetreuung und die „sonstigen Interessenvertretungen und Vereine“. In letztgenannte Kategorie fallen im Bezirk Radkersburg etwa ein sozialökonomischer Betrieb, die Aktivitäten der „Lebenshilfe“ in Mureck und in Bad Radkersburg, die Aktivitäten der „Volkshilfe“ im Bezirk, die Aktivitäten von Tourismusverbänden und Fremdenverkehrsvereinen, Jugendunterstützungsvereinen und politischen Parteien und die Aktivitäten des „Steirischen Hilfswerks“.

Die hohe Beschäftigungsdynamik des Sozial- und Dienstleistungsbereichs im Bezirk Radkersburg insgesamt ist in erster Linie, so die These, welche hier vertreten werden soll, auf eine grundlegende Veränderung der Rollen, Aufgaben und Funktionen von Familien in der Gegenwart zurückzuführen, mit anderen Worten auf eine Auslagerung von Familienfunktion und Haushaltstätigkeiten aus dem Bereich der Familie in die offizielle Ökonomie, welche im letzten Jahrzehnt – wohl auch im Sinne eines Aufholprozesses – im Bezirk Radkersburg massiv stattgefunden hat.

Häußermann hat diesen Prozess in seiner Grundstruktur sehr anschaulich beschrieben und in seinen unterschiedlichen Ausprägungen in den USA, Schweden und der BRD dargestellt. Alle drei Länder hatten in den letzten Jahren eine starke Entwicklung in Richtung einer „Dienstleistungsgesellschaft“ – mit der damit verbundenen Auslagerung von Familienarbeit in die offizielle Ökonomie und einer damit einhergehenden Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit – zu verzeichnen; die konkrete Ausgestaltung dieser Entwicklung unterscheidet sich jedoch zwischen diesen drei Staaten.

In den USA wurden diese Dienstleistungen „marktförmig“ organisiert. „Wenn die Löhne in den Dienstleistungen nur entsprechend ihren Produktivitätszuwächsen steigen, bleiben sie hinter denen, die in den ‚progressiven‘ Bereichen verdient werden können, immer weiter zurück. So kann eine polarisierte Einkommensstruktur entstehen, bei der die kaufkräftige Nachfrage der wohlhabenden Haushalte auf ein Angebot billiger Arbeitskräfte trifft ... Es entsteht ein Markt für Dienstleistungen. André Gorz hat diesen Typ von Dienstleistungsökonomie als Dienstbotengesellschaft bezeichnet.“²⁷ In Schweden wurde in dieser Hinsicht ein anderer Weg gewählt, die Organisation dieser Dienstleistungen wurde zur Staatsaufgabe.

„Dort wurde der Sozialstaat vor allem in Form personalintensiver Dienstleistungen ausgebaut, finanziert durch eine vergleichsweise hohe Besteuerung der Beschäftigung in der Privatwirtschaft. Das schwedische Modell kann eine Gesellschaft des öffentlichen Dienstes genannt werden.“²⁸ In der BRD bedingen das Steuersystem, die Tarifpolitik und die Ausgestaltung des Sozialstaates, dass „große Teile der Bevölkerung aus dem System der Erwerbsarbeit ausgegrenzt bleiben. Dies trifft insbesondere die Frauen, die in den privaten Haushalten viele Dienstleistungen in Form unbezahlter Arbeit erbringen. Die BRD entspricht am ehesten dem Modell der Selbstbedienungsgesellschaft.“²⁹

Österreich entsprach in dieser Hinsicht wohl lange Zeit am ehesten dem bundesdeutschen Modell. Dieses österreichische Modell hat sich in letzter Zeit allerdings stark verändert, Frauen drängen zunehmend von informellen Tätigkeiten in der Familie zu Tätigkeiten in der offiziellen Ökonomie. Genau dieser Prozess hat in Radkersburg in den letzten eineinhalb Jahrzehnten gut erkennbar stattgefunden. „Der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft ist der Weg der Frauen in das System beruflich organisierter Arbeit. Dabei verdrängen Frauen keineswegs Männer aus der Erwerbstätigkeit. Der konservative Ruf ‚Frauen zurück an den Herd‘ würde die Arbeitslosigkeit kaum verringern, denn die Dienstleistungsgesellschaft entsteht nicht in einem Nullsummenspiel, bei dem ein konstantes Arbeitsvolumen nur anders auf die Geschlechter verteilt wird ... Mit der Integration der Frauen in das System der Erwerbsarbeit entsteht eine zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, zunächst nach Haushaltsinvestitionsgütern, um die verbliebene Hausarbeit zu rationalisieren, dann aber auch nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen (Erziehung, Pflege, Reinigung usw.): ‚A professional woman needs a wife.‘“³⁰

Mesch kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: „Mit zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen sinkt die für Eigenleistungen im Haushalt zur Verfügung stehende Zeit, während das real verfügbare Einkommen der Haushalte steigt. Vormalig selbst erstellte Leistungen werden über den Markt bezogen. Vor allem die Nachfrage nach Kinder- und Altenbetreuung, Krankenpflege, aber auch nach Reinigung, Raum- und Gartenpflege sowie gastronomischen Leistungen steigt.“³¹ Zilian hat diesen Prozess in Anlehnung an Offe und Luttwak folgendermaßen beschrieben: „Je mehr Leute arbeiten (nämlich in der beruflichen Position einer vollbeschäftigten Ökonomie), desto mehr Leute arbeiten (nämlich bei der Erledigung haushaltssubstitutiver Funktionen) ...“³²

Für die konkrete Entwicklung in Radkersburg könnte man die inhärente Dynamik dieses Prozesses noch mit der Veränderung der Formulierung „Je mehr Leute arbeiten, desto mehr Leute arbeiten“ auf „Je mehr Frauen arbeiten, desto mehr Frauen arbeiten“ beschreiben. „Da die ‚neuen Männer‘, die die Hausfrauenrolle übernehmen würden, recht rar sind, wird eine berufstätige Frau jemanden einstellen – in der Regel wiederum eine Frau, die nun die Hausarbeit und die Kinderbetreuung als Beruf übernimmt. Die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt löst also Multiplikatoreffekte

aus, die wiederum vor allem Frauen zugute kommen ... Frauen können überwiegend Positionen in neuen Arbeitsmärkten besetzen, die noch nicht von Männern besetzt sind, und das sind die haushalts- und personenbezogenen, konsumorientierten Dienstleistungen.³³

Auf diese Art und Weise bleiben alte geschlechtsspezifische Muster auch bei zunehmendem Vordringen der Frauen in die offizielle Ökonomie unter zunehmender Auslagerung von Familienfunktionen und Haushaltstätigkeiten relativ stabil: Frauen gehen dadurch einen Schritt in Richtung ökonomischer Selbständigkeit, „aber sie finden in Markt und Staat überwiegend dieselben Aufgaben wieder, die sie schon als Hausfrauen hatten: putzen, waschen, Kinder erziehen, Alte und Kranke pflegen ...“³⁴

Prozessen dieser Art unterliegt die österreichische Gesellschaft schon seit längerem, abzuwarten bleibt in diesem Zusammenhang wohl die Antwort auf die Frage, ob die Entwicklung in Österreich eher in Richtung marktförmiges Modell (USA) oder in Richtung staatliche Organisation dieser Dienstleistungen (Schweden) gehen wird. Die politische Steuerbarkeit dieser zukünftigen Entwicklung soll hier noch einmal ausdrücklich festgehalten werden.

Die Entwicklung in Radkersburg in den letzten eineinhalb Jahrzehnten hat in dieser Hinsicht wohl auch den Charakter eines Nachholprozesses. Durch die starke agrarische Prägung dieses Bezirkes hatte die „traditionelle“ Familie mit ihren „traditionellen“ Funktionen sehr lange maßgebliche Bedeutung und hat sie nach wie vor. Die sukzessive Erosion dieser Strukturen hat in Radkersburg wohl später eingesetzt als in anderen österreichischen Regionen; in den neunziger Jahren ist sie – wie vermutet im Sinne eines Nachholprozesses – sehr rasch vor sich gegangen. Zu den bestehenden Einrichtungen im Bereich der Kranken- und vor allem der Altenpflege sind neue gekommen. Die Strukturen der Kinderbetreuung wurden massiv ausgebaut. Vor allem auch kleinere Kommunen haben verstärkt Kindergärten errichtet. Auch hier sind neue Arbeitsplätze entstanden. Die „Volkshilfe“ hat ihre Aktivitäten im Bereich der Kinderbetreuung (Tagesmütter) stark ausgebaut und sich daneben in der Heimhilfe engagiert. In diesen beiden „Geschäftsfeldern“ der Volkshilfe sind im Bezirk Radkersburg in den letzten zehn Jahren mehr als 50 neue Arbeitsplätze entstanden.³⁵ Das „Hilfswerk Steiermark“ engagiert sich verstärkt im Bereich der Hauskrankenpflege, dadurch sind im Bezirk in den letzten zehn Jahren ca. 20 neue Arbeitsplätze entstanden.³⁶ Die „Lebenshilfe“ hat ihre Aktivitäten – vorwiegend im Behindertenbereich – in Bad Radkersburg und in Mureck verstärkt, das „Rote Kreuz“ engagiert sich neben den Krankentransporten nun auch verstärkt im Bereich der Zustellung von Speisen („Essen auf Rädern“). In beiden Aktivitätsfeldern zusammengekommen sind dadurch, laut telefonischer Auskunft der Bezirksstelle Bad Radkersburg, in den letzten zehn Jahren zehn neue Arbeitsplätze entstanden. Die Hilfsorganisation „Jugend am Werk“ beschäftigt in Mureck 20 Menschen, beim Sozialökonomischen Betrieb „SÖB & SUN“ sind ebenfalls in Mureck mehr als 40 neue Arbeitsplätze entstanden. Der Trend zur Auslagerung von

Familienfunktionen und Haushaltstätigkeiten in die offizielle Ökonomie lässt sich also für den Bezirk Radkersburg anschaulich nachzeichnen.

4.3 Die Entwicklung im Handel

In diesem Abschnitt soll nun argumentiert werden, dass in einem fundamental veränderten Konsumverhalten weiter Bevölkerungsschichten und dadurch veränderten Wettbewerbsstrukturen die Ursache für die deutliche Zunahme an unselbständiger Beschäftigung im Handel liegt. Einleitend ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die generelle Entwicklungslinie im Handel im letzten Jahrzehnt in einer enorm hohen Konzentrationsdynamik verbunden mit einem stark steigenden Filialisierungsgrad bestand. Die Ursache für diese Konzentrations- und Filialisierungsprozesse im Handel liegt zum einen in einem veränderten Konsumentenverhalten: „Die höhere Mobilität der Konsumenten, die zunehmende Berufstätigkeit von Frauen und ein steigendes verfügbares Einkommen haben eine Bevorzugung von One-stop-Shopping zur Folge: Die Konsumenten besuchen die Geschäfte seltener, fahren weiter und geben mehr Geld pro Einkauf aus als früher. Große Verkaufsstätten in strategischen Lagen mit breiten und tiefen Sortimenten verringern Zeit-, Transport- und Suchkosten der Konsumenten. Dadurch entsteht ein Strukturvorteil für große Handelsunternehmen, insbesondere Filialisten, die über die nötigen finanziellen Kapazitäten und Verteilungssysteme für große Verkaufsflächen verfügen.“³⁷

Zum anderen liegen Gründe für die Zunahme von Konzentration und Filialisierung in institutionellen Markteintrittsbarrieren – Raumplanungs- und Bauordnungsvorschriften bringen etablierten Händlern in günstigen Lagen „*First-mover-Vorteile*“; wenn ein Markteintritt neuer Mitbewerber dadurch erschwert oder verhindert wird, bleiben für Expansionsstrategien nur Fusionen und Übernahmen –, im strategischen Marktverhalten großer Handelsunternehmen – „großen Unternehmen fallen die Marktsegmentierung über Preisdifferenzierung und Sonderangebote (Lockangebote) sowie die Kundenbindung durch Aktionen (kostenlose Zugaben, Treuekarten und -marken, Gewinnspiele) leichter. Ihre finanzielle Ausstattung ermöglicht auch das Setzen von Kampfpreisen, um kleinere Händler aus dem Markt zu drängen“ –, in der Bedeutung steigender Skalenerträge für die Kostensituation – „steigende Skalenerträge ergeben sich aus einer Fixkostendegression (etwa von Lagerkapazitäten), aber auch aus sinkenden Stückkosten im Einkauf (monetäre Skalenerträge etwa durch Mengenrabatte). Verbundvorteile entstehen dadurch, dass Fixkosten (Lager, Preisauszeichnung, Werbung) auf eine große Zahl von Produkten und Produktlinien aufgeteilt werden können. Außerdem hat der großflächige Einzelhandel strukturbedingte Größenvorteile im Bereich der Beschaffung, der Warenlogistik und der Werbung“ – und in einer verstärkten Internationalisierung „aufgrund schwacher Expansion der Heimmärkte, ausgereifter Betriebskonzepte, die immer leichter auf andere Märkte übertragbar sind, der

Verfügbarkeit der notwendigen Technologien sowie der internationalen Annäherung der Konsummuster“.³⁸

Das Zusammenwirken dieser Faktoren, also sowohl des veränderten Konsumentenverhaltens als auch der veränderten Struktur- und Wettbewerbsfaktoren innerhalb der Handelsbranche, haben zu verstärkter Filialisierung und einem raschen Wachstum von Super- und Hypermärkten geführt. Im Zuge dieser Entwicklung entstanden zunächst Einkaufszentren rund um die großen städtischen Ballungszentren. Eine zunehmende Marktsättigung in den Ballungsräumen ließ die Filialisten in den letzten Jahren in weiterer Folge in Kleinstädte (regionale Zentren) ausweichen, letztlich dann auch in kleinere Orte vordringen. Parallel zu dieser Entwicklung der Konzentration und Filialisierung beschleunigte sich der Rückgang der Nahversorgung weiter. Österreichweit gingen die Betriebszahlen im gesamten Einzelhandel und auch im Lebensmitteleinzelhandel in den neunziger Jahren stark zurück, der Rückgang bezog sich nahezu ausschließlich auf Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten.³⁹

Genau diese Entwicklung lässt sich für den Bezirk Radkersburg in den letzten eineinhalb Jahrzehnten sehr anschaulich nachzeichnen. Zu Beginn des Untersuchungszeitraumes im Jahr 1988 hatten, neben den Filialen des Lagerhauses, der „traditionellen Handelskette“ ländlicher Räume, nur zwei große Handelsunternehmen eine Filiale im Bezirk. Die entsprechenden Versorgungsleistungen im Handel wurden darüber hinaus also weitgehend von den klassischen Nahversorgern übernommen; aufgrund der nach wie vor starken agrarischen Prägung des Bezirkes ist anzunehmen, dass auch die Direktversorgung bei Landwirten im Bezirk in dieser Hinsicht eine wesentliche Rolle spielte und spielt.

Zehn Jahre später hat sich das Bild fundamental geändert. Viele große österreichische und ausländische Handelsunternehmen haben Filialen im Bezirk errichtet; die erkennbare Konzentration dieser Filialen in den regionalen Zentren Bad Radkersburg und Mureck untermauert den vorhin angesprochenen Trend des Übergreifens der Filialisierung auf regionale Kleinstädte. Zudem hat seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ein Handelsunternehmen aus der Bundesrepublik Deutschland seine Aktivitäten in Österreich stark ausgeweitet. Die „Anton Schlecker GmbH“ hat mit ihren Filialen, welche, wie vorhin schon angedeutet wurde, auch schon in kleineren Gemeinden errichtet wurden, vielfach die Rolle und Funktion ehemals unternehmensrechtlich selbstständiger, kleinerer Nahversorgungsbetriebe übernommen. Durch diese Entwicklung ist im Bezirk natürlich in erheblichem Ausmaß zusätzliche Beschäftigung entstanden, exakter formuliert: vor allem zusätzliche unselbstständige Beschäftigung. Die „klassische“ Nahversorgungsstruktur dieser agrarischen Region war gekennzeichnet durch kleine Unternehmen und einen sich daraus ergebenden relativ hohen Anteil an selbstständig Beschäftigten (= BetriebsinhaberInnen), der „typische“ Arbeitnehmer bzw. die „typische“ Arbeitnehmerin in der neuen, filialisierten Handelsstruktur des Bezirkes ist unselbstständig beschäftigt. Die kumulierten Wirkungen dieser hier kurz

skizzierten Prozesse haben jedenfalls zur Beschäftigungssteigerung im Handel im Bezirk geführt.

Neben der Filialisierung ist für den Handel jedoch auch festzuhalten, dass die noch verbliebenen selbständigen Nahversorgungsbetriebe versucht haben, durch zusätzliche Angebote bzw. die Übernahme neuer Funktionen ihre Position zu festigen. Diese Entwicklung in Verbindung mit der vorhin skizzierten Filialisierung hat zu einer einigermaßen entwickelten Angebots- und Unternehmensstruktur im Bereich des Handels im Bezirk Radkersburg geführt.

Auch am Ende dieses Abschnittes wird klar, dass ein wesentlicher Teil der positiven Beschäftigungsdynamik des Bezirkes Radkersburg wiederum nicht auf die Ostöffnung zurückgeführt werden kann, sondern mit anderen hier kursorisch skizzierten Entwicklungen im Zusammenhang steht. Von Bedeutung bleibt allerdings noch die Frage, inwieweit durch die Ostöffnung zusätzliche – beschäftigungswirksame – Nachfrage im Handel des Bezirkes Radkersburg entstanden sein könnte.

Differenziertere Überlegungen dazu können im Rahmen dieser Arbeit nicht angestellt werden. Eine eher allgemeine Befragung zur Einschätzung dieser Auswirkungen in der Bezirksstelle der steirischen Wirtschaftskammer in Bad Radkersburg und unter einigen Filialen von Handelsunternehmen des Bezirkes ergab allerdings übereinstimmend den Befund, dass die aus der Ostöffnung 1989 im Handelsbereich des Bezirkes zusätzlich induzierte Nachfrage nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Zwar gibt es durchaus einen – in erster Linie für die Betriebe der Gemeinde Bad Radkersburg – relevanten Einkaufstourismus aus dem slowenischen und vor allem dem kroatischen Raum um Warasdin/Varaždin; diese aus dem Einkaufstourismus induzierte Nachfrage hat zu einem erheblichen Teil wegen der relativ offenen Grenzen jedoch auch schon vor 1989 bestanden.

Verändert hat sich seit 1989 die Struktur dieser Nachfrage. Während sie sich vor 1989 und in den ersten Jahren danach vor allem auf technische und elektronische Geräte und Waren sowie den Textilbereich bezog, bezieht sie sich gegenwärtig in erster Linie auf den Lebensmittelhandel. Der wesentliche Teil der seit der Ostöffnung entstandenen Nachfrage aus Slowenien und Kroatien geht aber über den Lebensmittelhandel weit hinaus und konzentriert sich hauptsächlich auf den Zentralraum Graz mit seiner in diesem Zusammenhang in jeglicher Hinsicht entwickelteren Angebotspalette. Soweit diese Nachfrage daneben noch in der direkten Grenzregion absorbiert werden kann, geht sie – wiederum wegen des entwickelteren Angebotes und der besseren Erreichbarkeit – in den Nachbarbezirk Leibnitz. Ostöffnungseffekte spielen für die Beschäftigungsdynamik des Bezirkes Radkersburg also auch in dieser Hinsicht eine eher untergeordnete Rolle.

5. Die Beschäftigungsentwicklung in einigen anderen Wirtschaftsbranchen

Von der Beschäftigungsdynamik her gesehen kommt der Bereich des Bauwesens den vorhin analysierten Entwicklungen am nächsten. Aufgrund der Datenlage kann man davon ausgehen, dass die Beschäftigungsdynamik dieser Branche im Untersuchungszeitraum bei etwa 250 bis 300 neuen Arbeitsplätzen im Bezirk gelegen ist. Dieses Ergebnis ist insofern überraschend, als in den letzten zehn Jahren einige Unternehmen des Bezirkes aus dem Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau) die Belegschaft drastisch reduziert bzw. ihre Aktivitäten überhaupt eingestellt haben.⁴⁰ Es zeigt einen tief greifenden Strukturwandel im Baubereich des Bezirkes. Die Beschäftigung im Bauhauptgewerbe ist zurückgegangen, die Beschäftigung im Baunebengewerbe ist allerdings sehr dynamisch gewachsen. Die beschäftigungsintensivsten Tätigkeitsfelder im Baunebengewerbe des Bezirkes bestehen in der Malerei und Anstreicherei und in der Gas-, Wasser-, Heizungs- und Lüftungsinstallation. Diese Dynamik ist vor allem darauf zurückzuführen, wie Rückfragen in den Bezirksstellen von Wirtschaftskammer und Österreichischem Gewerkschaftsbund im Bezirk ergeben haben, dass diese oft sehr kleinen Unternehmen ihren Aktionsradius wesentlich erweitert haben und nun ihre Dienste verstärkt auch im Grazer Zentralraum anbieten, wo sie auf eine entsprechende Nachfrage stoßen. Die verstärkte Bautätigkeit im Tourismusbereich des Bezirkes und im Zusammenhang mit der Landesausstellung 1998 in Bad Radkersburg hat sicherlich auch einen Beitrag zur Entwicklung dieser Strukturen im Baunebengewerbe geleistet. Für den Gesamtzusammenhang dieser Arbeit ist auch noch festzuhalten, dass diese Unternehmen des Baunebengewerbes demgegenüber – so die Einschätzungen der Befragten – ihre Aktivitäten in Richtung MOEL kaum verstärkt haben.

Ebenfalls recht dynamisch war die Entwicklung in den Bereichen „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“ und bei den unternehmensbezogenen bzw. wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Die Dynamik im Verkehrsbereich ist in erster Linie auf Beschäftigungszuwächse bei einigen Transportunternehmen des Bezirkes zurückzuführen, im Bereich der unternehmensbezogenen bzw. wirtschaftsnahen Dienstleistungen sind zu den „traditionellen“ Arbeitsplätzen beispielsweise bei Anwälten, Wirtschafts- und Steuerberatern usw. neue in Beratungsfirmen, bei Arbeitskräfteverleihern, in Werbe- und Reinigungsfirmen u. dgl. gekommen. Weiters sind einige erste Arbeitsplätze im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und der elektronischen Datenverarbeitung im Bezirk entstanden.

Somit bleibt zuletzt noch die Entwicklung im produzierenden Bereich des Bezirkes zu betrachten. Grundsätzlich ist dabei zunächst einmal festzuhalten, dass der industrielle Sektor im Bezirk Radkersburg eine im Vergleich zu anderen steirischen Regionen und Bezirken nur sehr untergeordnete Rolle spielt, größere industrielle Leitbetriebe fehlen völlig. Die Daten erge-

ben einen Rückgang von 114 Versicherungsverhältnissen. Für diesen Sektor ist allerdings in Betracht zu ziehen, dass der Bereich „Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern“ nach der Betriebssystematik 1968 noch zum produzierenden Bereich gezählt wurde, während er nach der ÖNACE 1995 in den Daten für 2001 in den „Handel“ fällt. Bei einer Größenordnung dieses Bereichs von heute etwa 220 Beschäftigten und unter der Annahme, dass dieser Bereich im Untersuchungszeitraum relativ dynamisch hinsichtlich der Beschäftigung gewesen ist, kann man also davon ausgehen, dass die Beschäftigung im produzierenden Bereich seit 1988 im Bezirk Radkersburg relativ stabil geblieben ist.

Auch dieses Ergebnis ist einigermaßen überraschend, da die allgemeinen Strukturprobleme und Schwierigkeiten des industriell-gewerblichen Bereichs, welche in der Steiermark ja für die achtziger Jahre kennzeichnend waren, natürlich auch im Bezirk Radkersburg ihre hinsichtlich der Industriebeschäftigung negativen Konsequenzen nach sich gezogen haben. Für Radkersburg war dabei in erster Linie die krisenhafte Entwicklung in der Textil- und Bekleidungsindustrie relevant. Allein durch Betriebsstilllegungen in einigen größeren Unternehmen dieses Bereichs⁴¹ sind im Bezirk an die 300 Arbeitsplätze verloren gegangen, dazu kamen die Stilllegung einer Stahlbaufirma in der Gemeinde Tieschen, welche ebenfalls mit dem Verlust von mehr als 100 industriell-gewerblichen Arbeitsplätzen verbunden war, und die Stilllegung einer Molkerei in der Gemeinde Mureck. Größere Betriebsansiedlungen waren demgegenüber im Bezirk im industriell-gewerblichen Bereich während des Untersuchungszeitraums nicht zu verzeichnen.

Trotz dieser Beschäftigungseinbrüche blieb die industriell-gewerbliche Beschäftigung im Bezirk insgesamt relativ stabil. Dies ist vor allem auf eine dynamische Beschäftigungsentwicklung in vielen kleineren Unternehmen des Bezirks zurückzuführen. Deutlich wird auch, dass die Bedeutung des Werkstoffs „Textilien“ im Bezirk drastisch abgenommen hat, während die Bedeutung des Werkstoffs „Holz“ stark zugenommen hat. Im Bereich der „Holzindustrie“ finden mittlerweile an die 430 Personen im Bezirk Beschäftigung.

Auch die Unternehmen dieses Bereichs haben ihre Aktionsradien – ähnlich der Unternehmen im Baunebengewerbe – stark erweitert. Durch unterschiedlichste neue betriebliche Konzepte und Strategien konnten neue Märkte – wiederum vor allem innerösterreichische – gewonnen werden. Daneben hat in diesem Bereich wohl auch die Ostöffnung einen positiven Effekt getätigt. Gerade im industriell-gewerblichen Wirtschaftssegment des Bezirkes Radkersburg gibt es einige Unternehmen, welche bereits verstärkt versuchen, vielfältigste und unterschiedlichste Kooperationen mit Akteuren im Nachbarstaat Slowenien aufzubauen bzw. zu erweitern.

6. Qualitative Aspekte der neuen Beschäftigungsmöglichkeiten

Bislang standen im Rahmen dieser Arbeit Überlegungen hinsichtlich quantitativer Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung im Bezirk Radkersburg im Vordergrund, nun sollen noch einige wenige qualitative Aspekte erörtert werden. Zentrale Bedeutung für ArbeitnehmerInnen hat das aus der jeweiligen Arbeit erzielbare Einkommen. Am Beginn des hier interessierenden Untersuchungszeitraums, im Jahr 1990, lag das Brutto-Medianeinkommen für Männer und Frauen im Bezirk Radkersburg bei S 14.361 (€ 1.043,65), der steirische Durchschnittswert bei S 17.620 (€ 1.280,50), der österreichische bei S 17.886 (€ 1.299,83). Radkersburg lag damit an der letzten Stelle aller steirischen Bezirke, das Einkommensniveau im Bezirk Radkersburg betrug 81,5% des gesamtsteirischen Niveaus.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat sich diese Situation erkennbar zugunsten der Beschäftigten im Bezirk Radkersburg verändert. Das Einkommensniveau im Bezirk stieg zwischen 1990 und 1995 mit 31,8 Prozent um einiges stärker als im gesamtsteirischen Durchschnitt (+26,1%), der Bezirk konnte die „rote Laterne“ hinsichtlich des absoluten Einkommensniveaus in der innersteirischen Skala an den Bezirk Feldbach weitergeben. Die im Bezirk erzielten Einkommen erreichten zu diesem Zeitpunkt bereits 85,2 Prozent des gesamtsteirischen Niveaus. Ab 1995 hat sich diese Entwicklung wieder deutlich zu Ungunsten der Beschäftigten im Bezirk Radkersburg verändert. Zwischen 1995 und 2000 stiegen die Einkommen in der Steiermark insgesamt um 10 Prozent, in Radkersburg nur um 4,9 Prozent. Dadurch fielen die Einkommen im Bezirk im Vergleich zur gesamten Steiermark wieder ungefähr auf das Niveau von 1990 zurück (81,2 Prozent), der Bezirk nahm im Jahr 2000 in der innersteirischen Einkommensskala wieder den letzten Rang ein.

Die äußerst dynamische Beschäftigungsentwicklung im Bezirk hat sich also in erster Linie auf den „Niedriglohnbereich“ bezogen. Der Bezirk konnte seine diesbezügliche Position, welche traditionell im Niedriglohnssektor verankert ist und war, nicht verbessern. Auch das Qualifikationsniveau der im Bezirk unselbständig Beschäftigten liegt nach wie vor deutlich unter dem gesamtsteirischen Durchschnitt.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Am Schluss dieser Arbeit gilt es, die wesentlichen Ergebnisse zusammenzufassen. Die folgende Übersicht enthält diese kurze Zusammenfassung der Hauptergebnisse: Die Beschäftigungsentwicklung im Bezirk Radkersburg war seit dem Wegfall des Eisernen Vorganges – welcher wiederum hinsichtlich seiner Auswirkungen gerade in diesem Bezirk nie so undurchlässig war wie in anderen österreichischen Regionen – und der damit verbundenen Ostöffnung äußerst dynamisch. Diese Dynamik wurde in der vorliegenden Arbeit eingehend beschrieben. Dabei wurde zunächst festgehalten, woher das Arbeitskräftereservoir kam, welches die nun neu

entstandenen Arbeitsplätze einnehmen konnte: Die Anzahl der BezirksauspendlerInnen ist zurückgegangen, Personen aus dem Ausland und bisher nicht beschäftigte Frauen fanden ebenso Beschäftigung wie „ehemalige“ Landwirte. Zudem ist die Arbeitslosigkeit leicht zurückgegangen.

Beschäftigungsentwicklung im Bezirk Radkersburg – Hauptergebnisse

Woher kamen die Arbeitskräfte?	- Pendlerrückgang - Ausland - Landwirtschaft - Frauen - Arbeitslose	
Wo entstanden neue Arbeitsplätze?	- Thermentourismus - Sozial- und Dienstleistungsbereich - Handel - Bauwesen - Verkehrswesen - Unternehmensbezogene Dienstleistungen	+ 650 + 450 + 400 + 250 + 150 + 150
Warum entstanden sie?	- Änderung des Gesundheitsbewusstseins, „Kurpolitik“ - Auslagerung von Familienfunktionen und Haushaltstätigkeiten - Änderung des Konsumverhaltens und der Strukturen im Handel Ostöffnungseffekte gering !!!	

Neue Arbeitsplätze sind vor allem im Bereich des Thermentourismus, im Sozial- und Dienstleistungsbereich und im Handel entstanden, in geringerem Ausmaß daneben auch im Bauwesen, im Verkehrswesen und bei den unternehmensbezogenen und wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Als Ursachen für die erheblichen Beschäftigungszuwächse in gerade diesen Sektoren wurden Änderungen im Gesundheitsbewusstsein in Verbindung mit einer entsprechenden „Kurpolitik“ und im Konsumverhalten sowie umfangreiche Auslagerungen von Familienfunktionen und Haushaltstätigkeiten in die offizielle Ökonomie identifiziert. In ihrem Zusammenwirken und ihrer gegenseitigen Bedingtheit verstärken diese Ursachen noch ihre beschäftigungssteigernde Tendenz. Frauen, die Beschäftigung im Tourismusbereich finden, fragen zum Beispiel mehr Leistungen des Sozial- und Dienstleistungsbereiches nach, was dort wiederum Beschäftigung induziert. In diesen beiden Sektoren entstehen zusätzliche Einkommen, die wiederum Beschäftigung im Handel induzieren, usw. Direkte Ostöffnungseffekte haben demgegenüber nur eine äußerst geringe Rolle gespielt, wie in den einzelnen Abschnitten gezeigt werden konnte. Die positive Beschäftigungsdynamik konnte allerdings die grundlegenden Strukturprobleme im

Bezirk hinsichtlich der Einkommenssituation und des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten nicht entschärfen.

In der Einleitung zu dieser Arbeit wurde die Frage aufgeworfen, wie es dazu kommen kann, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bezirkes – wie sehr oft die Einwohner insgesamt – von dieser Beschäftigungsdynamik relativ wenig bemerkt haben und ihren Arbeits- und Wohnbezirk sehr oft vielmehr subjektiv als strukturschwache agrarische „Krisenregion“ einstufen. Im subtilen Charakter dieser Beschäftigungsdynamik, der hier nachgezeichnet wurde, ist auf diese Frage wohl eine Antwort zu finden. Die Beschäftigungsdynamik hatte ihre Ursachen eben nicht in spektakulären öffentlichkeitswirksamen Ansiedlungen von industriellen Großbetrieben oder in medienwirksamen Erfolgen in irgendwelchen zeitgeistigen „Clustern“, wie in einigen anderen Regionen der Steiermark. Die in dieser Arbeit beschriebenen Prozesse, welche zur erheblichen Ausweitung der unselbständigen Beschäftigung im Bezirk geführt haben, gehen eher langsam und von einer breiteren Öffentlichkeit unbemerkt vor sich. Auch einige qualitative Aspekte der neu entstandenen Arbeitsplätze, wie relativ niedrige Einkommen und eher geringe Qualifikationserfordernisse, verleiten kaum zu öffentlicher Jubelstimmung.

Dazu kommt noch, dass der Bezirk in den achtziger Jahren, also nur ein Jahrzehnt vor den hier analysierten Entwicklungen, tatsächlich eine veritable „Krise“ erlebte, nämlich einen starken Beschäftigungsrückgang verbunden mit einer entsprechenden Zunahme der Pendelaktivitäten. So gehen beispielsweise aus den Ergebnissen der Volkszählungen 1981 und 1991 eine Abnahme der Anzahl der im Bezirk zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze um 9,5 Prozent – dies vor allem im Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel – und ein Anstieg der BezirksauspendlerInnen um 34 Prozent (!) von 2.308 auf 3.092 hervor. Das Bewusstsein dieser „Krise“ scheint noch stark nachzuwirken.

So bleibt letztlich noch ein Blick auf die Zukunft zu werfen. Die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des Bezirks und damit auch die vorhandenen Lebensumstände und Lebensbedingungen werden in erheblichem Maße von den Folgen und Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Union abhängen. Insofern versteht sich diese Arbeit auch als ein Beitrag zu einer zukünftig zu führenden *differenzierteren Erweiterungsdebatte*: Besorgte und kritische Hinweise auf die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten und Entwicklungschancen von Grenzregionen nach der Erweiterung der Union werden in öffentlichen und auch wissenschaftlichen Debatten immer wieder mit einem saloppen Hinweis auf die „hervorragende“ Entwicklung der Grenzregionen seit der Ostöffnung abgetan. Daran knüpft dann sehr oft die explizite oder implizite Aufforderung, „sich keine Sorgen zu machen“, etwa nach dem Motto: „Wenn schon die Ostöffnung in den Grenzregionen so viele Vorteile gebracht hat, kann die Osterweiterung wohl auch kein Problem sein.“

Vorliegende Arbeit hat im Sinne einer Fallstudie gezeigt, dass die Dinge wohl nicht so einfach liegen. Die Beschäftigungsentwicklung im Bezirk

Radkersburg war seit der Ostöffnung tatsächlich erstaunlich dynamisch, die Ostöffnung selbst hat dazu allerdings wohl den geringsten Beitrag geleistet. Es war eher ein Geflecht aus gesellschaftlichen Veränderungen und Umbrüchen, welches zur Beschäftigungsausweitung geführt hat. In einigen Fällen hatte diese Entwicklung sicherlich auch den Charakter eines Aufhol- oder Nachholprozesses: Die Auslagerung von Haushaltstätigkeiten ist beispielsweise in eher städtischen Regionen wohl schon viel weiter fortgeschritten als im Bezirk Radkersburg. Insgesamt ist die Entwicklung im Bezirk im letzten Jahrzehnt mit dem Schlagwort einer „beschleunigten Tertiärisierung einer Agrarregion“ wohl recht treffend zu beschreiben.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Heschl (2002).
- ² Der Standard (16. Februar 1998).
- ³ Der Standard (15. Jänner 2001).
- ⁴ Der Standard (16. Februar 1998).
- ⁵ Der Standard (15. Jänner 2001).
- ⁶ Vgl. dazu beispielsweise Schremmer, Krajasits (1992) oder Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992).
- ⁷ Schremmer, Krajasits (1992) 105.
- ⁸ Vgl. dazu Wendner (1994) und Gassler, Rammer (1995).
- ⁹ Vgl. Geldner (1994).
- ¹⁰ Vgl. Krajasits, Delapina (1997).
- ¹¹ Zu den Definitionen und Abgrenzungen vgl. Krajasits, Delapina (1997) 44f.
- ¹² Vgl. Stankovsky, Palme (1999).
- ¹³ Stankovsky, Palme (1999) 30.
- ¹⁴ Vgl. Mayerhofer, Palme (2001).
- ¹⁵ Mayerhofer, Palme (2001) 3.
- ¹⁶ Ebd. 39f.
- ¹⁷ Ebd. 43ff.
- ¹⁸ Hawlik (2001) 827.
- ¹⁹ Länder wie die USA, Neuseeland oder die Niederlande, welchen in wissenschaftlichen und öffentlichen Debatten immer wieder „Beschäftigungswunder“ attestiert wurden, erreichen in diesem Zeitraum – je nach statistischer Quelle – durchschnittliche jährliche Zuwachsraten zwischen 1,4 und 3,3 Prozent, vgl. dazu Heschl (2002) 41ff.
- ²⁰ Ab 1994 sind die Daten zur AusländerInnenbeschäftigung aufgrund rechtlicher Änderungen und damit verbundener Statistikumstellungen nur eingeschränkt mit den Daten der Jahre 1992 und 1993 vergleichbar.
- ²¹ Laut einer Auskunft des AMS Steiermark vom 5. April 2001 arbeiteten im Jahr 2001 von ca. 3.200 slowenischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Steiermark 878 im Bezirk Radkersburg.
- ²² Amtliche Telefonbücher geben brauchbare Hinweise auf Standorte bzw. Filialen von Unternehmen im Bezirk Radkersburg, welche ihren Firmensitz an sich außerhalb des Bezirkes haben.
- ²³ Hussain (1996) 1.
- ²⁴ Vgl. dazu <http://druck.kleinezeitung.at/steiermark/drucken?which=one=713023> (25. Juli 2001).
- ²⁵ Die Ostöffnung hatte hier allerdings insofern einen Effekt, als dadurch auf ein entsprechendes Arbeitskräftepotential für den Tourismusbereich des Bezirkes zurückgegriffen werden konnte, wie die Ausführungen hinsichtlich der AusländerInnenbeschäftigung in dieser Arbeit gezeigt haben.
- ²⁶ Die Definition des „Sozial- und Dienstleistungsbereiches“ im vorigen Abschnitt umfasste auch noch die ÖNACE-Wirtschaftsklassen „Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung,

Sozialversicherung“ und „Unterrichtswesen“. Da die Entwicklungen in diesen beiden Wirtschaftsklassen für die folgenden Überlegungen wenig Relevanz haben, wird für diesen Abschnitt diese engere Definition des Sozial- und Dienstleistungsbereiches gewählt.

²⁷ Häußermann (1999) 74ff.

²⁸ Ebd. 76.

²⁹ Ebd. 76.

³⁰ Ebd. 78f.

³¹ Mesch (1998) 58.

³² Zilian (2001) 94.

³³ Häußermann (1999) 79.

³⁴ Ebd. 79.

³⁵ Diese Einschätzung basiert auf einer telefonischen Auskunft der Geschäftsführerin.

³⁶ Quelle: telefonische Auskunft, 6. August 2001.

³⁷ Aiginger, Wieser, Wüger (1999) 797.

³⁸ Ebd. 798.

³⁹ Vgl. dazu Aiginger, Wieser, Wüger (1999) 801.

⁴⁰ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit handelt es sich dabei beispielsweise um die Firmen Grolleg in Mettersdorf, Haas in St. Peter und Weber in Mureck sowie die Zweigniederlassung der Firma Beyer in Mureck.

⁴¹ Stillgelegt wurden beispielsweise die Firmen Head in Mettersdorf, Peterka in Bad Radkersburg, Paar in Mureck und die „M.A.EL.KASM-Strick- und Strumpfwarenfabrik KG“ in Mureck.

Literatur

Aiginger, Karl; Wieser, Robert; Wüger, Michael, Marktmacht im Lebensmitteleinzelhandel, in: WIFO-Monatsberichte 12 (1999) 797-809.

Baum, Josef; Schneider, Bernhard, Ende der Peripherie durch Osterweiterung?, in: Raum 43 (2001) 32-34.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Ostöffnung (Wien 1992).

Gassler, Helmut; Rammer, Christian, Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung. Eine empirische Untersuchung der österreichischen Sachgüterproduktion auf Basis der Bezirksdaten, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1 (1995) 13-46.

Geldner, Norbert, Beschäftigung im Grenzland, in: WIFO-Monatsberichte 12 (1994) 670-672.

Hawlik, Elisabeth, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Bezirken Ende Juli 2001, in: Statistische Nachrichten 11 (2001) 826-833.

Häußermann, Hartmut, Perspektiven der Dienstleistungsgesellschaft – Chancen für Frauen, in: Lang, Sabine; Mayer, Margit; Scherrer, Christoph (Hrsg.), Jobwunder USA – Modell für Deutschland? (Münster 1999) 72-81.

Heschl, Franz, „Jobwunder“ Radkersburg? Arbeitsmarkt und Beschäftigungsentwicklung im politischen Bezirk Radkersburg seit dem Ende der achtziger Jahre (Graz 2002).

Heschl, Franz; Kirisits, Marcel, „Es weht ein rauerer Wind!“ – Aspekte eines Stimmungsbildes zu den Auswirkungen von EU-Mitgliedschaft, Ostöffnung und Globalisierung in steirischen Industrieunternehmen (Graz 2000).

Hussain, Mushtaq, Thermenbericht, in: Steirische Statistiken 6 (1996) 54-73.

Krajasits, Cornelia, Aufbruch aus der Peripherie, in: Raum 29 (1998) 10-13.

Krajasits, Cornelia, Bewegung in den Grenzregionen, in: Raum 42 (2001) 28-30.

Krajasits, Cornelia; Delapina, Franz, Grenzregionen an der europäischen Wohlstandskante – Die österreichische EU-Außengrenze (Wien 1997).

Mayerhofer, Peter; Palme, Gerhard, Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Teilprojekt 8: Aspekte der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (Wien 2001).

Mesch, Michael (Hrsg.), Neue Arbeitsplätze in Österreich. Die Beschäftigungsentwicklung im österreichischen Dienstleistungssektor (Wien 1998).

- Schremmer, Christof; Krajasits, Cornelia, Szenarien zur Ost-Grenzöffnung und deren Auswirkungen auf die österreichischen Ost-Grenzregionen (Wien 1992).
- Stankovsky, Jan; Palme, Gerhard, Auswirkungen der Ostöffnung auf die österreichische Wirtschaft (Wien 1999).
- Wendner, Ronald, Beschäftigungspotentiale durch zunehmende Integration? Ein nachfrageorientierter Ansatz am Fallbeispiel des steirischen Grenzlands, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3 (1994) 389-398.
- Zilian, Hans Georg, Verborgene Arbeitslosigkeit? – Zwischenbericht zur Restudy von „Die verborgenen Kosten der Arbeitslosigkeit“. Theoretisches Konzept (Graz 2001).

Zusammenfassung

Der Beitrag analysiert die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung im politischen Bezirk Radkersburg seit dem Ende der achtziger Jahre. Diese Beschäftigungsentwicklung war äußerst dynamisch, die Anzahl der unselbständig Beschäftigten im Bezirk ist stärker gestiegen als in allen anderen österreichischen Bezirken. Die neu entstandenen Arbeitsplätze wurden von Personen aus dem Ausland, bisher nicht beschäftigten Frauen und ehemaligen Landwirten eingenommen. Zudem sind die Anzahl der BezirksauspendlerInnen und die Arbeitslosigkeit leicht zurückgegangen. Neue Arbeitsplätze sind vor allem im Bereich des Thementourismus, im Sozial- und Dienstleistungsbereich und im Handel entstanden. Als Ursachen für die erheblichen Beschäftigungszuwächse in gerade diesen Sektoren wurden Änderungen im Gesundheitsbewusstsein in Verbindung mit einer entsprechenden steirischen „Kurpolitik“, ein verändertes Konsumverhalten verbunden mit Veränderungen der Wettbewerbsstrukturen im Handel sowie umfangreiche Auslagerungen von Familienfunktionen und Haushaltstätigkeiten in die offizielle Ökonomie identifiziert. Ostöffnungseffekte haben demgegenüber nur eine unbedeutende Rolle gespielt.

BÜCHER

Personelle Einkommensverteilung im internationalen Vergleich

Rezension von: Richard Hauser, Irene
Becker (Hrsg.), *The Personal
Distribution of Income in an
International Perspective*, Verlag
Springer, Berlin u.a. 2000, 243 Seiten,
€ 69,95.

Obwohl schon Böhm-Bawerk in seinem Aufsatz „Macht oder ökonomisches Gesetz“ die personelle Einkommensverteilung als ebenso wichtige Fragestellung wie die funktionelle Verteilung angesehen hat, hat sich die Wirtschaftswissenschaft erst nach dem Zweiten Weltkrieg intensiver mit deren Theorie und Empirie beschäftigt. Aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht war zunächst der dominierende Gesichtspunkt die Frage, inwiefern sich die Ungleichheit der personellen Verteilung durch den Ausbau des Sozialstaats und seines Umverteilungsapparates sowie als Folge einer zunehmend durch Kollektivverträge und staatliche Interventionen bestimmten Entwicklung der Löhne und Gehälter verringerte.

Diese Perspektive verkehrte sich im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts nach und nach ins Gegenteil, als nach dem Ende der Prosperitätsperiode die Arbeitslosigkeit wieder deutlich anstieg und seit dem Ende der siebziger Jahre die wohlfahrtsstaatlichen Systeme konsolidiert oder reduziert und die Arbeitsmärkte flexibilisiert wurden. Die Konsequenzen sowohl der veränderten Be-

stimmungsfaktoren als auch der Umorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind für die letzten drei Jahrzehnte die dominierenden Gesichtspunkte für empirische Verteilungsuntersuchungen.

Solche Untersuchungen können für den letztgenannten Zeitraum auf eine stark verbesserte Datenbasis zurückgreifen, welche nicht nur über die einzelnen Länder wesentlich detailliertere Einblicke ermöglicht, sondern auch bei Vergleichen zwischen den Ländern echte Erkenntnisfortschritte gebracht hat. Zunehmend ist in letzter Zeit auch eine gewisse Tendenz zu übertriebener und daher unergiebiger Spezialisierung der Fragestellungen festzustellen, was jedoch gegenüber dem allgemein höheren Wissensstand auf diesem Gebiet nur wenig ins Gewicht fällt.

Eine Darstellung und Analyse der personellen Einkommensverteilung im internationalen Vergleich, wie sie in dem hier besprochenen von Richard Hauser und Irene Becker (beide: Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt) herausgegebenen Band geboten wird, wäre vor zwanzig Jahren in dieser Form nicht möglich gewesen, einfach aus Mangel an entsprechenden Datengrundlagen.

Die zentrale Themenstellung des Buches ist die Einkommensverteilung in Deutschland und ihre Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Zum Vergleich beziehen sich einige Beiträge auf andere Länder: die USA, Großbritannien, Schweden. Ein weiterer Beitrag von T. Smeeding gibt in einem Überblick über den derzeitigen aktuellen Stand der seit 1983 laufenden „Luxembourg Income Study“ (LIS) einen internationalen Querschnittsvergleich über die Verteilung der verfügbaren Einkommen auf der Haushaltsebene. Das LIS-Projekt hat sich

große Verdienste bei der Sammlung und Vergleichbarmachung von Daten zur personellen Einkommensverteilung erworben. Dennoch sind die Probleme mit dem Datenmaterial noch keineswegs alle gelöst, sodass auch in Zukunft noch weitere Fortschritte im empirischen Bereich zu erwarten sind. Gemessen an der Relation des obersten zum untersten Dezil (P90/P10) unterscheidet Smeeding vier Gruppen von Ländern nach dem Grad der Ungleichheit. Skandinavien und „Nordeuropa“ (Belgien) haben den geringsten Grad der Ungleichheit. „Mitteleuropa“ (Österreich, Niederlande, Deutschland, Schweiz, Frankreich) bildet eine mittlere Gruppe mit mäßig höherer Ungleichheit der Verteilung. Merklich größer ist die Ungleichheit in Südeuropa und in den angelsächsischen Ländern (Großbritannien, Irland, auch Australien), mit deutlichem Abstand am höchsten ist sie in den USA. Was die langfristigen Trends der Veränderung der Verteilung betrifft, weist Smeeding auf die Mängel der Datengrundlagen hin: „the longer the time period, the less likely are we to find a consistent measure.“ (S. 214) Kein Zweifel kann allerdings darin bestehen, dass die Ungleichheit seit den siebziger Jahren meist größer geworden ist. Ausnahmen von diesem Trend sind Kanada und Dänemark. Wichtig erscheint aber vor allem eine Differenzierung: Die massivste Zunahme der Ungleichheit wird für die USA, für Großbritannien und für Neuseeland registriert. In den nord- und mitteleuropäischen Ländern war die Zunahme der Ungleichheit merklich moderater.

Für Deutschland wird die Verteilung der individuellen Arbeitseinkommen, die Verteilung der Selbstständigeneinkommen und der Haushaltseinkommen vor und nach Umverteilung untersucht. Aus der Vielzahl der Erkenntnisse kann hier nur ein kleiner Teil referiert werden. V. Steiner/T. Hölzle zeigen in ihrem Beitrag, dass die Streuung der Stundenlöhne in

Westdeutschland in den neunziger Jahren bei den Männern leicht zugenommen, bei den Frauen hingegen leicht abgenommen hat. Steiner/Hölzle untersuchen die Entwicklung der Lohnstrukturen in Ostdeutschland in den ersten sieben Jahren nach der Wiedervereinigung Deutschlands. Die Lohnstreuung war für Männer und für Frauen 1990 in Ostdeutschland deutlich geringer. 1997 war die Streuung bei den Männern in beiden Teilen Deutschlands etwa gleich groß, während sie bei den Frauen in Ostdeutschland stark über dem westdeutschen Ausmaß lag, vor allem, weil die oberen Einkommen stärker zugenommen haben.

Der Beitrag über die Selbstständigeneinkommen von J. Merz bestätigt die bekannte Tatsache, dass die Polarisierung der Einkommen sowohl bei Gewerbetreibenden als auch bei Freiberuflern wesentlich größer ist als bei den Unselbstständigen. Leider ist dieser Beitrag ansonsten ein Beispiel dafür, wie ein kompliziertes Instrumentarium nicht sinnvoll eingesetzt wird, da die wenigen wirklichen Erkenntnisse in einem Wust von Kennzahlen fast untergehen.

Die Verteilung der Haushaltseinkommen vor und nach Umverteilung untersucht der Beitrag der beiden Herausgeber. Insgesamt betrachtet ergibt sich auch hier eine – am Gini-Koeffizienten gemessene – Zunahme der Ungleichheit um fast 15%, die durch die Umverteilungsvorgänge auf etwa 10% reduziert wird. Eine Betrachtung nach Altersgruppen (-24 Jahre, 25-59 Jahre, 60+, jeweils ohne und mit Arbeitslosigkeitsepisoden) zeigt, dass die Position der mittleren Altersgruppe ohne Arbeitslosigkeitsepisoden sich gegenüber dem Gesamtdurchschnitt verbessert hat. Arbeitslosigkeit führt immer zu Positionsverschlechterungen, jedoch erklärt die Zunahme der Streuung innerhalb der einzelnen Gruppen den größeren Teil der Zunahme der Ungleichheit bei der Gesamtpopulation.

Wenn in Deutschland die Wirtschaftsentwicklung nach der Hochkonjunktur zu Beginn der neunziger Jahre im Rest dieses Jahrzehnts eher schwach und die Arbeitslosigkeit hoch blieb, so war Schweden vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre von einer dramatischen Verschlechterung der Wirtschaftslage betroffen. Dennoch nahm die Ungleichheit der Einkommensverteilung in Schweden in den neunziger Jahren nur geringfügig zu, wie I. Eriksson und T. Pettersson in ihrem Beitrag zeigen, vor allem dann, wenn noch gewisse Korrekturen an den offiziellen Statistiken vorgenommen werden.

Zu den Ländern mit der stärksten Zunahme der Einkommensungleichheit in den achtziger und neunziger Jahren zählt Großbritannien, dem der Beitrag von St. P. Jenkins gewidmet ist. Dieser Beitrag ist vorbildlich sowohl in Bezug auf die Kompaktheit der Analyse als auch Klarheit der Aussage. Jenkins analysiert die Verteilung der nach Haushaltsgröße gewichteten Einkommen über sämtliche Einkunftsarten (inkl. Transfereinkommen). Es werden Unterteilungen in Untergruppen nach sozialen Merkmalen sowie nach Einkunftsarten vorgenommen und für diese jeweils der quantitative Beitrag zur insgesamt festgestellten Veränderung der Ungleichheit ermittelt. Großbritannien verzeichnete von allen OECD-Ländern (ausgenommen Neuseeland) zwischen Ende der siebziger und Anfang der neunziger Jahre die stärkste Zunahme der Einkommensungleichheit. Der größte Beitrag zur Zunahme dieser Ungleichheit kam von einer zunehmenden Spreizung der Arbeitseinkommen. Wenn es für Jenkins zunächst naheliegend ist, diese auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit seit Beginn der achtziger Jahr zurückzuführen, konstatiert er für die späten achtziger Jahre eine anhaltende Zunahme der Ungleichheit, obwohl die Arbeitslosenrate in diesen Jahren wieder zurückging. Dieses Paradoxon findet sei-

ne Erklärung darin, dass vor allem in jenen Haushalten eine zweite Person wieder der Beschäftigung fand, in denen bereits eine Person in Beschäftigung gewesen war, während die Zahl der Haushalte ohne Verdiener ebenfalls zunahm. Im Unterschied zur Entwicklung in den USA, die während desselben Zeitraums für fast drei Viertel aller Beschäftigten Realeinkommensrückgänge brachte, ergibt sich für Großbritannien bei den Löhnen für alle Dezile eine reale Steigerung, die allerdings oben viel kräftiger ist als im unteren Bereich. Am stärksten ist die Polarisierung bei den Selbstständigeneinkommen, die jedoch aufgrund ihres kleinen Gewichts nur wenig zur Gesamtentwicklung beitragen. Eine weitere Quelle zunehmender Einkommensungleichheit war das Zurückbleiben der Transfereinkommen (Pensionen, Arbeitslosenunterstützungen) hinter der durchschnittlichen Einkommensentwicklung. Nach Gruppen (insbes. Haushalte mit und ohne Erwerbsarbeit) betrachtet, ergibt sich ganz ähnlich wie für Deutschland, dass die Zunahme der Ungleichheit innerhalb der Gruppen den Großteil der gesamten Veränderung der Verteilung erklären, während Veränderungen der Gewichte und der relativen Einkommenspositionen der einzelnen Gruppen dafür nur eine geringe Rolle spielen. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre verflachte sich der Trend, seither prägt weitgehende Konstanz das Bild.

Die „Umverteilungswirkung“ des Steuer- und Transfersystems wird in zwei Beiträgen anhand von Vergleichen zwischen Deutschland und den USA untersucht. J. Frick, F. Büchel und P. Krause untersuchen die Auswirkungen der Transferzahlungen auf die Ungleichheit der Verteilung. Im Durchschnitt ist der Anteil der Transferzahlungen am verfügbaren Einkommen in Deutschland etwa doppelt so hoch (3,9%) wie in den USA (2%). In den in der Untersuchung verwendeten Populationen (offensichtlich

Stichproben von Erwerbstätigenhaushalten – das wird allerdings nie klar definiert) ist der Armutsanteil (definiert ab <50% des Durchschnittseinkommens) mit 11,8% beim verfügbaren Einkommen in Deutschland erheblich niedriger als in den USA (21,4%). Auch die Reduktion dieses Wertes durch das Steuer- und Transfersystem ist in Deutschland absolut und relativ stärker als in den USA. Beihilfen für Kinder machen in beiden Ländern den Großteil des Transfer Volumens aus. – Etwas irritierend ist bei diesem Beitrag, wenn quasi als Ergebnis der Untersuchung festgestellt wird, dass Deutschland einen Großteil der Haushalte Kindergeld zukommen lässt, während der entsprechende Anteil in den USA weniger als die Hälfte beträgt. Dies ergibt sich freilich schon aus der unterschiedlichen Zielsetzung des allgemeinen Kindergeldes in Deutschland bzw. der nur als Sozialhilfe gewährten diesbezüglichen Unterstützungsleistung in den USA. Die Unterscheidung zwischen „horizontaler“, d.h. zwischen verschiedenen Bedürfnislagen unabhängig von der Einkommenshöhe erfolgender Umverteilung, und „vertikaler“ Umverteilung zwischen oben und unten hätte zu mehr Klarheit bei der vergleichenden Evaluierung der beiden Systeme beitragen können.

Ein Beitrag von J. Schwarze und J. Frick untersucht Verteilungsaspekte der Pensionssysteme Deutschlands und der USA. Das deutsche System beruht auf einer weitgehenden Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen und sieht eine höhere durchschnittliche Ersatzquote vor, während in den USA die Pensionsbeiträge proportional sind, die Ersatzquote niedriger und mit der Höhe des Einkommens abnehmend ist, womit ein deutlich stärkerer Anreiz zur Alterssicherung durch private Vorsorge verbunden ist. Dementsprechend machen die Sozialversicherungszahlungen in Deutschland im Durchschnitt fast 80% des Einkommens der über 65-jäh-

rigen aus, in den USA nur 45,7%. Die Ungleichheit der Einkommen ist sowohl im Erwerbsstadium wie im Pensionsstadium in den USA größer, allerdings ist sie in den USA nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geringer als vorher, in Deutschland verhält es sich umgekehrt. Problematisch ist es allerdings, die Relation der effektiven Einkommen nach und vor 65 als „Ersatzquote“ anzusehen, wenn mit standardisierten Haushaltseinkommen gearbeitet wird. In der Regel wird das Pro-Kopf-Einkommen in der höheren Altersgruppe deshalb zunehmen, weil die Haushaltsgröße durch den Wegfall von Kindern abnimmt und davon wohl ein beachtlicher Effekt auf das Durchschnittseinkommen ausgeht.

Zwei Beiträge befassen sich mit der Frage der Einkommensmobilität. H. Fabig vergleicht die Einkommensmobilität der Arbeitnehmer in Deutschland, Großbritannien und den USA. Er berechnet Maße für die Mobilität zwischen zwei aufeinanderfolgenden Jahren und bei zwei Jahren Differenz. Die Mobilität ist in Deutschland und in Großbritannien größer als in den USA. Bemerkenswerte Ergebnisse sind weiters, dass in Deutschland der Wechsel aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung länger dauert als in den USA und in Großbritannien, und dass in den USA und Großbritannien ein viel kleinerer Teil der ehemals Arbeitslosen einen besser bezahlten Arbeitsplatz bekommt als in Deutschland. Kombiniert mit niedriger Einkommensmobilität wie in den USA erklärt dies den hohen Anteil der „*working poor*“ in den USA, während in Deutschland die Arbeitslosigkeit hartnäckiger ist, deren soziale Folgen aber durch vergleichsweise deutlich bessere Leistungen der Arbeitslosenversicherung abgemildert werden. Auch ist in Deutschland der Druck weniger stark, rasch irgendeine auch sehr schlecht bezahlte Stelle anzunehmen. Diese Erkenntnisse wären ein wichtiger Beitrag zur Erklärung der Modelldichotomie

Europa/USA. Allerdings ist die „Suppe“ insofern noch „zu dünn“, als die Zeiträume für die Mobilität (1 bis 2 Jahre) viel zu kurz und die verwendeten Datensätze eigentlich nicht repräsentativ sind. In diesen Daten ist im Querschnitt die Ungleichheit der Arbeitseinkommen in Großbritannien gleich wie in Deutschland, während dies in der Gesamtpopulation nicht der Fall ist; ein Einkommenszuwachs von über 7 bzw. 8%, wie er im deutschen Datensatz für 1992 und 1993 impliziert wird, ist fast doppelt so hoch wie derjenige, der sich aus den Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergibt, und entspricht daher nicht der Realität. Die empirische Untersuchung der Einkommensmobilität ist kon-

zeptionell und von den Datengrundlagen her noch zu wenig ausgereift, als dass sich daraus grundlegende Schlussfolgerungen ohne deutliche Vorsichtshinweise ziehen ließen.

Trotz solcher notwendiger Vorbehalte ist der vorliegende Band auch ein wichtiger Beitrag zur vergleichenden Systemanalyse USA/Europa. Wenn hohe und steigende Arbeitslosigkeit die Einkommensungleichheit zu vergrößern tendiert, so hängt das Ausmaß, in welchem diese Zunahme der Ungleichheit tatsächlich eintritt, offensichtlich auch von institutionellen Strukturen wie kollektivvertraglicher Lohnsetzung und Arbeitslosenversicherung ab.

Günther Chaloupek

Pro und kontra wirtschaftspolitische Kooperation

Rezension von: Andrew Hughes Hallett,
Peter Mooslechner, Martin Schuerz
(Hrsg.), *Challenges for Economic
Policy Coordination within European
Monetary Union*, Kluwer Academic
Publishers, Boston u.a. 2001,
220 Seiten.

Die Intensität der Debatten um den Themenkreis der wirtschaftspolitischen Koordinierung scheint in der längeren Frist durch ein ständiges Auf und Ab gekennzeichnet zu sein. In ökonomischen Krisenzeiten verstärken die Wirtschaftspolitiker in der Regel ihre Bemühungen, um zu koordinierten Vorgangsweisen zu kommen, weil hohe Wachstumsraten, Preisstabilität, niedrige Arbeitslosigkeit etc. autonom schwieriger erreicht werden können. Um die Auseinandersetzungen verstehen zu können, sollten zwei Diskussionsebenen in Betracht gezogen werden:

1.) Auf internationaler Ebene – im Rahmen von IWF und Weltbank, OECD, BIZ und G7 – gab und gibt es immer wieder Bemühungen, *spillover*-Effekte durch abgestimmtes Verhalten in geordnete Bahnen zu lenken. Anlass dazu gaben in den 70er Jahren die Erdölpreisschocks ebenso wie der Zusammenbruch des Festkursystems. In den 80er Jahren waren es die Dollar-Entwicklung und der Börsenkrach von 1987, die Aktivitäten zur wirtschaftspolitischen Koordinierung auslösten. Während jedoch in letzter Zeit diese Bemühungen auf internationaler Ebene etwas in den Hintergrund traten, intensivierten sich die Diskussionen auf europäi-

scher Ebene wieder im Gefolge des Vertrages von Maastricht.

2.) Auf EU-Ebene war es insbesondere das neue institutionelle Regime – Stichwort: einheitliche Geldpolitik, zum Teil vergemeinschaftete Fiskal- und Strukturpolitiken, dezentrale Lohnpolitiken –, das Kontroversen auslöste. Wobei diese unterschiedlichen Standpunkte vor allem in der akademischen Auseinandersetzung eine Rolle spielen, wohingegen unter den handelnden Wirtschaftspolitikern die Auffassungsunterschiede nicht sonderlich groß zu sein scheinen. Dabei übersehen sie, dass die theoretischen und die empirischen Grundlagen der Argumente für und wider die wirtschaftspolitische Koordination, jenseits des intuitiven Verständnisses, Kooperation müsse wohl etwas Positives sein, nicht umstritten sind.

Von diesen „Herausforderungen für die wirtschaftspolitische Koordination innerhalb der EU“ handelt der vorliegende Sammelband, der Beiträge zusammenfasst, die anlässlich einer OeNB-Tagung im Jänner 1999 präsentiert wurden.

Der Band beginnt mit einem Beitrag von *Ralph C. Bryant*, der sich auf zwei Aspekte in der Diskussion zur internationalen wirtschaftspolitischen Koordinierung konzentriert: Einerseits geht er der Frage nach, in welchem Zusammenhang die unterschiedlichen Phasen der ökonomischen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg mit der Bereitschaft und Fähigkeit der einzelnen Staaten stehen, an Maßnahmen und Aktionen zur wechselseitigen Abstimmung ihrer Wirtschaftspolitiken teilzunehmen. Bryant lässt die wesentlichen Ereignisse nach 1945 Revue passieren: Die Etablierung der Bretton Woods-Institutionen IWF und Weltbank, den Übergang zu einem flexiblen Wechselkurssystem Anfang der 70er Jahre, die Turbulenzen im Gefolge der beiden Ölpreisschocks, die

starke Aufwertung des Dollars Anfang der 80er Jahre, den Börsenkrach im Oktober 1987, den Zusammenbruch der Sowjetunion, den Golf-Krieg, die deutsche Wiedervereinigung und die Krisen in Mexiko, Asien, Russland und Brasilien in der zweiten Hälfte der 90er Jahre.

Er kommt schließlich zu folgenden Schlüssen bzw. Verallgemeinerungen: „Variations in underlying shocks and economic conditions have thus been an important factor explaining the episodic nature of governments' efforts to consult and cooperate“ (S.7). Bryant sieht also in der historischen Perspektive ein ständiges Auf und Ab, aber keinen Trend zu mehr oder weniger wirtschaftspolitischer Kooperation, von regionalen Kooperationen wie beispielsweise der EU einmal abgesehen. In der Zeit nach 1945 scheinen ökonomische Schocks den Anreiz zur Koordinierung insgesamt erhöht zu haben, weil Politiker in Krisenzeiten schlicht nach naheliegenden Lösungen suchen.

Der zweite Aspekt, den Bryant hervorstreicht, bezieht sich auf das Fehlen eines „richtigen Weltmodells“: „Analytical uncertainty about the functioning of the world economy is, in my view, the single greatest impediment to international macroeconomic cooperation“ (S.3). Für ihn erschweren diese Unsicherheiten in den analytischen Grundlagen erheblich die Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftspolitischen Akteuren. In einer längerfristig ausgerichteten „Vision“ beschreibt er in Umrissen, wie insbesondere im Rahmen des IWF die analytischen Kapazitäten erhöht werden könnten, freilich mit dem Hinweis, dass dazu allerdings ein ausreichender politischer Wille vorhanden sein müsste.

Anschließend gehen *Torsten Persson* und *Guido Tabellini* an Hand eines statischen Zwei-Länder-Modells der Frage nach, welche *spillover*-Effekte über den realen Wechselkurs wirken, wenn die beteiligten Länder ohne Koordination einen Anreiz zu kompetitiven Abwer-

tungen haben und die Geldpolitik zudem mit einem Glaubwürdigkeitsproblem konfrontiert ist. Das Fehlen von wirtschaftspolitischer Koordination und das Glaubwürdigkeitsproblem führen dazu, dass erstens die Inflation zu hoch und zu volatil ist und dass zweitens die realen Makro-Variablen (Wachstum, Beschäftigung etc.) zu wenig variieren. Die Autoren zeigen aber auch, unter welchen Bedingungen Koordination zu suboptimalen Ergebnissen führt. Zuletzt stellen sie ihre theoretischen Überlegungen in einen Zusammenhang mit den Entwicklungen im Bretton-Woods-System und im EWS.

In der Literatur zur wirtschaftspolitischen Koordinierung spielt die Frage, wie Institutionen mit dem Problem der Überwachung von vereinbarten Vorgangsweisen umgehen, eine nicht unerhebliche Rolle. Am Beispiel, wie der IWF mit den Krisen in Asien, in Lateinamerika und den globalen *Emerging Markets* in den 90er Jahren verfahren ist, entwickelt *Barry Eichengreen* im nächsten Beitrag seine Reformvorschläge: Etablierung von internationalen Standards für die nationalen Finanzmarktregulierungen; Überlegungen, wie sich der IWF von einem Entscheidungsprozess verabschieden könnte, den Eichengreen als „*excessively politicized*“ bezeichnet, etc. Der Autor schließt seine Überlegungen mit kritischen Anmerkungen zur Idee regionaler Währungsfonds.

Daran anschließend gehen *Peter Mooslechner* und *Martin Schürz* im Rahmen eines selektiven Literaturüberblickes einigen grundsätzlichen Fragen ökonomischer, aber auch polit-ökonomischer Natur nach: Zunächst werden unterschiedliche Definitionen des Begriffes der wirtschaftspolitischen Koordinierung erörtert, indem auf ihren verschieden weit gefassten Bedeutungsgehalt und die Abgrenzung zum allgemeineren Begriff der Kooperation hingewiesen wird. Daran anschließend werden

überblicksartig einige Argumente für und gegen Koordinierung vorgebracht, ohne näher auf die jeweiligen Argumentationsstränge einzugehen.

In der Folge stellen die Autoren drei analytische Zugänge zum Thema einander gegenüber: „*policy-optimization analysis*“ – „*regime analysis*“ – „*international relations approach*“. Beim ersten, axiomatischen Ansatz wird der Staat als einheitliches Gebilde dargestellt, das seinen Nutzen maximiert, entweder indem das Verhalten der anderen Akteure als gegeben angenommen oder indem eine gemeinsame Wohlfahrtsfunktion maximiert wird. Die Regime-Analyse widmet sich demgegenüber v.a. der Frage, welche Regeln, beispielsweise in der Geld- und Währungspolitik, zu den effizientesten Lösungen führen. Die Analyse der internationalen Beziehungen schließlich bleibt häufig auf der deskriptiven Ebene, wenn Fragen der Machtverteilung, der Institutionenbildung, der Rolle von Normen, Regeln und Entscheidungsmechanismen und der Stabilität staatlicher Gebilde und Regelungen erörtert werden. Alle drei Ansätze nutzen spieltheoretische Überlegungen. Hinsichtlich der empirischen Ergebnisse zu den wohlfahrtssteigernden Wirkungen der Koordinierung kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Effekte wahrscheinlich positiv sind, aber im Ausmaß eher bescheiden bleiben. Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zum sozio-ökonomischen Kontext, in den die WWU eingebettet ist und in dem die EZB die (möglicherweise nicht für immer) unangefochtene Rolle des dominanten Spielers einnimmt.

Der eher institutionell orientierte Beitrag von *Alexander Italianer* erörtert einige Fragen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung aus der Innensicht der Europäischen Union. Eine Vielzahl an Foren und Gremien – wie die EZB, der Europäische Rat, der Rat in seiner unterschiedlichen Zusammensetzung, die verschiedenen unterstützenden Aus-

schüsse, die Sozialpartner etc., etc. – bilden im Verbund mit verschiedensten Prozessen und Verfahren (genannt seien nur der Stabilitätspakt, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, der Cardiff- und der Luxemburg-Prozess, der Makro- und der Soziale Dialog etc.) gegenwärtig ein vielschichtiges, nicht immer einheitliches und manchmal auch widersprüchliches Muster an Kooperations-, Koordinations-, Informations- und Abstimmungsformen, die in dem Artikel detailliert beschrieben werden. Dass eine zentralisierte Geldpolitik integrierten Fiskal- und Strukturpolitiken und dezentralen Lohnpolitiken gegenübersteht, trägt zum verwirrenden Bild der Vielfalt hinsichtlich des erreichten Standes an wirtschaftspolitischer Koordinierung in der EU bei; kurzum: Eine Baustelle, an der an allen Ecken und Enden heftigst gewerkelt wird!

Maria Demertzis, Andrew Hughes Hallett und Nicola Viegi gehen dem Problemkreis „*Unabhängigkeit vs. Rechenschaftspflicht*“ der EZB bzw. Koordination/Nicht-Koordination von Geld- und Fiskalpolitiken nach. Sie simulieren verschiedene Szenarien auf Basis folgender Annahmen: Es gibt zwei Länder (Deutschland und Frankreich, dezentrale Fiskalpolitiken), die EZB (gemeinsame Geldpolitik) und die USA (Rest der Welt). Weiters wird angenommen, dass Unterschiede in den Präferenzen über die wirtschaftspolitischen Ziele bestehen und sowohl symmetrische als auch asymmetrische Schocks wirken. Die AutorInnen kommen zu dem Ergebnis, dass im Falle von Nicht-Koordination die Akteure sich in ihrer jeweiligen Zielerreichung wechselseitig blockieren (können), sodass am Ende niemand seine Zielsetzungen erreicht und suboptimale Gesamtergebnisse resultieren: „The key result therefore is that policy independence generates policy conflicts which make it more difficult for either party to reach their own preferred targets, ...“ (S.113). Wichtig in dieser Argumentati-

on ist der Umstand, dass die AutorInnen von einem Zielkonflikt zwischen Preis- und Outputstabilität ausgehen: Wird ausschließlich das Ziel der Preisstabilität im Auge behalten, so wird der „*economically driven part*“ des Konjunkturzyklus größer als im Fall von dämpfenden Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen.

Die AutorInnen schlagen verschiedene Formen von „*accountability*“ vor: wie die Koordinationslösungen, bei denen eine gemeinsame Wohlfahrtsfunktion maximiert wird, was eine symmetrische „*Mitverantwortung*“ aller Akteure für alle Ziele impliziert; oder ein Inflationsziel für die EZB (diese besitzt nur Instrumenten-unabhängigkeit). Diese Übernahme von Verantwortung auch für andere Ziele führt dazu, dass – bei vollständiger Instrumenten-Unabhängigkeit – die Rückkopplungs-Effekte bei der eigenen Zielerreichung auf die Ziele anderer Akteure mitbedacht werden – das Kernargument für Koordination! Schlussfolgernd schlagen die AutorInnen daher einen „*inflation and growth targeting contract*“ vor.

Es folgen drei Beiträge, die sich mit den wirtschaftspolitischen Implikationen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auseinandersetzen:

Mathew B. Canzoneri und Behzad T. Diba konzentrieren ihre Überlegungen auf folgende Frage: Stellen die Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine brauchbare Balance zwischen notwendiger Disziplin (als Voraussetzung, damit die EZB Glaubwürdigkeit aufbauen kann) und notwendiger Flexibilität für antizyklische Stabilisierungspolitiken dar? Nachdem einige theoretische und empirische Argumente referiert werden – wie die Frage der zyklischen Sensitivität der Budgets der Mitgliedstaaten, die strategischen Implikationen des Faktums, dass mehrere Fiskalakteure einer EZB gegenüberstehen und Überlegungen zur „*functional independence*“ der EZB im Rahmen einer

Fiskaltheorie der Preisbestimmung –, kommen die Autoren zu dem Schluss, dass der Stabilitätspakt, betrachtet unter dem Blickwinkel seines Beitrages zur monetären Stabilität, wohl eher auf das US-System denn auf die EU zugeschnitten ist.

Welche Folgen hat das durch die Beschlüsse von Maastricht (EZB, Konvergenzkriterien) und Amsterdam (Stabilitätspakt) neu geschaffene Regime für die wirtschaftspolitische Koordinierung? Dies ist der Problemkreis, dem Fritz Breuss und Andrea Weber nachgehen. Im Rahmen eines großen ökonomischen Modells zeigen die AutorInnen zunächst anhand von fiskalpolitischen und monetären Multiplikatoren, welcher Art die Interdependenzen zwischen den (elf) EU-Mitgliedstaaten sind. Danach werden zwei Lösungen einander gegenübergestellt: Die Referenzlösung, d.h. das Nash-Gleichgewicht, bei dem die Nutzen aus der Zielerreichung von allen Mitgliedstaaten und der EZB maximiert werden, gegeben das Verhalten der anderen Akteure, wird mit der kooperativen Lösung verglichen, bei der eine gemeinsame Wohlfahrtsfunktion maximiert wird. Es zeigen sich folgende Resultate: Bei vollständiger Kooperation von Geldpolitik und Fiskalpolitiken steigt die Wohlfahrt gegenüber dem Nash-Gleichgewicht um 0,56% des BIP. In diesem Fall werden jedoch die Vorgaben des Stabilitätspaktes verletzt, weil im Optimum große fiskalpolitische Impulse notwendig sind. Auch profitieren nicht alle Länder bei dieser Lösung. Werden diese beiden Nebenbedingungen (Stabilitätspakt und Pareto-Kriterium) berücksichtigt oder nur die Fiskalpolitiken koordiniert, was angesichts der EZB-Unabhängigkeit der realistische Fall wäre, dann verschwinden jeweils die Vorteile der Kooperation beinahe vollständig. Daraus folgt laut Breuss und Weber: Nur vollständige Kooperation von Geld- und Fiskalpolitiken führt zu nennenswerten Wohlfahrtswirkungen!

Haben unterschiedliche geldpolitische Strategien unterschiedliche Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der Zielsetzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, fragen anschließend *Andrew Hughes Hallett* und *Peter McAdam*. Ja, es macht für die Autoren einen Unterschied auf die Entwicklung und die Variabilität von nominellen und realen Makro-Variablen, ob die Geldpolitik nach der Taylor-Regel (die Abweichungen sowohl von der Zielinflation als auch vom potenziellen Output berücksichtigt) oder nach einem Inflationsziel agiert. Im Rahmen eines Makro-Modells werden stochastische Simulationen der Wechselwirkungen zwischen den beiden angesprochenen geldpolitischen Regeln und den Zielsetzungen des Stabilitätspaktes durchgeführt. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Taylor-Regel im Durchschnitt expansiver wirkt. Dies führt im Vergleich zum Inflationsziel zu höherem Wachstum und höherer Inflation, niedrigeren öffentlichen Defiziten, größerer Stabilität der realen Variablen und größerer Variabilität nomineller Größen. Ein Inflationsziel hilft, inflationsgetriebene Aufschwünge zu verhindern, die Taylor-Regel wirkt demgegenüber besser zur Vermeidung von Rezessionen. Da der Stabilitätspakt der Fiskalpolitik auf der expansiven Seite deutliche Grenzen setzt, wäre daher als Ausgleich der expansiveren geldpolitischen Regel der Vorzug zu geben.

Der Beitrag von *Stefan Collignon* erweitert die bisherige Debatte um Fragen der Arbeitslosigkeit und der Lohnpolitik, wobei es dem Autor primär um eine theoretische Fundierung geht. Er beginnt mit der kurzen Darstellung eines Modells der Gruppe „Keynesian-neoclassical-monetarist synthesis“, in dem die Arbeitsnachfrage vom Grenzprodukt bestimmt wird, wobei ein konstanter Kapitalstock impliziert ist. Anschließend wird das „NAIRU“-Konzept eingeführt, in dem die „natürliche“ Arbeitslosigkeit über Verhandlungen von

Löhnen und Gewinnen ermittelt wird. Collignon zeigt nun in der Folge, dass die Arbeitsnachfrage nicht mehr nur von den Reallöhnen abhängt, wenn man die Annahme des fixen Kapitalstockes fallen lässt. Damit eröffnen sich Perspektiven für hohe Erträge von Investitionen und für Bedingungen, die es der EZB ermöglichen, die realen Zinssätze niedrig zu halten. In diesem Zusammenhang kommt der Entwicklung der Lohnstückkosten eine zentrale Bedeutung zu. Daher scheint dem Autor die Einbindung der Gewerkschaften in einen makroökonomischen Dialog ein Gebot der Stunde.

Kurt Bayer betont in seinem Beitrag insbesondere den Umstand, dass wirtschaftspolitische Koordinierung nicht eine Frage von seltenen Sondersituationen, sondern eine Frage des „Alltagsgeschäfts“ sein sollte. Koordinationsmechanismen sollten die Politiker in die Lage versetzen, ihre Meinungen, Vorhaben und Bewertungen der wirtschaftlichen Lage in regelmäßiger Form auszutauschen.

Anschließend streift *Martine Durand* einige Risiken, die das gegenwärtige wirtschaftspolitische Regime für Fragen der Stabilisierungspolitik und für das Funktionieren internationaler Finanzmärkte aufwirft.

Zuletzt kommt ein Kritiker der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu Wort: *Bernhard Winkler* führt, ohne in die Tiefe zu gehen, einige Argumente an, die gegen Koordinierungsbemühungen sprechen. Er attestiert dem Konzept der Koordinierung mangelnde begriffliche Klarheit und ortet in der Diskussion ganz allgemein einen „unreflected pro co-ordination bias“. Winkler geht davon aus, dass „koordinierte“ Ergebnisse am besten dadurch zu erreichen sind, dass jedem wirtschaftspolitischen Akteur eine klare Verantwortlichkeit hinsichtlich eines Zieles zugeordnet werden kann. Damit wird also eine implizite Form von Koordination unterstellt.

Ein diffuses Verständnis von wirtschaftspolitischer Koordination würde nach Meinung des Autors nur die Verantwortung für die je spezifische Zielerreichung verwischen, sodass die Akteure rasch mit Ausreden zur Hand sind, warum die Ziele schließlich doch nicht erreicht werden konnten. Ganz allgemein verweist er auf Informationsasymmetrien, Anreizprobleme, Modellunsicherheiten und Kosten der Verhandlungen, die im Falle von Koordination zu berücksichtigen seien. Nicht verwunderlich kommt Winkler zu folgender Schlussfolgerung: „Under an efficient initial policy assignment the need for additional explicit and ‘activist’ co-ordination beyond the implicit co-ordination of behaviour induced by an appropriate and clear allocation of policy functions and incentive structures may already be rather limited“ (S. 209). Und weiter: „Under such circumstances ambitious efforts at textbook-type policy co-ordination can indeed turn out to be ineffective, even harmful and often unnecessary“ (S. 208). Leider geht der Autor nicht im Detail auf seine Einwendungen ein, wodurch die Diskussion zur wirtschaftspolitischen Koordinierung nicht wirklich vorangebracht wird; beide Seiten scheinen sich bloß einige Stichworte und Überschriften an den Kopf zu werfen.

Wie kann nun der vorliegende Sammelband beurteilt werden? Zunächst fällt auf, dass offensichtlich alle Vor- und Nachteile eines solchen vereint sind. Das Buch fasst eine Vielzahl von Themen, Fragestellungen und Argumenten zusammen und gibt somit einen guten Überblick über den aktuellen Stand der

wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussionen. Es wird sowohl auf die internationale als auch auf die europäische Dimension Bezug genommen. Es sind Überblicksbeiträge ebenso enthalten wie die Behandlung von Spezialthemen.

Andererseits können sich die Leserinnen wohl schwerlich des Eindrucks erwehren, dass die Vielzahl der behandelten Themenstellungen eher einem Flickwerk, einem ziemlich unvollständigen Puzzle gleicht, denn einer systematischen Sammlung von Aufsätzen. Der Titel suggeriert eine Konzentration auf die EU-Ebene. Manche Beiträge, welche die internationale Koordination im Auge haben, können durchaus, im Sinne einer Verallgemeinerung, in ihren Schlussfolgerungen für die europäische Diskussion herangezogen werden. Andere (wie etwa jener von Barry Eichengreen, der sich vor allem auf den IWF bezieht) hingegen nur schwerlich. Eine stärkere Selektion und damit Konzentration der Beiträge wäre wahrscheinlich von Vorteil gewesen. Schade ist ebenfalls, dass die Pro- und Kontra-Stimmen zur Koordination derart ungleichgewichtig zu Wort kommen. Die Lektüre wäre zudem sicherlich spannender, wenn die einzelnen Artikel mehr aufeinander Bezug nehmen würden, wodurch einzelne Argumente zugespitzt werden müssten – und damit ihre Bedeutung auch klarer zu Tage treten würde.

Trotz dieser kritischen Anmerkungen erscheint der vorliegende Sammelband äußerst lesenswert.

Johannes Schweighofer

Die öffentlichen Finanzen der EU

Rezension von: Carl-Gustav Siuts, *Die öffentlichen Finanzen der Europäischen Union. Status, Funktionen und Perspektiven*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main u.a. 2001, 207 Seiten.

Der Integrationsprozess in Europa steht vor neuen Herausforderungen und bisher ungelösten Aufgaben. Zur Bewältigung gesellschaftlicher Anliegen stehen gesellschaftlichen Institutionen im Wesentlichen ordnungspolitische sowie finanzpolitische Instrumente zur Verfügung. Deswegen sind die öffentlichen Finanzen der Europäischen Union immer wieder Teil der Diskussion über die Zukunft Europas, verstärkt bei der Erweiterungsfrage, aber auch beim EU-Konvent.

Carl-Gustav Siuts versucht in seiner Dissertation der Frage nachzugehen, inwieweit das Finanzsystem der Union bereits den Einstieg in eine „Staatswerdung“ erlaubt, welche Aufgaben und Funktionen dem EU-Budget zugeordnet sind und ob der EU-Haushalt in seiner Struktur mit denen der Mitgliedsstaaten vergleichbar bzw. in Teilen integrierbar ist. Die Arbeit verbindet polit-ökonomische mit staatsrechtlichen Aspekten und gibt damit wertvolle gedankliche Inputs.

Die heutige Form der öffentlichen Finanzen der EU ist das Resultat einer über vierzigjährigen Entwicklungsgeschichte, bei der die Reformen den Anforderungen immer hinterher liefen. Insgesamt ist es schon für Interessierte eine Herausforderung, die Einnahmenseite (das Eigenmittelsystem) und die Ausgabenseite (mit der mehrjährigen finanziellen Vorausschau) und wie in diesem Rahmen die jährliche Budgeter-

stellung abgewickelt wird, zu verstehen. Wirklich schwierig wird es, einen aufgenommenen Faden nicht zu verlieren, wenn es darum geht, wie dann die Verwaltung des Gesamthaushaltsplanes samt dessen Nebenhaushalten gestaltet ist.

Obwohl der EU-Haushalt in den letzten Jahren im Schnitt bei nur ca. 1,1% des BIP der EU-15 lag und durch die Eigenmittellobergrenze von 1,27% des BNE (früher BSP) nach oben hin beschränkt ist, und damit einen bescheidenen Umfang hat, sind die Aufgaben und Funktionen des Budgets z.T. heftig umstritten: In vielen Teilen betreibt der Haushalt eine Kompensationspolitik, die angesichts der bevorstehenden Erweiterung an neue Grenzen stößt. Die Agrarpolitik, die noch immer fast die Hälfte der Ausgaben ausmacht, ist vielen ein Dorn im Auge, konnte aber noch nicht erfolgreich reformiert werden. Eine klare Strukturierung des Finanzsystems und eine Klärung der gemeinschaftlichen Aufgaben der öffentlichen Finanzen sind daher nötig.

Am Beginn des Buches stellt Siuts umfassend das System der EU-Finanzen dar. Dann stellt er die Frage, in welche Richtung sich die finanzwissenschaftliche Debatte weiterentwickeln wird: in Richtung eines kompetitiven oder eines kooperativen Föderalismus? Um anschließend zu analysieren, inwieweit die Prinzipien der ökonomischen Theorie des Föderalismus bereits in der bestehenden „europäischen Finanzverfassung“ verwirklicht wurden.

Interessant sind weiters die Abschnitte, wo Siuts auf die Frage eingeht, welche Funktionen und „Staats“-Aufgaben dem EU-Budget in Zukunft zukommen werden und welchen Funktionswandel öffentliche Finanzen in Zeiten der Globalisierung erfahren.

Obwohl sich der Autor in der Thematik weit in die Wirtschaftspolitik hineinwagt, tut er es doch nicht ganz. Denn er bleibt bei seinen Ausführungen eng an

seinen konzeptionellen Fragestellungen haften. Offen bleibt beispielsweise die Frage, wie er im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Koordination die Rolle des EU-Budgets sähe. Derzeit ist die Koordination zwischen den wirtschaftspolitischen Institutionen komplex, umstritten und vom Ergebnis her nicht zufriedenstellend. Es gibt kein nachfragestützendes Instrument. In rezessiven Phasen wird immer noch hilfeschend nach den USA geschaut. Auch daher rührt ein Teil der Akzeptanzprobleme der EU auf der politischen Ebene.

Als Reformmöglichkeit skizziert der Autor ein Szenario, der Einsicht schulend, dass Nationalstaaten klassischer Prägung immer weniger die Fähigkeit haben, effizient nationalstaatlich orientierte Politik zu formulieren und zu implementieren. Deshalb schlägt Siuts ein System vor, dass Wettbewerb auch zwischen politischen Systemen erlaubt, weil dies „die Steuerzahler vor einer zentralen Besteuerung schützt und politische Entscheidungsträger zu verantwortungsbewusstem Handeln zwingt“. Gleichzeitig betont er aber auch, dass es Harmonisierungen, einen ordnungspolitischen Rahmen und definierte Mindeststandards geben muss, um den Systemwettbewerb nicht zu einem ruinösen Steuer- und Standortwettbewerb werden zu lassen.

Damit skizziert der Autor aber weniger Zukunftsmusik, sondern bewegt sich weiter in der – auch von ihm beschriebenen – langen Tradition, dass die Reform der Wirklichkeit hinterher- und nicht vorausläuft. Es ist schon lange notwendig, das vorhandene, in verschiedenen Verträgen und Protokollen zersplitterte Primärrecht der Union neu zu fassen, um damit die Rahmenbedingungen weiterer Integrationsschritte zu klären. Dass der Autor an die positive Kraft des Systemwettbewerbes für die/den Einzelnen glaubt/appliziert, ist wohl eher aus der langen Tradition Deutschlands in Sachen Föderalismus, der Tatsache, dass es derzeit wenig Bereitschaft gibt, weitere nationale Kompetenzen an die Union abzugeben und der selbstgewählten Einsicht, dass Alternativen wie Bundesstaatswerdung wenig Akzeptanz finden, zu verstehen.

Für die zentrale Frage: „Welches Finanzierungssystem braucht die Union, um den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden?“ gibt es in diesem Buch zahlreiche interessante gedankliche Impulse, und es ist damit mehr als nur ein anregender Beitrag in der Debatte: „Wie wollen wir uns eigentlich die Union der Zukunft vorstellen?“ Eine Frage, die uns noch lange beschäftigen wird.

Christa Schlager

Familialismus als Reformhindernis

Rezension von: Gösta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999, 207 Seiten, £ 15,99.

Esping-Andersen hat unter dem wenig griffigen Titel eine Anzahl von Überlegungen zusammengefasst. Man merkt dem Buch an, dass es aus einer Reihe von Vorlesungen und Artikeln zusammengesetzt wurde, da etliche Gedanken immer wieder auftauchen. Dies tut aber dem Gesamteindruck des Buches keineswegs Abbruch.

Die „Social Foundations...“ schließen an Esping-Andersens bekanntestes Buch „The Three Worlds of Capitalism“ an und versuchen die dort aufgestellten Thesen für die postindustrielle Welt zu erweitern.

In „The Three Worlds...“ werden sozialstaatliche Systeme nach der Ausprägung von zwei Variablen klassifiziert: Stratifikation und Dekommodifikation. Stratifikation beschreibt, wie stark „Klassen“ die Gesellschaft bestimmen, wie stark also die Zugehörigkeit zu bestimmten Schichten ist und wie durchlässig diese sind. Dekommodifikation beschreibt, wie weit die finanzielle Situation der einzelnen von ihrer Marktpartizipation unabhängig ist. Mit Hilfe dieser Variablen unterschied Esping-Andersen drei verschiedene Wohlfahrtsstaatsregime: „liberal“ mit geringer Stratifikation („jeder ist seines Glückes Schmied“) und geringer Dekommodifikation (nicht nur stellt das Erwerbseinkommen praktisch die einzige soziale Absicherung dar, auch Sozialleistungen werden als Güter am Markt gehandelt), „sozialde-

mokratisch“ (geringe Stratifikation, aber hohe Dekommodifikation, da der Staat Sozialleistungen und soziale Absicherung in hohem Ausmaß zur Verfügung stellt) und „konservativ“ (hohe Stratifikation und hohe Dekommodifikation).

Für die industrielle Welt mit weitgehend kontinuierlichen Erwerbsbiografien und relativ stabilen Familienverhältnissen stellte diese Systematisierung durchaus einen brauchbaren Raster dar, wenngleich es natürlich in der Realität eine Menge von Mischformen gab.

Die postindustrielle Welt aber lässt sich nur mehr sehr bedingt durch diese Variablen erklären. Die Sozialstaaten stehen unter Anpassungsdruck auf die neuen Erfordernisse und Esping-Andersen konstatiert, dass diese Anpassung stark pfadabhängig ist, dass es also kaum zu abrupten Regimewechsel kommt. Gewisse Regime können aber den Strukturwandel besser verarbeiten als andere.

Was versteht Esping-Andersen aber unter der postindustriellen Welt? Sie ist gekennzeichnet durch Globalisierung, Arbeitslosigkeit, sozialen Ausschluss, familiäre Instabilität und den Vorwurf an den Sozialstaat, zu hohe Rigiditäten zu erzeugen und zu inflexibel zu reagieren. Der Arbeitsmarkt wird zunehmend durch Tertiärisierung mit allen damit verbundenen Problemen (niedrige Produktivität, Baumolsche Kostenkrankheit, Auseinanderklaffen in Hoch- und Niedrigqualifizierte) geprägt.

Nicht explizit festgehalten wird ein m.E. für die Analyse wesentliches Faktum: Durch den Strukturwandel verliert das Kriterium der Stratifikation zunehmend an Bedeutung. Konnte und musste im Industrialismus noch klar zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen und ihren jeweiligen Interessenlagen unterschieden werden, so führen atypische Beschäftigungen, Scheinselbständigkeiten etc. selbst in Staaten mit vormals hoher Stratifikation zu einer Verwischung der Klassengrenzen.

So stellt sich die Frage, was konservative und sozialdemokratische Staaten denn unterscheidet, haben doch beide ein hohes Ausmaß an Dekommodifikation.

Und hier erweist sich Esping-Andersen für einen Wissenschaftler als erstaunlich selbstkritisch. Gibt er doch zu, einen Aspekt bislang sträflich vernachlässigt zu haben, nämlich die Rolle, die Frauen bzw. die Familie im Sozialstaat spielen. Hingewiesen wurde er auf dieses Manko von feministischen Ökonominen, die zeigten, dass es einen großen Unterschied macht, ob ein System einen hohen Grad an Dekommodifikation hat, weil der Staat Sozialleistungen zur Verfügung stellt, die bislang vom Markt angeboten worden sind, oder ob es sich um ein System handelt, wo Sozialleistungen niemals über den Markt angeboten worden sind, weil sie von jeher privat, sprich innerhalb der Familien erbracht worden sind. Anders gesagt: Dekommodifikation kann bedeuten, dass Sozialarbeit vormals kommodifiziert war, es kann aber auch bedeuten, dass diese Arbeit niemals kommodifiziert und damit auch sichtbar wurde. Zu Recht wurde zweiteres von feministischer Seite kritisiert, da dadurch die freien Entfaltungsmöglichkeiten von Frauen gehemmt werden. So misst nun der Grad der De-Familialisierung, inwieweit die soziale Verantwortung den Familien abgenommen wird, sei es durch den Markt (typischerweise sind die personenbezogenen Dienstleistungen in „liberalen“ Systemen vergleichsweise sehr billig) oder durch den Staat (indem – wie in idealtypischen „sozialdemokratischen“ Staaten – eine ausgebaute soziale Infrastruktur für die unterschiedlichen Risikolagen existiert).

Der Grad des Familialismus wirkt in der postindustriellen Welt selbstverstärkend für ein Regime und bestätigt daher auch die Pfadabhängigkeit von Sozialregimen, von der Esping-Andersen ausgeht. Das „konservative“ Regime, in

dem noch immer der männliche Erwerbstätige die Vormachtstellung hat, muss gerade diesen beschützen, soll Armut in erhöhtem Ausmaß vermieden werden. Die soziale Lage der Familien ist in solchen Regimen nun einmal in erster Linie von der Erwerbstätigkeit des Mannes abhängig – daher wird dieser durch Rigiditäten am Arbeitsmarkt geschützt, die gleichzeitig Frauen (und Jugendliche) zu AußenseiterInnen machen. Auch Frühpensionierungsregelungen wirken in diese Richtung – besser jemanden abgesichert aus der Erwerbstätigkeit zu entlassen, als die Risiken der Arbeitslosigkeit auf ihn zu laden. Selbstverständlich wird eine derartige Politik durch den Medianwähler unterstützt, da dieser in konservativen Regimen immer die familiäre Wohlfahrt über das Allgemeininteresse stellen muss. Nur ist eben ein solches Wohlfahrtsregime nicht oder zu wenig in der Lage, mit den neuen Risiken des Postindustrialismus fertig zu werden: „And herein lies the Achilles' heel of the welfare state's vast popularity. If the alliance against reform represents the traditional, rather than emerging, risk structure, a successful defence of the status quo becomes problematic. The welfare state may then be servicing the insiders, the A-team. And the more it is upheld, the less is its capacity to address the risks of the outsiders, the B-team. If postindustrial society is altering the structure of social risks, the real crisis of the welfare state may be that it enjoys too much popularity.“ (S. 148)

Esping-Andersen sieht nach extensiven Vergleichen der drei bekannten Regime (und dem Problem der Pfadabhängigkeit, dass also niemand so recht „aus seiner Haut heraus“ kann) eine „win-win“-Strategie für alle Regime in der Förderung von Doppelverdienerfamilien. Familien werden dadurch weniger verwundbar, wenn es zu einem Arbeitsplatzverlust kommt, und sind daher auch wesentlich flexibler, um auf die neuen

Herausforderungen eingehen zu können. Auch die Armutsgefährdung beim Auseinanderbrechen der Familie ist ungleich geringer. Scheint auf den ersten Blick also die Lösung für die sozialen Probleme der postindustriellen Welt auf dem Arbeitsmarkt zu liegen (sprich Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit), so ist allen, die sich jemals mit der Problematik beschäftigt haben, klar, dass dies nur dann möglich ist, wenn die sozialen Dienstleistungen defamilialisiert werden.

Und aufgrund dessen können „sozialdemokratische“ Regime auch am besten und auch mit den geringsten Strukturbrüchen auf die neuen Herausforderungen reagieren: Sie müssen ihre Zielrichtungen nur wenig verändern, indem Dienstleistungen noch stärker sozialisiert werden und jüngere Haushalte als Zielgruppe noch mehr gestärkt werden (sowohl was die soziale Absicherung als auch was die Beschäftigungsmaximierung betrifft). Im Gegensatz dazu reagieren „konservative“ Regime „falsch“: Noch immer stellen passive Transferprogramme die hauptsächlichste Waffe im Kampf gegen die Armut dar, und neue Risiken werden zunehmend an die Familien delegiert. Die „liberalen“ Regime verhalten sich zwar auch passiv, es gibt aber wenigstens eine soziale Infrastruktur, die über den Markt zugekauft werden kann (für diejenigen, die es sich leisten können).

Da Esping-Andersen wie gesagt von institutioneller Pfadabhängigkeit ausgeht, ist er auch der Überzeugung, dass die aktuelle Wohlfahrtsstaatskrise, so eminent ihre Probleme auch sein mögen, keine revolutionäre Veränderungen bewirken kann: „Academically speaking, there may exist a blueprint for a 'win-win' strategy for an ideal postindustrial welfare regime. But unless it is compatible with existing welfare regime practice, it may not be practicable.“ (S. 173)

Trotz dieses Determinismus kann in jedem Wohlfahrtsregime an bestimmten „Rädchen“ gedreht werden:

◆ Am Arbeitsmarkt wird mehr Flexibili-

tät und auch eine stärkere Lohnungleichheit notwendig sein, wenn Vollbeschäftigung erreicht werden soll. Gleichzeitig muss auch die Arbeitsnachfrage steigen, dies bedeutet im postindustriellen Zeitalter mehr Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen.

◆ Der Wohlfahrtsstaat muss auf der Beitragsseite gestärkt werden. Mehr BeitragszahlerInnen können über erhöhte Fertilität, mehr Beschäftigte und weniger Leistungsabhängige erreicht werden.

◆ Die Familien brauchen adäquate Einkommen und Jobs und dafür brauchen sie leistbare soziale Dienstleistungen. Der erhöhte Flexibilitätsbedarf des Arbeitsmarktes erfordert als Gegengewicht einen Sozialschutz, der temporäre Armutsrisiken in den Familien ausreichend abdeckt.

Esping-Andersen betont mehrfach, dass es suboptimal ist, die Wohlfahrtsverantwortungen in den Familien zu internalisieren, da das inkompatibel mit dem Wunsch von Frauen nach ökonomischer Unabhängigkeit und Karriere ist: „Therefore, if 'pro-family' policy or, for that matter, 'decentralizing' welfare responsibilities, means that families should assume a greater share of welfare responsibilities and caring burdens, this is a dramatically suboptimal strategy.“ (S. 174)

Dies ist sicherlich aus österreichischer Sicht die wichtigste Lehre aus Esping-Andersens Buch. Das bislang als „konservativ“ einzustufende österreichische Wohlfahrtsmodell wird nicht von heute auf morgen (und schon gar nicht unter der derzeitigen Regierung) in ein von Esping-Andersen präferiertes Modell eines „sozialdemokratischen“ Regimes mit gewissen „liberalen“ Elementen (um ein breites Angebot an leistbaren und auch über den Markt angebotenen sozialen Dienstleistungen zu schaffen) verändert werden können.

Dennoch sollten stark kontraproduktive „Reformen“ vermieden werden. Und

genau dies stellt allen voran das Kindergeld dar, ebenso gehen aber auch die konservativen Diskussionen der Bürgergesellschaft in diese Richtung – Entsolidarisierung und Privatisierung der sozialen Risiken.

In diesem Licht müssen daher auch Diskussionen um beispielsweise eine Sterbekarenz geführt werden. Im Einzelfall kann sie durchaus wünschenswert und hilfreich sein, im „konservativen“ Kontext bedeutet ein derartiges Modell aber wiederum eine Belastung der Frauen. Die Esping-Andersen'sche Antwort wäre der Ausbau von Hospizen, die für alle leistbar sind (und in einer „idealen“ Welt wäre eine Kombination aus beidem wünschenswert).

An diesem konkreten Beispiel zeigt sich auch, dass es bei Esping-Andersen in keiner Weise darum geht, sich der sozialen Verantwortung zu entziehen, sondern dass dies eben eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung ist. Nur

eine Vergesellschaftung der sozialen Risiken entspricht dem Rawls'schen Gerechtigkeitsprinzip und der Forderung nach Chancengleichheit.

Insgesamt lässt sich über Esping-Andersens Buch sagen, dass es für an der Sozialstaatsdiskussion Interessierte nicht sehr viel Neues enthält, da ja auch das Konzept des „Familialismus“ nur in der Diktion, nicht aber in der Analyse eine Erfindung Esping-Andersens darstellt. Wichtig ist aber, dass er selbst dieses Konzept in sein Klassifikationsschema aufnimmt, da der postindustrielle Wohlfahrtsstaat und seine Probleme nur so adäquat analysiert werden können.

Und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen können gar nicht zu oft einer rechtskonservativen Regierung wie der österreichischen ins Stammbuch geschrieben werden.

Agnes Streissler

Internationale Migration und integrationspolitische Regimes. Herausforderungen des 21. Jahrhunderts?

Karl Husa, Christof Parnreiter, Irene Stacher (Hrsg.), Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?

Brandes & Apsel/Südwind-Verlag, Frankfurt am Main/Wien 2001, 311 Seiten;

Ulrike Davy (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Teilband 1: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York 2001, 1.056 Seiten, € 69;

Harald Waldrauch (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Teilband 2: Ein Index der rechtlichen Diskriminierung. Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York 2001, 576 Seiten, € 51.

Internationale Migration wird immer wieder als die „globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts“ gesehen – einmal mit, einmal ohne Fragezeichen. Migration(en) hat es in der Geschichte immer wieder gegeben (Stichwort: „Völkerwanderungen“, Sklaverei als historische und unverkennbar als aktuelle Form der Zwangsmigration). Der von Karl Husa, Christof Parnreiter und Irene Stacher herausgegebene Sammelband beschäftigt sich vor allem mit den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts, in einzelnen Aspekten wird auch das 19. Jahrhundert miteinbezogen. Die einzelnen Autoren und Autorinnen interessieren sich allerdings stets auch für historische Lehren und Anstöße für migrationspolitische Innovationen in Gegenwart und

Zukunft. Besonders erfreulich an diesem Buch ist, dass – im wohltuenden Unterschied zu den üblichen EU-zentrierten Büchern zur Migration(spolitik) – das Augenmerk auf verschiedene Regionen der Welt gelegt wird. Da finden sich ein Überblick über die aktuellen Entwicklungstendenzen der internationalen Arbeitsmigration in Südost- und Ostasien vor dem Hintergrund von Wirtschaftsboom und Asienkrise (unter Einschluss der erdölproduzierenden Golfstaaten samt ihrer Arbeitskräfteimportpolitik aus Asien), ein ganz spannender Beitrag zu den (Binnen-)Migrationsströmen innerhalb Chinas im Kontext von marktorientierten Reformen und verstärkter Integration in den Weltmarkt. Berücksichtigung finden auch neue Migrationsformen aus dem nordafrikanischen Maghreb nach Europa. Zu guter Letzt beschäftigt sich Heinz Fassmann mit der tagespolitisch vieldiskutierten „Ost-West-Wanderung“ im Zuge der EU-Osterweiterung. Hier geht es allerdings nicht um Panikmache, sondern um das Aufzeigen realer Entwicklungen und zukünftiger Erwartungen. Rainer Münz liefert eine knappe Zusammenchau der Migration im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts.

Die Perspektive des Buches ist aber nicht ausschließlich auf Arbeitsmigration gerichtet, sondern fragt auch nach den Ursachen von Fluchtbewegungen weltweit, zeigt deren quantitative Dimensionen und Zielorte auf und beschäftigt sich mit der politischen „Bearbeitung“ dieser Herausforderungen. Der Beitrag zu „irregulärer Migration und Schleusertum“ bietet, obwohl der Autor selbst sehr systemimmanent-deskriptiv argumentiert, einen Ansatzpunkt für ein Überdenken eindimensionaler Wahrnehmungsweisen und Beurteilungen von Fluchthilfe. Hier würde ein historisches Erinnern eine erweiterte Perspektive aufzeigen (ohne bezahlte Fluchthilfe hätten zigtausende jüdische und andere Emigranten die NS-Ära wohl nicht überlebt).

Das Buch versammelt auch Beiträge, die einen stärker theoretischen (Erklärungs-)Anspruch vertreten. Hier sind es zwei Beiträge, die den *Gender*-Aspekt herausarbeiten und aufzeigen, wie sehr Frauen aus der Wahrnehmung von Migrationsgeschichte 'herausgefallen' sind. Als äußerst kenntnisreich und gelungen dürfen wohl der Einleitungsbeitrag der Herausgeber sowie „Theorien und Forschungsansätze zu Migration“ (Christof Parnreiter) hervorgehoben werden. Notwendige reflexive Neuverortungen um neue theoretische wie auch migrationspolitische Konzepte bieten hier einen interessanten Anknüpfungspunkt zum Weiterdenken. Mit einem konkreten Vorschlag (12-Punkte-Programm) zu einer neuen Migrationspolitik im Lichte historischer Erfahrungen ist der US-Migrationsforscher Douglas S. Massey im Buch vertreten.

Das Fazit der Lektüre: Ein Sachbuch im besten Sinne des Wortes, geschrieben von interdisziplinär denkenden AutorInnen für einen breiten LeserInnenkreis, ohne abschreckende Fußnoten, und dennoch kompetent und kompakt. Eine echte Kauf- und Leseempfehlung!

Zwei von ihrer Entstehungsgeschichte her zusammengehörige Bücher konzentrieren sich auf die rechtlichen und integrationspolitischen Realitäten innerhalb der europäischen Union. Auf knapp 1.600 Seiten finden die Leser eine fundierte Einführung in rechtliche Normen, rechtspolitische Entwicklungspfade und Formen von Integrationspolitik mit jeweils unterschiedlicher Stärke und unterschiedlichem Ausmaß an rechtlicher Diskriminierung gegenüber Zuwanderern. Die ausgewählten Länder sind Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Damit sind von der Wahl der Länder bereits diverse historische Traditionen und integrationspolitische Ansätze vertreten. Die nunmehr in Buchform vorliegende Fassung basiert auf Forschungen, die in

den Jahren 1997 bis 1999 durchgeführt wurden, rechtliche Veränderungen bis Beginn des Jahres 2000 wurden aber in der vorliegenden Publikation berücksichtigt.

Die Vielfalt und Masse an Informationen, die beide Bände liefern, kann im Rahmen einer Rezension leider nicht adäquat gewürdigt werden. Im Folgenden werden nur ausgewählte Aspekte angesprochen, den LeserInnen hilfreich zur Seite stehen übrigens (in beiden Bänden) immer wieder resümierende Passagen, sodass nach der Präsentation einer Portion Faktenwissen immer wieder ein erholsamer Überblick geboten wird. Im Davy-Band wird eingangs „überregionales und regionales Völkerrecht“ in seinen wichtigsten Aspekten (z.B. Bedeutung von diversen ILO- und UN-Konventionen im Sozial- und Menschenrechtsbereich, aber auch Implikationen der durch die Europäische Menschenrechtskonvention erfassten Belange) dargestellt, gefolgt von der bedeutsamer gewordenen Verrechtlichung von Bereichen des Gemeinschaftsrechts, die einen Zusammenhang mit Zuwanderung und rechtlichen Implikationen für die (in die EU-Staaten) zugewanderten Menschen aufweisen. In diesem Zusammenhang wird gezeigt, dass das (EU-)Gemeinschaftsrecht zwar einige Fortschritte durchlaufen hat, dass aber noch immer ein beträchtlicher Unterschied zwischen den Rechten von Unionsangehörigen und ihren Familienangehörigen (sogenannten „Drittstaatsangehörigen“) und den Rechten von Zuwanderern aus Nicht-EU-Staaten besteht. Letzterer Personenkreis, die klassischen ArbeitsmigrantInnen und ihre Familienangehörigen nämlich, sind nach wie vor nur in bestimmten Fällen aufenthaltsberechtigt; eine privilegierte (Rechts-)Situation kommt Personen aus Drittstaaten nur in der Rolle als Familienangehörigen von EU-Bürgern zu, eventuell wenn es ein Assoziationsabkommen mit der EU gibt, das bestimmte

Erleichterungen vorsieht (wie zum Beispiel im Falle des verbesserten Zugangs zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der Türkei; im Bereich der sozialen Sicherheit hat der EuGH zumindest klar gestellt, dass auf der Grundlage der Gemeinschaftsabkommen Staatsangehörige aus Algerien, Marokko, Tunesien und der Türkei ein Recht auf Gleichbehandlung geltend machen können). Politische Partizipationsrechte insbesondere für Drittstaatsangehörige sind bislang kaum vorhanden, konsequenterweise wirkt sich das in der Politikgestaltung durch die jeweils herrschenden Eliten auf diese Zuwanderergruppe negativ aus. In den einzelnen Länderfallstudien werden nach einem einheitlichen Erhebungsraster die zentralen Dimensionen rechtlicher Rahmenbedingungen und ihre rechtlichen, politischen und sozialen Auswirkungen aufgearbeitet. Berücksichtigung finden hier folgende rechtspolitisch wie integrationspolitisch relevante Bereiche: Aufenthalt, unselbstständige Beschäftigung, soziale Rechte bzw. Belange der sozialen Sicherheit, zivile und politische Rechte, Zugang zur jeweiligen Staatsangehörigkeit des Zuwanderungslandes.

Zu dem, was an Informationen im Davy-Band in den einzelnen Länderdarstellungen dargelegt wurde, findet sich im abschließenden Kapitel eine grundsätzliche Reflexion diverser Instrumente und ihrer Einsetzbarkeit für zukünftige integrationspolitische Zielsetzungen und Umsetzungsoptionen. Dabei bezieht sich die Herausgeberin Davy in optimistischer Deutung auf den Umstand, dass der Gedanke der rechtlichen Integration von Einwanderern aus Drittstaaten auf der Ebene der EU „in der Kommission eine durchaus mutige Fürsprecherin gefunden hat“ (S. 985). Zukünftigen „Rechtsakten“ der EU wird das Potenzial weiterer rechtlicher Integration zugesprochen, die Standards einzelner Staaten werden sich annähern – wie die Herausgeberin meint –, und

„zwar insgesamt auf einem höheren Niveau“. (S. 986) Die letztlich zu erreichenden Kompromisse werden sich wohl als Resultat aus Haltungen der Kommission, Beschlüssen des Europäischen Parlaments und der Verhandlungsmacht einzelner Mitgliedsstaaten und deren inhaltlichen Positionen ergeben. Es ist somit klar, dass die Zusammensetzung nationaler Parlamente die (integrations)politischen Weichenstellung und vor allem ihre Richtung sehr stark beeinflussen werden.

Was dies in der Vergangenheit bedeutete, zeigt der Waldrach-Band auf, der sich die interessante wie mühsame Aufgabe stellte, die rechtliche Integration von Einwanderern in den genannten sieben EU-Staaten auf der Basis eines (methodisch aufwändig) konstruierten „Index der rechtlichen Diskriminierung“ einem Vergleich zu unterziehen. Ausgangspunkt sind hier wieder die schon genannten Hauptbereiche rechtlicher Integration. Ohne hier das Punktematch und dessen Ausgang referieren zu wollen: Österreich und die Schweiz sind auf der Seite jener Politikmuster zu finden, die eine weitreichende rechtliche Diskriminierung gegenüber Drittstaatsangehörigen aufweisen, die Niederlande, Belgien und Frankreich stehen ihnen positiv gegenüber, Deutschland und das Vereinigte Königreich nehmen eine mittlere Stellung hinsichtlich des rechtlichen Diskriminierungsindex ein. Waldrachs Studie endet mit einer anregenden Typologisierung und Einordnung der untersuchten EU-Länder entlang der Zuordnung zu einem der folgenden Modelle (nach Stephen Castles): Demnach gibt es „differential exclusion“, ein „assimilationist model“ und ein „pluralist model“. Österreich wird gemeinsam mit Deutschland, der Schweiz, Belgien, den Ölstaaten am Golf und den Neo-Immigrationsländern Südeuropas sowie Japan dem Modell der „differential exclusion“ zugeordnet. Zu guter Letzt trägt der international anerkannte Migrationsex-

perte Rainer Bauböck mit Reflexionen zum Begriff der „Integration von Einwanderern“ bei und skizziert Auswege für eine machbare wie wünschenswerte Praxis der Integration von „Einwanderern“.

Obwohl man einem Unternehmen wie dem vorliegenden in Anbetracht der einigermaßen häufigen Veränderungen im Ausländerrecht hier ein nicht aus der Welt zu schaffendes Defizit vorhalten könnte, muss doch anerkannt werden, dass die Aufarbeitung und Bündelung der jeweiligen nationalen Rechtslage sehr verdienstvoll ist. Mit den in beiden Büchern vorgetragenen alternativen Überlegungen und Reformkonzepten wird überdies – in Kenntnis internationa-

ler Politikmuster und integrationspolitischer Steuerung(en) – ein wichtiger Beitrag geleistet, um Entwürfe zur Diskussion zu stellen, die über die gebetsmühlenhaft vorgetragene These von der ‚demographisch notwendigen‘ Zuwanderung hinausweisen.

Allen drei Büchern ist eine weite Verbreitung und Rezeption zu wünschen, obgleich von Seiten der Preisgestaltung ein ungleicher Wettbewerb gegeben ist: Den ziegelschweren Bänden von Davy und Waldrauch steht der preiswerte Sammelband von Husa, Parnreiter und Stacher gegenüber. Aber Bücher sind ja – altmodisch gedacht – allemal zum Lesen da.

Gerhard Melinz

Stadtwachstum und Geschichte

Rezension von: Volker Nitsch, *City Growth in Europe*, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 518, Duncker & Humblot, Berlin 2001, 185 Seiten, € 64.

Spätestens seit der (Neu-)Entdeckung der Institutionenökonomie im anglo-amerikanischen Raum – Ähnlichkeiten zur älteren amerikanischen Institutikonenökonomie und zur „Historischen Schule“ bestehen bekanntlich – scheint es zu einer stärkeren Hinwendung der makroökonomisch argumentierenden ökonomischen Forschung zur (Wirtschafts-)Geschichte gekommen zu sein. Von einem Paradigmenwechsel kann zwar noch kaum die Rede sein, wohl aber beginnt sich die Einsicht zu verfestigen, dass gängige ökonomische Analysemethoden vielfach an ihre explanatorischen Grenzen stoßen.

Das zuvor Gesagte trifft bis zu einem gewissen Grad auch auf die „*new economic geography*“ zu, die durch eine besonders enge Beziehung zwischen Theorie und Empirie gekennzeichnet ist. Eines der Forschungsfelder der „*new economic geography*“ ist zweifelsohne das, was man eine ökonomisch argumentierende „*urban geography*“ nennen könnte. Entsprechende empirische Studien dieses Typs haben sich allerdings bisher zumeist auf US-amerikanische Daten gestützt. Die in dem vorliegenden Band von Volker Nitsch versammelten Studien versuchen diese Perspektive zu erweitern und mit historischen europäischen Daten gängige Thesen der „*new urban geography*“ zu hinterfragen.

Ein Problem dabei besteht in den offensichtlich zwar nicht räumlich, aber hinsichtlich der Anzahl der Datenpunkte

limitierten Datensätzen, die für ein derartiges Unterfangen zur Verfügung stehen, und in der mangelnden Konsistenz der aus unterschiedlichen Quellen stammenden nationalen Daten. Der Autor, Volker Nitsch, hat auf die gängigen Datensammlungen von Angus Maddison, Brian R. Mitchell und Arthur S. Banks zurückgegriffen und diese durch Ergebnisse von UN-Publikationen und einige Einzelstudien ergänzt. Als Basis dienten historische Daten von 13 europäischen Ländern und deren wichtigsten Städten. Da diese Daten jedoch nur für einige wenige Stichjahre vorliegen, ist die Datenbasis dennoch relativ schmal, zumal fehlende Daten häufig vom Autor interpoliert wurden.

Trotz dieser Einschränkungen sind die Ergebnisse der versammelten Einzelstudien als höchst aufschlussreich zu bezeichnen, weil sie nicht unbedingt neoklassische Antworten auf Fragen der „*urban geography*“ bestätigen, sondern vielmehr ihnen manchmal geradezu diametral widersprechen. Wie Nitsch etwa zeigen kann, besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den Außenhandelsverflechtungen von Städten und deren Wachstum. Die von Krugman und Livas Elizondo postulierte inverse Beziehung lässt sich jedenfalls an europäischen Daten nicht verifizieren. Auch eine von Xavier Gabaix vorgeschlagene Erklärung für das so genannte Zipf'sche Gesetz, welches verblüffende Ähnlichkeiten in den quantitativen Dimensionen nationaler Städtehierarchien beschreibt, bestätigt sich am vorliegenden Datensatz nicht.

Von besonderem Interesse für den österreichischen Leser ist unzweifelhaft das abschließende Kapitel des Bandes, in dem der Autor am Beispiel Wiens zu hinterfragen sucht, ob die Bevölkerungsentwicklung der Stadt in den letzten 120 Jahren und ihre Stellung als dominante Metropole innerhalb der jeweiligen Städtehierarchie – in Cisleithanien bzw. in der Republik Österreich – sich

durch das Konzept der Pfadabhängigkeit erklären lässt oder nicht. Mit anderen Worten, er stellt die Frage: Spielt die Geschichte für das historische und gegenwärtige Städtewachstum eine Rolle? Das Beispiel Wiens bietet sich für eine solche Fallstudie insbesondere durch die Zäsur des Jahres 1918 an, die durch eine 81%ige Verkleinerung des staatlichen Territoriums gekennzeichnet war.

Die Ergebnisse der von Nitsch vorgenommenen „benchmark“-Regressionsanalyse zur Überprüfung der Pfadabhängigkeits-These sind einigermaßen verblüffend. Obwohl Wien im Vergleich zu den anderen europäischen Hauptstädten schon vor 1918 überdimensioniert war, sorgte nach Nitsch das Auseinanderbrechen der Donaumonarchie nur etwa von 1920-1960 zu einer gewissen Abschwächung des Primats. Danach hat sich dieser jedoch wieder verstärkt, ohne allerdings auf die Ausgangswerte vor 1918 zurückzukehren. Erhärtet wird dieses Ergebnis durch ein Bündel unterschiedlicher Maße städtischer Konzentration, für die Nitsch die Ausgangshypothese testet, und zwar sowohl für die absolute Bevölkerungsgröße als auch den Anteil Wiens an der Bevölkerung der übrigen größeren städtischen Zentren und dem Verhältnis zur zweitgrößten Stadt.

Das Ergebnis: „*History matters*“ wird freilich durch einige Schwächen der Studie zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber doch etwas relativiert. So ist die allgemein getroffene Annahme: „In addition, as cities grow, there are probably also changes in the definition of city borders across time, implying

discrete shifts in population size“ angesichts der großen zweiten Wiener Stadterweiterung, die unabhängig vom demografischen Wachstumspfad nahezu für eine Verdopplung der Wiener Bevölkerung in den jeweiligen Stadtgrenzen sorgte, wohl nicht zu halten. Dies führt zu dem unplausiblen Ergebnis einer deutlichen Verstärkung der Rolle Wiens als „*primate city*“ in den letzten Jahren der Habsburgermonarchie, die so wohl nicht gegeben war. Die Benützung entsprechender Rückrechnungen auf das heutige Stadtgebiet wäre in diesem Fall wohl sinnvoller gewesen, zumal diese im von Nitsch benutzten „Statistischen Jahrbuch der Republik Österreich“ ohnehin publiziert sind. Auch wären manche vorgenommenen Schätzungen bei den erklärenden Variablen durch Rückgriff auf die Datensammlung von Kausel¹ (reales BSP/Kopf) für die Habsburgermonarchie vermeidbar gewesen.

Diese Detailkritik soll freilich den guten Gesamteindruck des Bandes keineswegs schmälern. Es bleibt zu hoffen, dass er weitere Studien der „*new economic geography*“ auf der Basis historischer Daten anregen wird und damit zu einem komplexeren Verständnis der Entwicklung von Städten innerhalb nationaler und internationaler Hierarchien beiträgt.

Andreas Weigl

Anmerkung

¹ Kausel, Anton (Hrsg.), 150 Jahre Wirtschaftswachstum in Österreich und der westlichen Welt im Spiegel der Statistik (Wien 1985).

Universitätsreform in Österreich

Rezension von: Universitätsreform
wohin? Beiträge zur Suche nach einer
adäquaten Identität. Zeitschrift für
Hochschuldidaktik. Beiträge zu
Studium, Wissenschaft und Beruf, Heft
24/4 (2000), STUDIENVerlag,
Innsbruck u.a. 2001, 142 Seiten.

Das Thema Universitätsreform war in den letzten Monaten Gegenstand heftiger (tages)politischer Auseinandersetzungen. Über Bildungs- und Wissenschaftspolitik wird wieder gesprochen.

Qualitativ hochwertige Diskussionsbeiträge sind in der emotional geführten politischen Diskussion leider oft Mangelware. Die medial verstärkte Auseinandersetzung ist auf der einen Seite oft gekennzeichnet von Ankündigungen, Verkürzungen und Halbwahrheiten, auf der anderen Seite von Vermutungen und Befürchtungen. Polemische Darstellungen werden von vielen BefürworterInnen der Regierungspläne genauso verwendet wie von manchen ihrer KritikerInnen. Aufklärung, Differenzierung und rationale Argumentation würden hingegen Not tun.

Wichtige Beiträge zum Reformbedarf der österreichischen Universitäten und mögliche Reformperspektiven der heimischen Wissenschaftspolitik liefert die „Zeitschrift für Hochschuldidaktik“ mit ihrem „Universitätsreform wohin? Beiträge zur Suche nach einer adäquaten Identität“ betitelten Band.

Auf 142 Seiten wird der ganze Bogen der aktuellen Diskussion in 13 Beiträgen aufgespannt. Und das sowohl in inhaltlicher als auch in ideologischer Hinsicht, stammt doch die AutorInnenschaft aus allen politischen Lagern. Die Artikel reichen von der Situation Österreichs im

internationalen Kontext, dem Zusammenhang zwischen Staat, Wirtschaft und Universität über pädagogische Aspekte und einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Autonomiebegriff bis hin zum Thema „Unireform und ArbeitnehmerInnen“. Der wissenschaftliche Diskurs hat dabei Vorrang vor dem polemischen Untergriff. In einigen Beiträgen freilich tritt leider die rationale Argumentationslinie in den Schatten zu Gunsten ideologisch-voluntaristischer Betrachtungsweisen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Mitbestimmungsfragen und einer von (liberal-)konservativer Seite vorgetragenen vermeintlichen Blockierung des wissenschaftlichen Fortschritts durch Mitbestimmungsstrukturen.

Eröffnet wird der Beitragsreigen von Richard März, Obmann der österreichischen Gesellschaft für Hochschuldidaktik, mit der Hoffnung auf einen „österreichischen Weg“ bei der Entwicklung des heimischen Universitätssystems. Für die Herausgeber des Sammelbands, Gertrude Brinek und Hans Mikosch, steht der Reformbedarf außer Zweifel.

Der eigentliche universitätspolitische Diskurs beginnt mit einem Beitrag von Sigurd Höllinger, Sektionschef im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kunst. Höllinger geht von einer Notwendigkeit zur Entwicklung unternehmerischer Selbständigkeit aus, da Universitäten nur so ihre Position als selbständige Anbieter von Forschung und Lehre in einem im Umbruch befindlichen System der höheren Bildung behaupten könnten. In der gegenwärtigen Unireform sieht er eine Abkehr von einem österreichischen „Josephinismus“, da es diesmal leitende Personen der Universitäten wären, die die Weiterentwicklung der Universität zu vollständig autonomen Organisationen wünschten und konzipieren würden. Das Universitätsgesetz 2002 wäre für Höllinger die logische Weiterführung der Reformen der neunziger Jahre.

Johann Hagen von der Universität Salzburg beschreibt die Doktrin des „*New Public Management*“, eines ideologische Momente enthaltenden Konzepts, an dem sich die Reformvorhaben für die Universitäten orientieren. Letztlich führe die Doktrin zu Universitäten, die an Stelle demokratischer Selbstbestimmung der Struktur privater Konzerne ähneln. (Die Mitbestimmungsrechte treten teilweise sogar hinter jene in Betrieben zurück. Im Universitätsrat, dem obersten Unigremium, haben die ArbeitnehmerInnen keinen Sitz mit Stimmrecht, während dies in Aufsichtsräten von Konzernen sehr wohl der Fall ist: Anmerkung des Autors.)

Gertrude Brinek, unter anderem Wissenschaftssprecherin der ÖVP, betont, dass die geplanten Reformen bisher in erster Linie organisationstheoretisch argumentiert werden, und untersucht, ob und inwieweit sich die Forderungen nach mehr Autonomie pädagogisch rechtfertigen lassen. Brinek kommt zum Schluss, dass eine Organisationsform Bildung letztlich weder ver- noch behindern kann. Befremdend ist Brineks Argumentationslinie, dass nämlich Mitbestimmung an Hochschulen zu einer falschen Idee von Universität geführt hätte und Ungleichheit verlorengegangen sei, obwohl sie doch ein äußerst produktiver Faktor sei. Zur Untermauerung dieses Gedankens zitiert sie u.a. Jürgen Mittelstrass, der der Meinung ist, dass gerade Ungleichheit als Produktivfaktor genutzt werden soll. Das Prinzip der Gleichheit wäre laut Mittelstrass zum organisierenden Prinzip der Wissenschaftsreform geworden und das gewerkschaftliche Denken wäre in die „Wissensproduktionsstätte“ eingezogen.

Alfred Noll plädiert für eine intensive Diskussion des Themas „Hochschule und Herrschaft“. Seiner Ansicht nach könnte die gültige Anforderung an Universitäten, Wissensproduktion und -vermittlung zu vereinen, in einem Selbstverwaltungskörper ähnlich der Gemeindeautonomie verwirklicht werden.

Ulrich Gäbler, Rektor der Universität Basel, ist der Leiter jener Universität, die für die österreichische Unireform Pate gestanden ist. Gäbler ist der neoliberalen Überzeugung, dass der Staat möglichst wenig eingreifen soll. Er spricht sich gegen „perfektionistische Detailplanungen“ einer Reform aus und plädiert für pragmatisches Vorgehen unter ständiger Überprüfung der strategischen Ausrichtung und für Transparenz beim Reformprozess, um das Vertrauen der Unibediensteten zu erreichen.

Gerald Bast, Rektor der Universität für angewandte Kunst in Wien, kritisiert das Vorhaben einer „Totalreform“ der Universitäten. Derzeit könnten noch nicht einmal die Auswirkungen der letzten Organisationsreform im erforderlichen Ausmaß beurteilt werden, da die entsprechenden Bestimmungen erst seit kurzer Zeit in Kraft sind. Darüber hinaus widerspräche laut Bast vieles dem verlautbarten Ziel der Erweiterung der universitären Autonomie. In Summe würde eine Totalreform negative Ergebnisse bringen: weniger Geld für die Universitäten, höhere Studiengebühren, ein geringeres Studienangebot, mehr staatlichen Einfluss, undemokratischere Strukturen und intransparente Entscheidungswege sowie demotivierte MitarbeiterInnen, da statt klar strukturierter Mitbestimmungsmechanismen informelle Entscheidungsstrukturen entstehen werden. Ein praktikabler Ersatz zur Totalreform bestünde beispielsweise in einer erweiterten Teilrechtsfähigkeit.

Friederike Hassauer konturiert in ihrem Beitrag ihre Idealvorstellungen einer „Reformuniversität mit Selbstbewusstsein“. Dazu müssten „Heilige Kühe“ geschlachtet werden: die paritätische Mitbestimmung, die Pragmatisierung und die Selbstrekrutierung. Hassauers Idealvorstellung umfasst folgende Punkte: politische Top-Priorität für die Reformuni, Planungssicherheit in einem neuen staatsferneren Raum der Autonomie, neue Partizipationsformen

nach jeweiliger Entscheidungsebene, neue Karrieremodelle, Internationalisierung als Leistungsindikator, mehr Mittel für die Kulturwissenschaften, mehr Selbstreflexion, mehr Professorinnen und eine „maßgeschneiderte“ Autonomie, bei der persönliche Verantwortung die „Dauerflucht in gremiale Unverantwortlichkeit“ ablösen soll.

Die Schaffung autonomer Verwaltungseinheiten ist für Günther Bonn, Naturwissenschaftler aus Innsbruck, eine Möglichkeit, um im internationalen Wettbewerb besser bestehen zu können. Bonn plädiert für Veränderungen in Lehre, Personal- und Forschungsstrukturen sowie in der gesamten Organisation und den Entscheidungsstrukturen. Studiengebühren sind für Bonn „ein erster geeigneter Schritt in die richtige Richtung“. Er spricht sich für Leistungskriterien und Schwerpunktsetzungen aus und will nicht zulassen, „dass andere Interessen aufgrund paritätischer Abstimmungsmöglichkeiten den Vorrang erhalten“. Wir wären es Namen wie Schrödinger, Pregel und Boltzmann schuldig, „nicht die Verwässerung und Mittelmäßigkeit, sondern die Elite und leistungsorientierte Ausbildung an unseren hohen Schulen zu fördern“.

Klaus Landfried, Präsident der Deutschen Hochschulrektorenkonferenz, ist der Meinung, dass es auf die wachsende Nachfrage nach fachlich differenzierter Bildung und Forschung bisher keine (ausreichende) Resonanz gegeben hat. Ein professionelles Management der Universitäten sei sinnvoll. Für

diese Aufgabe kämen allerdings nur WissenschaftlerInnen selber in Frage, da nur sie wüssten, wie Wissenschaft funktioniert. Nicht jedoch „mehr oder weniger erfolgreiche Banker, Automobil- oder Tourismus-Manager“.

Martha Eckl von der Arbeiterkammer beleuchtet in ihrem Beitrag vor allem die zentralen Bereiche Mitbestimmungsstrukturen und offener Hochschulzugang. Die geplante Reform werde gerade in diesen zentralen Bereichen besonders negative Konsequenzen haben. Den universitären Reformbedarf hält Eckl für unbestritten, der Entwurf des Ministeriums gehe aber in die falsche Richtung. Der Entwurf sei außerdem unausgegoren und werde daher entschieden abgelehnt.

Im Abschlussbeitrag schließlich spricht sich Edith Saurer gegen abermalige, überstürzte Organisationsänderungen an den Unis aus. In der *Scientific Community* zählten andere Gesetze als in marktwirtschaftlichen Betrieben. Die Angewiesenheit auf Drittmittel bei staatlichem Rückzug könnte die universelle Fächerstruktur gefährden und letztlich Wissenschaft und Gesellschaft in ihren Ansprüchen beschneiden, wovon die Geisteswissenschaften besonders betroffen wären.

Die Lektüre dieses Sammelbandes kann all jenen empfohlen werden, die sich abseits medialer Verkürzungen einen Überblick über grundsätzliche und unterschiedliche Positionen zum Thema Universitätsreform verschaffen wollen.

Gerhard Hofer

Wiener Stadtbildverluste seit 1945

Rezension von: Dieter Klein, Martin
Kupf, Robert Schediwy, Wiener
Stadtbildverluste seit 1945. Eine
kritische Dokumentation. Edition
Atelier im Wiener Journal, Wien 2001,
327 Seiten, € 43.

Als eine der drei alteuropäischen Haupt- und Residenzstädte ist Wien in seinem architektonischen Erscheinungsbild immer noch in vergleichsweise hohem Maß geprägt durch Baudenkmäler aus der Zeit des Barocks oder sogar aus noch davor liegenden Epochen. Die Verzehnfachung der Einwohnerzahl in den 130 Jahren zwischen 1780 und dem Ersten Weltkrieg veränderte das Stadtbild nicht nur durch räumliche Expansion der Flächenverbauung, durch welche die historischen Prunkbauten vom Häusermeer umgeben wurden, sondern auch durch eine weitgehende Zerstörung der alten Bausubstanz der inneren Stadt (inklusive der funktionslos gewordenen Basteien). Das 19. Jahrhundert, das die Geschichte „entdeckte“ und die Erforschung, Erhaltung und Bewahrung der Denkmäler vergangener Zeiten erstmals als eigene Aufgabenstellung definierte, räumte in der Praxis überwiegend dem Fortschritt und den Erfordernissen der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung Priorität ein.

Nach dem Zerfall der Habsburgermonarchie und dem Verlust der Hauptstadtfunction für eine europäische Großmacht unterschied sich jedoch die Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert grundlegend von jener anderer europäischer und erst recht außereuropäischer Metropolen. Dies kommt deutlich in der Bevölkerungsentwicklung zum Ausdruck: Keine Millionenstadt verzeichne-

te wie Wien einen Rückgang der Bevölkerung um ein Drittel zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und dem Fall des Eisernen Vorhangs.

Der Rückgang der Bevölkerung ist allerdings für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts alles andere als gleichbedeutend mit allgemeiner Stagnation. Wien fungiert in diesem Zeitraum als Zentrum eines Staates und einer Wirtschaft, die eine nie zuvor gekannte Prosperität und Dynamik entfaltete – die reale Wirtschaftsleistung hat sich in den fünf Jahrzehnten etwa versechsfacht. In dieser Hinsicht gestalteten sich die Rahmenbedingungen durchaus ähnlich wie in anderen Metropolen: steigende Massenkonsumkraft, steigender Wohnraumbedarf pro Kopf, erhöhte Anforderungen an die Verkehrs-, Kommunikations- und sonstige Infrastruktur, steigender Zustrom zu den Einrichtungen der höheren Bildung, etc. Zwei Merkmale der österreichischen Wirtschaftsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg kommen für Wien in besonderer Weise zum Tragen: die sukzessive Westverlagerung der wirtschaftlichen Aktivitäten nicht nur in der Industrie, sondern auf breiter Front; und der Umstand, dass Österreich nur wenige und nur zum Teil erfolgreiche eigene Großkonzerne hervorbrachte, die als „Flaggschiffe“ Repräsentativfunktion übernehmen konnten.

Vor allem die letztgenannte Besonderheit wirkt sich auf die architektonische Stadtbildentwicklung „konservierend“ aus, kommt doch in Wien die Überbietungskonkurrenz von Großkonzernen der Industrie, der Finanz und des Handels mittels Hochhäusern lange Zeit fast gar nicht zum Tragen und zeigt sich erst seit den neunziger Jahren jenseits der Donau, wo sie weitgehend als durchaus erwünscht angesehen wird. Das größte Opfer an historischer Bausubstanz forderte das im vorliegenden Band an mehreren Stellen kritisierte Hochhaus, welches als Unternehmens-

zentrale der am – später gescheiterten – Sprung zum multinationalen Konzern stehenden Semperit AG 1957/58 im 4. Bezirk errichtet wurde und heute als Sitz der Wirtschaftskammer Österreich fungiert. Nur noch ein Straßename erinnert daran, dass dort ein weitläufiges Palais aus dem 18. Jahrhundert, zuletzt (bis 1913) von Erzherzog Rainer genutzt, stand. Der Abbruch wurde trotz Protesten genehmigt. Ansonsten hielt sich der von Unternehmungsseite kommende Drang zum Bau von Hochhäusern in möglichst zentraler Lage in Grenzen. Die Banken, die wohl am ehesten dazu in der Lage gewesen wären, waren mit alten Zentralgebäuden meist reich gesegnet. Der Ringturm der Wiener Städtischen Versicherung, 1953/55 errichtet, blieb eine Ausnahme, obwohl er mitten in jene Periode (im Buch bezeichnet als „zweite Wiederaufbauphase“, die fünfziger Jahre; S. 24ff) fällt, in der die Bereitschaft am größten war, Altes für Modernes zu opfern bzw. gravierende Eingriffe in das Stadtbild zuzulassen. Weitgehend ist diese Haltung auch noch für einen Großteil der sechziger Jahre charakteristisch – beredter Ausdruck dieser Stadtentwicklungsperspektive ist ein Mosaik an einem Haus in der Rainergasse, auf dem das Wien der Zukunft umringt von Hochhäusern und durchquert von Stelzenautobahnen dargestellt wird (S. 66). Dass die Verkehrsbauten in der Realität in Wien weniger brutale Eingriffe (Extrembeispiel: Abriss der Florianikirche 1965) brachten als etwa in Paris oder in Brüssel, hängt sicher auch mit der rückläufigen Bevölkerungszahl zusammen. Dafür, dass mit der Zeit die Zahl der weithin sichtbaren großen Klötze rund um die Ringstraße doch zunahm, ist der mit dem Gartenbauturm 1961/62 einsetzende Bau von Großhotels die wichtigste ökonomische Triebkraft (S. 48ff), der u.a. dazu führte, dass der Stadtpark heute gewissermaßen „eingemauert“ ist. Daneben sind die Versicherungen Träger des Modernisie-

rungsbooms, der auch das östliche Donaukanalufer erfasst.

Die bis in die siebziger Jahre stärkste Ursache der Veränderung scheint nicht der unbeherrschbare Drang potenter wirtschaftlicher Kräfte zur Zerstörung zwecks Platzschaffung für eigene spektakuläre Ambitionen gewesen zu sein, sondern der Verlust der Funktion von Repräsentationsbauten, teilweise auch von Zweckbauten des 19. Jahrhunderts. Eine große Zahl von großen und „großartig angelegten“ Palais ist aus diesem Grund der Spitzhacke zum Opfer gefallen, deren Erhaltungswürdigkeit damals gering, heute vielleicht höher geschätzt würde, für die jedoch in ihrer Gesamtheit auch aus heutiger Sicht keine adäquate Nutzung, welche auch die Erhaltung zu finanzieren in der Lage wäre, zu erkennen ist. Die großen Industrie- und Finanzkapitalisten demonstrierten ihren Reichtum bevorzugt dadurch, dass sie ähnlich wie früher die feudale Großaristokratie großzügige Palaisbauten errichteten, manchmal auch von größeren Parkanlagen umgeben. Bevorzugte Standorte für solche im 19. Jahrhundert – in einem Fall sogar noch in der Republikzeit – errichtete Palaisanlagen waren der 3. und vor allem der 4. Bezirk zwischen den heute noch bestehenden Palais Schwarzenberg und Belvedere und der Wiedner Hauptstraße. Neben dem bereits erwähnten Palais in der Rainergasse wurden im 4. Bezirk in den fünfziger und sechziger Jahren fünf große Anlagen abgetragen (2 Rothschild-Palais – heute Standort der Arbeiterkammer-Gebäude, Palais Wittgenstein, Palais Toskana, Palais Miller-Aichholz), weitere heute nicht mehr bestehende Anlagen werden u.a. für den 3. Bezirk detailliert beschrieben (S. 133ff, S. 139ff). Vertreibung und Enteignung von jüdischen Besitzerfamilien durch die Nationalsozialisten hatten in mehreren Fällen zur Folge, dass die nach dem Krieg restituierten Objekte an Käufer übergingen, die von vornherein

eine andere Nutzung im Auge hatten. Gewandelt hatten sich aber auch die Sozialstruktur und die Formen ostentativen Luxuskonsums. Die Erhaltung eines Palais alten Stils ist auch für jene wenigen Besitzer, die über eine ausreichende Wirtschaftskraft verfügen würden, nur in seltenen Ausnahmefällen noch erstrebenswert, da heute andere Formen des Luxus bevorzugt werden – z.B. der Besitz privater Flugzeuge. Die Schwierigkeiten, für Palais unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher Größe eine der Bausubstanz adäquate Nutzung zu finden, werden am Beispiel des Palais Harrach in der Innenstadt (mit letztlich erfolgreichem Ausgang, S. 56f) und des Palais Schönburg-Hartenstein im 4. Bezirk (bisherige Bemühungen erfolglos, S. 58f) im Detail beschrieben. – Allerdings sind die an der Stelle von Palais, Markthallen und Theatern errichteten Zweckbauten – vorsichtig ausgedrückt – meist keine ästhetische Bereicherung des Stadtbildes. Das gilt auch für viele neue Verkehrsbauten, die z.B. an Stelle von Bauten Otto Wagners errichtet wurden. Der Schutz von alter Bausubstanz wurde erst in den siebziger Jahren mit höherer Priorität versehen. 1973 wurden erstmals 14 Schutzzonen ausgewiesen, deren Zahl sich bis heute auf 90 erhöht hat. Die für Denkmalpflege zur Verfügung stehenden Budgetmittel erreichten zuletzt 70 Millionen € (1 Mrd. S). Aber natürlich ist damit der Kampf um die Bewahrung erhaltungswürdiger Bausubstanz nicht beendet.

Ein besonderes Thema des Bandes ist die politische Ökonomie von Großprojekten zur „Entwicklung“ bzw. „Modernisierung“ von „interessanten“ Standorten, wobei sich zeigt, dass das Interesse von sehr verschiedener Art sein kann und hier die unterschiedlichsten und widersprüchlichsten Koalitionen wirtschaftlicher und politischer Art vorkommen können. Spektakuläre Fall-

beispiele, die im Detail kritisch analysiert werden, sind das nunmehr abgeschlossene Museumsprojekt in den ehemaligen, im 20. Jahrhundert als Messehallen genutzten Hofstallungen, der Kursalon am Stadtpark und das zuletzt wieder aktualisierte Projekt „Wien Mitte“/Bahnhof Landstraße. Immer wieder entstehen Konstellationen von Finanz- und/oder öffentlichen Projektanten mit umtriebigen Architektur- und Planungsbüros, denen es mit geschickt mobilisierter medialer Unterstützung gelingt, Vorhaben, die aus der Sicht der Autoren städtebaulich von sehr problematischer Art sind, zum geeigneten Zeitpunkt zu lancieren und oft auch zu realisieren.

Soweit einige Überlegungen eines als Außenseiter rezensierenden Ökonomen zu einem Werk, das sich primär an Architekten, Stadtplaner und urbanistisch interessierte Wissenschaftler und Leser wendet und bei diesem Interessentenkreis eine so starke Resonanz gefunden hat, dass bereits eine zweite Auflage des Buches notwendig geworden ist. Es ist den Autoren zweifellos gelungen, eine kontroversielle Materie sachlich anspruchsvoll und mit profunder Kenntnis der involvierten Teildisziplinen zu behandeln. Für den urbanistischen Laien ist die ausführliche und reichlich bebilderte Dokumentation einer Vielzahl von abgerissenen Bauten, die einst das Bild einer Straße oder eines ganzen Bezirkes geprägt haben, ein historisches Anschauungsmaterial, das nicht nur Erinnerungen belebt, sondern auch Zusammenhänge unterschiedlichster Art ins Bewusstsein rufen kann – namentlich auch der ausführliche Chronik-Teil 1945-2001, der auf umfangreichen Recherchen in teils heute gar nicht mehr existierenden Tages- und Wochenzeitschriften beruht. Damit ist das Buch auch für nicht facheinschlägige Leser eine interessante Lektüre.

Günther Chaloupek

„**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 1-51: vergriffen
 Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
 Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehrlingem; Sept. 1994
 Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
 Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
 Heft 56: vergriffen
 Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
 Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
 Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
 Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
 Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbständig 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: Beschäftigungstendenzen im österreichischen 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 90er Jahren; Okt. 1999
 Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion; November 1999
 Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000
 Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; November 2000
 Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; November 2000
 Heft 78: Bildungserträge, vergriffen; aber als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>, siehe dort unter: B-Bildungserträge
-

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

Dienstleistungsstandort Wien

Beschäftigung – Innovation – Wettbewerbsfähigkeit

Eine Studie im Auftrag der Kammer
für Arbeiter und Angestellte für Wien

Josef Schmee, Michael Mesch (Hrsg.)

Michael Mesch

Einleitung: Zur Tertiärisierung der österreichischen und der Wiener
Wirtschaft.

Peter Mayerhofer

Regionale Effekte der Tertiärisierung in Österreich.

Peter Prenner

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Wiener Dienstleistungssektor.

Karl Wörister

Geringfügige Beschäftigung in Wien.

Peter Mayerhofer

Abwanderung in die Umlandbezirke auch aus dem Wiener
Dienstleistungssektor?

Peter Mayerhofer

Wiens Tertiärsektor im europäischen Städtevergleich.

Peter Mayerhofer

Wie innovativ sind Wiens Dienstleistungsunternehmen?

Johanna Ettl

Extramurale soziale Dienste im Bereich der Betreuung und Pflege alter
Menschen.

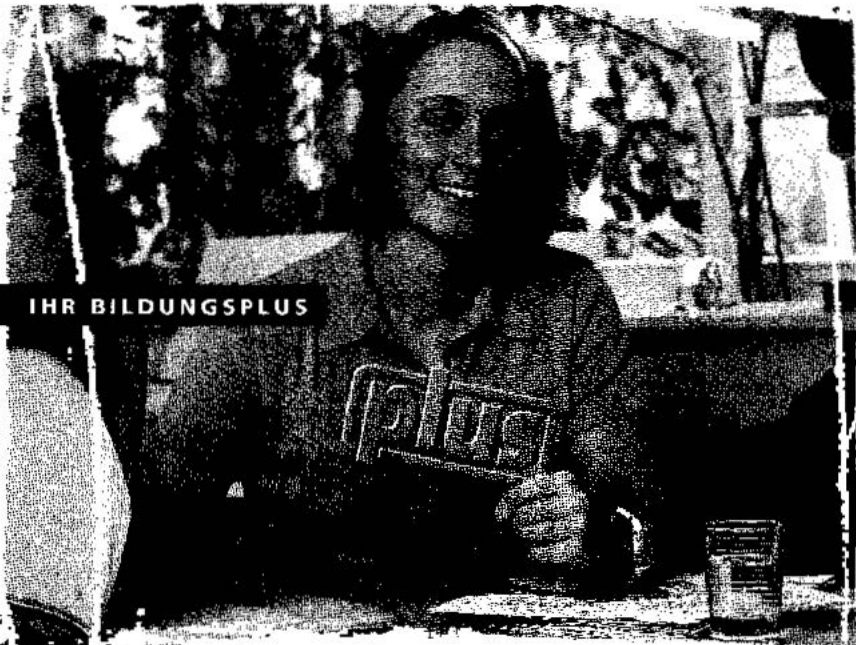
Josef Schmee

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

Wien 2000, 299 Seiten, € 45,50.

Bestellungen bei: PETER LANG GMBH, Europäischer Verlag der
Wissenschaften, D-60489 Frankfurt/M., Eschborner Landstr. 42-50,
Tel. ++49/69/78 07 05-0, Fax ++49/69/78 07 05-50,

e-mail: zentrale.frankfurt@peterlang.com



IHR BILDUNGSPLUS

Damit können Sie rechnen:

Bildungsgutschein +

Angebote für Wiedereinsteigerinnen =

Ihr Bildungsplus!

AK
plus
Mit uns können
Sie rechnen!

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.

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

Dr. Otto Friesen

Die Gehaltsexekution in der Praxis

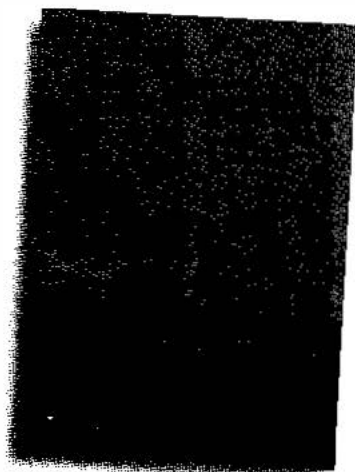
Gehaltszession, Gehaltsverpfändung
und Schuldenregulierungsverfahren

Die Beschäftigung mit Verpfändungen, Zessionen, Exekutionen und Privatkonkursen sowie die Auseinandersetzung mit Gläubigern, die möglichst ohne Exekution Forderungen einziehen möchten, wird für Arbeitgeber und Sozialversicherungsträger immer wichtiger.

Dieses Handbuch stellt alle im Zusammenhang stehenden Fragen leicht verständlich und übersichtlich dar. Es fasst die gesamte Judikatur und wichtige Meinungen der juristischen Literatur zu diesem Thema zusammen und bringt zur leichteren Verständlichkeit Antrags- und Entscheidungsmuster sowie Berechnungsbeispiele. Auch die abgabenbehördliche Gehaltsexekution wird ausführlich behandelt und der gerichtlichen Gehaltsexekution gegenübergestellt.

Die Änderungen gesetzlicher Regelungen durch das 1. Euro-Umstellungsgesetz-Bund sind bereits mit berücksichtigt.

inklusive
Lohnpfändungstabellen 2002



Orac Rechtspraxis
Wien 2002, 256 Seiten, brosch.
Preis € 43,-
Best.-Nr. 87.27.01
ISBN 3-7007-2154-4

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien (Verlagsadresse)
Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-141, bestellung@lexisnexis.at, www.lexisnexis.at



LexisNexis
ARD Orac

Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft.

„BEITRÄGE zur WIRTSCHAFTSPOLITIK“

Die Reihe „*Beiträge zur Wirtschaftspolitik*“ ist eine Publikationsreihe der Abteilung Wirtschaftspolitik der AK Wien, in der Studien, Analysen, und andere Beiträge zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragestellungen veröffentlicht werden* – so auch jährlich publizierte „Wettbewerbsbericht der AK Wien“, der jeweils in zwei Teilen erscheint.



Fusionen und Übernahmen 2000, Teil 2 erschienen

Kürzlich ist als Band 9 der „*Beiträge zur Wirtschaftspolitik*“ der zweite Teil des Wettbewerbsberichts 2000 der AK Wien erschienen. Er bietet unter anderem:

- Übersichten über die Entwicklung der wichtigsten Wirtschaftsbranchen in Österreich (ua Wachstum, Beschäftigung, Zusammenschlüsse und die größten Unternehmen),
- eine Reihe von fundierten Artikeln rund um die Themenkreise **Fusionen, Wettbewerbsrecht, Regulierung und Liberalisierung** – wobei auch die Entwicklungen auf europäischer Ebene beschrieben werden,
- eine umfangreiche Tabelle mit der Darstellung von in- und ausländischen Fusionen, Übernahmen, Beteiligungen und
- Listen der größten ausländisch beherrschten Unternehmen in Österreich sowie der größten Unternehmen der Welt, Europas, der USA und Japans.

Der neu erschienene Band (Wien, Dezember 2001 AK-Wien, 299 Seiten; ISBN 3-7063-0205-5) ist unter der Tel.-Nr. 501-65/2296 zum Preis von Euro 9,50 erhältlich. Eine elektronische Version steht im Internet unter der Adresse „www.akwien.at“ kostenlos als download zur Verfügung.



* Die bisher unter diesem Titel veröffentlichten Studien finden Sie auch auf unserer Homepage unter „www.akwien.at“.

Prof. Dr. Walter G. Grabenwirth, Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. F. E. W. Grabenwirth

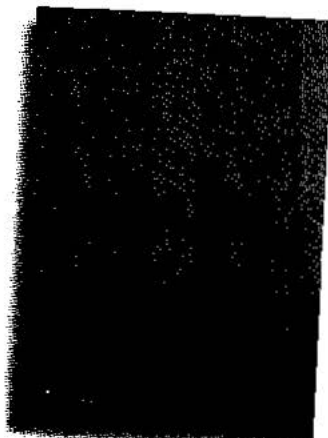
Arbeitsrechtliche Ansprüche von A–Z

Z., aktualisierte Auflage

Die Ansprüche von Arbeitnehmern sind in einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsquellen geregelt. In diesem Dickicht aus Sondergesetzen, Kollektivverträgen und Betriebsvereinbarungen gelingt es oft nur schwer, den Überblick zu wahren und die gebührenden Ansprüche im Einzelfall zu ermitteln.

Das bewährte Buch bietet eine übersichtliche und praxisgerechte Darstellung der wichtigsten arbeitsrechtlichen Ansprüche, alphabetisch gegliedert und mit Beispielen und ausführlichen Judikaturhinweisen ergänzt. Um einen möglichst vollständigen Überblick zu bieten, wurde großer Wert auf eine ausführliche Erläuterung sämtlicher Ansprüche aus Sicht der Kollektivverträge gelegt.

Das Praxisbuch wendet sich an Personen, die in der arbeitsrechtlichen Beratung tätig sind oder aufgrund ihrer Tätigkeit (etwa in der Personalabteilung, Lohnverrechnung oder als Betriebsrat) regelmäßig mit arbeitsrechtlichen Fragen befasst sind. Durch die leicht verständliche Aufbereitung der Materie wird aber auch sonstigen arbeitsrechtlich Interessierten und insbesondere betroffenen Arbeitnehmern die Möglichkeit geboten, sich rasch und umfassend zu informieren.



Orac Rechtspraxis
Wien 2002, 304 Seiten, brosch.
Preis € 33,-
Best.-Nr. 87.09.02
ISBN 3-7007-2155-2

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien (Verlagsadresse)
Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-141, bestellung@lexisnexus.at, www.lexisnexus.at

LexisNexis
ARD Orac

Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft.