

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

Eine ‚entscheidende Phase‘
für die EU-Osterweiterung

H. Hagemann, M. Schreyer, St. Seiter
Produktivität und Wachstum:
Lernen von den USA?

Agnes Streissler
Sozial- und Gesundheitsausgaben
des Bundes 1995 bis 2000

Christa Schlager
Löhne und Gehälter
1980–1999

Christine Reidl, Sybille Reidl
Stichwort: Lebenslanges Lernen

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

27. Jahrgang (2001), Heft 3

Inhalt

Editorial

Eine 'entscheidende Phase' für die EU-Osterweiterung 269

Harald Hagemann, Markus Schreyer, Stephan Seiter

Produktivität und Wachstum – Lernen von den USA? 277

Agnes Streissler

Die Sozial- und Gesundheitsausgaben des Bundes 1995 bis 2000 315

Christa Schlager

Löhne und Gehälter 1980-1999. Einige Beobachtungen zur

Lohnentwicklung und -verteilung anhand der Sozialversicherungsstatistik 345

Berichte und Dokumente

Christine Reidl, Sybille Reidl

Stichwort: Lebenslanges Lernen. Partnerschaftliche Aufteilung von

Reproduktionsarbeit bei TeilnehmerInnen der Berufsreifeprüfung 363

Bücher

John Eatwell, Vance Taylor, Global Finance at Risk. The Case for International Regulation; Jan Toporowski, The End of Finance. Capital Market Inflation,

Financial Derivatives and Pension Fund Capitalism (Egon Matzner) 371

Günther Chaloupek, Thomas Delapina (Hrsg.), Kapitalismus im

21. Jahrhundert: Ein Survey über aktuelle Literatur (Helge Peukert) 382

Walter Eucken, Ordnungspolitik, hrsg. von Walter Oswalt

(Detlef J. Blesgen) 388

Jürgen Backhaus (Hrsg.), Werner Sombart (1863-1941) – Klassiker der

Sozialwissenschaften (Günther Chaloupek) 393

Egon Matzner: Die vergeudete Republik. Wie sie wiederbegründet werden

könnte (Robert Schediwy) 399

Max Laimböck, Die soziale Krankenversorgung zwischen Staat, Monopol und Wettbewerb (Oskar Meggeneder)	402
Richard G. Wilkinson, Kranke Gesellschaften – Soziales Gleichgewicht und Gesundheit (Engelbert Theurl)	405
Wolfgang Fritz, Der Kopf des Asiaten Breitner. Politik und Ökonomie im Roten Wien (Josef Schmee)	410
Andreas Weigl, Demographischer Wandel und Modernisierung in Wien (Josef Schmee).....	418
László Kontler, Millenium in Central Europe. A History of Hungary; Ludwig Steindorff, Kroatien. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Michael Mesch)	422
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	434

Unsere AutorInnen:

Harald Hagemann ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftstheorie am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim.

Christine Reidl ist freiberufliche Sozialwissenschaftlerin und Wissenschaftsjournalistin in Wien.

Sybille Reidl ist freiberufliche Sozialwissenschaftlerin in Wien, zur Zeit tätig am Institut für Arbeitsmarktforschung.

Christa Schlager ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Markus Schreyer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim.

Stephan Seiter ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim.

Agnes Streissler ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Eine ‚entscheidende Phase‘ für die EU-Osterweiterung

1.

„Die Osterweiterung der Europäischen Union tritt in eine entscheidende Phase“ – heißt es nicht erst seit dem EU-Gipfel in Göteborg im Juni dieses Jahres. Allein der Umstand, daß von der zu Jahresbeginn verkündeten Absicht der schwedischen Präsidentschaft, für den Beitritt einzelner Länder, konkrete Daten festzulegen, in Göteborg nicht mehr die Rede war, deutet jedoch darauf hin, daß diese „entscheidende Phase“ sich noch über einen Zeitraum von etlichen Jahren erstrecken könnte.

Ein Hindernis für rasche Entscheidungen ist zunächst der Umstand, daß sich das negative Ergebnis des Referendums in der Republik Irland über den Vertrag von Nizza nicht so rasch aus der Welt schaffen läßt und das Inkrafttreten des Vertrages vorerst blockiert. Es ist zwar paradox, daß gerade in dem am weitesten von der Ostgrenze der EU entfernten und von der Osterweiterung sicher stark unterdurchschnittlich betroffene Land durch ein Plebiszit gegen den Willen der dortigen Regierung ein negatives Faktum geschaffen worden ist, aus den regelmäßig veranstalteten Meinungsumfragen ist seit längerem hinlänglich bekannt, daß die Osterweiterung der EU keineswegs die breite Unterstützung in der Bevölkerung der Mitgliedsländer für sich in Anspruch nehmen kann. An Warnungen, das Vorhaben mit Mitteln der Kabinettspolitik sozusagen „kalt“ durchzuziehen, hat es nicht gefehlt. Dennoch werden auch in der „entscheidenden Phase“ die schwierigen Probleme nur zögernd und noch immer nicht offen angesprochen. Dies war und ist, wie sich immer mehr zeigt, der Entscheidungsfindung nicht förderlich.

2.

Als vor mehr als einem Jahrzehnt mit dem Fall der kommunistischen Regimes und des Eisernen Vorhangs die Rückkehr der mittel- und osteuropäischen Länder in die europäische Staatengemeinschaft eingeleitet wurde, war von Anfang an klar, daß in diesen Ländern die Wirkungen von mehr als vier Jahrzehnten der Entwicklung unter einem völlig konträren politischen und ökonomischen System nicht über Nacht zu beseitigen sein würden.

Die Perspektive, daß die Rückkehr in die europäische Staatengemeinschaft in nicht allzu ferner Zeit auch den Weg zur Mitgliedschaft in der EU öffnen würde, war für den Transformationsprozeß sowohl in wirtschaftlicher wie auch in politischer Hinsicht von maßgeblicher Bedeutung. Von Anfang an absehbar war aber auch das Dilemma zwischen politischer Wünschbarkeit und ökonomischer Realität, welches durch einen übergroßen Optimismus bezüglich der wirtschaftlichen Transformation nur eine Zeitlang kaschiert werden konnte.

Nach über zehn Jahren der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa ist dieses Dilemma nicht kleiner geworden. Ihrem Selbstverständnis nach ist die EU eine politische Gemeinschaft nicht weniger als eine Wirtschaftsgemeinschaft. Viele demokratie- und gesellschaftspolitischen Argumente lassen eine baldige Integration der mittel- und osteuropäischen Länder als sehr wünschenswert erscheinen – gleichzeitig sind die Diskrepanzen in der Wirtschaftskraft und unter verschiedenen strukturellen Aspekten so groß, daß die Probleme, die sich daraus bei einem Beitritt ergeben werden, nicht negiert und auch nicht kleingeredet werden können.

3.

Als hauptsächliche ökonomische Problembereiche werden immer die Finanzierung des EU-Haushalts, die Landwirtschaft, der Arbeitsmarkt und das Verwaltungs- und Rechtssystem genannt. Wie groß die Probleme hier tatsächlich sind, hat sich im Rahmen der kapitelweisen Beitrittsverhandlungen mit zunehmender Deutlichkeit gezeigt. In dem Maße, in dem die noch offenen problematischen Kapitel konkret behandelt werden, dürften die Schwierigkeiten nicht unerheblich zunehmen.

Letzteres gilt vor allem für die Frage einer gemeinsamen Agrarmarktordnung mit Ländern mit einem BIP pro Einwohner von real 40 bis 60% und nominell 20 bis 25% des EU-Durchschnitts, wie es zwischen den Beitrittskandidaten der „ersten Runde“ und den EU-Mitgliedsländern (mit Ausnahme Sloweniens) derzeit besteht, ohne daß sich dies kurz- und mittelfristig entscheidend ändern wird. Ein einheitliches Preisniveau auf derzeitiger Höhe für Agrarprodukte würde nicht nur das EU-Budget überfordern, sondern auch für die Beitrittsländer völlig falsche Anreizstrukturen schaffen und Allokationswirkungen haben, durch welche die längerfristig keineswegs aussichtsreiche Landwirtschaft vorübergehend plötzlich zur hochprofitablen ökonomischen Aktivität gemacht würde.

Ein auch gedanklich weitgehend ungelöstes Problem ist die Frage, wie bei einer Übernahme der einheitlichen europäischen

Währung durch die Beitrittsländer die Anpassungen in den Preisstrukturen bewältigt werden können, die bei den gegebenen Diskrepanzen zwischen derzeitigen Wechselkursen und Kaufkraftparitäten in einem Ausmaß notwendig werden, für welches keinerlei praktische Erfahrungswerte bestehen.

Schwerwiegende Probleme sind hier bis jetzt noch nicht offen angesprochen worden, und auch in der sensiblen Frage des Arbeitsmarktes ist dies von seiten der EU-Kommission nur zögernd und widerwillig geschehen, während sie sich lange Zeit für eine unmittelbare vollständige Öffnung ausgesprochen hat.

4.

Die Befürworter einer vollständigen Öffnung aller EU-Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern ab dem Zeitpunkt der Beitritte folgen im wesentlichen drei Argumentationslinien.

Zum ersten sei mit keiner nennenswerten Zuwanderung zu rechnen. Als Belege dienen eine selektive Auswahl von Migrationsstudien sowie Hinweise darauf, daß beispielsweise Arbeitnehmer aus Ostungarn nicht einmal bereit sind, nach Westungarn zu übersiedeln, obwohl dort Arbeitskräfte gesucht werden. Man weiß jedoch auch, daß für Migrationentscheidungen bei den Entlohnungsunterschieden gewisse Schwellen überschritten werden müssen. Dies ist innerhalb der Beitrittsländer oft nicht der Fall, besonders wenn man Unterschiede in den Lebenshaltungskosten und Probleme auf dem Wohnungsmarkt berücksichtigt. Im Vergleich mit den wohlhabenderen Regionen in Österreich und Deutschland bestehen aber sehr viel größere Entlohnungsunterschiede, welche überdies noch für lange Zeit weiterbestehen werden. Damit wird aber auch für sehr viel mehr Menschen die individuelle Schwelle überschritten, ab der sich Migration lohnt. Dazu kommt ein beträchtlicher Personenkreis, welcher die Möglichkeit zum Pendeln hat und so die höheren Verdienstmöglichkeiten im Zielland mit den niedrigeren Lebenshaltungskosten im Heimatland kombinieren kann. Die Schlußfolgerung, daß Menschen, die nicht einmal bereit sind, innerhalb eines Landes ihre Wohn- bzw. Arbeitsorte zu verlagern, schon gar nicht bereit sein werden, ins Ausland auszuwandern, beruht auf einem eher „naiven“ Migrationsverständnis.

Die EU insgesamt wird von den zu erwarteten Arbeitskräftewanderungen nach fast allen bekannten Prognosen keine negativen Arbeitsmarktauswirkungen haben. Die zu erwartende Arbeitskräftezuwanderung wird wohl unter einem Prozent der Erwerbsbevölkerung der bisherigen Mitgliedstaaten ausmachen. Es sagt jedoch keine der Untersuchungen voraus, daß sich die Arbeitskräfte auch nur annähernd gleichmäßig verteilen werden, im Gegenteil.

Eine im Auftrag der AK erstellte Studie des WIFO hat den möglichen jährlichen Zustrom an Arbeitskräften nach Österreich bei einem für 2005 angenommenen EU-Beitritt von Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Polen und Slowenien ab diesem Jahr mit 41.800 beziffert (davon 23.800 Pendler), wobei dieser Wert prognosegemäß innerhalb von zehn Jahren um gut 10.000 abnehmen wird.

Diese Werte sind von verschiedener Seite – großteils wenig sachlich – als überhöht, zu pessimistisch und angstmacherisch kritisiert worden. Dabei hat die Studie nie den Anspruch erhoben, künftige Wanderungsströme exakt prognostizieren zu können, es sollten vielmehr Größenordnungen möglicher Zuwanderung abgesteckt werden, um die Dimensionen des Problems aufzuzeigen. In dieser Hinsicht ist die WIFO-Studie durch zwei Untersuchungen deutscher Institute inzwischen bestätigt worden. Im Falle der Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin), die im Auftrag der EU-Kommission erstellt wurde, entsprach dies Ergebnis vermutlich nicht den Intentionen des Auftraggebers. Die andere umfassende Studie stammt vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München) und wurde im Auftrag des deutschen Arbeits- und Sozialministeriums erstellt. Die Studien der deutschen Institute und des WIFO sind zwar nicht unmittelbar vergleichbar, aber durch verschiedene Umrechnungen kann die Vergleichbarkeit einigermaßen hergestellt werden. Für die gesamte EU beziffert die DIW-Studie die Netto-Einwanderung im ersten Jahr (angenommen 2002) mit 335.000 Personen, wobei dieser Wert innerhalb von zehn Jahren auf etwa 120.000 zurückgehen würde. Über einen Zeitraum von zehn Jahren nach Beitritt ergibt sich, unter der Annahme, daß Rumänien und Bulgarien an der Osterweiterung nicht teilnehmen werden, für Österreich ein Zustrom von ca. 110.000 Personen. Diese Zahl unterscheidet sich nicht wesentlich von der WIFO-Schätzung, die auf rund 125.000 Einwanderer für denselben Zeitraum kommt. Das Ifo-Institut kommt zu etwas höheren Werten als das DIW. Die deutschen Studien beinhalten keine Schätzung der Pendlerzahlen, welche nur aus der WIFO-Studie entnommen werden kann. Inzwischen hat die EU-Kommission immerhin anerkannt, daß für die Anrainerlande gerade diese Gruppe das größere Arbeitsmarktproblem darstellen wird.

Für den EU-Arbeitsmarkt in seiner Gesamtheit bedeutet eine jährliche Zuwanderung in der Größenordnung von 335.000 nicht viel, wohl aber für die den Beitrittsländern angrenzenden EU-Staaten Österreich und Deutschland. Auf diese würden geschätzte 13% bzw. 65% des Zustroms entfallen. Damit hätte Österreich relativ zur Bevölkerung mit der stärksten Zuwanderung zu rechnen. Die EU-Kommission konnte daher letztlich nicht umhin festzustel-

len, „daß ernsthafte Störungen nationaler Arbeitsmärkte nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden können und daß mit hoher Wahrscheinlichkeit in Grenzregionen ein ernsthaftes Problem durch die starke Zunahme von Berufspendlern entstehen wird“.

Die zweite Argumentationslinie betont, daß selbst große Zuwanderungsströme die Arbeitsmärkte nicht negativ beeinflussen werden. Es sei weder mit einem Sinken der Löhne noch mit erhöhter Arbeitslosigkeit der Ansässigen zu rechnen. Einige Studien scheinen diese Sicht zu bestätigen. Es gibt jedoch auch Untersuchungen, die von durchaus merklichen negativen Einflüssen ausgehen. Weitestgehende Einigkeit besteht dahingehend, daß es Gewinner und Verlierer geben wird. Die Besitzer von Kapital sowie gutausgebildete ArbeitnehmerInnen mit gesuchten Qualifikationen werden von der EU-Osterweiterung profitieren, geringqualifizierte ArbeitnehmerInnen und andere Problemgruppen des Arbeitsmarktes werden tendenziell verlieren. Gerade die Problemgruppen können jedoch nur dann mit einer merklichen Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen rechnen, wenn Arbeitskraft knapper wird. Nur dann entsteht auf breiter gesellschaftlicher Basis der Wille, über Ankündigungen hinaus wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen. Die Integration von benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes ist kostspielig und setzt daher in Zeiten knapper Budgetspielräume einen entsprechenden Problemdruck voraus. Darüber hinaus können arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Benachteiligungen von Problemgruppen oft nur mildern und setzen daher die Bereitschaft voraus, daß die Unternehmen ihr Anspruchsniveau bei Einstellungen anpassen und nötigenfalls ihrerseits in die Qualifizierung von Mitarbeitern investieren. Ein starker Anstieg des Arbeitsangebotes würde unter Umständen auf Jahre hinaus diesen dringend notwendigen Prozeß verzögern.

Die ökonomische Theorie betont, daß Zuwanderung unter idealen Marktbedingungen d.h. bei hinreichend flexiblen Arbeitsmärkten, für das Zielland der Wanderungen insgesamt, bzw. auch für Ziel- und Entsendeland zusammen, wohlfahrtssteigernd sei, weil durch die höhere Produktivität in jenem die Produktionsverluste in diesem mehr als ausgeglichen werden. Es steigen die Kapital- und Immobilienerträge sowie die Löhne der Arbeitskräfte, deren Qualifikationen zu den Zuwanderungen in einem Komplementaritätsverhältnis stehen, stärker als andere Gruppen verlieren.

Es wird immer wieder die allgemeine Wünschbarkeit einer solchen Entwicklung betont, denn selbst wenn die Zuwanderungsgewinne eher ungleich verteilt sind oder es sogar eindeutige Verlierer gibt, so könne man – wird argumentiert – einen Teil dieser Gewinne umverteilen. Tatsache ist aber, daß solche Gewinne in der Vergangenheit nicht umverteilt wurden und daß sie es mit an

Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht werden. Denn die dafür notwendigen Maßnahmen werden schon aus politischen Opportunitätsgründen so gut wie nie gesetzt, und selbst wo dies der Fall sein könnte, entziehen die Modernisierungsgewinner und hier speziell die Vermögenseinkommen sich schlicht zu erfolgreich den meisten Besteuerungsversuchen. So richtig also das Argument der Ökonomen von der allgemeinen Vorteilhaftigkeit des durch Wanderung induzierten zusätzlichen Wachstums unter gewissen Annahmen sein mag, so irrelevant ist es gleichzeitig für die von der Wanderung negativ betroffenen Personengruppen. Für sie zählt das Zurückbleiben der eigenen Einkommen und nicht die eher abstrakte Wachstumsrate des BIP. Ein Zurückbleiben der Löhne um einige Prozent mag mit Hinweis auf unseren – durchschnittlichen – Wohlstand auf den ersten Blick verschmerzbar erscheinen. Man muß jedoch beachten, daß Lohnausfälle in der Regel von Dauer sind. Ein Prozent weniger Lohn(steigerung) pro Jahr sind im Jahr des Entstehens vielleicht nur ein paar Hundert Schilling, haben aber auf das Lebenseinkommen eine gewaltige Auswirkung: Kumuliert entsteht sehr schnell ein Einkommensverlust von ein paar Hunderttausend Schilling.

Die Notwendigkeit, parallel zur zeitweiligen Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch die Dienstleistungsfreiheit zu regulieren, wird oft nur teilweise verstanden. Bei völliger Dienstleistungsfreiheit wäre es möglich, die Arbeitsmarktbeschränkungen zu unterlaufen, indem Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern in Österreich beispielsweise als Selbständige auftreten. Über dieses Einfallstor könnte eine Reihe von Arbeitnehmerschutzbestimmungen gleich mit unterlaufen werden.

Die dritte Argumentationslinie beruft sich auf die vorliegenden demografischen Prognosen und betont, daß wir Zuwanderung dringend bräuchten. In zehn bis zwanzig Jahren mag diese Überlegung durchaus eine gewisse Berechtigung haben, aber derzeit ist die Zahl der Erwerbspersonen noch nicht rückläufig. Es ist wohl eher so, daß Unternehmer bei Stellenbesetzungen gerne aus dem vollen schöpfen möchten und dies teilweise bis vor kurzem auch konnten. Daß sich für die meisten Arbeitsplätze mit halbwegs guten Arbeitsbedingungen zwischen 50 und 100 Bewerber gemeldet haben, ist jedoch kein Normalzustand sondern eher Zeichen einer unbefriedigenden Beschäftigungslage; und ein Rückgang der Bewerberzahl in die Gegend von 20 wäre kein Zeichen von Arbeitskräfteknappheit, sondern von Normalisierung. In guten wirtschaftlichen Zeiten ist das Auftreten partieller Engpässe durchaus nicht ungewöhnlich. Durch Strukturwandel und Nachfrageänderungen bilden sich laufend strukturelle Ungleichgewichte, welche durch die Arbeitsmarktpolitik in Grenzen

gehalten werden müssen. Überdies sind die partiellen Engpässe nicht unerwartet gekommen: Die seit Jahren zu geringe Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen mußte irgendwann sichtbar werden.

Die Argumentationen pro und contra Übergangsregelungen sind natürlich immer interessengebunden. Aber im Gegensatz zu den Arbeitnehmervertretungen, die offen sagen, wessen Bedürfnisse sie unterstützen, versuchen die anderen Beteiligten ihre Interessengebundenheit zu kaschieren. Insbesondere die Vertreter der Industrie sagen nicht, daß eine Steigerung des Arbeitsangebots vor allem in ihrem Interesse wäre, sondern sie versuchen dies hinter nebelhaften Formulierungen von einzigartigen Chancen für alle zu verschleiern. Diese Chancen dürfe man keinesfalls ungenutzt lassen, wird geworben, und die berechtigten Warnungen der Arbeitnehmerseite werden als Angstmache diffamiert. Die Interessenlage der Regierungen in den Beitrittsländern ist nicht eindeutig. Sie begründen ihre Ablehnung von Übergangsregelungen in erster Linie mit psychologischen Motiven: Man könne den Bewohnern ihrer Länder nicht schon wieder zumuten, Bürger zweiter Klasse zu sein. So verständlich dieses Ansinnen sein mag, ist dennoch zu befürchten, daß sie Österreich und Deutschland sowie in geringerem Maße die entfernteren EU-Länder sehr wohl als Entlastungsarbeitsmärkte für zukünftige Transformationskrisen sehen, welche spätestens nach dem Beitritt zur EU erwartet werden können.

5.

Im Spannungsfeld von Politik und Ökonomie gibt es bei der EU-Osterweiterung keine Patentlösungen. Die noch offenen Problembereiche werden sich mit dem bisher bevorzugten diplomatischen bzw. rein technokratischen Zugang nicht bewältigen lassen. Es wird vielmehr notwendig sein, diese offen anzusprechen und jeweils differenzierte und pragmatische Regelungen für Übergangsphasen zu entwickeln, welche den unterschiedlichen Verhältnissen und Problemlagen sowohl in den EU-Mitgliedsländern als auch in den Beitrittsländern Rechnung tragen, um die notwendige Zeit für Anpassungsprozesse zu gewinnen. Nur so kann ein ausreichendes Maß an Akzeptanz für die EU-Osterweiterung auch bei Personengruppen erreicht werden, welche nicht unmittelbar zu den Gewinnern zählen.

Alexander Rüstow

Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus

Frank P. Maier-Rigaud, Gerhard Maier-Rigaud

Das neoliberale Projekt

354 Seiten, Hardcover, Register, 423 ÖS/58 DM/52,5 SFr, ISBN 3-89518-349-0

Die Resistenz des Neoliberalismus gegenüber den wirtschaftlichen Fakten ist nur zu erklären durch ein festgefügtes Vorverständnis, das jenseits wissenschaftlicher Ratio liegt. Alexander Rüstow belegt in seiner geistesgeschichtlichen Analyse, wie grundlegend der Wirtschaftsliberalismus subtheologischen Harmonievorstellungen verhaftet ist. Die Herausgeber zeigen in ihrem eigenen Beitrag, daß der dogmatische Glaube an die Gleichgewichtsautomatik nach wie vor die Problemwahrnehmung, die Analysen und die wirtschaftspolitischen Empfehlungen beherrscht. Die Risiken dynamischer Entwicklungsprozesse kann der Neoliberalismus nicht vermeiden und die im offenen System Wirtschaft liegenden Chancen nicht ausschöpfen.

Weniger Arbeitslose – aber wie?

Gegen Dogmen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Herausgegeben von Detlev Ehrig und Peter Kalmbach

262 Seiten, 350 ÖS/48 DM/43,5 SFr, ISBN 3-89518-358-X

Die Beiträge dieses Sammelbandes wollen dazu beitragen, der verbreiteten, allzu verengten Sicht über die Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. **Beiträge von** D. Ehrig, P. Kalmbach, G. Leithäuser, H.-J. Schalk, H. Tofaute, K. Vogler-Ludwig, J. Wagner/C. Schnabel/A. Kölling, U. Walwei, H.-M. Trautwein, G. Wohlfahrt/H.-D. Kurz

Produktivität und Wachstum – Lernen von den USA?

Harald Hagemann, Markus Schreyer, Stephan Seiter[#]

1. Einleitung

Die wirtschaftspolitische Diskussion auf europäischer Ebene wird aktuell durch die Osterweiterung und die Entwicklung zur Informationsgesellschaft dominiert. Aufgrund der raschen Fortschritte auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) werden tiefgreifende Veränderungen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Systems erwartet, wobei die volkswirtschaftlichen Folgen häufig unter dem Begriff „*New Economy*“ zusammengefaßt werden.¹ Insbesondere ist eine steigende Bedeutung immaterieller Produktionsfaktoren zu erkennen. Wissen und Humankapital ersetzen in zunehmendem Maße physisches Kapital. Die fortschreitende Digitalisierung der Produktion und des Handels mit Waren ermöglicht eine steigende Integration der Märkte und damit eine Beschleunigung der Globalisierung. Dienstleistungen werden über Grenzen hinweg handelbar. Auch auf den Arbeitsmärkten ergibt sich eine veränderte Konkurrenzsituation, da moderne Kommunikationswege die Übertragung von erbrachten Leistungen ermöglichen.

Von großem Interesse ist dabei die Entwicklung in den USA, die auf dem Gebiet der IKT als führend angesehen werden. Da es gleichzeitig zu einem zunehmenden Einsatz von IKT gekommen ist, werden beide Phänomene häufig als eng miteinander verknüpft angesehen. Im Extremfall wird der wirtschaftliche Erfolg ausschließlich auf die technologischen Neuerungen im IKT-Bereich zurückgeführt. Tatsächlich aber greift ein solch enges Verständnis einer neuen Ökonomie zu kurz. Vielmehr scheint die Definition des US-amerikanischen *Council of Economic Advisers* (CEA) die durch IKT induzierten Prozesse besser zu erfassen: „This report defines the New Economy by the extraordinary gains in performance – including rapid productivity growth, rising incomes, low unemployment, and moderate inflation - that have resulted from this combination of mutually reinforcing advances in technologies, business practices, and economic policies.“²

Eine solche Sichtweise der New Economy veranschaulicht deren relevante Aspekte und geht weit über die Interpretation hinaus, die diesen Begriff auf rasch steigende Aktienkurse, insbesondere an der *Nasdaq* oder am

Neuen Markt, reduziert. Vielmehr wird zum einen auf die außergewöhnlichen Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmendaten hingewiesen, wobei insbesondere die Rückführung der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig niedrigen Inflationsraten und hohen Produktivitätssteigerungen betont wird. Zum anderen wird die Relevanz des Zusammenspiels von Technologie, Unternehmensverhalten und Wirtschaftspolitik hervorgehoben. Technologische Innovationen schaffen zwar die Voraussetzungen für eine höhere Effizienz von Produktionsprozessen. Die Ausschöpfung dieses Potentials erfordert zusätzlich jedoch die Diffusion und Adoption neuer Technologien. In diesem Zusammenhang kommt sowohl dem unternehmerischen Verhalten als auch der Wirtschaftspolitik eine große Bedeutung zu. Beides kann die Umsetzung technologischer Neuerungen beschleunigen oder abbremsen.

Die vom CEA vorgeschlagene begriffliche Klärung erfährt durch eine weitere empirische Beobachtung Unterstützung. Trotz der in vielen Belangen erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre darf nicht übersehen werden, daß in den USA nicht erst seit dieser Zeit umfangreiche Investitionen in IKT erfolgten, während das Produktivitätswachstum nicht zunahm. Robert Solow traf deshalb 1987 die Aussage, „you can see the computer age everywhere but in the productivity statistics.“³ Das Solow-Paradoxon stand in der Folgezeit für den scheinbaren Widerspruch zwischen der zunehmenden Investitionstätigkeit bei IKT einerseits und dem geringen Produktivitätswachstum andererseits.

Für Deutschland ist es von besonderem Interesse, welche Erfahrungen innerhalb der USA bei der Einführung von IKT gemacht wurden und welche wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten sich ergeben. In den folgenden Abschnitten wird deshalb zuerst ein Überblick über die generelle wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der USA und der Bundesrepublik Deutschland in den 1990er Jahren gegeben. Im Anschluß daran wird auf die zentralen Determinanten der US-amerikanischen Produktivitätsentwicklung in den 1990er Jahren eingegangen und werden eventuelle Schlußfolgerungen für die aktuelle bzw. zu erwartende Situation in Deutschland diskutiert. Abschließend werden wirtschaftspolitische Implikationen angesprochen.

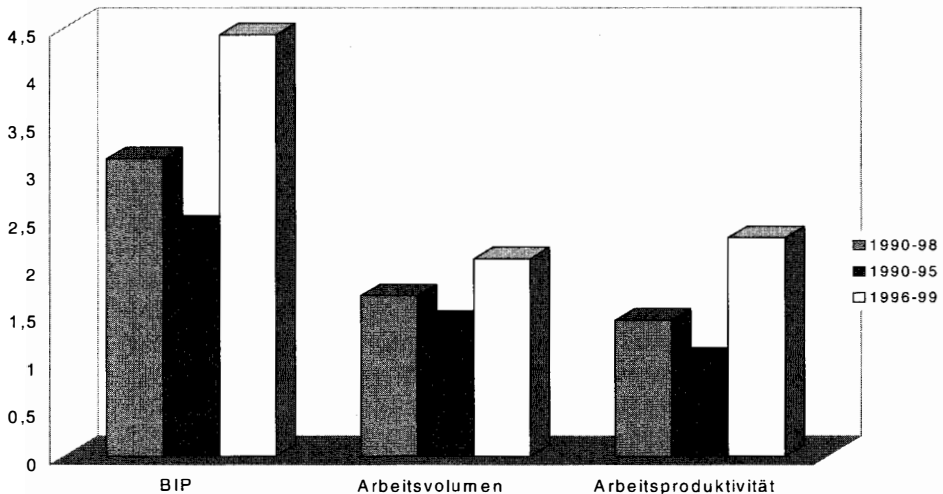
2. *Golden Age* versus Tristesse: Die wirtschaftliche Entwicklung in den USA und der Bundesrepublik Deutschland in den 1990er Jahren

Die wirtschaftliche Situation in den USA und in Deutschland hat sich in den 1990er Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. Während die US-amerikanische Ökonomie ein außerordentlich erfolgreiches Jahrzehnt durchlebte, hatte die deutsche Volkswirtschaft mit den Folgen der Einigung zu kämpfen. Insbesondere auf dem Arbeitsmarkt haben sich hieraus große Unterschiede ergeben.

Nachdem die USA lange Jahre mit verhaltenem Wirtschafts- und Produktivitätswachstum durchlebt hatten, konnten sie ab dem Jahr 1991 eine

Aufschwungphase realisieren, die mit fast zehn Jahren Dauer den längsten Konjunkturaufschwung der Vereinigten Staaten darstellt und auch als eine Phase des „goldenen Zeitalters“ bezeichnet wird.⁴ Aufgrund eines langsameren Wachstums des Arbeitskräftepotentials konnte die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts bis Ende 1999 jedoch nicht die Niveaus früherer Aufschwünge erreichen.⁵ Bei den Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität hat sich dagegen nach der Revision der Volkseinkommensdaten im Oktober 1999 und der darauf aufbauenden Revision der Produktivitätskennzahlen durch das Bureau of Labor Statistics (BLS) im November desselben Jahres seit Mitte der 1980er Jahre eine Tendenz zu leicht ansteigenden Werten abgezeichnet. Besonders seit 1996 wurde das Wirtschaftswachstum maßgeblich durch Produktivitätszuwächse gestützt.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt, Arbeitsproduktivität und Arbeitsvolumen in den USA 1990-1999 – Wachstumsraten in %



Quelle: Gust, Marquez (2000).

Dieser Wirtschaftsaufschwung resultierte in einer sinkenden Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote fiel auf das niedrigste Niveau seit 30 Jahren und erreichte gegen Ende 2000 mit ca. 4 vH einen Wert, der deutlich unter jenem (6 vH) liegt, der lange Zeit als „natürliche“ bzw. inflationsstabile Arbeitslosenquote angenommen wurde. Diese Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gingen nicht mit beschleunigter Inflation einher, sondern es kam zu einer Phase stabiler, sogar tendenziell fallender Inflationsraten. Bei Gültigkeit der traditionellen Phillipskurven-Relation hätte eine solch niedrige Arbeitslosenquote von wesentlich höheren Preisniveausteigerungen begleitet werden müssen.⁶

Es ist nun genau diese beeindruckende wirtschaftliche Entwicklung, die vom CEA mit dem Begriff der *New Economy* in Verbindung gebracht wird. Insbesondere den hohen Zuwächsen bei der Arbeitsproduktivität wird in diesem Zusammenhang eine herausragende Rolle zugewiesen. So betont z.B. der CEA, daß es sich um eine neue Wachstumsära handeln kann, die durch einen steileren langfristigen Wachstumspfad gekennzeichnet ist. Nach dieser Auffassung haben IKT durch eine Senkung der Transaktionskosten, wegen der Existenz steigender Skalenerträge und positiver Netzwerk- und Rückkopplungseffekte die Angebotsbedingungen in den USA dauerhaft verbessert und damit wesentlich zum Produktivitätsanstieg beigetragen und somit den Konflikt zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit entspannt. Das Niveau der langfristigen inflationsstabilen Arbeitslosenquote sei gesenkt worden, da steigende Produktivitätsniveaus mögliche Angebotsengpässe auf dem Arbeitsmarkt überwinden. Konsequenterweise kann die Notenbank eine weniger restriktive Geldpolitik verfolgen. Letzteres kommt insbesondere der Investitionstätigkeit zugute und gibt folglich einen weiteren positiven Impuls für Produktivität und Wachstum.⁷

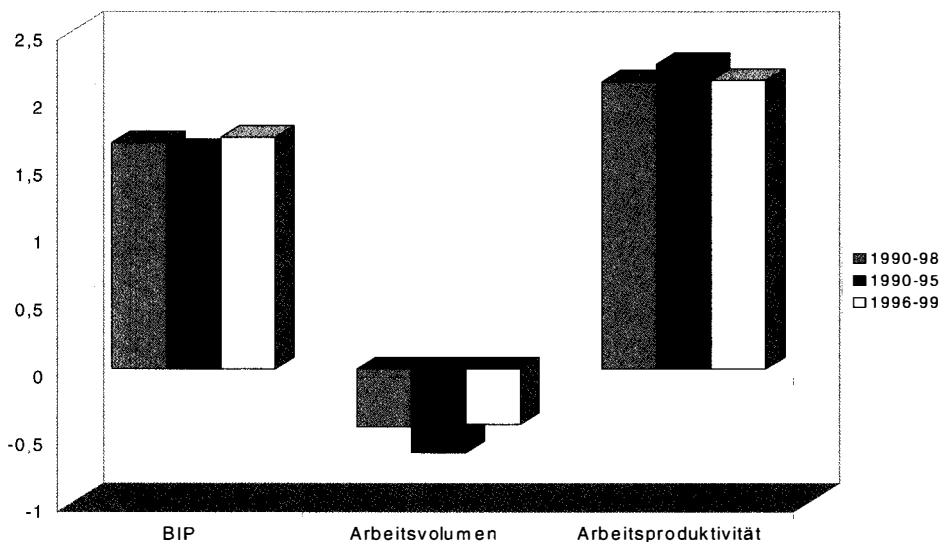
Dieser Position muß jedoch entgegnet werden, daß Produktivitätswachstum zu einem großen Teil durch Kapazitätsanpassungsprozesse bedingt sein kann, wie sie z.B. im Okunschen Gesetz zum Ausdruck kommt. Im allgemeinen bestehen keine Zweifel daran, daß ein Teil der aktuellen Produktivitätszuwächse in den USA zyklischer Natur ist. Darüber hinaus muß beachtet werden, daß entsprechend dem Verdoorn-Zusammenhang Produktionswachstum auch Produktivitätswachstum induziert.⁸ Die hohen Produktivitätssteigerungsraten der letzten Jahre können deshalb mittel- bis langfristig einen negativen Einfluß auf die Beschäftigung haben. Die positive Arbeitsmarktentwicklung in den USA dürfte auch zu einem beträchtlichen Teil auf die gute Wirtschaftslage zurückzuführen sein, weshalb infolge der aktuellen konjunkturellen Abkühlung die Arbeitslosenquote in den USA wieder ansteigen kann.⁹

Betrachtet man im Gegensatz hierzu die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, ergibt sich ein ganz anderes Bild für die 1990er Jahre. Die deutsche Volkswirtschaft durchlebte im Jahr 1992/93 eine tiefe Rezession, die der durch die Vereinigung bedingten deutschen Sonderkonjunktur aus den Jahren 1990 und 1991 folgte. Es gelang im Anschluß daran nur eine schleppende Erholung. Seit 1992 blieb das Wirtschaftswachstum deutlich hinter dem des Durchschnitts der übrigen EU-Länder zurück. Das durchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts lag lange Zeit unterhalb des US-amerikanischen Niveaus. Auch die bis 1998 gegenüber den Vereinigten Staaten höheren Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität legen nur auf den ersten Blick nahe, daß es in Deutschland zu einer durch neue Technologien getragenen stärkeren wirtschaftlichen Dynamik gekommen ist. Der Grund für die positive Entwicklung der Arbeitsproduktivität ist vielmehr im Abbau von Arbeitsplätzen in weniger produktiven Sektoren zu finden.¹⁰ Die Qualität des Produktivitätswachstums ist somit eine deutlich andere als in den USA. Bislang kann keine Trendwende zu langfristig steigenden Zu-

wachsraten der Produktivität festgestellt werden, was deutliche Unterschiede zwischen den USA und Deutschland im Hinblick auf längerfristige, strukturelle Aspekte nahelegt.¹¹ Von großer Bedeutung sind hierbei mit Sicherheit die Konsequenzen der Vereinigung. Der hohe Investitionsbedarf in den neuen Bundesländern schränkt die Möglichkeiten, in neue Technologien zu investieren, im Vergleich zu anderen Industrienationen ein.

Aus dieser Entwicklung resultierte auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt für alle Jahre des Betrachtungszeitraums ein sehr hohes Niveau der Arbeitslosigkeit, das sich auf gesamtdeutscher Ebene seit 1996 in zweifeligen Arbeitslosenquoten niederschlägt. Auch die revidierten Prognosen für das Jahr 2001 bzw. 2002 lassen keine Besserung erwarten.

Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt, Arbeitsproduktivität und Arbeitsvolumen in Deutschland 1990-1999 (Wachstumsraten in %)



Quelle: Gust, Marquez (2000).

Für die bundesdeutsche Situation ist es nun von Bedeutung, inwieweit die US-amerikanischen Erfahrungen Schlußfolgerungen für die Verbesserung der eigenen Situation zulassen. Hierzu wird im folgenden auf die Frage, welche Rolle die neuen IKT für das Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum in den USA gespielt haben, genauer eingegangen, und es werden mögliche Lehren für Deutschland diskutiert.

3. Ursachen der Produktivitätsbeschleunigung in den USA in den Jahren 1996-2000

Mit dem hohen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum in den USA seit Mitte der 1990er Jahre und der eher enttäuschenden Wirtschaftsentwicklung in Deutschland seit dem Wiedervereinigungsboom ist der Konvergenzprozeß zwischen beiden Ländern zum Stillstand gekommen. Seither wachsen die USA als das Land mit dem höchsten Einkommensniveau entgegen allen Erwartungen wieder rascher, der Vorsprung im Wohlstand bzw. Pro-Kopf-Einkommen der USA wird damit größer. Vor diesem Hintergrund ist es das erklärte Ziel in Deutschland, in den nächsten Jahren wieder eine deutliche Beschleunigung im Wachstumsprozeß zu erzielen, nicht zuletzt auch, um die immer noch hohe Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Hohes Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung ohne ausgeprägte Beschleunigung der Inflation waren in den USA jedoch nur möglich, weil sich das durchschnittliche jährliche Produktivitätswachstum zwischen der ersten und der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um mehr als einen Prozentpunkt beschleunigt hat. Daß dies im Unterschied zu früheren Expansionsphasen erst in der Spätphase des Konjunkturzyklus stattfand und so die Produktivitätsentwicklung wieder zu einer tragenden Stütze des US-Wirtschaftswachstums wurde, war von kaum jemanden erwartet worden. Vertreter der *New Economy*-These sehen hierin sogar den Beginn eines neuen „goldenen Zeitalters“, mit einem auch längerfristig steileren Potentialwachstumspfad, der auf eine permanente Verbesserung der Angebotsbedingungen der US-Wirtschaft basiere.¹ Trotz aller Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in den USA scheint es Allgemeingut zu sein, daß die zentrale Ursache der außerordentlich günstigen makroökonomischen Entwicklung in den USA in den letzten Jahren in der zunehmend wichtigeren Bedeutung und Anwendung der neuen IKT liegt. In jüngerer Zeit haben sich daher eine Reihe von Autoren der Frage gewidmet, welche Rolle die neuen IKT im Rahmen des Wachstumsprozesses der USA tatsächlich spielen. Die nachfolgende Tabelle 1 faßt die Ergebnisse einiger dieser empirischen Untersuchungen zusammen.

Die verschiedenen Studien bestätigen die allgemeine Auffassung, daß die neuen IKT einen wesentlichen Beitrag zur Produktivitäts- und Wachstumsbeschleunigung in den USA in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre geleistet haben. Eine nicht zu unterschätzende Rolle hat dabei der IKT-Sektor selbst (insbesondere die Computer- und Halbleiterindustrie) gespielt. Trotz seiner geringen Größe – im Jahr 2000 lag sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den USA bei rund 8,3 vH¹³ – gingen von ihm ab Mitte der 1990er Jahre wesentliche Beiträge zum Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum aus.¹⁴ Dies läßt sich auf den außerordentlich rasanten technischen Fortschritt in diesem Bereich zurückführen, der sich im Laufe der 1990er Jahre infolge weiter ansteigender F&E-Ausgaben sowie aufgrund eines immer stärkeren internationalen Wettbewerbs sogar noch beschleunigt haben dürfte. Bereits seit den 1960er Jahren hat sich gemäß „*Moore's Law*“ die Leistungsfähig-

Tabelle 1: IKT-Beitrag zum Produktivitätswachstum – Ergebnisse verschiedener Studien

	Jorgenson & Stiroh 1990-95/ 1995-98	Oliner & Sichel 1990-95/ 1995-99	Whelan 1974-95/ 1996-98	CEA 1973-95/ 1995-99	US Congr. Budget Office 1974-99/ 1996-99	Gordon 1972-95/ 1995-99
Beschleunigung der Arbeitsproduktivität (in Prozentpunkten)	0,9	1,0	1,0	1,5	1,1	1,3
<i>Beiträge:</i>						
Kapitalintensivierung	0,3	0,5	k.A.	0,5	0,4	0,3
Informations-technologie	0,2	0,5	0,5	k.A.	0,4	k.A.
andere Kapitalgüter	0,1	0,0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Arbeitsqualität	-0,1	-0,1	k.A.	0,1	k.A.	0,1
totale Faktorproduktivität	0,7	0,7	k.A.	0,9	k.A.	0,3
IT-Produktion	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
andere Branchen	0,5	0,4	k.A.	0,7	k.A.	0,0
anderweitige Faktoren	k.A.	k.A.	0,3	k.A.	k.A.	0,6

Quelle: Europäische Kommission (2000c).

keit eines Computerchips alle 18 bis 24 Monate verdoppelt. Berücksichtigt man diese enormen Leistungssteigerungen sowie die Tatsache, daß die Produktion vieler IKT-Güter durch stark steigende Skalenerträge gekennzeichnet ist,¹⁵ dann konnten viele IKT-Unternehmen in den zurückliegenden Jahren erhebliche Effizienzgewinne erzielen, was sich in einem sprunghaften Anstieg der totalen Faktorproduktivität im IKT-Sektor zeigte.¹⁶

Die Produktivitätsbeschleunigung läßt sich des weiteren zu einem wesentlichen Teil auf die zunehmende Akkumulation und Nutzung der IKT-Kapitalgüter in den Anwendersektoren zurückführen, wobei hier der technische Fortschritt im IKT-Sektor eine zentrale Rolle gespielt haben dürfte. Die enormen Leistungssteigerungen von Computern und Mikrochips haben sich nicht erst seit den 1990er Jahren in rasant fallenden Preisen der Computerhardware und deren Komponenten niedergeschlagen. Waren diese in den Jahren von 1974 bis 1995 bereits um jährlich rund 15 vH gefallen, hat sich der Preiserückgang zwischen 1996 und 1999 noch weiter auf knapp 30 vH pro Jahr beschleunigt. Aufgrund dieser Entwicklung ist gerade in den letzten Jahren die Attraktivität, in Computerhardware zu investieren, für viele US-Unternehmen stark gestiegen.¹⁷ In Verbindung mit der zugleich voranschreitenden Liberalisierung und Deregulierung in wichtigen Anwendersektoren der neuen IKT haben sich die IKT-Investitionen im Laufe der

1990er Jahre in den USA signifikant erhöht.¹⁸ Viele Unternehmen haben folglich den teureren Faktor Arbeit durch billigere und leistungsfähigere Computer und andere IKT-Ausrüstungsgüter substituiert und so zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität beigetragen.

Als dritter und umstrittenster Wirkungskanal gelten die positiven Netzwerk- und *Spillover*-Effekte der neuen IKT. Mit ihrer zunehmenden Verbreitung war und ist die Vorstellung verbunden, diese würden in den Anwendersektoren aufgrund ihrer Netzwerkeigenschaften zu „investitionsunabhängigen“ Effizienzsteigerungen führen, da der Wert und Nutzen einer Netzwerktechnologie für ein einzelnes Unternehmen steigt, je mehr Unternehmen diese ebenfalls anwenden.¹⁹ Im Zuge des zunehmenden Aufbaus vernetzter Strukturen innerhalb sowie zwischen Unternehmen ergeben sich in vielen Bereichen neue Möglichkeiten, die Wertschöpfungsprozesse effizienter auszugestalten. Als prominentestes Beispiel gilt der Beschaffungsbereich, wo beispielsweise durch die Umstellung der Zuliefererstrukturen auf das Internet (*Supply-Chain-Management*) oder durch die Verringerung der kostenaufwendigen Lagerhaltung im Zuge der Einführung von *Just-in-time*-Liefersystemen in erheblichem Umfang Kosten gespart werden können.²⁰ Allgemein wird auch davon ausgegangen, daß die zunehmende Nutzung der neuen IKT in allen Märkten zu mehr Markttransparenz und einer Verringerung der Markteintrittsbarrieren führt und so den Wettbewerbsdruck für alle Unternehmen erhöht.

Die Verringerung der Such-, Informations- und Transaktionskosten sowie die prognostizierten Netzwerkeffekte müßten sich in einem Anstieg der Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität gerade auch in den Unternehmen und Branchen, welche die neuen IKT intensiv nutzen, niederschlagen. Die aktuellen empirischen Studien liefern für diesen dritten und für die Gültigkeit der New Economy-These wichtigsten Wirkungskanal nur wenig wirklich überzeugende Anhaltspunkte. Zwar kommen einige von ihnen zu dem Ergebnis, daß sich das Wachstum der totalen Faktorproduktivität nicht nur im IKT-Sektor, sondern auch in anderen Bereichen der US-Wirtschaft im Laufe der 1990er Jahre beschleunigt hat. Inwieweit dies aber tatsächlich auf die positiven Wirkungen der neuen IKT und nicht auch auf andere technologische sowie nicht-technologische Faktoren zurückzuführen ist, konnte zumindest bisher aufgrund methodischer Schwierigkeiten und von Meßproblemen – die totale Faktorproduktivität in den Anwendersektoren wird im Rahmen des zumeist zur Anwendung kommenden *Growth-Accounting*-Ansatzes als Residuum ermittelt – nicht eindeutig geklärt werden.

Mit am pessimistischsten sieht Gordon die Bedeutung der neuen IKT. Der Computer und auch das Internet werden sich seiner Meinung nach in ökonomischer Hinsicht nicht als so revolutionär und bedeutsam erweisen, wie viele *New Economy*-Euphoriker heute immer noch meinen.²¹ Vielmehr sei der größte Nutzen der Computertechnologien bereits in den zurückliegenden Jahren erzielt worden. Weitere IKT-Investitionen würden nur noch mit sinkenden Skalenerträgen einhergehen. Aufgrund der knappen Zeit und be-

grenzter finanzieller Mittel der privaten Haushalte würden der PC und das Internet nur andere Formen der Unterhaltung und Informationsbeschaffung substituieren. Ein Großteil der Investitionen in *Websites* und IKT-Infrastruktur sei bloß Mittel im Kampf der Anbieter um Marktanteile und nicht Mittel zur Marktausweitung. So zwingt beispielsweise die Konkurrenz durch Amazon traditionelle Buchhandlungen wie Barnes and Noble ebenfalls im Internet präsent zu sein, um Substitutionsprozesse zu ihren Lasten zu vermeiden. Wegen der damit verbundenen deutlich höheren Kosten einer „*click and mortar*“-Organisation sei der Beitrag des Internets zur Produktivitätssteigerung jedoch deutlich geringer als derjenige zur Erhöhung des Konsumentennutzens. Zudem seien neue Produkte, die auf den IKT basieren und weitere Wachstumsimpulse generieren, nicht zu erwarten. Insgesamt würden die neuen IKT deshalb zu keiner längerfristigen wirtschaftlichen Aufschwungphase ähnlich einem Kondratieff-Zyklus führen. Mit dem nächsten Konjunkturabschwung erwartet Gordon vielmehr einen deutlichen Rückgang in der Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität.

Tatsächlich ist es eine empirisch erhärtete Tatsache, daß die Produktivitätssteigerungsrate einen stark prozyklischen Verlauf aufweist. Da sich die USA zwischen 1991 und 2000 in einer wirtschaftlichen Aufschwungphase befanden, erscheint es vielen Beobachtern gerechtfertigt, einen Teil der Produktivitätsbeschleunigung auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen. Gordon vertritt beispielsweise die Auffassung, daß rund 0,6 vH-Punkte des nach 1995 zu beobachtenden höheren gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums allein auf dem Einfluß des Konjunkturzyklus und nicht auf strukturellen Veränderungen in den Angebotsbedingungen der Wirtschaft basieren. Den Beitrag der zyklischen Komponente genauer zu quantifizieren, stellt jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine kaum zu lösende Aufgabe dar, da der Konjunkturzyklus zumindest bisher immer noch nicht abgeschlossen erscheint. Gordons spezifisches Vorgehen bei der Herausrechnung des konjunkturellen Einflusses auf die Produktivitätsdaten ist daher eher willkürlich und somit auch nicht frei von Kritik.²² So schätzt beispielsweise der CEA den Beitrag der zyklischen Komponente zum Produktivitätswachstum in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nur auf 0,04 Prozentpunkte, den Beitrag struktureller Faktoren dagegen auf knapp 1,6 Prozentpunkte.²³ Dies begründet er insbesondere damit, daß die Produktivitätsbeschleunigung recht spät – lange nach der Rezession von 1990/1991 – zu einem Zeitpunkt stattgefunden hat, zu dem die Wirtschaft bereits eine hohe Auslastung der Produktionsfaktoren aufwies.²⁴

Neben dem Problem der Bereinigung der Datenreihen um den konjunkturellen Einfluß mögen auch Meßprobleme sowie Zeitverzögerungen als Erklärung für das Ausbleiben eines meßbaren Anstiegs im Produktivitätswachstum in einigen IKT-intensiven Branchen und Unternehmen herhalten.²⁵ Mit am stärksten haben viele Dienstleistungsunternehmen in die neuen IKT investiert²⁶ – rund 70 vH aller IKT-Produkte werden an den Groß- und Einzelhandel, das Finanz- und Versicherungsgewerbe und den Telekom-

munikationssektor verkauft.²⁷ Gerade die FIRE-Branchen (*finance, insurance, real estate*) lagen aber zumindest bis vor kurzem bei der Produktivitätsentwicklung am weitesten zurück.²⁸ Triplett weist hier darauf hin, daß die Verwendung von fehlerhaften Preisdeflatoren oder auch ein unzureichendes Konzept zur Outputmessung oftmals zu einer Unterschätzung der Wertschöpfung in vielen Unternehmen des Dienstleistungssektors geführt haben.²⁹ Darüber hinaus heben Bosworth und Triplett die Tatsache hervor, daß im Zuge der zunehmenden Nutzung der neuen IKT viele neue Outputformen entstanden sind, die jedoch im Rahmen der konventionellen Meßmethoden nicht richtig erfaßt werden können.³⁰ Diesen Problemen sind in jüngerer Zeit eine Reihe von empirischen Studien auf Unternehmens- und Branchenebene nachgegangen. Sie liefern nunmehr eindeutig positive Ergebnisse hinsichtlich der Effizienz- und Produktivitätswirkungen der neuen IKT. Auch in Dienstleistungsunternehmen lassen sich immer häufiger überdurchschnittliche Effizienzsteigerungen beobachten. Die Produktivitätseffekte scheinen davon abzuhängen, wie die neuen IKT-Ausrüstungsgüter mit weiterem Sach- und Humankapital kombiniert werden. So konnten ihren Ausführungen zufolge Unternehmen, die bis in jüngerer Zeit beträchtlich in die neuen IKT investiert haben, in den letzten Jahren signifikante Produktivitätsgewinne erzielen, wenn sie deren Implementierung mit einer raschen Unternehmensrestrukturierung und auch mit Investitionen in das Humankapital der Mitarbeiter verbunden haben. Insbesondere eine stärker dezentrale Unternehmensorganisation sowie höherqualifizierte Arbeitskräfte scheinen somit wichtige komplementäre, intangible Produktionsfaktoren darzustellen, ohne die das wahre Potential der neuen IKT nicht genutzt werden kann.³¹ Insgesamt scheint der positive Einfluß der IKT auf die Produktivitätsentwicklung von Unternehmen im Laufe der Zeit zugenommen zu haben, was ebenfalls darauf hindeutet, daß zunächst umfangreiche Umstrukturierungen notwendig waren.³²

Gleiches dürfte auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gelten.³³ Gerade die branchenübergreifende Diffusion der neuen IKT erfordert erhebliche Zeit und Kosten. Gordons Kritik, die neuen IKT wären keine Basisinnovation, muß vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen als voreilig gelten, da sich auch in früheren industriellen Revolutionen die positiven Wirkungen neuer Basistechnologien zunächst nur auf einige wenige Sektoren konzentrierten und erst allmählich auf andere Wirtschaftszweige übergriffen. Gordon unterschätzt möglicherweise auch die Bedeutung weiterer wichtiger neuer Technologien wie beispielsweise die Bio- und Gentechnologie oder die Mobilfunktechnologie. Diese wären ohne günstige und leistungsstarke digitale Informationsverarbeitungskapazitäten nicht möglich gewesen. Sie können daher durchaus als Folgeinnovationen der neuen IKT angesehen werden, deren schwarmweises Auftreten in Zukunft ein hohes Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum erwarten lassen.

Obwohl eine zunehmende Anzahl an Studien Belege dafür liefert, daß die Verbreitung und Anwendung der neuen IKT nun auch in Unternehmen außerhalb des IKT-Sektors zu Effizienzgewinnen geführt hat,³⁴ bleibt doch zum

gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch offen, ob es sich hierbei tatsächlich um erste Anzeichen längerfristig wirkender Netzwerk- und *Spillover*-Effekte oder doch nur um einmalige Produktivitätsgewinne handelt. Gerade die aus dem Internet und der zunehmenden Vernetzung zu erwartenden Produktivitätseffekte scheinen nicht zuletzt aufgrund des noch jungen Alters dieser Technologie noch nicht realisiert worden zu sein. Die OECD erwartet z.B. erst in den nächsten Jahren signifikante Kosteneinsparungen und Produktivitätssteigerungen von bis zu 30 vH im Zuge der zunehmenden Anwendung des Internets.³⁵

Die beeindruckende wirtschaftliche Dynamik in den USA in den zurückliegenden Jahren scheint vielmehr neben dem rasanten technischen Fortschritt im IKT-Sektor zu einem Großteil auf dem IKT-Investitionsboom zu basieren. Dessen Beitrag dürfte sich aber wieder verringern, sollte sich die Geschwindigkeit des technischen Fortschritts im Bereich der neuen IKT verlangsamen; die Bereitschaft der US-amerikanischen Unternehmen, in neue IKT-Kapitalgüter zu investieren, zurückgehen; oder Netzwerk- und *Spillover*-Effekte auch in Zukunft nicht stärker zum Tragen kommen. Gerade Kritiker der *New Economy*-These weisen dabei immer wieder zu Recht darauf hin, daß der rasante IKT-Kapitalintensivierungsprozeß der letzten Jahre zu einem wesentlichen Teil auf zwar positive, aber nur kurzfristig wirkende Angebotsschocks zurückgeführt werden kann. Hierbei wird insbesondere auf die im Vergleich zu anderen OECD-Staaten expansive Zinspolitik der US-amerikanischen Notenbank, auf den rasanten Anstieg der Aktienkurse und des Vermögens im Zuge der *New Economy*-Euphorie sowie auf den markanten Rückgang der Sparquote der privaten Haushalte verwiesen. Tatsächlich dürften sich all diese Faktoren positiv auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen ausgewirkt und entscheidend zum IKT-Investitionsboom beigetragen haben. Die Verschlechterung der makroökonomischen Rahmenbedingungen im Laufe des Jahres 2000 hat denn auch gegen Ende des Jahres in den USA zum Wachstumseinbruch geführt. Als Folge hiervon hat sich die IKT-Investitionsbereitschaft US-amerikanischer Unternehmen stark reduziert. Insbesondere der *High-Tech*-Sektor scheint immer mehr auf IKT- und andere Investitionen zu verzichten, um erst einmal den gewaltigen Kapitalstock zu verdauen, der sich in den zurückliegenden Jahren aufgebaut hat. Dies mag zugleich auch negative Folgen für die technologische Dynamik im IKT-Sektor haben.

Damit bleibt fraglich, ob die hohen Produktivitätssteigerungsraten der Jahre 1996 bis 2000 nur ein temporäres, zyklisches Phänomen, die Aufschwungphase einer fünften langen Kondratieff-Welle oder gar den Beginn eines neuen, auch längerfristig steileren Wachstumspfad widerspiegeln. Aufgrund des noch recht kurzen Beobachtungszeitraums, aber auch aufgrund der weiterhin bestehenden statistischen Meß- und Erfassungsprobleme,³⁶ scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher Zurückhaltung angebracht. Aus deutscher Sicht bleibt dennoch festzuhalten, daß bereits eine Art *New Economy*-Effekt, insbesondere in Gestalt einer längeren Pha-

se mit höherem Wirtschaftswachstum, wie er sich in den letzten Jahren in den USA gezeigt hat, wünschenswert wäre.

4. Die Diskussion um das Solowsche Produktivitätsparadoxon in den USA

Trotz aller *New Economy*-Euphorie darf nicht übersehen werden, daß sich die Produktivitätsentwicklung in den USA lange Zeit nicht so darstellte, wie dies vor dem Hintergrund der seit den 1970er Jahren scheinbar stattfindenden *High-Tech*-Revolution allgemein erwartet worden war. Das Produktivitätswachstum erwies sich vielmehr bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre hinein als außerordentlich träge: Die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität im Unternehmenssektor (ohne Landwirtschaft) lag in den Jahren zwischen 1973 und 1995 nur bei rund 1,4 vH, die der totalen Faktorproduktivität sogar nur bei 0,35 vH.³⁷ Ähnlich wie in Deutschland in den 1990er Jahren hatte man in den USA in den 1980er Jahren erwartet, daß der zunehmende Einsatz der neuen Technologien zu einer spürbaren Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstums führen würde.³⁸ Der in den Unternehmen sichtbare Einsatz von Computern und deren Zubehör – zwischen 1980 und 1994 investierten US-amerikanische Unternehmen rund 630 Milliarden inflationsbereinigte Dollar in IKT-Kapitalgüter³⁹ – schlug sich in den offiziellen Produktivitätsstatistiken jedoch nicht nieder.⁴⁰ Zwar kamen einige empirische Studien zu dem Ergebnis, daß einzelne Unternehmen oder auch einzelne Branchen mit Hilfe von IKT-Investitionen ihre Effizienz steigern konnten.⁴¹ Diesen standen jedoch zeitgleich etliche andere Studien gegenüber, die anhand einzelwirtschaftlicher Daten keinen oder gar einen negativen Zusammenhang zwischen der IKT-Investitionstätigkeit und der Produktivitätsentwicklung herausfanden.⁴² Insbesondere viele Dienstleistungsbranchen, allen voran Unternehmen aus den erwähnten FIRE-Branchen, die mit am intensivsten in die neuen IKT investiert hatten, wiesen keine Produktivitätsbeschleunigung auf.

Gänzlich unberührt von dieser kontroversen Diskussion blieb das Produktivitätsrätsel auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bestehen. Die allgemeine Situation widersprach damit auch den Aussagen der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie sowie der Neuen Wachstumstheorie, die zusammen die besondere Bedeutung des technischen Fortschritts sowie der Investitionen als dessen Ursache und Träger für die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung betonten.⁴³ Viele Güter aus dem Bereich der neuen IKT sind zudem durch positive Externalitäten gekennzeichnet, wie sie gerade in der Neuen Wachstumstheorie diskutiert werden. Eine Reihe von Ökonomen hatten sich deshalb zum Ziel gesetzt, diesem als Solowsches Produktivitätsparadoxon bekannt gewordenen Phänomen genauer nachzugehen. Im Zentrum stand der Versuch zu klären, worin die Ursachen für die deutliche Lücke zwischen den neuen, nach allgemeiner Auffassung gar revolutionären technologischen Möglichkeiten und dem nur langsamen Produktivitätsfortschritt liegen könnten.⁴⁴

Für das Ausbleiben höherer Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktivität wurden von vielen Ökonomen zunächst statistische Erfassungs- und Meßfehler verantwortlich gemacht. Die bei der Erstellung der Preis-, Produktions- und Produktivitätsstatistiken zur Anwendung kommenden Methoden würden immer weniger den Anforderungen der zunehmend komplexer werdenden Wirtschaftsrealität genügen. Insbesondere Qualitätsveränderungen,⁴⁵ aber auch die zunehmende Produktvielfalt,⁴⁶ würden im Rahmen der traditionellen Meßmethoden nicht oder allenfalls nur unzureichend und oftmals mit erheblicher Zeitverzögerung statistisch erfasst.⁴⁷ Dies habe zur Folge, daß bei vielen neuen Gütern die Preiskomponente über- und die Mengenkomponekte unterschätzt würde. Die Verwendung von fehlerbehafteten Preisdeflatoren führe deshalb häufig zu einer Unterschätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts.⁴⁸ Der Dienstleistungssektor wäre dabei besonders von statistischen Erfassungs- und Meßproblemen betroffen.⁴⁹ Insbesondere hier würden viele konzeptionelle Unzulänglichkeiten zu einer fehlerhaften Bestimmung der Input- und Outputgrößen führen und damit die Produktivitätsentwicklung zumeist nach unten verzerren. Da der Dienstleistungssektor im Laufe der letzten Jahrzehnte im Zuge des strukturellen Wandels hin zur Dienstleistungsgesellschaft an ökonomischem Gewicht hinzugewonnen hat, sei zudem derjenige Teil der ökonomischen Daten, der nur schlecht gemessen werden kann, im Zunehmen begriffen.⁵⁰ Insgesamt würden die offiziellen Produktivitätsstatistiken demnach nur ein Problem vortäuschen, wo in Wahrheit gar keines vorliegen würde.⁵¹

Zahlreiche empirische Studien, die sich mit dieser Behauptung näher beschäftigt haben, stellten fest, daß sich die Fehlerrate im Rahmen der Output- und Produktivitätsmessung nicht zuletzt infolge des zunehmenden Einflusses der neuen IKT im Laufe der Zeit erhöht hat. Die daraus resultierenden statistischen Verzerrungen könnten jedoch maximal nur ein Drittel bzw. 0,5 vH-Punkte des seit den 1970er Jahren zu beobachtenden Rückgangs des Produktivitätswachstums und folglich auch nur einen Teil des Solow'schen Produktivitätsparadoxons erklären.⁵² Letzteres schien demnach nicht nur eine reine statistische Illusion, sondern zumindest zum Teil tatsächlich auch ein reales Phänomen zu sein.⁵³

Zu einem zweiten Erklärungsansatz lassen sich all diejenigen Argumente zusammenfassen, die darauf hinwiesen, die neuen Computertechnologien würden auf längere Sicht nicht zu nennenswerten Produktivitätsfortschritten beitragen.⁵⁴ Die immensen IKT-Investitionen seien nicht selten auf Basis falscher und weit übertriebener Erwartungen und ohne fundierte Investitionsrechnungen getätigt worden. Viele Unternehmensmanager hätten Investitionen in die neuen IKT oftmals nur als „öffentlichkeitswirksame Zwangsmaßnahmen“ oder als „strategische Entscheidung“ betrachtet und sich, zumal sie bei Fehlentscheidungen nicht mit Sanktionen zu rechnen hatten, keine genaueren Gedanken über deren tatsächlichen ökonomischen Nutzen gemacht. Dies hätte in vielen Fällen – begünstigt durch den rasanten Preisverfall – zu einer Überdimensionierung von IKT-Systemen

geführt.⁵⁵ Kapitalgüter erreichen nämlich nur dann das Maximum ihrer Produktivkraft, wenn sie voll ausgelastet sind.⁵⁶ Aber selbst bei durchgängiger Nutzung könnten die neuen IKT nur wenig zum Produktivitätswachstum beitragen, da sie oftmals auch in Arbeitsbereichen zur Anwendung kommen würden, wo ihre Grenzproduktivität sehr niedrig ist.⁵⁷

In diesem Zusammenhang wurde immer wieder auch darauf hingewiesen, daß sich das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum als Aggregat aus den einzelwirtschaftlichen Produktivitätskennzahlen ergibt. Ein einzelnes Unternehmen mag mit Hilfe von IKT-Investitionen seine Effizienz verbessern, dies möglicherweise jedoch nur zu Lasten anderer Unternehmen. Insbesondere bei konstantem Marktvolumen geht die IKT-bedingte Verbesserung der Wettbewerbs- und Gewinnsituation eines einzelnen Unternehmens automatisch mit einer Verschlechterung der Wettbewerbs- und Gewinnsituation bei anderen Unternehmen der Branche einher. Kann der Vorsprung des führenden Unternehmens aufgrund niedriger technischer Markteintrittsbarrieren von den Konkurrenten relativ einfach aufgeholt werden, kann unter Berücksichtigung der von allen aufzuwendenden IT-Investitionskosten die gesamtwirtschaftliche Produktivität sogar sinken. Zu dauerhaften Produktivitätssteigerungen kommt es auf aggregierter Ebene dagegen nur dann, wenn möglichst viele Unternehmen einer Branche die Vorteile der neuen Technologie gemeinsam nutzen und so eine Kostendegression erzielen können, oder aber wenn der Einsatz der neuen Technologie mit einer Ausweitung des relevanten Marktes einhergeht. Entscheidend für die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung ist demnach die Art der durch die neuen IKT entstehenden Wettbewerbsvorteile. Brynjolfsson und Hitt kamen in einer Studie Anfang der 1990er Jahre jedoch zu dem Ergebnis, daß bis dahin der Großteil der IKT-Anwendungen auf die Erlangung kurzfristiger Wettbewerbsvorteile und damit nur auf eine reine Redistribution der (Produktivitäts-)Gewinne zielte.⁵⁸

Ein weiterer wichtiger Beitrag zur Klärung des Produktivitätsparadoxons wurde von einer Reihe von Ökonomen geliefert, die darauf hinwiesen, daß der über Jahre hinweg aufgebaute IKT-Kapitalstock auch Anfang der 1990er Jahre im Vergleich zum gesamten Sachkapitalstock der US-Wirtschaft noch immer von recht geringer Größe war und allein schon deshalb nur einen geringen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum leisten konnte.⁵⁹ Da sich im Rahmen des in den empirischen Studien zumeist zur Anwendung kommenden neoklassischen *Growth-Accounting*-Ansatzes der Beitrag der Computertechnologien zum Wirtschaftswachstum aus dem Produkt der Wachstumsrate des Computerkapitalstocks und dessen Einkommensanteil am Volkseinkommen ergibt und letzterer in erster Linie von der relativen Größe des Computerkapitalstocks bestimmt wird, hätten aufgrund des geringen Anteils der Computeranlagen am Volkseinkommen auch weit höhere IT-Investitionsraten nicht zu nennenswert größeren Wachstumsbeiträgen geführt. Auch der Versuch, den Computer-Sachkapitalstock durch Einbeziehung weiterer IKT-Komponenten, wie zum Beispiel der Computersoftware, breiter zu de-

finieren, oder die von einigen Autoren getroffene Annahme, daß der Einsatz von IKT-Kapitalgütern mit positiven externen Erträgen in Form von *Spillover*-Effekten oder *learning-by-doing*-Effekten verbunden sei, was zu überdurchschnittlichen Ertragsraten der IKT-Kapitalgüter führen würde, bewirkte keine signifikanten Veränderungen.⁶⁰ In allen Fällen erwies sich der Anteil der neuen IKT am gesamten Sachkapitalstock schlicht als zu klein, so daß beispielsweise Oliner und Sichel letztlich zu dem Schluß kamen, daß es kein Produktivitätsrätsel geben würde, sondern nur unrealistische, weil viel zu hoch gegriffene Erwartungen.⁶¹

Eine Reihe weiterer Autoren sah temporäre Wirkungsverzögerungen als zentrale Ursache für das Ausbleiben signifikanter Produktivitätseffekte. In Anlehnung an die auf Kondratieff und Schumpeter zurückgehende Theorie langer Wellen⁶² stellen die neuen IKT dieser Sichtweise zufolge eine Basisinnovation dar, die als Querschnittstechnologie alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche durchdringt. Sie bedingt einen tiefgreifenden strukturellen Wandel, in dessen Verlauf sich ein neuer technologischer Stil in der Wirtschaft etabliert. Sie bergen zugleich ein enormes Produktivitätssteigerungspotential in sich und stellen die zentrale Triebfeder langanhaltender wirtschaftlicher Aufschwünge dar. Doch nicht eine Basisinnovation selbst setzt einen langfristigen Wachstumsprozeß in Gang, sondern erst ihre Anwendung und Diffusion im Wirtschaftssystem. Im Zuge dieses Ausbreitungsprozesses gilt es, aufgrund von technologischen und organisatorischen Komplementaritäten und intersektoralen Abhängigkeiten eine ganze Reihe von Anpassungs- und Koordinationsproblemen zu lösen sowie Beharrungskräfte im sozialen und institutionellen Umfeld zu überwinden. Zugleich entscheiden aber auch die mikro- und makroökonomischen Rahmenbedingungen über den konkreten Verlauf des Diffusionsprozesses. Ein wirtschaftlicher Aufschwung setzt sich dabei so lange fort, bis das Potential der Basisinnovation bzw. des jeweils vorherrschenden technologischen Stils zur Steigerung der Produktivität erschöpft ist und aufgrund von Sättigungstendenzen die Investitionsanreize in der Volkswirtschaft erlahmen. Hieran schließt sich eine wirtschaftliche Abschwungphase an, in der wieder neue Basisinnovationen entwickelt werden, die den Keim eines neuerlichen langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs in sich bergen.⁶³ Insgesamt vollzieht sich damit die wirtschaftliche Entwicklung von Industriestaaten in langen Wachstumswellen, die den Vertretern dieser Theorie zufolge jeweils ungefähr ein halbes Jahrhundert andauern.⁶⁴

Die späten 1970er, die 1980er und die frühen 1990er Jahre stellten nach dieser Sichtweise eine technologische Übergangsphase bzw. die „*Traverse*“ von einem alten zu einem neuen techno-ökonomischen Paradigma dar, die einerseits durch das Auslaufen des Entwicklungs- und Wachstumspotentials älterer Basisinnovationen und der Ära der Massenproduktion („*Fordism*“) sowie andererseits durch das erst noch zögerliche Auftreten neuer Basisinnovationen und der Ära der Mikroelektronik und Computernetzwerke gekennzeichnet war. Alle Unternehmen und Branchen mußten zunächst einen längeren Lern- und Anpassungsprozeß durchlaufen und

erste Erfahrungen mit der neuen Basisinnovation, den IKT, sammeln. In der frühen „Konstruktions- und Installationsphase“ des neuen techno-ökonomischen Paradigmas hätten alle Unternehmen mit erheblichen Informationsasymmetrien, vielen Koordinationsproblemen sowie Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren technologischen Entwicklung – aufgrund mangelnder Standardisierung können sich schnell technologische Veränderungen und Neuerungen ergeben, die erst kurz zuvor getätigte Investitionen schnell obsolet erscheinen lassen⁶⁵ – zu kämpfen, so daß anfangs nur wenige Unternehmen mit den neuen IKT experimentierten, was den Diffusionsprozeß weiter verzögert hätte. Die Implementierung der neuen Basisinnovation würde zudem weitere umfangreiche Investitionen in den F&E-Bereich, in die Entwicklung neuer Unternehmensorganisationen und technologiespezifische Infrastrukturen, aber auch in neues komplementäres Humankapital der Arbeitskräfte erfordern. Die anfänglich hohen Lern- und Implementierungskosten der neuen Basisinnovation hätten daher deren Erträge zunächst bei weitem überstiegen, was sich in den offiziellen Statistiken zwangsläufig in einer Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstums niedergeschlagen hätte.⁶⁶ Mittelfristig könne aber im Zuge der Überwindung der vielfältigen Anpassungs- und Koordinationsprobleme, mit der voranschreitenden Diffusion der neuen IKT sowie mit der Realisierung positiver Lerneffekte wieder mit höheren Produktivitäts- und Wachstumsraten gerechnet werden.

Letztlich wurde in der Literatur immer wieder darauf hingewiesen, daß andere Faktoren das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum gedämpft und damit die durchaus vorhandenen produktivitätssteigernden Wirkungen der neuen IKT (über-)kompensiert haben könnten.⁶⁷ Genannt wurden hier beispielsweise die negativen Folgen der beiden Ölpreisschocks, einer restriktiven Geldpolitik und des Verharrungsvermögens von Interessenverbänden⁶⁸ auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen und damit auf die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen, neuen technischen Fortschritt zu generieren und diesen in Form neuer Kapitalgüter in den Produktionsprozess zu implementieren, aber auch eine unzureichende Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand sowie ein allgemein sinkendes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte. Darüber hinaus wurde auch zu bedenken gegeben, daß das in den USA im Vergleich zu anderen westlichen Industriestaaten niedrigere Produktivitätswachstum nur die Kehrseite der günstigen Beschäftigungsentwicklung darstellen würde. Der Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den USA in den 1980er Jahren sei zu einem wesentlichen Teil auf eine Ausweitung haushaltsnaher und wenig produktiver Dienstleistungen zurückzuführen, deren starke Zunahme die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate der Produktivität nach unten gezogen hätte. Dem im Vergleich zu den USA in vielen europäischen Staaten zu beobachtenden „Produktivitätswunder“ stehe demnach das US-amerikanische „Job-Wunder“ gegenüber.⁶⁹

Die Vielzahl an potentiellen Lösungsansätzen zeigt, daß das Solowsche Produktivitätsparadoxon lange Zeit ein komplexes Phänomen darstellte, das

nicht ohne weiteres gelöst werden konnte. Zusammenfassend läßt sich dennoch festhalten, daß die neuen IKT auch in den USA Anfang der 1990er Jahre noch nicht das ökonomische Gewicht hatten, um einen signifikanten Einfluß auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum auszuüben. Zwar hatte die Entwicklung des Computers bereits in den 1940er Jahren begonnen; nach allgemeiner Auffassung hat sich das sogenannte Computer- und Informationszeitalter aber erst im Laufe der 1970er Jahre langsam zu entwickeln begonnen. Auch wurde lange Zeit mit den Potentialen der neuen IKT nicht richtig umgegangen. Computer und computergesteuerte Produktionsprozesse kamen häufig zunächst nur isoliert und punktuell zur Anwendung (PC auf dem Schreibtisch, einzelne CNC-Werkzeuge). Nach allgemeiner Auffassung läßt sich das wahre Produktivitätssteigerungspotential des Computers aber erst im Zuge des Auf- und Ausbaus vernetzter Strukturen und der Anpassung der Unternehmens- und Wirtschaftsstrukturen an den neuen technologischen Stil realisieren.⁷⁰ Dies war aber Anfang der 1990er Jahre noch nicht der Fall. Die Verschmelzung der Informations- mit den modernen Kommunikationstechnologien hat vielmehr erst im Laufe der 1990er Jahre richtig begonnen. Insgesamt ist es deshalb nicht verwunderlich, daß sich die neuen IKT lange Zeit nicht in den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsstatistiken widerspiegeln.

Mit dem Phänomen der *New Economy* in Gestalt höherer Produktivitätssteigerungen scheint zumindest in den USA nach Meinung vieler Beobachter das Solowsche Produktivitätsparadoxon spätestens seit Ende des Jahres 1995 überwunden zu sein.⁷¹ Wiewohl auch diesbezüglich noch viele Fragezeichen bestehen, scheint sich im Gegensatz zu den Entwicklungen in den USA die *New Economy* in Deutschland noch nicht einmal ansatzweise, geschweige denn in der gesamten Breite und Tiefe durchgesetzt zu haben.⁷² Sowohl im Hinblick auf die Höhe als auch bezüglich der Konstanz der Wachstumsraten konnte die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland in den letzten Jahren nicht mit derjenigen in den USA mithalten. Da die neuen IKT in der Vergangenheit auch in deutschen Unternehmen Einzug gehalten haben, stellt sich die Frage, worin die Ursachen für das Ausbleiben eines *New Economy*-Effektes in Deutschland liegen? Ist diese Situation ebenfalls als ein Produktivitätsrätsel zu charakterisieren, das sich nur schwer lösen läßt, oder lassen sich bei genauerem Hinsehen doch plausible Erklärungsansätze finden? Was ist aus den Erfahrungen der USA zu lernen?

5. Wo bleibt die *New Economy* in der Bundesrepublik Deutschland?

Das Fehlen eines meßbaren *New Economy*-Effekts in Deutschland mag zunächst auf statistische Meßfehler und Erfassungsprobleme zurückzuführen sein. Um die rasanten Qualitätsverbesserungen insbesondere im Bereich der neuen IKT- und anderer *High-Tech*-Produkte besser und vollständiger zu erfassen, greift das US-amerikanische Bureau of Labor Sta-

tistics (BLS) seit dem Jahr 1996 nicht mehr auf konventionell ermittelte Preisdeflatoren zurück, sondern es kommt seither der sogenannte „hedonische“ Preisindex zur Anwendung. Bei der Ermittlung dieses Indizes werden dem einzelnen Produkt eine ganze Reihe weiterer, zumeist technischer Merkmale explizit zugewiesen, bei Computern beispielsweise Veränderungen in der Prozessorgeschwindigkeit oder der Speicherkapazität. Im Anschluß daran wird für jede einzelne dieser Computerkomponenten mit Hilfe von Regressionsanalysen ein Preis ermittelt. Der hedonische Preisindex für das gesamte Produkt ergibt sich dann als Durchschnittspreis aus den impliziten Preisen der einzelnen Produktmerkmale. Diese Vorgehensweise hat erhebliche Folgen für das offiziell ausgewiesene Produktivitätswachstum.⁷³ Aufgrund der Deflationierung mit einem negativen Preisindex – die Preise für Computer und dessen Komponenten sind in den US-Statistiken unter Anwendung des hedonischen Preisbereinigungsverfahrens in den 1990er Jahren um rund 80 vH gefallen – erhält die Mengenkompente bei nominalen Outputveränderungen ein überdurchschnittliches Gewicht. Die realen Outputsteigerungen des IKT-Sektors liegen weit über den nominalen Werten. Tatsächlich läßt sich anhand der Produktivitätsstatistik der USA denn auch gerade im Jahr 1996 ein außerordentlich großer Sprung im Wachstum der totalen Faktorproduktivität des IKT-Sektors feststellen. Allgemein hätte man einen weit sanfteren Anstieg erwarten dürfen, da die neuen IKT bereits seit Jahren produziert und genutzt wurden.

In Deutschland werden Qualitätsverbesserungen zwar ebenfalls in den Preisstatistiken berücksichtigt, dies jedoch nach einem anderen, eher konventionellen und weit weniger transparenten Verfahren.⁷⁴ Bis heute weigert sich das Statistische Bundesamt den hedonischen Preisindex anzuwenden. Folglich ergibt sich in den bundesdeutschen Statistiken ein deutlich langsamerer Rückgang der Preise vieler IKT-Produkte. Dies hat unweigerlich Auswirkungen auf das offiziell ausgewiesene reale Investitions- und Wirtschaftswachstum. Die Deutsche Bundesbank kommt z.B. zu dem Ergebnis, daß sich die realen Aufwendungen für IT-Ausrüstungen in Deutschland auf Basis US-amerikanischer Preisbereinigungsverfahren zwischen 1991 und 1999 um jährlich 27,5 vH erhöht hätten, gegenüber nur 6 vH nach nationaler amtlicher Statistik.⁷⁵ Wiewohl die Preisbereinigung mit Hilfe des hedonischen Ansatzes heftig umstritten ist⁷⁶ – fraglich ist, inwieweit die technologische Leistungsfähigkeit von Computern auch ihren tatsächlichen ökonomischen Wert und Nutzen im Wirtschaftssystem widerspiegelt –, muß doch festgestellt werden, daß die weit geringere Berücksichtigung von Qualitätsveränderungen in den neuen IKT- und anderen *High-Tech*-Gütern in den deutschen Statistiken in diesen Bereichen eher zu einer Unterschätzung der Mengenkompente und damit auch der Produktivitätsentwicklung geführt haben dürfte.⁷⁷

Verzerrungen infolge einer unzureichenden Berücksichtigung von Qualitätsveränderungen können den Rückstand Deutschlands im Produktivitätswachstum jedoch nicht vollständig erklären. Da die Produktivitätsbeschleunigung in den USA in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu einem

wesentlichen Teil auf den rasanten technischen Fortschritt im IKT-Sektor sowie auf den IKT-Kapitalintensivierungsprozeß zurückzuführen ist, mag ein genauerer Blick auf diese Bereiche lohnenswert sein. Obwohl statistische Unzulänglichkeiten eine korrekte Datenerfassung erschweren,⁷⁸ scheint doch das allgemeine Bild zuzutreffen, daß Deutschland wie viele andere EU-Staaten sowohl in der Produktion wie auch in der Nutzung der neuen IKT weit hinter den USA zurückliegt. Zwar sind auch in Deutschland der Markt für IKT-Produkte und der Output des IKT-Sektors in den letzten Jahren deutlich schneller gewachsen als das Bruttoinlandsprodukt, in den USA hat sich der IKT-Sektor dennoch weit besser entwickelt, so daß sich der Abstand zwischen Deutschland und den USA in diesem Bereich in den letzten Jahren weiter vergrößert hat.⁷⁹ Deutschland liegt insbesondere in der Produktion von IT-Hardware zurück. Auf diesem Gebiet dominieren große US-amerikanische Unternehmen. Darüber hinaus wurde im Laufe der 1990er Jahre in den USA eine ganze Reihe von kleinen technologiebasierten Unternehmen gegründet, in denen ebenfalls viele Innovationen aus dem Bereich der Informationstechnologien entstehen.⁸⁰ Letztere sind ein ständiger Quell an technologischen Durchbrüchen und Neuerungen und führen so dazu, daß sich die bereits seit längerem existierenden größeren Unternehmen einem ständigen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen. Eine vergleichbare Dynamik an Unternehmensneugründungen hat es dagegen in der Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben, Netzwerk- und Agglomerationsvorteile konnten somit weniger realisiert werden. Der IKT-Sektor hat in Deutschland insgesamt ein weit geringeres ökonomisches Gewicht, so daß er bisher auch weit weniger zum Produktivitätswachstum beitragen konnte.⁸¹ Nachfolgende Tabelle gibt hierzu einen Einblick.⁸²

Tabelle 2: IKT-Sektor (Anteil am BIP)

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-99 Wachstum p.a.
BRD	3,4	3,3	3,6	3,7	3,9	5,1
USA	5,3	5,5	6,1	6,4	6,8	12,9

Quelle: Europäische Kommission (2000c)

Das Ausbleiben eines *New Economy*-Effekts in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich zu einem wesentlichen Teil auch auf eine weit schwächere IKT-Investitionstätigkeit und geringere Nutzung der IKT in den Anwendersektoren zurückführen. Hatten sich die IKT-Investitionen in beiden Volkswirtschaften zwischen 1985 und 1990 noch ähnlich entwickelt, so kam es ab Anfang und nochmals ab Mitte der 1990er Jahre in den USA zu einer weiteren kräftigen Beschleunigung, während die Wachstumsrate der IKT-Investitionen in Deutschland stagnierte.⁸³ Der Rückstand wird an vielen Stellen deutlich. So blieb beispielsweise die jährliche Zuwachsrates der Softwareinvestitionen in Deutschland mit grob geschätzten 8,4 vH im Zeitraum von

1991 bis 1999 weit hinter derjenigen in den USA mit 17,6 vH zurück.⁸⁴ Der Abstand in der Investitionsdynamik bliebe auch dann bestehen, wenn der US-amerikanische Preisdeflator für Softwareinvestitionen in beiden Ländern zur Anwendung kommen würde. Bei den IKT-Ausrüstungsinvestitionen ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Deutsche Bundesbank kommt hier zu dem Ergebnis, daß die Investitionen in EDV-Ausrüstungsgüter in den USA in den Jahren zwischen 1992 und 1999 im Durchschnitt um 40 vH pro Jahr gestiegen sind. Für Deutschland ermittelt sie dagegen nur eine Zuwachsrates von 6 vH bzw. – unter Anwendung des US-amerikanischen Deflators – von 27 vH pro Jahr.⁸⁵ Diese Unterschiede in der IKT-Investitionstätigkeit hatten zur Folge, daß der Anteil der neuen IKT am gesamten Sachkapitalstock in den Vereinigten Staaten bereits im Jahr 1996 bei 7,4 vH lag, in der Bundesrepublik Deutschland dagegen nur bei rund 3,0 vH. Der Abstand dürfte sich in den letzten Jahren weiter vergrößert haben. Wie bereits im Rahmen der Diskussion um das Solowsche Produktivitätsparadoxon festgestellt wurde, ergeben sich hieraus zwangsläufig unterschiedliche Beiträge der IKT zum Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum.⁸⁶ Tatsächlich hätten aufgrund des über Jahre aufgebauten Rückstands selbst gleich hohe Wachstumsraten der IKT-Investitionen ab Mitte der 1990er Jahre in Deutschland nur einen geringeren Beitrag zum Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum generiert.⁸⁷

Die grundlegenden Revisionen im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die in beiden Ländern im Jahr 1999 durchgeführt wurden, dürften sich in Verbindung mit der starken IKT-Investitionsdynamik in den USA besonders positiv auf die Produktivitätsentwicklung ausgewirkt und zum *New Economy*-Phänomen beigetragen haben. Um eine bessere Vergleichbarkeit internationaler Datenreihen sowie eine bessere Beschreibung moderner Volkswirtschaften zu erzielen, wechselte die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1999 ihr VGR-System als EU-Mitgliedsstaat von ESA79 auf ESA95 (European System of National Accounts), die USA von SNA68 auf SNA93 (United Nations System of National Accounts). Von besonderem Interesse ist an dieser Stelle die nunmehr weiter gefaßte Definition des Investitionsbegriffs. Diese umfassen nun auch die Ausgaben des Unternehmenssektors für fremd- und eigenerstellte Software. Zuvor wurden diese nur als Vorleistungen und nicht als Investitionen betrachtet, was vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Computer- und Informationstechnologien immer stärker als problematisch empfunden wurde.⁸⁸ Als Folge dieser VGR-Systemänderung hat sich in beiden Ländern sowohl das Niveau der Unternehmensinvestitionen als auch die Wachstumsrate des Kapitalstocks im Vergleich zur alten VGR erhöht. Da aber die IKT-Investitionen einschließlich der Software in den USA weit stärker als in der Bundesrepublik Deutschland gestiegen sind, dürfte sich diese Umstellung besonders günstig auf die offiziell ausgewiesene Produktivitätsentwicklung in den USA ausgewirkt haben. Dabei gilt es auch zu beachten, daß es den US-amerikanischen Unternehmen erst ab dem Jahr 1996 erlaubt ist, Aufwendungen für Software als Investitionen zu bilanzieren. Nicht zuletzt des-

halb sind die Softwareausgaben seit Mitte der 1990er Jahre in den USA sprunghaft angestiegen.

Daß die *New Economy* in der Bundesrepublik Deutschland nicht jene Bedeutung aufweist wie in den USA, liegt auch daran, daß die neuen IKT im Bereich der privaten Haushalte eine wesentlich geringere Rolle spielen.⁸⁹ So erreichte beispielsweise die Ausstattung der US-Haushalte mit PCs im Jahr 1999 einen Wert von rund 60 vH, in Deutschland hingegen nur 32 vH. Ende der 1990er Jahre benutzten zudem bereits nahezu 40 vH der US-amerikanischen Bevölkerung das Internet, in Deutschland – bei allerdings hohen Zuwachsraten – nur rund 20 vH. Gerade der Rückstand bei der privaten Nutzung von Computern und Internet dürfte aber nicht nur direkt zu geringeren Produktivitätseffekten führen. Möglich und durchaus wahrscheinlich ist, daß die positiven Produktivitätswirkungen der neuen IKT aufgrund der Netzwerkeigenschaften der neuen Technologien zunächst ganz ausbleiben oder sogar negativ sind, solange nicht eine „kritische Masse“ erreicht wird, die es erst erlaubt, die Netzwerk- und *Spillover*-Effekte zu realisieren. Kumulative und positive Rückkopplungseffekte zwischen den IKT-Unternehmen und den Nutzern der neuen Technologien kommen dadurch ebenfalls weit weniger zum Tragen. In den USA scheinen sich dagegen seit Mitte der 1990er Jahre die Nachfrage nach und das Angebot an Dienstleistungen aus dem Internet infolge derartiger Effekte gegenseitig zu verstärken.⁹⁰

Für das Fehlen eines meßbaren *New Economy*-Effekts in Deutschland mögen letztlich auch die unterschiedlichen Positionen der Volkswirtschaften im Konjunkturzyklus mitverantwortlich gewesen sein. Die USA befanden sich nahezu zehn Jahre in einer wirtschaftlichen Aufschwungphase, Deutschland konnte sich dagegen von der Rezession, die auf den Vereinigungsboom folgte, nie richtig erholen. Neben den erheblichen finanziellen Belastungen durch den Aufbauprozess der Neuen Länder kann dies sowohl auf strukturelle Defizite als auch auf einen falschen makroökonomischen *Policy-Mix* zurückgeführt werden. Erst im Jahr 2000 schien sich eine wirtschaftliche Erholung in Deutschland abzuzeichnen. Aber bereits ein Jahr später scheint die zarte Blüte des konjunkturellen Aufschwungs bereits wieder verwelkt zu sein. Der Abstand in der Produktivitätsentwicklung beider Länder dürfte sich in nächster Zeit aus konjunktureller Sicht nur dann etwas verringern, wenn es Deutschland zusammen mit den anderen europäischen Staaten gelingt, nicht allzu stark von der konjunkturellen Abschwächung in den USA erfaßt zu werden.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß sich die im Rahmen der Diskussion um das Solowsche Produktivitätsparadoxon in den USA entwickelten Erklärungsansätze auch auf die gegenwärtige Situation in der Bundesrepublik Deutschland übertragen lassen. Die in Deutschland scheinbar nur sehr schwache Produktivitätsentwicklung läßt sich einerseits auf methodische und konzeptionelle Unzulänglichkeiten in den Statistiken, die im Zusammenhang mit der Preisbereinigungsmethode und mit der Aufspaltung des Produktionswertes des IKT-Sektors stehen, zurückführen. Hier würde sich eine Verbesserung der Methoden, insbesondere eine zeitnähere und weiter

aufgeschlüsselte Erfassung der Daten sowie eine stärkere Berücksichtigung der Qualitätsveränderungen anbieten, um die Produktivitäts- und Wachstumseffekte der IKT besser sichtbar zu machen. Andererseits ist in Deutschland immer noch ein erheblicher Rückstand in der Produktion und Nutzung der neuen IKT zu konstatieren. Die neuen IKT haben hier Ende der 1990er noch nicht das ökonomische Gewicht, um einen signifikanten Beitrag zum Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum zu leisten. Mit einer unterschiedlich raschen Anpassung an die neuen Technologien können die Wachstumsunterschiede zwischen Deutschland und den USA jedoch nur zum Teil erklärt werden. Vielmehr hatten alle wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Akteure in Deutschland in den gesamten 1990er Jahren mit erheblichen mikro- wie makroökonomischen Anpassungs- und Koordinationsproblemen zu kämpfen, die allesamt einer schnelleren Diffusion und Implementierung der neuen IKT im Wege standen. Will Deutschland das unbestreitbar vorhandene Produktivitäts- und Wachstumspotential der neuen IKT umsetzen, dann gilt es, in den nächsten Jahren alle Hindernisse und Widerstände zu beseitigen und die allgemeinen Rahmenbedingungen so auszurichten, daß die effiziente Nutzung der neuen IKT auch hierzulande gelingt. Dann besteht die Chance, in den nächsten Jahren ebenfalls eine Art *New Economy*-Effekt zu realisieren und zumindest eine gewisse Zeit lang einen nicht zuletzt aus arbeitsmarktpolitischen Gründen dringend benötigten steileren Wachstumspfad zu beschreiten.

6. Wirtschaftspolitische Implikationen

Die Analyse der US-amerikanischen Erfahrungen in den 1990er Jahren und der Vergleich mit der deutschen Situation hat einen großen Rückstand bei der Implementierung und Nutzung von IKT in Deutschland dokumentiert. Die Realisierung des durch diese Basistechnologie geschaffenen Wachstums- und Produktivitätspotentials macht deshalb einen Aufholprozeß notwendig. Folgt man dem European Information Technology Observatory, so scheint aktuell der Markt für IKT in Westeuropa schneller zu wachsen als in den USA.⁹¹ Die Erfahrungen, die in der US-amerikanischen Volkswirtschaft gemacht wurden, weisen aber daraufhin, daß die alleinige Verfügbarkeit von Technologien noch nicht automatisch zu einer Effizienzsteigerung führen muss. Die Diffusion und Nutzung einer Basistechnologie ist keine hinreichende Bedingung für mehr Wachstum, sondern es müssen eine Reihe weiterer Faktoren vorliegen. Hierunter fallen nicht nur makroökonomische Rahmenbedingungen, sondern auch Institutionen, Strukturen und Regulierungen, welche die Entscheidung, in neue IKT zu investieren bzw. diese anzuwenden, beeinflussen.

Ein zentraler Aspekt ist die Frage, ob die Unternehmen in Deutschland in der Lage sind, den Vorsprung ihrer US-amerikanischen Konkurrenten aufzuholen. IKT-Güter unterliegen in ihrer Herstellung in vielen Fällen steigenden Skalenerträgen und weisen bei ihrer Nutzung Netzwerkeffekte auf. Diese Eigenschaften begünstigen die Entstehung von Monopolen, so daß

„*first-mover-advantages*“ entstehen. Geringe Unterschiede in den Anfangsbedingungen können infolge positiver Rückkopplungseffekte zu umfangreichen Agglomerations- und Produktionsvorteilen führen. Hieraus können sog. *Lock-in*-Situationen resultieren, d.h. Marktergebnisse, die nicht durch endogene Prozesse, sondern nur durch exogene Einflüsse verändert werden können. Diese Effekte können durch die Existenz einer adäquaten Humankapitalausstattung, die Forschungs- und Industriepolitik oder aber auch durch zufällige, grundlegende Innovationen verstärkt werden. In allen Bereichen, in denen diese Annahmen zutreffen und die US-amerikanischen Unternehmen dominieren, dürfte ein erfolgreicher Aufholprozeß schwierig sein. In anderen Sektoren besteht jedoch mit Hilfe geeigneter wirtschaftspolitischer Maßnahmen die Möglichkeit zur erfolgreichen Markterschließung.⁹²

Die Diffusion von IKT wird u.a. durch die Intensität des Wettbewerbs auf den Gütermärkten bestimmt. Je größer der Wettbewerb, um so stärker ist der Druck auf Unternehmen, Produkt- und Prozeßinnovationen bzw. Kostenreduktionen zu realisieren. Die grundlegende Funktion des Wettbewerbs wird vor dem Hintergrund der Tendenz zu Monopolen noch wichtiger. Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, daß potentielle temporäre Monopolgewinne Anreize zu Innovationen geben.⁹³ Wettbewerbspolitik stellt damit eine Gratwanderung dar.⁹⁴ Der starke Wettbewerb in den USA dürfte sich in diesem Sinne positiv auf den technischen Fortschritt ausgewirkt haben. Unterstützt durch die ausgeprägte Unternehmerrkultur wurde damit ein positiver Beitrag zum Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum geleistet. Im Gegensatz hierzu existiert in Deutschland eine Reihe von Regelungen, welche die Gründung von kleinen innovativen Unternehmen, die insbesondere auf den Gebieten der Informationstechnologien sowie der Bio- und Gentechnologie besonders erfolgreich sind, behindern oder sogar verhindern.⁹⁵ Die mangelnde Innovationsfähigkeit bremst den notwendigen strukturellen Wandel, der für den Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft notwendig ist. Es besteht somit dringender Bedarf zu einer weiteren Deregulierung und Flexibilisierung der Gütermärkte.

Auch bei der Frage nach der Rolle von Arbeitsmärkten im Diffusionsprozess taucht dieses Problem auf. Die Einführung von IKT ist auf allen Ebenen mit einem Prozeß der schöpferischen Zerstörung verbunden. In den Unternehmen werden vielfältige Möglichkeiten zur Reorganisation und Flexibilisierung eröffnet. Dies verlangt von den Arbeitskräften ein erhöhtes Maß an Qualifikation und Flexibilität. Nach Auffassung vieler scheinen die USA auch hier Vorteile zu besitzen, da der Arbeitsmarkt aufgrund geringer Freisetzungskosten die Etablierung neuer Organisationsformen begünstigt habe.⁹⁶

In diesem Zusammenhang muß jedoch berücksichtigt werden, daß Flexibilität eine relative Größe ist. Sehr flexible Arbeitsmärkte mit hohen Fluktuationen können Verluste bei der Humankapitalbildung zur Folge haben, falls aufgrund zu kurzer Beschäftigungszeiten „*learning-by-doing*“-Effekte ausbleiben.⁹⁷ Flexibilität schafft somit mehr Anpassungsfähigkeit, sie kann aber auch u.U. zu einem krisenverstärkenden Element werden, wenn die

positiven Impulse der IKT einmal wegfallen.⁹⁸ Die Realität zeigt, daß auch Länder mit stark korporatistischen Strukturen (z.B. Schweden oder Finnland) in der Lage sind, den USA im Hinblick auf die IKT-Dynamik das Wasser zu reichen.⁹⁹ Eine kritiklose Kopie der US-amerikanischen Institutionen wäre deshalb nicht zwangsläufig die beste Strategie, um einen *New Economy*-Effekt zu fördern. Gleichwohl sind bisherige Strukturen zu überdenken und zu überprüfen.

Eng mit diesen Überlegungen verknüpft ist der gestiegene Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Dabei scheint sich seit Mitte der 1970er Jahre die Nachfrage nach höherqualifizierten Arbeitskräften beschleunigt zu haben. Als Folge hiervon sind selbst in den Vereinigten Staaten Arbeitskräfte, die nicht mindestens einen *College*-Abschluß vorweisen können, seit Mitte der 1970er Jahre weit stärker von Arbeitslosigkeit und fallenden Reallöhnen betroffen als Arbeitskräfte mit höherem Ausbildungsniveau (mindestens 4 Jahre *College*-Ausbildung). Diese Entwicklung hat sich im Laufe der 1980er und 1990er Jahre in einer zunehmenden Lohnspreizung niedergeschlagen (Stichwort: „*skill-premium*“). Entsprach das Einkommen von Arbeitskräften, die eine *College*-Ausbildung abgeschlossen haben, im Jahr 1980 noch ungefähr dem 1,5fachen des Einkommens von *High-School*-Absolventen, so war es bis 1995 bereits auf das 1,9fache gestiegen. Zwar sind in den Jahren nach 1995 die realen Stundenlöhne für geringqualifizierte Arbeitskräfte nicht zuletzt infolge der sinkenden Arbeitslosigkeit wieder gestiegen, die realen Stundenlöhne für Arbeitskräfte mit mindestens einem *College*-Abschluß haben im selben Zeitraum jedoch noch weit stärker zugenommen.¹⁰⁰

Hierbei fällt das zeitliche Zusammentreffen der Lohnspreizung in den USA mit der zunehmenden Diffusion und Anwendung der neuen IKT auf.¹⁰¹ Ohne ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte ist es den meisten Unternehmen nicht möglich, das wahre Produktivitätspotential der neuen IKT vollständig umzusetzen. Tatsächlich scheinen insbesondere Arbeitskräfte mit einer natur- und ingenieurwissenschaftlichen Ausbildung in den 1970er und 1980er Jahren, der frühen Implementierungsphase der neuen IKT, besonders gefragt gewesen zu sein. Eine ganze Reihe neuerer empirischer Studien kommt denn auch zu dem Ergebnis, daß zwischen der zunehmenden Nachfrage vieler US-amerikanischer Unternehmen nach höherqualifizierten Arbeitskräften und der voranschreitenden Implementierung der neuen IKT enge wechselseitige Beziehungen bestehen.¹⁰² Die größeren Einkommens- und Beschäftigungszuwächse im Bereich höherqualifizierter Arbeitskräfte führen sie auf einen „*skill-biased technological change*“ zurück, der im Zusammenhang mit der Computer-Revolution steht.¹⁰³ Zwar ist nicht auszuschließen, daß das Nachfragewachstum nach höherqualifizierten Arbeitskräften nach einer gewissen Übergangsphase im Zuge der weiteren Diffusion, Standardisierung und Reife der neuen IKT wieder nachläßt, insgesamt dürfte sich hierdurch aber nichts an dem bereits seit längerem vorherrschenden Trend zur Höherqualifizierung ändern.¹⁰⁴

Um die Früchte des mit den neuen IKT einhergehenden neuen technologischen Paradigmas zu ernten, bedarf es einer ausreichenden An-

zahl an IKT-Fachkräften. Bereits in den letzten Jahren hat sich die zunehmende Knappheit von IKT-Spezialisten in Deutschland wie auch in anderen westlichen Industriestaaten als Engpaßfaktor für die weitere wirtschaftliche Entwicklung erwiesen. Zwar wurde der zunehmende Fachkräftemangel zumindest kurzfristig mit Hilfe der sogenannten „Green Card“ reduziert. Zu bedenken ist aber, daß auf diesem Wege die auch zukünftig weiter wachsende Nachfrage nach IKT-Spezialisten bei weitem nicht befriedigt werden kann. Für Deutschland wird in aktuellen Studien für das Jahr 2003 eine Angebotslücke in Höhe von rund 400.000 IKT-Fachkräften prognostiziert. Aus wachstums- wie auch aus beschäftigungspolitischer Sicht ist es daher geboten, dem im Zunehmen begriffenen Mangel an IKT-Spezialisten bereits frühzeitig entgegenzutreten.¹⁰⁵

Aber auch für alle anderen Arbeitskräfte erhöhen sich die Qualifikationsanforderungen. Die Internet-Wirtschaft führt über neue Managementkonzepte zu veränderten Unternehmensstrukturen. Allgemein wird mit einem Rückgang der traditionellen, funktionalen Arbeitsteilung und einer Zunahme prozeßorientierter und kooperativer Arbeitsformen gerechnet. Dieser Wandel dürfte mit einer zunehmenden Aufgabenintegration, einer Ausbreitung von Gruppenarbeit sowie mit einer weitreichenden Dezentralisierung, Enthierarchisierung und Eigenzuständigkeit einhergehen.¹⁰⁶ Als zentrale Fähigkeiten dürften daher in Zukunft eine höhere Vielseitigkeit und Flexibilität, mehr Eigeninitiative, eine höhere kognitive und soziale Kompetenz sowie Kommunikations- und Teamfähigkeit gelten. Daneben sind natürlich auch sogenannte „computer skills“, also die Fähigkeit, mit dem Computer und anderen digitalen Technologien im Berufsleben umgehen zu können, ein weiteres zentrales Element der Beschäftigungsfähigkeit in der *New Economy*. Insgesamt dürfte somit die Bedeutung von Bildung und Qualifikation in allen Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft in den nächsten Jahren zunehmen.¹⁰⁷

Die staatlichen wie auch die privaten Bildungsinstitutionen müssen auf diese Veränderungen möglichst frühzeitig reagieren. Für Deutschland, dessen wirtschaftliche Erfolge bislang in hohem Maße von der Qualifikation der Arbeitskräfte mitbestimmt wurden, ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, adäquate Ausbildungsmöglichkeiten zu entwickeln und intensiv in Humankapital zu investieren. Der zu erwartende Strukturwandel wird in vielen Bereichen eine immer schnellere Obsoleszenz des einmal formal erworbenen Wissens zur Folge haben. Zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bedarf es daher der permanenten Erneuerung, Ergänzung und Erweiterung der vorhandenen Kompetenzen. „Lebenslanges Lernen“ wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Indem allen Arbeitskräften die Möglichkeit gegeben wird, sich den technologischen, sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen beim Übergang in die Informations- und Wissensgesellschaft anzupassen und zu qualifizieren, was auch die Forderung nach einem möglichst kostenlosen Zugang zu den neuen Technologien impliziert, dürfte sich aber nicht nur die Effizienz des Arbeitsmarktes erhöhen.¹⁰⁸ Vielmehr kann hierdurch auch der insbesondere niedrigqualifizierten

Arbeitskräften beim Übergang in die Informationsgesellschaft drohenden Gefahr, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, entgegengetreten und ein „digital divide“, d.h. eine zunehmende Disparität der Einkommensverteilung und eine Polarisierung der Bevölkerung, wirkungsvoll verhindert werden. Humankapitalinvestitionen, d.h. Aus- und Weiterbildung sowie lebenslanges Lernen, werden damit zum zentralen Bestandteil zukünftiger Wachstums-, Einkommens- und Sozialpolitik.¹⁰⁹

Neben den qualitativen Folgen der neuen IKT sind die rein quantitativen Beschäftigungswirkungen von Interesse. Mit dem Übergang zur Informationsgesellschaft ist vielfach die Hoffnung auf eine Lösung der sich insbesondere in der Europäischen Union manifestierenden Arbeitsmarktp Probleme verbunden. Neue, durch Produktinnovationen entstehende Märkte und die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aufgrund effizienterer Produktionsprozesse sollen neue Arbeitsplätze eröffnen. Gleichzeitig wird aber auch Skepsis im Hinblick auf die quantitativen Beschäftigungswirkungen der aktuellen technologischen Entwicklung geäußert.¹¹⁰ Tatsächlich bietet sich ein großes Freisetzungspotential, wenn die erwarteten Produktivitätspotentiale im Zuge der weiteren Automatisierung vieler Produktionsprozesse realisiert werden. Die Diskussion über die technologische Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht neu. Seit Ricardos berühmten Kapitel „On Machinery“ kommt es in regelmäßigen Schüben zu einer Auseinandersetzung zwischen Freisetzungspessimisten und Kompensationsoptimisten. Für die Vorstellung der ersten Gruppe spricht aktuell insbesondere, daß der durch die neuen IKT induzierte Strukturwandel negative Beschäftigungseffekte in den traditionellen Branchen (*Old Economy*) haben wird. Die technologischen Neuerungen ermöglichen zugleich auch eine zunehmende Integration der globalen Güter- und Faktormärkte. Hiermit verbunden ist nicht nur eine Verlagerung von Produktionsanlagen an andere Standorte, sondern auch die Möglichkeit einer virtuellen Migration von Arbeitsmärkten, immer mehr auch im Dienstleistungsbereich.

Betrachtet man verschiedene Studien, die sich mit den Beschäftigungswirkungen der IKT befaßt haben, kann man feststellen, daß die anfänglich recht positiven Szenarien im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze zunehmend zurückhaltenderen Prognosen gewichen sind. Dies gilt insbesondere, wenn man die intersektoralen Wirkungen der IKT berücksichtigt. Den vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten im Kernbereich der IKT stehen große Rationalisierungspotentiale in den Anwenderbranchen gegenüber. Steigende Skalenerträge und die hohe Kapitalintensität in der Produktion von Informationen, Soft- und Hardware erlauben hohe Produktivitätszuwächse, die nicht zwangsläufig von steigenden Beschäftigungszahlen begleitet werden. Mehr Nachfrage nach Gütern heißt somit nicht mehr Nachfrage nach Arbeit.¹¹¹ Die Wirtschaftspolitik muß deshalb zur sozialverträglichen Gestaltung des Strukturwandels beitragen.

Für die Geldpolitik scheinen sich durch die veränderten Produktivitätsverhältnisse neue Möglichkeiten ergeben zu haben. Die US-amerikanische Erfahrung zeigt eine temporäre Entspannung des Zielkonflikts zwischen

Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität in den 1990er Jahren. So war Alan Greenspan bereits schon seit Mitte der 1990er Jahre der Überzeugung, daß die durch die IKT induzierten, preisdämpfenden Produktivitätssteigerungen den Druck zu Zinserhöhungen von der Fed nehmen würden und die Notwendigkeit bestünde, das Wirtschaftswachstum weiter zu alimentieren. Die bis zum Jahr 1999 trotz niedriger Arbeitslosenzahlen sehr moderaten Lohnstückkostensteigerungen schienen dieser Sichtweise recht zu geben. Die Fed konnte somit selbst bei Unterschreiten der bis zu diesem Zeitpunkt als inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU) angesehene Rate von 6 vH auf Zinserhöhungen verzichten. Erst ab Mitte 1999 wurde zur Vermeidung einer konjunkturellen Überhitzung schrittweise das Zinsniveau erhöht.

Das langsame Reallohnwachstum läßt sich einerseits darauf zurückführen, daß der Abschluß längerfristiger Lohnvereinbarungen oftmals eine zeitnahe Einbeziehung von unerwarteten Produktivitätsveränderungen in die Lohnfindung nicht zuläßt. Die Marktteilnehmer lernen erst mit der Zeit, daß sie sich in einem neuen Regime mit höheren Produktivitätssteigerungsraten befinden. Nicht zuletzt aufgrund dieses Effekts sind die US-amerikanischen Lohnstückkosten im Laufe der 1990er Jahre kaum gestiegen und im Vergleich zu anderen westlichen Industriestaaten sogar gesunken.¹¹² Die allgemeine demographische Entwicklung, das zunehmend höhere Bildungs- und Ausbildungsniveau der Erwerbspersonen – 1999 hatten 27,2 vH der Beschäftigten mindestens eine *College*-Ausbildung, gegenüber 23,5 vH im Jahr 1989 und 18,7 vH im Jahr 1979 –, aber auch die starke Zunahme der Anzahl von Gefängnisinsassen in den 1990ern dürften mitgeholfen haben, die NAIRU auf einen Wert von 4,0 vH bis 4,5 vH. zu senken.¹¹³ In die gleiche Richtung wirkt die höhere Flexibilität des Arbeitsmarkts, insbesondere in Form einer Ausweitung atypischer Beschäftigungsformen wie z.B. der Zeitarbeit. Darüber hinaus ist dank der neuen IKT die Effizienz der Arbeitsplatzvermittlung gestiegen, wodurch das *Matching* auf dem Arbeitsmarkt verbessert wurde.¹¹⁴

Es ist also durchaus vorstellbar, daß der Einsatz von IKT zu einer Reduktion der NAIRU führen kann. Gleichzeitig müssen jedoch andere, tendenziell kurzfristig wirkende Prozesse berücksichtigt werden. Eine dämpfende Wirkung auf das Preisniveau dürften u.a. die starke Aufwertung des US-Dollars, die im Durchschnitt niedrigeren Rohölpreise und der sich intensivierende globale Wettbewerb gezeitigt haben. Auch die Asienkrise trug zu einer Verbilligung der US-Importe bei.¹¹⁵

In der öffentlichen Diskussion in Europa wird mit Blick über den Atlantik ein Überdenken der aktuellen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) gefordert. Falls die Überlegungen zu den Wirkungen der IKT auf die Inflation zutreffen, müßte die EZB das Geldmengenwachstum bei Auftreten einer *New Economy* in Europa vergrößern, um mögliche Wachstumspotentiale nicht zu ersticken. Trotz der prinzipiellen Bereitschaft, entsprechende Schritte zu gehen, falls ein erhöhtes Potentialwachstum nachweisbar ist, hat die EZB ihren Referenzwert für das Geldmengenwachstum bisher kon-

stant gelassen. Sie verweist darauf, daß es „nach oben“ gerichtete Ungewißheiten bei der Schätzung des mittelfristigen Pfads des Potentialwachstums gebe.¹¹⁶ Die EZB sieht demnach die Gefahren einer überhöhten NAIRU-Schätzung, die in einer zu restriktiven Geldpolitik enden kann. Sie ist sich jedoch auch der Möglichkeit bewußt, daß die NAIRU langfristig nicht gesunken ist. Die bisherigen Daten für die USA weisen erst seit Mitte der 1990er Jahre einen höheren Produktivitätsanstieg aus, der erst nach Revision der Volkseinkommensdaten sichtbar wurde. Es ist durchaus vorstellbar, daß weitere Revisionen eine niedrigere Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ausweisen und es sich letztendlich herausstellt, daß es sich beim Produktivitätswachstum in den USA doch um ein konjunkturelles Phänomen handelt. Eine zu lockere Geldpolitik könnte dann sehr schnell in steigenden Inflationsraten enden.

7. Schlußbemerkungen

Für die Volkswirtschaften Europas ist es von großem Interesse, ob die US-amerikanischen Erfahrungen mit der *New Economy* die Existenz einer grundlegenden technologischen Veränderung belegen, die langfristig das Wirtschafts- und Produktivitätswachstum erhöhen, oder ob es sich dagegen um die Anpassung an einen Angebotsschock handelt, dessen Wirkungen nur temporärer Natur sind. Eine klare Antwort auf diese Frage ist aktuell noch nicht möglich. Zum einen befindet sich die USA in einer Situation der konjunkturellen Abkühlung, die mit dem Verlust von Arbeitsplätzen und Abbau von Überkapazitäten verbunden ist. Zum anderen herrschen noch viele Unsicherheiten über die Verlässlichkeit von Studien und Datenmaterial vor. Falls sich die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität über den kompletten Konjunkturzyklus hinweg auf einem höheren Niveau einpendeln, kann mit größerer Wahrscheinlichkeit von der Existenz einer *New Economy* ausgegangen werden. Trotz dieser Unsicherheiten darf die Tatsache nicht vergessen werden, daß sich mit den IKT, insbesondere mit dem Internet als neuer Form der Kommunikation, dramatische Effizienzsteigerungen ergeben, welche die Struktur von Volkswirtschaften verändern werden.¹¹⁷ Offen ist jedoch, ob die Umsetzung dieser Potentiale gelingt.

Es hat sich gezeigt, daß die positiven Wirkungen des technischen Fortschritts nur realisiert werden können, wenn begleitend zu den Basisinnovationen weitere mikro- und makroökonomische Bedingungen vorhanden sind, welche die rasche Diffusion begünstigen, wie z.B. angepaßte wirtschaftspolitische Maßnahmen, Unternehmensflexibilität und Humankapital. Hier gibt es sowohl auf deutscher als auch europäischer Ebene Handlungsbedarf. Ein erster Schritt wurde im März 2000 auf dem Treffen des Europäischen Rates in Lissabon gemacht. Der dort angestrebte Ausbau der EU zu einem wissensbasierten Wirtschaftsraum mit höchster Wettbewerbsfähigkeit wird durch den Einsatz verschiedener Maßnahmen angestrebt. Zielgerichtet sollen die IKT-Infrastruktur verbessert, Schulen vernetzt und bürokratische Hindernisse beseitigt werden. Gleichzeitig steht

die Unterstützung privater Unternehmertätigkeit, die Schaffung effizienter Finanz- und Risikokapitalmärkte, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sowie die Intensivierung des Wettbewerbs auf den Gütermärkten auf dem Programm. Begleitend sollen die Wissenschafts- und Technologiepolitiken der einzelnen EU-Mitglieder besser abgestimmt und integriert werden, wobei die Förderung der Wissensdiffusion und der anwendungsorientierten Forschung im Vordergrund steht.

Entsprechende Maßnahmen sind auch auf deutscher Ebene schon erfolgt, wie z.B. die Abschaffung des Rabattgesetzes zur Liberalisierung der Gütermärkte. Die geplante Haushaltskonsolidierung sowie die Steuerreform sind weitere Ansatzpunkte auf makroökonomischer Ebene, um Wachstumsförderung zu betreiben und die technologische Übergangsphase, in der sich Deutschland momentan befindet, zu verkürzen. Inwieweit die deutsche Volkswirtschaft einen erfolgreichen Aufholprozeß verwirklichen kann, hängt maßgeblich davon ab, ob es „*second-mover-advantages*“ gibt. Insbesondere auf dem Gebiet der Telekommunikation sieht die Europäische Kommission Vorsprünge gegenüber den USA.¹¹⁸ Die Festigung dieser Position und die Realisierung der sich durch IKT in allen Bereichen ergebenden Produktivitäts-, Wachstums- und Beschäftigungspotentiale verlangen, daß auf allen Märkte bestehende Regeln und Institutionen überdacht werden. Besonders wichtig ist jedoch die Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte. Ohne ein hochqualifiziertes Arbeitskräftepotential sind auch die modernsten Computer nicht effizient. Trotz zunehmender Technisierung von Produktion und Konsum wird der menschliche Faktor für den Erfolg einer Volkswirtschaft damit immer wichtiger.

Anmerkungen

Die Autoren waren am Forschungsprojekt „Die Produktivitätsentwicklung in den USA und der Bundesrepublik Deutschland in den 1990er Jahren im Vergleich“ beteiligt, das mit finanzieller Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt wurde.

¹ Vgl. z.B. die Ergebnisse der Gruppe hochrangiger Experten (HLEG 1997) oder auch das Editorial zu Wirtschaft und Gesellschaft 27/1 (2001).

² CEA (2001, S. 23). Vgl. hierzu auch Kalmbach (2001) und OECD (2001).

³ Solow (1987) 36.

⁴ Vgl. Stierle (2000).

⁵ Vgl. Heilemann u.a. (2001).

⁶ Vgl. Heise (1997) oder Kugler/Hanusch (1994).

⁷ Vgl. hierzu auch Kalmbach (2000).

⁸ Vgl. hierzu z.B. Hagemann/Seiter (1999).

⁹ Auch der CEA ist sich der konjunkturellen Entwicklungen bewußt. Vgl. CEA (2001, Kap. 1).

¹⁰ Vgl. Andersson (2000).

¹¹ Vgl. auch Europäische Kommission (2000c).

¹² Vgl. Stiroh (1999).

¹³ Vgl. CEA (2001).

¹⁴ Vgl. U.S. Department of Commerce (2000).

¹⁵ Beispielsweise ist die Produktion von Computersoftware am Anfang mit hohen Entwicklungskosten verbunden. Sobald die Software aber fertiggestellt ist, kann sie auf einfachem Wege in unbegrenzter Stückzahl und zu vernachlässigbar niedrigen Grenzkosten hergestellt und verteilt werden.

- ¹⁶ Nach Berechnungen von Oliner und Sichel hat sich zwischen der ersten und zweiten Hälfte der 1990er Jahre das Wachstum der totalen Faktorproduktivität im US-Computerssektor von 11,3 vH auf 16,6 vH und im Halbleiterssektor von 22,3 vH auf 45 vH erhöht. Hierbei dürfte auch der Wechsel auf eine neue Preisbereinigungsmethode in den USA eine Rolle gespielt haben. Vgl. Oliner/Sichel (2000).
- ¹⁷ Aufgrund der komplementären Beziehung zwischen Computerhardware und Computersoftware hat sich auch die Nachfrage nach letzterer in den 1990er Jahren drastisch erhöht, obgleich die relativen Preise für Software in diesem Zeitraum weit weniger stark gefallen sind.
- ¹⁸ Jorgenson und Stiroh zufolge hat sich die Wachstumsrate des Computerkapitalstocks von jährlich 18 vH im Zeitraum 1990 bis 1995 auf jährlich 34 vH im Zeitraum 1995 bis 1998 beschleunigt. Da die Investitionen in andere Kapitalgüter im gleichen Zeitraum nur um 1,8 vH bzw. 2,9 vH zugenommen haben, hat sich der Anteil der IKT-Investitionen an allen Ausrüstungsinvestitionen von 46 vH in den Jahren 1993 und 1994 auf 65 vH im Jahr 1998 und weiter auf 78 vH in 1999 dramatisch erhöht. Vgl. Jorgenson/Stiroh (2000).
- ¹⁹ Vgl. Sachverständigenrat (2000).
- ²⁰ Vgl. CEA (2001).
- ²¹ Vgl. Gordon (2000).
- ²² Vgl. Oliner/Sichel (2000).
- ²³ Vgl. CEA (2001). Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Stiroh (2001).
- ²⁴ Die unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Unterscheidung zwischen Zyklus und Trend sowie Meßprobleme und verschiedene Datenbasen spielen für die divergierenden Ergebnisse der Studien hinsichtlich der Wachstumsraten der totalen Faktorproduktivität in den IKT-Anwenderssektoren eine entscheidende Rolle.
- ²⁵ Vgl. Triplett (1999), Oliner/Sichel (2000), Jorgenson/Stiroh (2000), Gordon (2000).
- ²⁶ 1991 entfiel rund 77 vH des Kapitalbestands an Computern auf den Dienstleistungssektor. Vgl. McGuckin et al. (1997).
- ²⁷ Vgl. Oliner/Sichel (2000) oder U.S. Department of Commerce (2000).
- ²⁸ Vgl. Griliches (1994), Jorgenson/Stiroh (2000).
- ²⁹ Vgl. Triplett (1999), Sichel (1999).
- ³⁰ Vgl. Bosworth/Triplett (2000).
- ³¹ Vgl. Hitt/Brynjolfsson (1997), Brynjolfsson u.a. (1998).
- ³² Vgl. Hitt/Brynjolfsson (1997), Brynjolfsson/Hitt (2000), Bresnahan/Brynjolfsson/Hitt (1999).
- ³³ In einer vielbeachteten Studie hat David die Folgen der Informationstechnologien mit denjenigen der Elektrizität und des Dynamos auf die industrielle Entwicklung zum Ende des 19. und Beginn des 20. Jahrhunderts verglichen. Seinen Ausführungen zufolge dauerte es nach der Erfindung der Elektrizität und der Stromerzeugung ebenfalls eine geraume Zeit – er spricht von bis zu 40 Jahren –, bis sich das Produktivitätssteigerungspotential der neuen Basisinnovation Elektrizität in den Statistiken niederschlagen begann. Die lange Wirkungsverzögerung führt David neben Meßproblemen auf Anpassungsschwierigkeiten und die Notwendigkeit, den richtigen Umgang mit der neuen Technologie zu erlernen, zurück. Vgl. David (1990, 1991).
- ³⁴ Vgl. Christl/Klein (2001).
- ³⁵ Vgl. OECD (2000b).
- ³⁶ Vgl. hierzu Nordhaus (2001a, 2001b, 2001c).
- ³⁷ Vgl. Jorgenson/Stiroh (2000).
- ³⁸ Vgl. Sichel (1997), Jorgenson/Stiroh (1999).
- ³⁹ Vgl. Rosegger (1998).
- ⁴⁰ Der Anteil der Ausgaben für Informationstechnologien (Computer und periphere Geräte) an allen Sachkapitalinvestitionen des privaten Sektors (ohne Haushalte) ist von 0,1 vH im Jahr 1970 auf 12,8 vH im Jahr 1995 gestiegen. Im gleichen Zeitraum nahm der Anteil der neuen Technologien am gesamten Sachkapitalstock des produzierenden Gewerbes von 7,2 vH auf 37,6 vH zu.
- ⁴¹ Vgl. Brynjolfsson (1993, 1996), Cohen (1995), Lichtenberg (1995).

- ⁴²Vgl. Berndt/Morrison (1991, 1995), Loveman (1994), Strassmann (1991).
- ⁴³Vgl. Solow (1956, 1957), Swan (1956), Romer (1986), Grossman/Helpman (1991), Aghion/Howitt (1998a).
- ⁴⁴Vgl. Rosegger (1998), Steinhöfler (1998).
- ⁴⁵Vgl. Brynjolfsson/Hitt (2000).
- ⁴⁶Vgl. Diewert/Fox (1999).
- ⁴⁷Gerade viele neue Produkte aus dem Bereich der neuen IKT würden nicht erfaßt und fänden keinen Eingang in den statistischen Warenkorb.
- ⁴⁸Einige Studien kamen beispielsweise Anfang der 1990er Jahre zu dem Ergebnis, daß der Preisindex für langlebige Konsumgüter um rund 3,0 vH-Punkte und die Steigerungsrate der Lebenshaltungskosten um rund 1,1 vH-Punkte pro Jahr überschätzt wird. Vgl. Gordon (1990), Boskin et al. (1996).
- ⁴⁹Vgl. Griliches (1994).
- ⁵⁰Vgl. Griliches (1994).
- ⁵¹Vgl. Stiroh (1999).
- ⁵²Vgl. z.B. Baily/Gordon (1988), Sichel (1997), McGuckin et al. (1997).
- ⁵³Vgl. Triplett (1999).
- ⁵⁴Vgl. Loveman (1994).
- ⁵⁵Vgl. Piller (1998).
- ⁵⁶Vgl. Sichel (1997).
- ⁵⁷Vgl. Rosegger (1998).
- ⁵⁸Vgl. Brynjolfsson/Hitt (1996).
- ⁵⁹Vgl. insbesondere Oliner/Sichel (1994), Jorgenson/Stiroh (1995).
- ⁶⁰Vgl. Sichel (1997).
- ⁶¹Hierbei dürften auch die hohen Abschreibungsraten, denen die neuen IKT-Kapitalgüter aufgrund des raschen technischen Fortschritts in diesem Bereich ausgesetzt sind, eine entscheidende Rolle spielen. Vgl. hierzu auch Howitt (1998).
- ⁶²Vgl. z.B. Duijn (1983).
- ⁶³Vgl. Scherrer (1996).
- ⁶⁴Das Konzept der Basisinnovation wurde auch im Rahmen neo-schumpeterianischer Wachstumsmodelle übernommen. Hierbei stehen sogenannte „*General Purpose Technologies*“ (GPTs) im Mittelpunkt. Ähnlich wie in der Theorie langer Wellen ergibt sich auch in diesen Modellen ein S-förmiger Wachstumsprozeß. Vgl. Helpman (1998).
- ⁶⁵Vgl. Aghion/Howitt (1998b).
- ⁶⁶Tatsächlich war die totale Faktorproduktivität in den USA in den 1980er Jahren mit ansteigender Kapitalakkumulation zunächst rückläufig.
- ⁶⁷Vgl. Baumol/Blackman/Wolff (1989), Baily/Gordon (1988).
- ⁶⁸Dies wird auch unter den Stichworten Eurosklerose und *Rent-Seeking* diskutiert. Vgl. Steinhöfler (1998).
- ⁶⁹Vgl. Birk/Gries (1997).
- ⁷⁰Vgl. Gelauff/deBijl (2000).
- ⁷¹Vgl. Business Week (1999).
- ⁷²Vgl. Europäische Kommission (2000a).
- ⁷³Vgl. OECD (2000a).
- ⁷⁴Vgl. Sachverständigenrat (2000).
- ⁷⁵Vgl. Deutsche Bundesbank (2000).
- ⁷⁶Vgl. Gordon (1999).
- ⁷⁷Vgl. Gust/Marquez (2000).
- ⁷⁸Die Europäische Kommission stellt beispielsweise fest, daß aufgrund der schlechten Datenbasis in Deutschland wie auch in vielen anderen EU-Staaten eine korrekte Berechnung des Beitrags der neuen IKT zum Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum und ein aussagekräftiger internationaler Vergleich kaum möglich ist. Vgl. Europäische Kommission (2000b).
- ⁷⁹Vgl. auch EITO (1999, 2000, 2001).
- ⁸⁰Vgl. CEA (2001).

- ⁸¹ Vgl. Schreyer (2000), Scarpetta et al. (2000).
- ⁸² Vgl. Europäische Kommission (2000c).
- ⁸³ Vgl. Schreyer (2000).
- ⁸⁴ Vgl. Sachverständigenrat (2000).
- ⁸⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank (2000).
- ⁸⁶ Vgl. Stierle (2000).
- ⁸⁷ Vgl. Schreyer (2000).
- ⁸⁸ Vgl. Gust/Marquez (2000).
- ⁸⁹ Vgl. OECD (2000b).
- ⁹⁰ Nach Berechnungen der OECD sind die Kosten der Internet-Nutzung und die Penetration mit Internet *Clients* und *Servern* negativ miteinander korreliert. Vgl. OECD (2000b).
- ⁹¹ Vgl. EITO (1999, 2000, 2001).
- ⁹² Vgl. OECD (2000c).
- ⁹³ Vgl. hierzu z.B. Aghion/Howitt (1994) und Erber/Hagemann/Seiter (1998).
- ⁹⁴ Die Diskussion um den Fall Microsoft ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Vgl. hierzu Radke (2001).
- ⁹⁵ Vgl. Semmler/Groh (1999) und Krueger/Pischke (1999).
- ⁹⁶ Vgl. z.B. die Ausführungen von Krugman in „Der Tagesspiegel“ vom 12. Juli 2000, daß ein überregulierter Arbeitsmarkt mit starken Gewerkschaften die New Economy behindere.
- ⁹⁷ Vgl. hierzu die Modelle der Neuen Wachstumstheorie. Einen Überblick geben Erber/Hagemann/Seiter (1998) und Seiter (1997).
- ⁹⁸ Vgl. Altvater/Mahnkopf (2000).
- ⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2000c).
- ¹⁰⁰ Vgl. Semmler/Groh (1999).
- ¹⁰¹ Vgl. Greenwood/Yorukoglu (1997).
- ¹⁰² Neueste Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für die Bundesrepublik Deutschland kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die Anwender von computergesteuerten Arbeitsmitteln im Schnitt besser qualifiziert sind als jene, die diese Arbeitsmittel nicht verwenden. Zugleich gebe es auch in der Bundesrepublik Deutschland immer weniger Berufe ohne Einsatz des Computers (vgl. Troll 2000a und 2000b).
- ¹⁰³ Vgl. z.B. Autor/Katz/Krueger (1998), Goldin/Katz (1998), Bresnahan/Brynjolfsson/Hitt (1999).
- ¹⁰⁴ Vgl. Katz (2000).
- ¹⁰⁵ Siehe zur Diskussion der *Green Card*-Initiative der deutschen Bundesregierung auch Welsch (2001).
- ¹⁰⁶ Vgl. L'Hoest/Schönig (2000).
- ¹⁰⁷ Die Notwendigkeit zur Höherqualifizierung sowie zur Änderung der Qualifikationsinhalte wurde bereits in den 1980er und den 1990er Jahren für die Bundesrepublik Deutschland in einer Reihe von Untersuchungen hervorgehoben. Vgl. Rothkirch/Weidig (1985/1986) sowie Weidig/Hofer/Wolff (1996/1998).
- ¹⁰⁸ Vgl. Europäische Kommission (2000c).
- ¹⁰⁹ Vgl. L'Hoest/Schönig (2000).
- ¹¹⁰ Beispielhaft sei hier nur das Buch von Jeremy Rifkin (1995) mit dem schlagzeilenhaften Titel „Das Ende der Arbeit“ genannt.
- ¹¹¹ Vgl. hierzu einen Überblick bei Erber/Hagemann/Seiter (2000) sowie die Studien von METIER (1995), BIPE Conseil (1997), Analysis (1997), DIW (1996), Little (1996), WIK (1997) und RWI (2000).
- ¹¹² Wiewohl die verzögerte Anpassung der Löhne an die Produktivitätsentwicklung eine wichtige Ursache für die rückläufige Inflationsrate und NAIRU darstellen dürfte, muß auch damit gerechnet werden, daß diese „Produktivitätsillusion“ allmählich überwunden werden dürfte und die hohen Produktivitätszuwächse sich möglicherweise bald auch in stärker steigenden Nominallohnzuwächsen niederschlagen. Tatsächlich konnte eine solche Entwicklung insbesondere seit Ende des Jahres 1999 in den Vereinigten Staaten beobachtet werden. Vgl. Heilemann u.a. (2000).

- ¹¹³ Vgl. z.B. Freeman (1995).
¹¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat (2000).
¹¹⁵ Vgl. Funk (2000).
¹¹⁶ Vgl. Gern u.a. (2000).
¹¹⁷ Vgl. Picot/Neuberger (2000) und Prinz (2000).
¹¹⁸ Vgl. Europäische Kommission (2000c).

Literatur

- Aghion, P.; Howitt, P., *Endogenous Growth Theory* (Cambridge, MA. 1998a).
 Aghion, P.; Howitt, P., On the Macroeconomic Effects of Major Technological Change, in: Helpman, E. (Hrsg.), *General Purpose Technologies and Economic Growth* (Cambridge, MA. 1998b) 121-144.
 Altvater, E.; Mahnkopf, B., "New Economy" – nichts Neues unter dem Mond?, in: WSI-Mitteilungen 53/12 (2000) 770-778.
 Analysis, The Impact of Liberalisation on the Single Integrated Information Market, on behalf of the European Commission DG XV (Brüssel 1997).
 Andersson, T., *Seizing the Opportunities of a New Economy: Challenges for the European Union* (Directorate for Science, Technology and Industry, Brüssel 2000).
 Appelbaum, E., *Employment Development in the US* (=IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, International Labour Market Conference, Hannover 2000).
 Autor, D.H.; Katz, L.F.; Krueger, A.B., Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?, in: *Quarterly Journal of Economics* 113/4 (1998) 1169-1213.
 Baily, M.; Gordon, R., The Productivity Slowdown, Measurement Issues, and the Explosion of Computer Power, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 19/2 (1988) 347-431.
 Baumol, W.J.; Blackman, S.A.; Wolff, E.N., *Productivity and American Leadership: The Long View* (Cambridge, MA. 1989).
 Berndt, E.; Morrison, C., *Assessing the Productivity of Information Technology Equipment in US Manufacturing Industry* (=National Bureau of Economic Research Working Paper Series Nr. 3582, Washington D.C. 1991).
 Berndt, E.; Morrison, C., High-tech Capital Formation and Economic Performance in US Manufacturing Industries, in: *Journal of Econometrics* 65/1 (1995) 9-43.
 BIPE Conseil, *Effects on Employment of Liberalisation on the Single Integrated Information Market*, on behalf of the European Commission DG XV (Brüssel 1997).
 Birk, A.; Gries, Th., Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder. Ein Vergleich der Arbeitsmarktstrategien, in: *Wirtschaftsdienst* 77/2 (1997) 99-106.
 Boskin, M.; Dulberger, E.R.; Gordon, R.J.; Griliches, Z.; Jorgenson, D., *Towards a More Accurate Measure of the Cost of Living* (=Final Report to the United States Senate Finance Committee by the Advisory Commission to Study the Consumer Price Index, Washington, D.C. 1996).
 Bosworth, B.P.; Triplett, J.E., What's New About the New Economy, IT, Economic Growth and Productivity (<http://www.brook.edu/views/papers/bosworth/200001010.htm>).
 Bresnahan, T.F.; Brynjolfsson, E.; Hitt, L., *Information Technology, Workplace Organization and the Demand for Skilled Labor: Firm-level Evidence* (=NBER Working Paper Nr. 7136, Washington D.C. 1999).
 Brynjolfsson, E., The Productivity Paradox of Information Technology: Review and Assessment, in: *Communications of the ACM* 36/12 (1993) 67-77.
 Brynjolfsson, E., The Contribution of Information Technology to Consumer Welfare, in: *Information Systems Research* 7/3 (1996) 281-300.
 Brynjolfsson, E. u.a., *Intangible Assets. How the Interaction of Information Systems and Organisation Structure Affects Stock Market Evaluations*, in: *Proceedings of the International Conference on Information Systems* (1998).
 Brynjolfsson, E.; Hitt, L., Paradox Lost? Firm-level Evidence on the Returns to Information Systems Spending, in: *Management Science* 42/4 (1996) 541-558.

- Brynjolfsson, E.; Hitt, L., Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance, in: *Journal of Economic Perspectives* 14/4 (2000) 23-48.
- Business Week, How Fast Can This Hot-Rod Go? (29.11.1999) 42-44.
- Cohen, R., The Economic Impact of Information Technology, in: *Business Economics* 30/4 (1995) 21-25.
- CEA, The Annual Report of the Council of Economic Advisers (Washington, D.C. 2000).
- CEA, The Annual Report of the Council of Economic Advisers (Washington, D.C. 2001).
- Christl, J.; Klein, S., Die Auswirkungen der New Economy. Erste Ergebnisse einer CA-Delphi-Studie, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 48/2-3 (2001) 187-197.
- David, P.A., The Dynamo and the Computer. A Historical Perspective on the Modern Productivity Paradox, in: *AEA Papers and Proceedings* 80/2 (1990) 355-361.
- David, P.A., Computer and Dynamo. The Modern Productivity Paradox in a Not-Too-Distant Mirror, in: OECD (Hrsg.), *Technology and Productivity. The Challenge for Economic Policy* (Paris 1991) 315-337.
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 52/8 (2000).
- Diewert, W.E.; Fox, K.J., Can Measurement Error Explain the Productivity Paradox?, in: *Canadian Journal of Economics* 32/2 (1999) 251-280.
- DIW, Künftige Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors in Deutschland (=DIW-Beiträge zur Strukturforschung 162, Berlin 1996).
- Duijn, J.J. van, *The Long Wave in Economic Life* (London 1983).
- Editorial „New Economy“, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 27/1 (2001) 1-9.
- EITO, European Information Technology Observatory 99 (Mainz 1999).
- EITO, European Information Technology Observatory 2000, Millennium Edition (Mainz 2000).
- EITO, European Information Technology Observatory 2001 (Mainz 2001).
- Erber, G.; Hagemann, H.; Seiter, S., Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb. Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie (Heidelberg 1998).
- Erber, G.; Hagemann, H.; Seiter, S., Wachstums- und beschäftigungspolitische Implikationen des Informations- und Kommunikationssektors (Berlin und Hohenheim 2000).
- Europäische Kommission, Europäische Wirtschaft 10-11 (2000a) Beiheft A, Wirtschaftsanalysen.
- Europäische Kommission, The Economic Situation of the European Union and the Outlook for 2001-2002 (=Economic Affairs Series ECON 126 EN, Brüssel 2000b).
- Europäische Kommission, The EU Economy, 2000 Review, Chapter 3: Economic Growth in the EU: Is a "New" Pattern Emerging? (Brüssel 2000c).
- Funk, L., Ein New Economy-Effekt für Deutschland?, in: *Wirtschaftsdienst* 80/5 (2000) 271-276.
- Freeman, R., The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment, in: *Oxford Review of Economic Policy* 11 (1995) 63-72.
- Gelauff, G.; de Bijl, P., The Renewing Economy, in: *Quarterly Review of CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* 1 (2000) 19-24.
- Gern, K.-J.; Kamps, Ch.; Meier, C.-P.; Scheide, J., Euroland: Konjunktur überschreitet Höhepunkt – wenig Anzeichen für eine New Economy, in: *Die Weltwirtschaft* 3 (2000) 289-312.
- Goldin, C.; Katz, L.F., The Origins of Technology-Skill Complementarity, in: *Quarterly Journal of Economics* 113/3 (1998) 693-732.
- Gordon, R., The Measurement of Durable Goods Prices (Chicago 1990).
- Gordon, R., Has the 'New Economy' Rendered the Productivity Slowdown Obsolete? (Mimeo, Northwestern University 1999).
- Gordon, R., Does the 'New Economy' Measure up to the Great Inventions of the Past?, in: *Journal of Economic Perspectives* 14/4 (2000) 49-74.
- Greenwood, J.; Yorukoglu, M., „1974“, in: *Carnegie Rochester Series on Public Policy* 46 (1997) 49-95.

- Griliches, Z., Productivity, R&D and the Data Constraint, in: *American Economic Review* 84/1 (1994) 1-23.
- Grossman, G.M.; Helpman, E., *Innovation and Growth in the Global Economy* (Cambridge, MA. 1991).
- Gust, C.; Marquez, J., Productivity Developments Abroad, in: *Federal Reserve Bulletin* 86/10 (2000) 665-681.
- Hagemann, H.; Seiter, S., Okun's Law und Verdoorn's Law, in: O'Hara, P.A. (Hrsg.), *Encyclopedia of Political Economy* (1999) 819-821 und 1228-1231.
- Heilemann, U.; Döhrn, R.; von Loeffelholz, H.-D.; Schäfer-Jäckel, E., *Der Wirtschaftsaufschwung der Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren – Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren* (=Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 32, Essen 2000).
- Heise, A., NRU, NAIKU und die Phillips-Kurve, in: *Das Wirtschaftsstudium* 10 (1997) 854-858.
- Helpman, E., *General Purpose Technologies and Economic Growth* (Cambridge, MA. 1998).
- Hitt, L.; Brynjolfsson, E., Information Technology and Internal Firm Organisation: An Exploratory Analysis, in: *Journal of Management Information Systems* 14 (1997).
- HLEG, *Building the European Information Society for Us All* (=Final Policy Report of the High-Level Expert Group, Brüssel 1997).
- Howitt, P., Measurement, Obsolescence, and General Purpose Technologies, in: Helpman, E. (Hrsg.), *General Purpose Technologies and Economic Growth* (Cambridge, MA. 1998) 219-251.
- Jorgenson, D.W.; Stiroh, K.J., Computers and Growth, in: *Economics of Innovation and New Technology* 3/3-4 (1995) 295-316.
- Jorgenson, D.W.; Stiroh, K.J., Information Technology and Growth, in: *American Economic Review* 89 (1999) 109-115.
- Jorgenson, D.W.; Stiroh, K.J., Raising the Speed Limit: U.S. Economic Growth in the Information Age, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (2000) 125-235.
- Kalmbach, P., Eine neue Wirtschaft im neuen Jahrtausend?, in: *Wirtschaftsdienst* 80/6 (2000) 210-217.
- Kalmbach, P., Neue Ökonomie: Ökonomisch Neues oder ‚Same Procedure as Every Year?‘, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 27/2 (2001) 145-165.
- Katz, L.F., Technological Change, Computerization, and the Wage Structure, in: Brynjolfsson, E.; Kahin, B. (Hrsg.), *Understanding the Digital Economy. Data, Tools, and Research* (Cambridge, MA. 2000) 217-244.
- Krueger, A.B.; Pischke, J.-S., The U.S. Employment Miracle, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 46/3 (1999) 259-266.
- Krugman, P., Interview in der Tageszeitung „Der Tagesspiegel“ (12. Juli 2000).
- Kugler, F.; Hanusch, H., Inflation und Arbeitslosigkeit – Der Phillips-Kurvenzusammenhang, in: *Das Wirtschaftsstudium* 5 (1994) 454-459.
- L'Hoest, R.; Schöning, W., Die Internet-Wirtschaft als Reformmotor der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 80/5 (2000) 277-283.
- Lichtenberg, F., The Output Contribution of Computer Equipment: A Firm-level Analysis, in: *Economics of Innovation and New Technology* 3 (1995) 201-217.
- Little, A.D., Innovationen und Arbeit für das Informationszeitalter (=Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Berlin 1996).
- Loveman, G., An Assessment of the Productivity Impact of Information Technologies, in: Allen, T.; Morton, M.S. (Hrsg.), *Information Technology and the Corporation of the 1990s* (New York 1994) 84-110.
- McGuckin, R.H.; Stiroh, K.J.; van Ark, B., Technology, Productivity, and Growth: U.S. and German Issues (=The Conference Board, Perspectives on the Global Economy, Report 1206-97-RR, New York, NY 1997).
- METIER-Konsortium, *The Impact of Advanced Communications in European Growth and Trade* (=Final Report, Study on Behalf of the European Commission, o.O. 1995)

- Nordhaus, W.D., Alternative Methods for Measuring Productivity Growth (=NBER Working Paper Series, No. 8095, Washington D.C. 2001a).
- Nordhaus, W.D., Productivity Growth and the New Economy (=NBER Working Paper Series, No. 8096, Washington D.C. 2001b).
- Nordhaus, W.D., New Data and Output Concepts for Understanding Productivity Trends (=NBER Working Paper Series, No. 8097, Washington D.C. 2001c).
- OECD, Wirtschaftsausblick 67 (Paris 2000a).
- OECD, A New Economy? The Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth (Paris 2000b).
- OECD, Science, Technology and Industry Outlook 2000 (Paris 2000c).
- OECD, The New Economy: Behind the Hype (=Final Report of the OECD Growth Project, Paris 2001).
- Oliner, S.D.; Sichel, D.E., Computers and Output Growth Revisited: How Big Is the Puzzle?, in: Brookings Papers on Economic Activity 2 (1994) 273-317.
- Oliner, S.D.; Sichel, D.E., The Resurgence of Growth in the Late 1990s: Is Information Technology the Story?, in: Journal of Economic Perspectives 14/4 (2000) 3-22.
- Picot, A.; Neuburger, R., Prinzipien der Internet-Ökonomie, in: Wirtschaftsdienst 80/10 (2000) 591-595.
- Piller, F., Das Produktivitätsparadoxon der Informationstechnologie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt) 27/5 (1998) 257-262.
- Prinz, A., Die Folgen des Internet, in: Wirtschaftsdienst 80/10 (1998) 595-600.
- Rifkin, J., The End of Work (New York 1995).
- Radke, M., Law and Economics of Microsoft vs. U.S. Department of Justice, New Economic Paradigm for Antitrust in Network Markets or Inefficient Lock-In of Antitrust Policy? (=Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts Makroökonomische Diagnosen und Therapien der Arbeitslosigkeit, Nr. 16, Stuttgart-Hohenheim 2001)
- Romer, P.M., Increasing Returns and Long-Run Growth, in: Journal of Political Economy 94/5 (1986) 1002-1037.
- Rosegger, G., Technischer Fortschritt und Produktivität. Eine US-Perspektive, in: Wirtschaftspolitische Blätter 45/1 (1998) 9-18.
- Rothkirch, C. v.; Weidig, I., Die Zukunft der Arbeitslandschaft. Zum Arbeitskräftebedarf nach Umfang und Tätigkeiten bis zum Jahr 2000 (=Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 94.1 (Textband) und 94.2 (Anlagenband), Nürnberg 1985).
- Rothkirch, C.v.; Weidig, I., Zum Arbeitskräftebedarf nach Qualifikationen bis zum Jahr 2000 (=Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 95, Nürnberg 1986).
- RWI, Wachstums- und Beschäftigungspotentiale der Informationsgesellschaft bis zum Jahre 2010 (=Endbericht zum Forschungsauftrag Nr. 30/99 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Essen 2000).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/2001 (Wiesbaden 2000).
- Scarpetta, S.; Bassanini, A.; Pilat, D.; Schreyer, P., Economic Growth in the OECD Area: Recent Trends at the Aggregate and Sectoral Level (=OECD Economics Department Working Papers Nr. 248, Paris 2000).
- Scherrer, W., Lange Wellen, neue Technologien und Beschäftigung. Ein Überblick, in: Wirtschaftspolitische Blätter 43/2 (1996) 132-141.
- Schreyer, P., The Contribution of Information and Communication Technology to Output Growth: A Study of the G7 Countries (=OECD STI Working Paper 2000/2, Paris 2000).
- Seiter, S., Der Beitrag Nicholas Kaldors zur Neuen Wachstumstheorie. Eine vergleichende Studie vor dem Hintergrund der Debatte über den Verdoorn-Zusammenhang (Frankfurt a.M. 1997).
- Semmler, W.; Groh, G., Perspektiven der Beschäftigung. USA und Europa im Vergleich, in: Wirtschaftspolitische Blätter 46/3 (1999) 267-275.
- Sichel, D.E., The Computer Revolution. An Economic Perspective (Washington, D.C. 1997).

- Sichel, D.E., Computers and Aggregate Economic Growth: An Update, in: *Business Economics* 34/2 (1999) 18-24.
- Solow, R.M., A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: *Quarterly Journal of Economics* 70/1 (1956) 65-94.
- Solow, R.M., Technical Change and the Aggregate Production Function, in: *Review of Economics and Statistics* 39/3 (1957) 312-320.
- Solow, R.M., We'd Better Watch Out, in: *New York Times Book Review* (12.7.1987) 36.
- Steinhöfer, K.H., Hat das Produktivitätsparadoxon eine wirtschaftspolitische Bedeutung?, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 45/1 (1998) 59-69.
- Stierle, M.H., New Economy – Wunschtraum oder Realität?, in: *Wirtschaftsdienst* 80/9 (2000) 549-557.
- Stiroh, K., Is There a New Economy?, in: *Challenge* 42/4 (1999) 82-101.
- Stiroh, K., Information Technology and the U.S. Productivity Revival: What Do the Industry Data Say? (=Federal Reserve Bank of New York Staff Report No. 115, January 2001).
- Strassman, P., *The Business Value of Computers* (New Canaan 1991).
- Swan, T.W., Economic Growth and Capital Accumulation, in: *Economic Record* 32 (1956) 334-361.
- Triplett, J.E., The Solow Productivity Paradox: What Do Computers Do to Productivity?, in: *Canadian Journal of Economics* 32/2 (1999) 309-334.
- Troll, L., Moderne Technik bringt neue Vielfalt in die Arbeitswelt, in: *IAB-Kurzbericht* 6 (2000a). Online: <http://www.iab.de/asp/internet/publikationen.asp?Nummer=9>.
- Troll, L., Moderne Technik kommt überall gut an, in: *IAB-Kurzbericht* 7 (2000b). Online: <http://www.iab.de/asp/internet/publikationen.asp?Nummer=9>.
- U.S. Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2001-2010, Appendix A* (Washington D.C. 2000).
- U.S. Department of Commerce, *Digital Economy 2000* (Economics and Statistics Administration, Washington, D.C. 2000).
- Weidig, I.; Hofer, P.; Wolff, H., *Wirkungen technologischer und sozioökonomischer Einflüsse auf die Tätigkeitsanforderungen bis zum Jahre 2000* (=Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 199, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1996).
- Weidig, I.; Hofer, P.; Wolff, H., *Arbeitslandschaft der Zukunft. Quantitative Projektion der Tätigkeiten* (=Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 213, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1998).
- Welsch, J., *Wachstums- und Beschäftigungsmotor IT-Branche. Fachkräftemangel, Green Card und Beschäftigungspotenziale* (Bonn 2001).
- Whelan, K., *Computers, Obsolescence, and Productivity* (=Federal Reserve Board Finance and Economics Discussion Paper, Nr. 2000-6).
- WIK, *Beschäftigungseffekte von Privatisierung und Liberalisierung im Telekommunikationsmarkt* (=Diskussionsbeitrag 178 von D. Elixmann, A. Keuter und B. Meyer, Bad Honnef 1997).

Zusammenfassung

Der wirtschaftliche Erfolg der USA in den 1990er Jahren wird häufig als Beispiel für die ökonomischen Veränderungen gesehen, die sich durch Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ergeben. Insbesondere die Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig niedrigen Inflationsraten wird in diesem Zusammenhang immer wieder betont. Vor allem die hohen Produktions- und Produktivitätszuwächse in den 1990er Jahren werden für dieses Phänomen verantwortlich gemacht. Tatsächlich aber lassen sich gestiegene Produktivitätswachstumsraten erst seit 1996 feststellen. Die Diskussion des Solowschen Produktivitätsparadoxons zeigt, daß in den USA viele Gründe vorlagen, weshalb IKT nicht sofort produktivitätserhöhend wirken konnten.

In Deutschland läßt sich ein klarer Rückstand gegenüber den USA bei der Anwendung und Diffusion von IKT feststellen. Bedingt durch den niedrigen Anteil der IKT am gesamt-

wirtschaftlichen Kapitalstock sowie durch Meß- und Erfassungsprobleme konnte bislang ein Anstieg der Wachstumsrate der Produktivität nicht nachgewiesen werden. Die Erfahrungen in den USA zeigen wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten, die auf dem Treffen des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 ebenfalls aufgegriffen wurden. Da die Diffusion von IKT zu einem strukturellen Wandel führt, gewinnen insbesondere die Flexibilität und die Qualifikation der Arbeitskräfte an Relevanz. Die Förderung „lebenslangen Lernens“ und von Humankapitalinvestitionen sind die entscheidenden Vorbedingungen zukünftiger Wachstumsprozesse.

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift
für Umweltpolitik.
Wir schreiben, was
Menschen&Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet
S 100,-/€ 7,20.
Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos. Rufen Sie
an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK
plus

01/501 65-2424

Die Sozial- und Gesundheitsausgaben des Bundes 1995 bis 2000

Agnes Streissler

1. Inhalt und Ziel der Arbeit

Der vorliegende Artikel ist der erste von zwei Teilen einer Arbeit über die Sozial- und Gesundheitsausgaben in Österreich (Teil 2 soll im Heft 4/01 von WuG erscheinen). Ursprünglich motiviert durch die von der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zu erstellende Budgetprognose, betrachtet diese Arbeit nur einen Teil der gesamten Bundesausgaben, geht aber dafür viel mehr ins Detail. Auch die Gliederung der Ausgaben ist eine andere als die in der Arbeitsgruppe gewählte.

Der hier vorliegende erste Teil ist eine rückblickende Analyse der Entwicklung und Struktur der Sozial- und Gesundheitsausgaben in Österreich von 1995 bis 2000. Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Bundesausgaben, die vorliegenden Sekundärstatistiken erlauben es aber auch, diese Bundesausgaben in den Zusammenhang mit den Sozial- und Gesundheitsausgaben der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu stellen. Im zweiten Teil werden dann die Sozial- und Gesundheitsausgaben des Bundes bis 2005 prognostiziert und die heute bereits abzusehenden Probleme genauer analysiert werden.

1.1 Erfaßte Ausgaben und Abgrenzungsprobleme

Unter Sozial- und Gesundheitsausgaben werden diejenigen Ausgaben verstanden, die unter die in der VGR gebräuchlichen Aufgabenbereiche 21 (Gesundheit und Umweltschutz) und 22 (Soziales) fallen. Damit ergeben sich zwar einige Abgrenzungsprobleme, die Analyse ist dafür aber kompatibel mit den funktionalen Budgetübersichten (die Gliederung folgt daher auch dementsprechend der Budgetübersicht 21 – Ausgaben des Bundes für Soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Wohnungsbau¹).

Im wesentlichen sind in der Analyse folgende Bereiche erfaßt:

- ◆ Zahlungen des Bundes an die Sozialversicherung,
- ◆ Zahlungen des Bundes im Bereich der Arbeitsmarktpolitik,
- ◆ Kriegsoffer- und Heeresversorgung,
- ◆ Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen,

- ◆ Bundespflegegeld aus der Pensions- und Unfallversicherung,
- ◆ übrige Sozialausgaben (die größten Posten hier sind die Flüchtlingsbetreuung, die Opferfürsorge, die Maßnahmen für Behinderte sowie die Sozialmaßnahmen in der Heeresverwaltung; hinzu kommen noch die im Rahmen der Selbstträgerschaft ausbezahlten Familien- und Geburtenbeihilfen),
- ◆ KRAZAF- bzw. Krankenanstaltenfinanzierung,
- ◆ Zahlungen im Rahmen des Gesundheits- und Sozialbeihilfengesetzes (GSBG),
- ◆ übrige Gesundheitsausgaben (hier sind die wichtigsten Ausgaben jene für Strahlenschutz, Veterinärwesen, Lebensmittel und Gentechnologie, die Sozialversicherung für Zivildienstler, die Arbeitsinspektion, die Gesundheitsvorsorgemaßnahmen sowie umweltpolitische Maßnahmen).

Nicht erfaßt sind beispielsweise die Pensionen des öffentlichen Dienstes, das Pflegegeld für Personen, die entweder der Hoheitsverwaltung im weiteren Sinn oder ÖBB oder Post angehören, aber auch der klinische Mehraufwand. Dies sind Beispiele für Ausgaben, die auf den ersten Blick unter die obengenannten Aufgabenbereiche fallen könnten, die aber in der VGR anders klassifiziert werden.

In all diesen Aufgabenbereichen sollen Strukturentwicklungen und -probleme genauer untersucht werden. Augenmerk wird dabei darauf zu richten sein, Preis- und Mengeneffekte voneinander zu unterscheiden: Gab es Veränderungen in der Zahl der LeistungsbezieherInnen oder eher im Leistungsniveau? Wieviel ist jeweils auf Gesetzesänderungen und wieviel auf strukturimmanente Entwicklungen zurückzuführen?

1.2 Untersuchungszeitraum und verwendete Quellen

Untersucht werden die Jahre 1995 bis 2000. Von 1995 bis 1999 liegen Rechnungsabschlüsse und auch die Gebarungsübersichten für alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften vor, für 2000 gibt es den vorläufigen Erfolg des Bundes.

Es wird in dieser Arbeit trotz ihres rückblickenden Charakters in Euro gerechnet. Dies aus zwei Gründen: Einerseits ist ja auch bereits der vorläufige Erfolg des Bundes 2000 in Euro ausgewiesen, wichtiger ist aber, daß für die in Teil 2 dargestellte Prognose die Darstellung in Euro natürlich sinnvoller und zukunftsweisender ist. Damit der Zusammenhang zwischen den beiden Teilen gewahrt bleibt, wird auch der rückblickende Teil in Euro gerechnet.

1.3 Verflechtung mit anderen Körperschaften öffentlichen Rechts

Die Ausgaben des öffentlichen Sektors sowohl im Gesundheits- als auch im Sozialbereich sind dadurch gekennzeichnet, daß sie einerseits von verschiedensten Trägern erbracht werden und daß es andererseits große Transfers zwischen den einzelnen Rechtsträgern gibt. Diese Verflechtun-

gen sind nur sehr schwer (und unvollständig) aus den Budgets der Gebietskörperschaften zu eruieren. Klar ist jedenfalls, daß der Bund nur einen eher geringeren Anteil an Ausgaben in den beiden betrachteten Bereichen hat, aber jeweils einen bedeutenden Anteil an intergovernmentalen Transfers.

Insbesondere interessieren dabei folgende Fragestellungen:

- ◆ Wie hoch sind die öffentlichen Ausgaben laut OECD-VGR-Konzept in den beiden Bereichen, und wie teilen sie sich auf die einzelnen Rechtsträger auf?
- ◆ Wie hoch sind die Transfers zwischen den Rechtsträgern? Wer sind die Zahler, und wer sind die Empfänger?

Dieser Teil der Arbeit sollte der Vollständigkeit halber nicht fehlen, da er ja beispielsweise auch für die Maastricht-Definitionen des öffentlichen Sektors Bedeutung hat. Als Quelle dienen dabei die Gebarungsübersichten, die derzeit aber nur bis 1999 vorliegen.

1.4 Politische Implikationen

Der österreichische Sozialstaat der neunziger Jahre sah sich, wie in anderen Ländern auch, drei Herausforderungen gegenüber:

- ◆ Zum einen erfolgt auch in der österreichischen Wirtschaft der Strukturwandel zum Postindustrialismus, zur Dienstleistungsgesellschaft. Dieser Megatrend hat selbstverständlich massive Auswirkungen auf den Sozialstaat. Nach den Thesen von Esping-Andersen müßte in einem „konservativen“ Sozialregime wie dem österreichischen, das abgesehen vom Gesundheits- und Bildungsbereich vergleichsweise wenig öffentliche soziale Dienstleistungen kennt, der Strukturwandel Niederschlag in einer verstärkten Frühpensionierung und in negativen Arbeitsanreizen für Frauen finden, um den Druck auf den Arbeitsmarkt auszugleichen.
- ◆ Zum zweiten wird der demografische Druck auf den Sozialstaat zunehmend höher. Diese Tatsache wirkt sich am stärksten im Pensions- und Gesundheitswesen aus, sollte aber ceteris paribus in Zukunft im Gegenzug entlastend auf Familienausgaben und Arbeitsmarkt wirken.
- ◆ Zum dritten muß sich auch Österreich den Maastrichter Konvergenzkriterien bzw. den von der EU aufgestellten Richtlinien für solide öffentliche Finanzen beugen. Hierdurch entsteht (vor allem, wenn diese Maßstäbe in übertriebener Musterschülerweise viel zu streng ausgelegt werden) ein exogener Einsparungsdruck auf den Sozialstaat. Dessen Spielräume, um auf die erstgenannten Herausforderungen adäquat einzugehen, werden dadurch bedeutend einschränkt.

Abschließend an die Struktur- und Entwicklungsanalyse soll daher versucht werden, politische Implikationen der Ergebnisse herauszuarbeiten.

2. Zahlungen des Bundes an die Sozialversicherung

Der Bund zahlt im wesentlichen an die Sozialversicherung die Bundesbeiträge zu den Pensionsversicherungen, die Ausgleichszulagen, gewisse

Zahlungen an die Krankenversicherung und die Zahlungen im Bereich des Nachtschwerarbeitsgesetzes.

Tabelle 1: Ausgaben des Bundes im Bereich der Sozialversicherung 1995 bis 2000 (in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensionsversicherung	4.064	4.148	4.178	4.367	4.626	4.152
für Arbeiter u. Angestellte (inkl. Bergbau u. Eisenbahn)	2.118	2.242	2.370	2.584	2.752	2.215
Gewerbl. Wirtschaft	1.109	1.047	956	940	986	1.011
Landwirtschaft	836	858	852	844	889	926
Ausgleichszulagen	815	803	814	798	757	741
für Arbeiter u. Angestellte (inkl. Bergbau u. Eisenbahn)	489	486	497	480	456	446
Gewerbl. Wirtschaft	85	82	82	78	72	70
Landwirtschaft	241	235	235	241	228	225
Krankenversicherung	63	65	64	46	46	50
Bauern-Krankenversicherung	61	63	63	45	45	48
Sonstige Zahlungen an KV-Träger	2	2	1	1	1	2
Nachtschwerarbeitsgesetz	21	22	21	22	23	27
Sonstige	12	23	24	25	26	27
Summe	4.974	5.061	5.102	5.258	5.478	4.997

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002; eigene Berechnungen

2.1 Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung

Der größte Posten davon ist der Bundesbeitrag zur Sozialversicherung mit 4 bis 5 Mrd. €. Dieser konnte in den vergangenen Jahren relativ konstant gehalten werden – im Durchschnitt wuchs der Bundesbeitrag zwischen 1995 und 2000 um 0,43% im Jahr und machte über den Zeitraum jeweils etwas über 26% der Sozialausgaben des Bundes aus. Diese Kontinuität täuscht aber insofern, als für diese Konstanz eine Vielzahl diskretionärer Maßnahmen notwendig war. So wurden beispielsweise 2001 269 Mio. € aus dem Insolvenzausgleichsfonds an die GSVa überwiesen, um den dortigen Bundesbeitrag im gleichen Ausmaß zu senken. Auch die ständig steigenden Überweisungen an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger zeigen, wie mit Hilfe der kommunizierenden Gefäße der Sozialträger der Bundesbeitrag bislang in Grenzen gehalten werden konnte (siehe Tab. 2):

Diese Überweisungen dürfen aber nicht einfach als „Quersubventionen“ mißverstanden werden. Leider vermittelt die Tatsache, daß sie so unkontinuierlich sind und je nach budgetärer Lage des jeweiligen „Sozial-

Tabelle 2: Überweisungen an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger gemäß § 447g ASVG (gemäß der jeweiligen vorläufigen Erfolgsrechnung; in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Zusatzbeiträge in der PV gem. § 51a ASVG	2.331	2.370	2.415	2.452	2.504	2.729
Überweisung aus der Arb.losenvers. (22,8% d. Aufwendungen)	374	392	380	388	392	363
Überweisung aus FLAF	162	161	140	105	89	89
Abgeltungsbetrag gemäß § 22 (5) Heeresgebührengesetz	4	3	2	2	1	1
Beiträge gemäß § 18 SUG			3	2	2	3
Überweisungen gemäß § 6 Abs. 6 u. 8 AMPFG		356	356	504	561	581
Familienlastenausgleichsfonds						596
Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz						145
Überweisung der AUVA gemäß § 80a Abs. 6 ASVG		58	58			73
Nachzahlung für den Abgeltungsbetrag gem. § 447g Abs. 3 Z1 lit c ASVG						15
Vermögenserträge und sonstige	2	1	1	2	1	1
Summe	2.874	3.342	3.355	3.456	3.550	4.596

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002; eigene Berechnungen

topfes“ schwanken, einen falschen Eindruck. Es sollte sich nämlich bei den Überweisungen um die Abgeltung versicherungsfremder Leistungen handeln, vor allem also um Ersatzzeiten, die aufgrund der Regelungen der Arbeitslosenversicherung bzw. auch des FLAF (Kindererziehungszeiten) entstehen. Während der Bundesbeitrag selbst rein steuerfinanziert ist, sind diese Überweisungen dem Finanzierungsmodus des jeweiligen Sozialträgers unterworfen. Es wäre hier also notwendig, die tatsächlich entstehenden Belastungen versicherungsmathematisch zu berechnen und dem jeweiligen „Verursacher“ in Rechnung zu stellen. Für den FLAF beispielsweise wurde dieser Anspruch nur 2000 annähernd erfüllt. Eine derart ge-

rechte und transparente Berechnung nach dem Verursacherprinzip wäre jedenfalls eine Forderung an zukünftige Budgets, da sie einen unabdinglichen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung des Pensionssystems darstellt.

Mehr als die Hälfte des Bundesbeitrags geht an die Pensionsversicherungen der unselbständig Beschäftigten, zu denen aber auch bekanntlich mehr als 80% der LeistungsbezieherInnen zählen. Die Versicherungen der gewerblichen Wirtschaft und der FreiberuflerInnen erhalten etwas über eine Mrd. Euro an Bundesbeitrag (das ist etwa ein Viertel der Gesamtsumme bei ca. 8% der LeistungsbezieherInnen), der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung der Bauern beträgt etwas unter einer Mrd. Euro (bei ca. 10% der LeistungsbezieherInnen). Zwar ist das Verhältnis von BeitragszahlerInnen zu LeistungsbezieherInnen am ungünstigsten in der Bauernversicherung (Belastungsquote von 98%), während in den vergangenen Jahren die Belastungsquoten in den Pensionsversicherungen der Selbständigen sich an die Quoten in den ASVG-Pensionsversicherungen angenähert haben (jeweils ca 60%), da aber die Pensionsleistungen in der Bauernpensionsversicherung doch deutlich niedriger sind als in den anderen Pensionsversicherungen, spiegelt der Bundesbeitrag in der BSV nicht so deutlich die hohen Belastungsquoten wider.

Gerade im Bereich der selbständig Beschäftigten (GSV und FSV) ist es in den vergangenen Jahren zu drastischen Veränderungen gekommen: Zwischen 1995 und 2000 ist die Zahl der Pflichtversicherten in der GSV um 24% gestiegen, während jene der LeistungsbezieherInnen nur um 2,3% zugenommen hat. Dies ist selbstverständlich auf die Gesetzesänderungen 1996 zurückzuführen, mit denen die „neuen Selbständigen“ in die Pensionsversicherung einbezogen wurden. Gleichzeitig sind aber auch die Bemessungsgrundlagen in der GSV deutlich angestiegen.

Insgesamt ist die Zahl der PensionsbezieherInnen im Zeitraum 1995 und 2000 um 7,8% angestiegen, während sich die Zahl der Pflichtversicherten um 4,9% erhöht hat. Neben dieser Steigerung der Zahl der LeistungsbezieherInnen sind auch die Pensionsleistungen angestiegen, so daß der Pensionsaufwand im Zeitraum 1995 bis 2000 um 24% zugenommen hat. Damit ist die Finanzierungslücke zwischen Beitragseinnahmen und Pensionsauszahlungen im Untersuchungszeitraum deutlich angestiegen. Wie oben ausgeführt, wurde der Bundesbeitrag dennoch ziemlich konstant gehalten und statt dessen Umschichtungen aus anderen Sozialtöpfen vorgenommen.

2.2 Ausgleichszulagen

In voller Höhe aus dem Bundesbudget wird der Aufwand für die Ausgleichszulagen gezahlt. Personen, die einen Pensionsanspruch haben, deren errechnete Pensionsleistung aber unterhalb des sogenannten Ausgleichszulagenrichtsatzes liegt, bekommen eine Aufzahlung bis zu diesem Richtsatz (dabei wird nach Alleinstehenden und nach Ehepartnern unterschieden).

Die monatlichen Richtsätze änderten sich 1995 bis 1999 jeweils mit dem Anpassungsfaktor. 2000 wurden sie überproportional erhöht (um 2,5%, während der Anpassungsfaktor nur 1,011 betrug).

Die Tabelle 3 zeigt, wie sich die Ausgleichszulagenrichtsätze seit 1995 entwickelten:

Tabelle 3: Ausgleichszulagenrichtsätze im Monat (in Euro)

	Alleinstehende	Verheiratete
1995	560	799
1996	573	818
1997	573	818
1998	581	829
1999	590	841
2000	604	862

Die Zahl der AusgleichszulagenbezieherInnen ist seit 1995 kontinuierlich zurückgegangen, und zwar relativ wie absolut: 1995 bezogen noch über 275.000 Personen (17% der PensionistInnen) Ausgleichszulagen, 2000 waren es nur mehr 238.000 (13,5%). Dies ist darauf zurückzuführen, daß immer mehr Personen Anspruch auf eigenständige Pensionen in ausreichender Höhe erwerben. Wiederum geht etwa die Hälfte des Aufwandes für Ausgleichszulagen an die unselbständig Beschäftigten. An die Pensionsversicherungen der Selbständigen gehen nur 9,5%, während die Bauern-Pensionsversicherung 30 Prozent des Ausgleichszulagenaufwandes erhält.

Insgesamt machte der Aufwand für die Ausgleichszulagen 1995 5,26% der Sozialausgaben aus und sank bis 2000 auf 4,70%.

2.3 Sonstige Zahlungen an die Sozialversicherung

Bis 2000 gab es aus dem Bundesbudget Überweisungen an die Bauern-Krankenversicherung. 1995 betrugen diese 61 Mio. Euro, bis 2000 waren sie auf 48 Mio. Euro gesunken.

Weiters werden für Zahlungen im Rahmen des Nachtschwerarbeitsgesetz Zahlungen von ca. 30 Mio. € jährlich veranschlagt.

Insgesamt machten die sonstigen Zahlungen 2000 104 Mio. € aus.

2.4 Politische Implikationen

Aus der Entwicklung der vergangenen Jahre sieht man deutlich, daß die Pensionsversicherung sicherlich das „Sorgenkind“ der Sozialpolitik darstellt. Die Pflichtbeiträge bleiben zunehmend hinter den Leistungsausgaben zurück.

Daraus den Schluß ziehen zu wollen, daß das System insgesamt nicht mehr tragbar ist, wäre nicht nur voreilig, sondern auch falsch. Vielmehr gilt es, einige Punkte konsequent zu verfolgen:

- ◆ Auch wenn es hart klingt, so muß die Nettoanpassung bzw. die moderate Steigerung der Pensionen auch in Zukunft strikt verfolgt werden. Hier aus tagespolitischen bzw. wahltaktischen Gründen übermäßige Zahlungen zu gewähren, belastete das System insgesamt und würde es auf Dauer in Frage stellen.
- ◆ Die Unterscheidung zwischen versicherungsnahen und versicherungsfremden Leistungen muß deutlicher gemacht werden. Derzeit sind die Überweisungen in den Ausgleichsfonds stark von der Budgetlage abhängig und nicht immer eindeutig mit der Abgeltung bestimmter Leistungen in Zusammenhang zu bringen. Diese klare Zuordnung würde nicht nur die Transparenz erhöhen, sondern auch – durch die Betonung des Verursacherprinzips – eine nachhaltigere Finanzierung fördern.
- ◆ Versicherungsnahe Leistungen sollten vorrangig durch Beiträge finanziert werden, die die „Ausfallhaftung“ würde der Bundesbeitrag übernehmen. Dieser sollte also fixer Bestandteil der Pensionsfinanzierung sein und daher keinen Budgetkürzungen unterworfen werden.
- ◆ Versicherungsfremde Leistungen (allen voran die Ersatzzeiten) sind hingegen von jenen Sozialstaatssegmenten zu tragen, denen sie funktionell zugeordnet sind. So sind die Ersatzzeiten aus der Arbeitslosenversicherung auch aus deren Mittel zu bestreiten und die Ersatz- bzw. Beitragszeiten für die Kinderbetreuung aus dem FLAF zu zahlen. Derzeit sind diese Zeiten vielfach unterdotiert bzw. nur diskontinuierlich budgetiert. Hier bedarf es einer viel größeren Stringenz. Eine Steuerfinanzierung kann und darf hier nur *ultima ratio* sein.

3. Arbeitsmarktpolitik

Von 1995 bis 2000 blieben die Ausgaben im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik in etwa konstant, sowohl in absoluten Zahlen als auch in ihrem Anteil an den Sozialausgaben insgesamt (1995 26,35%, 2000 27,85%). Ihren Höhepunkt erreichten sie 1996, gingen 1997 deutlich zurück und sind seither nur leicht angestiegen.

Diese scheinbar stabile Entwicklung läßt sich nur zu einem Teil auf die Arbeitsmarktlage zurückführen. Natürlich hat die gute Wirtschaftsentwicklung der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zur Entlastung der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik beigetragen, der Großteil der Entwicklung ist aber auf Änderungen des Leistungsrechtes zurückzuführen.

3.1 Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz

In den vergangenen Jahren gab es bedeutende Änderungen in den Arbeitslosenversicherungsgesetzen und den dazugehörigen Finanzierungsgesetzen. Es ist daher unmöglich, eine Trendanalyse der Bezieher-

**Tabelle 4: Ausgaben in der Arbeitsmarktpolitik 1995 bis 2000
(in Mio. Euro)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ämter	64	56	61	53	53	53
Arbeitsmarktpolit. Maßn.	403	421	537	528	631	606
Arbeitslosenunterstützung	1.182	1.497	1.406	1.414	1.426	1.359
Notstandshilfe	651	816	864	946	922	846
Karenzgeld	840	818	752	590	508	499
EU/EWR-Vertrag	0	1	0	0	1	1
Schlechtwetterentschädigung	42	54	4	0	5	2
Sonderunterstützung	218	203	123	97	78	60
Überweisung an das AMS	258	211	211	189	193	323
Sonstige Ausgaben	426	381	381	538	619	642
Summe	4.084	4.458	4.339	4.355	4.436	4.391

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002.

Innenzahlen bzw. der Leistungen in diesem Zeitraum zu machen. Gesetzliche Änderungen nehmen einerseits nämlich auf die Höhe der Leistungen Einfluß, andererseits aber auch auf die Zahl der Arbeitslosen. Die Arbeitslosenquote ist damit auch eine stark politisch bestimmte Zahl. Jegliche Einschränkungen des Leistungsrechtes, aber auch indirekte Einflüsse – beispielsweise über Zugangsänderungen zur Pension – verändern die Zahl der Arbeitslosen.

Tabelle 5: LeistungsbezieherInnen von Arbeitslosenversicherungsleistungen im Jahresdurchschnitt

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arbeitslosengeld	124.015	127.021	122.580	121.236	114.864	107.956
Notstandshilfe	71.316	82.148	89.915	94.479	88.526	74.928
Sondernotstandshilfe	16.752	9.292	6.637	9.303	7.087	6.021
Sonderunterstützung	14.177	2.986	2.861	2.757	2.476	2.281
Weiterbildungsgeld				549	2.430	4.740
Solidaritätsprämie				55	255	205
Sonstige Leistungen	28.637	31.528	32.420	31.877	36.864	33.707

Quelle: Sozialdatenbank der Arbeiterkammer Wien

In Tabelle 5 ist zu sehen, daß die Zahl der Arbeitslosen von 1995 auf 2000 deutlich zurückging. Daß dieser Rückgang nicht nur auf das Konto einer verbesserten Wirtschaftslage geschrieben werden kann, sondern klar durch die Strukturanpassungsgesetze und die Budgetbegleitgesetze verursacht ist, erkennt man auch an der Entwicklung der Notstandshilfezahlen – hier stieg die BezieherInnenzahl zunächst an, um dann 2000 deutlich zurückzugehen. Es läßt sich also ein Struktureffekt in Richtung Abdrängung der Arbeitslosen in die Notstandshilfe konstatieren, der 2000 durch eine Verschärfung der Notstandshilferegeln beendet wurde. (Der so starke Rückgang läßt sich nicht durch die konjunkturelle Verbesserung allein erklären, vor allem, wenn es um die Schwerstvermittelbaren am Arbeitsmarkt geht.)

Bei den Leistungen für Arbeitslose haben sich von 1995 bis 2000 die Tagsätze praktisch nicht verändert (1999 wurde die unterste Lohnklasse etwas angehoben, und am oberen Ende der Skala wurden Lohnklassen hinzugefügt); 2001 kam es allerdings zu einer grundsätzlichen Änderung – statt der Tagsatztabellen wurde auf Nettoersatzraten (55% des Nettoeinkommens) umgestellt. Die Leistungsniveaus sind im Untersuchungszeitraum jedenfalls relativ zurückgegangen.

In den vergangenen Jahren haben die Aufwendungen für die Sonderunterstützung stark abgenommen. Dies liegt daran, daß mit 31. März 1996 die allgemeine Sonderunterstützung für 54jährige Frauen und 59jährige Männer abgeschafft und der Geltungsbereich der SUG im Bergbau stark eingeschränkt wurde. So bezogen noch 1995 3.500 Anspruchsberechtigte aus dem Bergbau Sonderunterstützung in der Höhe von durchschnittlich täglich öS 519 und 16.500 Anspruchsberechtigte allgemeine Sonderunterstützung in der Höhe von durchschnittlich täglich öS 299. Diese Zahlen hatten sich 2000 reduziert auf 2.363 Anspruchsberechtigte aus dem Bergbau mit einem täglichen Durchschnittsatz von öS 701 (€ 51) und 510 Anspruchsberechtigte aus den Übergangsregelungen einen Tagsatz von öS 460 (€ 33).

Neben diesen großen Leistungen wurde in den vergangenen Jahren – v.a. im Sinne der aktiven Arbeitsmarktpolitik – auch noch eine Anzahl kleinerer Leistungen geschaffen, wie das Weiterbildungsgeld, die Altersteilzeit, die Solidaritätsprämie etc. Letztere wurde durch die Budgetbegleitgesetze allerdings wieder zurückgenommen.

3.2 Sonstige Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik

Die beschriebenen Leistungen umfassen in etwa 60 Prozent der Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik. Die anderen Ausgaben betreffen die Arbeitsämter, diverse kleinere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Überweisungen an das AMS und als größten Posten die Überweisung an den Ausgleichsfonds zur Pensionsversicherung. Wie bereits beschrieben, beträgt diese im Jahr 356 Mio €, wurde aber in den vergangenen Jahren jeweils deutlich erhöht, wobei diese Erhöhungen von der jeweiligen Budgetlage abhängig waren.

3.3 Politische Implikationen

Zwei Forderungen ergeben sich aus dieser rückblickenden Analyse:

- ◆ Zunächst bedarf es, wie bereits gefordert, einer transparenten Berechnung der leistungsseitigen Kosten der Ersatzzeiten aus der Arbeitslosenversicherung. Dieser Betrag wäre im Rahmen des Verursacherprinzips an die Pensionsversicherung zu überweisen.
- ◆ Zweitens ist aus der Prognose deutlich erkennbar, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik nach wie vor klar unterdotiert ist. Die betreffenden Ausgaben sind zwar im Untersuchungszeitraum anteilmäßig leicht angestiegen, von 10 auf ca. 14% der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben, gelten aber nach wie vor als zu niedrig. Hier muß an die lange bestehende Forderung angeschlossen werden, daß die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich erhöht werden müssen. Auch wenn im allgemeinen eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten ist, wird gerade der Bedarf für Mittel zur Umschulung und Weiterbildung steigen. Dies ist im übrigen auch der einzige Weg, die sehr allgemein gehaltene Forderung nach Anhebung des tatsächlichen Pensionsalters zu unterstützen und würde gleichzeitig auch etwas zur notwendigen Erhöhung der Frauenerwerbsquote beitragen.

Weitere Überlegungen, die auch die Arbeitslosenversicherung betreffen, werden im zusammenfassenden Kapitel 11 angestellt.

4. Kriegsoffer- und Heeresversorgung

Dieser Posten ist vergleichsweise sehr klein (weniger als eine halbe Milliarde Euro) und hat natürlich abnehmende Bedeutung. Dennoch wird er in den Budgetübersichten gesondert ausgewiesen.

Tabelle 6: Ausgaben für die Kriegsoffer- und Heeresversorgung 1995 bis 2000 (in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bundessozialämter	39	41	42	43	45	44
Versorgungsgebühren	446	430	405	384	364	343
Sonstige Ausgaben	26	25	23	21	22	21
Summe	511	496	470	448	431	408

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002

Dabei ist zu unterscheiden zwischen jenen Fällen, die aus der Kriegsofferversorgung Leistungen erhalten, und jenen, die aus der Heeresversorgung Renten beziehen.

Derzeit beziehen etwas 70.000 Personen Leistungen aus der Kriegsofferversorgung. Diese Zahl geht jährlich um etwa 7 Prozent zurück.

Die Renten, die im Durchschnitt ca. 400 € im Monat ausmachen, werden mit dem Pensionsanpassungsfaktor jährlich angepaßt.

Aus der Heeresversorgung beziehen ziemlich konstant etwa 1.700 Personen Leistungen.

5. Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF)

5.1 Entwicklung seit 1995

Über ein Viertel der Sozialausgaben bzw. über 4 Mrd. Euro werden für den FLAF aufgewendet. Die Ausgaben hatten einen Tiefpunkt im Jahr 1997 mit 3,98 Mrd. Euro und sind seither wieder im Ansteigen. Der Rückgang ist durch das Strukturanpassungsgesetz 1997 erklärbar, wodurch es zu Kürzungen beim Karenzgeld und kurzfristig zu keiner Leistungsanpassung bei den Familienbeihilfen kam.

Tabelle 7: Entwicklung der wichtigsten Leistungen des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen 1995-2000 (in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Familienbeihilfen	2.455	2.371	2.302	2.306	2.516	2.711
Geburtenbeihilfen	93	107	29	7	9	9
Freifahrten/Fahrtbeihilfen	366	333	306	288	297	300
Schulbücher	86	87	87	88	95	92
Karenzgeld (inkl. PV)	759	746	721	646	481	427
Wohngeld	150	178	211	194	199	203
Teilzeitbeihilfe/ Betriebshilfe	19	17	18	17	15	15
Sonstige	121	125	121	132	133	450
Überschuß an Reservefonds	222	62	189	426	454	105
Summe	4.271	4.026	3.984	4.104	4.199	4.312

Quelle: Bundesvoranschläge (1997 bis 2002); eigene Berechnungen

Die Ausgaben für das Karenzgeld sind über den ganzen Zeitraum kontinuierlich zurückgegangen – von 591 Mio. 1995 auf 350 Mio. € 2000. Dies ist zum Teil auf die Demografie zurückzuführen (die Geburten gingen im Untersuchungszeitraum um ca 10.000 von 87.000 auf 77.000 zurück), zum anderen Teil aber auch auf die Verschärfungen im Leistungsrecht (Rücknahme der Dauer des Karenzgeldbezugs auf eineinhalb Jahre, restriktiverer Zugang zum Zuschuß zum Karenzgeld etc.).

Die Familienbeihilfen sind in den vergangenen Jahren hingegen wieder deutlich angestiegen. Dies ist auf die Familienreform 1999/2000 zurückzuführen, durch welche die Familienbeihilfen angehoben wurden.

Mehr oder weniger weggefallen sind in den vergangenen Jahren die Geburtenbeihilfen, gedeckelt wurden die Ausgaben für Freifahrten und Schulbücher, neu hinzugekommen sind diverse Überweisungen an andere Ministerien (dies erst durch das Budget 2001) bzw. an den Ausgleichsfonds zur Pensionsversicherung zur Abgeltung der Kindererziehungszeiten (dadurch erklärt sich die starke Erhöhung der sonstigen Ausgaben 2000) sowie Leistungen wie die In-vitro-Fertilisation oder Förderungen für familienorientierte Forschung u.a.

Wie aus Tabelle 7 ersichtlich ist, konnte die defizitäre Situation, die noch Anfang der neunziger Jahre den FLAF beherrschte, abgewendet werden; vor allem seit den Strukturanpassungen 1997 erzeugt der FLAF wieder Überschüsse, die zwar durch die Familienreform 1999/2000 erneut zurückgingen, aber vorhanden geblieben sind.

5.2 Politische Implikationen

Insgesamt zeigt der FLAF sehr deutlich, daß gerade seit 1999 ehrgeizig versucht wird, Österreich als familienfreundliches Land darzustellen. Dieser Trend wird sich noch stärker in den kommenden Jahren fortsetzen. Weiters kann für die jüngere Vergangenheit bzw. Gegenwart konstatiert werden, daß die jeweilige budgetäre Situation im FLAF die Leistungsausweitung bzw. -einschränkung bestimmt. Diese sehr unstete Politik wurde bereits häufig kritisiert, da sie nicht nur Unsicherheit bei den BezieherInnen erzeugt, sondern sehr oft Budgetdynamiken generiert, die dann nur mehr sehr schwer zu bremsen sind. Eine Möglichkeit, hier mehr Stetigkeit zu erzeugen, wäre die bereits häufig geforderte Aufhebung der Zweckbindung des FLAF und das Umstellen auf andere Finanzierungsmodi.

Weiters stellt sich vor dem Hintergrund rückläufiger Kinderzahlen und der weiteren Entwicklung der Alterspyramide die Frage, ob es nicht ein Mißverhältnis zwischen familienpolitischen Ausgaben und den gleichzeitig fehlenden Mitteln in der Pensionsversicherung gibt. Im allgemein zusammenfassenden Teil wird abermals auf diese Problematik zurückzukommen sein.

Abgesehen davon ist der Erfolg der „familienfreundlichen“ Politik insgesamt in Frage zu stellen, wenn die Familienarmut nicht weniger wird, weil zu wenig Mittel in die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gesteckt werden.

6. Leistungen nach dem Bundespflegegeldgesetz

Seit 1993 werden nach dem Bundespflegegeldgesetz Leistungen an pflegebedürftige Personen bzw. ihre Angehörigen ausbezahlt. Insgesamt machen diese Leistungen etwa 1,3 Mrd. € aus und gehen an ca. 250.000 Anspruchsberechtigte.

Nicht berücksichtigt in diesen Zahlen sind jene Leistungen, die zwar nach dem Bundespflegegeldgesetz ausbezahlt werden, die aber an BezieherInnen bei ÖBB, Post bzw. im öffentlichen Dienst gehen und daher in der

Tabelle 8: Ausgaben für das Bundespflegegeld 1995 bis 2000 (in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bundespflegegeld	1.239	1.199	1.141	1.174	1.224	1.264

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002

funktionellen Budgetgliederung unter den Aufgabenbereichen 33 (Sonstiger Verkehr) bzw. 43 (Übrige Hoheitsverwaltung) verbucht sind. Dies betrifft ca. 25.000 weitere Fälle mit einem Pflegegeldaufwand von rund 40 Mio. €.

Das Pflegegeld ist je nach Pflegeaufwand gestaffelt und betrug 2000 (und 2001):

Tabelle 9: Pflegestufen für das Bundespflegegeld 2000

	Höhe im Jahr (in Euro)	Fälle (inkl. Öff. Dienst, ÖBB und Post)
Pflegestufe 1	1.744	46.953
Pflegestufe 2	3.216	106.615
Pflegestufe 3	4.962	46.862
Pflegestufe 4	7.443	39.792
Pflegestufe 5	10.108	20.913
Pflegestufe 6	13.784	5.601
Pflegestufe 7	18.378	3.466

Quelle: Sozialdatenbank der AK Wien

Die Erhöhung des Pflegegeldes seit 1995 ist einerseits auf geringfügige Erhöhungen der Leistungen zurückzuführen (das Pflegegeld wird immer wieder valorisiert), stärker wirkt aber der demografische Effekt – die Zahl der LeistungsbezieherInnen nimmt stetig zu (sie entwickelt sich ziemlich parallel zur Zahl der PensionistInnen).

7. Übrige Sozialausgaben

In den Budgetübersichten wurden die Ausgaben des Aufgabenbereichs 22, die bislang nicht zugeordnet wurden, unter „Übrige Ausgaben“ subsumiert.

Diese Ausgaben erreichten 1996 mit 657 Mio. € ihren Höhepunkt und sind seither zurückgegangen. 2000 machten sie nur mehr 392 Mio. € aus. Es handelt sich dabei um eine Vielzahl von Ausgaben, die sich noch dazu zu meist durch eine sehr diskontinuierliche Budgetierung auszeichnen.

Die wichtigsten Posten dabei sind die Ausgaben für die Selbstträger-schaft bei den Familienbeihilfen mit etwa 76 Mio. €, die Flüchtlings-betreuung mit 35 Mio. €, die Opferfürsorge des Sozialministeriums mit 14 Mio. €. Bis 2000 war der Bundesbeitrag zur Arbeitsmarktpolitik mit rund 200

Tabelle 10: Sonstige Sozialausgaben 1995 bis 2000 (in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Familienbeihilfe (Selbstträger)	81	77	73	70	67	76
Flüchtlingsbetreuung	62	54	28	24	43	35
Opferfürsorge	20	19	18	16	16	14
Bundesbeitrag AM-Politik	182	369	240	207	213	184
Kinderbetreuungs- einrichtungen	0	0	7	34	3	27
Sonstige Ausgaben	77	138	206	77	78	56
Summe	422	657	572	428	420	392

Mio. € ein ganz wesentlicher Ausgabenposten.² Die „Kindergartenmilliarde“ (Zuschüsse an die Länder zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen im Umfang von insgesamt 71 Mio. €) ist 2000 mit einer Restzahlung von 27 Mio. € ausgelaufen.

8. Sozialausgaben insgesamt

8.1 Sozialausgabenquote

Insgesamt machten die Sozialausgaben des Bundes in den vergangenen Jahren zwischen 15 und 16 Mrd. Euro aus. Das waren im Jahr 2000 27% der gesamten Bundesbudgetausgaben bzw. 7,6 % des BIP.

Tabelle 11: Sozialausgaben insgesamt und Sozialausgabenquote 1995 bis 2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sozialausgaben insgesamt	15.501	15.897	15.608	15.767	16.188	15.764
In % der Bundesausgaben	30,21	30,04	25,88	28,01	28,35	27,08
In % des BIP	9,00	8,93	8,54	8,30	8,21	7,64

Quelle: Budgetübersichten; eigene Berechnungen

Im Untersuchungszeitraum sind dabei deutlich 1997 und 2000 als „Einsparungsjahre“ erkennbar – die Sozialausgaben sanken jeweils, sowohl absolut als auch als Anteil an den Gesamtausgaben. Gleichzeitig ist aber auch zu erkennen, daß diese Einsparungen nicht als nachhaltig bezeichnet werden können, da zumindest die Anteile an den Bundesausgaben in den Folgejahren wieder anstiegen (es wird in Teil 2 zu zeigen sein, daß dies auch für das Jahr 2001 gilt).

Allerdings spiegelt sich die gesamte Konsolidierungspolitik der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in der Tatsache wider, daß die Anteile am Bruttoinlandsprodukt kontinuierlich zurückgingen.

8.2 Struktur der Sozialausgaben insgesamt

Anteilmäßig machten im Untersuchungszeitraum die Zahlungen für den Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung, die Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und die Zahlungen für den FLAF etwa gleich viel aus (jeweils zwischen 26 und 28%). Die nächstgrößte Ausgabe, das Bundespflegegeld, betrug nur mehr rund 8%, der Rest verteilte sich auf die übrigen Ausgaben.

Tabelle 12: Anteile der wichtigsten Sozialausgaben an den Sozialausgaben insgesamt (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bundesbeitrag Pensionsvers.	26,22	26,09	26,77	27,70	28,58	26,34
Arbeitsmarktpolitik	26,35	28,04	27,80	27,62	27,40	27,85
FLAF	27,55	25,33	25,53	26,03	25,94	27,35
Bundespflegegeld	7,99	7,54	7,31	7,45	7,56	8,02
Sonstige Ausgaben	11,89	13,00	12,59	11,20	10,52	10,44

Quelle: eigene Berechnungen

Dennoch lassen sich unterschiedliche Entwicklungen erkennen. Der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung nahm von 1996 bis 1999 anteilmäßig stetig zu und ging erst 2000 wieder fast auf das Niveau von 1995 zurück, als Folge der Erhöhung der Zahlungen an den Ausgleichsfonds.

Gegenläufig entwickelten sich die Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik – sie gingen zwischen 1996 und 1999 anteilmäßig leicht zurück und stiegen 2000 wieder etwas an.

Beim FLAF wurden die Ausgaben zwischen 1996 und 1999 relativ konstant gehalten, sie stiegen anteilmäßig 2000 durch die Familienreform und die erhöhten Zahlungen an den FLAF aber wieder auf das Niveau von 1995.

Insgesamt kann also, wenn auch natürlich nicht in voller Stringenz, bereits durch diese Zahlen die Esping-Andersensche These vom „konservativen“ Sozialstaat bestätigt werden, der auf die Anforderungen des Postindustrialismus und den dadurch steigenden strukturellen Druck auf den Arbeitsmarkt mit erhöhten Anreizen zur Frühpensionierung sowie mit negativen Anreizen zur Frauenerwerbstätigkeit reagiere.

Natürlich sind diese Tendenzen nicht so eindeutig erkennbar, aber es läßt sich sagen, daß auch die Pensionsreformen der vergangenen Jahre den Frühpensionierungsdruck noch nicht wesentlich eindämmen konnten, unter anderem wohl auch, weil es an begleitenden Aktivierungsmaßnahmen

am Arbeitsmarkt fehlt, um die älteren ArbeitnehmerInnen im Arbeitsmarkt zu halten.

Die Kürzungen beim Karenzgeld 1997 mögen zwar ebenfalls zunächst als Verstärkung der Arbeitsanreize für Frauen gesehen werden. Da aber auch hier weitgehend Begleitmaßnahmen fehlten, um eine qualitative und nachhaltige Wiedereingliederung zu fördern, müssen sie eher als Sozialkürzungsmaßnahme interpretiert werden.

Und die weiterhin starke Betonung (und seit der FLAF-Reform 1999 sogar wieder in zunehmenden Maße) von familialistischen Leistungen³ wie den FLAF-Ausgaben und dem Bundespflegegeld bestätigen ebenfalls diese Thesen.

Im Hinblick sowohl auf die Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung, für die dringend eine Erhöhung der Erwerbsquoten notwendig wäre, als auch auf die zunehmenden Veränderungen der Familienstrukturen stellt sich die Frage, wie stabil und zukunftsweisend ein derart „familialistischer“ bzw. „konservativer“ Weg ist. Im Teil 2 wird daher auch zu untersuchen sein, ob dieser Weg fortgesetzt wird oder ob man Reformen erkennen kann.

9. Gesundheitsausgaben

Wie unten noch näher ausgeführt werden wird, leistet der Bund nur einen Teil der Gesundheitsausgaben des öffentlichen Sektors. Die Beträge sind dabei sehr schwankend, da es sich bei den Zahlungen nicht um Direktzahlungen an die privaten Haushalte handelt, sondern um Überweisungen vor allem im Rahmen des Finanzausgleichs. Gerade in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kam es hier zu einer Reihe grundlegender Änderungen, die in den einzelnen Unterabschnitten ganz kurz beschrieben werden sollen⁴.

9.1 Vom KRAZAF zur Krankenanstaltenfinanzierung

„Da die enormen Kostensteigerungen bei den Krankenanstalten durch die begrenzten finanziellen Mittel der sozialen Krankenversicherung nicht mehr zu decken waren, kam es 1978 aufgrund einer Art 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zu einer Neugestaltung der Finanzierung, welche durch die Errichtung des Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds (KRAZAF) bis zum Jahre 1996 symbolisiert wurde.“⁵

Die Einnahmen des KRAZAF setzten sich dabei wie folgt zusammen (für das Jahr 1993):

- ◆ Gemeinden 8%,
- ◆ Länder 11%,
- ◆ Bund 19%,
- ◆ Vermögensertrag 1%,
- ◆ Sozialversicherung 61%.

„Mit 1.1.1997 wurde diese Phase der Finanzierung mit einer Gesundheitsreform auf ein System der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung umgestellt. Dies vor dem Hintergrund, daß auch die Finanzie-

rungsreform 1978 lange Zeit nicht zur gewünschten Eindämmung der Kostenexplosion bei den Spitälern führte.“⁶

1995 und 1996 machten die Zahlungen des Bundes an den KRAZAF 289 Mio. € bzw. 393 Mio. € aus.

Seit 1997 werden die Krankenanstalten über Landesfonds finanziert, wobei diese Fonds aus Mitteln des Bundes, der Länder, der Gemeinden, des Hauptverbandes der Sozialversicherungen, der PatientInnen und der Rechtsträger der Krankenanstalten gespeist werden. 1997 wurden ca. 6,5 Mrd. € über die neun Landesfonds an die Krankenanstalten verteilt.

Nach der KRAZAF-Regelung mußte der Bund 1,416% des Gesamtaufkommens an der Umsatzsteuer sowie einen Fixbetrag von 24 Mio. € an den KRAZAF überweisen (1996 gab es einen zusätzlichen Fixbetrag von 69 Mio. €). Nach der Vereinbarung zur Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung werden weiterhin 1,416% des Umsatzsteueraufkommens abzüglich der GSBG-Beihilfen (siehe unten) und weitere Fixbeträge überwiesen. Diese machten 1997 bis 2000 242 Mio. € aus, ab 2001 werden sie laut neuem Finanzausgleichsgesetz 158 Mio. € betragen.

Zu diesen Zuschüssen laut Krankenanstaltenfinanzierungsgesetz kommen auch noch weitere Zuschüsse für die Krankenanstalten, die jährlich um die 100 Mio € ausmachen.

9.2 GSBG - Beihilfen

Seit 1972 hatte der Gesundheits- und Sozialbereich gesonderte umsatzsteuerliche Regelungen, die de facto eine indirekte Subventionierung dieses Bereichs aus dem Umsatzsteueraufkommen darstellten. Mit 1. Jänner 1997 mußte dies im Zuge des EU-Beitritts an einschlägige EU-Bestimmungen angepaßt werden. Die Umsatzsteuerbefreiungen wurden aufgehoben, gleichzeitig wurde das Gesundheits- und Sozialbereichbeihilfengesetz geschaffen, mittels dessen der Bund transparent Subventionierungen an den Gesundheits- und Sozialbereich in Form von Ausgleichszahlungen leistet.

Von 1997 bis 1999 wurden diese Beihilfen als Ausgaben verbucht. Sie machten 1997 745 Mio. € aus, 1998 1.063 Mio. € und 1999 1.079 Mio. €. Seit 2000 werden sie als Einnahmenverminderung verbucht und scheinen daher bei den Gesundheitsausgaben nicht mehr auf. Selbstverständlich stellt auch dies in gewissem Sinne eine Intransparenz bzw. budgetkosmetische Maßnahme dar, da dadurch die Gesundheitsausgaben von 1999 auf 2000 um vorgeblich eine Milliarde € gesenkt werden konnten. Dies erzeugt vor allem in der Zeitreihe der Gesundheitsquote einen Bruch zwischen 1999 und 2000 – 1999 wurden noch 3,14% des Bundesbudgets für Gesundheitsausgaben aufgewendet, 2000 waren es nur mehr 1,44%.

9.3 Sonstige Gesundheitsausgaben

Neben diesen größeren Posten für das Gesundheitswesen gibt der Bund ca. 250 bis 350 Mio. € im Jahr für sonstige Gesundheitsausgaben aus. Dabei ist festzuhalten, daß die öffentlichen Ausgaben nach funktioneller Glie-

derung im Aufgabenbereich 21 neben den eigentlichen Gesundheitsausgaben auch Ausgaben für den Umweltschutz enthalten. Diese werden hier nur kurz aufgezählt, eine nähere Analyse würde aber über die Intention der vorliegenden Arbeit hinausgehen.

Die größten Posten dabei sind (Zahlen betreffen das Jahr 2000):

- ◆ Altlastensanierung (38 Mio. €),
- ◆ umweltpolitische Maßnahmen (25 Mio. €),
- ◆ Mutter-Kind-Paß (25 Mio. €),⁷
- ◆ Gesundheitsmaßnahmen im Bereich der Heeresverwaltung (24 Mio. €),
- ◆ Arbeitsinspektion (22 Mio. €).

Die bemerkenswertesten Änderungen in den vergangenen Jahren in diesem Ausgabenbereich waren die Schaffung bzw. Übernahme des Österreichischen Instituts für Gesundheitswesen und des Bundesinstituts für Arzneimittel ins Bundesbudget. Gleichzeitig wurde die Zahl der Bundeshebammenakademien auf zwei (Salzburg, Klagenfurt) reduziert, womit die Ausgaben stark zurückgingen.

Am augenfälligsten ist allerdings die Höherdotierung der Altlastensanierung ab 2001 – statt 38 Mio. € sind nun 112 Mio. € im Jahr veranschlagt.

9.4 Gesundheitsausgaben insgesamt

Insgesamt entwickelten sich die Gesundheitsausgaben des Bundes (das sind jene Ausgaben, die in der funktionellen Gliederung dem Aufgabenbereich 21 zugeordnet sind, nicht enthalten ist hier beispielsweise der klinische Mehraufwand, der den Forschungsausgaben zugerechnet wird) wie in Tabelle 13 dargestellt. Deutlich ist die Diskontinuität dieser Ausgaben zu erkennen.

Tabelle 13: Entwicklung der Gesundheitsausgaben des Bundes 1995 bis 2000 (in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Überweisung an KRAZAF	289	393	36			
Krankenanstaltenfinanzierung			472	543	553	576
GSBG-Beihilfen			745	1.063	1.080	
Übrige Ausgaben	239	224	209	230	227	263
Summe	528	617	1.462	1.836	1.860	839
In % der Bundesausgaben	1,03	1,17	2,42	3,26	3,26	1,44
In % des BIP	0,31	0,35	0,80	0,97	0,94	0,41

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede zum Budget 2002

Der Anteil der Gesundheitsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes ist sehr klein – 1998/99 erreichte er seinen Höhepunkt mit 3,26%, fiel aber seither aufgrund der anderen Zuordnung der GSBG-Beihilfen wieder auf 1,44%.

Gerade die sehr schwankende Entwicklung der Gesundheitsausgaben zwischen 1995 und 2000, die stark geprägt war durch die Ergebnisse des Finanzausgleichs, zeigt, daß eine Analyse der Gesundheitsausgaben des Bundes wenig Sinn macht, wenn nicht die öffentlichen Gesundheitsausgaben auch in ihrer Gesamtheit betrachtet werden.

10. Finanzielle Verflechtungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften

10.1 Allgemeines

Für diese Gesamtbetrachtung wurde der Ansatz gewählt, die VGR-Darstellungen der Gebarungsübersichten zu analysieren. Bis auf die Gemeinden sind hier alle Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften in funktionseller Gliederung (nach UN-Schema) dargestellt. Daher ist es möglich, die Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Rechtsträger in den Funktionsbereichen 21 (Gesundheit) und 22 (Soziales) darzustellen.⁸

Neben den weiter unten angesprochenen Schätzproblemen gibt es bei dieser Berechnung ein prinzipielles Problem: 1999 wurden erstmals die VGR-Daten gemäß dem neuen EU-weit gültigen Standard ESVG 1995 berechnet. Dies führte natürlich auch zu einer Adaptierung der Basisstatistiken. Unter anderem wurde davon die Berechnung der Bundesfonds betroffen, aber es gab auch Umbuchungen in größerem Ausmaß beispielsweise von Transfers an Private zu den Ausgaben für öffentlich Bedienstete. Der dadurch entstehende Bruch von 1998 auf 1999 wirkt sich bei den Sozialausgaben stärker als bei den Gesundheitsausgaben aus.

Weiters bewirkt die Umstrukturierung der Finanzierungsform der Krankenanstalten im Jahr 1997 bei den Gesundheitsausgaben einen massiven Bruch. Eine Analyse über die Zeit ist daher in beiden Fällen nur beschränkt machbar, und die Berechnungen sollten auch insgesamt nur als grobe Schätzungen verstanden werden.

Die hier ausgewiesenen Absolutbeträge unterscheiden sich aus mehreren Gründen von den in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Sozial- und Gesundheitsausgaben. Zum einen stellen sie insgesamt nur eine Schätzung dar, zum anderen handelt es sich hier um eine Nettorechnung (Einnahmen werden Ausgaben gegengerechnet, während die funktionelle Darstellung in den Budgetübersichten nur die Ausgabenseite betrachtet).

10.2 Gesundheit

Das ÖSTAT veröffentlicht jährlich eine Zeitreihentabelle zu den Gesundheitsausgaben in Österreich. Hierbei wird unterschieden nach privaten und öffentlichen Gesundheitsausgaben. Diese Tabelle kann als An-

haltspunkt dafür dienen, wie gut die Schätzung der Ausgaben aus den Gebarungsübersichten ist.

Tabelle 14: Gesundheitsausgaben in Österreich nach VGR-OECD-Konzept (ESVG 95; in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999
Öffentlicher Konsum ¹⁾	9.769	10.022	9.721	10.284	10.893
Investitionen	509	543	385	354	406
Transfers	369	405	262	320	306
Summe	10.646	10.970	10.368	10.958	11.605

Quelle: OECD

¹⁾ Landeskrankenanstalten GmbH bis einschließlich 1996 inkludiert;
Landeskrankenanstaltenfonds ab 1997 inkludiert

Wie man sieht, setzen sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben aus öffentlichem Konsum, Investitionen des Staates und laufenden Transfers zusammen. Selbstverständlich sind diese Größen nicht einwandfrei aus den Gebarungsübersichten zu identifizieren. Es wurde daher folgende Schätzung vorgenommen:

Öffentlicher Konsum = Ausgaben für Bedienstete + laufende Ausgaben für Güter und Dienstleistungen + laufende Ausgaben für Besitz und Unternehmung – laufende Einnahmen für Güter und Dienstleistungen – Einkommen aus Besitz und Unternehmung;

Investitionen Sektor Staat = Erwerb von Sachanlagevermögen – Veräußerung von bestehendem Sachanlagevermögen;

Laufende Transfers = Laufende Transfers (I.T.) an Finanzunternehmungen + I.T. an sonst. Unternehmungen + I.T. an Haushalte u. gemeinnützige Einrichtungen + I.T. ans Ausland – I.T. von Finanzunternehmungen – I.T. von sonst. Unternehmungen – I.T. von Haushalten u. gemeinnützigen Einrichtungen – I.T. aus dem Ausland.

Diese Schätzung aus den Gebarungsübersichten führt für den gesamten öffentlichen Sektor zu folgenden Zahlen:

Tabelle 15: Schätzung der öffentlichen Gesundheitsausgaben nach VGR-Konzept aus den Gebarungsübersichten (in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999
Öffentlicher Konsum	8.716	8.935	11.011	11.883	11.494
Investitionen	417	384	459	407	528
Transfers	1.487	1.545	1.357	1.328	2.443
Summe	10.619	10.864	12.827	13.618	14.465

Quelle: eigene Berechnungen

Beim Vergleich der beiden Tabellen sieht man, daß die Summen-Ergebnisse für 1995 und 1996 sehr gute Schätzungen sind, für 1997 bis 1999 kommt es zu erheblichen Überschätzungen (um ca. 25%). Dies liegt vor allem an den Neuregelungen in der Krankenhausfinanzierung. Die Neuschaffung von Landesfonds dürfte nach korrekter VGR-Berechnung zu gewissen Ausgliederungen in den Privatbereich geführt haben, die aber allein durch die Gebarungsübersichten nicht identifiziert werden können (das völlige Herausnehmen der Landesfonds aus der Rechnung führt zu massiven Unterschätzungen, ist daher auch nicht zielführend). Für alle Jahre nur wenig genau ist die Schätzung der einzelnen Posten der Gesundheitsausgaben. Vor allem die laufenden Transfers werden massiv überschätzt.

Läßt man die Rechnung dennoch als grobe Annäherung gelten, so kann eine Aufteilung auf die einzelnen Rechtsträger vorgenommen werden, die Tabelle 17 zeigt. Diese Tabelle sagt noch nichts über die Finanzierung der Gesundheitsausgaben aus (dazu müssen die intragovernmentalen Transfers berücksichtigt werden).

Die wesentlichsten Ergebnisse dabei sind:

- ◆ Bis 1996 trugen die Sozialversicherungen fast drei Viertel aller öffentlichen Gesundheitsausgaben und die Länder etwas weniger als ein Fünftel. Mit sieben Prozent waren die Gemeinden drittwichtigster Träger der öffentlichen Gesundheitsausgaben. Mit der Neustrukturierung vor allem der Krankenhausfinanzierung änderte sich das Bild: Seit 1997 können den Sozialversicherungen etwa die Hälfte der Gesundheitsausgaben zugerechnet werden, ca. 25 bis 30 Prozent kam aus den Landesfonds, der Anteil der Länder ist auf zwölf Prozent zurückgegangen und der der Gemeinden auf vier Prozent.
- ◆ Betrachtet man (mit allen Schätzungenauigkeiten) die einzelnen Posten, so wird der öffentliche Konsum zu ca. 60 Prozent von den Sozialversicherungen bestritten, zu über 30 Prozent aus den Landesfonds und zu jeweils um die fünf Prozent von Ländern und Gemeinden. Die Investitionen werden hingegen zu über 60 Prozent von den Ländern getragen, der Anteil der Sozialversicherungen ging 1998 drastisch zurück. Weitere wichtige Träger der Investitionen sind die Gemeindeverbände mit ca. zehn Prozent und die Gemeinden mit rund acht Prozent. Und schließlich werden die Transfers (mit Ausnahme der intragovernmentalen Transfers, die hier ja nicht enthalten sind) ebenfalls zum Großteil (zwei Drittel) von den Ländern gezahlt. Auch bei den Transfers ging 1998 der Anteil der Sozialversicherungen zurück, stieg aber 1999 wieder stark an.

Das Bild wird aber erst vollständig, wenn man die intragovernmentalen Transfers mitberücksichtigt. Diese machten 1995 und 1996 etwa 3,5 Mrd. € aus und stiegen 1997 auf über 5 Mrd. € an (1997: 5,6 Mrd. €; 1998: 6,1 Mrd. €; 1999: 5,3 Mrd. €). Tabelle 18 zeigt ihre Aufteilung auf die einzelnen Rechtsträger im Zeitvergleich.

Auch hier ist die Umstrukturierung 1997 deutlich zu erkennen. Bis 1996 gingen etwas über zehn Prozent dieser Transfers vom Bund aus, dieser Anteil erhöhte sich auf über dreißig Prozent. Neben den Überweisungen für

Tabelle 16: Anteile der einzelnen Rechtsträger an den öffentlichen Gesundheitsausgaben (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Bund	0,78	0,73	0,78	0,80	1,02
Länder	18,07	18,17	12,25	12,97	11,26
Gemeinden	6,99	6,69	4,60	4,01	3,92
Landesfonds	0,00	0,00	28,27	27,82	26,08
Sozialversicherung	72,79	72,93	53,18	52,28	55,72
Rest	1,37	1,48	0,92	2,12	2,00

Quelle: Gebärungsübersichten 1995 bis 1998; eigene Berechnungen

Tabelle 17: Aufteilung der Gesundheitsausgaben nach Konsum, Investitionen und Transfers (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Öffentlicher Konsum					
Länder	10,85	10,73	5,55	5,16	5,45
Gemeinden	7,42	7,24	4,61	3,11	4,07
Landesfonds	0,00	0,00	32,68	31,56	32,62
Sozialversicherungen	80,89	81,18	56,22	59,52	57,07
Investitionen					
Länder	65,48	68,03	56,64	65,38	59,53
Gemeinden	11,77	7,84	7,91	8,41	12,75
Gemeindeverbände	0,00	0,00	9,86	11,46	10,48
Sozialversicherungen	21,06	22,48	24,36	4,60	10,52
Transfers					
Länder	47,06	48,84	51,62	66,86	28,15
Gemeinden	3,15	3,22	3,41	10,74	1,32
Bundesfonds	6,38	6,37	0,00	0,00	0,00
Sozialversicherungen	39,85	37,81	38,22	2,13	59,12

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 18: Anteil der einzelnen Rechtsträger an den intragovernmentalen Transfers im Gesundheitsbereich (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Bund					
Einnahmen	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Ausgaben	10,92	13,25	23,01	27,18	31,39
Länder (inkl. Wien)					
Einnahmen	29,30	27,76	13,40	8,23	7,68
Ausgaben	8,74	8,69	12,31	12,46	14,83
Gemeinden					
Einnahmen	6,90	6,73	2,11	0,90	0,83
Ausgaben	0,47	0,51	1,87	1,71	2,49
Bundesfonds					
Einnahmen	45,20	43,56	2,06	2,17	2,17
Ausgaben	28,97	29,25	2,21	0,00	0,22
Landesfonds					
Einnahmen	0,00	0,00	63,35	67,65	67,78
Ausgaben	0,00	0,00	1,86	2,71	0,00
Sozialversicherungen					
Einnahmen	18,43	21,56	16,86	18,51	18,79
Ausgaben	50,89	48,14	56,77	54,09	48,88

Quelle: Gebärungsübersichten 1995 bis 1998; eigene Berechnungen

die Krankenanstaltenfonds war dies auch auf die Beihilfen im Rahmen des GSBG zurückzuführen. Auch der Anteil der Länder stieg an (von 8 auf fast 15%). In etwa gleich blieben die Sozialversicherungen als Hauptfinanzier der intragovernmentalen Transfers (mit über der Hälfte). Allerdings erhielten die Sozialversicherungen auch ca. ein Fünftel aller intragovernmentalen Transfers. Seit 1997 sind die Hauptempfänger der Transfers im Gesundheitsbereich die Landesfonds (mit bis zu zwei Drittel), während die Bundesfonds bedeutungslos geworden sind.

10.3 Soziales

Analog zu den Gesundheitsausgaben wurden die Berechnungen für den Funktionsbereich 2 vorgenommen. Die Zeitreihen bis 1998 sind hier wesentlich kohärenter und dürften daher auch bessere Schätzungen darstellen. 1999 kam es zu den erwähnten Änderungen aufgrund der Umstellung auf das ESVG-Konzept. Weiters änderte der Bund bei bestimmten Sozialausgaben den Empfänger: So wird seit 1997 (in vollem Umfang seit 1999) das Karenzgeld nicht mehr als Transfer an Private gesehen, sondern als Transfer an die Krankenversicherung. Ähnliches gilt für die Sonderunterstützung. Daher wird für die Sozialausgaben der Zeitraum 1995 bis 1998 völlig unabhängig von 1999 analysiert. Die Tabellen 19 bis 21 zeigen die Ergebnisse.

Für 1995 bis 1998 ergab sich folgendes Bild: Die öffentlichen Sozialausgaben wurden zu ca. zwei Dritteln (mit leicht steigender Tendenz) von den Sozialversicherungen erbracht, zu etwa einem Viertel (mit rücklaufenden Anteilen) vom Bund und zu ca. fünf Prozent von den Ländern.

Aufgeteilt auf die einzelnen Posten läßt sich für 1995 bis 1998 folgendes Bild zeichnen: Der öffentliche Konsum wurde zu ca. 40 Prozent vom Bund getragen und zu etwa 20 Prozent von den Sozialversicherungen. Diese Anteile sind leicht im Rückgang, während in den vergangenen Jahren der öffentliche Konsum der Länder von ca. 10 auf 15 Prozent gestiegen ist. Weitere wichtige Träger des öffentlichen Konsums waren die Bundesfonds und die Gemeindeverbände (mit jeweils ca. 10%).

Investitionen im Sozialbereich wurden vor allem von den Gemeindeverbänden (mit bis zu 30%), den Gemeinden (mit rückläufigen Anteilen, von 30 auf 15%), von den Ländern (mit steigenden Anteilen von 15 auf 20%) und den Sozialversicherungen (mit stark schwankenden Anteilen zwischen 7 und fast 30%) getragen.

Die Transfers (mit Ausnahme der intragovernmentalen) kamen fast zur Gänze von den Sozialversicherungen (über 70%) und vom Bund (ca. 20%).

1999, nach ESVG-Schema, blieben die Trends in der Aufteilung der Gesamtausgaben zwischen den einzelnen Rechtsträgern etwa gleich, es kam aber zu erheblichen Verschiebungen zwischen den einzelnen Posten: So wurden 57% des öffentlichen Konsums vom Bund bestritten, während Länder, Bundesfonds, Gemeindeverbände und Kammern wesentliche geringere Anteile am öffentlichen Konsum zu verzeichnen hatten. Gleichzeitig ging der Anteil des

Tabelle 19: Öffentliche Sozialausgaben laut VGR-Konzept (geschätzt aus den Gebarungsübersichten; in Mio. Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999
Öffentlicher Konsum	1.417	1.378	1.712	1.755	4.846
Investitionen	195	180	131	144	219
Transfers	27.707	28.524	28.656	28.864	26.646
Summe	29.319	30.082	30.498	30.763	31.711

Quelle: Gebarungsübersichten 1995 bis 1998; eigene Berechnungen

Tabelle 20: Anteile der einzelnen Rechtsträgern an den öffentlichen Sozialausgaben (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Bund	24,25	23,14	22,39	20,37	18,53
Länder	4,79	4,73	4,96	5,34	5,63
Gemeinden	1,52	1,58	1,44	1,43	2,11
Sozialversicherung	67,00	67,99	68,47	70,17	70,75
Rest	2,44	2,56	2,74	2,69	2,98

Quelle: Gebarungsübersichten 1995 bis 1998; eigene Berechnungen

Tabelle 21: Aufteilung der Sozialausgaben nach Konsum, Investitionen und Transfers (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Öffentlicher Konsum					
Bund	41,38	34,32	39,48	34,21	56,83
Länder	9,78	9,57	12,31	14,78	7,48
Bundesfonds	8,56	11,43	9,76	10,01	3,92
Gemeindeverbände	8,13	9,94	10,35	8,71	4,13
Sozialversicherungen	21,35	22,66	17,85	18,32	19,21
Investitionen					
Länder	14,29	16,41	16,16	21,37	19,55
Gemeinden	27,98	32,85	18,49	14,05	17,97
Bundesfonds	17,13	7,80	6,34	2,40	6,63
Gemeindeverbände	25,66	31,87	23,73	31,56	24,20
Sozialversicherungen	8,91	6,90	27,66	15,51	21,30
Transfers					
Bund	23,54	22,74	21,47	19,63	11,70
Sozialversicherungen	69,75	70,56	71,68	73,60	80,53

Quelle: eigene Berechnungen

Bundes an den Transfers auf 12% zurück, während der Anteil der Sozialversicherungen stark anstieg – sie erbrachten nun über 80% der Transfers.

Betrachtet man die intragovernmentalen Transfers, die insgesamt jährlich zwischen 8 und 10 Mrd. € ausmachten, so sieht man sofort, daß diese praktisch zur Gänze (94 Prozent) vom Bund getragen wurden (nach ESVG 95 waren es nur mehr 86% vom Bund, während der Anteil der Sozialversicherungen auf fast 10% anstieg). Hauptempfänger waren selbstverständlich die Sozialversicherungen mit über 80 Prozent, gefolgt von den Ländern und den Bundesfonds.

Tabelle 22: Anteil der einzelnen Rechtsträger an den intragovernmentalen Transfers im Sozialbereich (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Bund					
Einnahmen	6,10	2,12	0,39	0,39	0,38
Ausgaben	94,03	94,51	94,21	94,40	86,27
Länder (inkl. Wien)					
Einnahmen	6,02	5,80	6,46	6,15	6,37
Ausgaben	1,60	1,68	2,46	2,68	2,35
Bundesfonds					
Einnahmen	3,10	2,74	3,39	2,88	2,54
Ausgaben	2,71	1,61	0,06	0,06	0,05
Gemeindeverbände					
Einnahmen	2,88	3,05	4,18	3,96	4,12
Ausgaben	0,69	0,62	1,15	1,07	1,07
Sozialversicherungen					
Einnahmen	81,80	86,07	85,36	84,60	83,92
Ausgaben	0,91	1,41	1,97	1,09	9,79

10.4 Zusammenfassung und Analyse

Was läßt sich nun aus diesen Zahlen herauslesen, insbesondere für die Finanzen des Bundes?

Zunächst einmal ist es im Sozial- wie im Gesundheitsbereich eindeutig so, daß die Ausgaben des Bundes nur einen Teil der öffentlichen Ausgaben

ausmachen. Bei den Gesundheitsausgaben kann überhaupt nur ein Prozent der öffentlichen Ausgaben (also etwa 155 Mio. €) dem Bund zugeschrieben werden. Weitere 1,5 Mrd. € überweist der Bund allerdings im Zuge intragovernmentaler Transfers an andere öffentliche Rechtsträger (was nicht durch die öffentlichen Ausgaben erfaßt wird⁹) – dieses Geld geht in erster Linie an die Landesfonds als Träger der Landeskrankenanstalten und an die Sozialversicherungen. Diese sind (bekanntermaßen) überhaupt Hauptträger des Gesundheitswesens – über die Hälfte der öffentlichen Ausgaben sind den Sozialversicherungen zuzurechnen, und zusätzlich leisten sie noch die Hälfte der intragovernmentalen Transfers.

Im Sozialbereich sieht es ein wenig anders aus. Über 30 Mrd. € betragen die öffentlichen Sozialausgaben und weitere 10 Mrd. € werden im Zuge intragovernmentaler Transfers zwischen den Rechtsträgern verschoben. Der Bund kommt hier für ca. ein Fünftel der öffentlichen Ausgaben auf und leistet fast 90% der intragovernmentalen Transfers. Hier gehen die meisten Transfers an die Sozialversicherungen, die der größte Träger der öffentlichen Sozialausgaben sind. Hier spielen Länder und andere Rechtsträger also nur am Rande mit.

Eine vollständige Analyse der Sozial- und Gesundheitsausgaben müsste also weit über die Bundesausgaben hinausgehen. Dies würde aber den Rahmen der Arbeit sprengen.

Es besteht immer die Gefahr, daß ein Rechtsträger versucht, sich auf Kosten anderer zu sanieren – die Konflikte zwischen Bund und Sozialversicherungen einerseits und für die hier betrachteten Ausgaben in geringerem Ausmaß zwischen Bund und Ländern andererseits zeigen dies deutlich. So ist im Lichte der obigen Analyse zu den Bundesausgaben klar, daß der Bund versuchen könnte, seine ehrgeizigen (und einander im Grunde ausschließenden) Ziele „Familienfreundlichkeit“, „Nulldefizit“ und „Lohnnebenkostensenkung“ auf Kosten anderer Träger zu erreichen. Es ist anzunehmen, daß hier vor allem die Sozialversicherungen in Bedrängnis kommen werden.

11. Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen

In den einzelnen Kapiteln wurde bereits detaillierter zusammengefaßt. Die dort entwickelten politischen Implikationen sollen hier nicht wiederholt werden, sondern nur ein Allgemeinüberblick über die Analyse gegeben werden.

Zwischen 1995 und 2000 ging der Anteil der Sozial- und Gesundheitsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes von 31% auf 28,5% zurück. Dieser Rückgang ist weniger auf nachhaltigkeitsorientierte Strukturformen zurückzuführen als auf teilweise strikte Sparmaßnahmen bei den verschiedenen Leistungen.

So konnten etwa in Absolutzahlen die Zahlungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung konstant gehalten werden, beim FLAF stiegen sie nennenswert auch erst wieder mit der Familienreform 1999/2000 an. Bei den Zahlungen für den Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung wurde erst-

mals 1998 der Ausgleichsfonds höher dotiert (zunächst aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung, 2000 dann auch aus dem FLAF), um die Ersatzzeiten verursachergerechter zu finanzieren.

Aufgrund der Vielzahl der Rechtsträger im Sozial- und im Gesundheitsbereich kann eine Analyse der Bundesausgaben aber nur einen Ausschnitt darstellen. Wie stabil die Sozial- und Gesundheitsausgaben insgesamt sind und welche Strukturreformen notwendig wären, um eine nachhaltige Sicherung des Sozialstaates zu garantieren, kann nur eruiert werden, wenn der gesamte öffentliche Sektor betrachtet wird. Vor allem der Sozialversicherungsbereich müßte hierfür genau berücksichtigt werden. In der tagespolitischen Budgetdiskussion wird dies aber sehr gerne ausgeblendet, und man hat den Eindruck, der Bund agiert als Einzelspieler in diesem Bereich. Dies mag zwar vielleicht eine Strategie sein, um dem „Nulldefizit“ näher zu kommen, als stabile, gesamtheitliche Budgetpolitik kann es keinesfalls bezeichnet werden.

Aus diesen Entwicklungen lassen sich folgende allgemeine Anforderungen an die zukünftige Budgetpolitik formulieren:

- ◆ Die demografische Strukturänderung ist bereits heute stärker zu berücksichtigen. Bei insgesamt knappen Budgetmitteln können die Ausgaben für Familien nicht beliebig gesteigert werden und gleichzeitig die Verantwortung für Pensions- und Gesundheitssystem immer mehr auf die Sozialversicherung abgeschoben werden.
- ◆ Einer nachhaltigen Sicherung des Pensionssystems sind eine Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und eine Erhöhung der Erwerbsanreize für Frauen weitaus zuträglicher als eine (vermeintlich) pronatale Familienpolitik.¹⁰
- ◆ Den Herausforderungen der Postindustrialisierung mit verstärktem Familialismus zu begegnen, ist somit nur eine kurzfristige Lösung, die unweigerlich das Pensionssystem in finanzielle Bedrängnis führen wird.
- ◆ Wenngleich es im Sinne multipolarer Lebensentwürfe durchaus zu begrüßen ist, daß auch Tätigkeiten außerhalb der eigentlichen Erwerbsarbeit als Ersatzzeiten für die Pensionsversicherung gelten, dürfen diese weder aus den Versicherungsbeiträgen noch beliebig aus Steuermitteln finanziert werden, sondern sind den jeweiligen Sozialträgern zuzuordnen. Diesem Prinzip wurde in den vergangenen Jahren etwas mehr Rechnung getragen, es sollte aber auch verstärkt kontinuierlich in den Gesetzen Niederschlag finden.

Anmerkungen

¹ Wobei die Ausgaben für den Wohnungsbau hier nicht analysiert werden.

² Er hatte bezogen auf den Untersuchungszeitraum seinen Höhepunkt 1996 mit 370 Mio. €.

³ Dabei handelt es sich um Leistungen, die es erleichtern, soziale Dienstleistungen innerhalb der Familie zu erbringen, anstatt sie entweder vom Staat bereitgestellt zu bekommen oder sie am Markt zuzukaufen. Diese familieninterne Lösung entspricht der Fortführung des industrialisierten Ernährermodells konservativer Sozialstaaten (nach der Terminologie von Esping-Andersen).

⁴Die zu diesem Kapitel gehörende Tabelle findet sich im zusammenfassenden Abschnitt 9.4.

⁵Rothmayer, Christian, Krankenanstalten und ihre Finanzierung, in: Flemmich, Ivansits, Einführung in das Gesundheitsrecht und die Gesundheitsökonomie (Wien 2000, 2. Aufl.) 307f.

⁶Ebenda.

⁷In dieser Berechnung erfolgt eine Doppelzählung, da aus dem FLAF eine intragovernamentale Überweisung in gleicher Höhe an das Gesundheitsministerium erfolgt. Derartige Doppelzählungen sind einer Bruttodarstellung, wie sie in den Budgetübersichten gewählt wird, inhärent.

⁸Die Ausgaben der Gemeinden wurden geschätzt: Ausgehend von den Voranschlagsgruppen 4 (Soziales) bzw. 5 (Gesundheit) wurde angenommen, daß die ökonomischen Kriterien sich so wie in Wien aufteilen.

⁹Diese intragovernmentalen Transfers sollten ab 2000 mit der Umdefinition der GSBG-Beihilfen von Transfers an öffentliche Rechtsträger auf Steuereinnahmen zurückgehen.

¹⁰Alle internationale Studien zeigen, daß eine Erhöhung der Familientransfers viel weniger zur Erhöhung der Geburtenrate beiträgt als beispielsweise adäquate Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Zusammenfassung

Der erste Teil dieses zweiteilig konzipierten Artikels beinhaltet eine Analyse der Entwicklung und Struktur der Sozial- und Gesundheitsausgaben in Österreich von 1995 bis 2000. Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Bundesausgaben, die vorliegenden Sekundärstatistiken erlauben es aber auch, diese Bundesausgaben in den Zusammenhang mit den Sozial- und Gesundheitsausgaben der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu stellen.

Zwischen 1995 und 2000 ging der Anteil der Sozial- und Gesundheitsausgaben an dem Gesamtausgaben des Bundes von 31% auf 28,5% zurück. Dieser Rückgang ist weniger auf nachhaltigkeitsorientierte Strukturreformen zurückzuführen als auf teilweise strikte Sparmaßnahmen bei den verschiedenen Leistungen.

Aus den Untersuchungsergebnissen werden folgende allgemeine Anforderungen an die zukünftige Budgetpolitik abgeleitet:

- ◆ Die demografische Strukturänderung ist bereits heute stärker zu berücksichtigen. Bei insgesamt knappen Budgetmitteln können die Ausgaben für Familien nicht beliebig gesteigert werden und gleichzeitig die Verantwortung für Pensions- und Gesundheitssystem immer mehr auf die Sozialversicherung abgeschoben werden.
- ◆ Einer nachhaltigen Sicherung des Pensionssystems sind eine Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und eine Erhöhung der Erwerbsanreize für Frauen weitaus zuträglicher als eine (vermeintlich) pronatale Familienpolitik.
- ◆ Den Herausforderungen der Postindustrialisierung mit verstärktem Familialismus zu begegnen, ist somit nur eine kurzfristige Lösung, die unweigerlich das Pensionssystem in finanzielle Bedrängnis führen wird.
- ◆ Wenngleich es im Sinne multipolarer Lebensentwürfe durchaus zu begrüßen ist, daß auch Tätigkeiten außerhalb der eigentlichen Erwerbsarbeit als Ersatzzeiten für die Pensionsversicherung gelten, dürfen diese weder aus den Versicherungsbeiträgen noch beliebig aus Steuermitteln finanziert werden, sondern sind den jeweiligen Sozialträgern zuzuordnen. Diesem Prinzip wurde in den vergangenen Jahren etwas mehr Rechnung getragen, es sollte aber auch verstärkt kontinuierlich in den Gesetzen Niederschlag finden.

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, öS 600,-.

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

Löhne und Gehälter 1980-1999

Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung anhand der Sozialversicherungsstatistik

Christa Schlager

1. Fragestellung

Die Lohn- und Gehaltsentwicklung kann je nach Wahl der Datenquelle und des Untersuchungszeitraumes variierende Bilder ergeben. Diese Arbeit hat zum Ziel, eine längerfristige Periode zu untersuchen, um besser Auskunft über allgemein wirksame Trends geben zu können.

In weiterer Folge wird die Verteilung der Verdienste in den Jahren 1980, 90 und 99 nach Dezilen untersucht und interpretiert. Hiefür liegen vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger Daten für Angestellte und Arbeiter/innen vor. Ebenfalls gibt es Hauptverbandsdaten nach Dezilen für Beamt/innen für den Zeitraum 1989 bis 1999. Dies ermöglicht ein besseres Bild der Lohnentwicklung.

In weiterer Folge soll noch untersucht werden, ob sich die unteren und oberen Einkommensdezile in Relation zum Median in den letzten Jahre verändert haben und ob das Verhältnis des zweiten zum achten Dezil Änderungen erfahren hat, d.h. ob die Lohnspreizung zugenommen hat. Ebenfalls werden die Verschiebungen in den Einkommensrelationen von Männern und Frauen und zwischen Angestellten und Arbeiter/innen, gemessen am Medianeinkommen, untersucht.

Abschließend soll noch der Frage nachgegangen werden, ob die Ergebnisse die Hypothese stützen, wonach die Streuung der Erwerbseinkommen in den letzten beiden Jahrzehnten zugenommen hat.

2. Datenmaterial

Die Entwicklung der Einkommen der Arbeiter/innen und Angestellten wird auf Basis der Hauptverbandsstatistik nach Dezilen in den Jahren 1980-1999 untersucht. Dezilauswertungen liegen jedoch seitens der Hauptverbandsstatistik nicht für die Jahre 1981-1986 vor, da 1987 eine Änderung der Ein-

kommensstatistik erfolgte. Die Erfassung erfolgt seitdem personen- und nicht mehr fallbezogen und ist damit mit den Vorjahren nicht mehr vergleichbar. Deswegen wurde von einer Untersuchung einer durchgehenden Zeitreihe der Jahre 1953 bis 1999 Abstand genommen. Für das Jahr 1980 wurde von Seiten des Hauptverbandes eine Rückrechnung vorgenommen. Die in den Tabellen 9 und 10 ausgewiesenen Werte für 1953 und 1977 sind deshalb nur begrenzt aussagekräftig.

Das von der Hauptverbandsstatistik ausgewiesene, bereinigte (Brutto-) Monatseinkommen ergibt sich aus der Summe der in einem Kalenderjahr erzielten beitragspflichtigen Einkommen, dividiert durch die Zahl der Kalendertage mit einer pensionsversicherungspflichtigen Beschäftigung, multipliziert mit dreißig. Es handelt sich also um Daten zur Verteilung personeller Einkommen, die bereits um die erheblichen Unterschiede in der Zahl der Versicherungstage bereinigt sind.¹

Nicht erfaßt in den Hauptverbandsdaten und damit in der Auswertung der Zeitreihe der Jahre 1980-99 sind der Personenkreis der pragmatisierte Dienstnehmer/innen des Bundes, der Länder und Gemeinden, die Lehrlinge sowie die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse.

Eine Hauptverbandsstatistik, die auch die Beamten/innen² umfaßt, wird für den Zeitraum 1990-99 ausgewertet.³ Personen, die zwei Versicherungsverhältnisse aus der Kombination Beamte/r-Angestellte oder Arbeiter/in aufweisen, sind in dieser Statistik nur mit ihren Beamtenbezügen erfaßt.

Aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung können über die Verteilung der höheren Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung keine Aussagen getroffen werden. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der männlichen Angestellten. Über die wöchentliche Arbeitszeit liegen keine Angaben vor, die Arbeitszeit ist aber ein entscheidender Faktor bei der Entwicklung der Fraueneinkommen. Auch das Ausmaß der Überstundenleistung ist nicht bekannt. Ebenfalls nicht erfaßt werden beitragsfreie Bezüge wie Tages- und Nächtigungsgelder, Schmutzzulagen und Abfertigungen.⁴

Die Datenquelle Hauptverbandsstatistik wurde gewählt, weil auf dieser Grundlage für längere Zeiträume detaillierte Aussagen gemacht werden können. Die Lohnsteuerstatistik, die den Vorteil hätte, auch die untersten und obersten Einkommen zu erfassen, gibt es mit einer sozialstatistischen Auswertung erst seit 1996, sie wird in Hinkunft jedoch wertvolle Informationen liefern.

Die Hauptverbandsdaten wurden auf 1/14 des Bruttojahreseinkommens umgerechnet und indexiert.

3. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

3.1 Wirtschaftswachstum

Das reale Wirtschaftswachstum war in den achtziger und neunziger Jahren mit durchschnittlich 2,2%⁵ in etwa gleich hoch. Im Verlauf zeigte es Anfang und Mitte der achtziger Jahre niedrige Wachstumsraten, erholte sich Ende der Achtziger und kühlte sich Mitte der Neunziger wieder ab. Ende der

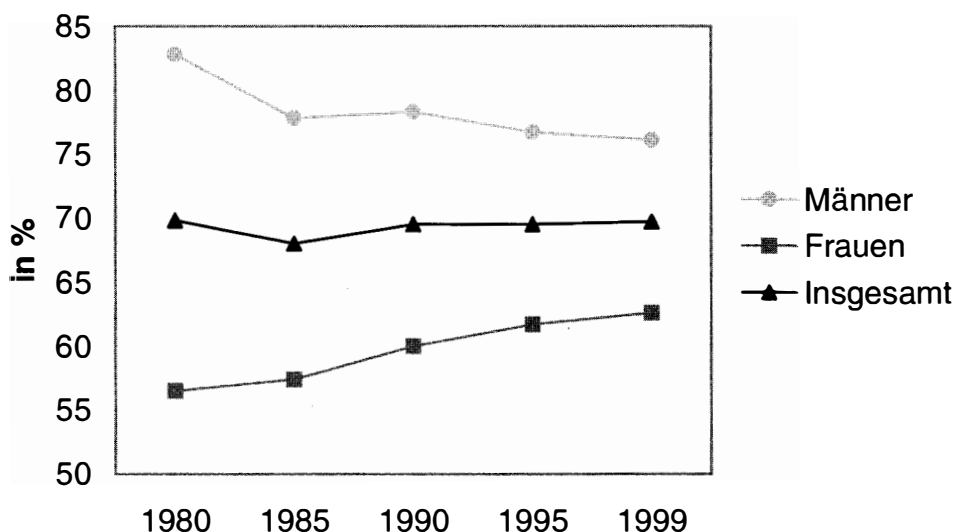
Neunziger setzte es erneut zu einem Hoch an. Werden Werte von 1980, 1990 und 1999 verglichen, so befindet sich die Konjunktur in allen drei Jahren in einem Hoch, wenn auch in verschiedenen Phasen der Hochkonjunktur. 1980 war ein Jahr der ausklingenden Hochkonjunktur, 1990 war ein Boomjahr, 1999 lag eher am Anfang eines Konjunkturhochs.⁶

Nominell gab es in den achtziger Jahre mit 5,9% durchwegs höhere Zuwachsraten als in den Neunzigern mit 4,4%. Das nominelle BIP je Erwerbstätigen wuchs von 1980-99 im Durchschnitt um 4,9%, die Brutto Lohn- und Gehaltssumme pro Arbeitnehmer/in um 4,6%.⁷

3.2 Arbeitsmarkt

Die Erwerbsquoten von 1980 und 1999 mit 69,8% bzw. 69,7% sind annähernd ident, jedoch unterlagen sie im Zeitablauf einigen Schwankungen. Bis Mitte der achtziger Jahre sank die Erwerbsquote auf 68,0%, stieg bis 1992 auf 70,5%, um sich dann in den neunziger Jahren über den Werten der Achtziger, um 69,5%, zu bewegen. Die Zusammensetzung der Erwerbsquote hat sich jedoch entscheidend verändert. Waren 1980 noch 82,8% aller Männer im erwerbsfähigen Alter tätig, sank der Wert stetig auf 77,5% im Jahr 1988, erholte sich Anfang der neunziger Jahre kurz und sinkt seitdem. 1999 lag der Wert bei 76,1%. Damit liegt die männliche Erwerbsquote noch immer 13,5%-Punkte über der weiblichen, anfangs der Achtziger lag dieser Unterschied jedoch noch bei 26,3%-Punkten. Die Frauenerwerbstätigkeit entwickelte sich somit konträr zu der männlichen, indem sie in den letzten zwanzig Jahren um 6,1%-Punkte stieg.

Abbildung 1: Erwerbsquoten im Untersuchungszeitraum



Quelle: Sozialdatenbank AK-Wien/Wörister

Die Zahl der unselbständig Beschäftigten nahm in den letzten zwanzig Jahren um 11,45% zu, wobei die stärksten Zuwächse 1989-1992 zu verzeichnen waren. Einbrüche in der Beschäftigung gab es 1982-83, 1993, 1995 und 1996. Die Arbeitslosenquote (nationale Berechnungsart) nahm in den zwei Jahrzehnten ausgehend von 1,9% (53.161 Personen) kräftig zu, Ende der achtziger Jahre lag sie bei 5%, den Höhepunkt erreichte sie 1998 mit 7,2% (237.794 Personen).

Tabelle 1: Unselbständig Beschäftigte und Arbeitslose im Untersuchungszeitraum

	Unselbständig Beschäftigte		Arbeitslose		AL-Quote
Jahr	Anzahl	Verändg.	Anzahl	Verändg.	in %
1980	2.788.737	15.018	53.161	-3.558	1,9
1981	2.798.557	9.821	69.295	16.134	2,4
1982	2.766.350	-32.208	105.346	36.052	3,7
1983	2.734.729	-31.620	127.376	22.030	4,5
1984	2.744.506	9.776	130.469	3.094	4,5
1985	2.759.657	15.152	139.447	8.977	4,8
1986	2.780.204	20.546	151.972	12.525	5,2
1987	2.785.358	5.154	164.468	12.496	5,6
1988	2.810.478	25.121	158.631	-5.837	5,3
1989	2.862.291	51.812	149.177	-9.455	5,0
1990	2.928.662	66.371	165.795	16.618	5,4
1991	2.997.352	68.690	185.029	19.234	5,8
1992	3.055.810	58.458	193.098	8.070	5,9
1993	3.054.910	-900	222.265	29.166	6,8
1994	3.070.732	15.822	214.941	-7.324	6,5
1995	3.068.186	-2.546	215.716	776	6,6
1996	3.047.253	-20.933	230.507	14.791	7,0
1997	3.055.569	8.316	233.348	2.841	7,1
1998	3.075.041	19.472	237.794	4.446	7,2
1999	3.107.898	32.857	221.743	-16.051	6,7

Quelle: Sozialdatenbank AK-Wien/Wörister

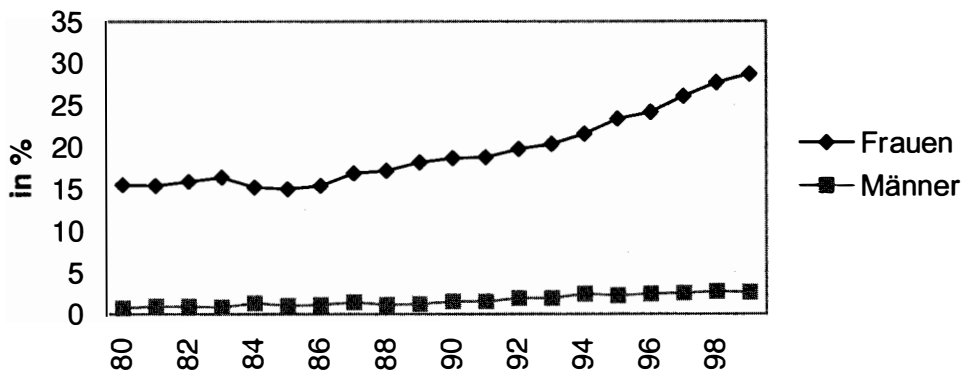
Die Teilzeitquote (Lebensunterhaltskonzept⁸) hat sich im Untersuchungszeitraum von 6,11% auf 13,31% mehr als verdoppelt. Bis 1990 stieg sie lediglich knapp 2%-Punkte, die wirkliche Ausweitung erfolgte jedoch in den neunziger Jahren, wo die Teilzeitquote über 5%-Punkte zunahm. Damit gab es in den achtziger Jahren einen Zuwachs von etwa 75.000 teilzeitbeschäftigten Personen, in den Neunzigern belief sich dieser auf 175.000. Insgesamt stieg die Zahl der Teilzeitbeschäftigten von 154.000 auf 407.000 an.⁹

Treibende Kräfte dieser Entwicklung sind einerseits die Unternehmen, die sich davon Kostenvorteile erwarten, um ihre Stellung im Wettbewerb zu verbessern, andererseits aber auch die Beschäftigten selbst, für die Teilzeitarbeit und andere Formen der atypischen Beschäftigung unter den ge-

gebenen Rahmenbedingungen die einzige bzw. die bevorzugte Möglichkeit der Erwerbstätigkeit darstellen.¹⁰

Der größte Teil der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen. Wörister spricht für 1999 von einem Anteil von 87%.¹¹ Der Anteil der teilzeitarbeitenden Frauen hat sich von 15,5% auf 28,7% erhöht, wobei auch hier sichtbar ist, daß die größten Zuwächse in den Neunzigern stattfanden. Für Männer stellt Teilzeitarbeit nach wie vor keine übliche Beschäftigungsform dar, der Wert lag 1999 bei 2,6%.¹²

Abbildung 2: Teilzeitquoten nach Geschlecht



Quelle: Sozialdatenbank AK-Wien/Wörister

4. Die Entwicklung der Bruttoverdienste 1980-1999

Bei der Interpretation der Einkommenszuwächse im konkreten Fall ist zu beachten, daß diese nicht Einkommenslängsschnitte für dieselben Personen sind, sondern einen Vergleich von Einkommensquerschnitten zu mehreren Zeitpunkten darstellen. Daher gehen die ausgewiesenen Einkommenssteigerungen teilweise auch auf Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur zurück und sind nicht mit individuellen Einkommenserhöhungen gleichzusetzen.¹³

Insgesamt erhöhten sich die Bruttoverdienste der Arbeiter/innen und Angestellten in den Jahren 1980-99 im Median auf 213,3% (siehe Tab. 2). Die Werte in den achtziger Jahren weisen in allen Dezilen eine fast gleichmäßige Entwicklung auf. Bis 1990 gibt es damit eine Steigerung von rund 55%. In den neunziger Jahren kann aber eine Zäsur in der Einkommensentwicklung beobachten werden. Es kam – insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre – zu einer starken Differenzierung der Werte unterhalb und oberhalb des Medians. Die unteren drei Dezile blieben hinter Durchschnittsentwicklung zurück, wobei das erste Dezil mit 20 und das zweite Dezil mit 10%-Punkten deutlich abfielen. Währenddessen entwickelten sich die obe-

Tabelle 2: Die Steigerung der Brutto Lohnverdienste in den Jahren 1980-99

Arbeiter/innen und Angestellte

Jahr	10%	20%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	75%	80%	90%
1980 = Basisjahr = 100											
1990	154,79	155,28	155,10	155,30	156,07	155,64	155,63	155,92	156,21	156,94	157,53
1995	188,03	194,88	195,64	196,73	197,68	197,27	197,10	197,09	197,42	198,25	202,64
1999	193,59	204,04	207,04	209,20	212,58	213,33	213,68	213,32	213,81	215,29	223,50

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen

Tabelle 3: Die Lohn- und Gehaltsentwicklung nach dem Geschlecht 1980-99

	Jahr	10%	20%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	75%	80%	90%
1980 = Basisjahr = 100												
Frauen	1990	156,82	158,04	158,18	158,80	158,36	159,73	161,63	163,29	163,72	164,38	164,69
	1995	191,44	195,22	197,54	199,32	200,97	203,31	206,08	209,50	211,22	212,77	213,73
	1999	202,30	202,64	205,80	209,55	212,38	216,36	220,65	225,67	228,45	229,91	231,43
Männer	1990	149,14	151,35	151,47	151,69	152,20	152,95	153,64	155,02	156,35	156,98	—
	1995	186,45	191,02	191,27	191,30	191,56	191,81	192,41	194,30	196,17	198,61	198,55
	1999	198,61	207,47	208,34	208,68	209,18	209,25	209,45	212,03	214,73	218,67	223,00

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen

Tabelle 4: Lohn- und Gehaltsentwicklung nach sozialrechtlicher Stellung 1980-99

	Jahr	10%	20%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	75%	80%	90%
1980 = Basisjahr = 100												
Arbeiter/ innen	1990	156,95	157,21	155,78	155,14	154,31	153,46	152,57	151,86	151,72	151,60	151,93
	1995	191,14	198,33	198,01	197,03	195,91	194,36	192,51	190,62	189,68	188,91	188,24
	1999	189,12	205,54	207,39	208,88	209,83	209,18	208,02	206,12	204,82	203,50	202,34
Angestellte	1990	151,07	152,17	154,78	156,93	157,72	158,27	157,84	158,17	157,94	157,22	—
	1995	180,58	187,27	192,23	195,22	197,72	199,05	198,62	198,26	198,86	199,28	—
	1999	190,77	197,68	202,66	208,12	212,19	214,19	213,45	213,51	214,89	216,31	—

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen

ren zwei Dezile überdurchschnittlich gut. Der Indexwert des neunten Dezils lag im Jahr 1999 10%-Punkte über dem Medianwert.

Nach dem Geschlecht läßt sich eine unterschiedliche Entwicklung feststellen (siehe Tab. 3). Mit Ausnahme des zweiten und dritten Dezils entwickelten sich die Fraueneinkommen besser als die Männereinkommen. Im Median erreichten die Frauen eine Steigerung auf 216,36%, währenddessen sich die männlichen Verdienste nur auf 209,25% erhöhten.

Diese Entwicklung verdankt ihre Dynamik den Verdienststeigerungen der Frauen in den achtziger Jahren, wo die Fraueneinkommen durchgängig höhere Zuwachsraten als die Männer hatten. Sie konnten im fünften Dezil fast 60% zulegen, währenddessen die Löhne und Gehälter der männlichen Beschäftigten im selben Dezil nur um knapp 53% wuchsen. Werden die Werte ab dem Basisjahr 1990 verglichen, fallen die Steigerungen der Frauen jedenfalls leicht hinter die der Männer zurück (siehe Tab. 7).

Die Steigerungen der Verdienste der weiblichen Beschäftigten entwickelten sich in den letzten zwanzig Jahren sehr ungleich. Die niedrigen Einkommen blieben weit hinter den hohen zurück. Im Vergleich konnte das achte Dezil über die gesamte Periode eine um 27%-Punkte höhere Zuwachsrate als das zweite Dezil erreichen. 1990 hatte dieser Unterschied nur 8%-Punkte betragen, 1995 lag er aber bereits bei über 17%-Punkten.

Diese Entwicklung ist bei den männlichen Beschäftigten über eine weite Periode nicht zu beobachten. Erst in den späten Neunzigern kann ein deutliches Auseinandergehen der Dezilwerte festgestellt werden. 1990 lag der Unterschied in der Entwicklung des zweiten und achten Dezilwerts noch bei 5%-Punkten, 1995 bei etwa 7,5%-Punkten, 1999 allerdings schon bei über 11%-Punkten.

Im Vergleich der sozialrechtlichen Stellung zeigt sich, daß Angestellte mit Ausnahme des 2. und 3. Deziles eine dynamischere Entwicklung als Arbeiter/innen hatten (siehe Tab. 4). Mit einem Indexwert von 214,19 im Median lagen die Angestellten über der Gesamtentwicklung, die Arbeiter/innen mit 209,18 darunter. Insbesondere oberhalb des Medianeinkommens sind die Entwicklungen konträr. Die Steigerung der Verdienste der Arbeiter/innen fallen hinter den Medianwert zurück, währenddessen das obere Quartil der Angestellten durch eine überdurchschnittliche Zunahme gekennzeichnet ist. Im Vergleich können die Lohneinkommen im ersten Quartil noch einen Vorsprung von 5%-Punkten in der Entwicklung vorweisen, im Median liegen die Lohneinkommen jedoch schon um 5%-Punkte hinter den Gehaltseinkommen zurück, und beim obersten Quartil erhöht sich der Rückstand auf 10%-Punkte.

Die Nivellierungstendenzen zwischen hohen und niedrigen Löhnen, die nur bei den Arbeiter/innen feststellbar sind, verstärken sich bis Mitte der neunziger Jahre auf über 9%-Punkte, aber auch bei den Arbeiter/innen kommt es Ende der Neunziger nur zu sehr mäßigen Steigerungen der unteren Dezile, die diesen Trends stoppen.

Bei den Angestellten hingegen verstärkt sich die Streuung der Einkommen in den neunziger Jahren massiv.

Tabelle 5: Die Lohnentwicklung der Arbeiter/innen 1980-99

	Jahr	10%	20%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	75%	80%	90%
		1980 = Basisjahr = 100										
Frauen	1990	155,19	154,75	157,19	157,65	157,60	157,23	157,24	157,35	157,70	158,25	158,61
	1995	186,89	186,30	191,39	195,98	196,88	197,07	197,17	196,88	196,90	197,06	197,32
	1999	192,62	187,05	192,42	197,61	204,99	206,03	208,76	208,78	208,97	208,99	210,21
Männer	1990	149,49	149,69	149,58	149,55	149,77	150,06	150,29	150,42	150,57	150,78	152,01
	1995	189,10	190,15	189,62	189,24	188,60	188,12	187,45	186,57	186,27	186,25	187,19
	1999	199,00	204,94	205,09	205,26	204,88	204,37	203,15	201,58	200,86	200,58	201,87

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen

Tabelle 6: Die Gehaltserhöhung der Angestellten 1980-99

	Jahr	10%	20%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	75%	80%	90%
		1980 = Basisjahr = 100										
Frauen	1990	152,52	154,61	154,63	155,41	157,82	159,87	160,54	161,69	161,41	161,52	161,31
	1995	186,39	189,01	191,78	193,75	198,16	201,97	203,43	205,72	205,90	206,14	206,94
	1999	200,64	198,27	201,80	204,00	209,25	215,40	218,11	220,63	220,56	221,04	223,01
Männer	1990	151,67	156,62	157,18	157,53	157,63	158,60	158,49	155,12	—	—	—
	1995	181,64	194,07	195,45	196,21	196,77	197,58	198,70	198,97	197,37	—	—
	1999	195,40	211,51	212,99	213,76	213,73	214,39	217,07	219,64	220,00	—	—

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen

Die Arbeiterinnen weisen insbesondere in den achtziger Jahren eine weit- aus günstigere Lohnentwicklung als die Arbeiter aus, die Frauen konnten hier im fünften Dezil ein Plus von 57% erzielen, die Männer hingegen lediglich ein Plus von 50% (siehe Tab. 5). Die mittleren und oberen Einkommensdezile sind aber auch noch Ende der Neunziger höher als die vergleichbaren Index- werte der Arbeiter. Die Einkommensentwicklung verlief bei den Arbeiterinnen weitaus ungleichmäßiger als bei ihren Kollegen, indem insbesondere im er- sten Quartil die Werte in den neunziger Jahren weit zurückblieben, sich die Löhne über dem Medianeinkommen jedoch deutlicher steigern konnten.

Bei den Arbeitern gab es insgesamt nur moderate Lohnzuwächse in al- len Dezilen, die weit unter den Gesamtdurchschnittswerten blieben. 1990 weist die Entwicklung fast idente Werte rund um einen Zuwachs von 50% aus, in den neunziger Jahren fallen dann aber die oberen Dezile hinter das zweite bis fünfte Dezil zurück. Das ist eine Entwicklung, die bei keiner der anderen untersuchten Arbeitnehmergruppen festgestellt werden konnte.

Die Gehaltsentwicklung der weiblichen Angestellten hat einige Parallelen zu denen der Arbeiterinnen, auch hier gibt es große Unterschiede in der Dynamik unterhalb und oberhalb des Medianeinkommens (siehe Tab. 6). Jedoch entwik- kelten sich die Gehälter der weiblichen Angestellten ab dem Median ähnlich dem Niveau der männlichen Angestellten, d.h. überdurchschnittlich gut.

Bei den männlichen Angestellten ist die Entwicklung generell überdurch- schnittlich gut. In den achtziger Jahren verläuft sie noch relativ gleichmäßig, jedoch ist bei den männlichen Angestellten eine deutliche Zunahme der oberen Dezilwerte in den neunziger Jahren feststellbar. Nur das erste Dezil¹⁴ blieb hier weit zurück.

5. Die Bruttoverdienststeigerungen 1990-99

Für die neunziger Jahre weist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung no- minell niedrigere Steigerungen als in den achtziger Jahren aus. Das nomi- nelle Wachstum pro Erwerbstätigen 1990-99 betrug im Durchschnitt 3,8%, die Bruttolohn- und Gehaltssumme pro Arbeitnehmer/in wuchs ebenfalls im Schnitt um 3,8%.¹⁵

Die neunziger Jahre sind geprägt von der unterschiedlichen Entwicklung der Zuwachsraten in den oberen und unteren Einkommensdezilen (siehe Tab. 7). Im Median wuchs der Indexwert um 37%. Die einzelnen Arbeitnehmergruppen ha- ben aber durchaus verschiedene Entwicklungsverläufe. Die Beamt/innen haben in den neunziger Jahren die höchsten Steigerungen (im Median +42,8%). Die Ar- beiter/innen liegen hier weit dahinter (im Median +36,3%). Auch die Angestellten bleiben mit +35,3% im Median weit hinter den Beamt/innen zurück.

Die Arbeiterinnen haben von den untersuchten Gruppen die niedrigsten Zuwächse (im Median +31%). Bei den Angestellten schneiden die männli- chen Beschäftigten besser ab, sie konnten in allen Dezilen höhere Steige- rungen als die weiblichen Beschäftigten erzielen.

Werden die Beamt/innen ebenfalls in die Berechnungen aufgenommen, ändern sich die Zuwachsraten kaum. Hievon gibt es sich jedoch eine Aus-

Tabelle 7: Die Verdienstentwicklungen in den neunziger Jahren

	Jahr	10%	20%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	75%	80%	90%
		1990 = Basisjahr = 100										
Arbeiter/innen	1999	120,56	130,76	133,14	134,64	135,98	136,32	136,34	135,73	134,99	134,23	133,15
Angestellte	1999	126,28	129,91	130,93	132,62	134,54	135,34	135,24	134,98	136,06	137,58	–
Beamte/innen	1999	134,56	137,48	138,80	140,14	141,63	142,80	143,47	145,82	145,56	145,76	–
Arbeit. + Angest.	1999	125,07	131,40	133,49	134,71	136,21	137,07	137,30	136,82	136,88	137,18	141,88
Arb.+Ang.+B.	1999	124,64	131,69	133,38	134,65	136,10	137,16	137,42	137,24	137,52	138,18	142,87
M: Arb.+Ang.	1999	133,17	137,08	137,55	137,57	137,44	136,81	136,32	136,78	137,34	139,30	–
M: Arb.+Ang.+B.	1999	133,24	136,63	136,91	137,09	137,46	137,07	136,62	137,19	137,82	139,77	–
F: Arb.+Ang.	1999	129,00	128,22	130,11	131,96	134,11	135,45	136,51	138,20	139,54	139,86	140,52
F: Arb.+Ang.+B.	1999	128,52	128,52	130,96	132,42	134,62	135,64	137,07	139,20	140,17	140,55	142,79

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eigene Berechnungen

nahme: Die überdurchschnittlich gute Entwicklung der Beamtinnengehälter in den Neunzigern (im Median +48%, im obersten Quartil +50%) läßt die oberen Dezile der Fraueneinkommen ansteigen.

Insgesamt stellt sich die Entwicklung der Männer homogener dar als die der Frauen. Die Fraueneinkommen liegen bis zum Medianwert unter den Männereinkommen, im obersten Quartil steigen sie jedoch ein wenig stärker an.

6. Die Streuung der Löhne und Gehälter

Werden die Dezile in Prozentsätzen des Medianwertes errechnet, ergeben sich für die einzelnen Gruppierungen interessante Trends (siehe Tab. 8).

Die unteren Einkommen entwickelten sich seit 1980 für alle untersuchten Arbeitnehmergruppen im Verhältnis zum Median ungünstiger. Das zweite Quartil stagniert etwa bei den Verhältniswerten von 1980. Für die oberen Dezile können keine einheitlichen Trends mehr festgemacht werden: Insgesamt kommt es bei den Erwerbstätigen erst im neunten Dezil zu einer deutlichen Steigerung. Darunter ist eine gleichmäßige Entwicklung abzulesen. Die Einkommen der Arbeiter/innen widersprechen diesem Trends insofern, als daß ab dem siebentem Dezil die Werte im Zeitvergleich leicht rückläufig sind. Die Fraueneinkommen entwickelten sich im Vergleich zu den Männereinkommen dynamischer und weisen insgesamt eine höhere Lohnspreizung – gemessen am Median – aus.

Die Einkommensrelationen zwischen Männern und Frauen waren in den letzten Jahrzehnten – gemessen am Medianeinkommen – relativ geringen Schwankungen unterworfen (siehe Tab. 9). Die Berücksichtigung der Beamt/innengehälter verbessert das gesamte Verdienstverhältnis zugunsten der Frauen deutlich. Die Einkommensrelationen bei den Angestellten scheinen seit Mitte der siebziger Jahre stabil, beim Lohnverhältnis von Arbeitern und Arbeiterinnen weist im Jahr 1999 der Wert 161,2 fast die idente Höhe auf, die schon Chaloupek für das Jahr 1953 mit 161,3 ausgewiesen hat.¹⁶ Lediglich innerhalb der Beamtenschaft kam es zu einer weiteren Verbesserung für die weiblichen Beschäftigten.¹⁷ Sowohl für Männer als auch für Frauen zeichnet sich seit Mitte der siebziger Jahre ein Zurückbleiben der Lohn- gegenüber den Gehaltszuwächsen ab. Die Ungleichheit im Median ist bei den Männern jedoch höher als bei den Frauen.

Ein Vergleich des achten und des zweiten Dezils (Tab. 10) in den einzelnen Gruppen ergibt bereits bekannte Ergebnisse: Die einzige Arbeitnehmergruppe, wo längerfristig Nivellierungen stattgefunden haben, sind die Arbeiter: Die Lohnneinkommen hatten insgesamt in den letzten zwanzig Jahren eine unterdurchschnittlich Entwicklung, wobei die Dezile oberhalb des Medianwertes noch geringere Zuwächse hatten als das zweite bis fünfte Dezil. Bei den Arbeiterinnen stiegen die Unterschiede hingegen auf das 2,07fache an, so daß der ausgewiesene Wert für die Lohnneinkommen mit 2,00 (die Bruttolöhne des achten Dezils sind doppelt so hoch wie die des zweiten Dezils) ziemlich konstant dem Wert von 1980 mit 2,02 entspricht. Ansonsten kommt

Tabelle 8: Medianvergleiche

	Jahr	10%	20%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	75%	80%	90%
Erwerbstätige (ohne Beamte)	1980	51,62	66,92	73,22	78,80	89,11	100	112,04	126,63	135,61	146,35	177,68
	1990	51,34	66,76	72,96	78,63	89,36	100	112,04	126,85	136,10	147,57	179,84
	1999	46,84	64,00	71,06	77,28	88,80	100	112,23	126,62	135,91	147,69	186,15
Arbeiter/innen	1980	52,96	68,16	74,39	79,97	90,09	100	110,63	122,59	129,52	137,54	159,30
	1990	54,16	69,82	75,51	80,85	90,59	100	109,99	121,30	128,05	135,87	157,70
	1999	47,88	66,97	73,75	79,86	90,37	100	110,01	120,79	126,82	133,80	154,08
Angestellte	1980	48,95	64,54	70,53	75,93	87,28	100	114,95	133,66	144,69	156,97	—
	1990	46,72	62,05	68,98	75,29	86,98	100	114,63	133,58	144,39	155,94	—
	1999	43,59	59,56	66,73	73,77	86,47	100	114,55	133,23	145,16	158,52	—
Männer	1980	61,52	73,57	78,29	82,68	91,13	100	110,22	122,63	130,13	139,24	162,39
	1990	59,99	72,81	77,53	82,00	90,69	100	110,72	124,29	133,02	142,91	—
	1999	58,40	72,95	77,94	82,46	91,10	100	110,33	124,26	133,54	145,52	173,06
Frauen	1980	51,88	68,35	74,58	79,75	90,23	100	110,29	122,68	130,75	141,10	173,59
	1990	50,93	67,62	73,85	79,29	89,45	100	111,60	125,41	134,02	145,21	178,98
	1999	48,51	64,01	70,94	77,25	88,57	100	112,48	127,96	138,06	149,94	185,68

Quelle: eigene Berechnungen

es in den neunziger Jahren, getragen durch das Zurückbleiben der unteren Einkommensdezile, aber auch durch eine überdurchschnittliche Steigerung der obersten Dezileinkommen, zu einer weiteren Auseinanderentwicklung. Bei den Frauen ist diese Entwicklung besonders dynamisch, der hohe Wert für Angestellte läßt aber auch auf eine überdurchschnittliche Entwicklung der hohen Verdienste bei männliche Angestellten schließen, wofür die Lohnsteuerstatistik Argumente liefert.¹⁸

7. Resümee

Resümierend soll hier noch einmal einigen Aspekte der längerfristigen Lohn- und Gehaltsentwicklung und -verteilung anhand der Fragestellung nachgegangen werden: Gibt es eine längerfristig zunehmende Streuung der Erwerbseinkommen?

Obwohl die Hauptverbandsstatistik, wie bereits erwähnt, hier nur bedingt aussagekräftig ist, so sind doch gegenläufige Trends in den unteren und oberen Einkommensgruppen feststellbar. Die unteren Dezile sinken bzw. stagnieren im Verhältnis zur Medianentwicklung, im obersten Quartil gibt es eindeutig Zuwächse. Dieser Trends kommt allerdings in den neunziger Jahren viel stärker zu tragen als in den Achtzigern: Die Werte in den achtziger Jahren weisen in allen Dezilen noch eine fast gleichmäßige Entwicklung auf, die Steigerung der Löhne und Gehälter betrug rund 55%. Die Fraueneinkommen konnten in diesem Zeitraum gegenüber den Männereinkommen stark aufholen, was Mesch teilweise auf die gewerkschaftliche Lohnpolitik und deren Bemühungen nach einem Mindestlohn um 10.000 Schilling zurückführt.¹⁹

In den neunziger Jahren hingegen blieben die Löhne und Gehälter der unteren drei Dezile deutlich hinter der Durchschnittsentwicklung von 37% zurück. Währenddessen entwickelten sich die oberen zwei Dezile aufgrund des Anstiegs der Angestellten- und Beamtengehälter überdurchschnittlich. Eine Verstärkung der Einkommensungleichheit in Österreich in den Neunzigern wird auch in anderen Studien²⁰ festgestellt, international ist das Ansteigen der Einkommensunterschiede seit längerem ein Thema. So konstatierte die OECD Mitte der neunziger Jahre Einkommensverschiebungen der unselbständig Beschäftigten zugunsten der oberen drei Dezile in den Ländern USA, Westdeutschland, Australien, Kanada, Dänemark, Finnland, Italien und Schweden.²¹

Wagner-Pinter nennt als einen Hauptfaktor für diese unterschiedliche Einkommensentwicklung, daß die Zahl der Arbeitsplätze mit sehr geringen und sehr hohen Wochenarbeitszeitkontingenten auch relativ zu der Zahl aller Arbeitsplätze zugenommen hat.²² Ein Grund dafür dürfte ein verstärkter Druck am Arbeitsmarkt, ausgelöst durch das Ansteigen der Arbeitslosigkeit gewesen sein. Damit verbunden war auch ein rasanter Zuwachs an unfreiwilligen Teilzeitarbeit. Aber auch der Strukturwandel und der hohe Anteil an (freiwilliger und unfreiwilliger) Teilzeitbeschäftigung in bestimmten Wirtschaftsklassen der Dienstleistungsberufe (Handel/Reparatur; Gesundheit und Soziales) verstärken diesen Trends.²³

Tabelle 9: Einkommensrelationen (Medianeinkommen)

Jahr	1953*	1977*	1980	1990	1999
Erwerbstätige: Männer/Frauen	144,0	152,7	154,1	147,5	149,0
Erwerbstätige inkl. Beamte: Männer/ Frauen	–	–	–	144,9	146,5
Angestellte: Männer/ Frauen	136,5	166,1	167,2	165,8	166,4
Arbeiter: Männer/ Frauen	161,3	158,9	162,5	155,1	161,2
Beamte: Männer/ Frauen	–	–	–	95,4	90,6
Männer: Angestellte/ Arbeiter	126,4	136,8	136,3	144,1	143,0
Frauen: Angestellte/ Arbeiterinnen	149,4	130,9	132,5	134,8	138,6

Quelle: *Berechnungen Chaloupek; sonst eigene Berechnungen

Tabelle 10: Einkommensspannweiten

Verhältnis 8./2. Dezil

Jahr	1953*	1977*	1980	1990	1999
Erwerbstätige ohne Beamte	2,29	2,42	2,19	2,21	2,31
EW: Männer o.B.	1,75	2,09	1,89	1,96	1,99
EW: Frauen o.B.	2,21	2,31	1,89	2,15	2,34
Erwerbstätige inkl. Beamte	–	–	–	2,17	2,28
EW: Männer inkl. B.	–	–	–	1,93	1,97
EW: Frauen inkl. B.	–	–	–	2,18	2,39
Angestellte	–	–	2,43	2,51	2,66
Ang: Männer	–	–	2,03	–	–
Ang: Frauen	1,69	2,29	2,12	2,21	2,36
Arbeiter/innen	–	–	2,02	1,95	2,00
Arb: Männer	1,72	1,89	1,68	1,69	1,64
Arb: Frauen	2,09	2,18	1,85	1,89	2,07
Beamte/innen	–	–	–	1,76	1,87
B: Männer	–	–	–	1,77	1,87
B: Frauen	–	–	–	1,74	1,89

Quelle: *Berechnungen Chaloupek; sonst eigene Berechnungen

Die erwähnte Zunahme der Teilzeitarbeit der Frauen in den Neunzigern von +75% (ohne geringfügige Beschäftigung) spiegelt sich in deren Einkommensdaten. Diese läßt die unteren Dezile weniger stark wachsen, währenddessen die höhere Qualifikation der Frauen die oberen Dezile steigen ließ. Hatten 1971 noch beinahe drei Viertel (73%) aller Frauen Pflichtschulabschluß als höchste abgeschlossene Schulbildung aufzuweisen, so verringerte sich dieser Anteil bis 1997 auf deutlich unter die Hälfte (43%).²⁴ Der Ausbildungsabstand zu den Männern hat sich insgesamt betrachtet verringert. Der Beschäftigungssaldo von 1971 und 1997 der erwerbstätigen Frauen auf Ebene der Berufspositionen in Österreich weist ein Plus von 171.000 Frauen in hochqualifizierten Berufen aus, +205.000 Frauen in qualifizierten Berufen, und +153.000 in geringqualifizierten Dienstleistungsberufen. Verringerungen gab es bei den Facharbeiterinnen mit -159.000 und bei den sonstigen Berufen mit einem Minus von 15.000 weiblichen Beschäftigten.²⁵

Auch bei den männlichen Beschäftigten läßt sich ein deutlicher Anstieg des formalen Qualifikationsniveaus zeigen. Ebenso bedeutend für die Einkommensentwicklung ist der schon in den siebziger Jahren einsetzende Strukturwandel hin zu einer Ausweitung des Dienstleistungssektors. Mitte der neunziger Jahre entfiel nur noch ein knappes Drittel der gesamten Beschäftigten auf den sachgüterproduzierenden Sektor, währenddessen sich der Erwerbstätigenanteil im tertiären Sektor schon auf knapp 62% erhöhte.²⁶ Damit ergaben sich für männliche Angestellte und Arbeiter Veränderungen, die sich auf die Lohn- und Gehaltsentwicklung auswirkten. Die Einkommensrelation von männlichen Angestellten zu Arbeitern hat sich verschlechtert (siehe Tab. 9).

Die Lohneinkommen der Arbeiter weisen in den letzten zwanzig Jahren nur unterdurchschnittliche Steigerungen auf, eine steigende Einkommensungleichheit innerhalb der Arbeitereinkommen läßt sich hingegen nur bedingt feststellen. Ganz im Gegenteil: Die Ergebnisse zeigen längerfristig Nivellierungstendenzen der Lohneinkommen. Mesch ordnete eine verstärkte Arbeitsmarktsegmentierung als Erklärung des Auseinanderklaffens der Lohn- und Gehaltseinkommensentwicklung für männliche Beschäftigte: Für Arbeiter wirkten insbesondere die verstärkte Beschäftigung unqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte, das Ansteigen der Arbeitslosigkeit und Wirkungen der Anteilsverschiebungen von Berufen, Tätigkeitsfeldern und Qualifikationsstufen innerhalb der Branchen auf die Arbeiterlöhne.²⁷

Für männliche Angestellte gab es in den letzten Jahrzehnten hingegen teilweise andere Voraussetzungen. Es kam in diesen Jahren beständig zu Verlagerungen von unqualifizierten zu qualifizierten Tätigkeiten. Innerhalb der einzelnen Tätigkeiten wird die Tendenz zum Einsatz von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften anhalten. Damit gewinnen „F&E-Tätigkeiten“, „Organisation und Management“ und „Beratungs- und Betreuungstätigkeiten“ zunehmend an Gewicht.²⁸ Dies dürfte sich positiv auf die Gehälter der Angestellten im oberen Einkommensbereich ausgewirkt haben, die besonders in den neunziger Jahren kräftigere Steigerungen in der Gehalts-

entwicklung hatten. Qualifizierte Angestellte können sich eher gegen die Schwankungen der Marktlage schützen, hohe interne Ausbildungskosten veranlassen Unternehmen zu langfristigen Bindungsversuchen an den Betrieb. Außerdem wirkt sich die Existenz interner Arbeitsmärkte in Großunternehmen stabilisierend auf die Angestelltegehälter aus.²⁹

Die Beamt/innen hatten in den neunziger Jahren die höchsten Steigerungsraten bei den Verdiensten zu verzeichnen. Dabei lagen die weiblichen Beschäftigten (im Median +48%, im obersten Quartil +50% in der Periode 1990-99) noch vor den männlichen. (Allerdings waren Ende der Neunziger nur knapp 28% der in der Hauptverbandsstatistik angeführten Beamt/innen weiblich.³⁰) Diese Entwicklung wirkte sich auch positiv auf das oberste Quartil der Fraueneinkommen insgesamt aus. Nach wie vor haben damit Frauen mit Beamtenstatus unter den weiblichen Beschäftigten die besten Einkommensmöglichkeiten.³¹

Auch bei den Beamten entwickelten sich die oberen Dezile in den Neunzigern besser als die unteren, diese lagen ebenfalls über den Entwicklungen der Medianwerte der Angestellten und Arbeiter/innen. Die bestverdienenste Arbeitnehmergruppe unter den Männern sind aber weiterhin die männlichen Angestellten.³²

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Strukturwandel hin zum Dienstleistungssektor, die steigende Arbeitslosigkeit, die Flexibilisierung am Arbeitsmarkt und die zunehmende Qualifikation der Beschäftigten Einflußfaktoren sind, die am Ansteigen der Streuung der Einkommen der unselbständig Beschäftigten in den letzten beiden Jahrzehnten maßgeblich beteiligt waren.

Anmerkungen

¹ Vgl. Mesch (1998) 148.

² Ohne pragmatisierte Bedienstete der Gemeinde Wien und einiger kleinerer Gruppen von Bediensteten.

³ Mein Dank gilt Regina Reiselhuber für die Bereitstellung der Daten der Jahre 1997 und 1999.

⁴ vgl. Juch, Wolf (1989) 492ff.

⁵ Berechnung AK-Wien/Russinger. Ab 1990 nach dem ESVG 95.

⁶ Statas August 2001/Berechnungen AK-Wien/Russinger.

⁷ Berechnungen AK-Wien/Russinger. Da der Zeitraum 1980-99 einen Bruch in der Methodik (Umstellung vom ESVG 79 auf das ESVG 95) beinhaltet, sind die ausgewiesene Zahlen nur bedingt aussagekräftig.

⁸ Lebensunterhaltskonzept (LU): Beschäftigung mit wöchentlicher Normalarbeitszeit zwischen 12 und 35 Stunden; bis 1983 Untergrenze von 14 Stunden, zwischen 1984 und 1990 13 Stunden. Dieses Konzept wurde deshalb als Vergleichsgröße herangezogen, weil es aufgrund der Mindestgrenze der Wochenstundenzahl wie die Hauptverbandsstatistik die geringfügige Beschäftigung ausschließt und ebenfalls eine lange Zeitreihe dafür vorhanden ist.

⁹ Sozialdatenbank AK-Wien/Wörister.

¹⁰ Vgl. Wörister (2001) 21.

¹¹ Vgl. Wörister (2001) 22.

¹² Sozialdatenbank AK-Wien/Wörister.

¹³ Vgl. Mesch (1993) 273.

¹⁴ Der erste Dezilwert ist jedoch wenig aussagekräftig.

¹⁵ Berechnungen AK-Wien/Russinger. Die Berechnung der Bruttolohn- und Gehaltssumme/Arbeitnehmer/in erfolgte in Vollzeitäquivalenten.

¹⁶ Vgl. Chaloupek (1978) 196.

¹⁷ Das in den Sozialversicherungsdaten regelmäßig höher ausgewiesene Medianeinkommen der Beamtinnen gegenüber den Beamten läßt sich durch keine andere Datenquellen bestätigen. Möglicherweise ist die Nicht-Einbeziehung jener Beamt/innen, die bei Krankenfürsorgeanstalten versichert sind die Ursache. Die größte Gruppe dieser Versicherten sind die Beamt/innen der Gemeinde Wien. Siehe dazu: BAK (1999) 23.

¹⁸ Siehe dazu z.B. Statistik Austria (2000) 25.

¹⁹ Vgl. Mesch (1998) 148.

²⁰ Z.B. BAK (1999).

²¹ OECD (1997) 13. Je nach Land werden diese Unterschiede seit Mitte der 70er bzw. Mitte der 80er berechnet.

²² Vgl. Wagner-Pinter in BMSG (1999) 29.

²³ Wörister (2001) 23.

²⁴ Vgl. Prenner, Scheibelhofer (2000) 5.

²⁵ Vgl. ebd. 30.

²⁶ Vgl. Mesch (1998) 119ff.

²⁷ Vgl. Mesch (1993) 277ff und (1998) 125ff.

²⁸ Vgl. Mesch (1998) 149.

²⁹ Vgl. Mesch (1993) 277ff.

³⁰ Hauptverband (2000).

³¹ Rechnungshof (2000) 169.

³² Ebendort.

Literatur

BMAGS, Bericht über die soziale Lage in Österreich, Datenbände 1989-1998 (Wien 1991-2000).

BMSG, Bericht über die soziale Lage in Österreich 1999, Analysen und Ressortaktivitäten (Wien 2001).

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (BAK), Die Lage der ArbeitnehmerInnen 1999 (Wien 1999).

Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich. II. Die Arbeitsverdienste, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4/2 (1978) 191-208.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Verteilung der beitragspflichtigen Arbeitseinkommen nach Altersgruppen und Wirtschaftsklassen, Berichtsjahre 1980 sowie 1987-1999 (Wien 1981-2000).

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Jahresergebnisse 1999, Versicherte, Pensionen, Renten (Wien 2000).

Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommenstatistiken aus der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit 11 (1989) 492-506.

Mesch, Michael, Löhne und Gehälter 1980/91, in: Wirtschaft und Gesellschaft 19/3 (1993) 265-290.

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

OECD, Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries (Paris 1997).

Prenner, Peter; Scheibelhofer, Elisabeth; Wieser, Regine; Steiner, Karin, Qualifikation und Erwerbsarbeit von Frauen von 1970-2000 in Österreich (Wien 2000).

Rechnungshof, Bericht gemäß Art 1 § 8 Bezügebegrenzungs-gesetz, BGBl I Nr 64/1997 für die Jahre 1998 und 1999 (Wien 2000).

Statistik Österreich, Lohnsteuerstatistik 1998, Lohnzettelverarbeitung (Wien 2000).
Wörister, Karl, Atypische Beschäftigung in Österreich, in: Arbeit und Wirtschaft 4 (2001)
20-26.

Zusammenfassung

Die Bruttolohnverdienste der Arbeiter/innen und Angestellten in den Jahren 1980-99 erhöhten sich im Median auf 213,3%. Die Fraueneinkommen konnten gegenüber den Männereinkommen in den achtziger Jahren stark aufholen, was sich insgesamt in einer besseren Gesamtentwicklung niederschlug. Die Werte in den achtziger Jahren weisen in allen Dezilen eine fast gleichmäßige Entwicklung auf. In den neunziger Jahren kann aber eine Zäsur in der Einkommensentwicklung beobachtet werden. Es kam – insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre – zu einer starken Differenzierung der Werte unterhalb und oberhalb des Medians.

Die Angestellten- und Beamtengehälter entwickelten sich insbesondere in den oberen Dezilen in den neunziger Jahren überdurchschnittlich gut. Die Lohneinkommen der Arbeiter wiesen hingegen in den letzten zwanzig Jahren nur unterdurchschnittliche Steigerungen auf. Dies ist auch die einzige Arbeitnehmergruppe, für die sich keine steigende Einkommensungleichheit feststellen lässt. Ganz im Gegenteil, die Ergebnisse zeigen längerfristig Nivellierungstendenzen der Einkommen der männlichen Beschäftigten.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Stichwort: Lebenslanges Lernen

Partnerschaftliche Aufteilung von Reproduktionsarbeit bei TeilnehmerInnen der Berufsreifeprüfung

Christine Reidl, Sybille Reidl

Da „Lebenslanges Lernen“ für das Bestehen am Arbeitsmarkt immer wichtiger wird, stellt sich aus Sicht erwerbstätiger Frauen die Frage, wie diese zusätzliche Anforderung neben Beruf, Haushalt und Kindererziehung noch bewerkstelligt werden soll. Anhand der Situation der TeilnehmerInnen der „Berufsreifeprüfung“ (BRP) wird gezeigt, wie Reproduktionsarbeit in der Extremsituation einer Dreifachbelastung (Beruf, Haushalt, Weiterbildung), im Fall von Kindern sogar Vierfachbelastung in der Partnerschaft bewältigt wird. Das Datenmaterial zu dieser Analyse stammt von einer 1999 durchgeführten gesamtösterreichischen Befragung der KursteilnehmerInnen durch das Österreichische Institut für Berufsbildungsforschung (ÖIBF).

Die Erwerbsquote bei Frauen und Müttern stieg in den vergangenen Jahren kontinuierlich.¹ Die Berufsausübung in der Informationsgesellschaft erfordert zunehmend eine lebensbegleitende Weiterbildung. Diese Tatsache stellt für Frauen ein weiteres Hindernis in Bezug auf beruflichen Aufstieg und Berufszugang zu bestimmten Arbeitsmarktsegmenten dar, kommt es nicht zu einer gleichberechtigten Aufteilung von Haus-

arbeit und Kindererziehung. Neben den sich abzeichnenden problematischen Weiterbildungsbedingungen kämpfen Frauen auch noch mit anderen Schwierigkeiten, deren Wurzeln die nach wie vor praktizierte geschlechtsspezifische Arbeitsteilung ist. Kapeller et al. (1999) führen nur einige Theorien zur Benachteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt an: das weibliche Arbeitsvermögen, die Humankapitaltheorie, die Arbeitsmarktsegmentierung, die soziale Ungleichheitstheorie sowie ökonomische Diskriminierungstheorien. Die häufigsten Argumente zur Erklärung geschlechtsspezifischer Unterschiede sind: mangelnde Mobilität und Bereitschaft zur Weiterbildung, Qualifikationsdefizite, fehlende „Erwerbsbindung“ der Frauen – all diese Diagnosen suchen die Ursachen für die Benachteiligungen am Arbeitsmarkt bei den Betroffenen selbst, sehen nicht ihre gesellschaftliche Basis, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung.²

In ihrer Studie über die Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit identifizieren Kapeller et al. allgemeine Determinanten der begrenzten Arbeitsmarktintegration von Frauen in Österreich. Zwei dieser drei Hindernisse lassen sich auch auf die Weiterbildung beziehen:

- *Infrastrukturelle Unterstützung:* Diese soll die Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützen – ist aber auch notwendig, um Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch nehmen zu können. Die mangelhafte Ausstattung der Infrastruktur, angefangen von den Kinderbetreuungseinrichtungen bis hin zum regionalen öffentlichen Verkehr, wird somit direkt zu einem Hemmnis weiblicher Erwerbstätigkeit. Falls eine Berufstätigkeit trotz dieser widrigen Umstände möglich ist, ist die Chance der Frauen, sich auch noch weiter zu qualifizieren, mehr als fraglich.

- *Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung* – sowohl in faktischer als auch in normativer Hinsicht: Faktisch zeigt sich diese Arbeitsteilung in den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die auf eben diese Arbeitsteilung Einfluß nehmen. Die grundsätzliche Beziehung von Produktions- und Reproduktionsbereich und die geschlechtsspezifische Zuteilung werden durch sozialpolitische Maßnahmen (Infrastruktur, regionale Gegebenheiten) mitgestaltet. Solange sich in diesen Rahmenbedingungen tendenziell das Versorgerehe-Modell widerspiegelt, sind sie ein Hemmnis für Frauen – in der Erwerbstätigkeit genauso wie in der Weiterbildung. Diese faktische Manifestation der Arbeitsteilung beruht auf einer normativen Basis – bzw. besteht eine Wechselwirkung. In ihrer Studie konnten Kapeller et al. eine relativ starke Bedeutung regionaler Rollenbilder für die Geschlechter ebenso wie widersprüchliche Einstellungen der Frauen zur Mithilfe der Männer im Haushaltsbereich oder recht traditionelle Vorstellungen zur Rolle der Mütter bei der Kindererziehung feststellen. Auch diese normativen Einstellungen bedeuten ein Hemmnis für Frauen, erwerbstätig zu sein.³

Frauen, die sich trotz dieser Normen für die Erwerbstätigkeit entscheiden, ergreifen diese nicht immer aufgrund von „Karriereüberlegungen“. Hier ist die ökonomische Notwendigkeit oft eine wichtige Motivation. Erwerbsarbeit wird klar sekundär zur Reproduktionsarbeit betrachtet – oft handelt es sich hierbei ja auch um Teilzeitarbeit oder eine andere Form der „atypischen Beschäftigung“. Da es diesen Frauen aber auch nicht um Aufstiegsmöglichkeiten geht (die ja auch fast ausschließlich nur bei Normalarbeitsverhältnissen gegeben sind), ist Weiterbildung für sie relativ uninteressant.

Geschlechtsspezifische Daten im Bereich der beruflichen Weiterbildung in Österreich

Nach diesen theoretischen Überlegungen zu Hemmnissen für Frauen im

Bereich der Weiterbildung wollen wir nun die Situation in Österreich betrachten. Die größten Anbieter im Weiterbildungsbereich in Österreich sind das Berufsförderungsinstitut (BFI), das Wirtschaftsförderungsinstitut (WIFI) und die Volkshochschulen (VHS). Die aktuellsten Zahlen zur beruflichen Weiterbildung liegen vom BFI vor. Die folgenden Tabellen 1 und 2 zeigen, daß Frauen in den Seminaren im Auftrag des AMS dominieren, bei den Firmenschulungen nehmen geringfügig weniger Frauen teil. Die deutlichsten geschlechtsspezifischen Unterschiede zeigen sich im Bereich der Technik.

Krasser ist das Bild der Volkshochschulen. Während die Anzahl der Männer, die Kurse der Volkshochschulen besuchen, seit 1971 annähernd gleichgeblieben ist (schwankt ca. zw. 110.000 und 125.000), stieg die Zahl der Frauen in diesem Zeitraum von ungefähr 160.000 1971 auf bemerkenswerte 370.800 an. Österreichweit betrachtet ist der Überhang der Frauen in Kursen zu den Fachbereichen Körper und Gesundheit mit 86% am stärksten, gefolgt von Kreativität und Freizeit (77%), Gesellschaft und Kultur (74%) und Sprachen (74%). Bis auf den Bereich „Sprachen“ kann kaum davon ausgegangen werden, daß die Besuche dieser Kurse der beruflichen Weiterbildung dienen. Außerdem werden die Angebote der Volkshochschulen auch von Frauen in Anspruch genommen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.⁴

Vom WIFI waren vorläufig nur unveröffentlichte Zahlen über die Geschlechterverteilung in Österreich erhältlich. Die Kurse besuchen geringfügig weniger Frauen als Männer (48% gegenüber 52%). Am stärksten ist der Unterschied in Vorarlberg mit einem Frauenanteil von 33% – gegenüber dem Burgenland mit 57%.

Insgesamt weist in Österreich die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung keine großen geschlechtsspezifischen Unterschiede auf. Am größten ist die

Tabelle 1: Seminare im Auftrag des AMS am BFI nach Geschlecht in Prozent

Seminare im Auftrag des AMS	Weiblich %	Männlich %	Anzahl
allg. berufl. Aus- u. Weiterbildung	58,38	41,62	26.290
Sozial- u. Dienstleistungsberufe	76,95	23,05	1.549
Betriebswirtschaft	74,45	25,55	2.736
EDV u. Informationstechnologie	54,91	45,09	4.549
Management/Organisation	0	0	0
Technik	8,49	91,51	3.367
Sprachen	52,75	47,25	455
insgesamt	55,46	44,54	38.946

Quelle: BFI (1999)

Tabelle 2: Firmenschulungen am BFI nach Geschlecht in Prozent

Firmenschulungen	Weiblich	Männlich	Anzahl
allg. berufl. Aus- u. Weiterbildung	61,37	38,63	655
Sozial- u. Dienstleistungsberufe	51,14	48,86	743
Betriebswirtschaft	47,27	52,73	1.669
EDV u. Informationstechnologie	53,80	46,20	7.436
Management/Organisation	62,69	37,31	2.525
Technik	19,66	80,34	2.991
Sprachen	59,04	40,96	1.997
insgesamt	49,52	50,48	18.016

Quelle: BFI (1999)

Differenz der Männer- und Frauenanteile noch bei **einzelnen Themenbereichen**, was auf die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation zurückzuführen ist. Die Unterschiede in den Weiterbildungsbereichen werden auch von einer Fessel-GfK Studie aufgezeigt (siehe Tabelle 3).

Geschlechtsspezifisch unterschiedliche Weiterbildung als Thema in den Medien

Chancen und Möglichkeiten der Weiterbildung waren in den letzten zehn Jahren ein häufiges Thema der Medienbe-

richterstattung. Hierbei handelte es sich aber um eine Auseinandersetzung mit der Problematik des unterschiedlichen Bildungszuganges, nach dem Motto: „Wer hat, dem wird gegeben.“ Geschlechtsspezifische Unterschiede werden kaum thematisiert.

Der *Standard* berichtet aber 1996, daß berufliche Weiterbildung männlich ist. Es wird auch darauf hingewiesen, daß lebenslanges Lernen in Österreich immer noch ein Minderheitenprogramm ist (15-20% der Erwachsenen), die Bereitschaft zur Weiterbildung aber ansteigt. Männer bilden sich hauptsächlich im Alter von 25-40 Jahren weiter, Frauen zwischen 20

Tabelle 3: Weiterbildung Berufstätiger nach Themenbereichen in Prozent

Thema der Weiterbildung	männlich (n = 1.494)	weiblich (n = 1.085)	gesamt (n = 2.579)
EDV	39	34	37
Sprachen	22	26	24
andere berufsspezifische Themen	23	21	22
handwerkliche Fähigkeiten	23	17	20
Gesundheit	11	22	16
Wirtschaft	14	12	13
Erziehung	8	21	13
Technik, Naturwissenschaften	18	4	12
ausübende Kunst (z.B. Musik, Malerei)	8	12	10
anderes	9	10	9
Geistes- und Gesellschaftswissenschaften	6	7	6

Quelle: Fessel+GfK (1996), zitiert aus: Schneeberger (1997) 4.

Tabelle 4: Weiterbildungsgründe berufstätiger Weiterbildungsaktiver in Prozent

Wichtigste Gründe	männlich (n = 930)	weiblich (n = 567)	gesamt (n = 1.497)
erweitertes persönliches Wissen für das Berufsleben	84	82	83
Verbesserung der Allgemeinbildung	53	55	54
den Wissenshorizont erweitern	54	54	54
Wissenserwerb für beruflichen Aufstieg	53	36	47
Wissensverbesserung für private Zwecke (z.B. Kindererziehung, Vorbereitung von Reisen u.ä.)	25	34	28
Erlangung von Berechtigungen / Zertifikaten (z.B. Matura, Gewerbe- berechtigung)	28	22	26
neue Leute kennenlernen	12	20	15

Quelle: Fessel+GfK (1996), zitiert aus: Schneeberger (1997) 5.

Tabelle 5: Sehr wichtige Gründe für mangelndes Weiterbildungsinteresse

Zeitmangel	57%
Kosten der Weiterbildung	31%
schlechte Erreichbarkeit von Einrichtungen, schlechte Zeiten für Kurse etc.	24%
keine Notwendigkeit zur Weiterbildung	12%
zu wenig Information über WB-Möglichkeiten	10%
schlechte Erfahrungen mit WB-Möglichkeiten	7%

Quelle: Fessel+GfK (1996); (Basis: an Weiterbildung „nicht so sehr“ oder „überhaupt nicht“ interessierte Berufstätige, n=583), zitiert aus: Schneeberger (1997) 9.

und 30. Hier stellt sich die Frage, ob Frauen deshalb in jüngeren Jahren ihre Zeit in Weiterbildung investieren, weil sie zu diesem Zeitpunkt noch keine Kinder haben.

Berufliche Weiterbildung ist stark männlich dominiert, die allgemeine Weiterbildung hingegen von Frauen, stellt Gerhard Bisovsky, Bildungsforscher und Direktor der VHS Meidling fest. Er bezeichnet dieses Ungleichgewicht als problematisch, „denn Frauen haben in Betrieben ohnehin schon geringere Aufstiegschancen und werden zusätzlich weniger auf Weiterbildung geschickt.“⁵

In „Die österreichische Volkshochschule“ berichtet auch Elke Gruber von der männlichen Dominanz in der beruflichen Weiterbildung. Sie begründet diese mit der starken Koppelung von Berufsstatus und Fortbildung und weist auch auf die Problematik hin, daß Frauen für berufsorientierte Weiterbildung mehr Freizeit opfern (da sie weniger haben) und häufiger für die Kosten aufkommen als Männer.⁶

Gründe für Weiterbildung

Für den Ausgangspunkt unseres Artikels sind vor allem Gründe und Hindernisse bei der Entscheidung für oder gegen Weiterbildung von Frauen und Männern interessant. Die Ergebnisse der Fessel/GfK-Studie zu dieser Fragestellung zeigt Tabelle 4.

Besonders auffällig an dieser Aufstellung ist, daß Männern der Wissenserwerb für den beruflichen Aufstieg wichtiger ist, Frauen legen eher auf Wissensverbesserung für private Zwecke wert. Auch neue Leute kennenzulernen ist Frauen wichtiger. Es muß aber erwähnt werden, daß es sich hierbei nicht nur um berufstätige TeilnehmerInnen handelt.

Die Hinderungsgründe sind in Tabelle 5 ersichtlich.

Leider werden diese Prozentsätze nicht geschlechtsspezifisch ausgewiesen, was vor allem bei den Gründen

„Zeitmangel“ und „Kosten der Weiterbildung“ für unsere Fragestellung sehr interessant wäre. Unterschiede sind hier zu vermuten, wie auch ein Artikel im *Standard* vom März 1996 bestätigt, in dem erwähnt wird, daß sich ein Großteil der Frauen mehr Weiterbildung wünscht, aber durch finanzielle und familiäre Gründe daran gehindert wird.⁷

Detailergebnisse der Studie „Berufsreifeprüfung – Eine erste Evaluierung“

Seit 1997 gibt es in Österreich für AbsolventInnen eines Lehrberufes oder einer Fachschulausbildung ohne Maturaabschluß die Möglichkeit, die Berufsreifeprüfung (BRP) zu absolvieren, die ihnen den Zugang zu Universitäten, Fachhochschulen und Kollegs ermöglicht. Die TeilnehmerInnen müssen dazu Prüfungen in den Fächern Deutsch, Mathematik, Englisch sowie einem Fachbereichsgegenstand, der aus dem Bereich ihrer Berufsausbildung stammt, bestehen.

In der Studie des ÖIBF wurden 1.743 TeilnehmerInnen befragt. Die Geschlechterverteilung entspricht der der österreichischen Bevölkerung. Das Durchschnittsalter der Befragten liegt bei 27 Jahren. 43% der TeilnehmerInnen leben in einer Partnerschaft, und 22% haben ein oder mehrere Kinder. Die meisten Kurs-TeilnehmerInnen (89%) sind berufstätig.

Weiterbildungsmotivationen, Auswirkungen der Teilnahme an Weiterbildung auf die TeilnehmerInnen und deren Partnerschaft sowie die geschlechtsspezifische Verteilung von Be- und Entlastungspotentialen innerhalb der Lebensgemeinschaft zeigen die nachfolgenden Analysen:

Motivation für Weiterbildung

Beruflicher Aufstieg, eine Verbesserung der Allgemeinbildung und „Ver-

säumtes nachholen" ist für Männer und Frauen gleich wichtig. Im Vergleich zu den Ergebnissen der Fessel/GfK-Studie scheinen die TeilnehmerInnen der BRP an beruflichem Aufstieg größeres Interesse zu haben. Geht es um eine Statusanhebung, so zeigen sich signifikante Unterschiede, lediglich ein Viertel der Männer sieht darin eine Motivation, bei den Frauen sind es 40%. Die Absicherung des Jobs durch Höherqualifizierung nennen hingegen drei Viertel der Männer, aber lediglich zwei Drittel der Frauen. Die ArbeitgeberInnen selbst spielen weder bei der Information, noch bei Motivation und auch nicht bei der Finanzierung der Kursteilnahme eine Rolle.

Belastungen und Probleme

Weiterbildung neben der normalen Berufstätigkeit wird sowohl von in Lebensgemeinschaft lebenden Männern als auch Frauen als massive Belastung empfunden. Mangel an Zeit steht dabei im Vordergrund: zu wenig Freizeit, zu wenig Zeit zum Lernen, zu wenig Zeit für Partnerschaft und Familie. Diese Ergebnisse decken sich mit denen der Fessel/GfK-Studie, in der Zeitmangel der häufigste Hinderungsgrund für die Teilnahme an Weiterbildung war. Jeweils ein Fünftel der TeilnehmerInnen macht die Weiterbildungsfinanzierung Probleme. Interessanterweise werden die hier genannten Belastungen nur selten als mögliche Verzögerungsgründe beim Abschluß der BRP gesehen. Partnerschaft, Familie, Beruf, finanzielle Situation, psychische Belastungen (Prüfungsangst) spielen dabei eine untergeordnete Rolle.

Weiterbildung geht mit Entbehrungen einher. Allerdings ist die Partnerschaft nicht unbedingt für jede/n eine Hilfe, diese belastende Phase besser zu meistern. Betrachtet man die Verteilung der Hausarbeit auf Männer und Frauen, so zeigt sich eine deutliche Ungleichverteilung der Alltagslasten zugunsten der Männer.⁸ Tabelle 6 zeigt die geschlechts-

spezifisch unterschiedliche Belastung durch Hausarbeit bei ganztagsberufstätigen TeilnehmerInnen mit ganztagsberufstätigen PartnerInnen.

Werden die männlichen Teilnehmer in deutlich höherem Ausmaß durch ihre Partnerinnen in Bezug auf Hausarbeit entlastet, kommt weiblichen Teilnehmerinnen dies in weitaus geringerem Ausmaß zu. 67% der ganztagsberufstätigen BRP-Kursbesucherinnen erledigen die anfallende Hausarbeit großteils alleine, bei den Kursbesuchern sind dies lediglich 3%. Interessant ist, daß das Ausmaß der Berufstätigkeit der BRP-Teilnehmer kaum Einfluß auf ihre Beteiligung an der Reproduktionsarbeit hat.

Die Be- und Entlastung bei TeilnehmerInnen, die in Partnerschaft leben und ein oder mehrere Kinder haben, wurde getrennt analysiert. 22% der TeilnehmerInnen sind Mütter bzw. Väter. Innerhalb dieser „Eltern“-Gruppe beträgt der Anteil der Mütter 49% und der der Väter 52%. Fast alle Väter (95%) und immerhin 73% der Mütter üben einen Beruf aus. Ein deutlicher Unterschied zeigt sich im Ausmaß der Arbeitszeit. Bei den Vätern sind 85% ganztagsberufstätig, bei den Müttern nur 23%. Eine Halbtagsberufstätigkeit üben 33% der Mütter und lediglich 4% der Väter aus. Fast alle Väter leben mit ihrer PartnerIn zusammen (94%), beiden Müttern dominiert ebenfalls diese Lebensform, allerdings liegt der Anteil bei 78%. Tabelle 7 zeigt die Verteilung der Hausarbeit nach Geschlecht.

Betrachtet man die Arbeitsteilung in der gesamten „Eltern-Gruppe“ so zeigt sich, daß 70% der Väter Hausarbeit an ihre PartnerIn delegieren, Müttern steht diese Möglichkeit kaum zur Verfügung, lediglich 2% können die Hausarbeit großteils abgeben. Da das Ausmaß der Berufstätigkeit bei Müttern und Vätern sehr unterschiedlich ist, wurde nachfolgend die Hausarbeitsaufteilung von ganztagsberufstätigen Müttern und Vätern mit ganztagsarbeitenden PartnerInnen gegenübergestellt (siehe Tabelle 8).

Tabelle 6: Aufteilung der Hausarbeit bei Ganztagsberufstätigen, die mit ganztagsberufstätigen/r PartnerIn zusammenleben

	Männer (n=183)	Frauen (n=172)
PartnerIn erledigt Hausarbeit größtenteils bzw. gänzlich	45%	5%
Wir teilen uns die Hausarbeit zu gleichen Teilen auf	50%	36%
Mein/e PartnerIn hilft mir etwas im Haushalt	2%	46%
Die Hausarbeit ist allein meine Aufgabe	1%	11%
Die Hausarbeit wird an Dritte delegiert	2%	2%

Quelle: ÖIBF (1999)

Tabelle 7: Aufteilung Hausarbeit allgemein

	Väter (n=19)	Mütter (n=159)
PartnerIn erledigt Hausarbeit größtenteils bzw. gänzlich	70%	2%
Wir teilen uns die Hausarbeit zu gleichen Teilen auf	22%	19%
Mein/e PartnerIn hilft mir etwas im Haushalt	4%	56%
Die Hausarbeit ist alleine meine Aufgabe	2%	21%
Die Hausarbeit wird an Dritte delegiert	3%	2%

Quelle: ÖIBF (1999)

Tabelle 8: Aufteilung Hausarbeit ganztagsberufstätiger Eltern

	Väter (n=162)	Mütter (n=40)
PartnerIn erledigt Hausarbeit größtenteils bzw. gänzlich	71%	2%
Wir teilen uns die Hausarbeit zu gleichen Teilen auf	22%	40%
Mein/e PartnerIn hilft mir etwas im Haushalt	3%	45%
Die Hausarbeit ist alleine meine Aufgabe	1%	10%
Die Hausarbeit wird an Dritte delegiert	3%	3%

Quelle: ÖIBF (1999)

Tabelle 9: Aufteilung der Kinderbetreuung ganztagsberufstätiger Eltern

	Väter (n=167)	Mütter (n=55)
PartnerIn erledigt die Kinderbetreuung größtenteils bzw. gänzlich	48%	13%
Wir teilen uns die Kinderbetreuung zu gleichen Teilen auf	48%	35%
Mein/e PartnerIn hilft mir etwas bei der Kinderbetreuung	–	14%
Die Kinderbetreuung ist alleine meine Aufgabe	–	25%
Die Kinderbetreuung wird an Dritte delegiert	4%	13%

Quelle: ÖIBF (1999)

Wie dieser Aufstellung zu entnehmen ist, stellt die Partnerschaft für die Väter sehr wohl eine Ressource dar, für die berufstätigen Mütter allerdings ist sie mehr Belastung als Entlastung. Die gleichen Gegenüberstellungen wurden in bezug auf die Kinderbetreuung gemacht (siehe Tabelle 9).

Auch hier zeigt sich, daß Mütter generell den höheren Anteil übernehmen, und auch dies ist relativ unabhängig davon, welchen Zusatzbelastungen sie ausgesetzt sind. Dafür steht den Vätern mit der Partnerin eine erhebliche Entlastungsmöglichkeit zur Verfügung.

Resümee

Die Ergebnisse der BRP-Studie legen den Schluß nahe, daß in Österreich nach wie vor das *Male Breadwinner-Modell* dominiert, das von einer Alleinständigkeit der Frauen für Reproduktionsarbeit ausgeht. In Partnerschaft lebende Teilnehmerinnen der BRP-Kurse sind in deutlich höherem Maße durch Kinderbetreuung und Hausarbeit beansprucht als Teilnehmer in vergleichbarer Lebenssituationen. Die Männer ächzen unter der zusätzlichen Belastung durch Weiterbildung genauso wie Frauen, obwohl sie sich an Hausarbeit und/oder Kinderbetreuung in weitaus geringerem Ausmaß beteiligen. Frauen müssen demnach Weiterbildung unter deutlich schwierigeren Umständen bewältigen. Trotz dieser Bedingungen nehmen Frauen aber in ähnlichem Umfang an beruflicher Weiterbildung teil wie Männer.

Das verfügbare Datenmaterial zur Weiterbildungssituation in Österreich weist zahlreiche Lücken auf. Diesbezügliche Daten werden selten geschlechtsspezifisch erhoben. Die Zuordnung berufsqualifizierender Weiterbildungsangebote und Angebote, die der Verbesserung der Allgemeinbildung dienen, lassen sich schwer erkennen und zuordnen. Auch deren qualitative Einschätzung ist kaum möglich. Die drei dominie-

renden Weiterbildungsanbieter in Österreich verwenden verschiedene Kategorisierungen. Da diese Anbieter regional unterschiedlich vertreten sind und ihre Daten einen direkten Vergleich kaum zulassen, läßt sich die österreichische Situation nur sehr eingeschränkt erfassen.

Anmerkungen

¹ Siehe dazu auch Kapeller (1999) 76.

² Ebendort 88.

³ Ebd. 15 f.

⁴ Verband Österreichischer Volkshochschulen (1999).

⁵ Standard (19.3.1996) 9.

⁶ Gruber (1993) 3; siehe auch Schneeberger (1997) 8.

⁷ Standard (19.3.1996) 9.

⁸ Siehe auch Kapeller et al. (1999) 15 f.

Literatur

Gruber, Elke, Tendenzen in der Erwachsenenbildung, in: Die österreichische Volkshochschule 170/12 (1993) 2-4.

Kapeller, Doris et. al., Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit (=Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 62, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Abteilung für grundsätzliche Angelegenheiten der Frauen, Wien 1999).

Klimmer, Susanne et al., Berufsreifeprüfung. Eine erste Evaluierung (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (IBW) und Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung (ÖIBF, Wien 1999).

Schneeberger, Arthur, Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung: Motivation, Veranstalter und Marktvolumen, in: IBW-Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft 9-10 (1997) 3-9.

Verband Österreichischer Volkshochschulen: Statistikbericht 1999. Für das Arbeitsjahr 1997/98 (=VÖV Materialien 33, Wien 1999).

Wiener, Margit, Von Männern dominiertes Minderheitenprogramm – nur ein Fünftel der Erwachsenen bildet sich weiter, in: Der Standard (19. 03. 1996) 9.

BÜCHER

Argumente für eine Neuregulierung der globalen Finanzen

Rezension von: John Eatwell, Vance Taylor, *Global Finance at Risk. The Case for International Regulation*, The New Press, New York 2000, 258 Seiten, Paperback \$12,80, geb. \$18,50; Jan Toporowski, *The End of Finance. Capital Market Inflation, Financial Derivatives and Pension Fund Capitalism*, Routledge, London 2000, 160 Seiten, \$85.

I. Folgen der Globalisierung

Es gibt heute niemanden mehr, der nicht durch das Geschehen auf den internationalen Finanzmärkten, direkt oder indirekt, in seinen Lebenschancen beeinflusst wird: sei es als Begünstigter oder Benachteiligter der Stabilisierungspolitik in den reichen Ländern, sei es als Opfer von Finanzkrisen in Lateinamerika, Asien und Rußland oder auch als Afrikaner, der von den reichen Ländern vergessen wird. Dennoch wird von den wenigsten dieses folgenreiche Geschehen durchschaut. Das gilt selbst für die ökonomische Fachwelt. Der Großteil der Ökonomen befriedigt sich mit esoterischen Modellen, die Experten in den Finanzinstitutionen und den Medien (die „Analysten“) kommentieren Oberflächenerscheinungen (Preise und Salden, Produkte und Techniken usw.) Eine befriedigende Erklärung der Preise/Kurse von Währungen, Krediten, Aktien, Anleihen oder der Flut von „abgeleiteten“ Wertpapieren, den Derivaten, sowie deren Zusammenhänge mit der traditionellen Währungs-, Geld- und Budgetpolitik ist bisher noch nicht vorgelegt worden. Die gängigen marktideologischen Erklärungen, die sich in der Lehrbuchliteratur wie in den Dokumenten und Analysen des Internationalen Währungsfonds (IMF), der Welthandelsorganisation (WTO), der OECD sowie der EU und deren Auftragsinstituten verbreitet werden, können kaum als befriedigend erachtet werden.

II. Kreislauftheoretische Erklärungen

Um so erfreulicher ist es, daß nunmehr zwei Bücher vorliegen, die einen wichtigen Beitrag zur Schließung dieser Erklärungslücke leisten.

John Eatwell (Präsident des Queen's College, Cambridge; Mitglied des englischen Oberhauses) und Vance Taylor (Direktor des Center for Economic Policy Analysis der New School University, New York) – im folgenden als JE&VT abgekürzt, beschreiben den sich seit Beginn der siebziger Jahre vollziehenden Prozeß der Deregulierung, zuerst der Devisenmärkte und dann der Kapitalmärkte. Sie versuchen die dort ablaufenden Transaktionen, das Muster der in Abständen auftretenden Krisen und deren Folgen für Realinvestitionen, Produktion, Wachstum und Beschäftigung zu erklären. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß das seit Beginn der siebziger Jahre zuerst in den USA und bald auch in Europa eingetretene langsamere Wachstum ebenso wie die

höhere Arbeitslosigkeit kausal mit der Deregulierung der Finanzmärkte zusammenhängen. Das gilt auch für das medial gepriesene amerikanische Wirtschaftswunder der neunziger Jahre, dessen Leistungsdaten deutlich unter jenen bleiben, die vor der Deregulierung der Finanzmärkte erzielt wurden. Die seither eingetretene Finanzmarktkonstellation birgt darüber hinaus das Risiko eines weltweiten Finanzinfarktes mit katastrophalen Folgen für Einkommen und Beschäftigung in sich. (Schon die Asienkrise des Jahres 1997 hat mit einem Schlag 25 Millionen arbeitslos gemacht und Milliardenwerte an wirtschaftlichem Vermögen vernichtet.) Schließlich konnten die deregulierten Finanzmärkte weder den „alten“ Entwicklungsländern noch den ehemaligen Planwirtschaftsländern (den „*emerging markets*“) eine Perspektive nachhaltiger Entwicklung bieten. Aus all diesen Gründen empfehlen JE&VT die Bildung einer World Finance Authority (WFT). Für eine solche WFT begründen sie einen Aufgabenkatalog und Verfahrensmodi, die noch darzulegen sein werden.

Jan Toporowski (JT), der auf eine Berufserfahrung in einer Investmentbank verweisen kann und heute an der Southbank University in London lehrt, untersucht in seinem Buch speziell und exemplarisch die (nationalen) Kapitalmärkte in Großbritannien, den USA und Japan und entwickelt dabei seine Theorie der Kapitalmarktinflation. In dieser spielt die in diesen Ländern sich vollziehende Expansion der Pensions- und Lebensversicherungsfonds eine entscheidende Rolle. Die Kapitalmarktinflation findet solange statt, wie die Zuflüsse in die Fonds die Auszahlungen übertreffen. Sobald sich der Saldo dreht und die Auszahlungen überwiegen, entsteht die Gefahr einer Finanzkrise.

Das Wachstum der Nettozuflüsse und die Kapitalmarktinflation sind u.a. auch die Kehrseite der Zurückdrängung öffentlicher durch private Pensionsversicherungen wie auch anderer Privatisierungen einschließlich des Abbaus der öffentlichen Verschuldung. In einem weiteren Analyseschritt zeigt JT, daß der Verkauf von öffentlichem Produktivvermögen an Private, wie er in Form von Börsengängen (Initial Public Offerings, abgekürzt IPOs) im Schwange ist, die privatisierten Unternehmungen tendenziell schwächt. Denn der Verkaufserlös stärkt nicht, wie das sonst der Fall ist, die liquiden Mittel der emittierenden Unternehmung, sondern fließt in die Staatskasse. Die Verheißung einer Effizienzsteigerung durch Privatisierung wird so um eine Liquiditätsstütze gebracht, über die die privaten Emittenten und Konkurrenten am Kapitalmarkt verfügen können.

Während JE&VT auf die risikoreichen Zusammenhänge im gesamten Finanzsystem aufmerksam machen, liefert JT eine vertiefte Analyse des Kapitalmarktes mit seinen neueren Entwicklungen, den Pensionsfonds und den Finanzderivaten. Die beiden Bücher ergänzen sich auf diese Weise, obwohl die Autoren gar nicht von einander gewußt haben. Daß sich diese Korrespondenz ergeben hat, ist dennoch kein Zufall. JE&VT und JT verfolgen Forschungsprogramme, die wesentlich aus dem theoretischen Fundus von J.M.Keynes und M.Kalecki inspiriert sind.

Sie begnügen sich nicht, wie die meisten Ökonomen, mit der Untersuchung der Finanz- und Kapitalmärkte unter dem Postulat der auf Wettbewerbsmärkten obwaltenden Effizienz der Mikroentscheidungen und deren Makrofolgen. Sie nehmen nicht an, wie das allgemein üblich ist, daß mehr Wettbewerb im Finanzbereich zu mehr Effizienz und deshalb Regulierung umgekehrt zu Effizienzeinbußen führt. Sie tun dies schon deshalb nicht, weil sie deren theoretische Rechtfertigung, das Allgemeine Gleichgewichtsmodell mit seinen fiktiven Annahmen (wie vollkommener Wettbewerb, die Wirksamkeit des „Gesetzes des einen Preises“, der den Markt räumt, das Fehlen von externen Effekten usw.) nicht als der wirtschaftlichen Realität angemessen und deshalb für deren Erklärung ungeeignet erachten. Daß das wichtigste Modell, mit

dem Derivate bewertet werden, die nach deren Autoren benannte Black-Scholes-Formel, auf der Annahme der Effizienz von Kapitalmärkten beruht, muß in diesem Zusammenhang verwundern. Dennoch ist der Gebrauch und die „Verbesserung“ solcher Modelle ein wichtiges Anliegen der „*financial community*“. Diese hofft weiter auf die Verfeinerung formalwissenschaftlicher Bewertungs-, Analyse- und Prognosemodell, deren Annahmen hoffnungslos unrealistisch sind.

JE&VT und JT hingegen bevorzugen die Analyse der jeweiligen finanz- und realwirtschaftlichen Kreisläufe im Gesamtsystem, also die Eingänge/Einnahmen und Ausgänge/Ausgaben, aus denen sich Salden und geld- und realwirtschaftliche Bestände sowie Veränderungen ergeben. Den Kern des Kreislaufmodells bildet die bekannte Identitätsgleichung

$$S = I + (G-T) + (X-M)$$

Danach muß die gesamtwirtschaftliche Ersparnis S gleich der Summe der gesamten Realinvestitionen I, dem Defizit des öffentlichen Sektors (G-T) und dem Außenhandelssaldo (X-M) sein. Josef Steindl war es bekanntlich, der die Erklärungskraft dieser Kreislaufbeziehung wieder aktualisiert hat. JE&VT und JT zeigen, daß mit diesem Ansatz auch die Entwicklung und Fehlentwicklung von liberalisierten Finanzmärkten in ihrem globalem Zusammenhang fruchtbar erklärt werden können.

III. *Beauty Contest* und Kapitalmarktinflation

Was nun die Preisbildung bei Währungen und Kapitalmarktpapieren sowie bei den korrelierenden Derivaten betrifft, so werden in den beiden Untersuchungen unterschiedliche Akzente gesetzt. JE&VT erklären die Preisbildung mit Hilfe des *Beauty Contest* – Metapher von Keynes. Danach werden auf den jeweiligen Finanzmärkten Erwartungen darüber gebildet, welches Wertpapier nach allgemeiner Auffassung zu welchem Preis bevorzugt wird. Nicht die vielzitierten Fundamentaldaten (*fundamentals*) wie Produktivitätsentwicklung, Innovationsstärke oder Preisstabilität, Saldo des öffentlichen Haushaltes oder der Außenhandel sind für die Preisentwicklung ausschlaggebend, sondern die sich jeweils herausbildende Konvention über die zu erwartenden Preise. Dabei sind die sich verändernden Fundamentaldaten selbst ein Teil dieser Konvention. In diesem Sinn kommt dann auch die wirklichkeitsferne Marktideologie einschließlich der Black-Scholes-Formel zu ihrer Wirkung. Dabei spielen medienwirksame Konzernchefs (die CEOs oder, im vollen Wortlaut, *Chief Economic Officers*) ebenso eine Rolle wie die aufgeregten bis charismatischen Kommentatoren und Wunderwuzzis unter den „Analysten“.

JT, der sich durchaus auch auf die *Beauty Contest*-Metapher beruft, betont seinerseits die Rolle des Saldos der Summe der Einzahlungen in (Auszahlungen aus) den Pensions- und Lebensversicherungsfonds. Sie werden aus den steigenden Einkommen der reicheren Teils der Gesellschaft, der Zurückdrängung der öffentlichen Pensionssysteme, dem Abbau öffentlicher Defizite sowie den Erlösen aus der Privatisierung öffentlichen Eigentums, also alter Unternehmungen und Leistungen sowie neuer Rechte – wie den Senderechten für Medien und Kommunikation –, gespeist.

Die Folge davon war bisher die Kapitalmarktinflation. Sie geht ihrem Ende zu, wenn die Auszahlungen die Einzahlungen überwiegen. Eine solche Konstellation zeichnet sich ab: Aus demografischen Gründen nimmt der Altenanteil zu und die Zahl der Arbeitnehmer mit gesicherten Arbeitsverträgen aus verschiedenen Gründen ab. Das Volumen des zur Privatisierung verfügbaren öffentlichen Vermögens und öffentlicher Dienste ist ebenfalls begrenzt und neigt sich dem Ende zu. Eine Periode der Kapitalmarktdeflation scheint somit unvermeidbar zu sein. Inwieweit die Kurseinbrüche

seit Ende 2000, insbesondere bei Werten der „*New Economy*“, mit diesen Argumenten erklärt werden können, läßt sich zur Zeit nicht beurteilen, weil die erforderlichen Daten noch nicht verfügbar sind.

IV. Ponzi-Finanzierung

Erkennbar ist allerdings, warum die Spekulationsblase rund um diese *New Economy*, mit ihren zahlreichen aus Risikokapital finanzierten dot.com-Firmen geplatzt ist. Die *New Economy* finanzierte sich in einem hohen Maß mit Hilfe eines Finanzierungsmodells, das aus Gründen der Kreislauflogik stets mit einem Zusammenbruch endet. Das Modell wurde von dem amerikanischen Ökonomen Hyman Minsky entdeckt, der damit Bankenzusammenbrüche systematisch erklärt hat. Sie wird seither als Ponzi-Finanzierung bezeichnet. Der Name geht auf einen Italiener zurück, der dieses Finanzierungsmodell praktizierte. (Allerdings liefen schon lange vorher Bankenzusammenbrüche nach diesem Muster ab.) Ponzi, der in den zwanziger Jahren in Boston eine Bank besaß, versprach jedem Einleger, der bei ihm eine bestimmte Summe für eine bestimmte Zeit einlegte, die Rückzahlung des doppelten Betrages, wenn dieser zwei neue Einleger fände. Diesen bot Ponzi wiederum die Verdoppelung unter den gleichen Bedingungen an, und so ging es weiter. Es ist klar, daß das System zusammenbrechen muß, sobald eine weitere Verdoppelung nicht zustande kommt.

Das Prinzip der Ponzi-Finanzierung gibt es in zahlreichen Varianten. Es liegt unter anderem auch den Pyramidenspielen und den Kettenbriefen zugrunde. Sein Kern besteht darin, daß sich Finanztransakteure letztlich durch expandierende kreditfinanzierte Investitionen einer drohenden Schuldenfalle entziehen wollen. Auch die Anlässe der „Ponzi-Finanzierung“ können vielfältig sein. Sie reichen von dem Wunsch nach schnellem Profit und Reichtum über Betrug und Diebstahl bis zu Anlageentscheidungen, die von computergesteuerten Modellen ausgelöst werden. Sehr oft entstehen Situationen, die durch Panikreaktionen der Art „Rette sich wer kann“ geprägt sind. JE&VT zitieren als Beispiele solcher Zusammenbrüche aus jüngster Zeit die deutsche Herrstattbank, die Vatikanbank Banca Ambrosiana und die altherwürdige englische Baringbank. In Österreich kennt man die Beispiele der Zusammenbrüche der Handelsfirmen von VOEST und Stickstoffwerken. Wesentlich ist bei diesen Geschäften, daß Transaktionen auf eine unsichere Zukunft auf der Grundlage von unsicheren Transaktionen in der Gegenwart abgeschlossen werden. Auf internationaler Ebene sind, wie JE&VT zeigen, die Krisen in Chile in den siebziger Jahren, in Mexiko und Brasilien in den achtziger sowie die Asien- und Rußlandkrisen in den neunziger Jahren mit dem Prinzip der Ponzi-Finanzierung zu erklären. Auf solchen Luftgeschäften beruhte letztlich die Krise des Long Term Capital Management (LTCM) Hedge Fond in New York, die sich im Herbst 1998 zu einer globalen Finanzkrise auszuweiten drohte. Sie konnte nur durch eine nicht ganz reguläre Feuerwehreaktion unter der Leitung des Präsidenten der New Yorker Reserve Bank verhindert werden.

V. Globale Risikoprivatisierung und systemische Folgen

Die Globalisierung des Finanzrisikos ist, wie JE&VT deutlich machen, die unmittelbare Konsequenz der weltweiten Deregulierung der Devisenmärkte, die mit der Aufkündigung des Systems der fixen Wechselkurse durch die USA zu Jahresbeginn 1973 ihren Ausgang genommen hat. Im System der fixen Wechselkurse, das nach dem Zweiten Weltkrieg von den USA durchgesetzt wurde und unter dem Namen

„Bretton Woods-Abkommen“ bekannt geworden ist, konnten die exportierenden Unternehmen mit sicheren Exporterlösen rechnen. So hatte z.B. die VOEST die Sicherheit, die Erlöse aus ihren Verkäufen an ausländische Abnehmer bei der Österreichischen Nationalbank (ÖNB) zu einem Wechselkurs umtauschen zu können, der sich seit dem Kaufabschluß und der Abgabe des Verkaufsangebotes nicht verändert hatte. Das Risiko der Abwertung der fremden Währung, die zur Minderung des Schillingelerlöses geführt hätte, wurde unter dem Regime der fixen Wechselkurse von der ÖNB getragen und nach politischen Prioritäten über die Geld- und Budgetpolitik auf die Bevölkerung verteilt.

Mit der Beseitigung des Regimes fester Wechselkurse wurde dieses Risiko privatisiert. Wenn die wichtigen Handelspartner dies tun, kann sich ein Land, das auf den Handel angewiesen ist, der Liberalisierung nicht entziehen. Dies deshalb, weil die Verluste aus dem Risiko bei ständig und stark schwankenden Wechselkursen auf Dauer nicht von der Notenbank getragen werden können. Das Wechselkursrisiko mußte privatisiert werden.

Österreichs Währungspolitiker haben sich konsequenterweise Mitte der siebziger Jahre entschlossen, den Außenwert des Schillings fest an den Wert der DM zu binden. Damit wurde deklariert, was schon offensichtlich war, nämlich daß Österreich seine autonome Währungspolitik aufgibt. Risikovorsorge wurde fürderhin zu einer Aufgabe, die die Exporteure und Importeure mit den Akteuren auf den Devisenmärkten selbst vorzunehmen haben. Das Geschäft mit dem Risiko hat seither parallel zur fortschreitenden Liberalisierung einen rasanten Aufstieg genommen. Dazu hat vor allem der Handel mit den zu erwartenden zukünftigen Werten von Währungen beigetragen.

Österreichische Exporteure, die in Dollar bezahlt werden, verkauften ihre terminlich festgelegten Dollarerlöse, um nicht durch eine allfällige Dollarabwertung einen Verlust zu erleiden. Importeure, die Käufe gegen Dollar abschließen, kaufen im voraus Dollar, um z.B. die Erdölrechnung bezahlen zu können, ohne durch eine allfällige Aufwertung des Dollars einen Schaden zu erleiden. Das nennt man „*Hedging*“, also das Einhegen von Risiken durch fixe Gegentransaktionen im voraus. Das ist wirtschaftlich vernünftig, allerdings mit Kosten verbunden. Diejenigen, die das *Hedging* betreiben, verlangen dafür Geld. Das verteuert die Produktion und gelingt nicht vollständig. JE&VT weisen nach, daß es durch das höhere Risiko und die Kosten der Risikoeindämmung seit den siebziger Jahren in den Industrieländern zu relativ niedrigeren Investitionen und Wachstum sowie zu höherer Arbeitslosigkeit gekommen ist. Das ist der Preis, der für die Privatisierung des Risikos zu zahlen ist.

Doch bei dem Einhegen des konventionellen Wechselkursrisikos ist es nicht geblieben. Denn durch die ungehinderte Zirkulation der Finanzströme, die sich noch durch die moderne Kommunikationstechnologie beschleunigt hat, ist auch das systemische Risiko stark gestiegen. Ein solches Risiko liegt vor, wenn der Verlust aus dem Scheitern einer Transaktion nicht auf die unmittelbar an dieser beteiligten Akteuren (z.B. Käufer, Verkäufer und Finanzvermittler) beschränkt bleibt, sondern wie eine ansteckende Krankheiten immer weitere Kreise zieht. Eine Bank, die zusammenbricht, steckt unbeteiligte Gläubiger (Einleger) und Kreditkunden an und die wiederum ihre Geschäftspartner usw. Gibt es nun das Wechselkursrisiko, so kann der Zusammenbruch einer Währung zu Zahlungsunfähigkeit und Konkursen einzelner Unternehmen führen, aber auch Industrien und Volkswirtschaften zu Verlierern machen.

Der Kollaps des LTCM Hedge Fonds hätte mehrere internationale Großbanken mit sich gerissen. Hedgefonds, so erweist es sich, schützen heute nicht nur gegen Risiken, sie erzeugen vielmehr selbst Risiken und heben diese (als „*leverage*“ bezeich-

net) auf eine höhere Ebene. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Umstand, daß die Kehrseite des „*Hedging*“ die Finanzspekulation ist. Es ist möglich, auf die Entwicklung der Preise (ihr Steigen, Fallen oder Gleichbleiben) jeglicher Waren und Werte, gleichsam wie im Spiel-Kasino, zu wetten und damit, der Logik der Ponzi-Finanzierung entsprechend, als „Spieler“ hohe Profite oder Verluste zu machen. Das ist das Geschäft mit den Derivaten, das seine Karriere als klassisches Instrument zum Schutz gegen Wechselkursrisiken begonnen hat. Mit der Liberalisierung des gesamten Kapitalverkehrs ist die Risikovorsorge bei realen Transaktionen relativ zurückgegangen, und das Instrument hat sich zu einem Medium für riskante Finanzspekulationen entwickelt. Das anlagesuchende Finanzkapital hält sich dabei natürlich nicht an Fundamentaldaten oder realwirtschaftliche Indikatoren wie die Produktivität des Arbeits- oder Kapitalgütereinsatzes. Die dabei erzielbaren Gewinne veranlassen nicht zu längerfristiger Veranlagung. Es geht um die kurzfristiger Ausbeutung großer Profitchancen. Der Großinvestor George Soros machte mit seiner Spekulation gegen das englische Pfund und die italienische Lira im Herbst 1992, deren Abwertung er erwartete, binnen weniger Stunden einen Gewinn von mehr als 1 Mrd. \$. Die Verantwortlichen von Investmentfonds können auf die Nutzung einer solchen Chance gar nicht verzichten. Tun sie das, dann werden sie wegen nichtgenutzter Profitmöglichkeiten abberufen.

Soros, selbst Großaktionär, hätte freilich das Geschäft anderen überlassen können. Er aber wollte nicht nur den Gewinn, sondern als Befürworter der Europäischen Währungsunion auch die negativen Folgen der Währungszersplitterung deutlich machen. Auf der Pfundabwertung sollte dann auch ein Gutteil von dem beruhen, was an der Wirtschaftsentwicklung unter Thatcher und Major, wie etwa ein gestiegenes Wirtschaftswachstum oder eine verringerte Arbeitslosigkeit, als positiv bezeichnet werden kann. Selbst Tony Blair zehrte zu Anfang seiner Regierungszeit noch von dem niedrigen Pfundkurs.

Gegen systemische Risiken gibt es bekanntlich keine wirksame private Versicherung, weil wegen der gegenseitigen Abhängigkeit der Risiken (Ansteckung) keine Versicherungsprämien berechnet werden können und diese auch unbezahlbar wären. Das weiß man von Seuchen-, Erdbeben- und Kriegsrisiken, und neuerdings auch von potentiellen Atom-Schäden. Alle diese Risiken werden gar nicht oder nur bei strikter Limitierung der Schadenssumme versichert. Die Kosten systemischer Risiken, wie jene, die auf Fehler in der Finanzarchitektur beruhen, trägt die Allgemeinheit und nicht die Handelnden und Begünstigten des Finanzsystems.

VI. Krisenmuster, integrierte und periphere Märkte

JE&VT stellen aufgrund ihrer Analyse der Finanzkrisen, die seit der Deregulierung der Finanzmärkte eingetreten sind, fest, daß in allen Fällen ein – bei kluger Regulierung prinzipiell reduzierbares – spekulatives Element im Spiel gewesen ist. Die Krise beginnt harmlos mit einer Gewinnchance, die einen mit kurzfristigen Krediten finanzierten Kapitalzustrom in das spätere Krisenland in Gang setzt. Dieser führt zunächst über die steigende Liquidität des Finanzsystems und die Verbesserung der Zahlungsbilanz zu gesamtwirtschaftlich als positiv zu bewertendem höheren Wachstum. Der Schaden tritt dann im Abschwung ein. In der einen Variante weisen beispielsweise einheimische Anleihen mit hohem Risiko einen Zinsvorteil gegenüber ausländischen Anleihen auf, wie das bei der Peso-Krise 1995 in Mexiko der Fall war. In der anderen Variante werfen Immobilien im zukünftigen Krisenland höhere Wertsteigerungen auf als in anderen Ländern, was 1997 in Bangkok der Fall war. Lokale In-

vestoren kaufen mit kurzfristigen Dollar-Krediten Immobilien. Andere Investoren folgen dem Beispiel.

Nach einigen Monaten bis Jahren entsteht aus dem zunächst kleinen Risiko ein generelles. Das Verhältnis kurzfristige Fremdwährungsfinanzierung auf Kreditbasis gegenüber langfristiger in heimischer Währung wird prekär, insbesondere bei niedrigen Währungsreserven. Die Flucht aus der heimischen Währung und der Zusammenbruch folgen, wie das Beispiel Mexikos 1995 und jenes der asiatischen Länder 1997 gezeigt haben. Zinserhöhungen zur Abwehr der Kapitalflucht und Anlockung neuer Kapitalimporte erweisen sich als krisenverschärfend, weil sie über die Zinsbelastung zu Konkursen führen und Anleger zusätzlich abschrecken. Am Ende kann eine Finanzkrise wie 1998 in Rußland und in Brasilien stehen. In den beiden letzten Fällen kann nicht, wie es die Marktideologie tut, die Ursache der Krise einem „unfähigen Staat“ zugeschoben werden. Die Verursachung erfolgt durch das Zusammenspiel der beiden Sektoren.

Für solche Zusammenhänge trifft JT die analytisch wichtige Unterscheidung zwischen integrierten und peripheren Märkten. Die integrierten Märkte sind institutionell sowie nach Variantenvielfalt und Volumina voll entwickelt, wie das in den wichtigen OECD-Ländern und der Schweiz der Fall ist. Dies trifft auf die peripheren Märkte nicht zu. In diesen reichen schon geringe Zu- oder Abflüsse aus, um große Kursveränderungen herbeizuführen. Das verleitet Investoren mit Reputation („Pioniere“) zu Veranlagungen, die entsprechenden Kursanstiege folgen. Diese wiederum locken Imitatoren an. Die „Pioniere“ realisieren die Wertsteigerungen durch Exit. Es folgen Kapitalflucht und Währungszusammenbruch. Diese Scheinblüte und der nachfolgende Zusammenbruch waren auch in der Rußlandkrise 1998 zu beobachten.

Während bei Finanzkrisen, die integrierte Märkte bedrohen, Feuerwehractionen organisiert werden, trifft dies bei Krisen, die auf periphere Märkte beschränkt bleiben, nicht zu. Den von Finanzkrisen betroffenen asiatischen Ländern wurden die vom IMF zugesagten Beistandskredite trotz Anpassungsleistungen nur zur Hälfte ausbezahlt. JE&VT schließen deshalb nicht aus, daß die Asienkrise Teil einer bewußten Strategie zur Eindämmung erfolgreicher Länder war (vgl. S. 170). Das läßt sich auch aus der von den USA forcierten Politik zur Liberalisierung aller Finanzdienstleistungen auf Ebene des IMF und der OECD sowie zum Verbot der Industriepolitik auf Ebene der WTO schließen. Damit wurden nämlich jene politischen und institutionellen komparativen Vorteile beseitigt, die laut einer von Joseph E. Stiglitz, dem ehemaligen Chefökonom der Weltbank, geleiteten Studie zu den „Wirtschaftswundern“ Japans und der „Tigerländer“ beigetragen haben. Dieses Wirtschaftswunder ist seither verblaßt, obwohl Fundamentaldaten und Wettbewerbsstärke der realen Wirtschaft dieser Länder wenig Anlaß zu Krisen gegeben haben.

VII. Die World Financial Authority als globaler Regulator

JE&VT plädieren in ihrem Buch mit triftigen Argumenten für die Regulierung der internationalen Finanzmärkte, in der der Errichtung einer World Financial Authority (WFA) eine zentrale Rolle zufällt. Sie hätte drei Aufgaben zu erfüllen:

- 1.) Die Hauptaufgabe der WFA bestünde darin, eine Politik der Risikoeindämmung zu formulieren und zu inszenieren. In einem solchen Regime fiele dem Finanzsektor die Rolle zu, die Entwicklung des realen Sektors, also von Investitionen, Wachstum und Beschäftigung, zu unterstützen. Das neoliberale Deregulierungsregime hat durch immer wieder entstehende Finanzkrisen dem realen Sektor großen Schaden zugefügt und die Ungleichheit von Vermögen und Einkommen auf

die Spitze getrieben. Dem neuen Regulierungsregime müßte deshalb eine größere Anzahl von Instrumenten zur Verfügung stehen. Zu diesen zählen JE&VT die Einführung eines Wechselkursbandes zwischen dem US-Dollar, dem Yen und dem Euro. (Eine solche Idee verfolgten bereits Lafontaine-Flassbeck-Noé zu Beginn der SPD-geführten Koalitionsregierung. Das hat dem Trio damals zu Unrecht den Ruffinanzpolitischen Unseriösität eingetragen.) Insbesondere das Instrumentarium von Kontrollen von kurzfristigen Kapitaleinführen soll wieder zugelassen sein. In Einklang mit den positiven Erfahrungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg in den entwickelten Ländern gemacht wurden, sollen sie vor allem den nachholenden Ländern zur Verfügung stehen. Auch Chile, China und Indien waren gegen die internationalen Finanzkrisen besser gewappnet, weil sie über Kapitalimportkontrollen verfügten. Um Ponzi-Finanzierungen insbesondere im Derivatengeschäft zu entmutigen, sollen deren Kosten erhöht werden. Deshalb sollen Finanzmediatoren verpflichtet werden, Derivatgeschäfte mit eigenem Kapital zu unterlegen.

- 2.) Im Rahmen der WFA soll die Einhaltung der Regulierung durch die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel in Zusammenarbeit mit den nationalen Regulatoren überwacht werden.
- 3.) Im Rahmen des neuen Regulierungsregimes ist die Funktion des *lender of last resort* klar zu definieren und institutionell zuzuschreiben. Der *lender of last resort* ist für die Bekämpfung epidemischer Krisen zuständig, aus denen sich gefährliche Zusammenbrüche von Finanzinstituten und anderen Firmen ergeben könnten. Er stellt jene Liquidität unmittelbar und unbegrenzt zur Verfügung, die finanzielle Zusammenbrüche verhindern. Es ist dies eine Aufgabe, die im Regime der fixen Wechselkurse den nationalen Notenbanken zugefallen ist und in einem globalen Finanzsystem nur von einer Behörde mit globaler Jurisdiktion übernommen werden kann. Wenn die Erfüllung der unter 1.) und 2.) beschriebenen Aufgaben gelingt, verringert sich damit unmittelbar auch das systemische Risiko.

JE&VT haben den Vorschlag zur Errichtung einer WFA sorgfältig nach den verschiedensten Gesichtspunkten abgewogen. Sie haben dabei, wie sie meinen, die bereits vorhandenen Ansätze zu dem vorgeschlagenen neuen Regulierungsregime, die vor allem im IMF und in der BIS vorhanden sind, in ihre Überlegungen mit einbezogen. Die Risikoeindämmung im Rahmen der BIS bedient sich bereits des Informationsaustausches und der freiwilligen Abstimmung sowie der Festlegung von Standards durch die führenden Wirtschaftsländer. Bei Bewährung werden diese häufig von den anderen Ländern übernommen. Diese Schritte sind freilich angereizt. Als nächster Schritt steht die Neuregulierung an. JE&VT schlagen vor, die BIS zur WFA auszubauen. Die Rolle des *lender of last resort* sollte dem IMF zugeschrieben werden, der diese Aufgabe in einigen Fällen bereits – gleichsam spontan – erfüllt hat.

VIII. Ineffiziente Privatisierung

Der herrschenden Auffassung zufolge ist privatwirtschaftliche Organisation der Produktion und Verteilung von Gütern und Leistungen prinzipiell nichtprivaten Formen überlegen. An zwei Beispielen, die JT entwickelt, soll gezeigt werden, daß Privatisierung durchaus auch zu Effizienzeinbußen führen kann. In dem einen Fall geht es um die Privatisierung von Unternehmungen, in dem anderen Fall um die Zurückdrängung öffentlicher Leistungserbringung durch Marktangebote. Beide Beispiele sind aktuell und nicht trivial.

Die Privatisierung von Unternehmungen kann bekanntlich in zwei Formen erfolgen: zum einen durch direkten Verkauf des öffentlichen Eigentums an den privaten Eigen-

tümer, zum anderen durch Verkauf der öffentlichen Anteile an der Börse oder im Wege der Auktion. In jedem Fall verläßt Geld die Vermögenssphäre des neuen Eigentümers. Sie steht deshalb nicht mehr für den Unternehmenszweck zur Verfügung. In den meisten Fällen, insbesondere bei dem Kauf („*buy out*“) des Unternehmens durch das Management, wird dieser durch Kredite finanziert. Diese bilden eine Belastung des Cash Flows der privatisierten Unternehmung, die das Liquiditäts- und Insolvenzrisiko erhöht. In jedem Fall wird die Finanzierung von Investitionen erschwert. Dies bildet einen gravierenden Wettbewerbsnachteil für die privatisierten Unternehmen. Dies wird deutlich, wenn man deren Situation mit privaten Unternehmungen vergleicht, die bestehende Anteile verkaufen oder neue Aktien begeben. In diesem Fall füllt der Verkaufserlös die Kasse der Unternehmung. Privatisierung, wie sie weltweit betrieben wird, ist ineffizient, wenn der Verkaufserlös nicht in die privatisierten Unternehmung zurückfließt. Dies ist ein zusätzliches Handicap der unterkapitalisierten Unternehmungen in den ehemaligen Planwirtschaftsländern. Das zeigt sich aber auch, ebenso weltweit, am Verkauf öffentlicher Telefonunternehmen, deren Erlös zur Budgetsanierung oder Steuersenkung verwendet wurde. Den Vogel schoß dabei der österreichische Finanzminister Grasser ab, als unter dessen politischer Verantwortung Anteile just in dem Augenblick an eine IPO (*Initial Public Offering*) zum Verkauf angeboten wurde, in dem der Markt durch Großauktionen ausgetrocknet war und die Technologiewerte zu sinken begannen. So schauten dann die Telekom Austria und der anständige Steuerzahler in Österreich gemeinsam durch ihre Finger. Eine famose Performanz!

Leistungen, die nicht direkt privatisiert werden, bieten die öffentlichen Pensionsversicherungssysteme an. Im Extremfall wird den Pflichtversicherten eine Option zum Ausstieg angeboten, wie z.B. in Großbritannien während der Thatcher-Regierung. Im Normalfall wird die private Altersversorgung über Pensionsfonds und Lebensversicherungen als überlegene Vorsorgeform dargestellt und dann durch steuerliche Förderung attraktiv gemacht. Das Drei-Säulen-Modell ist Ausdruck dieser Variante. Auch für die Substitution der Pflichtversicherung durch privatwirtschaftliche Vorsorgeangebote wird wiederum höhere Effizienz und vor allem die langfristige Unfinanzierbarkeit der öffentlichen Pflichtversicherung ins Treffen geführt.

Das Finanzierungsargument kann nicht ernst genug genommen werden. Wenn man das tut, dann trifft es die privaten Vorsorgesysteme in verschärfter Form. Auch diese stehen nämlich unter dem Diktat, Prämieinnahmen zu erzielen, die höher sind als die Auszahlungen. Bisher wird die Überlegenheit der privaten Systeme mit den, zusätzlich zu den Prämieinnahmen, als stets reichlich spießend angenommenen Zins- und Kapitalerträgen begründet. Das Argument hält einem logischen Test nicht stand. Denn wenn die privaten Pensionsfonds aus demografischen Gründen zur Finanzierung der Auszahlungen Wertpapiere in größerem Umfang verkaufen müssen, dann sinken deren Kurse. Vergessen wird nämlich, daß die großen Kursgewinne zu Ende des vergangenen Jahrhunderts vor allem auf den steigenden Veranlagungen der Pensionsfonds sowie auf dem Abbau der Budgetdefizite und den Erlösen aus Privatisierungen beruhen. Deren Ende ist ebenso abzusehen wie übrigens eine Abwertung des überbewerteten US-Dollars. Wenn das internationale Finanzsystem nicht bald krisenfester gemacht wird, dürfte das Ende drastisch ausfallen. Die Politik sollte jedenfalls nicht aus ihrer Pflicht entlassen werden.

IX. Die kommende Dollarabwertung

Wenn es noch weiterer Beweise bedürfte, daß die Devisenmärkte nicht zu effizienter Allokation des globalen Sparkapitals beitragen und überdies nicht von objekti-

ven Wirtschaftsdaten beeinflusst werden, dann wären dies, wie JE&VT darlegen, das Riesendefizit der US-Leistungsbilanz und der gegenwärtige Kurs des US-Dollars. Das Leistungsbilanzdefizit ist auf 250 Milliarden \$ angestiegen. Die reichen USA absorbieren mehr als die Hälfte der Ersparnisse der Welt, um damit Importe von Konsumgütern zu finanzieren. Ein geringerer Teil entfällt auf ausländische Direktinvestitionen oder Firmenübernahmen. Es ist sicherlich nicht effizient, wenn die Ersparnisse der Welt in den amerikanischen Konsum fließen anstatt in Ländern mit großem Aufholpotential Investitionen zu finanzieren. Wo bleibt die segensreiche Wirkung der Marktkräfte? Warum sinkt der Dollarkurs nicht? Der Dollar müsste um 20 bis 30 Prozent fallen, damit über sinkende Import- und steigende Exportpreise die Leistungsbilanz sich ausgleichen und der perverse Ersparnistransfer nach den USA aufhören würde. Das jetzige Ungleichgewicht können sich die USA wegen der Dominanz des US-Dollars leisten, der ja nicht nur nationale Währung, sondern Weltgeld ist.

Man hätte meinen können, daß der Euro schon längst ein Gegengewicht darstellen würde. Immerhin wird die Hälfte des US-Leistungsbilanzdefizits von den EU-Ländern finanziert, der Rest von Japan und – trotz Finanzkrisen – den anderen asiatischen Ländern. Das Gewicht des Euro zählt allerdings nicht wirklich, solange die Europäische Zentralbank keinen politischen Widerpart hat, auf den sie sich notfalls rasch und wirkungsvoll stützen könnte. Sie ist nämlich, wie es der frühere französische Präsident Giscard d'Estaing treffend formuliert hat, „unabhängig von keiner Regierung“.

Dennoch ist die amerikanische Defizitpolitik mittelfristig nicht aufrecht zu erhalten. Wäre dies der Fall, dann würde der Stand der Verschuldung der USA gegenüber dem Ausland, der zur Zeit nach US-Zählweise bei etwa 6 Trillionen \$ (das sind 6 mal 10 zur 15ten Potenz) liegt, binnen weniger Jahre zu einem Dollarsturz führen. Von der gegenwärtigen Auslandsverschuldung entfällt etwa ein Viertel auf die Regierung in Washington und die Hälfte auf den Unternehmenssektor, der Rest auf die privaten Haushalte. Wenn es zu der zu erwartenden Dollarabwertung kommt, dann könnte dies zu Kapitalflucht führen, mit schwerwiegender Destabilisierung der Märkte. Bereits wenige Prozente der Auslandsverschuldung würden reichen, um das gegenwärtige Leistungsbilanzdefizit zu verdoppeln. Auch eine nicht auszuschließende Verdoppelung der US-Zinsen von 5 auf 10 Prozent würde zu Zinszahlungen ans Ausland führen, die das Leistungsbilanzdefizit um ein Drittel in die Höhe treiben.

Schließlich wirkt sich auch die Politik der Vermeidung von Budgetdefiziten destabilisierend aus. Bis zur Drehung des Budgetsaldos im Fiskaljahr 1997/98 wurde ein großer Teil der Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits durch die Auslandsverschuldung der US-Bundesregierung getragen. Diesen Anteil hat seither der private Haushaltssektor übernommen. Eine Erhöhung von dessen Verschuldung ist aus verschiedenen Gründen, auch wegen der fallenden Aktienwerte, nicht mehr zu erwarten. Der Unternehmenssektor fällt deshalb aus, weil er sich überwiegend selbst finanziert, und die ausländischen Anleger haben angesichts der zu erwartenden Abwertung guten Grund, vorsichtig zu agieren. Die USA und die Welt stehen vor dem Problem, das Ungleichgewicht der Leistungsbilanz zu reduzieren, ohne die Weltfinanzen zu destabilisieren.

Dazu ein Horrorszenario: Kapitalflucht aus den USA, steigende Zinsenlast und Finanzierungsschwierigkeiten der privaten Haushalte verstärken einander gegenseitig; es folgen Dollarabwertung samt Austeritätsprogramm und das Ende der Hoffnung auf globale Finanzstabilität. Den Abschluß bildet eine massive internationale Hilfsaktion für die einzige globale Supermacht. Im optimistischen Szenario werden die Regierungsausgaben erhöht, um den privaten Haushaltssektor zu konsolidieren. Der Dol-

lar wird um 20 bis 30 Prozent abgewertet. Das reicht aber nicht, denn es ist kreislauflogisch ein Binnensektor erforderlich, der sich verschuldet, damit das Leistungsbilanzdefizit finanziert werden kann. Wie ist das konkret vorstellbar? George Bush II. folgt dem Beispiel von George Bush I. und Ronald Reagan und rehabilitiert in guter republikanischer Tradition das heute so verteufelte „Schuldenmachen“. So einfach wird das gehen.

X. Die Vision von einer globalen *res publica*

Die Abschnitte I bis X geben wichtige Argumente wieder, die den von John Eatwell und Vance Taylor sowie von Jan Toporowski vorgelegten Büchern zur Erklärung der gefährlichen Schwächen des deregulierten Finanzsystems sowie zur Begründung des akuten Reformbedarfes gewonnen werden können. Es handelt sich um eine Auswahl, die den politischen Prioritäten des Autors zugrunde liegen. Viele wichtige Gedanken und subtile Einsichten können in diesem Artikel nicht wiedergegeben werden. Der Aufsatz kann nur über das Wichtigste informieren und soll im übrigen zur Lektüre anregen. Der Aufwand lohnt sich.

Beide Bücher enthalten eine übereinstimmende Botschaft: Die internationalen Finanzen gehören dringend gezähmt, denn sie sind durch Deregulierung und Privatisierung des Risikos zum Selbstzweck geworden. Ihr gegenwärtiger Zustand widerspricht den Vorstellungen von pragmatischer Vernunft. Die Finanzen sollten wieder den Zwecken einer effizienteren Produktion und einer gerechteren Verteilung dienstbar gemacht werden. Das ist ihr gesellschaftlicher Zweck, ihr Selbstzweck wäre deshalb zu beenden. Nicht mehr als das will auch Jan Toporowsky in seinem gleichzeitig doppelsinnigen und programmatischen Buchtitel „The End of Finance“ sagen. Es ist dies eine Aufforderung, die weit über den beschränkten Horizont eines Dritten Weges in reichen Ländern hinausweist. Es geht um die Vision einer globalen *res publica*.

Egon Matzner

Die Zukunft des Kapitalismus

Rezension von: Günther Chaloupek,
Thomas Delapina (Hrsg.), *Kapitalismus
im 21. Jahrhundert: Ein Survey über
aktuelle Literatur*, Reihe
Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK Wien, Band 5, Verlag Orac, Wien
2001, 88 Seiten, öS 198 bzw. € 14,39.

Der verdienstvolle Band geht auf eine Tagung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien im November 2000 zurück. Ihr lag der Gedanke zugrunde, die Überlegungen sechs namhafter Sozialwissenschaftler auf jeweils etwa zehn Seiten kritisch vorzustellen, die im Stile des Schumpeterschen *grand designs* in seinem *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* aus dem Jahre 1942 Interpretationen über die Zukunftsprobleme des Kapitalismus aus heutiger Sicht bieten. Die Auswahl vornehmlich US-amerikanischer Ökonomen sagt etwas aus über die Auffassung der Herausgeber zum Niveau z.B. deutschsprachiger Beiträge in diesem Zusammenhang.

Im ersten Beitrag stellt W. Teufelsbauer zwei neuere Beiträge von L. Thurow (1998, 1999) vor, der unter (amerikanischen) Ökonomen zwar nur wohl gelitten ist, aus dessen Feder an der *Harvard Business School* allerdings seit langem intelligente, in der öffentlichen Diskussion breit wahrgenommene, kritische Zeitdiagnosen stammen (Thurow 1992). Eine in den Augen des Rezensenten bestehende Schwäche des Beitrages von Teufelsbauer sei vorweg vermerkt. Teufelsbauer steht Thurow eher skeptisch gegenüber, was aber oft nur in seiner Wortwahl zum Ausdruck kommt. Thurows Punkte sind - was des öfteren vom Besprechenden angemerkt wird - im einzelnen nicht neu, aber ihre Komposition ergibt doch ein interpretierendes Gesamtbild.

Sehr ansprechend ist Teufelsbauers kurzer Überblick der sich seit den 1970er Jahren ständig ändernden wachstumsbezogenen Höhen und Tiefen in Japan, den USA und Europa. Wer Prognosen wagt, kann eigentlich nur verlieren. Thurow kritisiert den konservativ-fundamentalen amerikanischen Kapitalismus unserer Tage, der dem kreativ zerstörenden rein gewinnorientierten Unternehmer und seinem kurzen Planungshorizont keine regulativen Steine in den Weg legt, auf eine neue Variante des Nachtwächterstaates (Eigentumssicherung, Sicherheit) setzt und keine gesamtgesellschaftlichen, sondern nur die Maximierung von individuellen Präferenzen kennt. Das Umfeld wird bestimmt durch neue Technologien, die Globalisierung und demographische Veränderungen. Thurow interpretiert die Wirkungen und Probleme aus einem quasi-europäischen (sozial-)demokratischen Blickwinkel. Das Konzept des fundamentalen Kapitalismus führt im Verbund mit den genannten drei objektiven Entwicklungen zu katastrophalen Folgen: einem Sinken der Real-einkommen für die breite Masse und einer Vermögenskonzentration bisher ungekannten Ausmaßes. Auch kaufe die Wirtschaftsmacht zunehmend die politische Macht. Der Rückzug des Staates aus der (Grundlagen-)Forschung sei zu beobachten, ferner das Überhandnehmen der öffentlichen Altersversorgung aufgrund demographischer Verschiebungen, der Übergang zu Teilzeitarbeitsverträgen, das Verschwinden gesicherter Arbeitsverhältnisse und eine Eindimensionalisierung des Wertekosmos. Thurow hat hier Phänomene im Blick, die sich mit der üblichen Zeitverzögerung auch in Europa andeuten.

Die zentralen tektonischen neuen Weichenstellungen sind bedingt durch das Ende des Kommunismus, der den Kapitalismus durch die Systemkonkurrenz kompromißbereit stimmte, zu öffentlichen Investitionen (Straßenbau als Verteidigungsaufgabe) anregte und heu-

te zu einem immensen, recht qualifizierten Arbeitskräfteangebot führt. Neue Technologien bedingen eine Erhöhung der Qualifikationsanforderungen, die im Verbund mit globalisierter Produktion für eine breite Abwärtsbewegung der Löhne (Faktorausgleichstheorem) in den Metropolen sorgen. Die zunehmende Bedeutung von Humankapital führt eigentlich dem Kapitalismus systemfremde Elemente ein (an Humankapital läßt sich schlecht Eigentum erwerben, was neue Beteiligungsmodelle etwa bei Rechtsanwaltskanzleien entstehen läßt). Zwei Herausforderungen für den durchschnittlichen Lebensstandard der Menschen in entwickelten Ökonomien stellten auch die Zunahme der Migration und, wie erwähnt, die Überalterung dar. Auf den Staat kommen hier nach Thurow, der auch Politikdefizite im Bereich der Konjunktur- und Handelspolitik bespricht, wichtige Aufgaben zu. Er ist aber durch die Globalisierung in seiner Autonomie bei der Durchführung einer nationalen Wirtschaftspolitik zunehmend eingeschränkt. Thurow fordert hier beherztes Umsteuern in Richtung auf bewußte Wohlstandsmehrung für alle (Infrastrukturinvestitionen, einen starken öffentlichen Sektor, eine Kultivierung der *habits of the heart*) und sozialen Ausgleich (deutlich progressive Steuern). Teufelsbauer stellt noch weitere Vorschläge Thurows vor, so daß der Leser ein doch recht abgerundetes Bild seiner (klassisch sozial)demokratischen Vision erhält, die nach Meinung des Rezensenten im deutschsprachigen Raum unter Ökonomen keine Konjunktur hat, aber dem längerfristigen Wirtschaftsgeist Europas doch eher entspricht und Befürworter verdient. Originell ist die These des Besprechenden, daß sich die Kursverluste an der NASDAQ als Ausgleichsventil für das US-Leistungsbilanzdefizit lesen lassen, da hierdurch eine Vernichtung der Forderungen und Vermögenstitel des Auslandes auf kapitalistischem Wege über die Börse erfolgt sei.

G. Chaloupek unternimmt den nicht ganz einfachen Versuch, aus den diversen Büchern (1994) und Aufsätzen P. Krugmans (2000), die zumeist Einzelfragen in der mittleren Frist behandeln, eine Gesamtinterpretation herauszulesen. Krugman gilt als theoretischer Kopf z.B. im Bereich der (strategischen) Handelstheorie (1990), er ist aber in den USA auch zu aktuellen Wirtschaftsfragen auf allen Kanälen präsent.

Als selbstdeklariert stolzer Neoklassiker lehnt Krugman einerseits den Triumphalismus neoliberaler Ideologen einschließlich eines primitiven Monetarismus und einer *supply side economics* ab; andererseits kritisiert er aber alle Stagnationsansätze¹ einschließlich Thurows als unzutreffende Pop-Ökonomie. Es gebe keine Überproduktion, die Sparquoten sinken säkular. Globalisierung sei mehr Chance als Problem (contra R. Reich, J. Rifkin und Thurow), das Faktorausgleichstheorem führe zu einem längerfristigen Ansteigen der Löhne in den Schwellenländern. Der Rückgang der Industrieproduktion drücke den Trend der Tertiärisierung aus, in dessen Gefolge nicht international gehandelte Güter, sondern Dienstleistungen für den eigenen lokalen Konsum hergestellt würden. Zunehmende Einkommensungleichheit drücke *skill*-Prämien aus, mittelfristig werde dies aber relativiert durch die Renaissance einfacher Dienstleistungen, da die Entwicklung von Maschinen mit künstlicher Intelligenz Grenzen habe (diese These erscheint dem Rezensenten sehr fraglich, erwähnt sei nur das Freisetzungspotential durch die rasanten Fortschritte bei Spracherkennungsmaschinen).

Im Vergleich zu Thurow vertritt Krugman eine deutlich optimistischere Sicht der zukünftigen Entwicklung des Kapitalismus. Wesentliche Herausforderungspotentiale sieht er in den durch die Wirtschaftsentwicklung hervorgerufenen ökologischen Problemen (z.B. Rohstoffknappheit), die eines marktwirtschaftlich

zu steuernden Strukturwandels bedürfen. Generell nimmt Krugman wirtschaftspolitisch Mittelpositionen ein. So akzeptiert er einerseits die Friedman'sche NAIRU-These und Grundaussagen des Monetarismus, andererseits leitet er hieraus aber nicht eine goldene geldpolitische Abstinenzregel ab und tritt sogar für eine gelegentliche moderate Inflationierung zur Wachstumsbelebung ein. Einerseits gilt er als Begründer der strategischen Handelspolitik, andererseits plädiert er vehement für den freien Welt- und gegen Protektionismus. Einerseits fordert er den freien internationalen Kapitalverkehr, andererseits gehört er zu denjenigen, die die hochgradige Instabilität der internationalen Finanzmärkte und Kapitalbewegungen klar hervorheben und im Falle der Schwellenländer unter bestimmten Bedingungen Kapitalverkehrskontrollen befürworten. Chauloupek, der auch weitere Dimensionen des Krugmanschen Denkens kondensiert vorstellt und der seiner moderaten Mittelposition im Prinzip sympathisch gegenübersteht, weist auf gelegentlich nicht leicht nachvollziehbare Spagatstellungen Krugmans hin. Auch den Rezensenten hat bei der Lektüre Krugmanscher Schriften stets das Gefühl eines gewissen positionellen *double-bind* beschlichen, der stets darauf bedacht zu sein scheint, trotz aller Originalität am Ende doch nur äußerst marginal vom *mainstream* abzuweichen.

E. Walterskirchen stellt kurz den Problemfokus einiger Schriften des emeritierten Princeton-Politologen R. Gilpin (Gilpin und Gilpin 2000) vor. Im Unterschied zu den beiden bisher behandelten Autoren trägt seine Schrift eine zentrale Aussage: Die von ihm vehement befürworteten offenen Märkte bedürfen einer hegemonialen Stabilität durch eine dominante Macht, die diese fördert und schützt und einen sicheren politischen Rahmen bietet. Aus seiner Sicht haben im wesentlichen politische Umstände und nicht ein ökonomischer Determinis-

mus die Globalisierung ermöglicht, eine andere Politik könnte sie daher – wie in den Zwischenkriegsjahren von 1918 bis 1933 – auch wieder rückgängig machen. Das paradoxe Resultat des Endes des real existierenden Kommunismus habe zu einer Schwächung der Kohäsion des westlichen Lagers und der Führungsbereitschaft der USA nach 1989 geführt. Die politische Basis des globalen Kapitalismus gelte es zu stärken durch eine intensivierte Kooperation zwischen den großen industriellen Mächten und einer starken internationalen Führung durch die USA.

Es wird in der Darstellung nicht recht klar, ob bei Gilpin eine neue konsensorientierte Kooperation oder die gute alte amerikanische Vorstellung von *leadership* gemeint ist, die für eine selbstbewußtere europäische Politische Union wohl weniger akzeptabel sein dürfte. Am Ende stellt der Besprechende einige interessante Fragen. „Ist die freie globale Wirtschaft das Traumbild der Zukunft oder war die Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte nicht vielleicht schon ein Schritt zu weit, der zu unbeherrschbaren Turbulenzen und entsprechenden Rückschlägen führen kann?“ (S. 39).

F. Butschek stellt die letzte Arbeit des Historikers Landes (1998) über die ökonomischen Aspekte der europäischen Entwicklung im universalhistorischen Vergleich vor. Butschek zeichnet Landes' historische Rekonstruktion nach: den Beginn in der griechischen Antike mit Demokratie und wohldefinierten Eigentumsrechten, die ökonomische Revolution etwa ab dem Jahr 1000 (Dreifelderwirtschaft), die technischen Innovationen im Mittelalter (Wassermühlen), der neue Geist in Europa (Experimente und Innovationen), die Epoche der Entdeckungen und die industrielle Revolution im 18. Jahrhundert. Landes vertritt einen kulturellen (wachsende Autonomie der intellektuellen Fragestellungen, rationales Denken) und einen institutionenstrukturellen Erklärungsansatz (insbesondere

die Bedingung wohldefinierter Eigentumsrechte).

Im zweiten Teil des Buches werden so auch die Unterschiede zwischen reich und arm, u.a. anhand des Vergleichs von Nord- und Südamerika, erklärt. Wie einige andere Rezensenten kritisiert Butschek zu Recht, daß das Buch sehr von Anekdoten und ad hoc-Erklärungen lebt und der implizite Leitfaden, die Neue Institutionenökonomie und Geschichtsschreibung (North, der bei Landes keine Erwähnung findet), die das Werk vom Ansatz her auch etwas stromlinienförmig erscheinen läßt, nicht ausgewiesen wird. Doch Landes will auch Hinweise für die Zukunft ableiten, die Butschek so zusammenfaßt: „Wir leben in einer ‚Desert-Gesellschaft‘: die Leute arbeiten, um zu genießen. Das ist in Ordnung. Aber weiterentwickelt wird der Kapitalismus durch solche, die leben, um zu arbeiten, durch Optimisten.“ (S. 48) Sollte dies wirklich alles sein, was sich hierzu sagen ließe? Am Ende weist Butschek mehrfach darauf hin, daß weltweit der Kapitalismus unangefochten dastehe, es gebe keine naturverbundenen Lebensstilvertreter mehr, das westliche Einkommensniveau sei weltweiter Maßstab aller Menschen. Österreich, eines der wenigen Länder ohne Atomstrom und einziges Land Europas ohne BSE-Fall, wird von Butschek zum europäischen Zentrum für Umwelthysterie ernannt. Man könnte daraufhinweisen, daß der Kapitalismus nicht nur in den Straßen von Seattle und Genua attackiert wird, sondern auch aus seinem Zentrum heraus ernsthafte Kritik vorgebracht wird.²

P. Rosner geht auf zwei jüngere Veröffentlichungen M. Olsons (1982, 2000), der der Neuen Politischen Ökonomie zuzurechnen ist, ein. Nach einer etwas komplizierten Einleitung stellt Rosner zunächst den Grundgedanken Olsons heraus: Interessendurchsetzung hängt von der Organisationsfähigkeit ab. Gut organisieren lassen sich kleine Gruppen, größere Gruppen können individu-

ell aneignbare Leistungen erbringen (da sonst das Problem des eigennützigen Trittbrettfahrens besteht) oder können Mitgliedschaftszwang ausüben (z.B. *closed shops*). Insbesondere besteht eine Asymmetrie zwischen der Organisationsfähigkeit von (wenigen) Produzenten und (vielen) Konsumenten. Je stärker Interessengruppen Renten durch politischen Einfluß auf Regelsetzungen (z.B. Zölle) erzielen können, um so schlechter steht das jeweilige Land ökonomisch da. Olson läßt sich ganz verschieden lesen: als Kritik an der Einheitsgewerkschaft, als Plädoyer für Konsumentenschutz, oder so, daß öffentliche Güter nicht ohne Zwang im optimalen Umfang angeboten werden, da der einzelne Teilnehmer kein Interesse an einer Kostenbeteiligung hat.

Rosner erläutert, wie Olson sein Modell auf den Fall und Aufstieg ganzer Nationen (in den kriegszerstörten Ländern wie Japan und der BRD waren 1945 die etablierten Organisationen zerstört, was den Aufstieg dieser Länder begünstigte) und auf die Transformationsprobleme der post-kommunistischen Staaten anwendet. Er kritisiert ganz zu Recht, daß Olson alle wirtschaftlichen Entwicklungsverläufe auf den von ihm herausgestellten Zusammenhang von politischer Struktur und wirtschaftlicher Entwicklung reduziert, was natürlich zu kurz greift. So zutreffend uns seine Kritik erscheint, um so mehr hätte man sich diese doch auch einmal etwas detaillierter an einem konkreten Beispiel gewünscht.

In einem längeren Beitrag geht M. Prisching auf zwei Schriften von R. Heilbroner (einem an der *New School for Social Research* in New York nunmehr emeritierten Dogmenhistoriker) ein, die in den Literaturangaben leider nicht nachgewiesen werden. Der Beitrag Prischings hat einen sehr ironischen Unterton, der alles andere als erkenntnisfördernd wirkt. Heilbroner wurde in den fünfziger Jahren durch seine *Worldly Philosophers* bekannt, seine Werke erreichen hohe Auf-

lagen, und er gehört in den USA zu den wenigen Linksintellektuellen, die vernommen werden. Verdienstvoll ist hier Prischings biographischer Überblick. In *Visions of the future* (1996) zeichnet Heilbroner eine säkulare Entwicklungsgeschichte der Menschheit, beginnend mit Sahlins Darstellung des glücklichen Urzustandes der Jäger und Sammler, der Prisching zu Recht skeptisch gegenübersteht. Nach einem Streifzug durch die Geschichte wird die Gegenwart von Heilbroner in der Tat etwas additiv-journalistisch präsentiert (Kämpfe in Zentralafrika, das Auseinanderbrechen Jugoslawiens, die Verselbständigung der multinationalen Konzerne usw.). Die Zukunft sieht er gekennzeichnet durch nukleare Bedrohungen, Umweltüberlastungen und Arbeitslosigkeit. Er fordert den Mut zur kühnen Vision, etwa vermittels der Verlängerung der Bildungszeiten, Arbeitszeitverkürzungen, internationaler Übereinkommen zur Kapitalkontrolle und einer egalitär orientierten Sozialpolitik im Sinne eines reformierten früheren Schwedischen Modells.

In seiner auf die Entwicklung der ökonomischen Theorie bezogenen Schrift *The crisis of vision in modern economic thought* (zusammen mit W. Milberg 1995) beklagt er im Anschluß an Schumpeters Visionskonzept ökonomischer Theorien, daß es nach der klassischen und keynesianischen paradigmatischen Situation heute ein orientierungsloses Vakuum in den Wirtschaftswissenschaften gebe. Dem Befund liegt eine ganz passable Rekonstruktion der jüngeren Theoriegeschichte, einschließlich Monetarismus und der Theorie rationaler Erwartungen, zugrunde. Was nach Heilbroner fehlt, sind neue große Würfe. An ihrer Stelle gebe es heute reduzierte, elegante, präzise, aber bedeutungsarme und wenig interdisziplinäre Schmalspur-Ökonomie. Heilbroners Kritik wird z.B. von vielen französischen ökonomischen Nachwuchswissenschaftlern, die sich im *post-autistic movement* zusammenge-

schlossen haben, geteilt. Nach Prisching entspräche die heutige diffuse, multiparadigmatische Situation eher dem Normalzustand einer Wissenschaft in einer komplexen Welt. Nach Meinung des Rezensenten hätte Heilbroner neben der Kritik der Visionslosigkeit diese auch als Ausdruck und Widerschein des Gegenwärtigen interpretieren können: Das Ausklammern des Ordnungsrahmens spiegelt die zunehmende Dominanz verselbständigter Marktprozesse wider, die multiplen Lösungen im Bereich der Spieltheorie die generelle postmoderne Beliebigkeit.

Prisching steht Heilbroner grundsätzlich recht ablehnend gegenüber, sein interventionistischer Etatismus scheint ihn nach dem Kommentator von selbst zu richten, der Wunsch nach Visionen sei ein prinzipiell überspannter Anspruch. Hier tritt der Soziologe als nüchterner Lehrmeister auf, eine Rolle, in der sich sonst nicht einmal gute Ökonomen recht wohl fühlen. Heilbroner wird bei allen Schwächen doch etwas unter Niveau verkauft, in seinen Beiträgen z.B. in der Zeitschrift *Challenge* greift er seit vielen Jahren auf hohem Niveau von einem klaren heterodoxen Standpunkt aus in die gesellschaftspolitische Debatte ein.

Prischings Beitrag ruft in Erinnerung, daß die meisten Beiträge der hier besprochenen Tagung dem sog. Washington-Konsensus zuzuneigen scheinen - angesichts der Dominanz dieser Sichtweise in der heutigen Diskurslandschaft ein wenig bedauerlich. Um so erfreulicher, daß T. Delapina in seinem Resümee auch auf die inhaltliche US-Zentriertheit der behandelten Autoren und auf das Abhandenkommen der "Fundamentalität der Fragestellungen" (S. 79) hinweist und vermerkt, daß den Beiträgen kühne Zukunftsphantasien gänzlich fehlten. Zwar werde es wohl kaum in absehbarer Zeit zu einem Zusammenbruch des Kapitalismus kommen, aber neben dem amerikanischen dürften sich auch das europäische und japanische Modell

behaupten (können). „Das amerikanische System von Gesellschaft und Politik scheint Entwicklungen mit größerer sozialer Sprengkraft ... gegenüberzustehen als Europa. Dazu verfügt die EU mit einer Stärkung ihrer Traditionen bezüglich Mitbestimmung und Dialog über ein besseres Potential zur Vermeidung von Krisen ... Die Entwicklungspfade ... sind dabei weiterhin stark von gesellschaftlichen und kulturellen Traditionen und Institutionen abhängig, und sie werden somit auch weiterhin durch politischen Willen gestaltbar sein.“ (S. 86)

Trotz kleinerer Kritikpunkte ist der *survey* über die aktuelle Literatur sehr zu empfehlen, und zwar für den interessierten Zeitgenossen und für Studenten und Lehrende, aber auch für diejenigen, die als Entscheidungsträger die diskutierten Entwicklungen beeinflussen und daher keine Zeit finden, die vorgestellten Bücher *in toto* zu lesen.

Helge Peukert

Anmerkungen

¹ Siehe den Überblick bei Reuter (2000).

² Luttwak (1999).

Literatur

- Gilpin, Robert; Gilpin, Jean M., The challenge of global capitalism (Princeton 2000).
- Heilbroner, Robert, Visions of the future (New York 1996).
- Heilbroner, Robert; Milberg, William, The crisis of vision in modern economic thought (Cambridge MA 1995).
- Krugman, Paul, Rethinking international trade (Cambridge MA 1990).
- Krugman, Paul, Peddling prosperity (New York 1994).
- Krugman, Paul, Can America stay on top?, in: Journal of Economic Perspectives 14/4 (2000) 169-175.
- Landes, David S., The wealth and poverty of nations (New York 1998).
- Luttwak, Edward N., Turbo capitalism (London 1999).
- Olson, Mancur, The rise and decline of nations (New Haven 1982).
- Olson, Mancur, Power and prosperity (New York 2000).
- Reuter, Norbert, Ökonomik der "Langen Frist" (Marburg 2000).
- Thurow, Lester, Head to head (New York 1992).
- Thurow, Lester, Die Zukunft des Kapitalismus (Düsseldorf 1998).
- Thurow, Lester, Die Reichtums-Pyramide (Düsseldorf 1999).

Ordnungspolitik von Walter Eucken

Rezension von: Walter Eucken,
Ordnungspolitik, hrsg. von Walter
Oswalt, Lit-Verlag, Münster 1999 (Walter
Eucken Archiv, Reihe Zweite Aufklärung,
Bd. 1), 104 Seiten, DM 24,80.

Walter Eucken, der Begründer der „Freiburger Schule“ der Nationalökonomie, verstarb am 20. April 1950 während eines Vortragsaufenthaltes in London. Die fünfzigste Wiederkehr seines Todestages im letzten Jahr bildete daher den Anlaß für verschiedene Feierlichkeiten und Gedenkvorträge. Im Mittelpunkt dieser Beiträge stand vor allem die ordnungspolitische Konzeption Euckens als Wegbereiter des (west-)deutschen „Wirtschaftswunders“ nach dem Zweiten Weltkrieg und als tragende Säule der Sozialen Marktwirtschaft (neuerdings wieder vielfach mit kleinem „s“ geschrieben).

Entschieden weniger wurde indes an den politisch-historischen Entstehungshintergrund dieser Wirtschaftspolitik und die moralisch-ethische Grundüberzeugung ihrer geistigen Urheber erinnert. Innerhalb dieser (durchaus heterogenen) Gruppe kommt Walter Eucken zweifellos eine zentrale Bedeutung zu: Während des „Dritten Reiches“ nahm er zusammen mit anderen deutschen Wirtschaftswissenschaftlern – unter ihnen Constantin von Dietze, Adolf Lampe und Erich Preiser – aktiv an den Arbeiten der illegalen »Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath« (AGEvB) teil.

Diese nach ihrem Vorsitzenden, dem Bonner Nationalökonom Erwin von Beckerath, benannte Arbeitsgemeinschaft war aus der von Jens Jessen geleiteten »Arbeitsgemeinschaft für Volkswirtschaftslehre« der Berliner »Akademie für Deutsches Recht« hervorgegangen,

nachdem deren Tätigkeit im März 1943 wegen fehlender Kriegsnotwendigkeit stillgelegt worden war. Ziel der AGEvB war es, eine einheitliche Neuausrichtung der deutschen Wirtschaftspolitik für die Zeit nach dem – schon früh als verloren erkannten – Krieg zu bestimmen, um der nationalsozialistischen Lenkungs- bzw. der kriegsbedingten Zwangswirtschaft ein tragfähiges, zukunftsweisendes ordnungspolitisches Konzept gegenüberzustellen. Deshalb wurden die Arbeitsergebnisse u.a. Carl Goerdeler und dem ehemaligen preußischen Finanzminister Johannes Popitz zugänglich gemacht; beide wurden später im Zusammenhang mit den Ereignissen des 20. Juli 1944 hingerichtet. Auch die Beratungen der AGEvB konnten nicht vollständig zum Abschluß gebracht werden, da einige ihrer Teilnehmer im Nachwirken des Geschehens vom 20. Juli 1944 von der Gestapo inhaftiert, in Konzentrationslagern interniert und z.T. gefoltert wurden, um ihren „Prozeß“ vor Freislers „Volksgerichtshof“ vorzubereiten. Nur der Einmarsch der Roten Armee in Berlin und die deutsche Kapitulation verhinderten glücklicherweise Schlimmeres.

Der Wunsch der Ökonomen, mit ihrer im Geheimen erarbeiteten Konzeption zu einem demokratischen Wiederaufbau beizutragen, war nach der Übernahme der Regierungsgewalt durch die Alliierten ungebrochen. Für die in den westlichen Besatzungszonen versammelten Hochschullehrer schien sich dieser Wunsch sogar zu erfüllen, als von Dietze, Lampe und Eucken sowohl von der US-amerikanischen als auch von der französischen Militärregierung um ihren fachkundigen Rat als Gutachter ersucht wurden. Während der Kontakt zu den amerikanischen Militärbehörden aber schon bald abbrach, zeichnete eine Kerngruppe der ehemaligen AGEvB ihre rund zwanzig für das »Gouvernement Militaire de Bade« erstatteten Gutachten fortan als »Comité d'Etudes Economiques«.

Jedoch ist kaum bekannt, daß Walter Eucken als Mitglied des »Comités« von 1945-47 für die französische Militärregierung Gutachten zu wirtschaftspolitisch drängenden Problemen erarbeitete. Ein Grund dafür ist gewiß in dem Umstand zu suchen, daß die Arbeit der Ökonomen letztlich erfolglos war; denn die Gutachten erlangten keine Relevanz für die alliierte Wirtschaftspolitik. Ursächlich hierfür waren vermutlich auch die in den Gutachten vertretenen unbequemen Positionen: Diese forderten eine wirtschaftliche Einheit Deutschlands, sprachen sich für eine neue deutsche Wirtschaftsordnung aus und prangerten die von der französischen Militärregierung zum primären Wiederaufbau der *französischen* Wirtschaft forcierte »Economie dirigée« als gradlinige Fortführung der von den Nationalsozialisten begonnenen Planwirtschaft an.

Gleichwohl ist es verdienstvoll, daß Walter Oswalt einige der bislang von der Öffentlichkeit kaum beachteten Gutachten seines Großvaters herausgebracht hat, die den Auftakt zu einer nach eigenem Bekunden „kritischen Ausgabe“ aller Gutachten Euckens bilden sollen. Dieses Verdienst besteht um so mehr, als der Nachlaß Euckens seit vielen Jahren der wissenschaftlichen Forschung nicht zugänglich ist. Dieser unbefriedigende Zustand ändert sich mit dem vorliegenden Werk freilich nicht; denn es enthält nur solche Dokumente, die – obgleich von der Fachwelt bislang kaum bemerkt – frei zugänglich in anderen Archiven lagerten.

Und so enttäuscht das Buch gleich mehrfach: Enttäuscht wird die Erwartungshaltung des Lesers, der aufgrund der äußeren Gestaltung – Hardcover-Einband, in schwarzem Papier gehaltene Spiegel und Vorsätze – den (freilich nur: allerersten) Eindruck gewinnt, er habe eine ansprechende Dokumentation entdeckt und zugleich historisch bemerkenswerte sowie wissenschaftlich interessante Gutachtentexte aufgetan. Dem

ist nicht so. Von dem ohnehin sehr bescheidenen Gesamtumfang des Werkes von 104 Seiten stammen lediglich 58 Seiten aus der Feder Euckens; den Rest bestreitet sein Enkel und Herausgeber mit einem langen Nachwort und einer kürzeren „editorischen Bemerkung“. Gedruckt wurde dies alles auf einem Miniatur-Seitenformat von gerade einmal gut 15 mal 9 Zentimetern. Offenbar zum Ausgleich verzichtete man dafür auf einen nennenswerten Rand – mit Anmerkungen des Lesers rechneten wohl weder der Verlag noch der Herausgeber.

Das Bändchen enttäuscht aber auch auf inhaltlicher Ebene: Es besteht neben den bereits erwähnten Beiträgen Oswalts aus dem Abdruck dreier Gutachtentexte, die Walter Eucken allesamt im Jahr 1946 für das »Comité« im Auftrag der französischen Militärregierung formulierte. Im einzelnen behandeln sie »Die Gesamtrichtung der Wirtschaftspolitik«, beleuchten die Problematik »Industrieller Konzentration« und räsonieren »Über die Verstaatlichung der Privaten Banken«.

Ausgewählt wurden diese Gutachten, weil sie, so die Begründung Oswalts, „eine prägnante Einführung in das wirtschaftspolitische Denken Walter Euckens geben“ (S. 96). Dem ist nicht zu widersprechen und nichts hinzuzufügen: *eine Einführung*. Die Frage muß erlaubt sein: Fünfzig Jahre nach dem Tod Walter Euckens soll das wirtschaftspolitische Vermächtnis seines Nachlasses nicht mehr hergeben als Material für eine weitere Einführung? Dies ist vermutlich zu bezweifeln.

Die zentralen Thesen Euckenscher Wirtschaftspolitik haben in den vergangenen Jahrzehnten profunde Ökonomen nun wirklich oft genug dokumentiert, analysiert und für anerkannte Sammelwerke bzw. Fachperiodika zu hinreichend „prägnanten Einführungen“ zusammengefaßt. Von einer neuen Publikation zu diesem Thema erwartet der Le-

ser daher inhaltlich neue Aspekte. Aber auch dies ist hier nicht der Fall. Die Gutachten gehen in keinem Moment über Walter Euckens posthum veröffentlichtes Werk »Grundsätze der Wirtschaftspolitik« hinaus. Wer daher mit den zentralen Aussagen dieser Monographie genügsam vertraut ist, kann sich die der französischen Militärregierung erteilten gutachterlichen Ratschläge Euckens auch selbst geben.

So kommt das noch gehaltvollste, weil gründlichste der drei veröffentlichten Eucken-Gutachten »Über die Gesamt- richtung der Wirtschaftspolitik« vom Januar 1946 zu dem – heute gewiß nicht mehr originellen, gleichwohl zentralen – Ergebnis, daß „alle einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen (...), um sinnvoll und erfolgreich zu sein, koordiniert werden (müssen); sonst ist die Wirtschaftspolitik in sich widerspruchsvoll und führt oft zu schädlichen, unheilvollen Ergebnissen“ (S. 1). Da nach Euckens Auffassung die Zentralverwaltungswirtschaft hierzu dauerhaft außerstande sei und die „freie Wirtschaft“ tendenziell zu „Vermachtung“ und „Vermassung“ neige, müsse der alternative „dritte Weg“ in der „Wettbewerbsordnung“ gesucht werden. Hierzu habe der Staat zentrale Funktionen zu erfüllen: Schaffung einer funktionsfähigen Währung mit freien, stabilen Devisenkursen, Aufbau eines internationalen Handelsvertragssystems ohne Kontingentierung und – zuvorderst – die Verwirklichung und Erhaltung der Wettbewerbsordnung. Insbesondere für diese letzte Aufgabe müsse die Wirtschaftspolitik eines Staates darauf ausgerichtet werden, gesetzliche Regelungen zu finden, welche marktbeherrschende Machtgebilde (Konzerne, Kartelle, Trusts) gar nicht erst entstehen ließen, oder da, wo deren Auflösung nicht ausreiche, eine staatliche Monopolkontrolle zu etablieren, die das Leitbild der vollständigen Konkurrenz gewährleiste (S. 21ff).

Lediglich Folgerungen dieser Kernaussage sind die beiden übrigen Gutachten-

texte Euckens. So geht dessen Vorgutachten über »Industrielle Konzentration« auf die verschiedenen Ursachen industrieller Konzentrationsprozesse ein und beleuchtet deren Gefahrenpotential für die Wettbewerbsordnung. Ergebnis – welch' ein Wunder –: Konzentrationsbewegungen können zu Oligopolen, Monopolen, Teilmonopolen usw., kurz: zu systemfremden Marktformen führen und tragen damit zu einer „Zerstörung der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft“ bei (S. 34). Lösung: Reform des deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsrechts zur Belebung und Stärkung des Wettbewerbs, Verbot jeglicher Marktabreden sowie eine prophylaktische staatliche Monopolkontrolle.

In seinem dritten Gutachten »Über die Verstaatlichung der Privaten Banken« reduziert Eucken schließlich die hypothetische Fragestellung, ob der schon seinerzeit fortgeschrittene Konzentrationsprozeß im Geschäftsbankensektor nicht „von selbst zur Verstaatlichung“ führe (S. 38), erneut auf die zentrale Problematik der Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung: Da der Staat in einer Wettbewerbswirtschaft nur „einen gewissen Rahmen“ zu setzen habe, innerhalb dessen Haushalte und Unternehmen frei wirtschaften können, ohne daß dabei „der Staat den alltäglichen Wirtschaftsprozess selbst lenkt“ (S. 48), lautet seine Antwort auf die gestellte Eingangsfrage schlichtweg „Nein“.

Mit den Veröffentlichungen Walter Euckens hinlänglich Vertraute werden diese Stellungnahmen nicht als neu bezeichnen können – auch nicht auf der Basis eines Kenntnisstandes, der zeitlich in das Jahr 1946 zurückversetzt wird: Die erforderlichen Maßnahmen zur Neugestaltung der deutschen Wirtschaftsordnung im Sinne des „dritten Wegs“ hatte Walter Eucken dezidiert in seinem bereits 1942 veröffentlichten Referat über den »Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung« vorgetragen.¹

Warum aber hat sich Walter Eucken so nachdrücklich für „seine“ Wettbewerbsordnung engagiert? Neben dem kaum lösbaren Koordinationsproblem, das sich für eine arbeitsteilige Wirtschaft unter einem zwangs- bzw. planwirtschaftlichen System und dessen Abarten (Lenkungswirtschaft, *Economie dirigée*) generell stellte, war Euckens entscheidendes Kriterium die Problematik wirtschaftlicher Macht oder, anders formuliert, das erwünschte bzw. zulässige Maß an Freiheit und Willkür bzw. an Chance und Risiko, mit dem sich der einzelne nach der fundamentalen Entscheidung zugunsten einer konkreten Wirtschaftsordnung auseinanderzusetzen hatte. In Walter Euckens Wettbewerbsordnung ist es das zentrale Instrument „Wettbewerb“, das nicht nur die Freiheit des Individuums gewährleistet, sondern zugleich übersteigerte ökonomische Machtkonzentrationen unterbindet.

Walter Euckens Machtanalyse ist daher auch das 34seitige Nachwort Oswalds »Was ist Ordnungspolitik?« gewidmet; denn tatsächlich ist Euckens Konzeption wirtschaftlicher Ordnung auch im „Zeitalter“ der Globalisierung, der „New Economy“ oder des „E-Commerce“ von Bedeutung. Dem Herausgeber ist ferner zuzustimmen, daß Euckens Position von etlichen (Wirtschafts-) Politikern und (Wirtschafts-) Wissenschaftlern unterschiedlichster Couleur zur Rechtfertigung ihrer inhaltlich oft nicht deckungsgleichen Vorhaben oder Maßnahmen herhalten mußte oder (bewußt) mißverstanden wurde. Ob der Blick auf die tatsächliche Bedeutung seines Konzeptes aber, wie von Oswald behauptet, „bisher systematisch durch Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft verstellt“ wurde (S. 61), muß ebenso bezweifelt werden wie das unterstellte „fundamentale Desinteresse“ (S. 62) gegenüber den konkreten Vorstellungen des Ordoliberalismus.

Zutreffend ist hingegen, daß zentrale Positionen und wirtschaftspolitische

Forderungen der „Freiburger“ um Walter Eucken bzw. der ehemaligen AGEvB in der „bizonalen Verwaltung“ bzw. später in der Bundesrepublik verwirklicht wurden – erinnert sei beispielsweise an die Lockerung des Bewirtschaftungssystems im Zusammenhang mit der Währungsreform vom Sommer 1948. Freilich konnten sich die Ökonomen nicht in allen Punkten durchsetzen. Eines ihrer wichtigen Anliegen war die Kartellgesetzgebung, die mit dem „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ erst viele Jahre später umgesetzt wurde und dabei inhaltlich deutlich abgeschwächer formuliert wurde, als dies Walter Eucken und Franz Böhm vorgesehen hatten; *insofern* unterscheidet sich die deutsche Wirtschaftspolitik tatsächlich von der für sie ursprünglich vorgesehenen Konzeption.

Zweifellos entspricht das, was heute auf den globalen Märkten unter Leistungswettbewerb verstanden wird, nicht Euckens ordoliberalem Grundverständnis, und unter demokratischen Gesichtspunkten haben etliche weltweit operierende Konzerne tatsächlich mittlerweile ein bedenkliches Maß an politischem Einfluß erhalten. Jedoch kann der in einem weiteren (hier jedoch nicht publizierten) Gutachten über »Konzernentflechtung und Kartellauflösung« erteilte Ratschlag Euckens, Voraussetzung für Ordnungspolitik sei auch, daß „das Eindringen internationaler Konzerne vom Osten und Westen zum Stehen kommt und rückgängig gemacht wird“ (S. 70), nicht als zeitgemäße Antwort auf die heute weltweite Verflechtung der Volkswirtschaften gelten. Deutlich wird hier vielmehr, daß Euckens *national*ökonomischer Ansatz einer globalen Weiterentwicklung bedarf.

Wer sich nicht mit den vorliegenden drei Gutachten begnügen will, sollte auf die vom Herausgeber angekündigte Gesamtdokumentation aller Eucken-Gutachten warten. Zweckmäßiger wäre es freilich, eine Gesamtedition aller Gutachten des »Comité d'Etudes Econo-

miques« vorzubereiten, die über die Gedanken Walter Euckens hinausginge und die Anschauungen der anderen Wissenschaftler einbezöge. Hiermit wäre ein abgewogenes Urteil über die Meinungsbildung des gesamten Gremiums möglich: In welchen Situationen mußten die Ökonomen ihre während des „Dritten Reichs“ entworfene ordnungs- und wirtschaftspolitische Vision den konkreten Widrigkeiten der Nachkriegswirtschaft bzw. den politischen Ereignissen anpassen, zu welchen Zeitpunkten waren sie zu Modifikationen bzw. Variationen ihrer gutachterlichen Ratschläge bereit, und welche Positionen waren von Konzessionen ausgeschlossen?

Folglich ist der vom Herausgeber vorgebrachte Grund für die Auswahl der hier vorliegenden Eucken-Gutachten, den Leser in das ordnungspolitische Denken Walter Euckens „prägnant“ einführen zu wollen, lediglich Nebenabsicht. Vielmehr läßt Oswalts Interpretation der Gutachterttexte erkennen, daß diese Entscheidung im Hinblick auf die eigene (wirtschafts-)politische Position getroffen wurde. Durch eine konsequente Wettbe-

werbsordnung, die jede Ebene des ökonomischen, ökologischen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens radikal von monopolisierenden und machtanhäufenden Elementen bereinigt, sollen „die Chancen der Globalisierung im Sinne der Freiheit aller Bürger“ genutzt werden, um ihnen zu „Vielfalt, Individualität und Selbständigkeit“ zu verhelfen: „Die Botenschaft Walter Euckens ist, daß Wirtschaftsmacht als ein Produkt wirtschaftspolitischen Handelns auch durch Wirtschaftspolitik zurückgedrängt und beseitigt werden kann.“ (S. 92)

Ordnungspolitik – nur von Walter Eucken? Ordnungspolitik – auch von Walter Oswalt!

Detlef J. Blesgen

Anmerkung

¹ Eucken, Walter, Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, vorgelegt von Günter Schmolders (= Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6, Berlin 1942) 29-49.

Werner Sombarts Bedeutung als Ökonom und Systemtheoretiker

Rezension von: Jürgen Backhaus (Hrsg.),
Werner Sombart (1863-1941) – Klassiker
der Sozialwissenschaften, Metropolis-
Verlag, Marburg 2000, 270 Seiten,
DM 52.

Die intellektuelle Dürftigkeit eines Großteils des heute in immer noch wachsender Menge produzierten wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttums hat zu einer Intensivierung der Suche nach alternativen Ansätzen geführt, und diese wiederum zu einer verstärkten Beschäftigung mit Autoren, die früher einmal als bedeutende Autoritäten galten, zu irgend einem Zeitpunkt aber in Vergessenheit gerieten. Unter diesen Autoren ist Werner Sombart zweifellos einer derjenigen Ökonomen, die nicht nur in Deutschland, sondern international bis in die dreißiger Jahre des vorigen Jahrhunderts höchstes Ansehen genossen. Innerhalb von nicht einmal zwei Jahrzehnten fiel Sombart aus verschiedenen Gründen, die hier nicht untersucht werden können, mehr oder weniger der Vergessenheit anheim. Seit den neunziger Jahren bemüht sich Jürgen Backhaus, jetzt Professor an der wieder gegründeten Universität Erfurt, um eine Wiederbelebung des wissenschaftlichen Werkes von Sombart und von anderen Mitgliedern der deutschen Historischen Schule, in der Absicht, eine theoretische Basis für eine Wirtschaftswissenschaft zu schaffen, die sich wieder stärker mit den Erscheinungen und Entwicklungen der realen Welt befaßt und nicht in blosser Selbstreferenz zu ihren eigenen, immer abgehobeneren analytischen Konstrukten erschöpft. Nach einer dreibändigen Aufsatzsammlung, welche Sombarts Schriften unter einer Vielzahl von

ökonomischen, aber auch politischen, soziologischen, historischen und anderen Aspekten durchforschte,¹ hat Backhaus nun einen neuen Sammelband herausgegeben, der diesmal überwiegend Aufsätze mit ökonomischer Thematik enthält.

Zentraler Beitrag des neuen Sammelbands ist zweifellos die Gesamtdarstellung von Sombarts Werk durch Helge Peukert. In seinem sechzigseitigen Essay gelingt es Peukert besser als den in den neunziger Jahren erschienenen Monographien,² die Essenz des umfangreichen und nicht leicht überschaubaren Werks von Werner Sombart herauszuarbeiten. Peukert geht von zwei Spätwerken Sombarts aus, um unter dieser Perspektive die Grundintentionen von Sombarts Kapitalismusanalysen, die seinen Ruhm begründet haben, deutlich zu machen. Wenn in Sombarts Spätwerk „Vom Menschen“ (1938), das als Grundlage für eine allgemeine „Kulturtheorie“ gedacht war, „Geist“ und „Seele“ als grundlegende Kategorien der menschlichen Existenz postuliert werden, so sind diese Kategorien auch für Sombarts sozialwissenschaftliche Analysen des Kapitalismus und der diesem vorangehenden Wirtschafts- und Sozialordnung zentral. „Geist“ im Sinne von objektiver Kommunikation materialisiert sich in Sprache, moralischen Normen, Familie, Religion, Staat, Recht, Wirtschaft. Den Gegenpol zu Geist – im objektiven wie im subjektiven Sinn – bildet die „Seele“, verstanden als Teil des biologischen Organismus und vitales Zentrum der menschlichen Person. Die Seele ist Ausdruck des Lebens hinsichtlich Motivationen, Bedürfnissen, Wünschen und der Reproduktion der Spezies.

In seinem anderen Spätwerk „Die drei Nationalökonomien“ (1930) hat Sombart sich der schwierigen Aufgabe gestellt, der Nationalökonomie ein philosophisch-wissenschaftstheoretisches Fundament zu geben. Wie H. Peukert klarmacht, schwankt Sombart hier – und auch in

seinen Untersuchungen am Gegenstand selbst – in seiner Einschätzung der Nationalökonomie, soweit sie sich als abstrakte Analytik (in Sombarts Terminologie: „ordnende Ökonomie“) versteht. Weil aber die reale Wirtschaft selbst aus denselben symbolischen Bedeutungsinhalten besteht wie die Wissenschaft, welche sie untersucht, kann es für Sombart keine einfache, d.h. naiv-unreflektierte Antwort auf die Frage geben, 'was wirklich ist'. Vielmehr ist es notwendig, diese Bedeutungsinhalte selbst wieder zu relativieren, einen Sinn hinter ihrem (naiven) Sinn zu erkennen – das nennt Sombart „verstehende Sozialwissenschaft“. Die Distanz zum Objekt gewinnt Sombart durch die historisierende Betrachtungsweise, weshalb man seinen Forschungsansatz als „theoretischen Historismus“ bezeichnen kann.

„Theoretischer“ deshalb, weil für Sombart die Erforschung des Kapitalismus sich nicht in Faktenhuberei und Empirie erschöpfen darf, sondern analytisch-theoretischer Konzepte bedarf, welche die grundlegenden Sinnzusammenhänge der Wirtschaft zu erfassen ermöglichen. Diese Sinnzusammenhänge ergeben sich infolge ihrer Aufeinanderbezogenheit nur bei einer Systembetrachtung – daher bildet das „Wirtschaftssystem“ eine weitere Zentralkategorie in Sombarts Denken. Für die Analyse eines Wirtschaftssystems sind nach Sombart wiederum drei Dimensionen grundlegend: der Geist, die rechtlich-institutionelle Struktur und die Technik. Die dominierende Rolle in dieser Dreieinheit hat – auch als Schwerpunkt in Sombarts Schriften – der Geist. Sombarts besonderes Anliegen beim Verständnis von Wirtschaftssystemen ist es vor allem zu zeigen, wie der Geist die beiden anderen Dimensionen in ihrer Gestaltung prägt.

Der enorme Umfang von Sombarts Hauptwerk „Der moderne Kapitalismus“ – drei Doppelbände mit über 3200 Seiten – bringt die Gefahr mit sich, daß man bei der Lektüre den roten Faden verliert –

hier gelingt Peukert eine beachtenswert klare Darstellung von dessen Essenz (S. 41-63). Das vorkapitalistische System in Europa im Mittelalter – die antike Wirtschaftsordnung wird von Sombart nicht untersucht –, bezeichnet als System der agrarischen Eigenwirtschaft, des Feudalismus und des Handwerks, und der Kapitalismus werden durch dichotomische Begriffspaare unterschieden: im Bereich des Geistes Bedarfsdeckung versus Erwerbsprinzip, traditionales versus rationales Handeln, Solidarismus versus Individualismus; im Bereich der Institutionen gebundene versus freie Wirtschaftsordnung; im Bereich der Technik empirische versus wissenschaftliche, organische versus anorganische Technik. Die fundamentale Konsequenz der Sombartschen Systembetrachtung liegt darin, „daß die (Wirtschafts)Geschichte aus klar identifizierbaren unterschiedlichen Systemen besteht und nicht z.B. aus einer evolutionären säkularen Entwicklung auf der Einbahnstraße der Senkung der Transaktionskosten bei Unterstellung selbstinteressierter Individuen seit Menschheitsgedenken.“ (S. 45)

Wenn bis ins 18. Jahrhundert die nur zum geringen Teil an Tausch orientierte bäuerliche Dorfwirtschaft, das städtische Handwerk und die wirtschaftlichen Aktivitäten der aristokratischen Oberschicht nach den zuvor jeweils erstgenannten Prinzipien funktionierten, so ist dies nicht als unvollkommenes Vor-Stadium zu unserer heutigen Wirtschaftsform zu sehen, sondern es handelt sich dabei um eine in sich stabile Ordnung, die etwa tausend Jahre Bestand hatte: Natürlich gab es auch in dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsformation eigeninteressiertes Handeln von Produzenten und Konsumenten, jedoch war dieses Handeln in ganz anderen Bahnen kanalisiert als im späteren Kapitalismus, etwa bei der Aristokratie, deren Reichtum auf Bodenrenteneinkommen beruhte, die konsumiert (gemischt privat/öffentlich), aber kaum in Produktionsmittel investiert wurden.

Freilich hatte dieses System auch ambivalente Funktionsteile in sich, aus denen sich nach und nach Systemteile und Organisationen entwickelten, die nach anderen, eben kapitalistischen Prinzipien funktionierten, und diese Transformation, die sich über viele Jahrhunderte hinzog, ist das Thema der beiden ersten Teile von Sombarts Hauptwerk. Die Darstellung des Kapitalismus selbst, welchen Sombart von etwa 1770 bis 1914 datiert, erfolgt im abschließenden dritten Band, der mit über zehnjähriger Verzögerung erst 1927 erschienen ist.

Die realen Wirtschaftssysteme sind nie völlig einheitlich von ihren dominierenden Prinzipien geprägt, wie Sombart wiederholt betont, sondern immer eine Mischung von Elementen aus verschiedenen Systemen. Wenn Sombart die Zeit vom 14. bis zum 18. Jahrhundert als „Frühkapitalismus“ bezeichnet, so besagt dies auch, daß über weite Strecken die Wirtschaft überwiegend als eigenwirtschaftlich-feudal-handwerkliche organisiert war. Dabei widmet sich Sombarts Darstellung ausführlich den Paradoxien des alten Systems, daß die Zentralisierung und Stärkung der Staatsgewalt die Entwicklung zum Kapitalismus maßgeblich förderte: So wuchsen die ersten wirklichen Großstädte, ohne die eine Massennachfrage nach Konsumgütern bzw. eine umfangreichere städtische Sachgüterproduktion nie entstanden wäre, als fürstliche Residenzstädte zu ihren neuen Dimensionen heran; der Staat selbst als Nachfrager von Waffen und Kriegsmaterial gab wesentliche Impulse für die Entwicklung einer großbetrieblichen Produktion und auch der schwerindustriellen Technik, und die feudalen Herrscher förderten mit allen erdenklichen Mitteln den kapitalistischen Großbetrieb bzw. die Errichtung solcher Betriebe, um ihr Land im internationalen Wettlauf der wirtschaftlichen Entwicklung voranzubringen.

Im Beitrag von O. Kurer über die Rolle des Staates für die wirtschaftliche Ent-

wicklung (S. 151-187) wird Sombart dafür kritisiert, daß er dadurch die Rolle des Staates für die Entstehung des kapitalistischen Wirtschaftssystems über- und die Rolle des Marktes und des Unternehmers unterbewertet. Kurer trifft damit zwar einen schwachen Punkt der Sombartschen Kapitalismusanalyse, setzt aber weitgehend bei den falschen Beispielen im Frühkapitalismus an. Wenn etwa die Großstadt des Kapitalismus natürlich in erster Linie Industrie- bzw. heute Dienstleistungsstadt ist, so ist ihre Entwicklung dennoch bis ins 18. Jahrhundert als Residenz- und Konsumtionsstadt am besten erklärbar, wie Sombart überzeugend belegt.

Mit Sombarts Theorie der Stadt im speziellen befaßt sich der Beitrag von Horst K. Betz. Er zeigt beispielhaft, daß aus Sombarts Verallgemeinerungen und Abstraktionen, in denen seine theoretische Stärke begründet liegt, gleichzeitig die Gefahr von Mißverständnissen resultiert, denen manche Kritiker unabsehlich, aber auch absichtsvoll unterlagen. Wo diese Sombarts Theorie insgesamt negieren zu können glaubten, handelte es sich oft lediglich „um verschiedene gesetzte Akzentuierungen einzelner städtebildender Kräfte.“ (S. 236)

Sombarts Bevölkerungstheorie wird in dem Beitrag von Karl-Heinz Schmidt zusammenfassend dargestellt. Sombart gibt auf diesem Gebiet der Soziologie gegenüber der Ökonomie und der Biologie den Vorzug. Gleichzeitig verweist er auf die starke Abhängigkeit der Bevölkerungsentwicklung von der Dynamik des Kapitalismus, wobei die inneren und äußeren Wanderungen als Anpassungsmechanismus besonders hervorgehoben werden.

Kapitalistische Wirtschaft ist essentiell Unternehmerwirtschaft, und die Entfaltung des kapitalistischen Geistes durch das Unternehmertum nimmt einen zentralen Platz in Sombarts Schriften ein. Diesem Aspekt seines Werkes widmet sich der Beitrag von Manfred Pri-

sching. Dieser sieht es als bedeutendes Verdienst Sombarts an, daß er sich nicht – wie weitgehend für Schumpeter charakteristisch – mit der Heroisierung der Unternehmer zufriedengibt als derjenigen Akteure, die Neues ins Werk setzen und damit die dynamische Wirtschaftsentwicklung tragen. Wenn „Innovation im letzten unergründlich ist: doch die psychische Disposition, in der sie zustande kommt, läßt sich beschreiben, und sie besteht aus zwei Komponenten – aus einer dynamisch-abenteuerlichen ... und aus einer kalkülhaft-rationalistischen Komponente.“ (S. 109) Während Schumpeter die rationalistische Komponente ganz herunterspielt, hat Max Weber auf der anderen Seite Fleiß, Sparsamkeit, Bindung an Regeln, Rationalisierung und Unermüdlichkeit der Leistungsbilanzierung am Unternehmer hervorgehoben. Der Vorzug von Sombarts Unternehmerbild besteht darin, daß er beide Komponenten als gleichberechtigt behandelt (S. 135). Am Ende seiner Kapitalismusanalyse kam Sombart allerdings zu einer gravierenden Fehleinschätzung bzw. Fehlprognose, die – wie Prisching vermerkt – „dem zeitgeistigen common sense der Sozialwissenschaftler entstammt“ (S. 144), nämlich daß entpersonalisierte Unternehmerfunktion und vollrationalisierter Geist mit dem Kapitalismus unvereinbar seien. Dies hat mit der von Sombart postulierten Dichotomie von Geist und Seele zu tun – ein „vergeisteter“ und „entseelter“ Kapitalismus fällt dem Niedergang anheim. Auch diese Dichotomie ist ein Produkt des Zeitgeistes und erscheint uns heute schwer verständlich.

Es scheint, daß Sombart mit zunehmendem Alter die die Komponente „Seele“ gegenüber dem „Geist“ immer höher bewertete, was zu einer deutlichen Änderung seiner Haltung gegenüber der Sozialdemokratie und ihren Bestrebungen zur Hebung der Lebenshaltung der breiten Bevölkerungsschichten führte. Peukert (S. 28f) tritt zu Recht der

These vom fundamentalen Bruch in Sombarts Denken entgegen, daß er als Marxist begonnen hätte und etwa Anfang der zwanziger Jahre zum Antimarxisten mutierte. Wie F. Lenger in seinem Beitrag „Marx, das Handwerk und die erste Auflage des Modernen Kapitalismus“ zeigt, hatte Sombart Marx immer in seinem Sinne kritisch uminterpretiert und stets mit den Reformisten in der Sozialdemokratie sympathisiert, solange er politisch dieser Richtung zuneigte. Er entwickelte aber eine zunehmende Abneigung gegen höheren Massenkonsum durch fortschreitende Industrialisierung aller Produktion, deren zeitgenössische Erscheinungsformen Rundfunk, Automobil, Autobahn, Flugzeug etc. er in seinem verunglückten Buch „Deutscher Sozialismus“ von einem extrem konservativ-kulturkritischen Standpunkt aus scharf kritisierte. Daß Sombart versuchte, sich mit diesem Buch an die Nationalsozialisten anzubiedern, hat zum späteren Verlust seines Ansehens allgemein als Sozialwissenschaftler sicher wesentlich beigetragen und ist moralisch unentschuldig, weil diese Art von Sozialtheorie dazu beitrug, dem politischen Aufkommen des Nationalsozialismus den Boden zu bereiten (siehe dazu den Beitrag von F. Reheis). Zur teilweisen politischen Ehrenrettung Sombarts ist jedoch anzuführen, daß er die forcierte Aufrüstungspolitik, die Entwicklung der Technik zum Zweck der militärischen Aggression nicht billigte und die nationalsozialistische Rassenideologie in dem 1938 veröffentlichten, in seiner Verbreitung beschränkten Buch „Vom Menschen“ eindeutig ablehnte, wie W. Drechsler in seinem Beitrag „Zu Werner Sombarts Theorie der Soziologie und zur Betrachtung seiner Biographie“ ausführt.

Wenn Sombart meisterhaft die Entfaltung des Kapitalismus aus einem anderen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem heraus analysierte, so ist seine Darstellung des Kapitalismus selbst im abschließenden Teil seines *magnum*

opus weniger geglückt. Dafür ist eine Reihe von Gründen maßgeblich: die von Peukert mehrfach festgestellte geringe Kenntnis des analytischen Instrumentariums der ökonomischen Wissenschaft seiner Zeit, welche Sombart „mit der gesunden Verachtung des Schaffenden für alles, was ihm nicht kongenial ist, beiseite gelassen“ hat.³ Daraus resultiert eine beträchtliche Unterschätzung der Marktkonkurrenz als treibender Faktor der kapitalistischen Entwicklungsdynamik. 1914 war der Kapitalismus keineswegs in eine Spätphase eingetreten, wie Sombart glaubte, sondern vielmehr hatte das amerikanische Modell der beständig gesteigerten Massenproduktion seine Zukunft erst vor sich. Sombarts progressive Ablehnung dieser Kapitalismus-Variante fußt auf Werturteilen, seine negativen Einschätzungen widersprechen dem von ihm selbst stark betonten Postulat der Objektivität und Wertfreiheit der Wissenschaft. Mehr implizit als explizit stand Sombart auf dem Boden nicht eines „Markt-“, sondern eines „Industrialismusparadigmas“, „daß die nicht-restringierte Entfaltung von Marktbedingungen als Ursprung erhöhter Produktivität nicht wesentlich gewesen sei.“ (Peukert, S. 54)

Die Schwierigkeit einer realistischen Einschätzung des Phänomens Kapitalismus, die nicht nur bei Sombart, sondern ebenso bei vielen seiner Zeitgenossen zum Ausdruck kommt, ist jedoch eine viel fundamentalere. Die distanziertere Beobachtung eines Wirtschaftssystems ist immer nur vom Standpunkt des jeweils gegebenen Systems her möglich – also für die vorkapitalistischen Systeme vom Standpunkt des heutigen Systems aus, und diese gelingt Sombart in bewundernswerter Weise. Denn man kann heute sagen, wohin gewisse Entwicklungstendenzen geführt haben. Für die Beobachtung des eigenen Systems fehlt jedoch ein gleichwertiger Beobachterstandpunkt, und der Sombartsche

theoretische Historismus hat sich für die Gewinnung eines solchen kaum als geeigneter Ansatz erwiesen. Er ermöglicht gewisse Relativierungen, bildet aber keine tragfähige Grundlage für die Eröffnung einer Zukunftsperspektive. Das zeigt sich besonders an jenen Teilen von Sombarts Kapitalismuskritik, welche auf rückwärtsgewandten, kulturkonservativen Werturteilen beruhen. Als Grundlage für langfristige Zukunftsprognosen haben sie sich als untauglich erwiesen.

Wenn man Peukerts Einschätzung der Aktualität der Sombartschen Kulturkritik und seiner Aussage, daß „Sombart recht hatte, weil er irrte“ (S. 70), nicht folgen mag, so nimmt Peukert dennoch mit Recht einen hohen Rang für Sombart als sozioökonomischen Theoretiker in Anspruch. Dieser Anspruch kann damit begründet werden, daß Sombart das „Wirtschaftssystem“ (im umfassenden Sinn, nicht bloß auf Wirtschaft im engeren Sinn abstellend) als zentrales Konzept in die sozioökonomische Theorie eingeführt hat. Die weitreichende Konsequenz aus einem solchen Denken in Systemen ist, daß die historische Evolution als Abfolge von Systemen begriffen wird, die jeweils eigenen Funktionszusammenhängen unterliegen. Damit ist Sombarts Ansatz „ein Kontrapunkt gegen die gegenwärtige Tendenz in der Wirtschaftsgeschichtsschreibung ..., nur nach den Kräften und Behinderungen des Wachstumsprozesses in einer Transaktionskosten- oder *Property Rights*-Perspektive zu fragen. In dieser Sicht sind der Kapitalismus und nichtverwässertes Privateigentum der Maßstab für Erfolg und Scheitern in einer historisch unilateralen Perspektive, in der die Weltgeschichte nur auf das System der Gegenwart hin konvergieren kann.“ (S. 67) Klar ist dabei auch, daß die Unterschiedlichkeit der Sichtweisen nicht nur für die Vergangenheit relevant ist, sondern auch für die Zukunft.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

¹ Backhaus (1996).

² Appel (1992), Lenger (1994).

³ Schumpeter (1927) 227.

Literatur

Appel, Michael, Werner Sombart – Historiker und Theoretiker des modernen Kapitalismus (Marburg 1992).

Backhaus, Jürgen (Hrsg.), Werner Sombart (1863-1941), *Social Scientist* (3 Bände, Marburg 1996).

Lenger, Friedrich, Werner Sombart 1863-1941. Eine Biographie (München 1994).

Schumpeter, Joseph A., Sombarts dritter Band, in: ders., *Dogmenhistorische und biographische Aufsätze* (Tübingen 1954).

Einladung zum Weiterdenken

Rezension von: Egon Matzner, *Die vergeudete Republik. Wie sie wiederbegründet werden könnte*, Edition va bene, Klosterneuburg 2001, 260 Seiten, öS 328.

Egon Matzner ist nicht nur Ökonom und Finanzwissenschaftler – er hat sich auch seine Sporen (und Schrammen) im politischen Leben verdient, und er hat eine Neigung zur Literatur, zum Feuilleton – einer Sphäre, deren Rolle im gesellschaftlichen Diskurs von den Fachleuten „härterer“ Disziplinen gerne ein wenig unterschätzt wird. Matzner erscheint somit, auch angesichts seiner vielfältigen, stets grundvernünftigen Kommentare zum Zeitgeschehen in verschiedenen aktuellen Medien, als geeigneter Mann, um eine Art zusammenfassende Schau des Niedergangs der österreichischen Zweiten Republik zu formulieren.

Der Waschzettel des Buches anlässlich der Präsentation am 10.5.2001 macht auch neugierig. Er verspricht eine Erklärung dieses Niedergangs durch den Verlust der historischen Erfahrungen, den Verzicht auf Visionen von Österreichs Rolle in der Welt, durch Österreichs „unsolidarische“ Politik gegenüber den östlichen Nachbarn und durch die Besetzung öffentlicher Stellen nach dem „Gesetz des absteigenden Mittelmaßes“ – weiters durch die Zerrüttung des Verhältnisses der Sozialdemokratie zur ÖVP und der FPÖ, die die Fähigkeit zur staatsexistenziellen Kooperation zerstört habe, und durch den „politischen Landfriedensbruch“ der unfreundlichen Übernahme der CA durch die BA.

Schließlich verweist dieser Überblick unter anderem auf die „destruktive Rolle“ der moralisierenden „Austrointellektuellen“, ihre „Angst vor dem besseren Argu-

ment“, und den Beitrag von SPÖ und Medien zum Aufstieg Jörg Haiders und skizziert die „Grundsteine einer wiederzubegründenden Republik“.

Angesichts dieses anspruchsvollen Katalogs komplexer Themen beginnt man die Lektüre mit hochgespannten Erwartungen – stockt aber im Vorwort beim Hinweis, daß große Teile des – eher schmalen – Bandes schon vorher veröffentlicht wurden: „Es wäre ein leichtes, die alten Kapitel zu einer Monographie umzuschreiben“, heißt es da auf S. 12. Matzner hat darauf offenbar verzichtet, um seine – zweifellos gegebene – Voraussicht in vielen Problembereichen nachzuweisen. Man stellt sich allerdings die bange Frage, ob die bis in die frühen achtziger Jahre zurückgehenden Zeitschriftenpublikationen jene Dichte und Stringenz garantieren, die das umfassende Projekt Matzners erfordert.

Der Anfang und der Schluß des Werkes wurden zur Jahreswende 2000/2001 geschrieben, und hier ist das Buch „aus einem Guß“. Matzner beginnt mit der ökonomischen Erfolgsgeschichte Österreichs (an der Wertschöpfung gemessen, steht es aktuell an elfter Stelle von 193 Ländern der Welt). Diesem ökonomischen Erfolg stehe aber seit dem Ende der Ära Kreisky ein Verlust des Ansehens der österreichischen Politik im In- und Ausland gegenüber. „Die historische Lehre des Untergangs des im Innern zerrissenen Österreich im März 1938 ist von der heutigen Politikergeneration vergessen worden“, meint Matzner unter anderem (S. 17). Das ist ein weises Wort. Die Frage ist aber, wie können solche Erfahrungen tatsächlich über die Generationen transportiert werden, ohne zu verblassen, namentlich in einer Zeit, in der das Neue Fetischcharakter hat. Daß die Politik Jörg Haiders zutiefst zerstörerisch motiviert ist, wird von Matzner überzeugend behauptet. Die Frage ist aber, ob nicht aus Ressentiment gegenüber gewissen Erstarrungstendenzen etwa der Sozialpartnerschaft ähnliche

Motive bis weit in den Bereich der „seriöseren“ Regierungspartei wirksam geworden sind.

Matzners „Gesetz des absteigenden Mittelmaßes“ (unter süffisanter Zitierung einer Arbeit von Heinz Fischer über Unauffälligkeit als Basis gremialen Aufstiegs) wäre es wert, näher ausgeführt zu werden. Daß Sekretäre zu Chefs geworden sind, „die im Grunde Sekretäre geblieben sind“ (S. 20), mag stimmen – dies müßte allerdings auch zu einer Problematisierung der einstigen, gerne sehr „persönlichkeitsstark“ auftretenden Chefs führen, die das Heruntermachen Untergebener zur Kunstform zu gestalten wußten, und dabei mit einem „*Management by Ignorance*“ gravierende Probleme gemeinwirtschaftlicher Betriebe jahrzehntelang zu verdrängen verstanden. Andererseits geht Matzner recht summarisch mit „Bundeskanzlern und Parteivorsitzenden“ um, die als „Quereinsteiger“ nach vollbrachter „Minderleistung“ Millionen als Abfertigung und Pensionen lukriert hätten. Sollte hier auch auf Franz Vranitzky angespielt sein, wäre wohl der Fairness halber festzuhalten, daß dieser in seiner Amtszeit die jahrelang vertuschten und hinausgeschobenen Debakel der sozialdemokratischen Parteipresse, der verstaatlichten Industrie und des „Konsum Österreich“ zu bewältigen hatte, und das gar nicht so schlecht geschafft hat. Er hatte als Quereinsteiger hier manches untragbare Erbe zu liquidieren (vom politischen Waldheim-Debakel ganz zu schweigen). Liquidator sein ist keine sehr angenehme Aufgabe, und Visionen sind dabei eher hinderlich – aber Vranitzky hat sie mit Anstand gemeistert.

Hoch anzurechnen ist es Egon Matzner, daß er sich der Problematik des Niedergangs der „Gemeinwirtschaft“ – der ja in auffallender Parallele zum Zerfall der osteuropäischen Staatswirtschaft in Ineffizienz und Korruption stattgefunden hat – wenigstens am Rande annimmt. Das ist nämlich ein Thema, das sonst

gerne totgeschwiegen wird, aber für die Geschichte der Zweiten Republik von größter Bedeutung ist und auch Auswirkungen auf die Gewerkschaftsmacht, das Parteiensystem etc. hat. (Darüber werden wohl noch „Wälzer“ geschrieben werden.) Auch die Verschränkung wirtschaftlicher und politischer Phänomene in Matzners „Stationen der Zerrüttung“ ist überzeugend, nicht zuletzt in der Darstellung der Verbitterung Alois Mocks, der 1986 erhofft hatte, Wahlsieger zu werden, dann eine Koalition mit der FPÖ anstrebte, aber aus „Parteiräson“ eine Koalition mit der SPÖ machen mußte, in der er „nur“ Vizekanzler werden durfte.

Daß die „feindliche Übernahme“ des CA-Konzerns durch die „Bank Austria“ der Tropfen gewesen sein mag, der das Faß zum Überlaufen brachte, dürfte, vor allem in der ÖVP, von vielen so gesehen werden (S. 33). Der Rezensent war, wie Egon Matzner, damals, 1997, der Auffassung, daß diese Übernahmeaktion ein verhängnisvoller politischer Fehler war. Hier wäre aber vielleicht doch auch anzumerken, daß nach Aussage eines so unverdächtigen Zeugen wie Gerfried Sperl¹ Wolfgang Schüssel bereits 1995 zweimal den „fliegenden Koalitionswechsel“ zur FPÖ vornehmen wollte, aber damals an der ablehnenden Haltung von Bundespräsident Klestil scheiterte. Daß man einem solchen Koalitions- „Partner“ und seinen politischen Freunden nicht gerne eine zu privatisierende Großbank zum Diskontpreis überläßt, mag auch verständlich sein.

Zu den außenpolitischen und kulturkritischen Passagen des Buches von Matzner kann hier nur globale Zustimmung vermerkt werden, gleiches gilt für seine Überlegungen zu den „Haider-Machern“, speziell unter den Medien. Seine Überlegungen zur Sozialpartnerschaft, zur Hochschulreform, zur Neutralitätsfrage und zu anderen Aspekten, wie sie dem schon vorveröffentlichten „Kern“ des Buches zu entnehmen sind, hätte man sich aber doch präziser ausgeführt ge-

wünscht. Vielleicht wäre eine Monographie hier doch besser gewesen, auch wenn sie weniger an persönlicher, narzißtischer Gratifikation der nachträglichen Bestätigung der eigenen Einschätzung geboten hätte.

Sehr überzeugend ist Matzners Forderung nach einer „Wiederbegründung der res publica“ aus dem Geist der politischen Mitte, unterstützt durch ein beeindruckendes Zitat aus Hermann Brochs „Schlafwandlern“, das die fatale Logik der Extreme in Politik, Kultur und Wirtschaft der Zwischenkriegszeit vorführt. Wie es freilich derzeit den Anschein hat, wird es hierzulande eine Weile in Richtung einer weiteren Aufschaukelung der Gegensätze weitergehen. Die Art, wie die Regierungsverhandlungen 1999-2000 geführt wurden, hat die Brücken zwischen den einstigen Staatsparteien der Zweiten Republik nicht eben verstärkt. Die Konflikte um die Studiengebühren könnten zu einer Eskalation auf der Straße führen, und Ver-

suche, den Fetisch Nulldefizit angesichts einer schwächer werdenden Konjunktur über Belastungen der Folgerierung zu retten, können nur weitere Klimaverschlechterungen bewirken. Auch eine Abwahl der gegenwärtigen Regierung im Jahr 2003 und ihr Ersatz durch ein rot-grünes Bündnis läge durchaus noch in der gefährlichen Logik einer historisch wachsenden Konfrontation, wie sie Matzner beschreibt.

„Die verschleuderte Republik“ ist vielleicht mehr Anreiz zum eigenen Nachdenken als fundamentale und endgültige Analyse. Eines ist aber sicher: Österreich bräuchte mehr solche „Extremisten der Mitte“ und unbefangene Patrioten wie Egon Matzner.

Robert Schediwy

Anmerkung

¹ Sperl, Gerd, Der Machtwechsel (Wien 2000) 36ff.

Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen?

Rezension von: Max Laimböck, Die soziale Krankenversorgung zwischen Staat, Monopol und Wettbewerb, Berenkamp Buch- und Kunstverlag, Hall in Tirol 2001, 255 Seiten.

Wir befinden uns zweifellos in einer Umbruchphase, die einschneidende und kaum umkehrbare Veränderungen im öffentlichen Gesundheitswesen bringen wird. Das von Laimböck vorgelegte Buch kommt daher gerade zur rechten Zeit, zumal der Autor in einem seiner Kapitel einen kritischen Kommentar zu den gesundheitspolitischen Plänen der Bundesregierung abgibt.

Diese hat nach der anfänglichen Konsolidierungsphase Tritt gefaßt, und die Marschrichtung, vor allem in der Sozial- und Gesundheitspolitik, ist mittlerweile unschwer zu erkennen. Der kurzfristige Abbau des Budgetdefizits und die mittelfristige Reduktion der Staatsschulden werden naturgemäß den dynamisch wachsenden Gesundheitssektor mit seinem traditionell hohen öffentlichen Finanzierungsanteil radikal und nachhaltig treffen. Der sozialen Krankenversicherung, deren Einnahmensteigerung nun schon seit mehreren Jahren unter der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts liegt, wird nicht nur eine Mittelzufuhr verweigert, sondern ihr werden sogar zusätzliche Finanzierungslasten aufgebürdet. So müssen nunmehr vor allem die Gebietskrankenkassen für den Gebärungsabgang der strukturell benachteiligten Krankenversicherung der Bauern eintreten, für deren Abgänge bislang der Bund aufgekommen ist. Da anzunehmen ist, daß die Regierung ihr Versprechen, die Sozialversicherungsbeiträge nicht anzuheben, einhalten wird, blei-

ben letztendlich die Patienten über. Leistungseinschränkungen und die massive Erhöhung von Selbstbehalten für die Patienten werden dann unabwendbar. In Deutschland, wo dieser Kurs schon früher beschritten wurde, wird mittlerweile ein Drittel der Gesundheitsausgaben von den Patienten finanziert.

Laimböck bemerkt zu Recht, daß die Abschaffung der Pflichtversicherung und die Einführung des freien Wettbewerbs in der Krankenversicherung auf Expertenebene zwar weitgehend mit Skepsis betrachtet werden, Politik und öffentliche, vor allem aber veröffentlichte Meinung einem Radikalschnitt des Gesundheitssystems durchaus etwas abgewinnen können. Daß in Zeiten einer Liberalisierungseuphorie die Möglichkeit einer freien Wahl der Krankenversicherung auf offene Ohren stößt, ist verständlich. Nicht wenige der Pflichtversicherten hoffen daher, bei freier Versicherungswahl günstigere Prämien abschließen zu können.

Immer wieder wird in diesem Zusammenhang auf Deutschland als nachahmenswertes Vorbild verwiesen. Es wird allerdings regelmäßig verschwiegen, daß der kostengünstigste Beitragssatz in Deutschland (11%) immer noch rund 40 Prozent höher ist als der höchste Beitragssatz in Österreich (7,9%).

Der „eiserne Sparwille“ der Regierung wird den Finanzierungsdruck auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften verlagern. Daß die Länder ihrerseits versuchen werden, ihre Finanzierungsprobleme weiterzugeben, ist zu erwarten. So steht der gewaltige Brocken einer Neuordnung der Krankenanstaltenfinanzierung noch bevor. Die eilige Verabschiedung von wesentlichen Elementen unseres solidarischen, öffentlichen Gesundheitswesens ist gesundheitspolitisch fragwürdig, wenn man bedenkt, daß nur zwanzig Prozent der Bürger achtzig Prozent des finanziellen Volumens der Krankheitsversorgung in Anspruch nehmen. Da diese zwanzig Pro-

zent (vorwiegend Senioren und Kleinkinder) nicht gerade zu den einkommensstarken Haushalten gehören, würde sich eine weitreichende Privatisierung des Gesundheitswesens auch nachteilig auf die Einkommenssituation der Anbieter von Gesundheitsleistungen auswirken.

Die Analyse des Marktsystems der Krankenversorgung in den USA und der sich einem wettbewerblich organisierten Gesundheitsmarkt annähernden System in der Schweiz und Deutschland zeigen, daß Wettbewerb Risiken für den sozialen Charakter eines Krankenversicherungssystems enthält und zur Risiko Selektion führt. Anhand von Zahlen zeigt Laimböck, daß wettbewerbsorientierte Krankenversorgungssysteme wesentlich teurer sind als solidarisch ausgerichtete.

Er vertritt allerdings die Meinung, daß die Einführung des Wettbewerbs in die soziale Krankenversicherung ein Zeichen des Wohlstandes sei. Die soziale Krankenversicherung soll in ihrem Kern dem Prinzip der Solidarität verpflichtet sein. Die Einführung von Wettbewerbselementen am „Rand“ der sozialen Krankenversicherung sei allerdings denkbar. Laimböck nennt hier an möglichen privat abzusichernden Leistungen: künstliche Befruchtung, medikamentöse oder chirurgische Behandlung von Übergewicht und Impotenz, Erhöhung der psychischen Leistungsfähigkeit durch medikamentöse Therapie, Behandlung von Nikotinabhängigkeit, Zahnersatz, Kieferorthopädie und Kuraufenthalte.

Bei den Pflichtleistungen fordert der Verfasser allerdings eine höhere Reglungsdichte, und zwar bei den größten Ausgabenbereichen, die da sind: ärztliche Hilfe, Krankenhausbehandlungen und Arzneimittel. Eine Beschränkung der ärztlichen Diagnose- und Therapiefreiheit würde zu erheblichen Senkungen der Ausgaben für ärztliche Hilfe führen, ohne daß es dabei zu qualitativen Einschränkungen in der Krankenbehandlung kommt. Der Verfasser liefert dazu

entsprechende empirische Befunde. Im Zusammenhang mit der vertragsärztlichen Versorgung empfiehlt Laimböck eine restriktive Stellenpolitik, da bei der in Österreich bestehenden Ärztedichte überhaupt keine Versorgungsengpässe zu erwarten seien. Mit Sorge betrachtet er die Entwicklung der Wahlärzte. Das zunehmende Überangebot an Wahlärzten wird Druck auf die Gesundheitspolitik ausüben, diesen Ärzten Einnahmemöglichkeiten durch die private Finanzierung von Gesundheitsdienstleistungen außerhalb der sozialen Krankenversicherung zu ermöglichen. Dies führt zweifellos zu einer Aushöhlung der sozialen Krankenversicherung. Er schlägt daher eine Einschränkung der Ausbildungsmöglichkeiten vor.

An dieser Stelle sei festgehalten, daß beispielsweise der renommierte Gesundheitsökonom Oggier¹ aus den gleichen Gründen für die Schweiz die Schließung von drei der fünf medizinischen Fakultäten fordert. Wenn zwei medizinische Fakultäten für die Schweiz ausreichend sind, dürfte dies wohl auch für Österreich gelten, ist doch die Einwohnerzahl in beiden Ländern etwa gleich hoch.

Laimböck, der selbst Spitzenmanager in einem Krankenhaus ist, verneint die Berechenbarkeit des Bedarfes an Krankenhausleistungen und schlägt daher vor, daß die soziale Krankenversicherung, als größter Finanzier des Krankenhauses, in die Krankenhausplanung einbezogen werden soll. Der Verfasser zeigt eine sehr kritische Haltung zur leistungsorientierten Finanzierung in den Krankenhäusern, deren Einführung im Jahr 1997 als die finanzpolitische Großtat schlechthin bezeichnet wurde. Laimböck stellt fest, und als Insider muß er es schließlich wissen, daß damit ein Anreiz zur Leistungsausweitung besteht: „Jede zusätzliche Leistung kostet nur ca. 30 Prozent variable Kosten, wird aber mit 100 Prozent bezahlt.“ (S. 81) Daß es bislang noch nicht zu Ausgabenschüben bei der sozialen Krankenversicherung für

Krankenhausbehandlungen gekommen ist, hat seinen Grund in einer an die Beitragseinnahmen der Krankenversicherung gekoppelten Globalbudgetierung. Diese wurde im übrigen im laufenden Jahr durch einen der sozialen Krankenversicherung verordneten Zusatzbeitrag von ATS 1,15 Mrd. aufgeweicht. Laimböck widerspricht auch der öffentlich kolportierten Meinung, daß niedergelassene Ärzte kostengünstiger seien als Krankenhausambulanzen. Letztere haben nämlich eine bedeutend günstigere Kostenstruktur.

Im Bereich der Arzneimittel weist der Verfasser anhand einiger plakativer Beispiele nach, daß die pharmazeutische Industrie bei therapeutischen Innovationen astronomische Extraprofiten einführt und selbst in ihrer Wirksamkeit nur geringfügig verbesserte Arzneimittel zu weit überhöhten Preisen am Markt einführt. Bei den Arzneimitteln bricht der Verfasser eine Lanze für Direktversorgungsmodelle. Durch den Versand von Arzneimitteln an chronisch Kranke könnte eine Ausgabeneinsparung von fünfzig Prozent erzielt werden. Ein Einsparpotential bei den Arzneimittelausgaben von bis zu zwanzig Prozent der Gesamtausgaben sieht Laimböck, wenn teure Nachfolgepräparate ohne therapeutischen Zusatznutzen (*Me-too-Präparate*) nicht auf Rechnung der Krankenversicherung verordnet werden können und Arzneimittel mit umstrittener Wirkung vom Markt genommen werden müssen.

In einer zusammenfassenden Einschätzung des von Laimböck vorgelegten Buches ist zu sagen, daß es dem Autor gelungen ist, auf relativ knappem Raum einen guten Überblick über den Aufbau und die Funktionsweise des österreichischen Gesundheitswesens

zu geben. Unter dem Blickwinkel einer Ausgabensenkung ohne Qualitätseinbußen erörtert er zahlreiche Reformvorschläge, die meines Erachtens sehr plausibel sind und sich auch in einer Gesamtschau nicht konterkarieren. Ich teile die Meinung des Autors, daß für das österreichische Gesundheitssystem ein erheblicher Reformbedarf besteht, kann aber seinem Vorschlag, wenigstens einzelne moderate Wettbewerbselemente einzuführen, nicht zustimmen. Gerade die von Laimböck immer wieder angeführten Beispiele Deutschland und Schweiz zeigen, daß bei Einführung von Wettbewerbselementen regelmäßig regulierende Begleitmaßnahmen gesetzt werden müssen, um den solidarischen Charakter der sozialen Krankenversicherung prinzipiell zu erhalten. Es macht wenig Sinn, an einer Stelle zu deregulieren, um an einer anderen Stelle wieder regulieren zu müssen. Die Einführung von Wettbewerbselementen, nur um dem Zeitgeist zu entsprechen, verteuert unnötig das Gesundheitswesen, was im übrigen der Verfasser selbst feststellt (S. 113). Der Gesundheitsmarkt mit all seinen Besonderheiten (Angebotsinduziertheit, meritokratischer Charakter vieler Gesundheitsgüter) läßt eben keinen – auch nicht ein bißchen – Wettbewerb zu, soll Marktversagen vermieden werden.

Oskar Meggeneder

Anmerkung

¹ Oggier, Willy, Steuerungsmechanismen beim Ausgabenwachstum der Kantone. Eine Untersuchung am Beispiel des Gesundheitswesens (Bern, Stuttgart, Wien 1996).

Kranke Gesellschaften

Rezension von: Richard G. Wilkinson,
Kranke Gesellschaften – Soziales
Gleichgewicht und Gesundheit, Springer
Verlag, Wien-New York 2001, 312 Seiten,
öS 489.

Bei dem nachfolgenden Buch handelt es sich um die Übersetzung des 1996 bei Routledge erschienenen Buches „Unhealthy Societies – The Afflictions of Inequality“. Der Autor des Buches Richard G. Wilkinson ist Professor für Social Epidemiology am Trafford Centre for Medical Research der University of Brighton und langjähriger Mitarbeiter des renommierten International Centre for Health and Society am University College London. Damit ist auch die wissenschaftstheoretische Perspektive des Buches weitgehend vorbestimmt. Es handelt sich im wesentlichen um einen sozialespidemiologischen Ansatz, innerhalb dessen sozioökonomische und psychosoziale Theorieelemente verwendet und kombiniert werden. Die deutschsprachige Ausgabe des Buches ist mit einem Geleitwort von R. Horst Noack versehen.

Der Untertitel des Buches „Soziales Gleichgewicht und Gesundheit“ läßt prinzipiell eine Interpretation der Thematik in die zwei folgenden Richtungen zu:

- Welche Bedeutung haben Gesundheit und – damit vielfach verknüpft – das Angebot an Gesundheitsleistungen für das soziale Gleichgewicht (z.B. für die Einkommens- und Vermögensverteilung) in einer Gesellschaft?
- Wie wirken soziale Ungleichgewichte in einer Gesellschaft auf den Gesundheitszustand einer Bevölkerung?

Die erste Interpretation dieses Konnexes bezieht ihre gesellschaftspolitische Relevanz aus der dualen Rolle von Gesundheit. Ökonomisch betrachtet ist Gesundheit einerseits ein Endprodukt,

das selbst einen Nutzen stiftet und damit finalen Charakter hat. Andererseits bestimmt der Gesundheitszustand als wesentliche Eigenschaft von Individuen – so zumindest in der Tradition der Lancaster-Beckerschen Konsumtheorie – die Produktivität anderer Konsumgüter wesentlich mit. Gesundheit ermöglicht es zudem, auf Märkten oder auch haushalts-intern Fähigkeiten anzubieten, produktiv tätig zu sein und damit Einkommen zu erzielen. Dieser investive Charakter von Gesundheit begründet in vielen, weltanschaulich auch relativ unterschiedlichen Gerechtigkeitskonzepten die besondere ethische und verteilungspolitische Sensibilität gegenüber Gesundheit und dem Zugang zu Gesundheitsleistungen.

Diese Interpretation des Konnexes „Soziales Gleichgewicht und Gesundheit“ spielt in der Publikation von Wilkinson keine Rolle. Als notwendiges Werturteil bei der Selektion wissenschaftlicher Fragestellungen ist diese Beschränkung uneingeschränkt zu akzeptieren. Zumindest unverständlich bzw. schwer nachvollziehbar erscheint allerdings die diesbezügliche inhaltliche Begründung von R. G. Wilkinson, wenn er schreibt: „Könnte hier eine „umgekehrte Kausalität“ vorliegen, daß nämlich die Gesundheit die Einkommensverteilung beeinflusst? Würde die Kausalität in diese Richtung weisen, dann müßten wir in der Gesundheit eine der wichtigsten Determinanten der Einkommensverteilung sehen. Das widerspricht aber nicht nur der Wirtschaftstheorie, sondern auch dem gesunden Menschenverstand hinsichtlich des Einflusses von Begriffen wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Profit, Steuern und Sozialleistungen auf die Einkommensverteilung.“ (S. 100)

Im Zentrum der Arbeit von Wilkinson steht die zweite Interpretation des obigen Konnexes: Wie wirken soziale Ungleichgewichte in einer Gesellschaft auf den Gesundheitszustand einer Bevölkerung? Die Arbeit ist also in den breiteren Zusammenhang der Erforschung der Ursa-

chen für Unterschiede im gesundheitlichen Status von Populationen einzuordnen. Wilkinson beginnt seine Analyse mit einem ernüchternden – vielleicht auch zu negativen – Urteil über den diesbezüglichen Erkenntnisstand: „Keines der beiden herausragenden Merkmale der Volksgesundheit wird heute wirklich verstanden. Für den sich in der Mehrzahl der Länder rund um den Erdball abzeichnenden Aufwärtstrend in der Lebenserwartung und in den Gesundheitsstandards gibt es keine zufriedenstellende Erklärung, und wir verstehen noch immer nicht, warum sich Gesundheit innerhalb der einzelnen Länder je nach dem sozioökonomischen Status so dramatisch unterscheidet.“ (S. 36)

In einem ersten Schritt werden daher die in der sozialepidemiologischen und (sozio-)ökonomischen Literatur angebotenen Erklärungsfaktoren einer kritischen Analyse unterzogen. Dabei steht die Erklärungsgröße „Pro-Kopf-Einkommen“ als Maß für den sozioökonomischen Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft im Vordergrund der Betrachtung (Lebensstandardhypothese bzw. Einkommenshypothese). Basierend auf den Ergebnissen des Weltentwicklungsberichts 1993 der Weltbank konstatiert Wilkinson, daß aus dem Vergleich von Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten (Daten aus 1900, 1930, 1960, 1990) abgeleitet werden kann, daß erstens im Zeitvergleich die positive Wirkung des Pro-Kopf-Einkommens auf die Lebenserwartung abgenommen hat und zweitens auch im Querschnittsvergleich von Ländern mit unterschiedlichem Einkommen diese Wirkung mit steigenden Pro-Kopf-Einkommen abnimmt.

Bevor daraus die generalisierende Schlußfolgerung gezogen wird, daß dieser Zusammenhang in entwickelten Volkswirtschaften nur „sehr lose“ sei, präsentiert Wilkinson Argumente, die zur Rettung der Einkommenshypothese ins Treffen geführt werden könnten. Einerseits kann die These mit dem Hinweis

aufrechterhalten werden, daß die Entwicklung des realen Pro-Kopf-Einkommens die Entwicklung des damit assoziierten Lebensstandards nur unzureichend mißt, da bei der Deflationierung der nominellen Zeitreihen Qualitätsveränderungen im allgemeinen unzureichend berücksichtigt werden. Andererseits geht mit der Überschreitung bestimmter Lebensstandardniveaus der epidemiologische Übergang – d. h. die Ablösung eines überwiegend durch Infektionen geprägten Krankheitsgeschehen durch die Zunahme von degenerativen Erkrankungen – einher, und damit sind andere Transmissionsmechanismen zwischen Krankheitsursachen und Krankheiten relevant, die nicht mehr so eindeutig mit dem Einkommensniveau verknüpft werden können.

In einem nächsten Schritt werden andere Ursachen für Ungleichheiten im Gesundheitszustand thematisiert. Dazu zählen die soziale Mobilität, Unterschiede in der genetischen Prädisposition, verhaltensbedingte Risikofaktoren und die medizinische Versorgung. Für alle diese Faktoren werden ausführliche Beweise dafür gesucht, daß sie letztlich für die teilweise gravierenden Unterschiede im Gesundheitszustand von Populationen keine herausragende Bedeutung haben. Dies bedeutet allerdings nicht, daß diese Faktoren für die Gesundheit von Individuen keine Bedeutung haben. R. G. Wilkinson verdeutlicht dies an einem relativ plastischen Vergleich für die Rolle der medizinischen Versorgung. „Eine Sanitätstruppe bei der Armee kann unschätzbare Arbeit bei Verwundungen am Schlachtfeld leisten und wird dennoch nie eine bestimmende Determinante für die Zahl an Opfern in einer Schlacht sein. Bei der Gesundheit der Zivilbevölkerung sind die sozialen und wirtschaftlichen Umstände, unter denen wir leben, das „Schlachtfeld“. Viel entscheidender als der geringe Unterschied, den die Medizin zum Überleben einer Krebserkrankung oder einer Herzkrankheit beitragen kann,

ist, wie unterschiedlich häufig diese Krankheiten auftreten. In vielen Fällen ist der Aktionsradius für ein medizinisches Eingreifen sehr eingeschränkt: So ist das erste Symptom einer Herzkrankheit oft der plötzliche Tod. Die Volksgesundheit wird im wesentlichen durch die Art und Weise des sozialen und wirtschaftlichen Lebens bestimmt und nicht so sehr durch die Medizinische Versorgung..." (S. 81)

Damit ist für Wilkinson der Weg bereitet, um seine eigene Hypothese, welche Einflußgröße in entwickelten Gesellschaften Unterschiede im Gesundheitszustand von Populationen begründen kann, zu präsentieren. Ausgangspunkt ist dabei die empirische Beobachtung bzw. das Paradox, daß das Einkommen zwar innerhalb der einzelnen Länder in engem Zusammenhang zum Gesundheitszustand steht, nicht jedoch bei einem Vergleich der Länder. Dieses Paradoxon läßt sich – so Wilkinson – auflösen, wenn man berücksichtigt, daß Unterschiede im Lebensstandard innerhalb eines Landes etwas anderes bedeuten als Unterschiede im internationalen Vergleich. In den einzelnen Ländern etablieren Unterschiede im Lebensstandard eine soziale Ordnung innerhalb der Bevölkerung. Auswirkungen auf die Gesundheit werden in entwickelten Gesellschaften nicht mehr primär von den Unterschieden in den absoluten materiellen Standards bestimmt, sondern von der sozialen Position innerhalb einer Gesellschaft.

Damit ist die zentrale Arbeitshypothese von Wilkinson formuliert: „Länder, in denen die Einkommensunterschiede zwischen Reich und Arm größer sind (was eine höhere oder ausgeprägtere relative Armut bedeutet), weisen insgesamt tendenziell einen schlechteren Gesundheitszustand auf als Länder, in denen diese Unterschiede gering sind. Wie wir noch sehen werden, weisen die egalitärsten Länder den besten Gesundheitszustand auf, und nicht die reichsten

Industriestaaten.“ (S. 92) Nicht die absolute Einkommenshöhe ist also in entwickelten Volkswirtschaften entscheidend, sondern die relative Einkommenshöhe und damit die Einkommensverteilung.

Für diese Hypothese wird in einem ersten Schritt ausführliches empirisches Beweismaterial aus unterschiedlichen Quellen präsentiert. Die von Wilkinson zitierten Studien belegen überwiegend einen negativen Zusammenhang von Einkommensungleichheit und Gesundheitszustand. Nicht unproblematisch erscheint allerdings dabei, daß die Studien überwiegend mit aggregierten Daten arbeiten. Daran kann kritisiert werden, daß die Daten nicht das messen, was eigentlich gemessen werden soll. Wenn man nämlich nach der Lebensstandardhypothese unterstellt, daß mit steigendem Lebensstandard der Gesundheitszustand unterproportional ansteigt, dann folgt daraus, daß in einer Gesellschaft, in der die Einkommen ungleicher verteilt sind, *ceteris paribus* der Gesundheitszustand der Population niedriger ist. Dieser Effekt hat aber nichts mit den von Wilkinson geschilderten Mechanismen zu tun.

Im nächsten Schritt wird versucht, die inhaltliche Kausalität für den behaupteten Zusammenhang zu begründen. Dieser Begründungsschritt wird durch die Präsentation von fünf, in ihrer sozioökonomischen Einbettung relativ heterogenen, Fallbeispielen vorbereitet, die als heuristische Illustration für die inhaltliche Kausalität dienen sollen: Großbritannien während des Zweiten Weltkrieges; Roseto, eine Kleinstadt in Ostpennsylvania (USA), die durch vergleichsweise niedrige Sterberaten bekannt geworden ist; die Ergebnisse der Studien von Putnam/Leonardi/Nanetti über die Effizienz der in den siebziger Jahren neu geschaffenen Regionalregierungen in Italien; Osteuropa in den 1970er und 80er Jahren und Japan. An diesen Beispielen versucht Wilkinson die Verbindung zwischen sozialer Ausgewogenheit und damit der Einkom-

mensverteilung, sozialem Zusammenhalt und besserer Gesundheit zu demonstrieren.

So läßt sich beispielsweise für Großbritannien feststellen, daß die Lebenserwartung während der beiden Weltkriege stärker angestiegen ist als in Friedenszeiten. Begründet wird dies mit drei Faktoren, die zu einem kriegsbedingten „Zusammenrücken“ der englischen Gesellschaft geführt haben: das psychologische Gefühl der Einigkeit gegen einen gemeinsamen Feind, die Marktbedingungen, die die Arbeitslosigkeit, die Einkommensunterschiede und die damit einhergehenden sozialen Ungleichheiten reduzierten, und drittens eine Politik, die ein Gefühl der Einigkeit und Zusammenarbeit bei den Kriegsanstrengungen förderte.

Diesen Fallbeispielen folgt ein Exkurs zur Anthropologie des sozialen Zusammenhalts, auf den hier nicht eingegangen werden kann, weil er einer ausführlicheren Darstellung und Diskussion bedürfte. An einzelnen Beispielen werden in der Folge die psychosozialen Krankheitsursachen behandelt. Die persönliche Perzeption von Einkommensungleichheit kann bei den unteren Einkommensschichten Streß, Scham, Neid, Mißtrauen etc. erzeugen und letztlich in einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes münden. Macht- und Einkommensungleichheit kann zu negativen sozialen Effekten wie unsolidarischem Verhalten und zu einem Rückzug aus der öffentlichen Sphäre führen. Eine Angleichung der Einkommensunterschiede fördert – so Wilkinson – den sozialen Zusammenhalt, welcher der entscheidende psychosoziale Faktor für den Gesundheitszustand ist.

Im abschließenden Kapitel „Sozialkapital: Versuch einer Synthese“ wird auf einige Implikationen der Analyse eingegangen. Wilkinson plädiert für die Zurückdrängung marktwirtschaftlicher bzw. geldwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien zugunsten von Steuerungssystemen,

die die Kooperation von Individuen betonen und den sozialen Zusammenhalt erhalten. In einigen Punkten könnte man aus dem Buch auch ein starkes Plädoyer für kommunitaristische Steuerungsmechanismen und für eine Aufwertung der „Bürgergesellschaft“ herauslesen. In manchen Punkten erscheinen die Forderungen etwas undifferenziert. Sinnvoller als ein relativ undifferenziertes negatives Urteil über Markt- und Geldwirtschaft erschiene eine differenziertere Betrachtung der drei wichtigsten gesellschaftlichen Steuerungsmechanismen Markt, Staat und Selbstorganisation im Sinne eines „*comparative institutional approach*“, wie er beispielsweise von der Neuen Institutionenökonomik angeboten wird. Bei aller Unschärfe in der Abgrenzung von Steuerungsbereichen, die mit der Anwendung ökonomischer Kriterien – z.B. dem gutspezifischen Charakter von Leistungen (Aus- bzw. Nichtausschließbarkeit, Rivalität bzw. Nichtrivalität, Existenz von Externalitäten, etc.), der Existenz von Informationsasymmetrien, der Eignung zur Risikostreuung etc. – notgedrungen verbunden ist, würde sich daraus ergeben, daß jeder dieser Steuerungsmechanismen in den unterschiedlichen Bereichen der Güter- und Leistungsversorgung spezifische Vor- und Nachteile aufweist, in unterschiedlicher Weise zum Aufbau des von Wilkinson geforderten Sozialkapitals geeignet ist bzw. zu dessen Abbau beiträgt. Auch wäre es lohnend gewesen, die Rolle von formellen und informellen Regeln und damit der Reduktion von Unsicherheit und deren Auswirkungen auf den Gesundheitszustand stärker in den Mittelpunkt der Analyse zu rücken.

Insgesamt beschreibt das provokante und daher sehr lesenswerte Buch einen sehr komplexen Kausalpfad der Entwicklung des Gesundheitszustandes, der teilweise bereits gut empirisch untermauert ist, während andere Zusammenhänge noch weniger erforscht zu sein scheinen. Die Erkenntnisse von Wilkin-

son sind für die Gesundheitspolitik insofern unangenehm, aber richtungweisend, als sie ein Plädoyer gegen partikularistischen, mechanistischen und vorschnellen gesundheitspolitischen Aktivismus

zugunsten einer fundierten Analyse der strukturellen Kausalzusammenhänge beinhalten.

Engelbert Theurl

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, öS 298,- bzw. € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, öS 198,- bzw. € 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, öS 198,- bzw. € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert. Ein Survey über aktuelle Literatur“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

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

Politik und Ökonomie im Roten Wien der 1920er Jahre

Rezension von: Wolfgang Fritz, *Der Kopf des Asiaten Breitner. Politik und Ökonomie im Roten Wien*, Löcker-Verlag, Wien 2000, 559 Seiten, öS 580.

Mehr als fünfzig Jahre nach seinem Tod erscheint nun dieses umfangreiche Werk zur Person von Hugo Breitner. Warum sich nicht schon früher Historiker – insbesondere solche, die der Sozialdemokratischen Partei nahestehen – gefunden haben, über diesen für Wien so bedeutenden Mann zu publizieren, bleibt – zumindest vordergründig – ein Rätsel. Obwohl im Stadtbild Wiens fast überall gegenwärtig (etwa der Hinweis in großen roten Buchstaben auf vielen Wiener Gemeindebauten: „Dieser Gemeindebau wurde mit Mitteln der Wohnbausteuer errichtet“), war und ist anscheinend einigen Politikern der Sozialdemokratischen Partei die wahre Bedeutung Hugo Breitners nach wie vor nicht bewußt. Nur so ist es zu erklären, daß etwa der damalige Wiener Bürgermeister Helmut Zilk den damaligen Finanzstadtrat Hans Maier auf eine Stufe mit Hugo Breitner gestellt hat. Dieser Vergleich, nachzulesen im Geleitwort von Rudolf Edlinger, hinkt insofern, da Hugo Breitner – im Unterschied zu Hans Maier, der ein Greißler war, welcher anstatt mit Groschen mit Milliarden jongliert hat – ein Visionär in vielen kommunalen und finanzpolitischen Fragen war. Wer war nun also dieser Hugo Breitner, der beim politischen Gegner so verhaßt war, daß der damalige Innenminister in einer öffentlichen Rede am 4. Oktober 1930 am Heldenplatz verlangte, daß der „Kopf dieses Asiaten“ in den Sand rollen müsse?

Breitners Eltern stammten aus jener großen und berühmten jüdischen Gemeinde in Ofen, ungarisch Buda, die un-

ter anderen auch Robert Danneberg (1885-1942) und Theodor Herzl (1860-1904) hervorbrachte. Die Breitners waren kleine Leute: Hugo Breitners Vater Moritz übte gemeinsam mit seinem Bruder Simon den bescheidenen Getreidekommissionshandel aus. Im Laufe der Entwicklung wurde sogar Wien zu einem bedeutenden Getreideumschlagplatz, und das war eine überraschende Wendung, weil die städtische Wiener Getreidebörse mit ihren bürokratischen Verfahren von den Getreidehändlern größtenteils abgelehnt worden war. Diese liberale Entwicklung veranlaßte wohl Moritz Breitner dazu, mit seiner Familie nach Wien zu ziehen.

Dort kam am 9. November 1873 Hugo Breitner zur Welt. Eine gute Ausbildung sollte ihn nach dem Willen der Eltern ein für allemal aus den Niederungen des Getreideagentendaseins befreien. Das Gymnasium verließ er jedoch, nachdem er für vier Schulstufen sechs Jahre benötigt hatte. In den Jahren 1890 bis 1893 besuchte er eine Handelsakademie und schloß diese mit einem sog. Zeugnis erster Klasse ab. Das Manko der niemals wirklich überwundenen Halbbildung sollte ihn durch sein ganzes Leben begleiten.

Im Juli 1894 begann Breitner als Volontär in der Eskompteabteilung der „k.k. privilegierten Österreichischen Länderbank“. Nach einem halben Jahr wurde er dort zum provisorischen Beamten bestellt. In dieser Zeit lernte er eine gewisse Marie Eigl kennen, eine Kollegin aus der Länderbank, deren Vater im Vorzimmer des Chefredakteurs Moritz Benedikt der „Neuen Freien Presse“ saß, und heiratete sie. Nur Personen ohne Religionsbekenntnis konnten zivil getraut werden. So beendete Hugo Breitner am 30. August 1901 seine Zugehörigkeit zur mosaischen Religionsgemeinschaft.

Sein Einkommen reichte jedoch nicht aus, seine Frau und ihn zu ernähren. So fand er eine Nebenbeschäftigung beim finanziellen Jahrbuch „Compaß“. Solche

Nebenbeschäftigungen waren unter Bankbeamten weit verbreitet. Kurze Zeit später glückte es ihm, eine Verwendung als gelegentlicher Mitarbeiter beim „Neuen Wiener Journal“ zu finden. Im Jahr 1905 gelang es Breitners Schwiegervater, ihn als nebenamtlichen Mitarbeiter der „Neuen Freien Presse“ zu installieren. Es ist anzunehmen, daß Hugo Breitner dort so etwas wie ein inoffiziell wirkender Redaktionssekretär war.

Die ersten Jahre des neuen Jahrhunderts, eine „zweite Gründerzeit“ mit prächtigem Wirtschaftsaufschwung, waren von einer – in den Augen der Zeitgenossen – starken Teuerung begleitet, einem Phänomen, das die Denker auf den Plan rief. So erkannte der junge Otto Bauer den Grund dafür in der Zollpolitik und den Kartellpraktiken. Unter den Bankbeamten, die gewerkschaftlich bis dahin nicht organisiert waren, verstärkten sich angesichts der Teuerung die Bemühungen, eine Personalvertretung zu schaffen.

Breitner dürfte sich schon im Frühjahr 1906 als Spiritus rector eines aus der Mitte der Beamtenschaft gewählten Komitees betätigt haben, welches der Direktion ein Memorandum unterbreitete. Dieses verlangte die Einführung eines Status, der jedem Angestellten, sofern er zu keiner Disziplinierung Anlaß gegeben hatte, auf dem Wege sukzessiven Vorrückens, die Erreichung eines Mindestgehalts nach 35 Dienstjahren gewährleistete. Dieses Memorandum ist mit so eindringlichen Argumenten und mit so unwiderlegbaren Materialien ausgestattet gewesen, daß sie in Kollegenkreisen als „Breitnersche Staatsschrift“ bezeichnet wurde. Der Gedanke, es den Arbeitern gleichzutun und die Standesinteressen solidarisch auf gewerkschaftlicher Basis zu vertreten, hatte zuerst, schon 1901, bei den Versicherungsangestellten Fuß gefaßt, denen es im Herbst 1903 gelang, für ihre Mitglieder die Sonntagsruhe durchzusetzen. An einen der Führer dieser Gewerkschaft, Alfred Broczy-

ner, wandten sich Breitner und seine Gleichgesinnten um Rat. Im Oktober 1906 war es endlich so weit: Ein Aktionskomitee trat mit einem Aufruf, der in der Kollegenschaft verteilt wurde, an die Öffentlichkeit – mit durchschlagendem Erfolg!

Zum Präsidenten wählten die neuen Gewerkschafter Josef Hubel von der NÖ-Eskomptegesellschaft. Im Vorstand saßen die Vertreter der Beamtenkörper sämtlicher Wiener Institute, für die Länderbank Hugo Breitner. Der „Reichsverein“, wie sich der zur Bankbeamtenge- werkschaft mutierte Klub nunmehr nannte, konstituierte sich am 27. März 1907. Breitner wurde zum Vizepräsidenten und Redakteur des Fachorgans des ‚Reichsvereins der österreichischen Bankbeamten‘ gewählt. In dieser Zeit bewährte sich Breitner nicht nur als glänzender Strategie und Fachautor. Er bewies sich auch in den großen Versammlungen, mit denen der Verein ab dem zweiten Jahr seines Bestehens seine Sache vorwärts- trieb, als überaus wirksamer, in seinen Mitteln freilich nicht immer wählerischer Massenredner.

Im Oktober 1909 brachte Breitner die Frage der Aufnahme von weiblichen Angestellten im Reichsverein zum ersten Mal aufs Tapet. Mit dem bisherigen System, so schrieb er, die Tatsache einfach zu ignorieren, daß es Beamtinnen gibt, daß deren Zahl in machen Instituten 25 Prozent des Beamtenkörpers ausmacht, und daß diese Hunderte von Angestellten jeder Organisation entbehren, gehe es nicht weiter. Die Aufnahme der Frauen in die Organisation und die Tatsache, daß in der Länderbank als erster Bank der Monarchie den Beamten eine regelmäßige Umreihung in eine höhere Gehaltsklasse zugestanden wurde, waren Krönung und Abschluß von Hugo Breitners Gewerkschaftslaufbahn. Bei der zweiten Hauptversammlung 1910 mußte Präsident Hubel mitteilen, daß Kollege Breitner seine Wiederwahl abgelehnt habe. Grund für diesen Verzicht war

seine bevorstehende Ernennung zum Prokuristen der Länderbank. 1911 trat Breitner der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei bei, was er wohl, angesichts der Unvereinbarkeit mit seiner beruflichen Stellung, geheimgehalten haben dürfte.

Ungefähr die Hälfte von Breitners Zeit als leitender Bankbeamter fiel in den Ersten Weltkrieg; vom Militärdienst blieb er jedoch verschont. In dieser Zeit fand seine eigentliche Karriere statt. Am 28. Oktober 1914 ernannte ihn der Verwaltungsrat zum Direktor-Stellvertreter. Anfang 1917 erhielt er den Rang eines Direktors. Mit 31. Dezember 1918 tritt er als Direktor der Länderbank in den dauernden Ruhestand, aber schon am 3. Dezember wurde er von der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in den provisorischen Wiener Gemeinderat delegiert.

Neben Breitner war wohl Robert Danneberg (1885-1942), trotz seiner 33 Jahre schon ein alter Parteihaudeg, die maßgebliche innovatorische Kraft im Gemeinderatsklub. Danneberg hatte das Glück gehabt, als Mitarbeiter des bedeutenden Wiener Arbeiterführers Leopold Winarsky akzeptiert zu werden. 1906 wurde er Redakteur der Zeitschrift „Der jugendliche Arbeiter“, 1908 Sekretär der Jugendinternationale und der Bildungszentrale der Wiener Partei.

Die Frage, wervon den beiden, Breitner oder Danneberg, maßgeblicher zum Konzept des Roten Wien nun beigetragen hat, wird wohl nie ganz zu beantworten sein. Es wird wohl so gewesen sein: Was der eine an Wirtschaftspraxis voraus hatte, hatte der andere an Parteipraxis. Wo der eine in Verhandlungen mit dem Unternehmensbereich glänzte, reüssierte der andere in Verhandlungen mit staatlichen Stellen. Wo der eine schließlich ein herausragender Jurist war, war der andere ein ebensolcher Wirtschaftsfachmann. Wahrscheinlich verstanden sich die beiden „Budapester“ von Anfang an bestens, was die erfreulichsten Auswirkungen für die Stadt nach sich zog.

In der ersten Arbeitssitzung des provisorischen Gemeinderates am 11. Dezember 1918 hielt Breitner seine Jungfernnrede zur Debatte über den Geschäftsbericht des Arbeiterfürsorgeamtes, und zwar sprach er zur Lage der Hausgehilfinnen. Er war hier nur einer von mehreren Debattenrednern. Vor ihm hatte Adelheid Popp die gesunkenen Beschäftigungsmöglichkeiten und niedrigen Löhne beklagt und die Tätigkeit privater Vermittler angeprangert. Die Schuld für das Dienstbotenelend lag für Breitner bei den Verursachern des Nachkriegselends, also beim kapitalistischen Unternehmertum, welches sich in diesem Kriege auf das Ungeheuerlichste bereichert habe. Die durch die Kriegswirtschaft verursachte Inflation hatte ihre Ursache zunächst darin, daß seitens der alten Staatsverwaltung für die Kosten des Krieges mit keinerlei Steuer vorgesorgt worden war. Rudolf Goldscheid (1870-1931) stellte in seinem 1917 erschienenen Werk „Staatssozialismus und Staatskapitalismus“ Überlegungen darüber an, wie die Kriegsschuld abgetragen werden könnte. Der Staat, davon war er überzeugt, mußte mit einer Steuer nachholen, was er während des Krieges versäumt hatte. Goldscheid verallgemeinerte seine Erkenntnisse auf dem Gebiet der Kriegsfinanzierung zu einer allgemeinen Finanzsoziologie. Er sah, daß die Frage, wie sich der Staat finanziert, eine der wichtigsten Fragen der Geschichte ist. Goldscheids Einfluß auf Breitners finanzpolitisches Denken dürfte weitreichend gewesen sein, und auch er sollte später das Rote Wien als eine unmittelbare Verwirklichung seiner finanzpolitischen Lehren ansehen.

Wiens erster demokratischer Gemeinderat trat am 22. Mai 1919 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen, und Hugo Breitner wurde zum Finanz-Stadtrat gewählt. Dem neuen, demokratischen Wien paßte jedoch sein altes Verfassungskorsett nicht mehr, da Wiens Verfassung ganz auf einen Autokraten

vom Stil Luegers zugeschnitten war. Der Ruhm, Wiens neue verfassungsrechtliche Stellung begründet zu haben, gebührt Danneberg; doch hatte auch Breitner seinen Anteil daran. Breitners Handschrift erkennt man an den Bestimmungen über das neu eingeführte Kontrollamt und daran, daß Breitners Finanzausschuß das Recht erhielt, die gebahrungs-, die kaufmännische und die wirtschaftliche Kontrolle der Gemeindeanstalten und Unternehmungen entweder selbst vorzunehmen oder durch andere vornehmen zu lassen.

Breitner war sehr früh mit den Nöten der städtischen Betriebe an die Öffentlichkeit gegangen. Schon vor den Wahlen hatte er in den Parteiorganen dafür geworben, die Preise von Straßenbahnfahrten, Gas- und Strombezug an die gestiegenen Kosten anzupassen. So war dann die erste Sachmaterie, mit der sich der neugewählte Gemeinderat zu befassen hatte, die Verdoppelung der Straßenbahntarife bei gleichzeitiger Erhöhung der Straßenbahnerlöhne. Das war von den drei Erhöhungen die heikelste; denn während Gas noch nicht überall verbreitet war und Elektrizität gar eine Sache der höheren Stände, mußte in Wien jeder die Straßenbahn benutzen.

Die weit schwierigere Aufgabe war jedoch die Reform des städtischen Steuersystems, das wegen der Inflation seine Ergiebigkeit eingebüßt hatte. In der Luegerzeit war die eine Hälfte der städtischen Einnahmen aus der Besteuerung der Mietzinse, die andere aus den Gewinnen der Stadtwerke und Steuern auf Lebensmittel und Getränke gekommen, solchen indirekten Steuern also, welche die Lebenshaltung der Massen negativ beeinflussten. Die erste Steuer, die Breitner nach seinen Vorstellungen gestalten konnte, war die Lustbarkeitssteuer, die Wiener Ausprägung einer Vergnügungssteuer. Diese Steuer wurde von Breitner in den folgenden Jahren Zug um Zug zu einer verläßlich sprudelnden Steuerquelle ausgebaut.

Was die weitere Ausgestaltung des Steuersystems anbelangte, so hatte Breitner ja keinesfalls freie Hand. Wien war damals nichts weiter als eine Stadt mit eigenem Statut. Städtische Steuervorlagen mußten vom niederösterreichischen Landtag beschlossen und von der Staatsregierung sanktioniert werden. Der wesentliche Ansprechpartner war diesbezüglich der damalige Staatssekretär Schumpeter. Das seit Jahren geforderte Zuschlagsrecht zur Personaleinkommensteuer verweigerte Schumpeter, weil in diesem Fall das Rückgrat der Staatseinnahmen zerbrochen wäre. Auch die Wünsche nach Beteiligung an der Kriegsgewinnsteuer und der geplanten Vermögensabgabe blieben ohne Erfolg. Demgegenüber überließ Schumpeter der Stadt die staatliche Linienverkehrssteuer und den Ertrag der Hauszinssteuer. Ferner erlaubte er der Gemeinde gewisse Luxussteuern, wie etwa die Automobilsteuer, eine Bodenwertabgabe und die Erhöhung der Beträge der Feuerversicherungsgesellschaften zu den Kosten der Feuerwehr.

Ein zweites Tabu, neben der Ankündigung hoher indirekter Steuern, gegen das Breitner anrannte, war das der Besteuerung der Mietzinse. Die Gemeinderäte trauten vermutlich ihren Ohren nicht, als ihnen Breitner eröffnete, daß eine Erhöhung der Realsteuern kommen müsse, da das Mieterschutzgesetz für die Steuerkraft der Gemeinde von geradezu ruinöser Wirkung sei. Seit 1917 hatte der Mieterschutz allzuschlimme Erscheinungen zu verhindern vermocht. Nun atomisierte aber die Inflation die Mieten und nahm den Hausherrn wie der Gemeinde ihre Haupteinnahmequelle weg. Die Mieten machten nur noch wenige Prozent im Haushaltsbudget der breiten Massen aus. Das so gesparte Geld ging im Konsum auf. Breitner sah nun die Notwendigkeit, die Differenz zwischen den zu niedrigen Mietzinsen und dem wirtschaftlichen Wert der Wohnungen mit einer Steuer zu belegen, die bei

kleinen Wohnungen etwa mit zehn Prozent des Mietzinses begann und bei großen Wohnungen bis auf 100 oder 150 Prozent stieg. Dieses war freilich noch keine zweckgewidmete Abgabe, die das Bauen von Wohnungen aus dem Solidaritätsoffer ermöglichte, sondern ganz einfach eine Geldbeschaffungsaktion zur Abdeckung des kommunalen Defizits.

Hatte Breitner in der Zeit des Finanzministers Schumpeter sehr wenig für die Gemeindefinanzen erreicht, so sollte sein goldenes Zeitalter unter dessen Nachfolger Richard Reisch anbrechen. Wenige Tage nach Reischs Amtsantritt, am 29. Oktober 1919, legte Breitner sein erstes Budget vor, wobei es insbesondere darum ging, an die Stelle des kaputten alten ein funktionsfähiges neues Steuersystem zu setzen. Bedeutendste und umstrittenste neue Einnahme war die Einführung einer Abgabe von höheren Mietzinsen – sie war in einer Hinsicht die Premiere der klassischen Breitnersteuern. Mit seiner ursprünglichen Intention, auch die Kleinwohnungen mit zehn Prozent zu belasten, setzte sich Breitner jedoch nicht durch, da der Klub auf Steuerfreiheit für die Arbeiter bestand. Wirklich zur Kasse gebeten werden sollten also nur die Reichen, denen erstmals eine maßgeschneiderte Steuer vorgeschrieben wurde. Sie war vorerst auf ein Jahr befristet, um Erfahrungen über die mögliche Steuerinzidenz zu erhalten.

Die zweite der vorgeschlagenen Steuern, die Abgabe vom gemeinen Bodenwerte, traf den Realitätenbesitzer. Grundgedanke war hier, daß der Realitätenbesitzer durch die Abgabe veranlaßt wird, diese nicht einfach für spekulative Zwecke zurückzuhalten, sondern den Boden in erster Linie einer Verbauung zuzuführen. Schließlich beantragte Breitner noch die Erhöhung der Abgabe auf gebrannte geistige Flüssigkeiten und die Einführung einer Gemeindeabgabe auf Schaumweine. Auf diese Gegenstände hob bereits der Bund eine Steuer ein, die Gemeinde Wien verlangte einen be-

trächtlichen Zuschlag. Eine solche Steuer war populär, denn niemand war so verhaßt wie die champagnertrinkenden Spekulanten.

Das ganze Jahr 1919 hindurch wurde Wien mit Hilfe eines Auslandskredits ernährt, der gleich direkt in Gestalt von Nahrungsmitteln zur Verfügung gestellt wurde. Als jedoch im Herbst die Arbeitslosigkeit verschwand und gleichzeitig auch die ausländischen Mittel versiegeten, war es ein Gebot der Stunde, die Nahrungsmittelpreise wieder an ihre Gestehungskosten heranzuführen. So war die Lage im März 1920. Alle drei Gebietskörperschaften gingen damals gleichzeitig daran, durch Steuererhöhungen die Abgänge zu bedecken. Breitner verhandelte also mit Reisch. Der verweigerte jedoch der Gemeinde, wie vor ihm Schumpeter, die Zuschlagsmöglichkeit auf Einkommen- und Kriegsgewinnsteuer, da der Staat aufgrund seiner eigenen Gehaltsregulierung genötigt war, alle großen Steuerquellen selbst auszuschöpfen. Er willigte allerdings ein, der Stadt Wien künftig 70 Prozent der Personallasten zu bezahlen. Wichtiger als die von Reisch gewährten Zuschläge zu den Bundessteuern, die ja nur vorübergehenden Charakter hatten, waren die im Zusammenhang mit der Angestelltengehaltserhöhung genehmigten Gemeindeabgaben, weil sie über den Anlaß hinaus dauernd zum Arsenal der Breitnersteuern beitrugen. So wurde Wien u.a. eine Plakatsteuer, eine Hotelzimmersteuer und eine Lustbarkeitssteuer eingeführt. Am 30. März 1920 ging das zweite Budget samt Gehaltserhöhungen durch den Wiener Gemeinderat. Mit diesem Budget wurde jedoch den städtischen Angestellten viel zugemutet: Es erfolgte nur eine geringe Anhebung der Gehälter, und die tägliche Arbeitszeit wurde erhöht.

In seinem dritten Budget (1920/21) kam es neben der Erhöhung der Zuschläge zur staatlichen Erwerbs- und Rentensteuer zur Neuschaffung einer Konzessionsabgabe, ein Projekt, das

Breitner ja auch schon zu Schumpeters Zeiten vorgeschwebt war. Darüber hinaus wurden zwei Luxussteuern eingeführt, nämlich eine Gemeindeabgabe auf die Beschäftigung von Hauspersonal und eine Abgabe auf den Konsum von Speisen und Getränken in Luxusrestaurants. Trug die erste Abgabe nur Unwesentliches zum Haushalt der Gemeinde bei, so brachte die zweite Abgabe im Jahr 1925 immerhin 13 Prozent der eigenen Gemeindesteuern. Interessant in diesem Zusammenhang war, daß Magistratsbeamte festzustellen hatten, ob ein Luxusrestaurant vorlag. Bis zu einem Drittel aller Wiener Lokale dürften dergestalt abgabepflichtig gewesen sein. Überragende Bedeutung im dritten Budget hatte eine Gemeindeabgabe für öffentliche Fürsorgezwecke. Sie sollte allein nahezu die Hälfte der eigenen Gemeindesteuern erbringen. Hierbei handelte es sich nicht wirklich um eine Zwecksteuer zur Finanzierung der beträchtlichen sozialen Lasten der Gemeinde, sie war vielmehr eine Art Lohnsummensteuer, wobei es dem Arbeitgeber nicht erlaubt war, diese dem Arbeitnehmer aufzurechnen. In der Praxis belastete sie natürlich den Lohn und war somit nichts anderes als ein Beitrag der Lohnabhängigen zu den Gemeindeausgaben. Es verwundert nicht, daß diese Breitner-Steuer auch in den anderen Bundesländern bald eingeführt wurde.

Eine weitere Angelegenheit, die zu einem für Wien freundlichen Ende gebracht werden konnte, war die Abgabenteilung, die Beantwortung der Frage also, wieviel von den in Wien erwirtschafteten Steuererträgen an den Bund fließen, und wieviel davon den Wienern selbst verbleiben sollte. Es gelang am 3. März 1922, ein Finanzverfassungs- und ein Abgabenteilungsgesetz zu verabschieden, die beide mit Anfang 1923 in Kraft traten. Das neue, heute noch geltende System schuf ausschließliche Bundesabgaben, die der Bund nur für Bundeszwecke einhebt. Die zweite Ka-

tegorie bilden die geteilten Abgaben, die zum Teil dem Bund und zum Teil den Ländern und Gemeinden dienen. Davon erwiesen sich die gemeinschaftlichen Abgaben als die wichtigsten, welche der Bund allein einhebt, deren Ertrag er aber mit Ländern und Gemeinden teilt. Alle übrigen Abgaben werden für die Länder und Gemeinden eingehoben und sind ausschließliche Landes- oder Gemeindeabgaben, wie zum Beispiel die Breitner-Steuern, die damit aus dem Bereich der bloßen Inflationerscheinungen in feste Einnahmequellen überführt wurden, wobei zumindest die bürgerliche Seite ihre Ergiebigkeit wohl vollkommen unterschätzte. Nun zeigte es sich bald, daß Wien, der vielgeschmähte Wasserkopf, die Stadt, von der die Provinzpolitiker geglaubt hatten, sie würden sie alimentieren müssen, wenn sie nicht sehr aufpaßten, etwa zwei Drittel des Steuerertrags erwirtschaftete. Nach dem Ertragschlüssel wären Wien somit auch zwei Drittel an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zugestanden. Die konnten nicht einmal Breitner und Danneberg herausverhandeln; Wien erhielt aber immerhin über 50 Prozent, während es nach dem Bevölkerungsschlüssel nur 28 Prozent erhalten hätte. Unaufhörlich versuchten von nun an Bund und Länder, Wien aus dieser bevorzugten Stellung zu verdrängen, was bis zum Jahr 1931 aber nicht gelang.

Nach der Genfer Sanierung 1924 begann das Aufbauwerk des Roten Wien: 25.000 Wohnungen, einige Wasserwerke und weitere Sozialbauten wurden errichtet. Mit Energie, aber auch Budgettricks lenkte Breitner alle verfügbaren Mittel in die produktiven Investitionen. Die Sanierung der österreichischen Währung durch Finanzminister Kienböck fand jedoch auf Kosten der Volkswirtschaft statt. Die Großbanken ließen sich auf eine Spekulation gegen den französischen Franc ein und verloren das Geld, welches sie vor dem Fiskus gerettet hatten. Seipel und Kienböck traten

zurück, Finanzministerium und Christlichsoziale Partei gerieten in einen Strudel von Bankskandalen.

Nach dem Justizpalastbrand 1927 wurden Breitner und seine Familie Gegenstand konzentrierter Angriffe der bürgerlichen Presse. So verlangte, wie eingangs schon ausgeführt worden ist, der damalige Innenminister in einer öffentlichen Rede am Heldenplatz, daß der Kopf dieses Asiaten in den Sand rollen müsse. Auch wurde viel Mühe – letztlich vergeblich – darauf verschwendet, einen großen Bauskandal zu konstruieren. In dem Bestreben, die zusammenarbeitswilligen Teile des Bürgertums zu stärken, zwang die Parteiführung Breitner schmerzhaft Kompromisse ab.

Trotz Weltwirtschaftskrise gelang es Breitner noch einmal, ein Wohnbauprogramm durchzusetzen. Nach dieser letzten Kraftprobe versagte aber sein Herz, und er mußte am 23. November 1932 als Finanzstadtrat zurücktreten. Nachfolger wurde Breitners Freund und Weggefährte Robert Danneberg. Breitner wollte der Politik und eigentlich ganz Wien den Rücken kehren. Schließlich ließ er sich doch von Danneberg dazu überreden, als stellvertretender Direktor in die Zentralsparkasse einzutreten.

Danneberg war auch nicht ganz unbeteteiligt daran, daß Breitner am 12. Februar 1934 im Büro des Bürgermeisters verhaftet wurde und mehrere Wochen in Untersuchungshaft verbringen mußte. Die Strapazen der Untersuchungshaft brachten den Herzkranken fast um. Nach seiner Entlassung führte er das Leben eines staatlich überwachten Rentners.

Am 26. Februar 1938 emigrierte Breitner nach Florenz, floh im letzten Augenblick vor Hitlers Schergen nach Paris und durfte am 8. Juli in die USA einreisen. Am 24. Juli 1939 übersiedelte er nach Claremont in Kalifornien, wo er als Stipendiat an einem Manuskript über das Rote Wien arbeitete. Nach Auslaufen des Stipendiums versuchte er vergeb-

lich, sich eine neue Existenz aufzubauen. Fortan war er auf Gelegenheitsarbeiten und Zuwendungen von Freunden angewiesen. Von Joseph Buttinger eingeladen, beteiligte er sich, soweit das von seinem abgelegenen Wohnort aus möglich war, an den Aktivitäten der sozialdemokratischen österreichischen Emigranten.

Am 10. September 1945 erfuhr Breitner von Pollak, daß Seitz ihm geschrieben habe: „Wie gerne würden wir auch andere Genossen hier begrüßen, vor allem aber den Breitner, der geradezu eine Notwendigkeit ist.“¹ Breitner schrieb daraufhin an Seitz: „Ich will mich ganz klar aussprechen. Es liegt mir gänzlich ferne mich aufzudrängen. ... Ich bin voll von Arbeitsfreude. Die Hoffnung, zum Schlusse noch etwas im Dienst des Sozialismus leisten zu dürfen, wirkt verjüngend.“² Am 5. Dezember 1945 erhielt Breitner ein Antwortschreiben von Renner, eine Absage in freundlichen Worten. Breitner war alles andere als ein Einzelfall. Es gab nicht nur keinerlei Bemühungen, verdiente ÖsterreicherInnen aus der Emigration zurückzuholen, sondern es wurden auch denen, die von sich aus zurückkehren wollten, alle erdenklichen Schwierigkeiten gemacht.³

Am 6. März 1946 starb Hugo Breitner in seinem Haus in Claremont an Angina Pectoris. Im Sommer 1950 gelang es seiner Frau Therese, selbst nach Wien zu kommen und dort zu erwirken, daß ihr die beiden Pensionsversorgungen nach Amerika überwiesen wurden. Sie überbrachte die Asche Hugo Breitners. Diese hat man mit jener von Tandler und einer leeren Urne für den im KZ ums Leben gekommenen Danneberg zu einem Grabdenkmal im Urnenhain des Wiener Zentralfriedhofes im Schloß Neugebäude vereinigt.

Es ist das große Verdienst von Wolfgang Fritz, diese monumentale Biographie über jenen Menschen verfaßt zu haben, der der eigentliche Schöpfer des berühmten Roten Wien war, also jenes

umfassenden Systems von sozialen Leistungen, das einmal von der liberalen Neuen Freien Presse mit dem Hohnwort „Fürsorge-Inflation“ bezeichnet wurde. Ohne seine geniale, energische und durch und durch sozialistische Finanzpolitik wäre jedoch weder der Bau von 60.000 Wohnungen noch das weit ausgreifende Sanitätswerk Julius Tandlers, noch das Erziehungswerk Glöckels, noch überhaupt die vielfältigen Errungenschaften unter Bürgermeister Seitz möglich gewesen.

Darüber hinaus gebührt auch dem Erhard Löcker-Verlag in Wien Anerkennung, daß er sich bereit erklärt hat, ein

nicht zeitgeistiges Thema aufzugreifen und zu verlegen.

Josef Schmee

Anmerkungen

¹ Zitiert in dem Brief an Ellenbogen vom 24.9.1945.

² Brief Breitners vom 4. Oktober 1945.

³ Eine rühmliche Ausnahme unter den Vertretern des offiziellen Österreich bildete der Wiener Kulturstadtrat Viktor Matejka, der aktiv um die Rückholung von Emigranten bemüht war. Matejka hat auch noch in jüngerer Zeit auf die Bedeutung Hugo Breitners hingewiesen.

Zur langfristigen Entwicklung der Bevölkerung Wiens

Rezension von: Andreas Weigl,
Demographischer Wandel und
Modernisierung in Wien, Pichler-Verlag,
Wien 2000, 428 Seiten, öS 580.

Die vorliegende Untersuchung, die als Habilitationsschrift an der Geisteswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien eingereicht wurde, fühlt sich einem interdisziplinären Ansatz verbunden, weshalb versucht wurde, die historisch-demographische Entwicklung Wiens vor allem unter Benützung bevölkerungs-, wirtschafts- und sozialstatistischer wie auch medizinischer Quellen in ihrem komplexen Gesamtzusammenhang zu erfassen. Das Schwergewicht wurde dabei im Sinne eines historisch-demographischen Ansatzes auf quantitative Daten gelegt. Das führte manchmal auch zu einer Vernachlässigung narrativer Elemente in der Darstellung, also zu einer Verkürzung sozial- und mentalitätsgeschichtlicher Aspekte, die aber im Sinne einer notwendigen Beschränkung des Forschungsgegenstandes erforderlich war.

Klammert man das nicht näher quantifizierbare Bevölkerungswachstum in den Anfängen der Stadtwendung Wiens einmal aus, so zerfällt die Wiener Bevölkerungsentwicklung in drei Phasen: Eine erste Phase reicht vom 13. Jahrhundert bis etwa in die 1820er Jahre und ist gekennzeichnet durch Wachstumsraten, die im langjährigen Durchschnitt um etwa ein Prozent pendeln. Große Schwankungen sind mit Sicherheit anzunehmen – etwa infolge von schweren Epidemien, jedoch mangels Unterlagen kaum zu quantifizieren. Lediglich der Bevölkerungsrückgang zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Zeit der Napoleonischen Kriege ist einigermaßen exakt

faßbar. Die zweite Phase, jene hohen Bevölkerungswachstums mit durchschnittlichen Wachstumsraten über zwei Prozent, setzte etwa ab den 1820er Jahren ein und war um die Wende zum 20. Jahrhundert abgeschlossen. Mit Abschwächungen läßt sie sich bis zum Ende des Ersten Weltkrieges periodisieren. Vom Ausmaß des Wachstums ist diese Phase durchaus mit der gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung in der Dritten Welt zu vergleichen. Schließlich setzte nach 1918 sehr abrupt eine bis in die Gegenwart reichende, dritte Phase mit moderaten Bevölkerungsgewinnen oder -verlusten ein, wobei im Fall von Wien die Bevölkerungsverluste überwogen. In absoluten Zahlen betrug die Bevölkerung im heutigen Gemeindegebiet im Spätmittelalter vielleicht 30.000 Personen, am Ende der ersten Phase etwa 350.000, 1918 vielleicht 2,3 Millionen und nach den Ergebnissen der letzten Volkszählung 1991 1,54 Millionen.

Das Ende des Ersten Weltkrieges markiert eine weit über die rein quantitative Dimension hinausgehende Zäsur in der Wiener Bevölkerungsentwicklung. Die Bevölkerung der vorindustriellen Gesellschaft und während der Industriellen Revolution bis zur im ausgehenden 19. Jahrhundert einsetzenden Hochindustrialisierung war ungewöhnlich mobil gewesen. Diese hohe Fluktuation der Bevölkerung vor, während und nach der Industriellen Revolution verweist auf die Bedeutung des Subsistenzproblems für einen erheblichen Teil der städtischen Population bis in das frühe 20. Jahrhundert. Dennoch wäre es eine unzulässige Simplifikation, so der Autor, den Zustrom von Migranten ausschließlich als Reaktion auf regionale Disparitäten zu verstehen. Bereits der Erste Weltkrieg, in dem die Wiener Bevölkerung trotz massiver Versorgungsengpässe nicht ab-, sondern bedingt durch die Zuwanderung aus den östlichen Kriegsgebieten zunahm, kann als jene Periode angesehen werden, in der sich die Abkoppelung der Mi-

grationsintensität von der Konjunktur vollzog.

In der vorliegenden Untersuchung wird auch aufgezeigt, daß sich die Phasen ökonomischen und demographischen Wachstums keinesfalls vollständig deckten: So bewegte sich das Bevölkerungswachstum der Wiener „Manufakturperiode“ nicht zuletzt aufgrund negativer Geburtenbilanzen noch durchwegs in vormodernen Dimensionen, und die Bevölkerungsexplosion des 19. Jahrhunderts setzte zu einem Zeitpunkt ein, als die Phase der Protoindustrialisierung weitgehend abgeschlossen war und die Industrielle Revolution noch nicht begonnen hatte.

Wie komplex der Zusammenhang zwischen ökonomischer und demographischer Entwicklung zu sehen ist, zeigte sich eindrucksvoll am Mortalitäts- und Fertilitätsverlauf in Wien. Den charakteristischen Mortalitätsspitzen der Vormoderne stand ein vergleichsweise niedriges, relativ konstantes Niveau der Fertilität gegenüber. Eine Konsumptionsstadt wie Wien blieb angesichts steigender Bevölkerungsdichte von Mortalitätskrisen in Form von Epidemien keineswegs verschont. Durch klimatische Veränderungen oder kriegsartige Ereignisse verursachte Subsistenzkrisen der Bevölkerung blieben jedoch die Ausnahme von der Regel. Deshalb waren die Zacken der Geburtenkurve wenig ausgeprägt. Aus Mortalitätskrisen resultierende Bevölkerungsverluste wurden durch Migration und nicht durch die Geburtenbewegung kompensiert – und häufig mehr als das. In epidemiefreien Jahren, das zeigt das Beispiel des Jahres 1754 ganz deutlich, konnte das vormoderne Mortalitäts- und Fertilitätsniveau in Wien so niedrig sein, daß es zumindest für einige Altersgruppen erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts wieder unterschritten wurde.

In der Wiener „Manufakturperiode“ kam es zu einem gravierenden Anstieg des Mortalitäts- und Fertilitätsniveaus.

Die großen Verlierer von Protoindustrialisierung und Industrieller Revolution waren insbesondere zwei Personengruppen innerhalb der städtischen Unterschichten: Säuglinge und Kleinkinder, vor allem bei unehelicher Geburt auf der einen, Jugendliche im Alter von 15-20 Jahren auf der anderen Seite. Der große „Killer“ der Jugendlichen und jungen Erwachsenen wurde die bereits endemisch auftretende Tuberkulose, die nicht von ungefähr mit dem zweifelhaften „Ehrentitel“ „*morbus viennensis*“ versehen wurde.

Erst in den 1860er Jahren setzte, von ungewöhnlich hohem Ausgangsniveau, ein alle Altersgruppen erfassender Mortalitätsrückgang ein, der sich in der Folge erstaunlich gleichmäßig – über das Ende der Transitionen hinaus – bis in die Gegenwart fortgesetzt hat. Das Ausmaß dieses Rückganges wurde zunächst vor allem durch eine Revolution von oben, die erste sanitäre Revolution, bestimmt. Mit dieser sanitären Revolution eng verbunden war der Bau der Ersten Hochquellenwasserleitung und die Modernisierung der Kanalisation. Erst gegen die Jahrhundertwende zu schufen zwei technologische Revolutionen, die der Bakteriologie und die sogenannte „Abtreibungsrevolution“, die Basis für eine endogene Modernisierung der Sterblichkeits- und Fertilitätsverhältnisse. Der späte Erfolg der Modernisierung in Form des kontinuierlichen Mortalitätsrückgangs ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sollte jedoch den schweren Rückschlag, den die Industrielle Revolution für die Subsistenzbedingungen eines erheblichen Teils der Wiener Bevölkerung bedeutete, nicht vergessen machen.

Die weit zurückreichenden Wurzeln der demographischen Transformation belegen auch im Fall von Wien schichtenspezifische und auf einzelne kulturelle Milieus bezogene Mortalitäts- und Fertilitätsunterschiede. Es hat den Anschein, so der Autor, daß dabei Mortalitätsdifferenziale, sieht man von Findelkin-

dern und dem sogenannten „Lumpenproletariat“ einmal ab, bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts möglicherweise eine geringere Rolle gespielt haben als unterschiedliche Fertilitätsniveaus innerhalb der städtischen Gesellschaft. Überraschenderweise waren sie auch innerhalb der städtischen Ober- und Mittelschicht ausgeprägt. So bestand etwa um 1850 ein beträchtlicher Unterschied zwischen den besonders niedrigen ehelichen Fertilitätsniveaus des Luxushandwerks und der feudal-bürokratischen Oberschicht. Hingegen verweisen etwa die Mortalitätsstatistiken der ersten Choleraepidemie auf verhältnismäßig geringfügige Ausprägungen der sozialen Ungleichheit vor dem Tod. Eine wesentliche Erklärung für die ausgeprägten vortransitorischen Fertilitätsdifferentialie Wiens liefert aber ohne Zweifel die hohe Bedeutung gewohnheitsrechtlicher Zölibate in Teilen der städtischen Unterschicht in der vor- und frühindustriellen Gesellschaft. Ganz im Gegensatz etwa zu englischen Metropolen, in denen traditionelle Produktionsverhältnisse keinen wesentlichen Einfluß auf das Heiratsverhalten hatten, besaßen die im mitteleuropäischen städtischen Gewerbe tradierten generativen Verhaltensweisen eine bis in die Phase der Industriellen Revolution reichende Persistenz.

Die Bedeutung des Revolutionsjahres 1848 als Initialzündung für einen langsamen, aber kontinuierlichen Fertilitätsrückgang in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird durch das Absinken schichtspezifischer Fertilitätsraten in diesem Zeitraum untermauert. Erst im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts zog die Fertilität im Zuge des „Gebärstreiks“ rasant nach. In den 1920er und frühen 1930er Jahren war in Wien der demographische Übergang vollzogen. Was in der Geburtendepression der 1930er Jahre ablief, war wohl eine Form der demographischen Überreaktion auf die Wirtschaftskrise. Niemals zuvor und danach wurde ein derartig niedriges Ferti-

tätsniveau in Wien oder anderswo erreicht. Zum Vergleich: selbst in den 1970er Jahren schwankte die Nettoreproduktionsrate in Wien um 0,60, 1934 lag sie bei 0,26.

Generell liefert der Ablauf der Fertilitätstransition in unterschiedlichen kulturellen Milieus ein eindrucksvolles Beispiel der Komplexität der Wirkungen von Modernisierungsprozessen im städtischen Umfeld. So drangen offensichtlich schon sehr früh generative Verhaltensweisen in weite Teile der städtischen Bevölkerung ein, die von der prinzipiellen Planbarkeit von Lebensläufen, von der Notwendigkeit der Limitierung der Familiengröße ausgingen. Sie konnten sich auf ein generell antinatalistischen Zug der Verfassung des mitteleuropäischen Handwerks und Gewerbes stützen. Parallel dazu verharrte in Teilen des städtischen Proletariats die Fertilität bis in das frühe 20. Jahrhundert ungewöhnlich lange auf einem vormodernen Niveau. Beide Verhaltensweisen lassen sich assoziativ mit der Metropolenbildung im 19. und frühen 20. Jahrhundert in Verbindung bringen, mit dem Aufstieg des Großbürgertums und der Facharbeiterschaft ebenso wie mit der zerstörerischen Wirkung des Industrialisierungsprozesses auf die Lebensbedingungen von Teilen der städtischen Arbeiterschaft.

Der Autor weist auch darauf hin, daß sich gerade anhand der demographischen Entwicklung jene Symptome einer Verbürgerlichung der Welt feststellen lassen, die den neuzeitlichen Modernisierungsprozeß seit seinen Anfängen wesentlich bestimmt haben, wobei dieser Prozeß unzweifelhaft nach 1945 seine Höhepunkt erlebt hat. Gleichzeitig werden auch die Brüche des Verbürgerlichungsprozesses sichtbar. Am Beispiel Wien fanden diese Brüche ihre demographische Entsprechung in der Geburtendepression der 1970er und frühen 1980er Jahre, aber auch in dem Trend zum Singlehaushalt. Mittlerweile sind über 40 Prozent der Wiener Haushalte

Singlehaushalte. Aber auch der kleine „Babyboom“ der 1980er Jahre und die Migrationswelle in Folge des Zusammenbruchs der osteuropäischen Planwirtschaften zeigen die Instabilität der posttransitorischen Phase „langsamen Wandels“. Darüber hinaus weist der Autor darauf hin, daß die ökologische Bedrohung nicht zu unterschätzen ist, denn in allen Industrieländern stellt sich die Frage, ob sie nicht in eine demographische Falle, die Einkommens-/Bedürfnisfalle geraten könnten. Steigende Einkommen und Bedürfnisse erhöhen in entwickelten Industriegesellschaften den Druck auf Ökosysteme, was mittel-

und langfristig zu einem Sinken des Lebensstandards und zu einem Anstieg der Mortalität führen könnte.

Mit diesem Kommentarband zu den demographischen Karten des „Historischen Atlas von Wien“ legt Andreas Weigl die erste grundlegende und den Zeitraum vom Spätmittelalter bis ins 20. Jahrhundert umfassende Bevölkerungsgeschichte der Donaumetropole vor. Zahlreiche Tabellen machen darüber hinaus den Band zu einem unentbehrlichen Nachschlagewerk für den an der Wiener Geschichte interessierten Leser.

Josef Schmee

Der lange Weg zu Freiheit und Demokratie: Ungarn und Kroatien

Rezension von: László Kontler,
Millenium in Central Europe. A History
of Hungary, Atlantis Publishing House,
Budapest 1999, 537 Seiten; Ludwig
Steindorff, Kroatien. Vom Mittelalter bis
zur Gegenwart, Verlag Friedrich Pustet,
Regensburg, und Südosteuropa-
Gesellschaft, München 2001, 260 Seiten,
öS 364.

Die Osterweiterung der EU ist derzeit eines der meistdiskutierten politischen Themen in Österreich und wird vermutlich bei der nächsten Nationalratswahl eine entscheidende Rolle spielen. Die gegenwärtigen Entwicklungen in den ost-mitteuropäischen Ländern werden nur vor dem Hintergrund der jeweiligen historischen Erfahrungen verständlich. Zwei Neuerscheinungen bieten Interessierten diese Hintergrundinformationen über Ungarn bzw. Kroatien.

Im Rahmen der mittlerweile bereits sehr umfangreichen Reihe ‚Ost- und Südosteuropa. Geschichte der Länder und Völker‘ des Verlags Friedrich Pustet und der Südosteuropa-Gesellschaft München gibt Ludwig Steindorff, Professor für Osteuropäische Geschichte an der Universität Kiel, eine Einführung in die historische Entwicklung Kroatiens.¹

László Kontler, Professor an der Central European University und an der Eötvös Loránd Universität in Budapest, verfaßte seine ungarische Geschichte ausdrücklich für nicht-ungarische LeserInnen ohne spezielle Vorkenntnisse. Das Werk beruht auf Vorlesungen, die der Autor, damals Assistent des berühmten Péter Hanák, in den Jahren 1985-95 vor nordamerikanischen und westeuropäischen Studenten in Budapest und in den

USA hielt. Vorweggenommen sei, daß hiervon der in der ungarischen (und süd-osteuropäischen) Historiographie nicht selten anzutreffenden Neigung, Darstellungen und Wertungen im Kontext einer politischen Absicht vorzunehmen, nicht die geringste Spur vorhanden ist.²

Anhand der beiden vorliegenden Bände läßt sich der lange, rückschlags- und opferreiche Weg der Bevölkerungen der beiden Länder zu Wiedererlangung nationaler Selbstbestimmung und Demokratie verfolgen.

Die Revolution 1848/49

Ungarns erstes demokratisches Experiment erfolgte 1848/49, ermöglicht durch die revolutionären Entwicklungen in Wien, in Deutschland und Italien, welche den Wiener Hof vorübergehend schwächten. Am 15. März 1848 griff die Revolution auf Pest, das intellektuelle Zentrum Ungarns, über. Unter dem Eindruck der mobilisierten Massen stimmte König Ferdinand zwei Tage später der Ernennung Batthyánys zum ersten verantwortlichen Ministerpräsidenten Ungarns zu. Geradezu paradox mutet an, daß die 31 sog. ‚Aprilgesetze‘, welche dem Land eine grundlegende soziale und wirtschaftliche Umgestaltung bringen sollten, individuelle Grundrechte festlegten sowie politische Institutionen nach dem Muster der bürgerlichen parlamentarischen Monarchien (Vorbild Belgien) schufen und das Verhältnis Ungarns zur Habsburgermonarchie neu regelten, vom letzten feudalen Landtag, der noch in Preßburg zusammengetreten war, vorbereitet wurden. Diese adlige Ständesvertretung kodifizierte innerhalb von wenigen Wochen das in den dreißiger und vierziger Jahren ausgearbeitete Programm einer ganzen Generation von Reformern. Angesichts der Umstände hatte der Hof in Wien gar keine andere Wahl, als die Gesetzesartikel in der vorgelegten Fassung zu akzeptieren.

Ungarn wurde solcherart zu einer erblichen konstitutionellen Monarchie. Die Regierung war verantwortlich gegenüber einer Legislative aus zwei Kammern, wobei das Abgeordnetenhaus alle drei Jahre gewählt werden sollte, und zwar auf der Grundlage eines für die damalige Zeit liberalen Zensuswahlrechts für Männer, welches immerhin rund 7-9% der Bevölkerung das Stimmrecht ermöglichte.

Im Juni 1848 wurden die Wahlen nach dem neuen Modus abgehalten, und im Juli trat das Parlament zusammen. Doch das erste demokratische Experiment Ungarns währte nicht lange. Die Konsolidierung der Verhältnisse in Österreich und in Oberitalien veranlaßte den Wiener Hof im September zu einem gewaltsamen Vorgehen gegen Ungarn. Im Unabhängigkeitskrieg erzielten die ungarischen Streitkräfte zwar viele und unerwartete Erfolge, aber dem Eingreifen russischer Truppen waren sie nicht gewachsen. Der Kapitulation im August 1849 folgte eine Welle der blutigen Repression, welche eines der dunkelsten Kapitel der Geschichte der österreichisch-ungarischen Beziehungen darstellt.

Die ungarische Revolution 1848/49 scheiterte aber nicht nur an der ungünstigen europäischen Konstellation. Auch innere Versäumnisse und Widersprüche trugen dazu bei: Die Enttäuschung der Bauern über die Ausgestaltung der Bodenreform und die Erbitterung der nationalen Minderheiten über die Mißachtung ihrer Ansprüche schwächten die Abwehrkraft des Landes wesentlich.

Was von den revolutionären Errungenschaften auch vom nachfolgenden neoabsolutistischen österreichischen Regime beibehalten wurde, waren die sozialen und ökonomischen Reformen. Die Umstände der Bauernbefreiung allerdings begünstigten den Fortbestand der überkommenen sozialen Hierarchie in der ländlichen Gesellschaft Ungarns, an deren Spitze wenige Hundert Aristokratenfamilien standen.

Das politische System im Dualismus

Die Niederlage gegen Preußen 1866 veranlaßte den Wiener Hof, die neoabsolutistische, zentralistische Herrschaft über Ungarn zu beenden. Der Ausgleich von 1867 beruhte auf der Interessengemeinschaft der herrschenden Schichten in Österreich und in Ungarn. Ersteren erschien er nach dem Verlust jeglichen Einflusses auf die Entwicklungen in Deutschland als einziger Weg, den Großmachtstatus zu erhalten. Letzteren ermöglichte er die Bewahrung der Vorherrschaft in den historischen Grenzen der Länder der Stephanskronen und die Teilnahme am Großmachtstatus.

Nach österreichischer Lesart und de facto war der Ausgleich eine Realunion, ein Vertrag zwischen zwei in wesentlichen Aspekten – aber keineswegs in allen – unabhängigen Staaten. Nach der ungarischen Interpretation des Ausgleichs handelte es sich um eine Personalunion, und Außenpolitik, Militärwesen und die Finanzierung dieser Aufgaben waren aus dieser Sicht gemeinsame Angelegenheiten zweier souveräner verbündeter Staaten. Tatsächlich aber war auch die interne Souveränität Ungarns eingeschränkt: Der Herrscher hatte erstens das Recht der Vorsanktionierung: Gesetzesvorlagen bedurften seiner Zustimmung, bevor sie in den Reichstag eingebracht wurden. Zweitens bildete der Herrscher die letzte Instanz in Streitfällen zwischen den beiden Regierungen. Und drittens gab die Verfassung dem Herrscher die Option, durch Notstandsverordnungen zu regieren.

Zwischen 1867 und 1918 war Ungarn eine konstitutionelle Monarchie mit einem, wenn auch stark eingeschränkten, repräsentativen Regierungssystem. Nach den Jahren des Neoabsolutismus erhielt das Land wieder eine eigene Regierung, die dem eigenen Parlament, dem aus zwei Kammern bestehenden Reichstag, verantwortlich war. 1869 wur-

den Verwaltung und Rechtsprechung getrennt und eine unabhängige richterliche Gewalt etabliert.

Im Gegensatz zu Österreich bildete Ungarn eine staatsrechtliche Einheit, lediglich Kroatien erhielt durch den ungarisch-kroatischen Ausgleich von 1868 eine begrenzte Autonomie.

Aufbauend auf den Reformen des Jahres 1848 und des Ausgleichs (Zollunion mit Österreich!), entwickelte sich die ungarische Wirtschaft dynamisch, insbesondere in den Gründerzeiten 1867-73 und 1896-1913: „... Hungary was transformed by a somewhat belated industrial revolution from an underdeveloped agrarian country into a relatively rapidly developing agrarian-industrial one.“ (S. 303)

Diese wirtschaftlichen Erfolge kontrastieren in auffälliger Weise mit der Verknöcherung der sozialen und politischen Strukturen und Institutionen: Die politische Macht blieb in den Händen der traditionellen Elite (Magnaten und Großgrundbesitzer aus dem mittleren Adel), in die aufsteigende Schichten wie das Großbürgertum (industrielle Großunternehmer, Bankiers, Großhändler) Aufnahme fanden.³ Und diese Machtträger, deren Hauptinteresse der Aufrechterhaltung des Status quo galt, verstanden es, demokratische, soziale und minderheitenfreundliche Reformen zu verhindern.

Von 1867 bis 1875 wurde die Regierung von der bürgerlich-liberalen Deák-Partei⁴ getragen. Konflikte mit dem an feudalen Relikten festhaltenden Adel und die Wirtschaftskrise ab 1873 führten zum Zerfall dieser Gruppierung. 1875 fusionierten die Deák-Partei und das Linkszentrum zur Liberalen Partei, welche in den folgenden drei Jahrzehnten die Regierungspartei bildete und das politische Geschehen dominierte. Führende Persönlichkeit der Liberalen war Kálmán Tisza, der 1875-90 das Amt des Ministerpräsidenten ausübte.

Unterstützung hatte die Liberale Partei von all jenen Schichten, die durchgreifen-

de soziale und demokratische Reformen ablehnten. Demgemäß vertrat die Liberale Partei liberale Positionen nur im Hinblick auf unternehmerische Freiheiten sowie – später – auf die Säkularisierung der öffentlichen Sphäre, befürwortete aber erzkonservative Standpunkte in der sozialen und in der Bauernfrage⁵ sowie in der Nationalitätenpolitik.

Die langfristige politische Dominanz sicherte sich die Liberale Partei, indem sie sich Reichstag und Verwaltung gefügig machte, Patronage auf allen Ebenen im großen Stil betrieb und gegen den zwangsläufig außerparlamentarischen Widerstand von Arbeiterschaft und nationalen Minderheiten mit antidemokratischen Gesetzen und Gewalt vorging.

Das wichtigste Instrument zur Beeinflussung der Zusammensetzung der Legislative war die Gestaltung des Wahlrechts. „Es war ein Zensuswahlrecht, bei dem nur etwa 6% der Bevölkerung wahlberechtigt waren und das die mittellosen Bauern, die Arbeiterschaft, das Gesinde und das Kleinbürgertum ausschloß. Die Einteilung der Wahlkreise und die Festlegung einer notwendigen Anzahl von Stimmberechtigten pro Abgeordnetem taten ein übriges. Nicht zuletzt machten sich Tisza und die regierende Liberale Partei das Parlament durch Korruption, Drohungen und Fälschungen von Wahlergebnissen gefügig.“⁶ Den Verwaltungsapparat besetzte Tisza mit seinen Anhängern und mit Angehörigen der Gentry, die ihrer Güter verlustig gegangen oder verarmt waren.

Da sich die Magyaren, was die Bevölkerungszahl betrifft, in der Minderheit befanden (1880 44,9%), richteten sich Wahlrecht, Wahlkreiseinteilung, Manipulationen und Einschüchterungsmaßnahmen mit besonderer Schärfe gegen die Nationalitäten. Das 1868, also noch in der Ära der Deák-Partei, beschlossene Nationalitätengesetz war zwar in der Garantie individueller Rechte liberal, verweigerte aber den Minderheiten (mit Ausnahme der Kroaten) kollektive Rechte

und politische Institutionen. Ab den 1880er Jahren forcierte die Regierung die Magyarisierungspolitik, und viele Bestimmungen des Gesetzes wurden einfach ignoriert. Die Nationalitätenfrage wurde auch als politisches Instrument gegen soziale Reformen und Forderungen nach Demokratisierung eingesetzt, denn Zugeständnisse in diesen Bereichen hätten die magyarische Vorherrschaft gefährdet. „The nationalities, who made up about half of the population, were in practice squeezed out of its political life, having only 5 per cent representation in parliament, and 10 per cent in the state administrative apparatus.“⁷

Unter diesem politischen System vermochte die Aristokratie ihre führende Position im Parlament, in den Gerichten, im diplomatischen Korps, in der Armee und in den politischen Parteien zu bewahren: Magnaten stellten in der Zeit des Dualismus im Oberhaus achtzig Prozent und im Unterhaus fünfzehn Prozent der Mitglieder, zehn von sechzehn Ministerpräsidenten und ein Drittel der Minister.

1890 endete die Ära Tisza, und dieser Rücktritt stürzte das Land in eine dauerhafte politische Krise. Die tiefere Ursache dieser Krise waren neue Interessenkonstellationen, die sich aus der wirtschaftlichen Dynamik ergeben hatten. Die aufstrebenden Unternehmer waren in die herrschende Elite aufgerückt, und ihre Interessen kollidierten auf wichtigen Politikfeldern mit jenen der Großgrundbesitzer. Wie in allen anderen zentral- und osteuropäischen Ländern forderten letztere Protektion für die Landwirtschaft und lehnten jede die Industrialisierung begünstigende Liberalisierung der Wirtschaftspolitik ab.

Die Liberale Partei verstand es, weiterhin an der Macht zu bleiben: erstens durch die geschickte Spaltung der Opposition, zweitens durch die den magyarischen Nationalismus verstärkende Aufwertung zweitrangiger Prestigefragen (Wehrgesetz, Befehlssprache), und drit-

tens durch massivere Manipulationen denn je. Führende Persönlichkeit der Liberalen Partei war István Tisza (Ministerpräsident 1903-05 und 1913-17), ein Politiker, der starr an der bestehenden Ordnung festhielt und Reformen von vornherein ablehnte.

Die vorübergehende Übernahme der Regierung durch eine oppositionelle Koalition (1906-10), geführt durch die Unabhängigkeitspartei, brachte keine politische Wende mit sich, denn diese Parteien waren durch einen Pakt mit dem König gebunden und vertraten keine substantiell anderen Inhalte als die frühere Regierung.

Zur neuen Regierungspartei wurde danach die aus der Liberalen Partei hervorgegangene Nationale Arbeitspartei, wie ihre Vorgängerin ein Sammelbecken von Gruppierungen, welche jegliche Demokratisierung ablehnten: István Tisza gelang es, in dieser Partei, die sich der Verteidigung des Status quo verschrieb, Großgrundbesitzer und führende Unternehmer zusammenzuführen. „His traditionalism, the paternalistic and aristocratic brand of liberalism he inherited from his father led him to turn his recognitions to ‚disciplining‘ the historic classes and awakening them to an awareness of where their true interests lay: in the consolidation of dualism.“ (S. 295)

Die magyarische führende Klasse war somit in der Zeit des Dualismus des öfteren in sekundären politischen Fragen gespalten, aber in der Verteidigung sozialer Privilegien geeinigt. „Der Status quo dauerte mit geringen Änderungen an, bis sich im Herbst 1918 eine echt revolutionäre Lage ergab.“⁸

Die Revolution im Herbst 1918

Die militärische Niederlage der Monarchie und ihre Auflösung boten Ungarn im Herbst 1918 die zweite Chance einer grundlegenden demokratischen und sozialen Umgestaltung: „The situation held out the promise of overhauling those

ossified social and political structures and institutions that bore some of the responsibility for the disaster of dissolution." (S. 324)

Mitte Oktober 1918 war das Land, soweit es nicht von fremden Truppen besetzt war, in einer revolutionären Situation. Am 16.10. erklärte die Regierung Wekerle die Aufhebung der Realunion. Acht Tage später konstituierte sich ein Nationalrat aus bürgerlichen Oppositionellen und Sozialdemokraten. Im Zuge der sog. Astern-Revolution während der Nacht vom 30. auf den 31.10. übernahm dieser die Regierungsgewalt vom letzten königlich ernannten Kabinett. Die neue Regierung wurde geführt von Mihály Karoly, dem Vorsitzenden der Unabhängigkeits- und 48er Partei. Vertreten in ihr waren neben dieser Gruppierung die Bürgerlich-Radikale Partei Oszkár Jászis, die Sozialdemokraten und Parteilose. Ihre gesellschaftliche Basis hatte die Regierung Karoly in einem kleinen Teil von Aristokratie, Adel und Bürgertum, in der Facharbeiterschaft und in den Gewerkschaften.

Ob der Größenordnungen der Probleme und Vorhaben stand die neue Regierung vor einer letztlich unlösbaren Aufgabe. Sie trat mit dem Ziel an, das Vermächtnis der 1848er Revolution einzulösen. Demgemäß beinhaltete ihr Programm die Änderung der Staatsform, Demokratisierung, soziale Reformen und Übereinkommen mit den nationalen Minderheiten unter Wahrung der alten Grenzen. Nach dem Rücktritt König Karls wurde am 16.11. die Republik proklamiert. Das am 23.11. erlassene Wahlrechtsgesetz sah allgemeines, geheimes, für Frauen allerdings nach wie vor eingeschränktes Wahlrecht vor.

Gleichzeitig hatte sie sich mit der katastrophalen wirtschaftlichen, sozialen und außenpolitischen Lage auseinanderzusetzen und auf diesen Gebieten improvisierte Sofort- und Notmaßnahmen zu setzen bzw. diplomatische Initiativen zu ergreifen:

Die akute wirtschaftliche und soziale Krise war gekennzeichnet durch einen erheblichen Mangel an Lebensmitteln, Heizmaterial und Rohstoffen für die Industrie, durch den weitgehenden Zusammenbruch des Eisenbahnverkehrs, hohe Arbeitslosigkeit – nicht zuletzt aufgrund der Demobilisierung des Heeres – und Flüchtlingsströme aus Oberungarn und Siebenbürgen. Die Regierung antwortete mit ad hoc-Maßnahmen, aber auch mit grundlegenden Reformen: Einführung der Invaliditäts- und Pensionsversicherung für Arbeiter, Achtstundentag, Steuerreform mit starker Anhebung der Einkommen- und Vermögensteuer.

Weder die einen noch die anderen vermochten kurzfristig an der Notlage Hunderttausender viel zu ändern. Angesichts von Hunger und Elend, fortschreitender Geldentwertung, wirtschaftlicher Depression, ausländischer Besetzung, Abfall weiter Landesteile und nationaler Demütigung stieg die Unzufriedenheit breiter Massen. Auf dem Lande forderten die Kleinbauern und Landarbeiter die rasche Enteignung der Latifundisten. (Die Bodenreform vom 15.2.1919 gelangte nicht mehr zur Durchführung.) Die sozialen und politischen Verhältnisse polarisierten sich zunehmend. Die Regierung geriet unter Druck sowohl von rechts, von seiten der konservativen Großgrundbesitzer, aber auch von seiten radikaler, antisemitischer Nationalisten, wie von links, von den erstarkenden Kommunisten.

Was den zweiten demokratischen Versuch letztlich scheitern ließ, waren allerdings nicht die sozialen Fragen, sondern die außenpolitischen Entwicklungen: Große Teile des Landes waren besetzt durch Truppen der Entente und der Nachbarstaaten. Die vorbildlichen Nationalitätengesetze kamen viel zu spät, konnten den Abfall der Minderheiten nicht verhindern. Die militärische Besetzung nahm die Regelungen des späteren Friedensvertrags von Trianon praktisch vorweg. Auch wenn das in Ungarn

niemand wahrhaben wollte: Die alten Grenzen waren nicht zu retten, der Verlust von zwei Dritteln des Territoriums nicht abzuwenden.

Mit dem Ultimatum der Pariser Friedenskonferenz vom 20.3.1919 platzten die letzten Illusionen der Regierung, die auf das Wohlwollen der Entente gegenüber einem demokratisch erneuerten Ungarn gesetzt hatte. Sie lehnte die enthaltene, noch wesentlich ungünstigere Demarkationslinie in Siebenbürgen ab und trat zurück. Einen Tag später rief der Revolutionäre Regierende Rat die Räterepublik aus.

Die internationale Nachkriegsordnung trug somit nicht nur zum Ende des demokratischen Experiments von 1918/19, sondern auch zum Fortbestand der überkommenen sozio-ökonomischen Strukturen Ungarns bis 1945 bei. Das Horthy-Regime etablierte ein autoritäres politisches System, in dem sich Merkmale eines konservativ-reaktionären bürgerlichen Staates mit diktatorischen und zeitweilig auch einigen faschistischen Elementen verbanden. Seine Rechtsstaatlichkeit war überwiegend formal und äußerlich, das Parlament besaß faktisch keine Macht. Das Regime beruhte auf einem Bündnis der Großgrundbesitzer, der Gentry und eines Teils des Bürgertums, insbesondere der Offiziere und Beamten. Infolgedessen blieben die sozialen Privilegien dieser Schichten gewahrt.

Demokratisches Zwischenspiel 1945-47

Die anachronistische, semif feudale soziale und politische Ordnung Ungarns, die durch den Ersten Weltkrieg erschüttert worden war, brach in der Endphase des Zweiten Weltkriegs endgültig zusammen.

Während im Westen des Landes noch schwere Kämpfe stattfanden, gründeten bürgerliche Demokraten, Sozialdemokraten und Kommunisten unter dem Schutz sowjetischer Truppen in Szeged

Anfang Dezember 1944 die Ungarische Nationale Unabhängigkeitsfront. Mitglieder einer überwiegend von diesen Parteien ernannten Provisorischen Nationalversammlung bildeten am 21./22.12. eine Provisorische Regierung. Die Kampfhandlungen endeten Mitte April 1945. Das ganze Land war von der Roten Armee besetzt, die Alliierte Kontrollkommission stand unter sowjetischer Führung.

Zur stärksten politischen Kraft neben den Kommunisten, welche die Unterstützung der Besatzer besaßen, entwickelte sich die Partei der Kleinen Landwirte. Sie stand für Privateigentum, Bodenreform sowie eine bürgerlich-bäuerliche Demokratie und fand Unterstützung bei der Mehrheit der bäuerlichen Bevölkerung, beim Bürgertum und beim Klerus.

Die Kommunisten hatten allerdings schon in der Provisorischen Nationalregierung Schlüsselpositionen inne, nämlich das Innen- und das Agrarressort. Die im März 1945 dekretierte Bodenreform beruhte daher nicht auf dem Konzept der Kleinlandwirtpartei, sondern verwirklichte jenes des kommunistischen Landwirtschaftsministers Imre Nagy. Sie bewirkte die Enteignung des Großgrundbesitzes (im Umfang von ca. 35% der agrarischen Nutzfläche) und übertrug rund 60% des enteigneten Bodens an Einzelpersonen sowie 40% an staatliche und kollektive Eigentümer. „Die Reform besaß das Ausmaß einer Agrarrevolution. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auf dem Lande wurde von Grund auf umgestaltet.“⁴⁹ Dominant war danach – von den Kommunisten sicherlich im Hinblick auf die später geplante Kollektivierung beabsichtigt – der ökonomisch völlig ineffiziente Klein- und Kleinstbesitz.

Bei den Wahlen zur Nationalversammlung am 4.11.1945, die unter weitgehend fairen Bedingungen für alle abliefen, fanden die WählerInnen somit klare Alternativen vor. Zur Überraschung der sieges sicheren Kommunisten erhielt die Partei

der Kleinen Landwirte die absolute Mehrheit (57%). Dies stellte eine eindeutige Richtungsentscheidung von über 90% der Wahlberechtigten für parlamentarische Demokratie, Marktwirtschaft, Privateigentum und selektive Verstaatlichungen dar. Nach der Ausrufung der Republik am 1.2.1946 wurde Zoltán Tildy zum Präsidenten gewählt und Ferenc Nagy (beide von der Kleinlandwirtpartei) zum Ministerpräsidenten ernannt. Auch in dieser Koalitionsregierung behielten die Kommunisten aber das Innenressort (Minister László Rajk)!

Mit dem Beginn des Kalten Krieges legte die Sowjetunion die bis dahin geübte Zurückhaltung in Ungarn ab, und die Kommunisten verschärften die innenpolitische Konfrontation. Die Nationale Unabhängigkeitsfront zerbrach, Kommunisten, linke Sozialdemokraten und andere gründeten im März 1946 den Linksblock. Die anhaltende Besetzung des Landes durch die Rote Armee erwies sich als entscheidend für die weitere Entwicklung: „That presence was the distinctive force that led to the elimination of political pluralism, the introduction of economic planning, a total change of the elite and excessive egalitarianism, and the hegemony of the Marxist-Leninist ideology in the countries that shared the lot of Hungary.“ (S. 389) „Not for the first time in Hungarian history, limitations of the country's sovereignty arising either from foreign military occupation or from an adverse international situation or from a combination of both (1849 and 1918 are cases in point) prevented it from unfolding the potentials inherent in the domestic social and political scene.“ (ebd.)

Schrittweise drängten die Kommunisten die freiheitlich-demokratische Ordnung zurück („Salami-Taktik“ des Vizepremiers Mátyás Rákosi), wobei der Politischen Polizei ÁVO unter der Leitung des berüchtigten Gábor Péter bei der Einschüchterung und Ausschaltung politischer Gegner eine Schlüsselrolle zukam. Durch Erpressung wurde Minister-

präsident Ferenc Nagy am 30.5.1947 zum Rücktritt veranlaßt. Damit war die Kleinlandwirtpartei de facto als politische Kraft ausgeschaltet.

Der neue Ministerpräsident Dinnyés vom linken Flügel der Kleinlandwirtpartei war ein gefügiger Handlanger der KP. Die Koalitionsregierung übernahm das Programm des Linksblocks. Bereits im Sommer 1947 fielen für die zukünftige politisch-ökonomische Ordnung wesentliche Entscheidungen: Am 10.7. zog sich Ungarn von der Marshall Plan-Konferenz zurück, und am 1.8. begann die Durchführung des vom neugeschaffenen Staatlichen Planbüro entworfenen Dreijahresplans.

Die stark beeinflussten und manipulierten Neuwahlen am 31.8.1947 erbrachten einen Sieg des Linksblocks, die KP wurde (mit allerdings nur 22%!) stärkste Parlamentspartei. Die danach gebildete Volksfrontregierung machte sich das Programm der KP zueigen. In der Folge (1947/48) wurde der Übergang zur zentralen Planwirtschaft und zum politischen System stalinistischer Prägung vollzogen: „...within a year and a half only the memory of the coalition remained and the Communists wielded exclusive power, rendering the period 1944-1947 a short democratic interlude.“ (S. 402)

Die Revolution 1956

Die politische Entwicklung in Ungarn im Zeitraum zwischen Stalins Tod (März 1953) und dem Sommer 1956 war durch wiederholte Kurswechsel gekennzeichnet, wobei diese jeweils auf Druck Moskaus erfolgten: Unter dem reformorientierten Ministerpräsidenten Imre Nagy begann ab Juni 1953 in Teilbereichen eine Revision der bisherigen Politik. Dieses ‚Taufwetter‘ endete jedoch bereits im April 1955, nachdem Chruschtschow den ‚Radikalismus‘ der Reformen kritisiert hatte. Der 1953 entmachtete Stalinist Mátyás Rákosi übernahm erneut

das Ruder und kehrte zur alten Politik (Bevorzugung der Schwerindustrie, Vernachlässigung der Konsumgüterbranchen, zwangsweise Kollektivierung auf dem Lande usw.) und zu den alten Mitteln (Verhaftungswelle, Säuberungen etc.) zurück. Nach dem XX. Parteikongreß der KPdSU und den Arbeiterprotesten in Polen änderte Moskau im Sommer wiederum seine Haltung: Im Juli 1956 wurde Rákosi seines Postens enthoben, sein Nachfolger an der Spitze der Partei allerdings der ebenfalls zum stalinistischen Flügel zählende Ernő Gerő. Dieser Wechsel vermochte nicht zu verhindern, daß die Unruhe in der Partei und in der Öffentlichkeit zunahm und die Kluft zwischen der Bevölkerung und dem Regime breiter wurde.

Am 23.10.1956 demonstrierten annähernd 200.000 Menschen in Budapest für eine politische Neuorientierung. Nach den ersten Schußwechseln wurde daraus ein nationaler anti-sowjetischer Aufstand. Gerő forderte das Eingreifen sowjetischer Truppen, holte aber auch Imre Nagy aus der Versenkung und ernannte ihn am nächsten Tag zum Ministerpräsidenten. Dieser stand vor der Wahl zwischen der Anordnung der gewaltsamen Niederschlagung der Revolution und dem Versuch der Lösung der Krise in Zusammenarbeit mit den revolutionären Komitees. Nach einigen Tagen des Zögerns entschied sich Nagy für letzteres.

In der Folge näherte er sich Schritt für Schritt den politischen Positionen der Aufständischen: Bereits am 27.10. nahm er Nichtkommunisten ins Kabinett auf. Mit den sowjetischen Emissären führte er Verhandlungen über ein pluralistisches politisches System. Am 28.10. verließen die sowjetischen Truppen Budapest, am 1.11. erklärte Nagy die Neutralität des Landes, und es schien, als hätte die Revolution gesiegt. Anfang November begann sich das Leben erneut zu normalisieren.

Doch der Moskauer Führung ging das alles bereits viel zu weit. Sie fürchtete die

potentiellen Auswirkungen einer ‚Finnlandisierung‘ Ungarns auf das gesamte System der Satellitenstaaten in Osteuropa. Die internationale Lage war günstig für die Intervention der Roten Armee, die am 4.11. begann. Die Handlungsfähigkeit der Westmächte war durch die Suez-Krise stark eingeschränkt, und die Tatsache, daß sie sich auf scharfe Proteste beschränkten, bedeutete de facto die Anerkennung der sowjetischen Hegemonie über Ungarn.

Kontler faßt zusammen: „1956 repeated the pattern of 1849, 1918-20 and 1944-48 in that international contingencies once again, and perhaps even more shockingly than ever before, deprived Hungary of the opportunity of lifting the limitations on its sovereignty and going the way it wanted. After 1956, a pattern also well known from post-1849 (or post-1867) and post-1920 domestic history repeated itself, too: a regime born out of naked terror consolidated itself by means that were acceptable to a broad segment of Hungarians made pragmatic by having tried the strength of their backbones.“ (S. 390)

Der Systemwechsel 1988-91

Spätestens in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre stellte sich heraus, daß auch die ungarische Variante der kommunistischen Planwirtschaft („Gulaschk.“) den Übergang vom extensiven zum intensiven Wachstum nicht schaffen würde. Und in den achtziger Jahren konnten sarkastische Beobachter, so Kontler, nur noch die Schlußfolgerung ziehen: „that ‚existing socialism does not function, and a functioning socialism does not exist‘, and in reality it was merely ‚the longest path from capitalism to capitalism‘“. (S. 431)

Mit dem für alle überraschenden, blutigen und schnellen Systemwechsel der Jahre 1988-91 haben die Ungarn die fünfte Gelegenheit erhalten, eine Demokratie zu errichten – „this time as unli-

mitted masters of their fate and succeeding or failing entirely on their own account". (S. 390)

Die wichtigsten Stationen dieses Systemwechsels waren: die parteiinterne Entmachtung von János Kádár im Mai 1988, welche die Desintegration des alten Regimes und den Beginn des Übergangs symbolisiert; die Selbstauflösung der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (MSZMP) am 8.10.1989; die Verabschiedung einer das Prinzip der Gewaltenteilung verankernden Verfassungsnovelle am 23.10., welche die legalen und politischen Grundlagen des totalitären Parteistaates zerstörte; die Ausrufung der Republik am selben Tag; die Abhaltung freier Parlamentswahlen im März/April 1990; der Abzug der letzten sowjetischen Soldaten im Juni 1991, womit die ungarische Souveränität wiederhergestellt war.

Die politische Entwicklung seither beurteilt Kontler folgendermaßen: „Despite many circuitous processes, the political scene has been marked by the emergence of the institutional framework of the rule of law, parliamentary government and the clarification of the main political trends and the party structure, the tendency being a western European-like scramble towards the centre from left and right, a minority persisting on both extremes, and the undercurrent of the populist-urbanist divide sometimes surfacing in the form of ‚patriotic‘ versus ‚cosmopolitan‘ tensions.“ (S. 472)

Die Annäherung Ungarns an die Europäische Union ist bereits weit fortgeschritten: Im Dezember 1991 wurde das Land assoziiertes Mitglied, und die Verhandlungen über eine Vollmitgliedschaft begannen im März 1998.

Neben der europäischen Integration wird die Eindämmung der extremen politischen Rechten wohl eine der größten Herausforderungen für die ungarische Demokratie darstellen.¹⁰ Der Widerhall, den die Parolen der nationalistischen Populisten finden, wird wohl nicht zuletzt

davon abhängen, inwieweit der sozialen Polarisierung entgegengesteuert und wie die Aufnahme in die EU bewältigt werden wird.

Kontlers Werk stellt eine gelungene Kombination erzählter Geschichte und komparativer Hintergrundanalyse struktureller Veränderungen dar. Aus diesem Grund, und auch wegen der Fähigkeit des Autors, die wesentlichsten Entwicklungen kurz und präzise zusammenzufassen, ist die Lektüre dieses Bandes reines Vergnügen. Ein ausführlicher Index erhöht den Gebrauchswert als Nachschlagewert sehr. Im Hinblick auf eine möglichst weite Verbreitung in den deutschsprachigen Ländern ist zu hoffen, daß es bald eine deutsche Übersetzung geben wird.¹¹

Kroatien

Durch den ungarisch-kroatischen Ausgleich von 1868 wurde Kroatien als politische Nation mit separatem Territorium sowie einer eigenen, unabhängigen Legislative und Regierung in einigen internen Angelegenheiten (Inneres, Kultus, Schulwesen, Justiz) anerkannt. Im Gegensatz zum österreichisch-ungarischen Ausgleich gab es keine Instanz für gemeinsame Angelegenheiten. Auf diesen Gebieten (Rekrutierung, Finanzwesen, Wirtschafts- und Gewerbebereich) konnte Kroatien seine Interessen durch seine (vom Sabor) Delegierten im ungarischen Reichstag und seinen Minister im ungarischen Kabinett vertreten, aber die letzte Entscheidung lag jeweils bei den ungarischen Institutionen. Die Selbständigkeit der Landesregierung war dadurch eingeschränkt, daß der vom Monarchen ernannte und dem kroatischen Landtag (Sabor) verantwortliche Ban vom ungarischen Ministerpräsidenten bestätigt werden mußte. Der Sabor wurde nach einem Zensuswahlrecht gewählt.

Steinhoff faßt zusammen: „Überblickt man ... die politische Entwicklung in Kroatien-Slawonien von der Zeit des

Ausgleichs bis 1914, zeigt sich, daß die politische Modernisierung hier wie auch in allen anderen Teilen des Reiches nur in Ansätzen gelungen war. Es blieben Zensuswahlrecht, das fehlende Frauenwahlrecht und die Schwäche der Legislative gegenüber der Exekutive und Machtfaktoren wie der Armee und dem Hof. Die Parteien übernahmen noch nicht selbst Regierungsverantwortung." (S. 126)

Der erste Anlauf zu einer demokratischen Entwicklung erfolgte in Kroatien in den zwanziger Jahren. Die Verfassung des jugoslawischen Königreichs von 1921 definierte den Staat als ‚erbliche, parlamentarische und konstitutionelle Monarchie‘. Der König erhielt eine wesentlich stärkere Position als die Legislative, denn er verfügte – wie das Parlament – über das Recht auf Gesetzesinitiative, besaß zudem im Hinblick auf Gesetze ein Vetorecht, und er bestellte die Regierung, die an sein Vertrauen und nicht nur an das des Parlaments gebunden war. Der Staatsaufbau war zentralistisch, Kroatien bildete keine territoriale Einheit. Aus diesem Grunde blieben die meisten kroatischen Abgeordneten, die einen föderalistischen Staatsaufbau bevorzugten, der Abstimmung über die Verfassung fern. „Der Zentralismus ... diente der Durchsetzung des jugoslawischen Unitarismus und begünstigte die serbische Hegemonie.“ (S. 162) Das Königreich war „ein multinationaler Staat, in dem die serbische Nation die Führungsrolle beanspruchte. – Entsprechend waren die meisten Parteien primär national und erst sekundär weltanschaulich definiert.“ (ebd.)

Die Bauernpartei unter Stjepan Radić erlangte bald den Charakter einer kroatischen Nationalbewegung. Ihr Hauptziel war die föderative Umgestaltung des Staates. Nachdem sie die Verfassung und die Monarchie anerkannt hatte, ermöglichte der König der Kroatischen Bauernpartei von 1925 bis 1927 die Teilnahme an der Regierung im Rahmen einer Koalition.

1928 nahmen die politischen Auseinandersetzungen im Parlament, in den Medien und auf der Straße einen immer aggressiveren Stil an. „... Steuerrecht, Wirtschaftspolitik und Machtverteilung im Staatsapparat begünstigten offensichtlich die Gebiete des ehemaligen Königreiches Serbien.“ (S. 164f) Die um Radić geeinte Opposition forderte vehement eine Verfassungsänderung. Im August 1928 starb der Führer der Bauernpartei an den Folgen eines im Parlament (!) verübten Attentats. In der Folge vertiefte sich die Staatskrise. Die Bauernpartei zog die Anerkennung der zentralistischen Verfassung zurück und blieb der Parlamentsarbeit fern. Als Anfang Jänner 1929 die Regierungsbildung scheiterte, suspendierte König Aleksandar die Verfassung, löste das Parlament auf und verkündete die Königsdiktatur.

Erst mit dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawien Ende der achtziger Jahre bot sich Kroatien erneut die Chance zum Aufbau eines eigenständigen, die Grundrechte garantierenden und demokratischen Staatswesens.

Im folgenden seien kurz die wesentlichsten Ereignisse vom Zerfall Jugoslawiens über die Unabhängigkeit Kroatiens bis zum Ende des Tudjman-Regimes angeführt: Abhaltung freier Wahlen zum Sabor im April 1990, Mehrheit für die konservativ-nationalistische ‚Kroatische demokratische Gemeinschaft‘ (HDZ) unter Franjo Tudjman; Dezember 1990 Annahme einer neuen, demokratischen Verfassung, die dem vom Volk gewählten Präsidenten – unter Zusporn auf die Person Tudjmans – eine starke Stellung zubilligte; Mai 1991 Plebiszit mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit Kroatiens; 25.6.1991 Unabhängigkeitserklärung; Juli 1991 bis Januar 1992 Unabhängigkeitskrieg gegen die Jugoslawische Volksarmee und serbische Freischärler; 15.1.1992 Anerkennung durch die EG-Staaten; Mai und August 1995 Rückeroberung der serbisch besetzten Gebiete in Westslawonien und in der Krajina.

Auf die Frage, warum es nicht möglich war, im ehemaligen Jugoslawien einen lockeren Staatenbund oder nach Auflösung des Staatsverbandes wenigstens die sonstigen Kommunikationen in Verkehr, Wirtschaft und Kultur aufrechtzuerhalten, gibt Steinhoff eine klare Antwort: „Daß dieser Weg, den ja Slowenien und Kroatien von Mitte 1990 bis Mitte 1991 durch die Vorschläge zur Konföderierung anstrebten, für Jugoslawien zum Scheitern verurteilt war, ist in allererster Linie die Folge des serbischen ‚Sonderweges‘ ..., der mit der Machtübernahme von Slobodan Milosevic begann. Seine Politik und seine Sprache nationaler Intoleranz wiesen ab 1987 den Weg zu Gewalt und Krieg.“ (S. 217)

Nach 1995 geriet das semi-autoritäre HDZ-Regime in eine tiefe Krise. Die HDZ gebärdete sich als einzig staatstragende Partei, die Grenzen zwischen Partei und Staat verschwammen nicht selten, Oppositionelle wurden als ‚unpatriotisch‘ und ‚staatsfeindlich‘ bezeichnet. HDZ-Funktionäre nutzen die Privatisierung zu ihren Gunsten, schlachteten als neue Eigentümer Betriebe aus und führten sie in den Konkurs. Korruption und Nepotismus häuften sich, unabhängige Medien wurden behindert, die übrigen gegängelt. Die Amtsführung des Präsidenten Tudjman zeichnete sich durch einen autoritären Stil aus. Angesichts dieser Verhältnisse wuchs die allgemeine Unzufriedenheit.

Im Dezember 1999 starb Tudjman. Die Parlamentswahlen vom 3.1.2000 endeten mit einem Sieg der bisherigen Oppositionsparteien. Bilanzierend sieht Steindorff günstige Perspektiven für eine demokratische Entwicklung des Landes: „So kritisch man gerade den letzten Jahren der HDZ-Herrschaft in Kroatien gegenüberstehen mag, so haben doch nicht nur die korrekte Durchführung und die Ergebnisse der Wahlen Anfang 2000, sondern auch der verfassungskonforme und reibungslose Regierungswechsel die Demokratiefähigkeit der kroatischen Gesellschaft und ihrer

politischen Elite bestätigt.“ (S. 231)

In bewährter Weise ergänzen im Anhang eine Zeittafel, Kurzbiographien, Kurzbeschreibungen wichtiger historischer Stätten, eine Auswahl weiterführender Literatur und ein Register den gut lesbaren Text.

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ Folgende Bände dieser Reihe wurden bereits in WuG besprochen: „Rumänien“ und „Bulgarien“ im Heft 4 (1999) und „Slowakei“ im Heft 1 (2001).

² Berühmt – oder vielmehr: berüchtigt – sind in diesem Zusammenhang die endlosen Kontroversen zwischen ungarischen und rumänischen Historikern über die Frage, ob die Magyaren bei ihrer Landnahme in Siebenbürgen um 900 weitgehend unbewohntes Land vorfanden.

³ Zur sozialen Schichtung Ungarns in der Zeit des Dualismus siehe ausführlicher Hanák (1973) 360ff.

⁴ Die politischen Parteien Ungarns im Dualismus hatten nur lose organisatorische Strukturen, waren eher Honoratiorenklubs. Ebenso bedeutsam wie gemeinsame politische Haltungen waren persönliche Loyalitäten.

⁵ Dementsprechend sah die Landverteilung um die Jahrhundertwende aus: Rund 9.000 Latifundisten besaßen die Hälfte des Bodens: Hanák (1973) 360.

⁶ Fischer (1999) 130. Ferner ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die Stimmabgabe offen erfolgte und die Wählerregistrierung manipuliert werden konnte. Das Wahlrecht, das bis zum Ende der Monarchie keine wesentlichen Änderungen erfuhr, war um 1870 im europäischen Vergleich akzeptabel, aber um 1910 „grossly anachronistic“ (Kontler, S. 281).

⁷ Hanák (1973) 324.

⁸ Kann (1982) 411.

⁹ Fischer (1999) 201.

¹⁰ Die extreme Rechte hat bislang die politische Stabilität Ungarns nicht zu gefährden vermocht, aber ihre Existenz und ihr Einfluß im öffentlichen Leben belegen den von Kontler konstatierten Fortbe-

stand völlig konträrer Anschauungen und politischer Strömungen. „Sehr bedenkliche Tendenzen zum Nationalismus, Antisemitismus und Rassismus“ ortet auch Paul Lendvai in einem Gespräch mit der Wiener Zeitung (20./21. Juli 2001): „Es gibt wieder diese Doppelbödigkeit: eine offene, internationale, europäische Seite und andererseits den rückwärtsgewandten, zutiefst reaktionären Blickwinkel jener, die aus der Geschichte nichts gelernt haben.“

¹¹ Sehr mangelhaft ist leider die Qualität von einigen der eingefügten Landkarten. Hier muß insbesondere jene auf S. 193 angeführt werden, deren Informationsgehalt aus dem genannten Grund sehr

gering ist. Weniger Stilisierung, feinere Strichführung und größere Formate hätten zu besseren Ergebnissen geführt. Vielleicht kann in der zweiten Auflage hier eine Nachbesserung erfolgen.

Literatur

Fischer, Holger, Eine kleine Geschichte Ungarns (Frankfurt am Main 1999).

Hanák, Péter, The Dual Monarchy (1867-1918), in: Pamlényi, Ervin (Hrsg.), A History of Hungary (Budapest 1973) 321-418.

Kann, Robert A., Geschichte des Habsburgerreiches 1526-1918 (Wien 1982, 2. Auflage).

„**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 Lehrlingern; 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