

Wirtschaft 75 und Gesellschaft

Editorial
Der Euro ist da – und...

Bruno Rossmann
Zur Budgetkonsolidierung
der EU-Staaten vor der WWU

P. Egger, M. Pfaffermayr
Theoretische Grundlagen
der Globalisierungsdiskussion, Teil I

Manfred Krenn
Flexible Beschäftigte –
ein neuer ArbeitnehmerInnentypus?

G. Walden, G. Westhoff
Aktuelle Entwicklungen im dualen
Berufsausbildungssystem Deutsch-
lands

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

25. Jahrgang (1999), Heft 1

Inhalt

Editorial

Der Euro ist da – und..... 1

Bruno Rossmann

Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung
der EU-Staaten im Übergang zur Währungsunion 9

Peter Egger, Michael Pfaffermayr

Theoretische Grundlagen der Globalisierungsdiskussion, Teil I 41

Manfred Krenn

Flexible Beschäftigte – ein neuer ArbeitnehmerInnentypus? Betriebliche
Flexibilisierung im Spannungsfeld zwischen Anpassungsleistung an
restriktive Arbeitsbedingungen und neuen Qualifikationsanforderungen 71

Günter Walden, Gisela Westhoff

Aktuelle Entwicklungen im dualen System der Berufsausbildung
der Bundesrepublik Deutschland 83

Bücher

Wolfgang E. Lecher, Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), European

Union – European Industrial Relations? (Wolfgang Blaas) 99

Michael Steiner (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Beratung heute

(Thomas Delapina) 104

Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.),

Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des
Neoliberalismus (Roland Marcon) 107

UNCTAD (Hrsg.), World Investment Report 1998: Trends and

Determinants (Christian Bellak) 114

Emil Brix (Hrsg.), Civil Society in Österreich (Robert Schediwy) 119

Dieter Boris, Soziale Bewegungen in Lateinamerika (Andreas Novy) 122

Hagen Schulze, Phoenix Europa. Die Moderne von 1740 bis heute (Michael Mesch)	125
Wilfried Gerner, Bernhard Pelzl, Rom: Ruinen erzählen. Alltägliches Leben im alten Rom; Ferdinand Opll, Leben im mittelalterlichen Wien (Felix Butschek)	129
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	132

Unsere Autoren und Autorinnen:

Peter Egger ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Manfred Krenn ist Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

Michael Pfaffermayr ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Bruno Rossmann ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Günter Walden ist Leiter der Abteilung „Bildungsökonomie“ des Bundesinstituts für Berufsbildung in Bonn.

Gisela Westhoff ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „Berufsbildungsstätten“ im Bundesinstitut für Berufsbildung in Bonn.

Editorial

Der Euro ist da – und . . .

... das sollte Grund genug sein, das Ereignis mit einem Aufruf zu einer breiteren Diskussion zu würdigen.

Eine kurze reverse Chronologie des Weges zum Euro

Wäre der Euro eine politische Partei, müßte man wohl von einem "Erdrutschsieg" sprechen, wenn man die Zustimmungsraten zum Euro in Österreich nach dessen "virtueller" Einführung mit den Werten von vor etwa einem Jahr vergleicht. Nicht nur, daß er die Zweidrittelmehrheit überspringen konnte, fast jeder zweite Österreicher will nicht mehr bis 2002 darauf warten, ihn bei sich zu tragen.

Auch in Schweden und in Dänemark, die als "*Pre-Ins*", wie es im "Eurosprech" so schön heißt, (noch) nicht an der dritten Stufe teilnehmen, scheint die Idee der Währungsunion nach deren Einführung besser zu gefallen als noch vorher – auch dort sind die Zustimmungsraten stark gestiegen.

Freilich, die große Bewährung in einer europäischen Krise hat er – glücklicherweise – noch nicht bestehen müssen. Die Hürden und Bewährungsproben, die er in seiner jungen Geschichte aber schon hinter sich gebracht hat, sind aber dennoch beachtlich. Die wohl bisher am meisten beachtete davon war zweifelsfrei der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zur Jahreswende, also die de facto Umstellung auf den Euro. Seit diesem Zeitpunkt sind ja die nationalen Währungen nur mehr Untereinheiten des Euro. An den ersten Handelstagen im "Euro-Zeitalter" richtete sich das Interesse der Wirtschaftsberichterstattung fast ausschließlich auf die Reaktion der Märkte und die technische Umstellung in den betroffenen Unternehmen. Daß das Interesse wieder so schnell geschwunden ist, stellt eigentlich ein sehr gutes Zeugnis für die Einführung der gemeinsamen Währung dar.

Schon etwas weniger in der Öffentlichkeit beachtet war die eigentlich vergleichsweise größere Bewährungsprobe in den letzten acht Monaten des Jahres 1998, genauer nach dem ersten Maiwochenende, an dem die bilateralen Wechselkurse vorangekündigt worden waren. In diesem Zeitraum hatten die Märkte eigentlich ausreichend Zeit und Gelegenheit, zu versuchen, am Kippen der Währungsunion zu verdienen. Man darf nicht vergessen, daß in diese Zeit der faktische Zusammenbruch der russischen Währung und des russischen Finanzsystems gefallen

sind. Man hätte erwarten können, daß die Währungen der EU-Mitgliedsländer mit stärkerer Außenhandelsverflechtung zu Rußland spekulativen Attacken ausgesetzt sein würden. Daß dies nicht geschah, kann heißen, daß erstens die Märkte ausreichend Vertrauen in die europäische Wirtschaftspolitik und die wirtschaftspolitischen Arrangements haben, daß sie zweitens der Theorie optimaler Währungsräume – zumindest in ihrer ursprünglichen, engen Auslegung, die Institutionen und dynamische Elemente nicht berücksichtigt – keine große Bedeutung beimessen, drittens das Kriterium der Staatsverschuldung letztlich nicht zu den bestimmendsten Größen zählt und viertens die Geschichte der nationalen Geldpolitiken dann nicht mehr wichtig ist, wenn sie in einem neuen Regime der Geldpolitik aufgehen.

Je näher der "E-Day" rückte, desto geringer wurden auch die Zinsdifferentiale zwischen den Euro-Ländern, und es hat sich gezeigt, daß Liquidität eine weitaus bestimmendere Größe für die Zinsspanne darstellt als etwa die Bonität gemessen an der Staatsverschuldung oder der Inflationsgeschichte – die Wahrscheinlichkeit des "Konkurses" eines EU-Staates dürfte von den Märkten daher als eher gering eingeschätzt werden. Positiv muß auch vermerkt werden, daß entgegen vieler Vorhersagen und Befürchtungen die Zinsen der Euro-Länder hin zu den Ländern mit niedrigerem Zinsniveau (und stabileren Währungen) konvergierte, und nicht zur Mitte hin.

Noch Mitte der neunziger Jahre schien der „E-Day“ nicht nur datumsmäßig weit entfernt. Das europäische Währungssystem wurde teils durch nicht aufrechtzuerhaltende reale Währungsdisparitäten (auch zum USD, dessen historischer Tiefstand im April 1995 unter 10 ATS lag, oder mit der jetzt gültigen Konversionsrate zum Euro bei 0,7 EUR bzw. mit dem damaligen ECU-Kurs bei etwa 0,75 ECU), teils durch Prinzipientreue (um nicht zu sagen Sturheit) von Notenbankern und Wirtschaftspolitikern, teils durch eine Schieflage im makroökonomischen Politik-Mix und teils durch sich selbst verstärkende Spekulationen so stark unter Druck gebracht, daß einzelne Währungen aus dem Währungsverbund genommen werden mußten und die Schwankungsbreite des Wechselkursmechanismus erhöht werden mußte. Und das just kurz nach Unterfertigung des Maastrichter Vertrages – ob damit nicht nur ein rein zeitlicher Zusammenhang gegeben war, sei dahingestellt. Jedenfalls wurde damit eine lange andauernde stabile Phase des EWS beendet, die auch mit hohen Wachstumsraten einhergegangen war. Die zum Teil berechtigte Kritik am Maastrichter Vertrag und am Stabilitäts-pakt ist bis heute nicht verstummt, was der Weiterentwicklung der europäischen Wirtschaftspolitik und ihrer Institutionen sicherlich nicht abträglich sein kann (zur politischen Ökonomie von

Maastricht und Stabilitätspakt siehe das Editorial im Heft 2/23 (1997) 157-169).

Der Phase mit nominell stabilen Wechselkursen (ca. 1988 bis 1992) ging im EWS mit seinem Wechselkursmechanismus eine Phase voran, in welcher in regelmäßigen Ritualen die Wechselkurse angepaßt wurden. Gegründet wurde das EWS auf Initiative Frankreichs und Deutschlands im Jahr 1979, also nicht allzu lange nach dem Scheitern des Werner-Plans.

Bereits im ersten Jahr seiner Implementierung (1972) mußte der Werner-Plan erhebliche Rückschläge einstecken. Großbritannien und Irland mußten aus der "Währungsschlange" genommen werden, Italien folgte diesem Schritt 1973. Das endgültige Ausscheren Frankreichs im Jahr 1976 veranlaßte die Kommission vom "Stillstand der Währungsunion" zu sprechen. Die Faktoren, die zum Scheitern des Werner-Plans führten, waren von der Außenwirtschaftsseite her der Zerfall des Bretton-Woods Systems, der dramatische Dollarverfall und die Ölkrise. Aus dem System selbst war es vor allem die Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Verwirklichung von erstens fixen Wechselkursen, zweitens freiem Kapitalverkehr und drittens autonomer Geldpolitik. Die Intentionen, die hinter dem Werner Plan standen, sind nicht ganz zufällig jenen nicht unähnlich, die auch heute als Motive zur Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu finden sind: "... Wachstum und Stabilität zu sichern ... und aus der Gemeinschaft einen Stabilitätsblock zu machen." Unter der Wirtschaftsunion war "eine Zone" zu verstehen, "... in der sich Güter-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen vollzieht, ohne daß dadurch neue strukturelle oder regionale Ungleichgewichte verursacht werden." Die Währungsunion sollte, um diesen Prozeß zu ergänzen und zu vertiefen, im "Inneren die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs" erreichen. "... (F)ür die Einführung einer einheitlichen Währung, welche die Unwiderruflichkeit dieses Prozesses demonstrieren würde", sprächen vor allem "psychologische und politische Gründe".

Ziel- und Institutionendiskussion

Nachdem der Integrationsprozeß einige Hürden und Unterbrechungen hinter sich gebracht hatte, erfolgte also am 1.1.1999 ein bedeutender Integrationsschritt, durch den die Frage nach dem "Ob" der Währungsunion ebenso beantwortet ist wie viele Fragen des Weges und einige Fragen der institutionellen Ausgestaltung. Es bleiben aber noch immer genügend Fragen offen, wel-

che die europäische Wirtschaftspolitik zu beantworten und gleichzeitig ständig neu zu stellen hat. Im folgenden sollen nur einige wenige dieser Fragen aufgegriffen werden.

Stabilität

Unter dem Eindruck der Erfahrungen der siebziger (und zum Teil der achtziger) Jahre mag es Sinn machen, sich bei der Definition von Stabilität auf Preisstabilität zu konzentrieren. Waren es doch nicht zuletzt die hohen Inflationsraten und vor allem –differentiale aus dieser Zeit, die den Werner-Plan zum Scheitern brachten und auch später noch zu Spannungen im EWS führten. Am Ende der neunziger Jahre stellt sich die Frage nach Stabilität aber neu: gestiegener Wettbewerbsdruck innerhalb der Union durch die Umsetzung des Binnenmarkts und von außerhalb der Union durch ein neues Welthandelsregime, liberalisierte Kapitalmärkte und die Ostöffnung sowie das Wegfallen nationaler Geldpolitik innerhalb der WWU sind nur einige der Faktoren, die das Verhalten der Wirtschaftssubjekte so nachhaltig beeinflußt haben, daß Inflationsrisiken und Risiken nicht aufrechterhaltbarer Inflationsdifferentiale sicherlich nicht mehr zu den Bedrohungen der europäischen Wirtschaftspolitik zählen. Betrachtet man etwa – bei aller hierbei zu Gebote stehenden Vorsicht – die Produzenten- und Großhandelspreise, das Zurückbleiben der Lohnentwicklung hinter der Produktivitätsentwicklung und die Importpreisentwicklung, muß die Bedrohung der Stabilität wohl an einem anderen Orte als bei der Inflation gesucht werden.

Abgesehen davon, daß die Anpassungskosten in der Volkswirtschaft steigen und zur Wachstumsbremse werden können, wenn die Inflationsrate sich zu nahe dem Nullwert nähert, bewegt sich die Inflationsrate in den europäischen Ländern auf rekordverdächtig niedrigem Niveau und in einem Abstand von Null, der unabhängig von der "Boskin"-Diskussion unterhalb der statistischen Meßgenauigkeit liegen dürfte.

Stabilität wurde einmal und sollte wieder im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Stabilität verstanden werden.

Geldpolitische Strategien

Die letzten Monate vor der Einführung des Euro waren vor allem von der Diskussion über die Wahl der geldpolitischen Strategien und Ziele geprägt, und dabei ging es wiederum vorwiegend um die Rolle der Geldmenge als Zwischenziel der Geldpolitik. Hinter dieser vermeintlich rein "technischen" Diskussion verbirgt sich aber mehr – die Durchsetzung des Paradigmas unabhängiger Zentralbanken ist eng mit dem Paradigma des Geldmengenziels verbunden.

Die wesentliche Voraussetzung für das Geldmengenziel ist die Gültigkeit der sogenannten Quantitätsgleichung $MV=PY$. Das heißt, bei gegebener Geldumlaufgeschwindigkeit V und gegebenem Output einer Volkswirtschaft Y (die monetaristische Theorie besagt, daß kein Zusammenhang zwischen Geldmengenwachstum und Wirtschaftswachstum besteht), bestimmt die Geldmenge das Preisniveau.

Abseits der grundsätzlichen Diskussion über die Gültigkeit der Quantitätsgleichung, oder besser gesagt die Richtung der Wirkungszusammenhänge, sollte man sich die Frage stellen, warum man am Geldmengenziel festhalten soll, auch wenn die Wirkungszusammenhänge nicht so sein müssen, wie uns dies die monetaristische Geldtheorie glauben machen will. Diese Antwort wird leichter, wenn man danach fragt, wem die Übung dienen soll.

Vor allem zwei "Spieler" profitieren massiv vom Glauben an die Quantitätsgleichung: die Notenbanken und der Finanzsektor.

Zunächst zum Finanzsektor: Wenn das Geldmengenwachstum mehr Ziel- als Instrumentencharakter hat, muß notwendigerweise der Zins – und mit ihm die Zinskurve – zum Instrument werden. Damit werden aber der Zins und die Zinskurve zu volatileren Größen. Zwar wird ein Übermaß an Volatilität von den Finanzinstitutionen auch nicht geschätzt, aber mit einer gewissen Schwankung der Zinsen kann der Finanzsektor auf jeden Fall besser als der reale Sektor leben. Ein einfaches Beispiel: Für Unternehmen, die langfristige Investitionen planen, ist das Risiko volatiler Zinsen nicht gerade das, was die Investitionsneigung erhöht. Um das Risiko zu begrenzen, ist es also nötig, sich über Derivative abzusichern, was der Finanzsektor natürlich gerne anbietet. Doch auch ohne den "Umweg" über Realinvestitionen ist es für ein Wertpapierhaus sicherlich einträglicher, aufgrund einer sich ändernden Zinslandschaft, die Portfolios der Kunden umzuschichten, also Umsatz zu machen. Zudem erfolgt in den Kommerzbanken die Zinsanpassung meist zeitlich gesehen asymmetrisch – sprich auf der Aktivseite der Kreditinstitute werden im Falle einer Zinserhöhung (-senkung) die Zinsen schneller (langsamer) angepaßt als auf der Aktivseite der Kunden.

Zu den Notenbanken: Voraussetzung ist zunächst der Glaube an die Quantitätsgleichung – und damit die oben angedeutete Zusammenhanglosigkeit zwischen Wachstum der Geldmenge und des Outputs. Weiters vorausgesetzt, daß die Geldmenge von der Notenbank kontrollierbar ist, kann sich die Notenbank auf die Position eines technokratischen Steuerungsreglers zurückziehen, der über das Geldmengenwachstum die Inflation stabil halten soll. Da Geldpolitik mittelfristig ohne Wirkung (in bezug auf Outputsteigerung) bleibt, ist es am besten, die Noten-

bank so weit wie möglich von den anderen wirtschaftspolitisch Akteuren fernzuhalten, die sich über Geldillusion Vorteile versprechen. Dies bietet ideale Voraussetzungen, die Unabhängigkeit der Geldpolitik außer Streit zu stellen.

Der Monetarismus wurde so zum Vehikel dafür, die Zentralbanken unantastbar zu machen. Die Diskussion um die Unabhängigkeit selbst sollte aber differenzierter geführt werden. An der instrumentellen Unabhängigkeit sollte tatsächlich nicht gerüttelt werden, um die Gefahr politischer Zyklen in der Geldpolitik hintanzuhalten. Aber mit der instrumentellen Unabhängigkeit den Zentralbanken auch die Zielunabhängigkeit zu geben, hieße, die Zentralbank mit einer Macht auszustatten, die sie über die anderen wirtschaftspolitischen Akteure und letztlich über demokratisch legitimierte Institutionen stellt.

Eine stärkere Verpflichtung, sich der öffentlichen Diskussion zu stellen, wie das für das Federal Reserve System vorgesehen ist, steht aber der instrumentellen Unabhängigkeit ebenso wenig im Wege wie ein institutionalisierter Dialog mit anderen wirtschaftspolitischen Akteuren.

Daß das amerikanische Federal Reserve System die Orientierung an der Geldmenge relativ rasch wieder aufgab, hat mehrere Gründe. Zunächst erkannte man in den USA die akademische Weisheit "*money doesn't matter*" schneller als in Europa als eine Weisheit der Vergangenheit an. Zudem erwies sich die Vorstellung, daß die Geldmenge von der Zentralbank tatsächlich kontrollierbar sei, als nicht richtig: zum einen, weil die Geldmenge in einer Volkswirtschaft auch von der Nachfrage nach Liquidität bestimmt wird und die Wirkungsmechanismen der Expansion (Kontraktion) der Geldmenge über den Kreditapparat auch nicht immer gleich verlaufen (Stichwort Kreditrationierung). Das bedeutet aber, daß die Richtung der Wirkungszusammenhänge in der Quantitätsgleichung nicht eindeutig sind und es einer breit fundierten Einschätzung bedarf, in welcher Situation sich die Volkswirtschaft gerade befindet. Voraussetzung dafür sind eine multivariable Zielfunktion, Information und Dialog. Zum anderen ist der Dollar eine Weltreservewährung, und weder die Dollars in den Kellern der Zentralbanken noch die "Matratzendollars" in den Ländern, in denen der Dollar als Parallelwährung verwendet wird, sind von der amerikanischen Notenbank kontrollierbar. Neben dem morsch gewordenen theoretischen Gebäude sorgten also auch praktische Probleme dafür, daß die Anwendung des Geldmengenziels in den USA auf ein relativ kurzes Experiment beschränkt blieb.

In dem Maße, in dem der Euro sich zu einer Reservewährung aufgeschwungen hätte, wäre es also auch für die EZB zunehmend schwerer geworden, "ihre" Geldmenge zu kontrollieren.

Ob der Umstand, daß die EZB nunmehr der Geldmenge zwar ein großes Gewicht bei ihrer Politikformulierung zumißt, aber sie nicht als einzige bestimmende Variable in ihre Gleichung aufnimmt, kann also mit der Einsicht in die praktischen Probleme oder mit dem Abbröckeln der Theorie zu tun haben, und damit, daß sie ihre instrumentelle Unabhängigkeit nicht weiter zu rechtfertigen braucht. Es ist jedenfalls ein erfreulicher erster Schritt in Richtung einer pragmatischeren Geldpolitik (zu der auch die Bundesbank entgegen ihren offiziellen Paradigmen abschnittsweise gefunden hatte).

Der Euro und der Rest der Welt

Interessant ist auch die institutionelle Konstellation bei der Formulierung von Währungspolitik: Im Prinzip bestünde laut Vertrag für den Ministerrat die Möglichkeit, den Euro an eine Drittwährung zu binden und damit der Zentralbank ihre Unabhängigkeit wieder zu nehmen. Die Unmöglichkeit, gleichzeitig ein Wechselkursziel und ein nationales Geldmengenziel zu verfolgen, wurde uns ja in den EWS-Krisen der neunziger Jahre recht deutlich vor Augen geführt. (Damals wurde nationalen Interessen der Vorzug gegenüber europäischen Interessen gegeben.) Die Nervosität, mit der auf solche Ansinnen unter Verweis auf die damit verbundenen Probleme der Durchführbarkeit und unter weitgehender Verschweigung des tatsächlichen Zielkonflikts reagiert wird, ist also nur zu verständlich.

Jedenfalls sollte nicht vergessen werden, daß angesichts der Außenhandelsströme des Eurolandes verglichen mit denen ihrer Mitgliedsstaaten von einem viel höheren Freiheitsgrad für die europäische Geldpolitik auszugehen ist, als dies für die Summe der einzelnen Staaten der Fall war.

Koordination der Wirtschaftspolitik durch Kooperation oder durch einen Oberschiedsrichter?

Man kann sich angesichts der häufigen und sehr handlungsbezogenen Zurufe, welche die EZB an andere wirtschaftspolitische Akteure erteilt, des Eindrucks nicht erwehren, daß die EZB den Umstand, daß sie über eine Unabhängigkeit verfügt, auf die sonst keine wirtschaftspolitische Institution (wenn man Gerichte nicht zu letzteren zählt) bauen kann, dazu ausnutzt, sich zum Oberschiedsrichter aufzuschwingen, der an Budgetpolitik und Tarifpartnern Zensuren verteilt.

Würde ein anderer wirtschaftspolitischer Akteur – etwa die Tarifpartner – der Geldpolitik in ähnlicher Weise Zensuren und Handlungsaufforderungen geben, würde dies sicherlich nicht nur

von der EZB als Einmischung und Bedrohung der Unabhängigkeit angesehen werden.

Ein solches Modell der Wirtschaftspolitik erscheint aber äußerst bedenklich: Ein institutionalisierter Dialog aller wirtschaftspolitischen Akteure wird abgelehnt, und einer der Spieler steht unangreifbar gewissermaßen über den anderen. Dabei zeigt sich sowohl in einfachen spieltheoretischen Modellen als auch an der Performance der Wirtschaftspolitik, daß kooperative Modelle – also Modelle, bei denen der Dialog der wichtigsten Akteure im Vordergrund steht – jenen überlegen sind, die durch Konfliktlösungen gekennzeichnet sind. Je mehr die Akteure voneinander wissen, desto besser werden sie ihr Verhalten an das Verhalten der anderen Mitspieler anpassen können, und unnötige Konfliktkosten werden vermieden. Der europäischen Wirtschaftspolitik wäre also besser gedient, wenn die Koordination der Wirtschaftspolitik nicht durch mediale Zurufe eines „Oberschiedsrichters“ erfolgte, sondern über einen konstruktiven Dialog autonomer Partner.

Eine geldpolitische Diskussion in Europa macht jedenfalls wieder Sinn. Denn bisher war die Geldpolitik in Europa – und mit ihr die geldpolitische Diskussion – durch das asymmetrische EWS de facto monopolisiert. Die Diskussion über eine Geldpolitik, von der man zwar betroffen war, ging ins Leere, da sich der Adressat außerhalb des „Hoheitsgebiets“ der Diskussion befand, wenn sie nicht im Ankerland des EWS stattfand. Dort hatte es aber die Deutsche Bundesbank geschafft, sich selbst außer Diskussion zu stellen. Positiv gesehen hieß das, daß sie über ein unerschütterliches Vertrauen verfügte. Anders formuliert entzog sie sich als vordergründig rein „technokratische“ Institution einer Auseinandersetzung über ihre Verantwortung in einer Demokratie und ihrer Verantwortung, die allgemeinen Ziele der Wirtschaftspolitik zu unterstützen. Dadurch war der Adressat der Diskussion unerreichbar und die Diskussion fruchtlos. Vielleicht war dies mit ein Grund, warum makroökonomische und geldpolitische Literatur im besonderen von den USA dominiert wurde und wird. So gesehen kann der Euro auch zu einer Emanzipation der europäischen monetären Volkswirtschaftslehre führen – vorausgesetzt, der Adressat stellt sich der Diskussion.

Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung der EU-Staaten im Übergang zur Währungsunion

Bruno Rossmann

1. Einleitung

Die Budgetkonsolidierung war in den vergangenen Jahren ein Thema, das die Wirtschaftspolitik beherrschte. Dazu beigetragen haben vor allem die Bestrebungen, die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion voranzutreiben. Die zweite Stufe der Verwirklichung der Währungsunion, die im Jänner 1994 in Kraft trat, stand ganz im Zeichen verstärkter Anstrengungen zur Gewährleistung der Konvergenz, insbesondere im Bereich der öffentlichen Haushalte. Die Erreichung der fiskalischen Konvergenzkriterien löste europaweit einen Konsolidierungswettlauf aus, der sich mit dem Näherrücken des Entscheidungstermins über die sofortige Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion zunehmend verschärfte. Da kurzfristig negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen als Folge der Konsolidierung befürchtet wurden, riefen die Konsolidierungsbestrebungen angesichts ohnehin hoher Arbeitslosenraten teilweise politische Widerstände hervor. Am ausgeprägtesten waren sie in Frankreich (massive Streikbewegungen), sie führten aber auch Österreich an den Rand einer Regierungskrise.

Im Rahmen dieses Beitrages stehen nicht die makroökonomischen Auswirkungen im Vordergrund – diese wurden in einem Gutachten des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts im Detail untersucht¹ –, sondern die Frage, wie die Konsolidierungen erreicht wurden (d.h. durch Erhöhungen der Einnahmen und/oder durch Ausgabenkürzungen) und ob sie erfolgreich im Sinne von dauerhaft sind. Am Beginn steht die Frage, in welchen Ländern in den letzten zwanzig Jahren in den Mitgliedstaaten der EU "signifikante" Konsolidierungsprozesse stattgefunden haben (Kapitel 2). Kapitel 3 gibt einen Überblick über die theoretischen und empirischen Ergebnisse zur Frage der Zusammensetzung der Budgetkonsolidierung und deren Auswirkung auf die Dauerhaftigkeit. Im Anschluß daran wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Konsolidierungsmuster und

deren Auswirkungen auf die Dauerhaftigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten herauszuarbeiten. Neben der Zusammensetzung spielen hier auch die Einmalmaßnahmen und die Konjunkturreakibilität der öffentlichen Haushalte eine Rolle (Kapitel 4). In Kapitel 5 schließlich werden einige Schlußfolgerungen gezogen.

2. „Signifikante“ Budgetkonsolidierungen in den EU-Staaten

Eine „signifikante“ Budgetkonsolidierung wird in Anlehnung an die OECD² definiert als eine positive Verbesserung des gesamtstaatlichen strukturellen Budgetsaldos im Ausmaß von drei Prozentpunkten des BIP, die kontinuierlich in aufeinanderfolgenden Jahren erfolgt. Zugrundegelegt werden die Erfahrungen aller EU-Mitgliedstaaten von 1977 bis 1997³. Die Ergebnisse werden in der nachfolgenden Tabelle 1 zusammengefaßt.

Es zeigt sich, daß es in den letzten Jahren zwanzig Jahren in allen EU-Mitgliedstaaten außer Finnland Phasen der Budgetkonsolidierung gegeben hat, in mehr als der Hälfte der Länder gab es sogar zwei solcher Phasen. Eine Budgetkonsolidierung wurde vor allem dann in Angriff genommen, wenn das aktuelle Budgetdefizit drei oder mehr Prozent des BIP betrug und gleichzeitig eine steigende Tendenz hatte. Der Frage, inwieweit die Konsolidierungsentscheidung von anderen wichtigen ökonomischen Parametern (Inflation, Leistungsbilanz, Output-Lücke) mitbeeinflußt wurde, wird hier nicht nachgegangen.

In den Jahren vor der Entscheidung über die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion mußten 12 der 15 Länder defizitsenkende Maßnahmen ergreifen, um die erforderliche Drei-Prozent-Grenze nicht zu überschreiten⁴. Ausnahmen bildeten lediglich Irland, Luxemburg und Finnland. Das Ausmaß der Konsolidierung war sehr unterschiedlich. In den achtziger Jahren ragen die Konsolidierungen in Dänemark, Irland, Belgien und Schweden heraus, in den neunziger Jahren jene in Griechenland, Italien, Schweden, Belgien und Spanien. Griechenland hatte in dieser Phase mit 9,9% die stärkste Veränderung des strukturellen Budgetsaldos zu verzeichnen, konnte jedoch das erforderliche Defizitkriterium trotzdem nicht erreichen.

3. Budgetkonsolidierung – die Zusammensetzung ist entscheidend für die Dauerhaftigkeit und die makroökonomischen Effekte

In den vergangenen Jahren wurde in der finanzwissenschaftlichen Literatur im Zusammenhang mit den ökonomischen Effekten von Budgetkonsolidierungen der Frage nach der Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen zunehmende Bedeutung beigemessen. In einer Reihe von Arbeiten werden der Zusammenhang zwischen der Zusammensetzung der Konsolidierung und die damit verbundene Erfolgs-

Tabelle 1: Phasen der Budgetkonsolidierung in den EU-Staaten

	Zeitraum der Konsolidierung ¹⁾	Tatsächliches Budgetdefizit ²⁾		Strukturelles Budgetdefizit ³⁾		Veränderung des strukturellen Defizits im Konsolidierungszeitraum
		Jahr vor der Konsolidierung	Letztes Jahr der Konsolidierung	Jahr vor der Konsolidierung	Letztes Jahr der Konsolidierung	
Belgien	1982 - 1987	-12,7	-7,6	-12,6	-6,0	6,6
	1993 - 1997	-6,9	-2,1	-8,2	-1,5	6,7
Dänemark	1983 - 1986	-9,1	3,4	-7,1	0,9	8,0
	1995 - 1997	-2,8	0,7	-2,2	0,7	2,9
Deutschland	1980 - 1985	-2,6	-1,2	-4,3	-0,2	4,5
	1992 - 1994	-3,1	-2,4	-5,3	-2,6	2,7
Griechenland	1986 - 1987	-11,6	-9,6	-11,4	-8,4	3,0
	1993 - 1997	-12,8	-4,0	-13,4	-3,5	9,9
Spanien	1992 - 1997	-4,2	-3,0	-7,0	-1,7	5,3
Frankreich	1995 - 1997	-4,9	-3,0	-5,1	-2,3	2,8
Irland	1982 - 1984	-12,8	-9,3	-14,5	-9,3	5,2
	1986 - 1989	-10,7	-1,8	-10,5	-1,2	9,3
Italien	1992 - 1997	-10,1	-2,7	-11,2	-1,9	9,3
Luxemburg	1982 - 1985	-3,3	6,5	-1,5	8,8	10,3
Niederlande	1993 - 1997	-3,9	-1,4	-5,0	-1,0	4,0
Österreich	1996 - 1997	-5,2	-2,5	-5,1	-1,9	3,2
Portugal	1984	-8,8	-6,2	-8,4	-3,6	4,8
	1992 - 1997	-6,0	-2,5	-8	-1,9	6,1
Schweden	1986 - 1987	-3,8	4,2	-3,7	2,7	6,4
	1994 - 1997	-12,2	-0,8	-7,7	0	7,7
Großbritannien	1979 - 1982	-4,4	-2,5	-5,4	0,2	5,6
	1995 - 1997	-6,8	-1,9	-5,9	-2,2	3,7

Quelle: European Commission, DG II, Cyclical Adjustment of Budget Balances, Spring 1998, eigene Berechnungen

¹⁾ Definiert als Veränderung des strukturellen Defizits des Gesamtstaates von rund 3% des Trend BIP

²⁾ in % des BIP

³⁾ in % des Trend BIP

wahrscheinlichkeit – definiert als relativ dauerhafte Budgetkonsolidierung – untersucht⁵. Ihre Absicht besteht darin, den „stylized fact“, wonach Budgetkonsolidierungen zumindest kurzfristig restriktive Effekte nach sich ziehen, durch empirisches Material zu widerlegen. Die Arbeiten bauen auf zwei Argumentationssträngen auf: Einmal auf der Pionierarbeit von Francesco Giavazzi und Marco Pagano (1990) über expansive Budgetkonsolidierungen. Diese Autoren untersuchen die Budgetstabilisierung in Irland und Dänemark in den achtziger Jahren und kommen zu dem Ergebnis, daß diese Anpassungen eher von expansiven als von restriktiven Effekten begleitet waren. Den anderen Strang bilden die Arbeiten von Alesina/Perotti, die – beginnend mit ihrer Arbeit aus 1995 – den Erfolg einer Budgetkonsolidierung von ihrer Zusammensetzung abhängig machen⁶.

Eine Budgetkonsolidierung liegt nach ihrer Definition dann vor, wenn in einem Jahr das Verhältnis des Primärdefizits zum BIP um mindestens 1½ Prozentpunkte sinkt. Der (Miß-)Erfolg wird dann an der Persistenz der Defizitreduktion gemessen. Eine Konsolidierung ist dann erfolgreich, wenn eine der zwei folgenden Bedingungen erfüllt ist: Entweder liegt die (konjunkturell bereinigte) Primärdefizitquote in den drei Jahren nach Beginn der Konsolidierung um mindestens zwei Prozentpunkte unter dem Niveau des Ausgangsjahres, oder das Verhältnis von Schulden zu BIP liegt drei Jahre nach der Konsolidierung um mindestens 5 Prozentpunkte unter dem Niveau des ersten Konsolidierungsjahres. Damit wird klar, daß in diesem Papier aufgrund der kurzfristigen Definition von Erfolg bzw. Mißerfolg eher auf die kurzfristige Beurteilung der Fiskalpolitik abgestellt wird. Dabei wird davon ausgegangen, daß Erfolg bei Alesina/Perotti mit Dauerhaftigkeit gleichzusetzen ist. Aspekte der mittelfristigen Dauerhaftigkeit, zu deren Beurteilung üblicherweise das Konzept der strukturellen primären Outputlücke verwendet wird, bleiben bei ihnen ebenso außer Betracht wie die langfristige Dimension der Dauerhaftigkeit, zu deren Analyse der der Ansatz des „Generational Accounting“ herangezogen wird.

Anhand von neunzehn untersuchten OECD-Staaten zeigen Alesina et al. für die Periode 1960 bis 1995⁷, daß erfolgreiche Konsolidierungen diejenigen sind, die hauptsächlich bei den Ausgaben ansetzen, während erfolglose sich in erster Linie auf Einnahmenerhöhungen stützen. Bei erfolgreichen Konsolidierungen kommen zwei Drittel der Defizitreduktion über Ausgabenkürzungen zustande, bei erfolglosen hingegen nur etwa ein Viertel. Im ersteren Fall liegen die Kürzungen schwerpunktmäßig bei den Sozialtransfers und dem Personalaufwand im öffentlichen Dienst (und zwar sowohl bei der Mengen- als auch der Preiskomponente), im zweiten Fall bleiben diese nahezu unverändert, während Ausgabenenkungen hauptsächlich bei den Investitionen stattfinden. Tabelle 2 zeigt, daß die durchschnittlichen Veränderungen bei den Transfers und der Lohnsumme bei erfolgreichen Sanierungen signifikant von Null verschieden sind, nicht jedoch auch bei erfolglosen Anpassungen. Eine Ausnahme davon bilden die Ausgabenkürzungen bei den Investitionen, die in beiden Fällen eine

tragende Rolle spielen und bei erfolgreichen Sanierungen eigentlich nicht in das vorgesehene Konsolidierungsmuster passen. Da die Autoren Primärdefizite(-überschüsse) betrachten, spielen Zinsenzahlungen keine Rolle für den Konsolidierungserfolg. Sie wollen nur diskretionäre Veränderungen von fiskalpolitischen Instrumenten erfassen.

Auf der Einnahmenseite⁸ werden bei erfolgreichen Konsolidierungen die Steuern auf Arbeit nicht erhöht, das Schwergewicht liegt eher bei den indirekten Steuern und den Unternehmenssteuern. Umgekehrt werden bei erfolglosen Konsolidierungen vorwiegend die Steuern auf Arbeit erhöht.

Tabelle 2: Zusammensetzung der Ausgabenkürzungen bei Budgetkonsolidierungen (ohne zyklische Bereinigung) *)

in % des BIP	Zahl der Beobachtungen	Veränderung d. primären öff. Ausgaben	Veränderung der Nicht-Lohnausgaben	Veränderung d. öff. Lohnsumme	Veränderung d. Transfers	Veränderung d. Subventionen	Veränderung d. Investitionen
Erfolgreiche Konsolidierungen	23	-1,73 (0,28)	-0,26 (0,05)	-0,45 (0,07)	-0,43 (0,13)	-0,18 (0,12)	-0,42 (0,09)
Erfolglose Konsolidierungen	49	-0,58 (0,19)	-0,1 (0,07)	-0,01 (0,03)	-0,06 (0,08)	-0,08 (0,05)	-0,46 (0,13)

*) Die Daten umfassen die meisten OECD-Staaten und umspannen die Periode 1986 bis 1993. Es handelt sich um Mittelwerte bzw. Standardabweichungen (Klammer).

Quelle: Alesina/Perotti/Tavares (1998)

Die Autoren begründen ihre Ergebnisse durch zwei komplementäre Mechanismen. Da Kürzungen bei der öffentlichen Lohnsumme und bei Sozialtransfers mit höheren politischen Kosten verbunden sind als etwa Kürzungen der Investitionen, werden sie nur von Regierungen durchgeführt, die langfristige Konsolidierungen anstreben. Als indirekte Begründung führen sie an, daß solche Konsolidierungen eher von starken Minderheitsregierungen und weniger von Koalitionsregierungen durchgeführt werden.

Das zweite Hauptergebnis der Arbeit liegt darin, daß erfolgreiche Budgetkonsolidierungen *nicht immer* mit einer Senkung des Wirtschaftswachstums oder mit einer Verschlechterung der makroökonomischen Rahmenbedingungen verbunden sein müssen. Sehr wohl hingegen wird das Wirtschaftswachstum dann beeinträchtigt, wenn Konsolidierungen vorwiegend durch Investitionskürzungen und höhere Steuern zustande gekommen sind. Eine Senkung des Budgetdefizits kann insbesondere – bereits kurzfristig – dann expansiv wirken, wenn die Reduktion umfangreich und dauerhaft ist und sich auf Kürzungen der Transferzahlungen und

der öffentlichen Lohnsumme stützt. Solche Konsolidierungen können einen positiven Effekt auf das Vertrauen der Konsumenten und auf das Investitionsverhalten haben. Als Beispiele dafür führen Alesina/Perotti (1995) die Budgetkonsolidierung in Irland und in Dänemark in den achtziger Jahren an.

Aus diesen beiden Hauptergebnissen leiten sie als Botschaft für die Politik ab, daß Konsolidierungen nur dann erfolgreich sein können, wenn

- nicht die Steuern erhöht werden, sondern Sozialausgaben, Löhne und Beschäftigung im öffentlichen Sektor gekürzt werden, und wenn
- sie in Phasen relativ hohen Wachstums begonnen werden.
- Weiters müssen Konsolidierungen nicht notwendigerweise zu reduziertem Wirtschaftswachstum führen oder die makroökonomischen Rahmenbedingungen verschlechtern.

Schließlich gehen die Autoren der Frage nach, ob Regierungen für Kürzungen der Sozialtransfers und der öffentlichen Lohnsumme mit Popularitätsverlust oder Abwahl "bestraft" werden. Auf beide Fragen läßt sich nach Ansicht der Autoren mit einem klaren Nein antworten. Ihre Untersuchungen zeigen, daß die Wähler eher positiv auf Budgetkonsolidierungen reagieren. Zwei Gründe dafür werden angeführt: Entweder sind die Wähler fiskalisch klug genug und anerkennen die Budgetkürzungen, oder die Regierungen wählen den richtigen Zeitpunkt, um unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen. Die Autoren versuchen, die erste Interpretation empirisch zu belegen. Es wird somit zu zeigen versucht, daß die Wähler rational handeln.

Die Ansicht, daß die Zusammensetzung von Konsolidierungen für die Dauerhaftigkeit von Bedeutung ist, hat mittlerweile auch Eingang in den Konvergenzbericht der Europäischen Kommission (1998) gefunden. Dort heißt es:

"Es gibt eine Vielzahl von Belegen dafür, daß sowohl Umfang als auch Zusammensetzung der Haushaltsanpassungen dafür maßgeblich sind, ob diese Anpassungsmaßnahmen die öffentliche Haushaltslage dauerhaft beeinflussen und folglich die öffentliche Schuldenquote auf einen Abwärtskurs bringen werden. Umfassende, beharrliche Anpassungsanstrengungen sind in der Regel erfolgreicher, und ein durch Rückführung der laufenden Primärausgaben statt durch Steuererhöhungen realisierter Defizitabbau dürfte sich in der Zukunft nicht so leicht umkehren. Haushaltsanpassungen, die in starkem Maße auf einer Senkung der laufenden Primärausgaben beruhen, sind oft schwieriger durchzusetzen, und ihre Einführung ist folglich ein klares Indiz dafür, daß die Regierung der Haushaltsdisziplin verpflichtet und entschlossen ist, auch in Zukunft an diesen Bemühungen festzuhalten."⁹

3.1 Die Kritik an den Thesen von Alesina/Perotti

3.1.1 Ungeklärte Kausalitäten

Die Autoren argumentieren, daß bestimmte Arten von Defizitabbau das Wirtschaftswachstum erhöhen. Vice versa beeinflußt aber auch ein höheres Wachstum das Budgetdefizit positiv. Eichengreen spricht in diesem Zusammenhang von einem "*simultaneity bias*"¹⁰. So etwa kann am Beispiel Dänemark in den achtziger Jahren argumentiert werden, daß die Budgetkonsolidierung von einer realen Abwertung der Wechselkurse und einer starken Zinssatzsenkung begleitet war. Der private Konsum und die Investitionen boomten bei liberalisierten Finanzmärkten, die Beschäftigung im privaten Sektor stieg signifikant an. Die daraus resultierenden Effekte führten zu einer Überkompensation der negativen Outputeffekte der restriktiven Budgetpolitik. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Hinweis, daß die öffentlichen Haushalte in Dänemark wegen der hohen Grenzsteuersätze, hoher Umsatzsteuern und einem gut ausgebauten Sozialsystem sehr stark auf Wachstums- und Beschäftigungsveränderungen reagieren¹¹.

Dänemark eignet sich aber auch aus anderen Gründen schlecht als benchmark für eine restriktive Budgetpolitik ohne negative Auswirkungen auf das Wachstum. Gerade am dänischen Beispiel wird gerne übersehen, daß die Verbesserung des Budgetsaldos in den achtziger Jahren nicht dauerhaft war. Die Budgetkonsolidierung erfolgte in einer Phase guter Konjunktur. In den Jahren nach 1986 verschlechterte sich das Budgetdefizit kontinuierlich und über einen längeren Zeitraum, weil steigende Löhne den Abwertungseffekt wieder weitgehend zunichte machten.

Das irische Beispiel zeigt, daß ein Land mit großem Wachstumsrückstand diesen durch eine Wachstumspolitik rasch reduzieren kann. Maßgebend dafür waren neben einer Abwertung eine forcierte Industrieansiedlung, gut ausgebildete Arbeitskräfte, hohe Standortattraktivität durch "gegebene" Faktoren (Sprache, Ähnlichkeit zu den USA) sowie steuerwettbewerbswidrige niedrige Unternehmenssteuern, hohe Subventionen sowie ein starker Zufluß von Mitteln aus den Strukturfonds der EU. Irland ist aber auch ein Beispiel dafür, daß nicht die Steuersenkung vor dem Wachstumsschub kommt, sondern diesem folgt¹².

Die interessante Frage nach den Kanälen, über die Budgetkürzungen zu einer Expansion des Outputs führen, wird von den Autoren nicht beantwortet, da eine Isolierung der jeweiligen Effekte praktisch nicht möglich ist. Die Budgetkonsolidierungen in Irland und Dänemark in den achtziger Jahren sind geradezu Paradebeispiele für einen "*simultaneity bias*", sie können daher nicht für die Begründung der These von Alesina et al herangezogen werden kann.

Den Autoren ist dieses Problem bewußt, und sie versuchen es durch eine Konjunkturbereinigung des Budgetdefizits in den Griff zu bekommen. Dem hält Eichengreen entgegen:

"But the one thing economists know about cyclical adjustments is that we do not know how to do them; we do not know whether business cycles are symmetric, we do not know whether they are alike, ..." ¹³

Die Konjunkturbereinigung zieht sich allerdings nicht durch die gesamte Arbeit. Es werden zwar das Defizit und die Gesamteinnahmen und – ausgaben des Gesamtstaates bereinigt, nicht aber auch die Komponentenzerlegung in Tabelle 2. Ein ganz wichtiger Teil ihrer Beweisführung, nämlich jener, an Hand dessen zwischen Erfolg und Mißerfolg entschieden wird, stützt sich auf zyklisch nichtkorrigierte Zahlen. Dieser Tabelle kann entnommen werden, daß ein nicht unbedeutender Teil der Ausgabensenkung von den Transfers herrührt. Das ist aber genau jener Teil der Ausgaben, der auf Konjunkturveränderungen besonders stark reagiert. Das läßt eine alternative Interpretation zu: Wenn es eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums gibt, die mit der Fiskalpolitik nichts zu tun hat, dann geht ein Teil der Defizitsenkung zurück auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren (Sozialtransfers). Fehlende Sensitivitätsanalysen lassen berechnete Zweifel an den Ergebnissen zu. Es spricht vieles dafür, daß die Kausalität genau in die andere Richtung geht.

Die Autoren haben auch nicht zu klären versucht, ob Steuererhöhungen restriktivere Effekte nach sich ziehen als Ausgabenkürzungen. Sie haben – wie bereits erwähnt – lediglich darauf hingewiesen, daß Ausgabenkürzungen politisch teurer – im Sinne von schwerer durchsetzbar – sind als Steuererhöhungen. Die alternative Hypothese wäre, daß die "Erfolgsbeispiele" (Irland, Dänemark) ein Ergebnis der sie begleitenden Politikschritte sind und nicht oder nicht ausschließlich die besondere Zusammensetzung der Budgetkürzungen widerspiegeln ¹⁴.

3.1.2 Ausgangsbedingungen sind entscheidend

Die makroökonomischen Effekte einer Budgetkonsolidierung hängen erheblich von den Ausgangsbedingungen ab. Es macht einen Unterschied für das Vertrauen der Konsumenten und das Investitionsverhalten der Unternehmen aus, ob die Fiskalpolitik Gefahr läuft, infolge hoher Neuverschuldung und explodierender Schulden auszuufern oder nicht. Im ersten Fall kann eine Budgetkonsolidierung vertrauensbildend wirken und das Konsum(Investitions)verhalten positiv beeinflussen. Ist hingegen die Fiskalpolitik auf dauerhaftem Kurs, dann werden Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen mit großer Wahrscheinlichkeit restriktive Effekte auslösen. Es kann somit davon ausgegangen werden, daß ein und dieselbe Fiskalpolitik sehr unterschiedliche Effekte haben kann, je nach Höhe der Staatsschuldenquote, des Wirtschaftswachstums und der Realzinsätze im Anfangsjahr einer Konsolidierung. Im Fall von Irland und Dänemark könnte sich die hohe Schuldenquote zu Beginn der Konsolidierung positiv ausgewirkt haben und damit jene unterstützen, die der Konsolidierung in diesen Ländern einen expansiven Effekt zuschreiben.

Die Autoren zeigen selbst, daß Länder umso eher dauerhafte Konsolidierungen anstreben, je schlechter ihre Ausgangsbedingungen sind¹⁵. Da sie auch zeigen, daß erfolgreiche Budgetkonsolidierungen eher expansive Wirkungen haben, kann gefolgert werden, daß Konsolidierungen bei schlechteren Ausgangsbedingungen die positivsten makroökonomischen Effekte haben. Nicht diskutiert werden die makroökonomischen Reaktionen einer Budgetkonsolidierung in jenen Fällen, in denen es gelungen ist, die Anfangsbedingungen in eine positive Richtung zu verändern. Im Fall der italienischen Konsolidierung spielte das Vertrauen über die Teilnahme an der Währungsunion eine wichtige Rolle.

3.1.3 Überraschende Ergebnisse im Hinblick auf die Widerstände gegen Budgetkonsolidierungen in Europa

Die These der Autoren, wonach eine expansive Budgetpolitik einer Regierung nicht belohnt wird und umgekehrt eine restriktive Budgetpolitik die Chance auf einen Regierungswechsel nicht erhöht, muß – zumindest für Europäer – Erstaunen auslösen. Zunächst muß angemerkt werden, daß die entsprechenden Schätzkoeffizienten diese Schlußfolgerungen nur sehr vage unterstützen. Krugman hat es in einem anderen Zusammenhang treffend zum Ausdruck gebracht:

“The secret of empirical work is to define your hypothesis so that failure to define significant results can be interpreted as support”¹⁶.

Als Erklärung bieten die Autoren an, daß die Wähler möglicherweise “*fiscal conservatives*” seien. Wenn eine Budgetkonsolidierung belohnt oder wenn Regierungen dafür zumindest nicht “bestraft” werden, dann stellt sich die Frage, warum gegen Budgetkonsolidierungen so häufig Widerstand geleistet wird. Die Franzosen haben bei den letzten Wahlen gezeigt, daß sie mit Sicherheit nicht zu den fiskalisch Konservativen zu zählen sind. Und überhaupt, wären die europäischen Wähler fiskalisch konservativ, wäre die Erreichung der fiskalischen Konvergenzkriterien vor dem Übergang zur Währungsunion ein Kinderspiel gewesen. Ja, es hätte sich sogar die Chance geboten, weitreichende fiskalische Strukturreformen durchzusetzen. Damit gewinnt die Frage an Bedeutung, wie nun die Zusammensetzung der Budgetkonsolidierung der neunziger Jahre in den EU-Staaten im Detail ausgesehen hat. Eine Antwort darauf wird in Kapitel 4 versucht.

3.1.4 Auch die neuesten empirischen Ergebnisse sind unbefriedigend

Zuvor wird noch kurz auf die jüngste Arbeit von Alesina/Ardagna (1998) eingegangen. Faßt man die Kritik an den bisherigen Arbeiten zusammen, dann kann gesagt werden, daß sie einen ersten Schritt für die Beurteilung der Dauerhaftigkeit von Budgetkonsolidierungen und ihrer Auswirkungen darstellen. Ehe jedoch Empfehlungen für die Ausgestaltung der Fiskalpolitik abgeleitet werden können, wären Fallstudien zur Untermaue-

rung ihrer Thesen erforderlich. Diese würden bessere Einsichten liefern als die bisherigen Arbeiten, die auf Länder-Querschnittsdaten beruhen. Sie wären vor allem deshalb notwendig, um zu vermeiden, daß sich diese Thesen noch stärker als ohnehin schon als "*stylized fact*" in den Köpfen der Wirtschaftspolitiker und ihrer Berater niederschlagen. Das ist deshalb von großer Bedeutung, weil die Art der Konsolidierung auch bedeutenden Einfluß auf die Umverteilung durch den Staat hat. Dieser Aspekt hat keinen Eingang in die finanzwissenschaftliche Literatur gefunden. Da in Österreich die Umverteilung praktisch ausschließlich über die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte erfolgt, führt eine Kürzung der Sozialausgaben und der öffentlichen Lohnsumme zu einer stärkeren Belastung der sozial Schwachen. Nicht zuletzt aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten lohnt sich daher ein kritischer Blick auf die von Alesina et al vorgetragenen Thesen.

Alesina/Ardagna berücksichtigen in ihrer jüngsten Arbeit einen Großteil der vorgetragenen Kritik. Für zehn ausgewählte Länder führen sie Fallstudien durch. Wiederum wird den Fragen nachgegangen, wann Konsolidierungen erfolgreich und unter welchen Bedingungen sie expansiv sind. Diese Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß drei Bestandteile über die Dauerhaftigkeit und Expansion entscheiden:

- Die Konsolidierung muß ausgabenseitig erfolgen, wobei der Schwerpunkt in einer Reduktion der Transfers und des Personalaufwands liegen muß.
- Die Konsolidierung muß von einer Abwertung begleitet sein, und
- sie muß durch eine Vereinbarung mit den Gewerkschaften über Lohnzurückhaltung unterstützt werden.

Damit sind sie von ihrer ursprünglichen These, daß es *nur* auf die Zusammensetzung der Konsolidierung ankomme, schon ziemlich weit entfernt. Sie gestehen ein, daß Abwertungen besonders dann, wenn sie von einer moderaten Einkommenspolitik begleitet werden, die Budgetkonsolidierung unterstützen. Daraus ziehen sie die Schlußfolgerung, daß eine Budgetkonsolidierung in der Währungsunion restriktivere Effekte haben und daß der Einkommenspolitik eine größere Bedeutung bei der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zukommen wird.

Die beiden Autoren finden unter den zehn gewählten Fallbeispielen zwei, in denen die Budgetkonsolidierung alle drei Erfordernisse erfüllt: die Konsolidierungen in Irland 1987-1989 und in Australien 1987. Es gibt keinen Fall, in dem eine auf Steuererhöhungen aufbauende Budgetkonsolidierung expansiv ist, selbst wenn er von einer Abwertung begleitet wird.

Es gibt – so die Schlußfolgerungen der beiden Autoren – zwei mögliche Interpretationen, die erklären, warum Budgetkonsolidierungen expansiv sein können. Die erste mögliche Interpretation betont die Vermögenseffekte, die aus einer Reduktion des gegenwärtigen und zukünftigen öffentlichen Konsums resultieren und die Erwartungen über zukünftige Steuerbelastungen. Wenn die zukünftige Steuerbelastung und die Zins-

sätze sinken, steigt die Glaubwürdigkeit der Budgetkonsolidierung, Konsum und Investitionen erhöhen sich. In dieser Sichtweise sind die Anfangsbedingungen einer Budgetkonsolidierung von Bedeutung. Eine Budgetkonsolidierung ist nur dann dauerhaft und expansiv, wenn sie auf eine fiskalische Krise folgt.

Die zweite Interpretation betont die Auswirkungen der Art der Konsolidierung (ausgabenseitige versus einnahmenseitige Konsolidierung, Anteile der unterschiedlichen Ausgabenkürzungen) auf die Arbeitsmärkte, also die Angebotsseite. Die von Alesina et al vorgeschlagene Konsolidierung über die Ausgabenseite führt zu effizienteren Arbeitsmärkten, was in der Folge zu einer Ankurbelung der Wirtschaft führt. Vorausgesetzt wird, daß die Gewerkschaften Lohnzurückhaltung garantieren. Alesina/Ardagna behaupten, daß ihr empirisches Material diese Wirkungskanäle stärker unterstütze. Sie schließen aber nicht aus, daß der expansive Effekt auch über den zuerst beschriebenen Wirkungskanal zustande kommt.

Es ist allerdings fraglich, ob die Erhöhungen des BIP innerhalb von zwei Jahren ab der Konsolidierung durch Angebotseffekte ausgelöst werden, da Reformen innerhalb so kurzer Zeit kaum bedeutende Effekte entfalten können. Es ist daher viel wahrscheinlicher, daß die Veränderungen des BIP durch kurzfristige keynesianische Effekte erklärt werden können. Ebenso fraglich ist es, ob das Ricardianische Äquivalenz - Theorem zur Erklärung des expansiven Effektes ausreicht. Es kann daraus die Schlußfolgerung gezogen werden, daß auch dieses Papier letztlich die Frage offenläßt, warum und wie der von ihnen charakterisierte optimale Maßnahmen-Mix für eine dauerhafte Budgetkonsolidierung funktioniert. Von wirtschaftspolitischen Empfehlungen über die Art der Budgetkonsolidierung ist daher nach wie vor Abstand zu nehmen.

4. Die Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierungen der neunziger Jahre

Im EG-Vertrag ist der Begriff der Dauerhaftigkeit nicht ausdrücklich erwähnt. Art 109 j Abs. 1 spricht lediglich von einem hohen Grad an "dauerhafter Konvergenz" und von einer *"auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand"*. Implizit geht aus dem Vertrag hervor, daß eine auf Dauer tragbare Haushaltslage dann gegeben ist, wenn die Konvergenzkriterien im Bereich der öffentlichen Finanzen erfüllt und nicht Gegenstand einer Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits sind. Im Konvergenzbericht der Europäischen Kommission vom 25. März 1998¹⁷ wird auf die für die Beurteilung der Dauerhaftigkeit relevanten Fragen hingewiesen:

- Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierungen;
- Reduktion des Defizits durch "einmalige" Maßnahmen;
- Faktoren, die zur Dynamik des öffentlichen Schuldenstandes beitragen, z.B. schuldenstabilisierender Primärsaldo;
- Beeinflussung der öffentlichen Finanzen durch den Konjunkturzyklus.

Tabelle 3: Veränderungen in den öffentlichen Haushalten der Gesamtstaaten

	Zeitraum der Konsolidierung	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d. BIP 1)	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d BIP 2)	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	Sozialversicherungsbeiträge	Veränderung d. Ausgaben in % des BIP 1)	Veränderung d Ausgaben in % des BIP 2)	Laufende Transfers an private Haushalte	Einkommen aus unselbständiger Arbeit	Ausgaben für Güter und Dienstleistungen	Zinsenzahlungen	Nettovermögensübertragungen	Bruttoinvestitionen	tatsächliches Budgetdefizit
Belgien	1982 - 1987	1,4	1,3	0,4	-0,1	2,1	-5,1	-3,8	-1,1	-1,8	-0,3	2,7	-0,2	-2,3	-5,1
	1993 - 1997	1,9	1,9	2,1	0,8	-0,6	-4,9	-2,9	-0,2	0,4	0,0	-2,8	0,0	-0,2	-4,8
Dänemark	1983 - 1986	7,7	6,8	3,9	1,9	0,1	-0,3	-5,7	-2,6	-3,0	-1,3	2,8	-0,2	-1,2	-12,5
	1995 - 1997	-1,4	-2,3	-0,8	0,3	-0,2	-4,2	-5,8	-2,5	0,0	-0,6	-1,5	-0,5	0,0	-3,5
Deutschland	1980 - 1985	1,2	1,4	0,0	-0,6	1,0	-2,9	0,0	-0,3	-0,2	0,4	1,3	-0,3	-1,1	-1,4
	1992 - 1994	1,7	1,9	-0,6	0,7	1,3	-1,0	1,8	2,9	0,1	0,2	0,6	-1,0	0,0	-0,7
Griechenland	1986 - 1987	1,4	1,4	0,4	1,8	-0,5	-1,7	-0,5	0,1	-0,6	-0,2	1,5	0,1	-1,0	-2,0
	1993 - 1997	4,3	4,2	2,6	-0,8	0,5	-5,6	-4,6	0,2	0,2	0,7	-3,2	-3,5	-0,2	-8,8
Spanien	1992 - 1997	0,8	0,5	-0,1	0,5	0,3	-4,5	-1,2	0,1	-0,2	0,0	0,8	-0,4	-1,8	-1,2
Frankreich	1995 - 1997	1,7	1,7	1,2	0,7	-0,1	-1,1	-1,0	0,1	0,1	1,7	0,0	0,0	-0,1	-1,9
Irland	1982 - 1984	4,2	4,2	1,6	1,5	0,7	-1,2	0,9	2,4	-0,5	-0,7	1,9	-0,7	-1,6	-3,5
	1986 - 1989	-2,8	-2,7	-0,5	-0,4	-0,3	-12,1	-11,6	-1,6	-1,9	-1,5	-2,0	-0,4	-2,0	-8,9
Italien	1992 - 1997	4,0	4,5	1,4	1,1	0,8	-5,2	-2,9	1,4	-0,9	-0,4	-0,7	-0,9	-1,0	-7,4

Tabelle 3: (Fortsetzung)

	Zeitraum der Konsolidierung	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d. BIP 1)	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d. BIP 2)	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	Sozialversicherungsbeiträge	Veränderung d. Ausgaben in % des BIP 1)	Veränderung d. Ausgaben in % des BIP 2)	Laufende Transfers an private Haushalte	Einkommen aus unselbständiger Arbeit	Ausgaben für Güter und Dienstleistungen	Zinsenzahlungen	Nettovermögensübertragungen	Bruttoinvestitionen	tatsächliches Budgetdefizit
Luxemburg	1982 - 1985	2,1	2,1	1,9	2,4	-1,3	-8,1	-7,6	-2,2	-2,0	-0,4	-0,3	-1,0	-2,2	-9,8
Niederlande	1993 - 1997	-3,3	-3,3	-2,8	0,7	0,3	-7,2	-5,9	-2,9	-0,5	-0,1	-1,0	-0,4	-0,2	-2,5
Österreich	1996- 1997	1,3	0,8	1,3	0,6	-0,5	-2,4	-2,0	-0,9	-0,7	0,6	-0,3	-0,3	-0,2	-2,7
Portugal	1984	-0,5	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	-5,5	-3,1	-0,1	-0,1	-0,2	1,8	-4,5	-0,6	-2,6
	1992 - 1997	5,7	4,8	1,4	1,1	1,0	-0,4	1,3	3,8	1,0	1,1	-3,6	-0,9	0,9	-3,5
Finnland	1994 - 1997	0,1	-0,3	3,2	-0,3	-1,7	-0,5	-7,3	-3,9	-1,9	-0,4	0,8	0,4	-0,1	-7,1
Schweden	1986 - 1987	2,4	2,6	2,9	0,8	-0,2	-4,0	-5,6	0,5	-0,8	-0,3	-1,9	-2,1	-0,5	-8,0
	1994 - 1997	2,4	2,5	1,9	0,7	0,9	-5,2	-8,9	-2,9	-1,6	1,2	0,0	-4,1	1,3	-11,4
Großbritannien	1979 - 1982	5,3	5,1	1,0	3,2	0,5	-0,2	3,2	2,5	0,8	1,1	0,8	-0,3	-1,1	-1,9
	1995 - 1997	0,8	2,0	1,7	0,3	0,0	-1,9	-2,9	-0,7	-0,9	0	0,3	-0,7	-0,7	-4,9

¹⁾ zyklisch bereinigt in % des Trend BIP; vom Jahr vor der Konsolidierung bis zum Endjahr der Konsolidierung

²⁾ zyklisch nicht bereinigt

Quelle: European Commission, GD II, General Government Data, Spring 1998, eigene Berechnungen

Daneben spielen auch die Konvergenz- bzw. die Stabilitätsprogramme eine Rolle. In den folgenden Abschnitten sollen diese Aspekte eingehender diskutiert werden.

4.1 Die Zusammensetzung der Budgetkonsolidierungen

Entsprachen nun die Konsolidierungen der EU-Staaten, insbesondere jene im Übergang zur Währungsunion, dem Muster von Alesina/Perotti? Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Konsolidierungsmuster jener EU-Länder, in denen es im Vorfeld des Übergangs in die dritte Stufe der Währungsunion zu "signifikanten" Budgetkonsolidierungen kam. Da für die einzelnen Komponenten der Einnahmen- und Ausgabenseite keine zyklisch bereinigten Daten zur Verfügung standen, mußten unbereinigte Daten verwendet werden. Auf die damit verbundenen Schwächen wurde bereits hingewiesen. Es lassen sich verschiedene Gruppen von Ländern unterscheiden.

4.1.1 Länder ohne Handlungsbedarf

Der ersten Gruppe gehören *Irland* und *Luxemburg* an. Beide Länder hatten in den neunziger Jahren keinen Handlungsbedarf, sie konsolidierten ihre Budgets bereits in den achtziger Jahren. Luxemburg ragt insofern aus den EU-Staaten heraus, als es lediglich Anfang der achtziger Jahre Budgetdefizite hatte, die binnen weniger Jahre in einen Überschuß verkehrt wurden. Obwohl der Anpassungsprozeß nicht dem Muster von Alesina/Perotti folgte, kann die Konsolidierung als dauerhaft bezeichnet werden. Irland hatte zwei Konsolidierungsphasen in den achtziger Jahren. Die zweite Phase der Konsolidierung entspricht von der Zusammensetzung der Maßnahmen ziemlich genau der These von Alesina/Perotti: Senkung der Steuern und Einsparungen bei den Sozialtransfers und den Einnahmen im öffentlichen Dienst. Auf Irland als Sonderfall wurde bereits in Kapitel 3.1.1 hingewiesen.

4.1.2 Länder mit traditionell niedrigen Budgetdefiziten

Eine zweite Gruppe von Ländern bilden *Deutschland*, *Frankreich* und *Österreich*. Es handelt sich dabei um Länder mit traditionell niedrigen Budgetdefiziten. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre überschritten auch in diesen Ländern die Budgetdefizite die 3%-Grenze, so daß sie¹⁸ erhebliche Anstrengungen unternehmen mußten, um von Beginn an an der dritten Stufe der WWU teilnehmen zu können.

In Österreich kam der größere Teil der Konsolidierung über die Ausgabenseite zustande. Neben den Kürzungen der Transfers und beim Personalaufwand trugen auch Reduktionen bei den Investitionen zur Konsolidierung bei. Ein wesentlicher Teil der Anpassungen, etwa ein Drittel, erfolgte über Steuererhöhungen. Die Veränderung der Defizite zeigt, daß konjunkturelle Faktoren 1993 erheblich zum starken Anstieg des Budget-

defizits beitrugen, danach aber nur mehr eine untergeordnete Rolle spielten.

In Frankreich zeigt die Veränderung der Defizite, daß konjunkturelle Faktoren beim Anstieg des Defizits 1991 und 1993 eine Rolle spielten, die Verringerung des Defizits jedoch hauptsächlich durch nicht-konjunkturelle Faktoren zustande kam. Das Budget wurde im wesentlichen über Steuererhöhungen konsolidiert, Transfers an private Haushalte und die öffentliche Lohnsumme wurden praktisch nicht gekürzt.

Im Konsolidierungsverlauf 1992 bis 1994 kam es in Deutschland zwar zu einer Senkung der direkten Steuern, die aber durch Erhöhungen bei den indirekten Steuern und den Sozialversicherungsbeiträgen überkompensiert wurden. Ausgabenseitig blieben in Deutschland der Personalaufwand sowie die Investitionsausgaben praktisch konstant. In dieser Phase trugen in Deutschland hauptsächlich nicht-konjunkturelle Faktoren zum Abbau des Budgetdefizits bei, 1993 wurde dieser Effekt jedoch durch den Konjunkturabschwung überkompensiert.

In keinem der drei Länder entspricht somit das Konsolidierungsmuster jenem, dem Alesina/Perotti Dauerhaftigkeit attestieren würden. Die Dauerhaftigkeit der Konsolidierung wäre demnach zu hinterfragen.

In diese Gruppe von Ländern kann man auch *Schweden* und *Großbritannien* einreihen. Zwischen 1990 und 1993 verschlechterte sich der Budgetsaldo in Schweden drastisch von einem Überschuß auf ein Defizit von über 12 Prozent des BIP. In der darauffolgenden Konsolidierung gingen sowohl die Sozialtransfers als auch die Personalausgaben im öffentlichen Dienst deutlich zurück. Daneben spielten die Nettovermögensübertragungen eine große Rolle. Gleichzeitig stiegen die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Dabei muß berücksichtigt werden, daß sowohl zum starken Anstieg bis zum Jahr 1993 als auch zum starken Abbau ab 1994 die konjunkturelle Entwicklung wesentlich beigetragen hat. Erst in den letzten beiden Anpassungsjahren trugen vor allem strukturelle Faktoren zum Defizitabbau bei.

In Großbritannien gingen im Zuge der Konsolidierung sowohl die Sozialausgaben als auch die Personalausgaben im öffentlichen Dienst zurück. Andererseits trugen auch die Verringerung der Kapitalausgaben sowie erhöhte Steuereinnahmen zum Defizitabbau bei. Konjunkturelle Faktoren trugen sowohl zur Verschlechterung des Budgetsaldos bis 1993 als auch zur anschließenden Verbesserung wesentlich bei. Auch in diesen beiden Ländern werden die Dauerhaftigkeitsbedingungen von Alesina und Perotti nicht erfüllt.

4.1.3 Länder mit traditionell hohen Budgetdefiziten

Belgien, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sind Länder mit traditionell hohen Budgetdefiziten. Außer Griechenland haben dennoch alle Länder die "Maastricht-Hürde" übersprungen. Dabei handelt es sich um eine Gruppe von Ländern, bei denen der Dauerhaftigkeit der Konsoli-

dierung in der WWU besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden dürfte.

Die Konsolidierung in Belgien resultiert vor allem aus einer Erhöhung der Steuern, die sozialen Transfers wurden kaum angetastet, der Personalaufwand stieg sogar an. Die Zinsenzahlungen leisteten aufgrund gesunkener Zinssätze einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung. Die konjunkturelle Entwicklung trug 1993 zum Anstieg des Budgetdefizits bei, in den restlichen Jahren der Konsolidierung waren strukturelle Faktoren für den Defizitrückgang verantwortlich.

In Griechenland wurden einerseits die Steuern erhöht, andererseits trugen niedrigere Zinssätze sowie Nettovermögenstransfers in großem Ausmaß zum Abbau des Budgetdefizits bei. Der öffentliche Konsum einschließlich der sozialen Transfers wurde ausgeweitet. Die Verbesserungen des Budgetsaldos waren vor allem struktureller Natur, 1993 trug die Konjunktur zum Anstieg des Defizits bei.

Italien profitierte im Rahmen der Konsolidierung ebenfalls von niedrigeren Zinsen. Zusammen mit der Reduktion der Nettovermögensausgaben und der öffentlichen Investitionen leisteten sie einen wichtigen Beitrag zur Rückführung des Budgetdefizits. Von den sensiblen Ausgabenkategorien trugen die Personalausgaben zum Defizitabbau bei, die sozialen Transferleistungen wurden hingegen erhöht. Auch die Steuereinnahmen spielten im Anpassungsprozeß eine sehr wichtige Rolle. In den ersten Jahren der Konsolidierung bis zum Jahr 1993 wurde der Defizitabbau durch konjunkturelle Faktoren behindert. Danach war ihr Einfluß begrenzt.

In Spanien war die Reduktion der Kapitalausgaben (Nettovermögensstransfers und Bruttoinvestitionen) die treibende Kraft hinter der Budgetkonsolidierung. Der Personalaufwand im öffentlichen Dienst ging mäßig zurück. Einnahmenseitig sanken die direkten Steuern leicht, während sich die indirekten Steuern erhöhten. Eine detailliertere Analyse der Veränderungen der Defizite zeigt, daß 1993 konjunkturelle Faktoren wesentlich zum Anstieg der Defizitquote beitrugen, danach aber kaum mehr eine Rolle spielten.

In Portugal kam der Abbau des Budgetdefizits vor allem über eine starke Entlastung bei den Zinsenzahlungen (starker Inflationsabbau) und über Steuererhöhungen zustande. Sowohl die Löhne als auch die Sozialtransfers stiegen an, letzterer sogar überaus kräftig. Die Veränderung der Defizite zeigt, daß konjunkturelle Faktoren bis zum Jahr 1995 zu einem Anstieg und in den Jahren 1996 und 1997 zu einer Absenkung der Defizitquote beigetragen haben.

Insgesamt kann für diese Gruppe von Ländern festgestellt werden, daß keines von ihnen die Alesina/Perotti - Bedingungen für eine dauerhafte Budgetkonsolidierung erfüllt.

4.1.4 Finnland als Sonderfall

Finnland nimmt ebenfalls eine Sonderstellung ein, es wird hier zu Demonstrationszwecken kurz dargestellt. Es hatte stets Budgetüberschüsse, die erst durch den Zusammenbruch der Wirtschaften des Ostens in Defizite verkehrt wurden. Das zyklisch nicht bereinigte Defizit, das von 1991 bis 1993 auf 8% des BIP anstieg, konnte bis 1997 auf unter 1% reduziert werden. Dieser Konsolidierungsprozeß wurde in Tabelle 1 nicht erfaßt, weil das zyklisch bereinigte Defizit auf keine "signifikante" Anpassung hinwies. Zieht man die unbereinigten Daten heran, dann sieht man, daß im Verlauf des Konsolidierungsprozesses die Transfers an private Haushalte und die Einkommen im öffentlichen Dienst erheblich zurückgingen, die Investitionsausgaben im wesentlichen unverändert blieben, wohingegen die direkten Steuern – bei gleichzeitiger Senkung der indirekten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge – kräftig gestiegen sind. Es könnte somit der Eindruck entstehen, das Konsolidierungsmuster entspricht dem von Alesina und Perotti. Die Veränderungen der Defizite zeigen aber deutlich, daß sowohl beim Anstieg des Defizits bis 1993 als auch beim anschließenden Rückgang konjunkturelle Faktoren die ausschlaggebende Rolle spielten¹⁹.

4.1.5 Die „Musterschüler“

Dänemark und die *Niederlande* sind die zwei Länder, die am ehesten dem Konsolidierungsmuster von Alesina und Perotti entsprechen. In beiden Ländern wurden in den Konsolidierungen der neunziger Jahre die direkten Steuern gesenkt und der öffentliche Konsum eingeschränkt, während die Investitionen im wesentlichen unverändert blieben. Im Fall Dänemark zeigt aber die Veränderung der Defizite, daß konjunkturelle Faktoren sowohl beim Anstieg des Defizits bis 1993 als auch bei dessen Rückgang im Jahr 1994 eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Steuerreform war bewußt als Instrument der Konjunkturstabilisierung geplant. Umgekehrt spielten in den Niederlanden konjunkturelle Faktoren mit Ausnahme des Jahres 1993 keine große Rolle.

Da die Konsolidierungsprozesse bis in das Jahr 1997 hinein gelaufen sind – und sich teilweise noch fortsetzen –, kann in dieser Arbeit die Dauerhaftigkeit im Sinne von Alesina/Perotti (erfolgreiche bzw. erfolglose Konsolidierungen) nicht beurteilt werden. Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Konsolidierungen lassen sich dennoch einige wichtige Schlußfolgerungen ableiten.

- Hinsichtlich der Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen folgten am ehesten Dänemark und die Niederlande jenem Muster, dem Alesina und Perotti Dauerhaftigkeit attestieren würden. Alle anderen Staaten wiesen ein anderes Konsolidierungsmuster auf. Die Zusammensetzung von Konsolidierungen ist aber – wie wir am Beispiel der achtziger Jahre in Dänemark gesehen haben – noch kein Garant für eine dauerhafte Entwicklung.
- Der bedeutende Beitrag konjunktureller Faktoren im Zuge der Budget-

konsolidierung in einer Reihe von Ländern (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Portugal) zeigt, daß Aussagen, die auf konjunkturell nicht bereinigten Reihen aufbauen, nur eine beschränkte Aussagekraft haben. Das gilt besonders in jenen Ländern, in denen die öffentlichen Haushalte stark konjunkturreagibel sind (Dänemark, Finnland).

- In einer Reihe von Ländern sind aufgrund von gesunkenen Zinssätzen die Kosten zur Bedienung der Finanzschuld erheblich gesunken und haben so zur Reduktion des Budgetsaldos beigetragen (Dänemark, Belgien, Griechenland, Portugal, Italien)²⁰. Ein Anstieg der Zinssätze in jenen Ländern würde rasch wieder zu einem Anstieg der Neuverschuldung führen.
- In jenen Ländern, in denen die Verringerung des Budgetsaldos auch über einen Abbau von Investitionen zustande kam (Spanien, Großbritannien), kann ein Investitionsrückstau entstehen. Werden diese Investitionen nachgeholt, verschiebt sich die Budgetbelastung lediglich in die Zukunft.

Im Konvergenzbericht der Europäischen Kommission wird eine Aufgliederung der Haushaltskonsolidierung der Jahre 1993 bis 1997 auf Basis konjunkturbereinigter Daten durchgeführt. Daraus geht hervor, daß die Haushaltsanpassungen in den meisten Mitgliedstaaten mit einer Reduzierung der laufenden Ausgaben einhergingen. In einigen Mitgliedstaaten erfolgte die Konsolidierung in erster Linie über die Einnahmenseite und teilweise über eine Senkung der Investitionsausgaben. Aus dieser m. E. nicht sehr eindeutigen Zusammensetzung im Sinne von Alesina/Perotti wird der Schluß gezogen, daß die Zusammensetzungen der Anpassungen im allgemeinen auf einer gesunden Grundlage erfolgten und daher auch in Zukunft tragfähig sein dürften²¹. Diese Schlußfolgerung ist auch deswegen gewagt, weil keine Rücksicht darauf genommen wird, daß in der strukturellen – oder genauer nicht-konjunkturellen Komponente – auch Einmalmaßnahmen enthalten sind, die man wohl kaum als strukturell bezeichnen kann und die daher nicht eine nachhaltige Entwicklung in Richtung eines ausgeglichenen Budgetsaldos widerspiegeln.

4.2 Einmaleffekte im Konsolidierungsprozeß

Es empfiehlt sich zur Einschätzung der Dauerhaftigkeit daher, auch diese Einmalmaßnahmen zu berücksichtigen. Sie wurden auch von Alesina/Perotti/Tavares vernachlässigt. Sie spielten im Konsolidierungswettlauf der letzten Jahre in einer Reihe von Ländern eine wichtige Rolle und sind unter dem Begriff "*creative accounting*" bekannt geworden.

Da diese Maßnahmen teilweise ungewöhnlich und komplex waren, wurde durch Eurostat eine Entscheidung getroffen, ob sie als defizitsenkend anzuerkennen sind oder nicht. Zu solchen einnahmenseitigen Maßnahmen zählen u.a. die Verbuchung von Einnahmen aus dem Verkauf von immateriellen Vermögenswerten (Verkauf von Mobiltelefonlizenzen in Österreich und Belgien) oder das Euro-Steuer-Paket in Italien. Auf der

Ausgabenseite handelt es sich um die Verlagerung von Zahlungen in die Zukunft. Dazu gehören etwa die außerordentlichen Zahlungen der France Télécom, der TeleDanmark, der Österreichischen Postsparkasse etc. an den Staat. Als Gegenleistung dafür übernahmen diese Länder die zukünftigen Pensionszahlungen für die Beschäftigten dieser Unternehmen. Solche Maßnahmen belasten daher zukünftige Haushalte. Die Deutsche Bundesbank und das EWI sprechen in diesem Zusammenhang von Maßnahmen mit sich selbst umkehrender Wirkung.

Der Bericht des EWI²² gibt Hinweise über den Umfang solcher Einmalmaßnahmen.

Tabelle 4: Temporäre Effekte auf die Haushaltsdefizite des Gesamtstaats im Jahr 1997

	in % des BIP
Belgien	0,3
Dänemark	0,1
Deutschland	0,2
Finnland	0,6
Frankreich	0,6
Griechenland	0,2
Irland	0,0
Italien	1,0
Luxemburg	k.A.
Niederlande	0,0
Österreich	0,5
Portugal	0,2
Schweden	0,0
Spanien	0,1
Großbritannien	0,5

Quelle: Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht 1998, Deutsche Bundesbank

Aus Tabelle 4 geht hervor, daß praktisch alle Länder im Rahmen ihrer Konsolidierung von Maßnahmen mit temporären Effekten Gebrauch machten. In Italien war deren Ausmaß mit 1% des BIP und in Frankreich mit 0,6% des BIP ausschlaggebend dafür, daß 1997 der Referenzwert von 3% des BIP eingehalten werden konnte.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Ausgliederungen hinzuweisen. In einer Reihe von Staaten spielten Ausgliederungen von bislang öffentlichen Rechtsträgern aus den öffentlichen Haushalten für die Erreichung der fiskalischen Konvergenzkriterien eine Rolle. Sie dienten vor allem der Senkung der Staatsschuld²³. Durch die Ausgliederungen können Belastungen in künftigen Budgets nicht ausgeschlossen werden.

Insgesamt kann daher gesagt werden, daß ein Teil der Konsolidierungsfortschritte temporärer Natur ist. Für Länder, die zu sehr auf Einmalmaßnahmen gesetzt haben, kann damit die Einhaltung des Pakts für Stabilität und Wachstum eine große Herausforderung werden. Ihr Konsolidierungspfad kann daher auch nicht als dauerhaft bezeichnet werden. Selbst in jenen Ländern, die Einmalmaßnahmen nur in geringem Umfang im Rahmen ihrer Konsolidierung eingesetzt haben und/oder die ihre Konsolidierung nach dem Muster von Alesina/Perotti durchgeführt haben, ist die Dauerhaftigkeit des Erfolgs noch keineswegs garantiert. In diesem Zusammenhang darf noch einmal auf die Konsolidierung in Dänemark in den achtziger Jahren hingewiesen werden. Abgesehen davon wird nur auf die kurzfristige Beurteilung der Fiskalpolitik abgestellt.

4.3 Die Tragfähigkeit der Schuldentrends

Die kurzfristige Betrachtung reicht nicht aus, die Dauerhaftigkeit muß auch unter mittelfristigen Aspekten gesehen werden²⁴. Zu ihrer Beurteilung wird das Konzept der strukturellen primären Outputlücke verwendet. Aus der Gegenüberstellung des aktuellen strukturellen Primärsaldos (=strukturelles Defizit minus Zinsenzahlungen) mit dem für die Stabilisierung der Schuldenquote erforderlichen Primärsaldo ergibt sich, wieviel an öffentlicher Verschuldung auf Dauer tragbar ist. Auf mittlere Sicht ist die Dauerhaftigkeit dann erreicht, wenn die Fiskalpolitik in der Lage ist, die Schuldenquote zu stabilisieren oder zu reduzieren. Es gibt verschiedene Arbeiten, in denen die empirische Bedeutung dieses fiskalpolitischen Indikators untersucht wird²⁵.

In den EU-Staaten wurden im Zuge ihrer budgetären Anpassungsprozesse die Schuldenstände reduziert. Hauptfaktor dafür waren in den meisten Staaten Senkungen des Budgetdefizits und das Wachstums/Zinsdifferential. In einigen Mitgliedsländern spielten aber auch Bestands- und Stromanpassungen eine bedeutende Rolle. Zu diesen Ländern gehört auch Österreich.

Unter Bestands- und Stromanpassungen werden jene Faktoren mit Ausnahme des öffentlichen Defizits verstanden, die zur Veränderung des öffentlichen Bruttoschuldenstandes beitragen: Veränderungen im Nettobestand finanzieller Aktiva, Veränderungen im Wert der Fremdwährungsschulden und sonstige statistische Anpassungen. In der Vergangenheit haben diese Faktoren üblicherweise zu einer Erhöhung der Verschuldung beigetragen, nunmehr aber wurde offensichtlich versucht, die Höhe des Schuldenstandes durch eine Veränderung in der Gestion der finanziellen Aktiva zu senken. Zu diesen Maßnahmen gehören u. a. Einschränkungen der Darlehensvergaben, Tilgung ausstehender Darlehen, Reduktion von liquiden Guthaben bei den Banken, Transaktionen zur Konsolidierung der Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb des gesamten Staatssektors sowie Privatisierungen. Im Zeitraum 1990 bis 1993 erhöhten diese Faktoren die Verschuldung um jährlich durchschnittlich etwa 3 Prozent-

punkte, im Durchschnitt der Periode 1994/97 ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die jährliche Wirkung entweder fast vernachlässigbar oder sogar negativ geworden²⁶.

Jener Primärüberschuß, der gewährleistet sein muß, um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen, ist umso höher, je höher die ausstehenden Schulden sind und je schneller die Schulden abgebaut werden sollen. In den meisten Staaten waren nach Berechnungen der Europäischen Kommission im Jahr 1997 die Primärüberschüsse (ohne Berücksichtigung von Bestands- und Stromanpassungen) hoch genug, um die Schuldenquote zu senken.

Hohe Primärüberschüsse erzielten Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland Italien, die Niederlande, Finnland und Schweden. In Dänemark, Griechenland und Irland waren sie erheblich höher als dies zur Stabilisierung der Schuldenquote erforderlich gewesen wäre. Nur in zwei Ländern – Deutschland und Frankreich – war der Primärüberschuß nicht hoch genug, um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen. Damit weisen – so die Europäische Kommission – die meisten Länder eine mittelfristig dauerhafte Fiskalpolitik auf.

In Schätzungen der Kommission zur Entwicklung der Schuldenquote wurde für jeden Mitgliedstaat der Schuldenpfad und das Jahr errechnet, in dem die Schuldenquote unter den Referenzwert von 60% des BIP sinken wird. Dabei wurden die Zinsen auf die öffentlichen Schulden unverändert auf einem Niveau von 6% und die Inflationsrate bei 2% gelassen. Die Wachstumstrendraten des realen BIP sowie die Primärsalden bleiben dabei ebenfalls auf dem konstanten Niveau, das für die einzelnen Staaten für 1999 vorausgeschätzt wird.

Nach diesen Berechnungen (Tabelle 5) zeigt sich, daß in jenen EU-Staaten, in denen die Schuldenquote zwischen 60 und 80 Prozent liegt, mindestens sieben Jahre erforderlich sind, um den Referenzwert zu erreichen. Die Erreichung dieser Primärüberschüsse setzt ein striktes fiskalpolitisches Regime in diesen Jahren voraus. In diese Ländergruppe fällt auch Österreich, das sieben Jahre lang mindestens den Primärüberschuß des Jahres 1997 erzielen muß. Deutlich länger dauert dieser Prozeß für die hochverschuldeten Staaten (Belgien, Griechenland, Italien). Entscheidende Faktoren für die Reduktion der Staatsschuld in den kommenden Jahren sind die zukünftigen Wachstumsergebnisse, die Entwicklung der Zinssätze und das Ausmaß, in dem es gelingt, die Entwicklung der Budgetausgaben mit den Budgeteinnahmen in Einklang zu halten.

Brandner et al. (1998) haben sich ebenfalls mit der Frage der Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung in den EU-Staaten beschäftigt. Auch ihr Ansatz ist die strukturelle primäre Outputlücke. Sie versuchen in ihrer Arbeit zwei Aspekte einzubauen, die bei den EU-Berechnungen keine Berücksichtigung finden. Zum einem führen sie ihre Berechnungen nach dem Brutto- und Nettoverschuldungskonzept durch, weil Berechnungen nach ersterem Konzept in der Regel zu positiveren Ergebnissen führen. Indem sie einen methodisch anderen Ansatz verwenden, behaupten sie,

Tabelle 5: Tragfähigkeit der Schuldentrends

	Öffentliche Schuldenquote 1997	Veränderung der Schuldenquote 1996-97	Tatsächlicher Primärsaldo 1997 (1) in % des BIP	Schuldenstabilisierender Primärsaldo 1997 (2)	Stabilitätslücke des Schuldenstandes 1997 *) (3) = (2) - (1)	Anzahl der Jahre, die notwendig sind, um die Schuldenquote unter 60% des BIP zu senken	Jahr, in dem die Schuldenquote unter 60% des BIP sinkt
Belgien	122,2	-4,7	5,8	2,7	-3,1	14	2011
Dänemark	65,1	-5,5	6,5	1,9	-4,6	1	1998
Deutschland	61,3	0,8	1,1	2,1	1	4	2001
Griechenland	108,7	-2,9	5,6	-1	-6,6	10	2007
Spanien	68,8	-1,3	1,9	0,7	-1,2	6	2003
						Schuldenstand	Schuldenstand
Frankreich	58,0	2,4	0,6	1,8	1,2	<60%	<60%
Irland	66,3	-6,4	5,2	-2,4	-7,6	1	1998
Italien	121,6	-2,4	6,8	4,5	-2,3	19	2016
						Schuldenstand	Schuldenstand
Luxemburg	6,7	0,1	2,1	-0,1	-2,2	<60%	<60%
Niederlande	72,1	-5,0	3,9	1,3	-2,6	5	2002
Österreich	66,1	-3,4	1,6	1,5	-0,1	7	2004
Portugal	62,0	-3,0	1,9	0,8	-1,1	1	1998
						Schuldenstand	Schuldenstand
Finnland	55,8	-1,8	4,5	1,6	-2,9	<60%	<60%
Schweden	76,6	-0,1	5,4	4,2	-1,2	4	2001
						Schuldenstand	Schuldenstand
Großbritannien	53,4	-1,3	1,6	0,3	-1,3	<60%	<60%

*) Ein negatives Vorzeichen bedeutet, daß der tatsächliche Primärsaldo groß genug ist, um die Schuldenquote 1997 zu senken.

Quelle: Konvergenzbericht der Europäischen Kommission (1998) 111

daß zum anderen bei ihrer Berechnung Einmaleffekte als nicht strukturell behandelt werden.

Zunächst diskutieren sie die methodischen Ansätze der OECD, des IMF und der EU. Die zyklischen Bereinigungen werden von ihnen in drei Schritten durchgeführt. Zunächst wird die Outputlücke als Konjunkturindikator geschätzt. Danach werden mit Hilfe von Outputelastizitäten die Reaktionen einzelner budgetärer Aggregate auf Veränderungen der Outputlücke berechnet. Im dritten Schritt wird das Defizit an die Ergebnisse des zweiten Schrittes angepaßt. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungs- und Anpassungsmethoden der Outputlücke zwischen der OECD und der EU²⁷ weichen die Ergebnisse der geschätzten bereinigten Defizite teilweise erheblich voneinander ab²⁸. Brandner et al versuchen daher zu zeigen, daß die Berechnung der strukturellen Defizite nicht nur von der Schätztechnik des *Potential Output* abhängt, sondern auch von der Nicht-Konstanz der Outputelastizitäten über den Konjunkturzyklus.

Sie selbst verwenden daher wie Cano und Kanutin (1966) ein direktes Zeitreihenverfahren zur Berechnung der strukturellen Defizite. Zuerst werden dabei die einzelnen Quoten der Budgetkomponenten mit dem Hodrick-Prescott-Filter geglättet, d.h. in transitorische Konjunkturschwankungen und langfristige Bewegungen (Trends) aufgeteilt. Die strukturelle Defizitquote ergibt sich dann, indem die Differenz zwischen der Summe der geglätteten (Trend-)Einnahmen und der (Trend-)Ausgabenkomponenten gebildet wird. Dieser Filter liefert die gewünschte Aufspaltung der einzelnen Komponenten und damit des Budgetsaldos. Nach Ansicht der Autoren hat der Ansatz zwei Vorteile: Es werden temporäre und irreguläre Ereignisse wie Einmalmaßnahmen der konjunkturellen und nicht der strukturellen Komponente zugeschlagen und die methodischen Schwächen konstanter Elastizitäten werden überwunden.

Im Hinblick auf die Dauerhaftigkeit der Fiskalpolitik zeigt sich, daß die Ergebnisse unterschiedlich sind, je nach dem, ob auf das Brutto- oder Nettokonzept der Schuldenquote abgestellt wird. Berechnungen, die auf Prognosen bis zum Jahr 1999 beruhen, zeigen, daß – nach dem Nettokonzept – im Jahre 1999 die strukturellen Primärüberschüsse in allen Ländern außer Frankreich ausreichend sind, um die Schuldenquote zu stabilisieren. Für das Jahr 1997 hingegen ergibt sich, daß neben Frankreich auch Österreich und Deutschland eine negative strukturelle primäre Outputlücke haben. Zieht man zur Beurteilung das Bruttokonzept heran, dann haben 1997 alle Länder außer Deutschland und Frankreich ausreichende Primärüberschüsse zur Stabilisierung der Schuldenquote. 1999 wird auch die fiskalische Situation Frankreichs und Deutschlands mittelfristig als dauerhaft zu bezeichnen sein. Zumindest 1999 kann daher die Fiskalpolitik aller EU-Staaten als dauerhaft bezeichnet werden. Gemessen am Pakt für Stabilität und Wachstum ergibt sich jedoch nach Ansicht der Autoren in einigen EU-Staaten mit strukturellen Problemen dennoch ein Handlungsbedarf, um die Budgetsalden auf *“close to balance or in surplus”* zu bringen. Das Ausmaß der notwendigen Defizitreduktion hängt

dabei naturgemäß von der Konjunkturereagibilität der Budgetsalden in den jeweiligen Ländern ab.

Gegen dieses Verfahren lassen sich – trotz seiner relativen Einfachheit gegenüber den anderen Methoden – eine Reihe von Einwendungen machen²⁹.

- Für die Durchführung der "richtigen" Konjunkturbereinigung ist die Länge des durchschnittlichen Konjunkturzyklus von großer Bedeutung. Die von Brandner et al. angenommene Länge von acht Jahren dürfte gemessen an anderen Berechnungen eine Obergrenze darstellen. Nach Berechnungen des WIFO hat sich gezeigt, daß für die Länge des österreichischen Konjunkturzyklus ein größerer Spielraum besteht³⁰. Acht Jahre dürften die Obergrenze darstellen.
- Auf einen weiteren Nachteil weisen die Autoren selbst hin. Der Hodrick- Prescott-Filter führt zu Verzerrungen am Ende der Zeitreihen. Um dieses "Datenendpunkt-Problem" zu vermeiden, müssen zur unverzerrten Schätzung des letzten statistisch verfügbaren Datenpunktes Prognosewerte bekannt sein. Schätzungen für die laufende Periode setzen somit Schätzungen über die zukünftige Entwicklung voraus. Dies erfordert, daß die Wirtschaftsforscher bei der Prognose die tatsächlichen strukturellen Effekte von Maßnahmen kennen müssen, die von der angewendeten Methode hierauf gefiltert werden.
- Veränderungen der Fiskalpolitik am Ende der Zeitreihen werden nicht wirklich sichtbar, weil sich der gemessene Effekt einer Maßnahme in Abhängigkeit der angenommenen Dauer auf mehrere Jahre verteilt. Das kann dazu führen, daß Maßnahmen sowohl den Jahren vor einer Änderung als auch nach einer Änderung zugeschrieben werden können. Dadurch kann man mangels einer ungenauen Abgrenzung zu einer falschen Einschätzung über die Wirksamkeit von Maßnahmen gelangen.
- Da sich Strukturbrüche (wie z.B. das große Sparpaket 1996/97) in den Daten über mehrere Jahre verteilen, ist die Methode ungeeignet, um für ein bestimmtes Jahr eine bestimmte Maßnahme zu quantifizieren. Somit ist die Quantifizierung des Niveaus des konjunkturbereinigten Budgetsaldos für ein bestimmtes Jahr nicht wirklich möglich. Die Ergebnisse für das Jahr 1997 in bezug auf die Dauerhaftigkeit der Konsolidierung lassen daher die Beantwortung der Frage, ob der konjunkturbereinigte primäre Budgetsaldo ausreichend wäre, um die Schuldenquote zu stabilisieren, nicht zu.

Die von Brandner et al. gewählte Methode bringt gegenüber anderen Methoden aufgrund der vorgebrachten Einwendungen nicht wirklich einen Fortschritt für die Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung. Im Gegenteil, da die verschiedenen Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen – und damit Interpretationen – führen, trägt sie eher zur weiteren Verwirrung bei. Ein international akzeptiertes "common-sense"-Modell zur Berechnung struktureller Budgetsalden wäre daher für die Politikberatung äußerst wünschenswert.

4.4 Der Einfluß der Konjunktur auf die Budgetsalden

Die konjunkturelle Entwicklung hat ganz erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Budgetsalden. In der Rezession hat die Konjunktur negative Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte und trägt damit zur Ausweitung des Defizits bei. Umgekehrt dreht sich in Phasen des Aufschwungs dieser negative Einfluß um und wird sogar positiv. Unter dem Gesichtspunkt einer dauerhaften Konsolidierung kommt es dabei nicht nur auf die Verbesserung aus einer konjunkturellen Erholung, sondern auch auf Maßnahmen struktureller Art an.

Die Schätzungen der internationalen Organisationen zeigen (siehe Tabelle 6), daß bei einer Ausweitung der Lücke zwischen dem potentiellen und dem tatsächlichen Output um 1% die konjunkturbedingte Verschlechterung des Haushaltssaldos in den meisten Ländern bei 0,5% des BIP liegen würde.

Da Konjunkturabschwächungen in diesem Ausmaß keine Ausnahme vom Pakt für Stabilität und Wachstum rechtfertigen, müßten die öffentlichen Defizite etwa bei 2% des BIP liegen, um ein Überschreiten der 3%-Grenze zu vermeiden. Aus den Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre zeigt sich, daß die Outputlücke in Rezessionen bis zu drei Prozent des BIP oder sogar mehr betragen kann (rechte Spalte in Tabelle 6). Wenn man daher davon ausgeht, daß die Konjunkturzyklen nach den bisherigen Mustern verlaufen werden, dann müßten die strukturellen Defizite in den meisten Ländern auf 1-1½% des BIP verringert werden, um in den Abschwungphasen nicht Gefahr zu laufen, den Stabilitätspakt zu verletzen. Url (1997) hat ebenfalls das Ausmaß der konjunkturbedingten Budgetbelastung geschätzt. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die Schwankungsbreite des konjunkturbedingten Defizits in Österreich höchstens 1,75% des BIP beträgt. Das heißt andererseits, daß das konjunkturbereinigte Defizit von derzeit etwa 2% auf 1¼% des BIP gesenkt werden muß. Die jüngste Kritik der Europäischen Kommission und des Ecofin-Rates zum österreichischen Stabilitätsprogramm für die Jahre 1998 bis 2002, das eine Absenkung des Budgetdefizits auf 1,4% bis zum Jahre 2002 vorsieht, könnten Österreich jedoch zu einem noch niedrigeren Budgetdefizit zwingen. Die weiteren Konsolidierungsbemühungen Österreichs wurden als sehr bescheiden bezeichnet. Offensichtlich fährt der Zug in Richtung des Stabilitätspaktes, in dem sich die Regierungschefs in einer Resolution auf ein Defizit von *"close to balance"* bzw. sogar zu Budgetüberschüssen bekannten.

Neben Österreich haben auch mehrere andere Länder (Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Portugal) einen weiteren Konsolidierungsbedarf in den ersten Jahren der dritten Stufe der Währungsunion, auch wenn ihren Konsolidierungen Dauerhaftigkeit bescheinigt wurde (siehe Abschnitt 4). Potentiell betroffen ist ein Land umso eher, je stärker im Konsolidierungsprozeß auf Einmalmaßnahmen und Ausgliederungen gesetzt wurde, je knapper die Erreichung der Drei-Prozent-

Tabelle 6: Konjunkturreagibilität der Budgetsalden

	Geschätzter Effekt einer Erhöhung der Outputlücke um 1 % auf den Budgetsaldo (in % des BIP)			Erforderlicher Budgetsaldo zur Vermeidung der 3%-Grenze bei einer Erhöhung der Outputlücke um:			Mittelwert der maximalen Outputlücke von Rezessionen in der Vergangenheit
	OECD	EU	IMF	1 Prozent	2 Prozent	3 Prozent	1975-97
Deutschland	0,5	0,5	0,5	-2,5	-2,0	-1,6	-2,8
Frankreich	0,6	0,5	0,6	-2,4	-1,9	-1,3	-2,5
Italien	0,3	0,5	0,4	-2,7	-2,3	-2	-2,9
Großbritannien	0,5	0,6	0,6	-2,5	-2,0	-1,5	-2,7
Österreich	0,5	0,5	0,6	-2,5	-2	-1,5	-1,8
Belgien	0,6	0,6	0,6	-2,4	-1,9	-1,3	-2,2
Dänemark	0,6	0,7	0,8	-2,4	-1,9	-1,3	-3
Finnland	0,6	0,6	0,6	-2,4	-1,9	-1,3	-4,8
Griechenland	0,4	0,4	0,4	-2,6	-2,1	-1,7	-2,2
Irland	0,4	0,5	0,5	-2,6	-2,1	-1,7	-4,7
Niederlande	0,6	0,8	0,7	-2,4	-1,8	-1,1	-1,8
Portugal	0,5	0,5	0,4	-2,5	-2	-1,5	-3,9
Spanien	0,6	0,6	0,7	-2,4	-1,8	-1,2	-3
Schweden	0,7	0,9	1,1	-2,4	-1,5	-0,8	-2,2

Quelle: Economic Outlook 62 (December 1997) 28

Grenze war, je stärker der Einfluß konjunktureller Faktoren auf die Konsolidierung war und je stärker die Konsolidierung über Investitionskürzungen erfolgte. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und der Stabilitäts-pakt können damit bei kurzfristigen Schocks zu nicht vernachlässigbaren Kosten führen, weil der Spielraum für die automatischen Stabilisatoren dadurch insbesondere für hochverschuldete Länder deutlich eingeschränkt wird³¹.

5. Resümee

Die Budgetpolitik der neunziger Jahre war in nahezu allen Mitgliedstaaten der EU von Konsolidierungsbestrebungen gekennzeichnet. Dabei mußten zum Teil erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die erforderliche Drei-Prozent-Grenze als Voraussetzung für die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion zu erreichen. Der von Alesina und anderen vorgetragenen These, wonach Konsolidierungen wachstums-erhöhend wirken können und nur dann dauerhaft sind, wenn nicht die (direkten) Steuern erhöht werden, sondern Sozialausgaben sowie Löhne und Beschäftigung im öffentlichen Sektor gekürzt werden, kann aus verschiedenen Gründen nicht zugestimmt werden. Einmal gibt es eine Reihe von methodischen Einwendungen gegen ihre empirischen Ergebnisse. Unbeantwortet bleibt vor allem die Frage nach den Kanälen, über die Budgetkürzungen zu einer Expansion des Outputs führen. Zum anderen müssen aber Konsolidierungen selbst dann nicht erfolgreich sein, wenn sie dem obigen Konsolidierungsmuster folgen. Die Thesen von Alesina und anderen stellen eine extrem neoklassische Sichtweise dar, die bestenfalls in der Theorie gilt, aber empirisch keine Bestätigung findet.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Konsolidierungen der neunziger Jahre lassen sich nur einige vorläufige Schlußfolgerungen ableiten, weil der zeitliche Abstand zur Konsolidierung noch kein Urteil über deren Dauerhaftigkeit im Sinne von Alesina et al. erlaubt:

- Nur wenige EU-Staaten folgten jenem Konsolidierungsmuster, dem Alesina et al. Dauerhaftigkeit attestieren würden. Am ehesten trifft dies auf Dänemark und die Niederlande zu. Die Zusammensetzung von Konsolidierungen ist jedoch – wie wir am Beispiel der achtziger Jahre in Dänemark gesehen haben – noch kein Garant für eine dauerhafte Entwicklung.
- Der bedeutende Beitrag konjunktureller Faktoren im Zuge der Budgetkonsolidierung in einer Reihe von Ländern (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Portugal) zeigt, daß Aussagen, die auf konjunkturell nicht bereinigten Reihen aufbauen, nur eine beschränkte Aussagekraft haben. Das gilt besonders in jenen Ländern, in denen die öffentlichen Haushalte stark konjunktur reagibel sind (Dänemark, Finnland).
- In einer Reihe von Staaten sind aufgrund von gesunkenen Zinssätzen die Kosten zur Bedienung der Finanzschuld erheblich gesunken und haben so zur Reduktion des Budgetsaldos beigetragen (Dänemark, Belgi-

en, Griechenland, Portugal, Italien). Ein Anstieg der Zinssätze in jenen Ländern würde rasch wieder zu einem Anstieg der Neuverschuldung führen.

- In Ländern, in denen die Verringerung des Budgetsaldos auch über einen Abbau von Investitionen zustande kam (Spanien, Großbritannien), kann ein Investitionsrückstau entstehen. Werden diese Investitionen nachgeholt, verschiebt sich die Budgetbelastung lediglich in die Zukunft.
- Die Beurteilung der Dauerhaftigkeit wird selbst in konjunkturbereinigten Zeitreihen erschwert durch sogenannte Einmaleffekte, die im Zuge des Defizitabbaus in einigen Staaten – insbesondere in Italien und Frankreich, Finnland, Großbritannien und Österreich – eine wichtige Rolle spielten.
- In den Ländern, in denen im Zuge der Budgetkonsolidierung Ausgliederungen zum Zweck der Reduktion der Staatsschuld durchgeführt wurden, kann es zu Budgetbelastungen in der Zukunft kommen.
- Die Budgetkonsolidierungen wurden in einigen Ländern durch Abwertungen erheblich erleichtert, insbesondere dann, wenn sie von einer moderaten Lohnpolitik begleitet waren.

Die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse zur Zusammensetzung der Konsolidierung eignen sich nicht für budgetpolitische Empfehlungen, weil vieles dafür spricht, daß das Wirtschaftswachstum die Budgets günstig beeinflusst und nicht umgekehrt und weil sich Alesina et al nicht mit den verteilungspolitischen Konsequenzen ihrer Vorschläge auseinandersetzen. Daß ihre Sichtweise ideologisch ist, ist an ihrer methodischen Vorgangsweise erkennbar. Am Anfang stand die Idee, die sie empirisch abzusichern versuchten. Schritt für Schritt mußten sie sich dabei von ihrer Ausgangsposition entfernen. Es liegt daher nahe, daß es ihnen – dem neoliberalen Zeitgeist entsprechend – vor allem um die Zurückdrängung des Sozialstaates geht. Gerade für Österreich ist die Frage der Verteilungswirkungen von besonderer Bedeutung, weil von der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sehr starke Umverteilungsprozesse ausgehen. Je stärker Konsolidierungen zu einseitigen Umverteilungsprozessen führen, umso eher ist mit Widerständen gegen Budgetanpassungen zu rechnen. Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit sind Frankreich, Deutschland und Österreich.

Die Dauerhaftigkeit von Konsolidierungsprozessen darf nicht nur unter kurzfristigen Aspekten gesehen werden. An der strukturellen primären Outputlücke, d.h. aus der Gegenüberstellung des aktuellen strukturellen Primärsaldos mit dem für die Stabilisierung der Schuldenquote erforderlichen Primärsaldo, kann gemessen werden, wieviel an öffentlicher Verschuldung auf Dauer tragbar ist. Von Bedeutung ist dabei die Methode, die zur Schätzung des strukturellen Defizits herangezogen wird. Die diesbezüglichen Ergebnisse der internationalen Institutionen (EU, OECD, IMF) schwanken in Abhängigkeit der angewendeten Methode ziemlich stark. Neuere vereinfachte Ansätze, die bei ihrer Berechnung Einmaleffekte als nicht strukturell behandeln sowie weitere methodische Schwächen über-

winden wollen, eignen sich ebenfalls nur begrenzt zur Quantifizierung des Niveaus des konjunkturbereinigten Budgetsaldos für ein bestimmtes Jahr (Datenendpunkt-Problem, Verteilung von Strukturbrüchen über mehrere Jahre, etc.). Da strukturelle Budgetsalden aber von großer Bedeutung für die Ermittlung des weiteren Konsolidierungsbedarfs sind, wäre für die Politikberatung ein international akzeptiertes "*common-sense*"-Modell äußerst wünschenswert.

Sieht man von den unterschiedlichen Schätzergebnissen ab, so zeigt sich, daß bei einer Ausweitung der Lücke zwischen dem tatsächlichen und dem potentiellen Output um 1% die konjunkturbedingte Verschlechterung des Budgetsaldos in den meisten Ländern bei ca. 0,5% des BIP liegen würde. Behalten Konjunkturzyklen ihre bisherigen Muster bei, dann müßten die strukturellen Defizite auf 1 bis 1½% des BIP verringert werden, um in Abschwungphasen nicht Gefahr zu laufen, den Stabilitätspakt zu verletzen. Eine Reihe von Ländern (Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Portugal, Österreich) hätten damit einen weiteren Konsolidierungsbedarf in den ersten Jahren der dritten Stufe der Währungsunion. Die jüngste Kritik der Europäischen Kommission am österreichischen Stabilitätsprogramm deutet daraufhin, daß tatsächlich Defizite von "*close to balance*" bzw. sogar Budgetüberschüsse angestrebt werden, wie dies in einer Resolution zum Stabilitätspakt festgelegt wurde.

Hinsichtlich der Tragfähigkeit der Schuldentrends zeigen die Schätzungen der Europäischen Kommission, daß im Jahr 1997 die Primärüberschüsse in allen Ländern außer Deutschland und Frankreich hoch genug waren, um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen. In jenen Ländern, in denen die Schuldenquote zwischen 60 und 80% des BIP liegt, sind bei unveränderten Zinssätzen sieben Jahre lang mindestens die Primärüberschüsse des Jahres 1997 erforderlich, um den Referenzwert von 60 Prozent zu erreichen. Auch das setzt ein striktes fiskalpolitisches Regime in den nächsten Jahren voraus. Durch den Wegfall des Instruments der Abwertung in der Währungsunion wird die weitere Budgetkonsolidierung in vielen Ländern restriktivere Wirkungen entfalten als bisher.

Anmerkungen

¹ Vgl dazu: Marterbauer, Walterskirchen (1998).

² Vergleiche dazu: OECD (1996). Die OECD geht allerdings von einer mindestens dreiprozentigen Veränderung aus. Um aber auch die Konsolidierungsprozesse von Deutschland und Frankreich zu erfassen, wird hier ein weniger strenger Maßstab angelegt.

³ Zugrundegelegt sind die Daten der Europäischen Kommission (GD II) vom Frühjahr 1998. Neuere Daten können daher Abweichungen aufweisen.

⁴ Schweden, Großbritannien und Dänemark konsolidierten ihre Budgets, obwohl klar war, daß sie nicht von Beginn an an der dritten Stufe der Währungsunion teilnehmen würden. Dennoch aber unterlagen sie wie alle anderen Länder dem in den Maastrichter Verträgen vorgesehenen "Excessive Deficit Procedure".

⁵ Vergleiche dazu Alesina/Perotti (1995), Perotti (1996), Alesina/Perotti/Tavares (1998), Obstfeld (1997) und Inman (1996).

⁶ Die folgenden Ausführungen beziehen sich vorwiegend auf die Arbeit aus 1998, die gegenüber jener von 1995 eine Reihe von Änderungen enthält. Sie beziehen sich nicht nur

- auf die Definition von Erfolg und Mißerfolg, sondern versuchen auch der vorgetragenen Kritik an der Arbeit gerecht zu werden.
- ⁷ Wegen der Erfolgsdefinition können jedoch nur Konsolidierungen bis 1993 berücksichtigt werden, so daß eine Vielzahl von Konsolidierungsprozessen in den EU-Staaten außer Betracht bleiben. Kollintzas (1995) kritisiert zu Recht, daß in der Arbeit aus 1995 die Zahlen der größeren Konsolidierungen (7) und die Anzahl an Fällen, die ihre Schlußfolgerungen unterstützen (3 oder 4), für Verallgemeinerungen ziemlich klein sind.
- ⁸ Diese Thesen werden in der Arbeit von 1998 allerdings empirisch nicht belegt. Aus den vorgelegten Daten geht lediglich hervor, daß die Einnahmen insgesamt bei erfolgreichen Konsolidierungen weniger stark steigen als bei erfolglosen (Tabellen 1 und 2).
- ⁹ European Commission (1998) 105.
- ¹⁰ Vgl. dazu Eichengreen und Blinder in Alesina/Perotti/Tavares (1998) 256.
- ¹¹ Ausführlich dazu: Economic Council of the Labour Movement (1996) 6ff.
- ¹² Vergleiche dazu ausführlich: Chaloupek (1997) 7ff.
- ¹³ Siehe Eichengreen (1998) 256.
- ¹⁴ Diese Erklärung ist nach Ansicht der Autoren mit den Daten allerdings weniger konsistent.
- ¹⁵ Alesina/Perotti/Tavares (1998) 208, Tab. 5.
- ¹⁶ Krugman (1996) 406.
- ¹⁷ Europäische Kommission (1998) 100f.
- ¹⁸ Die Konsolidierungsbemühungen Deutschlands in den Jahren unmittelbar vor der Entscheidung über den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion fallen allerdings nicht unter die eingangs definierte "signifikante" Budgetkonsolidierung.
- ¹⁹ Siehe auch Konvergenzbericht des EWI (1998) 118.
- ²⁰ Um diesen Effekt auszuschalten, betrachten Alesina/Perotti das Primärdefizit. Eine Zeitreihe des konjunkturell bereinigten Primärsaldos stand zur Analyse nicht zur Verfügung.
- ²¹ Konvergenzbericht der Europäischen Kommission (März 1998) 107.
- ²² Die Deutsche Bundesbank hat die im Text des Konvergenzberichts 1998 des EWI zu einer übersichtlichen Tabelle in seinen Monatsberichten (April 1998) 32 zusammengefaßt.
- ²³ Öffentliche Rechtsträger, die über Gebühreneinnahmen mehr als fünfzig Prozent ihrer laufenden Ausgaben finanzieren, werden nach der Maastrichter VGR-Betrachtung dem privaten Sektor zugerechnet. Vor allem im kommunalen Bereich wurden eine Reihe von Ausgliederungen vorgenommen.
- ²⁴ Auf die Frage der langfristigen Dauerhaftigkeit ("Generational Accounting") wird hier nicht eingegangen.
- ²⁵ Z.B. Brandner et al. (1998), Konvergenzbericht der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts (1998) 109 ff, World Economic Outlook des IMF (1995).
- ²⁶ Nach Berechnungen des Konvergenzberichtes der Europäischen Kommission (1998) 110.
- ²⁷ Die OECD und der IMF verwenden dabei Produktionsfunktionen, die EU hingegen schätzt den potential output mit Hilfe des Hodrick-Prescott Filters. Kritisiert wird, daß in beiden Ansätzen die Elastizitäten der einzelnen budgetären Komponenten im Hinblick auf Veränderungen des Outputs konstant gehalten werden.
- ²⁸ Zu diesem Ergebnis gelangen auch Barendt et al. (1994).
- ²⁹ Vergleiche dazu ausführlich Katterl (1997).
- ³⁰ Hahn/Rüstler (1996).
- ³¹ Vergleiche dazu etwa Obstfeld (1997) 281 ff.

Literatur

- Alesina, Alberto; Ardagna, Silvia, Tales of Fiscal Adjustment, in: Economic Policy 27 (1998) 489-545.
- Alesina, Alberto; Perotti, Roberto, Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries, in: Economic Policy 21 (1995) 207 - 248.

- Alesina, Alberto; Perotti, Roberto; Tavares, José, The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1998) 197 – 266.
- Barell, R.; Morgan, J.; Sefton, J.; in't Veld, J., The Cyclical Adjustment of Budget Balances, (=National Institute of Economic and Social Research, Report Series No 8 1994).
- Brandner, Peter; Diebalek, Leopold; Schubert, Helene, Structural Budget Deficits and Sustainability of Fiscal Positions in the European Union (=Working Paper 26 der OeNB, Wien 1998).
- Brandner, Peter; Diebalek, Leopold; Schubert, Helene, Strukturelle Budgetdefizite in Österreich, in: Berichte und Studien der OeNB 3 (1997) 114 – 127.
- Cano, L.; Kanutin, A., Estimation of Structural Deficits in WEU-Countries (=unveröffentlichtes discussion paper der London School of Economics, London 1996).
- Chaloupek, Günther; Rossmann, Bruno; Streissler, Agnes; Wöss, Josef; Zuckerstätter, Sepp, Beschäftigungs- und Budgetpolitik: Erfahrungen in Irland, den Niederlanden, Dänemark – und was daraus zu lernen ist (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 66, Wien 1997).
- Deutsche Bundesbank, Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Kommission im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Frankfurt am Main, April 1998).
- Economic Council of the Labour Movement, Economic, Fiscal and Social Policy Approaches of Social Democratic Parties in Western Europe – The Danish Case (=unveröffentlichtes Manuskript, Kopenhagen 1996).
- Eichengreen, Berry; Wyplosz, Charles, The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, in: Economic Policy 26 (1998) 67 – 112.
- Europäische Kommission, Euro 1999, Bericht über den Konvergenzstand mit Empfehlung für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, 25. März 1998 (Brüssel 1998).
- Europäische Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1997, Konsolidierung und qualitative Verbesserung der öffentlichen Finanzen in der Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft 63, Kapitel 3 (Brüssel 1997).
- Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht (Frankfurt am Main, März 1998).
- European Commission, Directorate General II, Cyclical Adjustment of Budget Balances (Brüssel 1998).
- Giavazzi, Francesco; Pagano, Marco, Can Severe Fiscal Adjustments be Expansionary? (=National Bureau of Economic Research, Macroeconomic Annual, 1990).
- Hahn, F. R.; Rünstler, G., Potential-Output-Messung für Österreich, in: WIFO Monatsberichte 3 (1996) 223 – 234.
- Inman, Robert P., Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU (=Working Paper 5838, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. 1996).
- International Monetary Fund, World Economic Outlook (Washington D.C. 1995).
- Katterl, Alfred, Strukturelle Budgetdefizite in Österreich: Kommentar zu einem Papier von Brandner, Diebalek, Schubert vom 10. November 1997 (=unveröffentlichtes Manuskript, o.J.).
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU (=Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 1999).
- Obstfeld, Maurice, Europe's Gamble, in: Brookings Papers on Economic Activity 2 (1997) 214 – 317.
- Ochel, Wolfgang, Europäisierung der Fiskalpolitik in der Währungsunion, in: IFO Schnelldienst 17-18 (1998) 19 – 28.
- OECD, The Experience with Fiscal Consolidation in OECD Countries, in: Economic Outlook 59 (Paris 1996) 33 – 41.
- OECD, Economic Outlook 62 (Paris 1997).
- OECD, Public Financial Management and Fiscal Goals, Working Party No 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis (Paris 1998).

- Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 1998 bis 2002, Bundesministerium für Finanzen (Wien, 5. November 1998).
- Pasinetti, Luigi L., The Myth (or Folly) of the 3% Deficit/GDP Maastricht 'Parameter', in: Cambridge Journal of Economics 22 (1998) 103 – 116.
- Perotti, Roberto, Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters, in: The American Economic Review 5 (1996) 105 – 110.
- Prieue, Jan, Gefangen in der Schuldenfalle – Überlegungen zum fiskalpolitischen Handlungsspielraum in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI Mitteilungen 5 (1996) 307 – 315.
- Prieue, Jan, Staatliche Verschuldungspolitik und die Möglichkeiten expansiver Fiskalpolitik, in: Kommune 4 (1998) 45 – 54.
- Prieue, Jan, Verschuldungsregeln in der Europäischen Währungsunion – Kritische Analyse des geplanten europäischen "Stabilitäts- und Wachstumspakts", in: WSI Mitteilungen 6 (1997) 365 – 373.
- Tanzi, Vito; Zee, Howell H., Fiscal Policy and Long-Run Growth (=IMF Working Paper, Washington D.C., 1996).
- Url, Thomas, Die Kosten des Paktes für Stabilität und Wachstum, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 6 (1997) 257 – 267.

Theoretische Grundlagen der Globalisierungsdiskussion – Teil I

Peter Egger, Michael Pfaffermayr*)

1. Einleitung

Unter dem Schlagwort Globalisierung wird eine Reihe von unterschiedlichen Phänomenen – politische, soziologische, ökologische und ökonomische Trends – der Internationalisierung des Wirtschaftens diskutiert, deren exakte Bedeutung in den meisten Fällen unklar bleibt. Es werden einerseits Befürchtungen über negative Auswirkungen dieses Prozesses artikuliert und beklagt, andererseits aber auch neue Chancen zur Steigerung der ökonomischen Wohlfahrt gesehen. Die diffuse Begriffsbildung erschwert eine sachliche Diskussion und behindert eine klare, theoriebasierte Analyse der Wirkungsmechanismen. Die Formulierung von wirtschaftspolitischen Strategien kommt deshalb meist kaum über einige wenige Grundpositionen hinaus und setzt sich der Gefahr aus, sich auf Ad-hoc-Annahmen zu beziehen, welche zu theoretisch inkonsistenten Vorstellungen führen oder von empirisch unüberprüften (möglicherweise auch unüberprüfbaren) Ergebnissen ausgehen.

Ziel dieses Artikels ist es, zu einer Objektivierung der Diskussion beizutragen und die wesentlichen Ursachen und Merkmale des Globalisierungsprozesses darzustellen, um anschließend – von dieser Begriffsbildung ausgehend – einen Überblick der existierenden Literatur über die zu erwartenden Wohlfahrtseffekte zu geben.

Ganz allgemein läßt sich die Globalisierung des Wirtschaftens als ein Prozeß der Ausweitung des räumlichen Horizonts der Handlungsmöglichkeiten für Produzenten und Konsumenten verstehen. Letztlich scheint dieser Prozeß in einen Zustand zu münden, in dem sich Produzenten, aber auch Konsumenten in ihren Aktivitäten weltweit orientieren. Wesentliche Merkmale, die das Fortschreiten der Globalisierung maßgeblich bestimmen, sind – neben dem zunehmenden Außenhandel – die massive Ausweitung der Aktivitäten multinationaler Unternehmen und ihrer Direktinvestitionen sowie der starke Anstieg internationaler Transaktionen

von Portfoliokapital. Auch die zunehmenden Migrationsströme müssen als Teil dieses Prozesses gesehen werden.

Aufgrund der Intensivierung des Globalisierungsprozesses eröffnen sich für die Unternehmen und Konsumenten eines Landes neue Möglichkeiten, an der internationalen Arbeitsteilung teilzunehmen; Länder können und müssen sich in ihrer Spezialisierung neu ausrichten. Konsumenten können von der großen Produktvielfalt und – bei zunehmender Konkurrenz – von günstigeren Preisen profitieren. Anleger haben zunehmend die Möglichkeit, ihre Portfolios weltweit zu streuen.

Durch den Globalisierungsprozeß entsteht auf den Produkt- und Faktormärkten zunehmender Anpassungsdruck an sich rasch ändernde Strukturen. Es ist eine Beschleunigung des Strukturwandels mit erheblichen Anpassungskosten zu erwarten. Mit dem Entstehen und der Ausweitung der Aktivitäten multinationaler Unternehmen ist häufig auch eine Erhöhung der Marktkonzentration verbunden, die neue Ansätze einer international koordinierten Wettbewerbspolitik erfordert¹.

Generell bewirkt der Globalisierungsprozeß u. a. Änderungen in der Verfügbarkeit und Wirksamkeit herkömmlicher wirtschaftspolitischer Instrumentarien auf nationaler Ebene. Dies äußert sich darin, daß in einer globalen Wirtschaft die einzelnen Nationalstaaten und deren Institutionen als Wirtschaftsstandorte in einen Wettbewerb um Investitionen und Betriebsansiedlungen, also in eine Gefangenendilemma-Situation geraten. Diese kann für alle beteiligten Länder zu einer suboptimalen (d. h. wohlfahrtsmindernden) Politik der gleichzeitigen Senkung der Umwelt- und Sozialstandards, Steuersätze in der Unternehmensbesteuerung etc. führen. Nur durch eine länderübergreifende Wirtschaftspolitik supranationaler Organisationen, wie die der EU oder der WTO, welche die früher nationalstaatlich geregelten Agenden übernehmen bzw. die Kooperation der Nationalstaaten herbeiführen, kann dieser wohlfahrtsmindernde Wettbewerb der Standorte überwunden werden.

Der Globalisierungsprozeß ist kein neues Phänomen, soweit er die Intensivierung des Außenhandels (und die damit verbundene Arbeitsteilung) betrifft. Diese vollzieht sich seit Jahrzehnten und geht u. a. mit den Liberalisierungsbemühungen (d. h. dem Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse) im Rahmen des GATT und im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit den Integrationsbestrebungen des Binnenmarktprogramms einher. Seit dem Zweiten Weltkrieg vollzieht sich weltweit eine stetige Ausweitung des Handelsvolumens, sowohl was den Nord-Süd-Handel² als auch was den industriellen Handel zwischen Ländern gleichen Entwicklungsniveaus und ähnlicher Ressourcenausstattung betrifft. Die Globalisierungsdiskussion hat sich in den letzten Jahren intensiviert, weil in den achtziger Jahren neue Dimensionen hinzugekommen sind, welche die Globalisierung beschleunigen und ihr neue Qualität verleihen. Als wesentlicher Impuls muß das sprunghafte Ansteigen der internationalen Kapitalströme – sowohl Finanzkapital als auch Direktinvestitionen – gewertet werden. Insgesamt konstatiert die OECD: „... current global

expansion ... involves far more firms, far more home and host countries, all sectors of the economy and all aspects of day to day life. Globalisation is driven by a complex amalgam of firm strategies and behaviour, technological developments, falling prices in communication and transports, macroeconomic factors such as interest and exchange rate differentials, and government policies to liberalize and open to competition large sectors of the economy which were previously protected."³ Das Industry Committee der OECD sieht in der Globalisierung ein Phänomen, das hauptsächlich durch die Internationalisierung der Unternehmensaktivitäten entsteht: "... globalisation is essentially a firm-driven phenomenon"⁴.

Nunnenkamp-Grundlach-Agarwal (1994) argumentieren in ihrer Definition des Globalisierungsprozesses ähnlich, beschränken sich aber in ihrer Analyse auf rein ökonomische Aspekte: „In a purely economic sense, globalisation means the increasing interdependence of markets and production in different countries through trade in goods and services, cross border flows of capital and exchanges of technology“. Härtel et al. (1996) schließen sich dieser Definition weitgehend an und sehen „das Zusammenwachsen von Produktmärkten über nationale Grenzen hinweg“ und die „stärkere Unternehmensverflechtung mit dem Ausland“ in verschiedenen Formen (multinationale Unternehmen, *Joint Ventures*, Lizenzierung, strategische Allianzen) als konstituierende Merkmale des Globalisierungsprozesses. Sie verstehen die Globalisierung als quantitativen Schub in der internationalen Wirtschaftsverflechtung, aber auch – wie die OECD – als eine neue Qualität der weltweiten Aktivitäten der Unternehmen in Form in internationalen Netzwerken spezialisierter Produktionsstätten. Als wesentliche Ursachen des Globalisierungsschubs fassen sie das Zusammentreffen folgender Entwicklungen auf:

- (i) weltweite Liberalisierung von Güter- und Kapitalmärkten sowie der politischen Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen;
- (ii) sprunghafte Leistungssteigerungen bei Transport- und Kommunikationssystemen;
- (iii) steigende F&E-Aufwendungen bei kürzeren Produktzyklen;
- (iv) neue sektorübergreifende Technologien;
- (v) neue Wettbewerber aus dem asiatischen Raum (*successful catching-up*);
- (vi) Öffnung europäischer und asiatischer Reformländer.

Dem könnte – Nunnenkamp-Grundlach-Agarwal (1994) folgend – das Entstehen von regionalen Handelsblöcken (EU-Binnenmarkt, NAFTA, Integrationsbemühungen in Ostasien und Lateinamerika) hinzugefügt werden.

Zusammengefaßt scheinen drei Aspekte konstituierendes Element des Globalisierungsprozesses zu sein, die als exogene Bestimmungsfaktoren in die ökonomische Analyse der Auswirkungen der Globalisierung eingehen müssen: Erstens kommt es durch den Abbau von Handelsbarrieren und durch die Verfügbarkeit von neuen Transport- und Kommunikationstechnologien zu einer *Senkung der Transportkosten „im weiteren Sinn“*

bzw. zu einer *Senkung der Transaktionskosten* im Außenhandel und auf den Finanzkapitalmärkten. Dies bewirkt auf den Produktmärkten, daß Unternehmen zunehmend weltweit Handel treiben, und ruft gemeinsam mit dem Entstehen von Handelsblöcken eine stärkere Integration der großen regionalen Märkte (gemeinsamer Binnenmarkt, Zollunionen, Freihandelszonen) hervor. Die starke Zunahme der Mobilität des Finanzkapitals hat zu weltweit integrierten Finanzkapitalmärkten geführt. Die zunehmende Mobilität des Realkapitals in Form von Direktinvestitionen äußert sich in der Ausweitung der Aktivitäten multinationaler Unternehmen und in anderen Formen der Internationalisierung (internationale *Joint Ventures*, internationale strategische Allianzen). Dabei könnte sich eine Spezialisierung innerhalb der Unternehmensorganisationen nach dem Muster der Außenhandelsspezialisierung abzeichnen. Als zweiter wichtiger Aspekt des Globalisierungsprozesses ist die *Internationalisierung der unternehmerischen Tätigkeiten*, abgesehen von Exporten, zu sehen. Damit verbunden, aber konzeptuell zu trennen, ist ein drittes wichtiges Element der *beschleunigte Austausch von Know-how und Technologie*. Hier sind unter anderem neue Kommunikationstechnologien zu nennen, welche die räumliche Trennung verschiedener Unternehmensfunktionen unterstützen.

Wesentliche Folgen der Globalisierung des Wirtschaftens sind neue Wettbewerbsbedingungen innerhalb geographisch erweiterter Güter- und Faktormärkte. Diese werden in den folgenden Abschnitten eingehend dargestellt. Außerdem sind eine massive Beschleunigung des Strukturwandels durch die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung und – damit im Zusammenhang stehend – eine Verstärkung des Drucks zur internationalen Angleichung der (produktivitätsbereinigten) Faktorpreise zu erwarten. Mit den zunehmenden Möglichkeiten der Unternehmen, den Standort ihrer Produktionsstätten weltweit nach ökonomischen Kriterien auswählen zu können, ist ein Wettbewerb zwischen nationalen Standorten bzw. nationalen Institutionen entstanden.

Der folgende Beitrag versucht, einen Überblick über die theoretischen Grundlagen der Globalisierungsdiskussion in der Außenhandels- und Wachstumstheorie zu geben. Dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, sondern es werden die – nach Meinung der Autoren – wichtigsten Modellansätze diskutiert. Aufgrund des Umfangs des Materials erscheint der Beitrag in zwei Teilen. Teil I referiert die theoretischen Ansätze der statischen Außenhandelstheorie, während sich Teil II, der im nächsten Heft erscheinen wird, mit den wachstumstheoretischen Implikationen befaßt.

2. Globalisierung aus der Sicht der statischen Außenhandelstheorie

2.1 Globalisierung und traditionelle Außenhandelstheorie

Das Paradigma der traditionellen statischen Außenhandelstheorie geht von atomistischen Märkten mit vollständiger Konkurrenz aus. Die statische Sichtweise ist auf die Analyse langfristiger Gleichgewichtszustände ausgerichtet. Deshalb können mit diesen Ansätzen nur die langfristigen strukturellen Auswirkungen der zunehmenden Globalisierung diskutiert werden, nicht aber die vorgelagerten Anpassungsprozesse. Wie oben argumentiert, muß die Senkung der Transportkosten i.w.S. (wie etwa der Abbau von Handelshemmnissen) als wesentliches Phänomen des Globalisierungsprozesses aufgefaßt werden. Nach den gängigen Argumentationsmustern der statischen Außenhandelstheorie (kompetitive Produkt- und Faktormärkte, keine Faktormobilität zwischen den Handelspartnern, konstante oder fallende Skalenerträge, homothetische Präferenzen – d.h. Einkommenselastizität von 1 für alle Güter, keine Faktorintensitätsumkehrung) führt dies zu vermehrtem Außenhandel und zu stärkerer Spezialisierung der Handelspartner. Der wesentliche Unterschied zu den Auswirkungen von Zöllen liegt in dem Umstand, daß bei Vorliegen von Transportkosten i.e.S. keine Zolleinnahmen anfallen. In beiden Fällen kommt es jedoch zu einer Beeinflussung der relativen Preise, wodurch sich Parallelen für die Analyse beider Phänomene ergeben.

Die traditionelle reale Außenhandelsheorie kann nur Handelsbeziehungen zwischen Handelspartnern mit ungleicher Faktorausstattung oder ungleicher Arbeitsproduktivität („Nord-Süd-Handel“), nicht aber Handelsbeziehungen zwischen Ländern mit ähnlicher Ressourcenausstattung und gleichem Entwicklungsniveau erklären. Für ein kleines Land, das seine *Terms of Trade* nicht beeinflussen kann, konstatieren Krugman-Obstfeld (1996) und Markusen et al. (1995) für den Fall, daß dieses Land im Rahmen einer Handelsliberalisierung seine ad-valorem-Zölle auf Importprodukte senkt bzw. die Handelspartner die Importzölle auf Exportgüter des kleinen Landes senken, folgende Effekte⁵:

- (i) Es kommt zu stärkerer Spezialisierung auf jene Produkte, bei denen ein komparativer Vorteil besteht.
- (ii) Das Handelsvolumen weitet sich aus.
- (iii) Die Wohlfahrt beider Handelspartner steigt potentiell, weil sich die relativen Preise, welche die Konsumenten bezahlen, und jene, welche die Produzenten (ohne Zoll- oder Transportkosten) erzielen, annähern (*gains from trade*).
- (iv) Die Wohlfahrtsgewinne sind jedoch nicht gleich verteilt. Beruhen die komparativen Vorteile auf Ausstattungsunterschieden (Heckscher-Ohlin-Theorem), dann steigt das Realeinkommen jener Produktionsfaktoren, mit denen ein Land reichlich ausgestattet ist und welche intensiv in der Exportproduktion beschäftigt sind. Jenes der knappen

Produktionsfaktoren, die in der Produktion der Importgüter intensiv verwendet werden, sinkt hingegen (Stolper-Samuelson-Theorem). Es gibt also in dieser statischen Sicht Globalisierungsgewinner und -verlierer, wobei die Globalisierungsverlierer in den entwickelten Staaten in der Gruppe der wenig ausgebildeten Beschäftigten gesehen werden.⁶ Investoren und besser ausgebildete Beschäftigte werden zu den Globalisierungsgewinnern gerechnet. Insgesamt ist es aber möglich, daß die Globalisierungsverlierer von den Gewinnern durch eine geeignete Umverteilungspolitik kompensiert werden, so daß sich (zumindest theoretisch) durch Intensivierung des Außenhandels die Situation (Wohlfahrt) aller verbessern könnte.

- (v) Aus (iv) ergibt sich auch die Tendenz,⁷ daß sich die Faktorpreise an jene der Handelspartner angleichen. Die Konvergenz der Faktorpreise ist aber insofern relativ, als unter realistischen Annahmen (Infrastruktur, *Knowledge*) weiterhin ein Nord-Süd-Gefälle der Entlohnung der Arbeit aller *Skill*-Kategorien bestehen bleibt. Relative Konvergenz heißt, daß sich die Entlohnung der knappen Produktionsfaktoren relativ zu den reichlich vorhandenen tendenziell verringert. Im „Nord-Süd-Handel“ bedeutet das, daß sich im „Norden“ die Lohndifferentiale zwischen gut ausgebildeten und wenig ausgebildeten Beschäftigten erhöhen, während sie im Süden sinken. Häufig wird argumentiert⁸, daß sich der Strukturwandel in Europa aufgrund der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarktes und der Lohnbildung mit geringerer Reallohnflexibilität kurzfristig in höherer Arbeitslosigkeit von weniger qualifizierten Arbeitnehmern niederschlägt. Aufgrund der Mobilität von Finanz- und Realkapital ist hingegen eine absolute Angleichung der Zinssätze (Grenzerträge) zu erwarten. Die Konvergenz der Faktorpreise bedeutet aber nicht, daß es zu einer Angleichung des Pro-Kopf-Einkommens kommt. Dies würde nur eintreten, wenn auch die Faktorproportionen (*Skill*-Struktur der Beschäftigten, Kapitalstock) übereinstimmen⁹.
- (vi) Durch den Rückgang der Zollerlöse (quantitativ sind diese allerdings meist gering) verringert sich die Möglichkeit, die Verlierer der Liberalisierung des Außenhandelsregimes zu kompensieren.

Diese Argumentation bezieht sich im wesentlichen auf die Heckscher-Ohlin-Theorie, die davon ausgeht, daß die Produktionsfaktoren international immobil, jedoch innerhalb der Sektoren eines Landes vollständig mobil sind. Weiters wird vorausgesetzt, daß Produktivitätsunterschiede allein durch unterschiedliche Ausstattungen mit immobilien Produktionsfaktoren zustandekommen oder – anders ausgedrückt –, daß die Produktionstechnologie bzw. das Produktions-Know-how weltweit verfügbar ist. Es ist daher einleuchtend, daß ein Zwei-Faktoren-Modell mit Arbeit und Kapital zur Analyse der Spezialisierungsmuster und der Handelsströme nicht ausreicht und auch empirisch nicht erfolgreich war¹⁰. Sinnvoll läßt sich die Heckscher-Ohlin-Theorie nur dann anwenden, wenn ausreichend zwischen verschiedenen Produktionsfaktoren differenziert wird

(z. B. Arbeit in mehreren Skillkategorien, Sachkapital, Rohstoffe, Land und F&E¹¹) oder aber Produktivitätsunterschiede zugelassen werden, die nicht durch Faktorausstattungsunterschiede erklärt werden. Im letzteren Fall führt ein Abbau von Handelshemmnissen zu einem Ausgleich der Lohnstückkosten, nicht aber der Reallöhne, weil die produktivere Volkswirtschaft bei gegebenem Weltmarktpreis aufgrund der höheren Arbeitsproduktivität höhere Löhne erzielen kann¹².

Zur Angleichung der Faktorpreise dürfen die Faktorausstattungen nicht zu verschieden sein. Ist das der Fall, so verschwindet zumindest in einem der beiden betrachteten Länder die Produktion eines Gutes gänzlich, und es kommt zur vollständigen Spezialisierung. Da in diesem Fall der Zusammenhang zwischen den Lohnsätzen im Inland und im Ausland über den Weltmarktpreis nicht existiert, bleibt auch der Druck zur Angleichung der Faktorpreise aus. Eine weitere Voraussetzung des Faktorpreisausgleichstheorems liegt im Ausschluß von Faktorintensitätsumkehrungen. Darunter ist die Annahme zu verstehen, daß das *Ranking* der Faktorintensitäten (z. B. erforderlicher Arbeitsinput je Outputeinheit) im Zuge der Anpassung der Handels- und Produktionsstruktur an geänderte Faktorpreise erhalten bleibt.

Das Heckscher-Ohlin-Modell ist das am meisten angewandte Modell der traditionellen Außenhandelstheorie. Aufgrund seiner restriktiven Annahmen und seines statischen Charakters ist dieser Modellrahmen vor allem zur langfristigen Strukturanalyse geeignet. Ungleichgewichtsphänomene wie persistente Arbeitslosigkeit bzw. kurzfristige Ungleichgewichte in Folge von Anpassungsprozessen finden kaum Berücksichtigung. Um das Problem persistenter Arbeitslosigkeit zu integrieren, werden häufig rigide Löhne unterstellt¹³.

Sind einige der Produktionsfaktoren immobil bzw. sektorspezifisch (Humankapital oder Sachkapital), und ist Arbeit zwischen den Sektoren mobil, dann ergibt sich das Ricardo-Viner-Modell als kurzfristige Variante des Heckscher-Ohlin-Modells. In diesem Modell ist eine Angleichung der Faktorpreise ausgeschlossen (aufgrund der Tatsache, daß es mehr Produktionsfaktoren als Güter gibt). Im Zuge der Handelsliberalisierung gewinnen die reichlich vorhandenen sektorspezifischen Faktoren eines Landes, während die knappen sektorspezifischen Faktoren verlieren. Die Wirkung auf den Reallohnsatz hingegen bleibt unbestimmt und hängt unter anderem auch von den Präferenzen der arbeitenden Bevölkerung ab. Insgesamt ergibt sich auch im Ricardo-Viner-Modell potentiell eine Wohlfahrtserhöhung durch die Liberalisierung des Außenhandels. Wohlfahrtsgewinne kommen wie im Heckscher-Ohlin-Modell jedoch nur dann zustande, wenn die Verlierer kompensiert werden und die Handelsliberalisierung mit einer entsprechenden Umverteilung der Wohlfahrtsgewinne begleitet wird.

Im Rahmen des ökonomischen Prozesses der Globalisierung und der ökonomischen Integration kommt der Zollpolitik bzw. dem Zusammenschluß von Ländern zu Freihandelszonen oder Zollunionen eine besonde-

re Bedeutung zu. Die Gründung des GATT (1947) und der WTO (1995) sind eindrucksvolle Zeugnisse dafür. In wirtschaftspolitischer Hinsicht muß deutlich zwischen Freihandelszone (z.B. EFTA, LAFTA, NAFTA) und Zollunion (z. B. EU, MERCOSUR) unterschieden werden: Erstere erlaubt im Unterschied zur Zollunion nicht nur individuelle Außenzölle der Mitgliedsländer (deshalb muß das Problem der möglichen Handelsumlenkung auch durch Ursprungslandbestimmungen ausgeräumt werden), sondern auch die unilaterale Mitgliedschaft in mehreren Freihandelszonen.

Obwohl also erhebliche wirtschaftspolitische Differenzen zwischen diesen beiden wichtigsten Formen der außenhandelswirksamen Integration bestehen, werden in der ökonomischen Theorie vornehmlich die Auswirkungen der Gründung von Zollunionen sowohl auf die Mitgliedsländer als auch auf die gesamte Welt analysiert. Im Zentrum des Interesses stehen deshalb Wohlfahrtswirkungen von sogenannten präferentiellen (diskriminierenden) Handelsabkommen auf die beteiligten Länder bzw. die Welt insgesamt. Die Diskussion von Wohlfahrtswirkungen aufgrund eines Zusammenschlusses zu Zollunionen ist wesentlich von der Frage des Modelldesigns abhängig. In vielen Fällen dienen drei Länder (das „Inland“, ein „Partnerland“, mit dem die Zollunion errichtet wird, und der „Rest der Welt“) und zwei Produktionsgüter als Modellgrundlage. Für partialanalytische Untersuchungen wird nur ein Gut betrachtet. Die theoretische Literatur zur Untersuchung der ökonomischen Auswirkungen von (diskriminierenden) Zollmechanismen nahm ihren Ursprung bei Viner (1950). Frühe Arbeiten gingen im wesentlichen von den Standardannahmen der klassischen Außenhandels Theorie aus. Es ging vornehmlich darum, das relative Gewicht zweier gegenläufiger Effekte zu bestimmen: *trade creation* und *trade diversion*. Aus der Sicht des an der Zollunion teilnehmenden „Inlandes“ bezeichnet *trade creation* einen positiven Handelseffekt. Durch den Zollabbau werden die Güter des Partnerlandes in der Zollunion im Verhältnis zur Inlandsproduktion günstiger, dadurch steigt der Handel (innerhalb der Zollunion). Eine Zollsenkung entspricht damit weitgehend einer Senkung der Transportkosten, nur fallen durch Zollsenkungen zusätzlich Zolleinnahmen weg. Zudem werden Transportkosten üblicherweise unilateral modelliert. Der *trade diversion*-Effekt weist darauf hin, daß eine Zollsenkung innerhalb der Zollunion bei einem gemeinsamen Außenhandelszollregime dazu führen kann, daß die relativen Preisverhältnisse zwischen Handelspartnern innerhalb der Zollunion und solchen außerhalb durch die Zölle verzerrt werden. Dadurch sind für das „Inland“ nach Gründung der Zollunion u. U. Produkte von Handelspartnern innerhalb der Zollunion billiger als solche von Nicht-Mitgliedern, obwohl dies nicht den relativen Produktionskosten (und damit dem Außenhandelsmuster vor der Gründung der Zollunion) entspricht. Ein derartiger „Umlenkungseffekt“ wird als negativer Wohlfahrtseffekt verbucht.

Folgende Einflußgrößen konnten identifiziert werden, welche der Gründung einer Zollunion eher einen wohlfahrtssteigernden Charakter geben:¹⁴

- (i) höhere Zollsätze vor der Gründung der Zollunion;
- (ii) niedriger gemeinsamer Außenzoll nach Gründung der Zollunion;
- (iii) geringe Importe (seitens der Unionsmitglieder) vor Gründung der Zollunion;
- (iv) ähnliche *Terms of Trade* zwischen den beteiligten Ländern;
- (v) eine große Anzahl (großes Gewicht) der Mitglieder der Zollunion;
- (vi) hohe Preiselastizität der Nachfrage in den Mitgliedsländern (große Bedeutung des Konsumeffektes);
- (vii) stark heterogene Präferenzen, Einkommensniveaus und Einkommensverteilung zwischen den Individuen in den betrachteten Ländern;
- (viii) sehr ähnliche (überlappende) Güterbündel in der Produktion der potentiellen Mitgliedsländer.

Der Modellrahmen mit lediglich zwei Gütern wurde in der späteren Diskussion als unzureichend betrachtet, und 3x3-Modelle wurden als kleinster vertretbarer Modellrahmen zur Analyse von Wohlfahrtseffekten in der Zoll- und Integrationstheorie eingeführt. Der wesentliche Grund dafür lag in der Tatsache, daß z.B. *Feedback*-Effekte (d.h. intersektoral rückwirkende Effekte) in partialanalytischen Modellen überhaupt nicht und in 3x2-Modellen nicht vollständig abgebildet werden konnten¹⁵.

2.2 Kapitalmobilität in der statischen Außenhandelstheorie

In einer Welt perfekter Produkt- und Faktormärkte wird sich ein Unternehmen dann für Auslandsproduktion und für horizontale Direktinvestitionen, welche die Produktion in andere Länder verlagern, entscheiden, wenn die Auslandsproduktion mit geringeren Stückkosten der Marktbedienung oder der Produktion im Vergleich zu Exporten verbunden ist. Dieser Ansatz¹⁶ ist deshalb als Theorie des optimalen Produktionsstandortes zu interpretieren. Standortvorteile des Auslands gegenüber dem Inland determinieren die Wahl des Produktionsstandortes eines Unternehmens für seine (Export-)Produktion. Diese umfassen neben den direkten Produktionskosten (Faktorpreise und Faktorproduktivität) auch Handelschranken, Transportkosten und Subventionen. Sie implizieren ein substitutives Verhältnis zwischen Direktinvestitionen und Exporttätigkeit. Bei gegebenem Output werden die im allgemeinen fixen „*Set-up-Kosten*“ (Investitionskosten) für die Errichtung eines Tochterunternehmens im Ausland bei niedrigeren Grenzkosten der Auslandsproduktion den höheren Grenzkosten der Marktbedienung durch Exporte gegenübergestellt. Die Produktionsverlagerung erfolgt also in Länder mit großem Absatzmarkt und niedrigeren Stückkosten im Vergleich zu jenen des Herkunftslandes der Direktinvestitionen. Die Beschäftigungsgewinne im Zielland entsprechen aus partialanalytischer Sicht exakt dem Verlust an Beschäftigung im Herkunftsland, daher gewinnt das Gastland und verliert das Herkunftsland an Wohlfahrt, zumindest was die Beschäftigungsmöglichkeiten betrifft. Damit wird aber nur jener Bereich von Direktinvestitionen auf Unter-

nehmensebene abgebildet, der ausschließlich auf Kostenerwägungen basiert. In Pfaffermayr (1996, 1997A) wird argumentiert, daß sich dieses Substitutionsverhältnis verringert, wenn die Direktinvestitionen von multinationalen Unternehmen durchgeführt werden, welche unter „*multiplant economies of scale*“ operieren, die auf firmenspezifische Wettbewerbsvorteile (firmenspezifische *assets*) zurückzuführen sind. In diesem Fall erhöht die Standortverlagerung in Niedriglohnländer die Erträge aus den Investitionen in „firmenspezifische *assets*“, die z. B. die Kosten konzernweit am Inlands- und am Auslandsstandort senken. Es lohnt sich dann, aufgrund der gewonnenen Wettbewerbsfähigkeit auch die Produktion für den Inlandsmarkt zu erhöhen. Dieser Argumentation wird in den nächsten Abschnitten noch detaillierter nachgegangen.

Weiters ist zu beachten, daß das Substitutionsargument nur auf horizontale Direktinvestitionen zutrifft. Bei vertikalen Direktinvestitionen, d. h. bei Investitionen in nachgelagerte Bereiche (Endfertigung, Service, Handel) werden Intra-Unternehmensexporte generiert. Es besteht Komplementarität zur Inlandsproduktion, weil eine Ausweitung des Absatzes am Auslandsmarkt den Export von Zwischenprodukten und damit die Inlandsproduktion erhöht.

Werden Kapitalströme exogen modelliert¹⁷, so führt die Analyse in der traditionellen Heckscher-Ohlin-Außenhandelstheorie¹⁸, die Rückwirkungen von Kapitalmobilität auf alle Märkte berücksichtigt, unter konstanten *Terms of Trade* (d. h. für eine kleine, offene Volkswirtschaft) zu folgendem Ergebnis: In einem diversifizierten Handelsgleichgewicht nehmen aufgrund des Rybczynsky-Effektes die Exporte eines kapitalreichen Landes ab, wenn es Kapital via Direktinvestitionen exportiert. Wohlfahrtsgewinne für das Herkunftsland entstehen nur dann, wenn die Grenzerträge des Kapitals am Auslandsstandort höher als im Inland sind. Durch die Kapitalmobilität steigen im kapitalexportierenden Land die Faktoreinkommen der Investoren, während die Arbeitseinkommen sinken. Insgesamt, d. h. bei Kompensation der Verlierer, führt Faktormobilität im friktionsfreien Handelsmodell ebenso wie Handelstätigkeit zu Wohlfahrtsgewinnen.¹⁹ Außerdem entsteht ebenso wie beim Güterhandel eine Tendenz zur Angleichung der Faktorpreise.

In traditionellen Außenhandelsmodellen sind Direktinvestitionen und Finanzkapital analytisch nicht unterscheidbar, weil von beiden angenommen wird, daß sie letztlich den für die Produktion zur Verfügung stehenden Kapitalstock erhöhen. Zur Abschätzung der Globalisierungswirkungen aus Sicht der traditionellen Theorie ist es wichtig, zusätzlich die Auswirkungen auf die immobilen Faktoren – Arbeit in verschiedenen *Skill*-Stufen – zu betrachten. Wood (1994) argumentiert, daß sich die Aussagen des obigen Abschnittes bezüglich der Entwicklung der Lohndifferentiale nicht gravierend ändern (und belegt dies auch empirisch), wenn Kapital weltweit mobil ist und sich die Grenzerträge des Kapitals angleichen.

Bei Endogenisierung der Direktinvestitionen in Abhängigkeit von unterschiedlichen Grenzerträgen im Inland und im Ausland – z. B. aufgrund von

Handelsschranken – entstehen große konzeptuelle Probleme. Im Fall unvollständiger Spezialisierung genügt in der friktionsfreien Welt der traditionellen Außenhandelstheorie ohne Handelshemmnisse Außenhandel allein zur Herstellung des Faktorpreisausgleichs²⁰, es besteht keine Notwendigkeit für Direktinvestitionen. Die Existenz von Handelshemmnissen ist hingegen bei Zulassung von Direktinvestitionen nur mit vollständiger Spezialisierung kompatibel. Ohne zusätzliche Annahmen über Transport- und Anpassungskosten können Direktinvestitionen als Kapitalstrom vom „Inland“ an das „Ausland“ daher nicht in das traditionelle Heckscher-Ohlin-Modell integriert werden.

Auf die vollständige Spezialisierung als Ergebnis der Faktormobilität weisen auch Purvis (1972) und Markusen (1983) hin. Die Arbeiten dieser Autoren illustrieren, daß Faktormobilität auch dann mit vollständiger Spezialisierung verbunden ist, wenn der Außenhandel nicht auf Faktorausstattungsunterschieden, sondern auf Produktivitätsunterschieden beruht und daher im Handelsgleichgewicht die Faktorpreise nicht ausgeglichen sind. Da die Faktormobilität in diesen Modellen durch die Änderung der Faktorproportionen eine zusätzliche Basis für den Außenhandel schafft, verhalten sich hier Kapitalmobilität und Handelsströme komplementär²¹. Die Faktormobilität schafft eine zusätzliche ressourcenbezogene Grundlage des Außenhandels und daher Spezialisierungsmöglichkeiten, so daß im Vergleich zu einer Situation ohne mobile Produktionsfaktoren insgesamt Wohlfahrtsgewinne entstehen. Gewinner sind jene Produktionsfaktoren, die in der Importindustrie intensiv Verwendung finden. Jene Produktionsfaktoren, die in der Exportindustrie intensiv beschäftigt sind, in der ein Produktivitätsvorteil besteht, verlieren hingegen. (Ist z. B. die Exportindustrie im betrachteten Land arbeitsintensiv und produktiver als im Ausland, dann wird Kapital exportiert werden oder Einwanderung von Arbeit stattfinden. Aufgrund der sich ändernden Faktorproportionen werden die Exporte in diesem Sektor zunehmen, und der relative Lohnsatz wird steigen.)

Manche Autoren sehen das Ricardo-Viner-Modell für die Analyse von Direktinvestitionsströmen als plausibler an²². Wesentliches Argument ist, daß Direktinvestitionen nicht als Kapitalstrom begriffen werden dürfen, sondern als ein Transfer eines Bündels von Leistungen gesehen werden müssen, das neben Realkapital auch Know-how, Erfahrung, Reputation usw. beinhaltet. Nach dieser Argumentation ist es viel wahrscheinlicher, daß Realkapital samt den damit verbundenen anderen Inputs international im selben Sektor eingesetzt wird, als innerhalb eines Landes in verschiedenen Sektoren. Deshalb bietet das Ricardo-Viner-Modell den geeigneteren Analyserahmen an. Unter den üblichen Annahmen kommt es durch die internationale Mobilität von Realkapital eines Sektors zu einer Annäherung der Faktorpreise (insbesondere der Lohnsätze). Da der Güterhandel im allgemeinen keinen Faktorpreisausgleich herbeiführt (das Heckscher-Ohlin-Modell stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar), gibt es aus der Kapitalmobilität noch zusätzliches Potential für Wohlfahrtsgewinne.

Insgesamt zeigen sich beträchtliche Schwierigkeiten der traditionellen Außenhandelstheorie, internationale Kapitalmobilität in das Heckscher-Ohlin-Modell zu integrieren. Zum einen mangelt es an der Integration einer plausiblen Investitionstheorie und damit an einem dynamischen Modellrahmen. Zum anderen kann das Phänomen der Direktinvestitionen nur unbefriedigend abgebildet werden, weil diese als spezielle Form von Kapitalbewegungen die Berücksichtigung von Technologietransfer, firmenspezifischen Vorteilen, Firmenintegration über die Landesgrenzen hinweg und Arbeitsteilung innerhalb von multinationalen Unternehmen als wesentliche Elemente beinhalten, die von der *Mainstream*-Außenhandelstheorie unberücksichtigt bleiben.

3. Moderne Außenhandelstheorie, multinationale Unternehmen und Wirtschaftsgeografie

3.1 Moderne Außenhandelstheorie

Die traditionelle Außenhandelstheorie kann viele empirische Phänomene der zunehmenden Globalisierung nicht abbilden und greift deshalb in ihren Schlußfolgerungen zu kurz. Erstens steht die beobachtete Länder- und Industriestruktur der Handels- und Kapitalströme dazu im Widerspruch. Ein Großteil der Handels- und der Kapitalströme findet zwischen Ländern ähnlichen Entwicklungsniveaus und ähnlicher Ressourcenausstattung statt („Nord-Nord-Handel“). Zweitens bleibt die Existenz von multinationalen Unternehmen unerklärt, d. h. Direktinvestitionen können von Portfolioinvestitionen analytisch nicht unterschieden werden. Wesentliche Phänomene und „*stylized facts*“ des Globalisierungsprozesses bleiben deshalb ungeklärt oder werden inkorrekt interpretiert.

In der neueren, statischen Außenhandelstheorie wird davon ausgegangen, daß die modernen Industriesektoren skillintensive, differenzierte Produkte (Produktvielfalt und/oder Qualität) unter steigenden Skalenerträgen erzeugen (die z. B. aus den Investitionskosten für die Produktentwicklung resultieren), während in traditionellen Bereichen unter konstanten Skalenerträgen produziert wird und keine Größenvorteile ausgenutzt werden können. Diese Erweiterung ändert die Aussagen der traditionellen Theorie fundamental, es kann auch intra-industrieller Güterhandel zwischen Ländern mit ähnlicher Ressourcenausstattung erklärt werden. Die Ursache des intra-industriellen Handels liegt nicht in Spezialisierungsgewinnen, sondern im Wunsch der Konsumenten nach Produktvielfalt und in der Notwendigkeit, die Produktion einzelner Produktvarianten aufgrund von Skalenvorteilen an einem Standort zu konzentrieren²³. Die Handelsgewinne liegen daher nicht nur in den Vorteilen der Spezialisierung, sondern auch in der Ausnutzung von Größenvorteilen sowie in der größeren Produktvielfalt für die Konsumenten. Demgemäß muß es nicht notwendigerweise Gewinner und Verlierer durch die zunehmende Intensivierung des Handels im Rahmen des Globalisierungsprozesses geben, wie dies

bei stärkerer Spezialisierung der Fall ist. Ist die Ressourcenausstattung der Länder nicht zu verschieden (d. h. Spezialisierungsmöglichkeiten und daher der inter-industrielle Handel sind nicht sehr bedeutend), wird die Produktvielfalt von den Konsumenten als wichtig eingeschätzt (geringe Substitutionselastizität zwischen den Produktvarianten), und gibt es bedeutende Skaleneffekte, dann profitieren alle Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) von der Intensivierung des (intra-industriellen) Außenhandels²⁴.

Eine wesentlich pessimistischere Sichtweise über die Wohlfahrtswirkungen der Globalisierung ergibt sich, wenn der Außenhandel auf externen Skalenerträgen beruht²⁵. Externe Skalenerträge liegen vor, wenn die einzelnen Unternehmen selbst keine Größenvorteile besitzen, die Industriebranche, der sie angehören, aber schon. Für die Kostenstruktur und die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens ist es in diesem Fall von entscheidender Bedeutung, sich an einem Standort anzusiedeln, an dem Unternehmen mit ähnlicher Tätigkeit produzieren. Vorteile aus der Clusterung können z. B. aus intensiverem Know-how-Austausch, einem größeren Pool von gut ausgebildeten Mitarbeitern, aus besserer Infrastruktur usw. resultieren. Konsequenz dieser Größenvorteile auf Industrieebene sind sich selbstverstärkende Entwicklungen, *Lock-in*-Phänomene und Pfadabhängigkeiten, die es für ausländische Konkurrenten trotz niedrigerer Stückkosten schwer machen, in kleinem Umfang in den Markt einzutreten. Die Spezialisierungsmuster sind bei Vorliegen externer Skalenerträge nicht mehr ausschließlich auf komparative Kostenvorteile zurückzuführen. Zunehmende Integration der Weltmärkte im Rahmen der Globalisierung muß daher nicht notwendigerweise zu einer Neuausrichtung der Spezialisierung führen, sondern kann bei hinreichend starken externen Größenvorteilen die bestehende Spezialisierung zwischen Nord und Süd und damit die Ungleichheit verstärken. In dieser Sicht wären die Industrieländer zu den Globalisierungsgewinnern zu zählen, während *Catching-up*-Länder verlieren. Empirisch ist die Existenz externer Skalenerträge extrem schwierig nachzuweisen,²⁶ so daß industriepolitische Maßnahmen zur Unterstützung bzw. zur besseren Nutzung der Vorteile externer Skalenerträge sehr schwer zielsicher zu planen sind.

In der Zoll- und Integrationstheorie wurden die wesentlichen Elemente der Neueren Außenhandelstheorie, wie steigende Skalenerträge (unvollkommener Wettbewerb), Produktdifferenzierung und damit die Möglichkeit intraindustriellen Handels, erstmals von Corden (1972), Krauss (1972) u. a. modelliert. Die Ergebnisse dieser theoretischen Ansätze hinsichtlich der Wohlfahrtswirkungen durch die Gründung von Zollunionen hängen entscheidend von folgenden Modellrahmenbedingungen ab:

- (i) *Verlauf der Durchschnittskosten*: In den Anfängen lagen den Modellen konstante bzw. steigende Durchschnittskosten zugrunde.²⁷ Diese implizieren konstante bzw. fallende Skalenerträge und entsprechen einer Wettbewerbssituation vollständiger Konkurrenz. Fallende Durchschnittskosten bedeuten steigende Skalenerträge und damit unvoll-

kommenen Wettbewerb auf den Gütermärkten (meist durch monopolistische Konkurrenz abgebildet).

- (ii) *Größe der involvierten Länder*: In den ersten Modellen wurde im wesentlichen von einem kleinen „Inland“, einem ebenso kleinen „Partnerland“ und einem großen „Rest der Welt“ ausgegangen. Dies hatte einen entscheidenden Einfluß auf den Zusammenhang zwischen Zollregime und den *Terms of Trade* (den relativen Handelspreisen) zur Folge, da die gesamte Zollunion klein im Verhältnis zur ganzen Welt war und damit die Mitglieder der Zollunion zusammen keinen Einfluß auf die Weltmarktpreise ausüben konnten.
- (iii) *Modellierung von Transportkosten*: In den meisten Modellen stellen Zölle die einzige Form von Handelsbarrieren dar. Es kann jedoch gezeigt werden, daß die Aussagen über die Wohlfahrtswirkungen von präferentiellen Handelsabkommen (wie etwa Zollunionen) entscheidend davon abhängen, ob der Außenhandel des weiteren durch Transportkosten beeinträchtigt wird. Es kann im Extremfall sogar zu einer völligen Umkehr der wichtigsten Resultate kommen²⁸.
- (iv) *Ausmaß der Zolländerungen*: In den meisten Fällen werden die Auswirkungen einer marginalen Zolländerung auf die Wohlfahrt der involvierten Länder analysiert. Aus den Ergebnissen kann jedoch in den wenigsten Fällen auf die Wirkung von großen Zolländerungen geschlossen werden.

Insgesamt muß konstatiert werden, daß aus der Literatur zu präferentiellen Handelshemmnissen (bzw. -abkommen) keine allgemeinen Aussagen über die Wohlfahrtswirkung gewonnen werden können. Wichtige Einflußfaktoren wurden zwar oben beschrieben, es muß jedoch auf den „second-best“-Charakter solcher Handelsabkommen hingewiesen werden. Während eine Situation des Freihandels (keine Zölle) jedenfalls als „first-best“ (im Sinne der Pareto-Optimalität) anzusehen ist, kann ein sequentieller (diskriminierender) Abbau der Handelsbarrieren zunächst einen Schritt in die entgegengesetzte Richtung bedeuten. U. U. kann erst eine Bewegung in Richtung Pareto-Optimum stattfinden, wenn ausreichend große (diskriminierende) Zollunionen bestehen und die Zölle insgesamt hinreichend stark gesenkt wurden. Letzteres ist besonders dann der Fall, wenn Transportkosten eine Rolle spielen.

In der wirtschaftspolitischen Anwendung sind neben statischen Wohlfahrtseffekten auch positive Wachstumseffekte durch die Gründung von Zollunionen und Handelsblöcken zu erwarten (vgl. Teil II des Überblicks). Positive Wachstumseffekte durch die Gründung von Zollunionen werden von vielen Autoren empirisch untermauert²⁹. Die Wohlfahrtseffekte sind allerdings vornehmlich durch Verteilungsfragen bestimmt, so daß von den höheren Wachstumsraten (des Außenhandels und infolgedessen der Gesamtwirtschaft) nicht unmittelbar auf eine höhere Wohlfahrt geschlossen werden kann.

3.2 Multinationale Unternehmen in der neueren statischen Außenhandelstheorie

Sowohl die traditionelle Standorttheorie als auch die traditionelle Außenhandelstheorie bilden nur Kostenmotive für Direktinvestitionen und für das Entstehen multinationaler Unternehmen ab. Sie begründen weder, warum Tochterunternehmen im Ausland als Organisationsform der Internationalisierung gewählt werden, noch warum die Standortvorteile des Auslands von einem inländischen Unternehmen genutzt werden.

Die neuere, industrieökonomisch ausgerichtete Außenhandelstheorie versucht, dieses Defizit zu beheben. Aus industrieökonomischer Sicht sind Direktinvestitionen als Entscheidung zur Unternehmensintegration verschiedener Unternehmensfunktionen über die Grenzen hinweg zu interpretieren. Sie unterscheiden sich deshalb fundamental von Portfolioinvestitionen bzw. der Mobilität von Finanzkapital. Direktinvestitionen implizieren, daß Markttransaktionen durch Transaktionen innerhalb der Unternehmensorganisation ersetzt werden. Dies kann mit Transaktionskosten modelliert werden³⁰. In diesem Fall wird die Entscheidung zur Unternehmensintegration bzw. Internalisierung aus natürlichen Marktunvollkommenheiten erklärt. Hauptmotiv und hinreichende Bedingung für die Internalisierung der Transaktion und damit für Direktinvestitionen ist die Reduktion der Transaktionskosten und die Vermeidung von ineffizienten Verträgen, wenn bei Verträgen als Alternative zur Unternehmensintegration vertragsspezifische Investitionen erforderlich wären, die im allgemeinen zu einem bilateralen Monopol führen, und Informationsasymmetrie besteht³¹. Eine Vertragslösung ohne oder mit geringerem Kapitaltransfer (strategische Allianz, *Joint Venture*, *Franchise*) zur Organisation der Bedienung des Auslandsmarktes wird aber auch dann nicht zustande kommen, wenn es den Vertragspartnern unmöglich ist, in langfristigen Verträgen alle relevanten, in Zukunft möglichen Umweltbedingungen zu berücksichtigen, die ex-post das Verhandlungsergebnis beeinflussen können. Fehlende Instrumente und Institutionen zur Überwachung und Durchsetzung von Verträgen werden ebenfalls die Marktlösung verhindern. Direktinvestitionen kommen in dieser Sichtweise dann zustande, wenn die Transaktionskosten der Vertragslösung die Koordinationskosten der internen Leistungserstellung übersteigen. Dies ist umso wahrscheinlicher, je höher die Transaktionskosten am Markt für die internalisierten Aktivitäten sind, je höher die transaktionsspezifischen Investitionen im Fall der Vertragslösung sind und je komplexer der auszuhandelnde Vertrag ist.

Der Transaktionskostenansatz setzt keine unternehmensspezifischen Wettbewerbsvorteile der direktinvestierenden Unternehmen und damit keine strukturellen Marktunvollkommenheiten voraus. Diese erklären in Dunning's (1979, 1988) eklektischem Ansatz, aber auch in der Theorie von Hymer (1976) das Entstehen multinationaler Unternehmen. Strukturelle Marktunvollkommenheiten basieren auf firmenspezifischen *assets* mit dem Charakter eines öffentlichen Gutes wie Know-how, Reputation, privi-

legierter Zugang zu bestimmten Inputs, spezielles Wissen und Humankapital der Mitarbeiter, exklusive Nutzung eines Vertriebssystems oder Produktdifferenzierung. Gerade diese bestimmen wesentlich die Wettbewerbsvorteile von Unternehmen und erfordern die Verwertung, also die Internalisierung, innerhalb der eigenen Unternehmensorganisation, weil transaktionsspezifische Investitionen, Informationsasymmetrien und Transaktionskosten Vertragslösungen wie Lizenzierung, Franchise usw. erschweren. Weiters wird es auf diese Weise einem Unternehmen leichter möglich, Markteintrittsbarrieren zu errichten, Preis-Diskriminierungsstrategien durchzusetzen und Renten zu erzielen. Direktinvestitionen sind in der Regel also nicht nur mit Standortvorteilen des Auslands und mit Internalisierungsvorteilen, sondern auch mit Marktmacht auf dem Produktmarkt verbunden. Die wohlfahrtstheoretische Bewertung von Direktinvestitionen weicht deshalb von jener der traditionellen Außenhandels-theorie und des Transaktionskostenansatzes grundlegend ab: „The essence of the dispute about whether or not MNEs (multinational enterprises) are efficient stems from the manner in which the MNE is modelled, especially the nature of the assumptions made about the endogeneity or exogeneity of the market imperfections. If market imperfections are natural transaction costs, the MNE is operating against nature and so internalisation is conceptually efficient. However, if market imperfections are structural and endogenized, leading to asset power, then the MNE is best viewed as operating strategically, and such action may or may not be efficient“³². Damit folgt aus Dunning's eklettischer Theorie auch, daß Direktinvestitionen in Modellen unvollständigen Wettbewerbs analysiert werden müssen, wie sie in der Industrieökonomie und der neueren Außenhandelstheorie Verwendung finden, und daß sie in die Abschätzung der Wohlfahrtseffekte des Globalisierungsprozesses wettbewerbspolitische Betrachtungen einbezogen werden müssen³³.

Vorerst wurden Eigentum und Standortvorteile als wichtigste Determinanten der Multinationalisierung in Dunning's OLI-Paradigma (*ownership, location, internalization*) angesehen. Neben anderen unterstreicht Rugman (1980) jedoch die Rolle des Internationalisierungsaspektes als wesentliche Determinante der Multinationalisierung: Unvollkommene Güter- und Faktormärkte seien der wichtigste Grund für Standortgründungen im Ausland (Auftreten von Externalitäten). Nach und nach gewinnt der Aspekt der Internalisierung immer größere Anhängerschaft, so daß Ethier (1986) schreibt: „internalization appears to be emerging as the Cesar of the OLI triumvirate“. Ethier bezieht sich dabei vor allem auf Rugman, der schon 1980 feststellte: „the existing theories of FDI are really subcases of the theory of internalization“. Wie oben erläutert, sind unterschiedliche Arten von Externalitäten vorstellbar, aufgrund derer (multinationale) Unternehmen interne Märkte aufbauen. Vor allem staatlich induziertes (Regulierungs- und Kontrollmechanismen) und nicht-staatlich induziertes (Nicht-verfügbarkeit regulärer Märkte für Vorprodukte wie Forschung, Information und *Knowledge*) Marktversagen werden genannt. Besonders Markt-

versagen der letzteren Art werden von Ethier (1986) und Horstmann-Markusen (1987) aufgegriffen. Es wird argumentiert, daß viele Modelle der Multinationalisierung eine entscheidende Dimension ausgeblendet haben. Es handelt sich um die Möglichkeit der Bedienung des Auslandsmarktes mittels Lizenzverträgen. In Ethier (1986) wird eine Informationsasymmetrie folgender Art angenommen: Unternehmen bedienen den heimischen und u. U. auch den ausländischen Markt. Die Kernaktivitäten wie Forschung und erste Stufen der industriellen Fertigung werden im Heimatland durchgeführt. Lediglich die letzte Fertigungsstufe wird entweder im Inland (für den Inlandsabsatz) oder im Ausland (für den Auslandsabsatz) durchgeführt. Die letzte Stufe der Auslandsfertigung muß nicht unbedingt firmenintern stattfinden, da sie durch Lizenzverträge auch ausgelagert werden kann.

Welche Kräfte bewirken nun, daß Unternehmen in vielen Fällen eben nicht den Weg der Lizenzierung gehen, sondern bei Übernahme von Fixkosten die entsprechenden Aktivitäten firmenintern (FDI) erbringen? Ethier modelliert eine Informationsasymmetrie zwischen vorgelagerten Aktivitäten im Inland (*upstream firm*, UF) und den nachgelagerten Prozessen im Ausland (*downstream firm*, DF). Durch entsprechenden (kostenspiegeligen) Forschungseinsatz kann die UF die Kosten (Inputerfordernisse) der DF beeinflussen. Es wird angenommen, daß zwischen DF und UF ein *bottom-up* Informationsproblem (*principal-agent*-Problem) hinsichtlich des Forschungseinsatzes in der UF besteht. Der Lizenzierungsvertrag müßte von den Forschungsanstrengungen der UF abhängig gemacht werden. Die relevanten Informationen darüber sind jedoch nur der UF zugänglich. Lizenzverträge werden so nur abgeschlossen, wenn diese *truth-telling* sind (kein Anreiz für die UF, den Forschungserfolg oder den Forschungseinsatz zu verdunkeln). Steht eine solche Möglichkeit nicht offen, so kann der Auslandsmarkt nur intern bedient werden. Zur Internalisierung via FDI kommt es also vornehmlich, wenn Lizenzierung und andere Formen der firmenexternen Produktionsauslagerung (*"arm's length production"*) mit höheren Transaktionskosten als firmeninterne Lösungen (FDI) verbunden sind. Während bei Ethier ein *bottom-up*-Informationsproblem besteht, das bei der DF eine inferiore Kostensituation schaffen kann, modellieren Horstmann - Markusen ein *top-down*-Informationsproblem zwischen UF und DF in einem Reputationsmodell. Unternehmen können Konsumgüter mit hoher oder niedriger Qualität zu erzeugen. Da Konsumenten die Qualität der Güter ex ante nicht beurteilen können, verlassen sie sich auf die Reputation der Firmen (*trade-marks*). Auslandsmärkte können wiederum durch firmeninterne (FDI) oder firmenexterne (Lizenzen) Strategien bedient werden. Der Lizenzgeber kann jedoch nicht kostenlos überwachen, ob der Lizenznehmer die von ihm bereitgestellten Vorprodukte in entsprechender Qualität weiterverarbeitet (z.B. adäquate Werbe-strategie etc.). Die beiden Informationsasymmetrien zwischen Konsumenten und Unternehmen bzw. zwischen UF und DF erzeugen wiederum ein Externalitätenproblem, welches durch FDI (firmeninterne Marktbedienung)

und die Übernahme der damit verbundenen Fixkosten ausgeräumt werden kann.

Neuere außenhandelstheoretische Modelle berücksichtigen monopolistische Konkurrenz mit horizontaler Produktdifferenzierung und multinationale Unternehmen mit firmenspezifischen assets nach Dunning's OLI-Paradigma, ohne jedoch auf die Internalisierungsproblematik einzugehen.³⁴ Diese zeigen, daß sich Unternehmen eines Landes dann zu multinationalen Unternehmen entwickeln können, wenn das Herkunftsland im Vergleich zu seinen Handelspartnern relativ reichlich mit qualifizierter Arbeit (Humankapital) ausgestattet ist und eine Angleichung der Faktorpreise an jene der Handelspartner aufgrund einer sehr stark divergierenden Faktorausstattung durch Handel allein nicht gewährleistet ist. Im allgemeinen Gleichgewicht ist die Zahl der multinationalen Unternehmen eines Landes umso größer, je größer die Produktivität bei der Bereitstellung der firmenspezifischen assets, je effizienter die Produktentwicklung, je größer die relative Faktorproduktivität der qualifizierten Arbeit in der Produktion der horizontal differenzierten Produkte im modernen Sektor und je besser die Ausstattung mit qualifizierter Arbeit ist. Das Herkunftsland der Direktinvestitionen würde ohne multinationale Unternehmen einen höheren relativen Lohnsatz für unqualifizierte Arbeit haben (bzw. könnte bei linearer Technologie nicht den gesamten verfügbaren Bestand an qualifizierter Arbeit beschäftigen). Die Tochterunternehmen werden deshalb in einem „Niedriglohnland“ errichtet. Zudem ist das Land, in dem multinationale Unternehmen ihren Stammsitz haben, auf die Produktion humankapitalintensiver, horizontal differenzierter Güter spezialisiert. Die Branchenstruktur der Exporte und der Auslandsinvestitionen eines Landes decken sich, da Direktinvestitionen teilweise auch der vertikalen Integration über die Ländergrenzen hinweg dienen. Durch den effizienteren Einsatz der Produktionsfaktoren führt die Entstehung oder die Zunahme multinationaler Unternehmen zumindest in jenem Land, in dem sie ihren Stammsitz haben, zu Wohlfahrtsgewinnen.³⁵ Die Verteilungseffekte sind ähnlich wie in der traditionellen Außenhandelstheorie; das Entstehen von multinationalen Unternehmen führt zur relativen Angleichung der Entlohnung von qualifizierten und unqualifizierten Beschäftigten im Zielland der Direktinvestitionen, während sich im Herkunftsland die Lohndifferentiale ausweiten.

Die Analyse von Transportkosten im weiten Sinn – ein konstituierendes Phänomen des Globalisierungsprozesses – wirft in ökonomischen Modellen der Außenhandelstheorie beträchtliche konzeptuelle Probleme auf. Wesentliches Ergebnis ist, daß die Existenz von Transportkosten aufgrund von Skalenerträgen große Länder begünstigt und „home market effects“ induziert. Große Länder erreichen im Vergleich zu ihrer Größe einen überproportionalen Anteil im modernen Sektor und erwirtschaften hier einen Handelsbilanzüberschuß: „... in the presence of transport costs the differentiated goods industry tends to concentrate in the large market. In effect a large domestic market serves as a base for exports – a proposition

that has always seemed plausible to practical people."³⁶ Hand in Hand mit dem "*home market effect*" geht der Begriff des "*forced comparative advantage*"³⁷. Bei gleicher Ausstattung mit Ressourcen sind kleine Länder gezwungen, sich auf die Produktion und den Export von Gütern in traditionellen Sektoren (mit konstanten Skalenerträgen, weniger skillintensiv) zu spezialisieren, weil ansonsten der Wunsch der Konsumenten nach Produktvielfalt (welche überwiegend durch Importe aus dem großen Land abgedeckt wird) und die damit verbundenen Handelsbilanzdefizite nicht abgedeckt werden können. In diesen theoretischen Ansätzen läßt die Senkung der Transportkosten im Zuge des Globalisierungsprozesses erwarten, daß die Benachteiligung der kleinen Länder durch den „*home market effect*“ und den „*forced comparative advantage*“ schrittweise reduziert wird. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt der expliziten Berücksichtigung von Transportkosten besteht darin, daß der „*home bias*“ den Faktorpreisausgleich, insbesondere zwischen kleinen und großen Ländern, sehr viel unwahrscheinlicher macht, insbesondere dann, wenn der internationale Handel mit Vermögenstiteln (d. h. ausländisches Eigentum an Unternehmen) nicht unbeschränkt möglich ist³⁸.

Brainard (1993) verallgemeinert das Helpman-Modell durch explizite Berücksichtigung von Transportkosten oder – allgemeiner interpretiert – von Vorteilen der Marktnähe sowie von Skalenerträgen auf Betriebsebene. Das Verhältnis zwischen Auslandsproduktion multinationaler Unternehmen und Außenhandel basiert auf einem *Trade-off*: Zum einen machen hohe Transportkosten und andere Hemmnisse den Außenhandel unattraktiv, zum anderen aber ist es bei signifikanten Skalenerträgen vorteilhaft, die Produktion auf einen Standort zu konzentrieren und ausländische Märkte durch Exporte zu bedienen. Dies führt in Abhängigkeit von Transportkosten und Größenvorteilen auf Betriebsebene zu zwei Typen von Direktinvestitionen: Bei hohen Transportkosten entstehen Intra-Unternehmenshandel sowie Direktinvestitionsströme, die nicht auf unterschiedlicher Ressourcenausstattung der Handelspartner beruhen und in beide Richtungen verlaufen (*cross-hauling*). Diese Art von Direktinvestitionen tritt umso wahrscheinlicher auf, je höher die Transportkosten sind, je größer die „*multiplant economies of scale*“ sind und je größer der Auslandsmarkt ist. Überwiegen andererseits die Skalenerträge auf Betriebsebene, kommt es zur Produktionsverlagerung in Niedriglohnländer, wie dies bereits von Helpman u. a. analysiert wurde. Wohlfahrtstheoretisch impliziert die Analyse Brainards (1993), daß die Restriktion von Direktinvestitionen zu stärkeren Wohlfahrtsverlusten führt als Handelsrestriktionen, wenn die Motivation für Direktinvestitionen auf Vorteilen der Marktnähe beruht und die Skalenerträge auf Unternehmensebene (*multiplant economies of scale*) jene, die auf der Produktionstechnologie auf Betriebsebene basieren, überwiegen. Weiters wird argumentiert (jedoch ohne eine schlüssige Analyse beizubringen), daß innerhalb eines Handelsblockes, in dem die Handelsgewinne durch friktionsfreien interregionalen Handel schon ausgeschöpft sind, Direktinvestitionen bzw. die

Aktivität multinationaler Unternehmen wohlfahrtserhöhend ist, weil auf diese Weise auf Unternehmensebene die Erträge aus den Investitionen gesteigert werden können (d. h. die Effizienz der Investitionen steigt) und die Produktvielfalt erhöht wird. Aus verteilungspolitischer Sicht impliziert die Analyse die gleichen Gewinner und Verlierer wie das Helpman-Modell bzw. wie die traditionelle Außenhandelstheorie, wenn die Aktivitäten der multinationalen Unternehmen auf Ausnutzung von Standortvorteilen bzw. unterschiedlichen Faktorausstattungen beruhen.

Markusen-Venables (1995) gehen in ihren theoretischen Überlegungen – wie das Brainard-Modell – von einem *Trade-off* zwischen von Transportkosten i. w. S. und Skalenerträgen auf Betriebsebene aus und untersuchen, inwieweit Asymmetrien der Handelspartner hinsichtlich Größe, Faktorausstattung und Technologie für das Entstehen von multinationalen Unternehmen verantwortlich sind. Hauptergebnis ihrer Analyse ist, daß multinationale Unternehmen im Vergleich zum Außenhandel (d. h. zu Unternehmen, die ihre Auslandsmärkte durch Exporte bedienen) dann an Bedeutung gewinnen, wenn die Handelspartner eine ähnliche Größe haben und sich in Ausstattung und Technologie kaum unterscheiden. Sie bezeichnen dies als „Konvergenzhypothese“ und argumentieren, daß diese mit den „stylized facts“ kompatibel ist. Ihr Modell impliziert nicht notwendigerweise zunehmenden intra-industriellen Handel, wenn die Handelspartner hinsichtlich Größe, Ausstattung und Technologie ähnlicher werden: „Beginning with countries that are very different in total income, a convergence in country characteristics at first leads to an increase in the volume of trade and then to a reduction in volume of trade as MNEs begin to displace NEs (z. B. Einbetriebs-Unternehmen, Anm. d. Verf.). However, the sum of trade volume and the volume of affiliate sales ... continues to rise as the countries converge“³⁹. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht wird konstatiert, daß die Möglichkeit der Internationalisierung durch Gründung von Tochterunternehmen (bzw. Direktinvestitionen) im Ausland die Wohlfahrt beider Länder (Herkunftsland und Gastland) erhöht, wenn beide Länder nicht zu verschieden und die Transportkosten hoch sind. Sind die Differenzen in Größe, Ausstattung und Technologie dagegen groß und die Transportkosten gering, dann verliert das größere oder besser ausgestattete Land, während das andere gewinnt: „In a long standing debate, the model thus comes down on the side which suggests that MNEs are a vehicle for transferring economic benefits from larger richer nations to poorer nations“⁴⁰.

3.3 Wirtschaftsgeografie

Im Gegensatz zur traditionellen Außenhandelstheorie wird in diesem Theoriebereich – einer fruchtbaren Symbiose zwischen moderner Außenhandelstheorie und Regionalökonomie – von mobilen, aber nicht multinationalen Unternehmen bzw. von mobilem Produktivkapital (in regional-ökonomischen Anwendungen auch Arbeit) ausgegangen. Dabei stehen

zwei Kriterien im Vordergrund, die den Erfolg eines Standortes, Investitionen auf sich zu ziehen, prägen. Erstens werden Unternehmen ihren Produktionsstandort nach Kosten- und Absatzgesichtspunkten (Marktgröße und Marktwachstum) auswählen. Zweitens spielen Agglomerations-effekte eine große Rolle⁴¹, wie z. B. ein *Pool* an qualifizierten Arbeitskräften oder „forward and backward linkages“. Letztere entstehen z. B. durch ein großes Angebot von Zwischenprodukten und Serviceleistungen wie industrienahen Dienstleistungen oder durch im Produktionsprozeß nachgelagerte Unternehmen, die als Abnehmer auftreten. Diese Agglomerationseffekte führen dazu, daß eingeschlagene Entwicklungspfade sich selbst verstärken und nur schwer revidierbar sind. Andererseits können diese Agglomerationseffekte durch gezielte wirtschaftspolitische Intervention initiiert werden und die Standortqualität nachhaltig verbessern.

Dieser Ansatz der Regionalökonomie wird auf die Ebene eines ganzen Landes übertragen; von der regionalen Verteilung der Standortfaktoren innerhalb eines Landes wird abstrahiert. Im Vordergrund steht dabei die Handelsbeziehung zwischen zwei Ländern, die zunächst das gleiche Entwicklungsniveau haben und keinen komparativen Vorteil aufweisen. Krugman-Venables (1995) stellen sich die Frage, wie sich, von einer Situation mit hohen Transportkosten ausgehend, die zunehmende Globalisierung in Form einer Senkung der Transportkosten auf die Handelsbeziehung und das Wohlfahrtsniveau zwischen den beiden Ländern entwickelt. Die theoretische Analyse bezieht Arbeit gleicher Qualifikation als einzigen Produktionsfaktor ein. Daher ist nur eine Analyse von Globalisierungsgewinnern auf Länderebene möglich, nicht aber eine Analyse der Verteilungswirkungen zwischen einzelnen Produktionsfaktoren eines Landes. Es werden weiters zwei Produktionssektoren modelliert: Ein traditioneller Sektor, der unter konstanten Skalenerträgen operiert, und ein moderner Sektor. Letzterer stellt seinen Output – Ethier (1982) folgend – aus einer Vielfalt von Zwischenprodukten her, die weltweit mit Berücksichtigung von Transportkosten unter monopolistischer Konkurrenz gehandelt werden. Der moderne Sektor operiert daher unter externen Skalenerträgen. Der Output des modernen Sektors ist nicht handelbar und wird lokal konsumiert. Bei hohen Transportkosten entsteht in beiden Ländern ein moderner Industriesektor, und es gibt intra-industriellen Handel mit Zwischenprodukten. Marktnähe ist das dominierende Motiv der Standortwahl, Kostengesichtspunkte sind aufgrund hoher Transportkosten per definitionem zweitrangig. Sinken die Transportkosten im Zuge des Globalisierungsprozesses, wird dieses Gleichgewicht instabil, und es bildet sich bei Unterschreiten eines Grenzwertes eine Zentrum-Peripherie-Struktur mit dem modernen Sektor als Zentrum (Konzentration in einem Land). Dafür sind die Vorwärts- und Rückwärtskopplungen verantwortlich, die zu sich selbstverstärkenden Agglomerationsprozessen führen, weil sich im Zentrum mehr Unternehmen ansiedeln, die Zwischenprodukte erzeugen. Vergrößert sich aus irgend einem Grund⁴² im Norden der moderne Sektor und sind die Transportkosten hinreichend niedrig, so erhöht sich

dort die Nachfrage nach Zwischenprodukten, so daß es für ausländische Produzenten von Intermediärgütern attraktiver wird, sich ebenfalls hier niederzulassen, da diese so ihre Transportkosten senken können (Rückwärtskopplung). Andererseits erhöht sich auf diese Weise auch die Vielfalt an solchen Zwischenprodukten, die eine feinere Arbeitsteilung und damit eine Kostensenkung in der Produktion des Endproduktes erlauben (Vorwärtskopplung), die ihrerseits wieder eine Ausweitung des modernen Sektors ermöglicht.

Krugman-Venables (1995) zeigen anhand dieser Überlegungen, daß sich in einem Prozeß der Integration und Globalisierung Zentrum-Peripherie-Strukturen neu herausbilden oder ändern können, weil die Handels- und Transportkosten (in einem weiten Sinn als Kosten mangelnder Marktnähe interpretiert) gesenkt werden. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß es zu einer Phase divergierender Reallöhne an den verschiedenen Standorten bzw. in verschiedenen Ländern kommt. Dies hängt davon ab, ob diese zum Zentrum oder zum peripheren Bereich gehören. Das heißt, daß die Globalisierung und die weitere Integration zunächst zu einer unausgeglichene Entwicklung führen können, in der Hochlohnstandorte aufgrund dieser Agglomerationseffekte ihre Position als Produktionsstandort im Zentrum trotz höherer Reallöhne halten und verbessern können, während sich die Reallöhne an der Peripherie auch bei gleicher Produktivität verringern. Erst wenn die Globalisierung sehr weit fortgeschritten ist und Märkte von jedem Standort aus ohne nennenswerte Transport- und Handelskosten beliefert werden können, gewinnen Lohnstückkostenunterschiede wieder an Bedeutung und gleichen die Nachteile geringerer Spezialisierung und geringerer Vielfalt bei den Vorprodukten in den peripheren Regionen aus. Damit erklärt das Modell eine Phase divergierender Pro-Kopf-Einkommen zwischen Zentrum und Peripherie (bzw. reichen und armen Ländern) zu Beginn der Globalisierung, die von einer Phase der Konvergenz der Realeinkommen abgelöst wird, wenn die Transportkosten klein genug sind. Venables (1996) verallgemeinert die Analyse und berücksichtigt auch Kostendifferenzen sowie Unternehmen, die mit Arbeit als Input eine Variante eines Zwischenprodukts erzeugen und auch exportieren. Auch in der verallgemeinerten Analyse zeigt sich die Möglichkeit der Herausbildung von Zentrum-Peripherie-Strukturen mit persistenten Faktorpreisdifferentialen. Mit sinkenden Transportkosten erhöht sich aber die Kostensensitivität der Standortentscheidung. Ohne Transportkosten wählen die Unternehmen den kostengünstigsten Standort und erzwingen so Faktorpreisausgleich.

3. Zusammenfassende Schlußfolgerungen

In diesem Beitrag zu den theoretischen Grundlagen der Globalisierungsdiskussion wurden die wichtigsten Positionen der statischen ökonomischen Theorie zu den Folgen der Globalisierung des Wirtschaftens unter Beschränkung auf den Außenhandel und die Gründung multinationaler Unternehmen erörtert.

Die statische Außenhandelstheorie liefert einen wertvollen Analyse-rahmen zur Diskussion der Wohlfahrtswirkungen des Globalisierungsprozesses. Aufgrund des statistischen Ansatzes liegt der Schwerpunkt in den längerfristigen Strukturwirkungen und weniger auf kurzfristigen Effekten. Nachstehende Tabelle 1 faßt die für die Diskussion wesentlichen Aspekte zusammen.

Die traditionelle Außenhandelstheorie wie auch die Zoll- und Integrationstheorie geben – unter relativ restriktiven Annahmen – ein sehr klares Bild. Sie sind Basis der seit Jahren laufenden wirtschaftspolitischen Bemühungen zur Beseitigung der Handelsbarrieren und Liberalisierung des Außenhandels. In der Sichtweise dieser theoretischen Ansätze führt die zunehmende Globalisierung zu Effizienzgewinnen durch eine Vertiefung der Spezialisierung. Damit sind potentielle Wohlfahrtsgewinne aller Handelspartner verbunden. Allerdings entstehen auch Verteilungswirkungen aus dem Druck zur Angleichung der Faktorentlohnungen. Es besteht daher ein Erfordernis, die Globalisierungsverlierer zu kompensieren. Als Globalisierungsverlierer in reichen Industrieländern gelten dabei besonders Beschäftigte mit niedriger Qualifikation. Die moderne Außenhandelstheorie betont die Rolle von Produktdifferenzierung (für Konsumenten) bzw. Skalenerträgen (für Produzenten) als zusätzliche Bestimmungsgründe der Handelsströme. Durch die Verfügbarkeit einer größeren Produktvielfalt können Verteilungseffekte möglicherweise kompensiert werden.

Wird zusätzlich die Mobilität von Realkapital in Form von Direktinvestitionen und multinationalen Unternehmen in die Analyse einbezogen, so ändert sich das Bild hinsichtlich der Verteilungswirkungen etwas. Insgesamt werden hier Wohlfahrtsverluste der reichen, Kapital exportierenden Länder und Wohlfahrtsgewinne der ärmeren Zielländer der Direktinvestitionen konstatiert. Allerdings kommt dies nur dann zur vollen Wirkung, wenn die Kapitalerträge dann nicht ins Herkunftsland transferiert werden. Soweit die Direktinvestitionen horizontal sind und die Standortvorteile der Niedriglohn-Länder nutzen, verstärkt sich der Druck zum Ausgleich der Faktorpreise. Allerdings zeigen sich beträchtliche Schwierigkeiten, das Phänomen der zunehmenden Multinationalität der Unternehmen zu begründen und in die theoretische Analyse zu integrieren. Sofern durch die Reduktion von Transportkosten Effizienzgewinne entstehen und im Rahmen der Internalisierung der Leistungserstellung Transaktionskosten erspart werden, sehen manche Autoren Wohlfahrtsgewinne aller am Globalisierungsprozeß beteiligten Länder.

Tabelle 1: Übersicht zu den Auswirkungen der zunehmenden Globalisierung in den verschiedenen Modelltypen der statischen Außenhandelstheorie

Modellansatz	Anmerkungen	Länderebene		Verteilung, Produktionsfaktoren	
		Gewinner	Verlierer	Gewinner im Norden	Verlierer im Norden
Traditionelle Außenhandelstheorie	Nord-Südhandel	Norden Süden		Kapitalbesitzer Humankapital	Einfache Arbeit
Traditionelle Außenhandelstheorie + Kapitalmobilität	Partialanalytisch; Produktionsverlagerung von Norden nach Süden Allgemeines Gleichgewicht	Süden Norden Süden	Norden	- Kapitalbesitzer Humankapital	- Einfache Arbeit
Moderne Außenhandelstheorie: interne Skalenerträge, Produktdifferenzierung	Nord-Nord-Handel Nord-Süd-Handel	Norden		Alle, falls Produktdifferenzierung hinreichend stark	
Moderne Außenhandelstheorie: externe Skalenerträge	Pfadabhängigkeit	Norden	Süden	-	-
Moderne Außenhandelstheorie: interne Skalenerträge, Produktdifferenzierung und MNEs	Allgemeines Gleichgewicht, ohne MNEs kein Faktorpreis-ausgleich	Norden Süden		Humankapital	Einfache Arbeit
Moderne Außenhandelstheorie: interne Skalenerträge, Produktdifferenzierung Transportkosten	Allgemeines Gleichgewicht, Marktgröße, im allgemeinen kein Faktorpreis-ausgleich	Großes Land	Kleines Land	-	-
Moderne Außenhandelstheorie: interne Skalenerträge, Produktdifferenzierung Transportkosten und MNEs	Allgemeines Gleichgewicht	Süden	Norden, insb. reiche, große Länder	-	-
Wirtschaftsgeografie	Anfangsphase, hohe Transportkosten	Norden	Süden		
	Spätphase, niedrige Transportkosten	Süden	Norden		

Anmerkung: „-“ bedeutet, daß entweder eindeutige Aussagen nicht möglich sind, oder der Verteilungsaspekt nicht modelliert wird.

Die neueren Ansätze der Wirtschaftsgeografie gehen von mobilen Unternehmen und in regionalökonomischen Anwendungen auch von mobilen Arbeitskräften aus. Wesentlicher Aspekt sind Agglomerationseffekte und die Pfadabhängigkeit der Industriestruktur in Ländern und Regionen. In diesen Ansätzen sind die Effekte zunehmender Globalisierung weniger eindeutig, aber auch reichhaltiger. Die Modelle zeigen, daß es sehr wahrscheinlich ist, daß sich im Zuge des Globalisierungsprozesses neue Zentrum-Peripherie-Strukturen herausbilden. Manche Regionen können sich zu Zentren der ökonomischen Aktivität entwickeln, während andere an die Peripherie gedrängt werden. Damit können in einer Phase mit "mittlerer Intensität der Globalisierung" divergierende Reallöhne zwischen reichen, zum Zentrum gehörigen, und armen, peripheren Ländern auftreten. Erst in der späten Phase der Globalisierung, wenn Handelshemmnisse weitgehend abgebaut sind, tritt das prognostizierte Muster mit zunehmendem Druck zum Faktorpreisausgleich ein.

Die vorliegende Arbeit hat versucht – ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben –, die außenhandelstheoretischen Grundlagen der Globalisierungsdiskussion darzustellen und hinsichtlich ihrer Aussagen zu den Wohlfahrtseffekten zu evaluieren. Es ergibt sich ein facettenreiches Spektrum ökonomischer Modelle mit bemerkenswert robusten Aussagen. Die statische Theorie prognostiziert langfristig signifikante Änderungen in der Produktionsstruktur und in der Faktorentlohnung. Es ist zu betonen, daß auf wesentliche Aspekte nicht eingegangen werden konnte. Zum einen wurden die dynamischen Wohlfahrtswirkungen nicht diskutiert. Dies ist Inhalt des zweiten Teils dieses Beitrags. Die erzwungenen Anpassungsprozesse und deren wirtschaftspolitische Bewältigung wurden ebenfalls nicht thematisiert. Zum anderen wurde auf die umfangreiche empirische Evidenz, welche die Hypothesen der theoretischen Modelle mit der empirischen Entwicklung konfrontiert und eine Quantifizierung der Effekte versucht, nicht eingegangen.

Anmerkungen

*) Dieser Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des Kapitels 1 von Hahn u.a. (1998).

¹ Scherer (1994).

² Wood (1994).

³ OECD (1997) 2.

⁴ Ebendort.

⁵ Aus gleichgewichtstheoretischen Überlegungen ist eine Senkung von Steuern auf Exporte – also Transportkosten – einem Importzoll äquivalent (Lerner 1936); ein wesentlicher Unterschied zum Zollabbau auf Importe im Vergleich zum Zollabbau der Handelspartner besteht darin, daß im zweiten Fall die Zollerlöse im Ausland zurückgehen.

⁶ Wood (1994).

⁷ Die theoretischen Bedingungen dafür sind allerdings äußerst restriktiv, die empirische Evidenz ist sehr umstritten.

⁸ Wood (1994).

⁹ Slaughter (1997).

¹⁰ Treffler (1993).

- ¹¹ Vgl. Leamer (1984).
¹² Treffler (1993).
¹³ Brecher (1974).
¹⁴ Egger (1998).
¹⁵ Die wichtigsten Modelle sind jene von Meade (1955), Riezman (1979), Berglas (1979); Egger (1998) gibt einen guten Überblick.
¹⁶ Buckley, Casson (1981).
¹⁷ Ähnliche Ergebnisse gelten in der traditionellen Außenhandelstheorie für den Fall von Migrationsströmen.
¹⁸ Dixit, Norman (1980); Alworth (1988), Schweinberger (1989), Wong (1995).
¹⁹ Markusen et al. (1995); Wong (1995).
²⁰ Dies ist dann der Fall, wenn die Faktorproportionen der Handelspartner nicht zu verschieden sind und ein diversifiziertes Handelsgleichgewicht existiert.
²¹ Markusen (1983) zeigt, daß dies auch im Fall externer Skalenerträge oder von Monopolmacht des kapitalexportierenden Landes gilt.
²² Caves (1971).
²³ Helpman, Krugman (1985).
²⁴ Krugman (1981).
²⁵ Ethier (1979); Hahn u.a. (1996).
²⁶ Krugman, Obstfeld (1996).
²⁷ Viner (1950).
²⁸ Vgl. Wonnacott, Wonnacott (1981); Krugman (1991A).
²⁹ Wonnacott, Wonnacott (1967); Ben-David (1993, 1996); Keuschnigg, Kohler (1996); Breuss et al. (1994) u.v.a.; Breuss (1996) und Keuschnigg-Kohler (1996) geben einen Überblick.
³⁰ Rugman (1980); Teece (1985); Hennart (1991); Markusen (1995); Caves (1996).
³¹ Tirole (1988); Binmore (1992).
³² Dunning, Rugman (1985) 321f. Klarerweise beseitigt der Effizienzgewinn durch die Vermeidung von Transaktionskosten nicht die Pareto-Ineffizienz eines multinationalen Unternehmens mit Monopol.
³³ Vgl. auch World Investment Report (1997).
³⁴ Helpman (1984, 1985, 1990); Helpman, Krugman (1985); Grossman, Helpman (1989A); Krugman (1990); Grossman, Helpman (1991).
³⁵ Markusen (1984).
³⁶ Helpman, Krugman (1985).
³⁷ Lancaster (1980).
³⁸ Vgl. Pfaffermayr (1997B).
³⁹ Markusen, Venables (1995) 3.
⁴⁰ Markusen, Venables (1995) 4.
⁴¹ Krugman (1991C); Krugman, Venables (1995); Venables (1996).
⁴² Ist das Ausgangsgleichgewicht instabil, genügen "kleine" historische Ereignisse oder Änderungen in den Erwartungen (Krugman 1991B), daß ein Agglomerationsprozeß in Gang gesetzt wird, der in der Herausbildung einer Zentrum-Peripherie-Struktur mündet.

Literatur

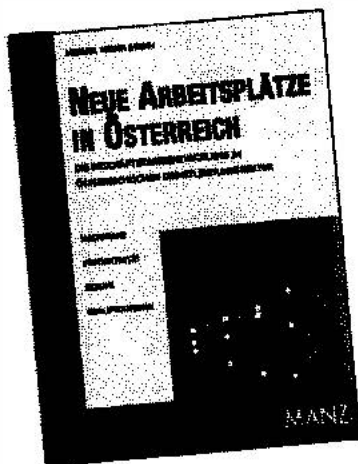
- Alworth, J. S., *The Finance, Investment and Taxation Decisions of Multinationals* (Oxford 1988).
 Ben-David, D., *Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence*, in: *Quarterly Journal of Economics* 108/3 (1993) 653-679.
 Ben-David, D., *Trade and convergence among countries*, in: *Journal of International Economics* 40 (1996) 279-298.
 Berglas-Eitan, *Preferential Trading Theory: The N-Commodity Case*, in: *Journal of Political Economy* 87 (1979) 315-331.
 Binmore, K., *Fun and Games, A Text in Game-Theory* (Toronto 1992).

- Brainard, S. L., A Simple Theory of Multinational Corporations and Trade with a Trade-off between Proximity and Concentration (=NBER Working Paper 4269, Washington D.C. 1993).
- Brecher, R., Minimum Wages Rates and the Pure Theory of International Trade, in: Quarterly Journal of Economics 88/1 (1974) 96-116.
- Breuss, F. (Koordination), Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf den Dienstleistungssektor in Österreich (=WIFO-Studie, Wien 1994).
- Breuss, F., Der aktuelle Stand der integrationstheoretischen Diskussion, in: WIFO-Monatsberichte 8 (1996) 525-544.
- Buckley, P. J.; Casson, M., The Optimal Timing of Foreign Investment, in: Economic Journal (1981) 75-87.
- Caves, R., International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment, in: Economica 38 (1971) 1-27.
- Caves, R., Multinational Enterprise and Economic Analysis, 2nd edition (Cambridge, Mass. 1996).
- Corden, W. M., Economies of Scale and Customs Union Theory, in: Jacquemin, A.; Sapir, A. (Hrsg.), The European Internal Markets: Trade and Competition (Oxford 1989) 33-43.
- Dixit, A.; Norman, V., Theory of International Trade (Cambridge 1980).
- Dunning, J. H., Explaining the Changing Patterns of Production: In Defence of the Eclectic Theory, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 41 (1979) 269-295.
- Dunning, J. H., The Eclectic Paradigm of International Production, A Restatement and Some Possible Extensions, in: Journal of International Business Studies 30 (1988) 1-25.
- Dunning, J. H.; Rugman, A. M., The Influence of Hymer's Dissertation on the Theory of Foreign Direct Investment, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 75 (1985) 228-232.
- Egger, H., Präferentielle Handelsliberalisierung: Orthodoxe Theorie und neuere Entwicklungen, (=Diplomarbeit am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Linz, Linz 1998).
- Egger, P.; Hahn, F.R.; Pfaffermayr, M.; Stankovsky, J., Herausforderungen durch den Globalisierungswettbewerb in der EU (=WIFO-Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 1998).
- Ethier, W. J., National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade, in: American Economic Review 72 (1982) 950-959.
- Ethier, W. J., The Multinational Firm, in: Quarterly Journal of Economics 101 (1986) 805-833.
- Ethier, W., Internationally Decreasing Costs and World Trade, in: Journal of International Economics 9 (1979) 1-24.
- Greenaway, D., Trade and Foreign Direct Investment, in: European Economy 52 (1993) 103-128.
- Grossman, G. M.; Helpman, E., Innovation and Growth in the Global Economy (Cambridge, Mass. 1991).
- Härtel, H.-H.; Jungnickel, R. (Hrsg.), Grenzüberschreitenden Produktion und Strukturwandel - Globalisierung der deutschen Wirtschaft (Baden-Baden 1996).
- Helpman, E., A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations, in: Journal of Political Economy 92/3 (1984) 451-471.
- Helpman, E., Monopolistic Competition in Trade Theory (=Special Papers in International Finance, Princeton University 1990).
- Helpman, E., Multinational Corporations and Trade Structure, in: Review of Economic Studies 52/3 (1985) 443-457.
- Helpman, E.; Krugman, P., Market Structure and Foreign Trade (Cambridge, Mass. 1985).
- Hennart, J.-F., The Transaction Cost Theory of the Multinational Enterprise, in: Pitelis, Ch.; Sudgen, R. (Hrsg.), The Nature of the Transnational Firm (London 1991).
- Hoekman, B.; Djankov, S., Intra-Industry Trade, Foreign Direct Investment and the Reorientation of Eastern European Exports (=CEPR Discussion Series 1377 (1996)).

- Horstmann, I. J.; Markusen, J. R., Licensing versus Direct Investment: A Model of Internalization by the Multinational Enterprise, in: *Canadian Journal of Economics* 20/3 (1987) 464-481.
- Hymers, S., *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Investment* (Cambridge, Mass. 1976).
- Keuschnigg, C.; Kohler, W., Austria in the European Union: dynamic gains from integration and distributional implications, in: *Economic Policy* (1996) 157-211.
- Krauss, M. B., Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretive Survey, in: *Journal of Economic Literature* 10 (1972) 413-436.
- Krugman, P. R., Is Bilateralism Bad?, in: Helpman, E.; Razin, A. (Hrsg.), *International Trade and Trade Policy* (Cambridge, MA 1991A) 9-23.
- Krugman, P., History vs. Expectations, in: *Quarterly Journal of Economics* 106 (1991B) 651-667.
- Krugman, P., Intraindustry Specialisation and the Gains from Trade, in: *Journal of Political Economy* 89 (1981) 959-973.
- Krugman, P., Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade, in: *American Economic Review* 70 (1980) 950-959.
- Krugman, P., *Geography and Trade* (Cambridge, Mass. 1991C).
- Krugman, P.; Obstfeld, M., *International Economics*, 4th edition (New York 1996).
- Krugman, P., *Rethinking International Trade* (Cambridge, Mass. 1990).
- Krugman, P.; Venables, A. J., Globalisation and the Inequality of Nations, in: *The Quarterly Journal of Economics* (1995) 857-880.
- Lancaster, K., Intra-Industry Trade under Perfect Monopolistic Competition, in: *Journal of International Economics* 10 (1980) 151-175.
- Leamer, E. E., *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence* (Cambridge, Mass. 1984).
- Leamer, E. E., Testing Trade Theory, in: Greenaway, D.; Winters, A. L. (Hrsg.), *Surveys in International Trade* (Oxford 1994).
- Lerner, A. P., The Symmetry between Import and Export Taxes, in: *Economica* 3 (1946) 306-313.
- Markusen, J. R., Factor Movements and Commodity Trade as Complements, in: *Journal of International Economics* 14 (1984) 341-356.
- Markusen, J. R., Multinationals, Multiplant Economies and the Gains from Trade, in: *Journal of International Economics* 16 (1984) 205-226.
- Markusen, J. R., The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade, in: *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995) 169-189.
- Markusen, J. R.; Melvin, J. R.; Kaempfer, W. H.; Markus, K. E., *International Trade: Theory and Evidence* (London 1995).
- Markusen, J. R.; Venables, A. J., *Multinational Firms and the New Trade Theory* (=NBER Working Paper 5036, Washington D.C. 1995).
- Meade, James E., *The Theory of Customs Unions* (Amsterdam 1955).
- Narula, R., *Multinational Investment and Economic Structure* (London 1996).
- Nunnenkamp, P.; Grundlach, E.; Agarwal, J. P., *Globalisation of Production and Markets* (Kiel 1994).
- OECD, *Globalisation and the Changing Nature of the Firm, Implementation of Activity* (=DSTI/IND(97)4, Paris 1997).
- Pfaffermayr, M., *Direktinvestitionen im Ausland: Die Determinanten der Direktinvestitionen im Ausland und ihre Wirkung auf den Außenhandel* (Heidelberg 1996).
- Pfaffermayr, M., Multinationals, Production Externalities, and Complementarity between Domestic and Foreign Activities?, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics* 133 (1997A).
- Pfaffermayr, M., *Multinational Firms, Trade and Growth: A simple model with a trade-off between proximity to the market and plant set-up costs under international capital mobility* (=WIFO Working Paper 90, Wien 1997).
- Purvis, D., Technology, Trade and Factor Mobility, in: *Economic Journal* 82 (1972) 991-999.

- Riezman, R., A 3x3 Model of Customs Unions, in: *Journal of International Economics* 9 (1979) 341-354.
- Rugman, A. M., Internalisation as a General Theory of Multinational Enterprise: A Re-Appraisal of the Literature, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 116/2 (1980) 365-379.
- Scherer, F. M., *Competition Policies for an Integrated World Economy* (The Brookings Institution, Washington 1994).
- Schweinberger, A. G., Foreign Capital Flows, Tariffs, and Welfare, in: *Canadian Journal of Economics* 22/2 (1989) 310-327.
- Slaughter, M. J., Per Capita Income Convergence and the Role Of International Trade, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87/2 (1997) 194-199.
- Teece, D., Multinational Enterprise, Internal Governance, and Industrial Organisation, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 75 (1985) 233-238.
- Tirole, J., *The Theory of Industrial Organisation* (Cambridge, Mass. 1988).
- Treffler, D., International Factor Price Differences: Leontief was Right!, in: *Journal of Political Economy* 10 (1993) 961-987.
- UNCTAD, *World Investment Report 1995, Transnational Corporations and Competitiveness* (New York-Genf 1995).
- United Nations, *World Investment Report 1997, Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy* Transnational Corporations, Employment and the Workplace (New York 1997).
- Venables, A., Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries, in: *International Economic Review* 37/2 (1996) 341-359.
- Viner, J., *The Customs Union Issue* (New York 1950).
- Wolfmayr-Schnitzer, Y. et al., *The Competitiveness of Transition Countries* (WIFO-WIIW-OECD, Wien 1997).
- Wong, K.-Y., *International Trade in Goods and Factor Mobility* (Cambridge, Mass. 1995).
- Wonnacott, P. G.; Wonnacott, R. J., *Free Trade between the United States and Canada: The Potential Economic Effects* (Cambridge, Mass. 1967).
- Wonnacott, P., Wonnacott, R. J., Is Unilateral Tariff Reduction Preferable to a Customs Union? The Curious Case of the Missing Foreign Tariffs, in: *The American Economic Review* 71 (1981) 704-714.
- Wood, A., *North-South Trade, Employment and Inequality, Changing Fortunes in a Skill-driven World* (Oxford 1994).

Arbeitsplatz-Potential Dienstleistungssektor



Michael Mesch (Hrsg.)
im Auftrag der Kammer für
Arbeiter und Angestellte für Wien.
**Neue Arbeitsplätze in Österreich –
Die Beschäftigungsentwicklung im
österreichischen Dienstleistungssektor**
1998. 342 Seiten. Brosch.,
ATS 420.- DM 57.70 sFr 52.-
ISBN 3-214-06496-7

Das bietet Ihnen das Buch:

- Entwicklungen gegliedert nach Dienstleistungsbereichen und -branchen
- Analysen der Beschäftigungsverschiebungen, mit zahlreichen Tabellen und Abbildungen
- Theorien über das Wachstum des Dienstleistungssektors

Aus dem Inhalt:

- Tendenzen der Beschäftigung im Dienstleistungssektor Österreichs
- Wo entstehen neue Arbeitsplätze? Chancen und Risiken in den einzelnen Branchen
- Analyse der Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklungen
- Moderne Informations- und Kommunikationstechnik als Basis neuer Märkte
- Wie verändern sich die Berufs- und Qualifikationsstrukturen des Dienstleistungssektors?

MANZ WIRTSCHAFT

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Kohlmarkt 16, 1014 Wien.
Bestellservice: (01) 531 61555, Fax: (01) 531 61 455.
eMail an bestellen@MANZ.co.at und im Internet unter www.MANZ.at

Flexible Beschäftigte – ein neuer ArbeitnehmerInnentypus?

Betriebliche Flexibilisierung im Spannungsfeld zwischen Anpassungsleistung an restriktive Arbeitsbedingungen und neuen Qualifikationsanforderungen

Manfred Krenn

1. Einleitung

In Zeiten, in denen es eng wird am Arbeitsmarkt, wird der Katalog der Anforderungen an Arbeitskräfte für den Zugang zu „sicheren“ Arbeitsplätzen immer länger. Flexibilität steht dabei als Anforderung an prominenter Stelle. Auch wenn in den meisten Fällen nicht ganz klar ist, was genau damit gemeint ist, so prägt die inflationäre Verwendung dieses Begriffs doch die gesellschaftliche Wahrnehmung, nicht zuletzt jener, die Arbeit suchen. Die Heraufbeschwörung des/der „flexiblen ArbeitnehmerIn“ als beschäftigungspolitisches Leitbild, muß zu einer breiten Verunsicherung jener Teile der Bevölkerung führen, die den darin enthaltenen Ansprüchen nicht (mehr) gerecht werden können bzw. von denen man glaubt, daß sie diesen Ansprüchen nicht gerecht werden.

Das Hinaufzitiertwerden von Anforderungen, selbst für Arbeitsplätze an denen diese nicht gebraucht werden, ist nichts neues, sondern vielmehr eine übliche personalpolitische Reaktion von Unternehmen, sofern der Arbeitsmarkt dies zuläßt. Neu ist allerdings, daß durch technologische und organisatorische Veränderungen in den Unternehmen tatsächlich ein neuer Bedarf an Qualifikationen und an einem flexibleren Einsatz der Kenntnisse und Fähigkeiten der Beschäftigten entsteht. Allerdings müssen dabei zwei Punkte beachtet werden. Zum einen ist gerade der Begriff „Flexibilität“ wie geschaffen für eine Vermischung von realen Anforderungen durch neue Organisationsformen und Technik mit ideologisch motivierten Forderungen nach Anpassung der Beschäftigten an restriktivere Arbeitsbedingungen. Zum anderen kommt es besonders in den Einführungsprozessen von neuen Organisationsformen darauf an, unter welchen betrieblichen Rahmenbedingungen diese vonstatten gehen, um die Auswirkungen von realen Flexibilitätsanforderungen auf die Arbeitssituation der betroffenen Beschäftigten beurteilen zu können. Für die Diskussion um

einen neuen ArbeitnehmerInnentypus ist die Beleuchtung dieses Problemkreises von besonderer Bedeutung.

2. Abkehr vom Taylorismus - Reorganisation von Unternehmen

Als wichtigster Hintergrund eines neuen Bedarfs an Flexibilität gilt der Übergang vom System der tayloristischen Massenproduktion zu einer flexibel spezialisierten Massenproduktion, der sich in den letzten Jahrzehnten abzeichnet. Lange Zeit galt die tayloristische Zerstückelung von Arbeitsprozessen und deren bürokratische Überwachung und Kontrolle als effizientestes Prinzip zur Herstellung industrieller Güter. Die Beschäftigten kamen in diesem Managementkonzept in erster Linie als Störpotential im Produktionsprozeß vor, deren Eigensinn es so weit wie möglich auszuschalten galt.

Im Rahmen von neuen Managementkonzepten, wie *Lean Management*, *Total Quality Management*, *Business Reengineering* oder Fraktale Fabrik, kommt es zu einer Wiederentdeckung der menschlichen Potentiale, den sog. Humanressourcen, als entscheidenden Produktionsfaktor schlechthin. Die Unternehmen verändern ihre Organisationsform. Empirischen Studien zufolge beziehen sich diese Umstrukturierungen auf drei Ebenen:

- 1.) Abbau bürokratischer Unternehmensstrukturen und Schaffung von dezentralen, marktnahen Einheiten (Reduzierung der Fertigungstiefe, Auslagerungen, Center-Bildung, internes Kundenprinzip);
- 2.) Ausrichtung von Tätigkeitsfeldern an Geschäftsabläufen und Abflachung der Hierarchien;
- 3.) Veränderung der Arbeitsorganisation (Gruppenarbeit, Integration von Funktionen und Aufgaben, flexibler Personaleinsatz).

Mit diesen Umstrukturierungen sollen v.a. eine Senkung der Kosten bei gleichzeitiger Steigerung der Qualität und eine flexiblere Anpassung an sich verändernde Marktbedingungen erreicht werden.

3. Ein neuer ArbeitnehmerInnentypus?

Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation, wie Gruppenarbeit, wird den Beschäftigten nicht nur ein neuer Stellenwert im Unternehmen zuteil. Es werden auch neue und andere Anforderungen an ihre Qualifikationen gestellt als unter den Bedingungen der tayloristisch-fordistischen Betriebsweise. Der Einsatz an verschiedenen Arbeitsplätzen innerhalb einer Gruppe und die Übernahme von indirekten Aufgaben (wie Qualitätssicherung, einfache Wartungsaufgaben, Materialbereitstellung) durch ProduktionsarbeiterInnen können Mehrfachqualifikationen erforderlich machen, und soziale und kommunikative Fähigkeiten gewinnen im Rahmen von Gruppenarbeit generell an Bedeutung. Insofern hängt der Ruf nach neuen Qualifikationen der Beschäftigten direkt mit diesen neuen Formen der Organisation von Arbeit zusam-

men. Denn in einer strikt arbeitsteiligen Organisationsform mit hierarchischer Kontrolle im Rahmen einer tayloristischen Betriebsorganisation werden solche Qualifikationen nicht gebraucht.

BerufspädagogInnen sprechen inzwischen sogar davon, daß es nicht mehr nur um die eine oder andere Qualifikationserweiterung geht, sondern, daß ein neuer „Arbeitnehmertypus“ gefordert sei. Die Qualifikationsanforderungen an GruppenarbeiterInnen zielen demnach „auf die Flexibilität im gedanklichen Einstellen auf neue Arbeitsaufgaben, auf Selbstständigkeit in der Entscheidung bezüglich der Arbeitsaufgaben, auf Selbstsicherheit im argumentativen Vertreten und Verteidigen eigener Positionen innerhalb und außerhalb der Gruppe, auf Ausdrucksfähigkeit hinsichtlich der eigenen Gedanken und des eigenen Befindens innerhalb der Gruppe, auf ein Kooperationsverständnis, das Leistung nicht als individuelles, sondern als Gruppenergebnis faßt, auf Reflexivität hinsichtlich des Zustandekommens eigener Auffassungen mit dem Ziel effektiver Fehlerauswertung und -vermeidung sowie auf Konfliktlösungsstrategien im Umgang mit Gruppenkonflikten und -kompromissen.“¹

Dieses hier entworfene Anforderungsprofil des „neuen“ Arbeitnehmers deckt sich mit dem vielfach in der Bildungs- und Weiterbildungsdiskussion verwendeten Begriff der sog. „Schlüsselqualifikationen“, der sich ebenfalls ausschließlich auf überfachliche Qualifikationen, wie Selbstständigkeit, Arbeitsmotivation, soziale und kommunikative Qualifikationen (Teamfähigkeit, Empathie, ...) reflexive Fähigkeiten, Lernfähigkeit und -bereitschaft bezieht.

Wenn wir uns dieses Bild in Ruhe vor Augen führen, stechen meines Erachtens zwei Punkte hervor:

- Zum einen enthalten diese Charakterisierungen viele Elemente selbstbestimmter Arbeit, Elemente eines positiven, ja bis zu einem bestimmten Grad idealen Bildes von Lohnarbeit. Eine Form von Lohnarbeit, die das Einbringen eigener Vorstellungen (statt weitgehender Fremdbestimmung) und damit eine Identifizierung erlaubt, die eine umfassende Entwicklung von Fähigkeiten ermöglicht und nicht einseitige Belastungen und Monotonie zur Folge hat - mit einem Wort: Konturen sinnvoller Arbeit.
- Zum anderen handelt es sich dabei aber um einen sehr hohen Anspruch: Hohe fachliche Qualifikationen werden mit organisatorischen und analytischen Fähigkeiten verknüpft und an Persönlichkeitsmerkmale und Charaktereigenschaften gebunden. Und es stellt sich die Frage, wer von uns eigentlich all diesen Anforderungen gerecht wird.

Das heißt, hier werden in der öffentlichen Diskussion Anforderungen, die bisher auf schmale, hochqualifizierte Bereiche des Management oder der wissenschaftlichen Forschung angelegt wurden, kurzerhand auf große Teile der Beschäftigten ausgedehnt. In diesen Anforderungen wird gleichzeitig deutlich, daß nichts Geringeres als die ganze Persönlichkeit „mit Haut und Haaren“ verlangt wird, der/die einsatzfreudige und engagierte „VollblutarbeiterIn bzw. -angestellte“.

4. Die betrieblichen Rahmenbedingungen: Zeitdruck, Kostensenkung, Terminvorgaben ...

Das bedeutet, daß diese neuen Anforderungen eine starke Ambivalenz aufweisen, daß in ihnen für die Beschäftigten gleichzeitig Chancen und Risiken enthalten sind. Sie beziehen sich im Kern darauf, daß die Beschäftigten mit wechselnden, unvorhergesehenen Situationen umgehen können - d.h. auf funktionale, fachliche und geistige Flexibilität. Der entscheidende Punkt ist dabei aber, wie die betrieblichen Rahmenbedingungen gestaltet sind, um sich diese neuen Kompetenzen anzueignen und in der Arbeit umzusetzen. Denn Flexibilität kann Abwechslung und Bereicherung bedeuten, aber auch Unsicherheit und Überforderung. Mit Beispielen aus der betrieblichen Praxis möchte ich nun versuchen, zu zeigen, in welche Richtung das Pendel bei der Einführung von neuen Formen der Arbeitsorganisation schlägt.

Verschiedene Untersuchungen zeigen, daß die Einführung von Gruppenarbeit in vielen Betrieben unter hohem Zeitdruck erfolgt, da das Management den Aufwand für die Umstellung der Arbeitsorganisation möglichst gering halten will. Das neue System soll rasch effektiv, das heißt unter Einsparung von Kosten, genutzt werden. Den Arbeitsgruppen wird ein breites und vielfältiges Aufgabenspektrum zur eigenverantwortlichen Bearbeitung, verbunden mit einer Reihe von Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten, übertragen.

Kosten sollen v.a. dadurch gesenkt werden, daß die Gruppen durch Arbeitsplatzwechsel und den Wegfall unnötiger Arbeitsschritte und Schnittstellen durch Aufgabenintegration eine bessere Auslastung des Personals erzielen und somit flexibler und beweglicher bei der Bewältigung der (unterschiedlich) anfallenden Arbeit reagieren. Gleichzeitig versuchen die Betriebe, das dominante Ziel der Kosteneinsparung durch eine möglichst geringe personelle Ausstattung der Gruppen im Vergleich zum übertragenen Arbeitsumfang und durch strikte Terminvorgaben quasi bereits im Vorhinein sicherzustellen. Für kompensatorische Qualifizierungsmaßnahmen ist in einem solchen Prozeß zumeist wenig Platz.

Den Beschäftigten wird somit unter solchen Rahmenbedingungen einseitig die Last der Flexibilitätskosten aufgebürdet. Die Folgen sind in einem solchen Szenario absehbar: der Arbeitsplatzwechsel innerhalb der Gruppe kann nicht zum Ausgleich von Schwankungen in der Leistung und Belastbarkeit einzelner Gruppenmitglieder bzw. zu Qualifizierungschancen genutzt werden, sondern führt aufgrund der eingegengten Rahmenbedingungen zu Anspannung und Überforderung, da zumeist auch entsprechende Einarbeitungszeiten nicht mit den Terminvorgaben vereinbar sind. Die Gruppen stehen somit unter einer ständigen Anspannung, Problemlösungen zu erarbeiten und Entscheidungen zu treffen, was zu Konflikten innerhalb der Gruppen führt. Beschäftigte, die diesen Anforderungen - aus welchen Gründen auch immer - nicht gewachsen sind, werden von anderen Gruppenmitgliedern unter Druck gesetzt, da sie die Gesamtleistung

der Gruppe vermindern. Es kommt, so schreibt Moldaschl² in seiner Untersuchung, zur Herausbildung einer „gruppeninternen Hackordnung“, bestehende qualifikatorische Unterschiede zwischen den Gruppenmitgliedern vertiefen sich, statt sich anzugleichen. Von den betroffenen Beschäftigten wird eine solche Situation als schwere psychische Belastung und Beschädigung des Selbstwertgefühls erlebt. Der (alte) Druck durch Vorgesetzte war greifbarer, klarer, dagegen ließen sich vielfältige Formen von Widerstand entwickeln. Der (neue) Druck durch die Gruppe hingegen ist diffuser und wirkt allgegenwärtig. In anderen Zusammenhängen wird in solchen Fällen von „Mobbing“ gesprochen.

5. ... und die Deutungsmuster des Managements

Die Wahrnehmung und die Deutungen dieser Probleme durch das Management beschränken sich in der Regel darauf, die Ursachen in der „unflexiblen Persönlichkeit“, den Charaktereigenschaften einzelner Beschäftigter zu suchen. Fehlende Teamfähigkeit, unzureichendes Engagement, mangelnde Motivation, zu wenig Verantwortungsbewußtsein, geringe Belastbarkeit - sind nur einige Etikettierungen, mit denen jene, die nicht mitkommen, bedacht werden. Oder, man könnte es auch anders - eleganter, modischer, „objektiver“ - formulieren: Ihnen fehlen die Schlüsselqualifikationen!

Unter der Hand werden in einem solchen Deutungsprozeß die Ursachen für das Entstehen dieser Probleme verwischt. Nicht die unzureichenden Rahmenbedingungen (ausreichende Personalbemessung, entsprechende zeitliche Berücksichtigung zusätzlicher Tätigkeiten, methodische und soziale Qualifizierung - um nur einige zu nennen) rücken in den Blickpunkt der Aufmerksamkeit, sondern die Persönlichkeit der Beschäftigten. Damit vollzieht sich auch hier ein in unserer Gesellschaft weit verbreitetes Interpretationsmuster: die Wurzeln von Problemen, die aus sozialen Beziehungen, aus Strukturen von Organisationen und Institutionen entstehen, werden auf individualisierende Weise in Charakterschwächen und Persönlichkeitsmerkmalen Einzelner gesucht.

Besonders betroffen von diesen individualisierenden Wahrnehmungs- und Deutungsmustern sind un- und angelernte Arbeitskräfte. Das zeigt sich besonders deutlich im Bereich der betrieblichen Weiterbildung. Sämtliche Beiträge und Studien, die sich mit diesem Thema beschäftigen, stellen eine Unterrepräsentation von An- und Ungelernten bei betrieblichen und öffentlichen Qualifizierungsmaßnahmen fest. Dieser Trend weist eine ungebrochene Kontinuität auf: In der Bundesrepublik Deutschland belegen dies verschiedene Studien³ für die achtziger Jahre und dieser Trend hat sich auch in den neunziger Jahren fortgesetzt.

Dieser Umstand wiegt umso schwerer, als Weiterbildung - wir befinden uns im Zeitalter des „lebenslangen Lernens“ - inzwischen den Charakter einer gesellschaftlichen Norm angenommen hat, die für den Zugang zu „sicheren“ Arbeitsplätzen eine entscheidende Bedeutung hat. Permanen-

te Weiterbildungsbereitschaft wird in diesem Zusammenhang von den Beschäftigten gefordert. Da aber ein Großteil der beruflichen Weiterbildung über die Betriebe abgedeckt wird, reicht eine solche Bereitschaft beim einzelnen Individuum nicht aus, um überhaupt Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen zu erhalten. Über diesen Zugang wird in den betrieblichen Personalabteilungen bzw. von den unteren Vorgesetzten entschieden.

Von verschiedenen AutorInnen wird in diesem Zusammenhang betont, daß der erreichte berufliche und innerbetriebliche Status ein zentrales Kriterium für den Zugang zu betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen darstellt⁴. Der innerbetriebliche Status einzelner Beschäftigter oder von Beschäftigtengruppen ist aber zum Großteil das Ergebnis von Zuweisungsprozessen durch das Management bzw. die unmittelbaren Vorgesetzten. Wem vom Management eine hohe Leistungsfähigkeit und -bereitschaft zugeschrieben wird, dem wird auch ein hoher innerbetrieblicher Status zuteil. Heidenescher weist darauf hin, daß zur Feststellung von Leistungsfähigkeit zunehmend askriptive Merkmale herangezogen werden, „wie Alter, ethnische Herkunft, Nationalität und Geschlecht sowie periphere Berufselemente wie Ethiken, Berufsideologien, Loyalität bis hin zum Gebrauch einer spezifischen Sprache und Kleidung zur Demonstration von Leistungsfähigkeit, ohne direkten funktionalen Bezug zur Berufsausführung“⁵. Die Fremdwahrnehmung von An- und Ungelernten durch das Management, die ihnen geringe Eignung und fehlende Einstellung unterstellt, wird durch deren Selbstwahrnehmung - sie erleben sich häufig durch die restriktiven Arbeitsbedingungen an ihren Arbeitsplätzen selbst als unqualifiziert und unmotiviert - noch bestätigt und verstärkt.

Demzufolge haben soziale Mechanismen der Statuszuweisung im Betrieb, die im Sinne eines Belohnungssystems funktionieren, einen großen Anteil am Zustandekommen des oben festgestellten Befundes eines nahezu vollständigen Ausschlusses von An- und Ungelernten von innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen. Folgt man diesem Ansatz, der das Gewicht von askriptiven Merkmalen bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten durch das Management betont, dann erfolgt die Auswahl von Beschäftigten für betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen häufig nach quasi-ständischen Gesichtspunkten.

6. Der „Intrapreneur“ als Idealtyp

Von Managern und Unternehmervetretern wird in letzter Zeit im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Unternehmensorganisation der sog. „Intrapreneur“, also der „Unternehmer im Unternehmen“, als neuer Arbeitnehmertyp der Zukunft gefordert und gepriesen. In *Profit-Centers*, mit internen und externen Kundenbeziehungen, den Marktkräften direkt und unmittelbar ausgesetzt, sollen - so die Vorstellung - unternehmerisch denkende und handelnde Beschäftigte weitgehend selbständig (oder auf sich gestellt) agieren und als tragende Säule im hierarchisch abgeflachten Unternehmen fungieren.

Diesem neuen, „unternehmerisch handelnden“ Beschäftigtentypus liegt ein Intrapreneurmodell zugrunde, in dem „die Zielrichtung der Organisation weniger über die Festlegung und Abstimmung von funktional gegliederten Strukturen und über allgemeine Handlungsprogramme, sondern über geteilte normative und kognitive Konzepte der Führungskräfte auf allen Ebenen (den Intrapreneuren) und einer darauf zugeschnittenen Organisationsstruktur (ganzheitliche Aufgabenbereiche bzw. Subsysteme der Organisation unter weitgehendem Verzicht auf funktionale Spezialisierung)“⁶ funktioniert.

Faust u.a. ist zuzustimmen, wenn sie in ihrer Studie betonen, daß im Produktionsbereich von Unternehmen diese Intrapreneur-Anforderungen in erster Linie an die unteren Führungskräfte, d.h. an die Meister gestellt werden. Allerdings darf dabei nicht übersehen bzw. unterschätzt werden, daß einzelne Elemente dieser Anforderungen durchaus weiter nach unten durchschlagen und als sog. „Schlüsselqualifikationen“ zunehmend auch von GruppensprecherInnen bzw. GruppenarbeiterInnen gefordert werden.

Auch wenn Intrapreneur im umfassenden Sinn hauptsächlich auf eine neue Rolle der unteren Führungskräfte zielt, so werden im Sprühregen der öffentlichen Diskussion davon auch wichtige Teile der Angestellten und ArbeiterInnen erfaßt. Der „Intrapreneur“ als „schlüsselqualifizierte“ Spielart des „flexiblen Beschäftigten“ als Leitbild postmoderner, nach-tayloristischer Lohnarbeit? Auch wenn dieses Bild stark übertreibt, so ist es für unseren Zusammenhang doch von Bedeutung.

Die sozialen Auswirkungen neuer Managementkonzepte liegen auf der Hand: Schlanke Unternehmen erfordern sozial schlanke Menschen, wenig, anpassungsfähig, belastbar, ohne sperrigen sozialen Ballast (wie z.B. Kinder oder pflegebedürftige Verwandte). Eine treffende Beschreibung des psychischen Anforderungsprofils des/der neuen ArbeitnehmerIn stammt von Mark Siemons: „Die Persönlichkeit des einzelnen wird zum Profit-Center, das sich ständig neu an der Nachfrage ausrichten muß. Auch die Moral, die 'Philosophie', ja der Charakter werden zu Marktfaktoren, die es den sich verändernden Bedingungen flexibel anzupassen gilt ... Es empfiehlt sich mit leichtem Gepäck zu reisen“⁷.

7. „Flexibilität“ als Forderung nach Anpassung

Ein Gutteil dessen, was im Rahmen der Diskussion über unternehmerisch denkende und handelnde Arbeitskräfte von den Beschäftigten unter dem Stichwort Flexibilität als neue Qualifikation abgefordert wird, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als Forderung nach Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit.

„Flexibilität“/Anpassungsfähigkeit bedeutet dann - unter Hinweis auf das Beispiel über die Einführung von Gruppenarbeit von oben - unter restriktiven (vom Management gesetzten) Rahmenbedingungen „kreativ“ Problemlösungen zu erarbeiten, Zielvorgaben zu erfüllen und gleichzeitig hohem Leistungsdruck, psychischen Belastungen und Gruppenkonflikten standzuhalten.

„Flexibilität“/Anpassungsfähigkeit kann bedeuten, wie in einem österreichischen Zweigwerk eines internationalen Süßwarenkonzerns, Bereitschaft zum Überschreiten von Berufs- und Statusgrenzen. In diesem Unternehmen wird von Schichtelektrikern in der Instandhaltung erwartet, daß sie bei Bedarf in der Verpackung beim händischen Einschichten von Schokoriegeln in Kartons aushelfen. Allerdings wird diese Form der „Flexibilität“ bereits als Eintrittsvoraussetzung verlangt. Das Konzept des internen Arbeitsmarktes sieht nämlich vor, daß Neueintretende ihre „Karriere“ auf der untersten Sprossenleiter - d.h. den unqualifizierten Arbeitsplätzen in der Verpackung - beginnen und sich bei der ausschließlich internen Ausschreibung von höherqualifizierten Arbeitsplätzen bewerben und auf diese Weise hocharbeiten können⁸.

„Flexibilität“/Anpassungsfähigkeit kann heißen, die Bereitschaft zum Engagement in und für die Arbeit auch über die festgesetzten Arbeitszeiten hinaus zu bringen, Verantwortungsbewußtsein für den Betrieb zu zeigen und private, familiäre Bedürfnisse hintanzustellen. Schließlich erfordern interessante Aufgaben den ganzen Menschen und lassen sich oftmals nicht in acht Stunden bewältigen. In diesem Zusammenhang macht die Rede vom „Intrapreneur“ auch insofern Sinn, als Workaholismus, um diesen Aspekt mit einem anderen Begriff beim Namen zu nennen, tatsächlich ein bekanntes Phänomen von UnternehmerInnen und Managern ist.

Wenn ich jetzt, um auf mein ursprüngliches Bild von den Chancen und Risiken im Zusammenhang mit der Diskussion um einen „neuen Arbeitnehmertypus“ zurückzukommen, hauptsächlich die Gefahren herausgearbeitet habe, heißt das nicht, daß die Chancen auf abwechslungsreichere und sinnvollere Arbeit allesamt in den Einführungsprozessen von neuen Formen der Arbeitsorganisation in den Betrieben verloren gehen müssen oder auf der Strecke bleiben. Es lassen sich auch betriebliche Beispiele finden, in denen tatsächlich durch einen sorgsamen Umgang mit der Ressource „Beschäftigte“ die Kosten für Flexibilitätsleistungen nicht einseitig auf dem Rücken der ArbeitnehmerInnen abgeladen werden.

8. Flexibilität, sozialer Tausch, gegenseitiges Vertrauen: ein betriebliches Fallbeispiel

Ich möchte dafür ein Beispiel aus einer abgeschlossenen Untersuchung über Qualifikationsentwicklung und Qualifikationsbedarf in Klein- und Mittelbetrieben in Wien⁹ anführen. Es handelt sich dabei um einen Betrieb aus dem elektrotechnischen Gewerbe, der als sehr innovativ und flexibel bezeichnet werden kann, da er in der Lage ist, strukturellen Wandel zu bewältigen, neue Geschäftsfelder zu erschließen und auf diese Weise Beschäftigung nicht nur zu sichern, sondern auch auszubauen. Es handelt sich dabei aber nicht um neue Formen der Arbeitsorganisation, sondern um traditionelle, gewachsene Strukturen eines Kleinbetriebs.

Die Situation im Betrieb ist folgende: In den letzten Jahren konnten Markteinbrüche in zwei Bereichen, die unweigerlich zum Verlust von meh-

rerer Arbeitsplätzen geführt hätten, dadurch aufgefangen werden, daß zum einen durch den Umstieg auf eine neue Technologie ein völlig neues Feld erschlossen und zum anderen ein bestehendes ausgeweitet wurde. Die Arbeit in diesen neuen Feldern erfordert hohe fachliche Qualifikationen und zum Teil sogar Neuentwicklungen von Maschinen und Verfahren. Worauf gründet sich nun diese „Flexibilität“ des Betriebes, die es ihm erlaubt, als kleines Boot wendig auf den wogenden Wellen des Marktes zu balancieren?

Eine Voraussetzung ist sicher das hohe Qualifikationsniveau der Beschäftigten, deren Stellenwert für den Betrieb der Betriebsinhaber mit dem Satz: „Sein oder Nichtsein. Wenn ich keine qualifizierten Mitarbeiter habe, kann ich zusperren“, auf den Punkt bringt. Eine andere liegt in der innovativen Persönlichkeit des „Chefs“, der ständig auf der Suche nach neuen Geschäfts- und Tätigkeitsfeldern ist.

Um diese beiden Aspekte aber erst richtig zum Tragen zu bringen, ist ein dritter Punkt hervorzuheben: die auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden sozialen Beziehungen im Betrieb. Durch die langfristige Betriebsbindung der Beschäftigten entsteht ein auf konkreten Erfahrungen und gemeinsamer Entwicklung beruhendes grundsätzliches Vertrauen zwischen Firmeninhaber und Beschäftigten, das im entscheidenden Moment ein schnelles und flexibles Handeln ermöglicht. Man kann sich wechselseitig aufeinander verlassen. Das drückt sich in einer gegenseitigen Verantwortung aus, etwa wenn in einem Teilbereich der Markt für drei Leute zusammenbricht, dann schaut der „Chef“ unter persönlichem Einsatz, wie sich mit Umschulung in andere Bereiche und neuen Aufträgen die Arbeitsplätze halten lassen. Im Gegenzug weiß er, daß er sich bei dem Risiko, auf ein neues Gebiet vorzudringen, darauf verlassen kann, daß „seine Leute“ mitziehen und das dazu notwendige überdurchschnittliche Engagement aufbringen.

Qualifizierungen in diesem Betrieb sind gekennzeichnet durch gemeinsames Lernen, das alle Hierarchiestufen vom Betriebsinhaber bis zum Monteur einschließt. Der „Chef“ fördert solche Lernprozesse nicht nur, sondern ist zum Teil aktiv und initiativ eingebunden. Vor allem, wenn es um das Erschließen von neuen Geschäftsfeldern geht.

Es handelt sich dabei um eine Form von organisationalem Lernen, die unter dem Begriff „lernende Organisation“ auch für größere Betriebe diskutiert wird, um flexibel auf wechselnde Anforderungen reagieren zu können. Gemeint ist damit, daß die Anforderungen durch technologischen und strukturellen Wandel nicht nur neue Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten stellen, sondern, daß auch die Arbeitsorganisation des Unternehmens und seine Strukturen offen sein müssen für Neuerungen und Wandlungsprozesse. Um ein solches Ziel zu erreichen, bedarf es aber einer Unternehmenskultur, die sich durch Offenheit und gegenseitiges Vertrauen auszeichnet.

Die Eckpunkte der hier skizzierten betrieblichen Strategie sind folgende: hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten, langfristige Beschäftigung,

interner Arbeitsmarkt, sorgsamer Umgang mit den Qualifikationen der Beschäftigten und kontinuierliche Weiterbildung, innovative Betriebsinhaber und eine von gegenseitigem Vertrauen geprägte Unternehmenskultur. Auf dieser Grundlage, die zu einem guten Teil von den Beschäftigten, ihren Kenntnissen und Fähigkeiten gebildet und erhalten wird, erscheinen die oben skizzierten Herausforderungen, nämlich flexibel auf wechselnde Marktverhältnisse zu reagieren, bewältigbar.

9. „Intrapreneur“ versus „sorgsame Firma“

Die Frage der Qualifikation, die in der allgemeinen Diskussion sehr stark als (individuelle) Anforderung an die Beschäftigten auftaucht, wird durch dieses Beispiel relativiert. Denn ebenso wichtig ist eine langfristige und vorausschauende Personalpolitik der Betriebe, die die Erhaltung und Entwicklung der Qualifikationen der Beschäftigten zum Ziel hat, und eine auf sozialem Tausch basierende Unternehmenskultur, die die Beschäftigten dazu motiviert, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in ihrer Arbeit auch zur Entfaltung zu bringen. Sozialer Tausch verstanden als Element sozialer Beziehungen im Betrieb, bei dem es zu einem Austausch von Beschäftigungssicherheit und Verantwortung gegen Motivation, Engagement und Identifikation mit dem Unternehmen kommt.

Es ist gerade die integrative Personalpolitik auf der die Innovationskraft des geschilderten Fallbetriebs aufbaut. Eine solche Strategie unterscheidet sich diametral von den „modischen“ *Profit-Center*-Kulturen mit ihrer sozialdarwinistischen Personalpolitik. „Flexibilität“ bedeutet im Kontext solcher Unternehmensmodelle Desintegration und Unsicherheit. Es erscheint mehr als fraglich, ob auf einem solch unwirtschaftlichen Boden langfristig die vielfach geforderte Innovationsfähigkeit gedeihen kann.

Die Rede von einem neuen ArbeitnehmerInnen-Typus „flexible Beschäftigte“ oder „Intrapreneur“ bürdet die Anpassungsleistungen an wechselnde Marktverhältnisse und deren Kosten (psychisch und physisch) einseitig den einzelnen Beschäftigten auf. Die ausgemachten Defizite und Probleme werden damit allzu voreilig und individualisierend auf die Lernwilligkeit und Weiterbildungsbereitschaft, also auf Charaktereigenschaften und Persönlichkeitsmerkmale der Beschäftigten bzw. der Arbeitslosen reduziert. Die Verantwortung wird von der gesellschaftlichen und der betrieblichen Ebene auf die individuelle verlagert und verwandelt sich auf diesem Weg schnell in eine persönliche Schuldzuweisung: Zu unflexibel, selber schuld!

Zu fordern wäre im Gegensatz dazu ein besonderer Typus von Unternehmen - man könnte sie „die sorgsame Firma“ nennen - in der die langfristige und behutsame Entwicklung von Organisation und Personal ineinandergreift. Da „Flexibilisierung“ immer auch mit Verunsicherung und Ängsten durch den Verlust von Gewohntem einhergeht, kann eine solche Entwicklung nur in einem Klima des gegenseitigen Vertrauens im Unternehmen auf dem Weg des sozialen Tauschs funktionieren. In der „sorgsamen

Firma“ sind Rahmenbedingungen vorstellbar, innerhalb derer Beschäftigte Chancen zu selbstbestimmter, sinnvoller Arbeit ergreifen können - wenn auch nicht völlig losgelöst von den Zwängen der kapitalistischen Konkurrenz, so doch auch nicht vollständig und unmittelbar dem Markt ausgeliefert, wie es die neuen Organisationskonzepte vorsehen.

Anmerkungen

¹ Frackmann, Lehmkuhl (1993) 64.

² Moldaschl (1994) 134f.

³ Vgl. Noll (1987).

⁴ Noll (1987), Mahnkopf (1990), Heidenescher (1991).

⁵ Heidenescher (1991) 34f.

⁶ Faust u.a. (1994) 95.

⁷ Siemons (1996 zit. n. Kadritzke 1997).

⁸ Vgl. Flecker, Krenn (1995).

⁹ Papouschek u.a. (1998).

Literatur

Faust, Michael; Jauch, Peter; Brünnecke, Karin; Deutschmann, Christoph, Dezentralisierung von Unternehmen. Bürokratie- und Hierarchieabbau und die Rolle betrieblicher Arbeitspolitik (München und Mering 1994).

Flecker, Jörg; Krenn, Manfred, Umstrukturierung von Produktion und Beschäftigung in europäischen Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie. (=FORBA-Forschungsbericht 2 (1995), Wien 1995).

Frackmann, Michael; Lehmkuhl, Klaus, Weiterbildung für Lean Production - Anforderungen an einen neuen Arbeitnehmertypus - Qualifikationskonzepte für Gruppenarbeit, in: WSI-Mitteilungen 2 (1993).

Heidenescher, Mathias, Status und Qualifizierung - Zur Untersuchung innerbetrieblicher Qualifizierungschancen im Zusammenhang mit organisatorisch-technischen Entwicklungen von Erwerbsarbeit; in: Brazczyk, Hans-Joachim (Hrsg.), Qualifikation und Qualifizierung - Notwendigkeit, Chance oder Selbstzweck? (Berlin 1991).

Kadritzke, Ulf, Die Grenzen professioneller Autonomie. Widersprüche moderner Unternehmenskulturen aus der Perspektive qualifizierter Expertenberufe, in: Kadritzke, Ulf (Hrsg.), „Unternehmenskulturen“ unter Druck. Neue Managementkonzepte zwischen Anspruch und Wirklichkeit (Berlin 1997).

Mahnkopf, Birgit, Betriebliche Weiterbildung. Zwischen Effizienzorientierung und Gleichheitspostulat. in: Soziale Welt 34 (1990) 70-96.

Moldaschl, Manfred, „Die werden zur Hyäne“ - Erfahrungen und Belastungen in neuen Arbeitsformen, in: Moldaschl, Manfred; Schultz-Wild, Rainer (Hrsg.), Arbeitsorientierte Rationalisierung: Fertigungsinseln und Gruppenarbeit im Maschinenbau (Frankfurt a.M./New York 1994).

Noll, Heinz-Herbert, Weiterbildung, Beschäftigungsstruktur und Statusdistribution, in: Weymann, A. (Hrsg.), Bildung und Beschäftigung, in: Soziale Welt, Sonderband 5 (1987) 141-168.

Papouschek, Ulrike u.a., Qualifikationsbedarf und Anpassungsstrategien Wiener Klein- und Mittelbetriebe im strukturellen und technologischen Wandel. (=FORBA-Forschungsbericht 6 (1997), Wien 1997).

Siemons, Mark, Das Regime der Berater, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (5.10.1996) Beilage Bilder und Zeiten, zit. nach Kadritzke (1997).

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 4**

Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor

Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.)

Henning Klodt

Die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungssektor:
Tendenzen und Ursachen.

Dick Brus, Satar Alladin, Yvonne Bernardt, Theo Dunnewijk

Employment in the Dutch Market Services Sector. An Input-Output
Decomposition Study.

Michael Mesch

Die Beschäftigung im österreichischen Dienstleistungssektor 1987–97:
Tendenzen und Ursachen.

Peter Brenner

Österreichs Beschäftigungsstruktur im Wandel: Sektoren und Berufe.

Lorenz Lassnigg

Bildungswesen und Qualifikation in der Dienstleistungsgesellschaft

Heinz Handler

Regulierungen im Dienstleistungssektor

Wien 1998, 110 Seiten, öS 198,–

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

Aktuelle Entwicklungen im dualen System der Berufsausbildung der Bundesrepublik Deutschland

Günter Walden, Gisela Westhoff

1. Einführung

Das duale System der Berufsbildung wird seit geraumer Zeit von unterschiedlichen Seiten kritisch beleuchtet. Ein wichtiger Grund liegt darin, daß die Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen schwieriger geworden ist. Aber auch andere Kritikpunkte werden aufgeführt, die auf die qualitativen Aspekte verweisen. Dazu gehören im wesentlichen:

- * Die vermittelten Qualifikationen entsprächen nicht den Anforderungen des Arbeitsmarktes.
- * Die Anpassungen an neue Entwicklungen dauerten zu lange.
- * Hinsichtlich der Aufstiegschancen befänden sich die dort Ausgebildeten oftmals in einer Sackgasse.
- * Sowohl den leistungsstarken als auch den leistungsschwachen Jugendlichen biete das duale System zu geringe Chancen.
- * Eine Vielzahl von Schulabgängern brächten zu geringe Eingangsvoraussetzungen für eine Berufsausbildung mit.

Der folgende Beitrag nimmt diese Kritik zum Anlaß, gegenwärtige Entwicklungstendenzen und Probleme in der beruflichen Ausbildung kritisch zu analysieren und Perspektiven aufzuzeigen.

2. Historische Entwicklung

Bevor auf die aktuelle Situation der beruflichen Ausbildung in Deutschland eingegangen wird, sollen einige kurze Hinweise zur Geschichte des dualen Systems der Berufsausbildung gegeben werden.

Das heutige duale Berufsbildungssystem hat sich erst im Laufe einer längeren Entwicklung herausgebildet. Von diesem Ausbildungssystem als einem 'dualen System' hat zum ersten Mal der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen 1964 in seinem "Gutachten über das berufliche Ausbildungs- und Schulwesen" gesprochen¹. Der Grundpfeiler

des dualen Systems - das Zusammenwirken von Betrieben und Berufsschulen in der Ausbildung - ist allerdings älter als der Begriff. Die Wurzeln der Berufsausbildung in den Betrieben reichen bis ins mittelalterliche Handwerk; die heutigen Berufsschulen entwickelten sich aus den allgemeinen und gewerblichen Fortbildungsschulen des 19. Jahrhunderts. Ein wichtiger Schritt auf dem Wege zum heutigen dualen System der Berufsbildung war dabei die im Jahre 1869 erlassene Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes. Danach konnten "durch Ortsstatut ... Gesellen, Gehilfen und Lehrlinge ... zum Besuch einer Fortbildungsschule des Ortes, Arbeits- und Lehrherren aber zur Gewährung der für den Besuch erforderlichen Zeit verpflichtet werden" (§ 142)². Eine Berufsschulpflicht wurde allerdings erst 1938 eingeführt.

Kennzeichnend für das heutige duale Berufsbildungssystem ist zum einen seine Praxisorientierung, verbunden mit der Arbeitsteilung zwischen Betrieb und Berufsschule, und zum anderen seine relativ starke rechtliche Normierung, verbunden mit dem Prinzip der Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen, die bundesweit gelten. Ein Abschluß in einem anerkannten Ausbildungsberuf ist also betriebsunabhängig und verleiht eine überregional gültige Berechtigung. Die rechtlichen Zuständigkeiten für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung liegen beim Bund, während die Zuständigkeiten für die Regelung des Berufsschulunterrichtes bei den Ländern liegen. Die berufliche Ausbildung gilt in Deutschland als Pflichtaufgabe für Unternehmen und Verwaltungen³.

Die gegenwärtige Bedeutung des dualen Systems verdeutlicht allein schon die Tatsache, daß hier immerhin zwei Drittel der Jugendlichen eines Altersjahrgangs ihre (erste) grundlegende berufliche Qualifizierung erhalten⁴.

3. Quantitative Entwicklung

Einige Entwicklungen des dualen Systems, wie sie in den vergangenen Jahren zu beobachten waren, geben Anlaß zur Sorge. Hierzu gehört besonders der Rückgang der Zahl der Auszubildenden und der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge, der von 1986 an verzeichnet werden mußte. Wurden damals in den alten Bundesländern noch über 680.000 Neuabschlüsse registriert, so betrug diese Zahl 1996 nur noch knapp 450.000⁵. In jüngster Zeit ist hier allerdings wieder eine leicht positive Entwicklung zu verzeichnen.

Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge wird jährlich von den für die Berufsbildung zuständigen Stellen (z.B. Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern) erhoben und bezieht sich jeweils auf die Zeit vom 1.10. des Vorjahres bis zum 30.9. des aktuellen Jahres. Die Ergebnisse der Erfassung der neu abgeschlossenen Verträge werden dem Bundesinstitut für Berufsbildung jeweils bis zum Jahresende vorgelegt. Die jüngste Erhebung ergab für 1998 im Bundesgebiet insgesamt 612.771 neu abgeschlossene Ausbildungsverträge; darunter in West-

deutschland 483.576 und in Ostdeutschland 129.195⁶. Daraus resultiert ein Zuwachs von insgesamt 4,9% (Ost: +2,8%; West: +4,4%) im Vergleich zum Vorjahr. Zur Berechnung des Gesamtangebots und der Gesamtnachfrage (jährliche Ausbildungsstellenbilanz) werden sie ergänzt um die bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten unversorgten Bewerber und die dort gemeldeten unbesetzt gebliebenen Ausbildungsstellen. Danach suchten am 30.9.1998 bundesweit noch 35.900 Jugendliche einen Ausbildungsplatz, 23.300 Lehrstellen wurden als unbesetzt gemeldet. Im Vergleich zum vergangenen Jahr bedeutet das eine leichte Verbesserung; 1997 betrug die Zahl der unversorgten Bewerber noch 47.500 (bei 25.800 unbesetzten Ausbildungsstellen). Der Rückgang der Zahl der unversorgten Bewerber beruht allerdings nicht nur auf einem Anstieg betrieblicher Plätze, sondern ist auch auf eine Erhöhung der Plätze in Berufsvorbereitungsmaßnahmen (+8.500) zurückzuführen. Sie werden von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. In einer Pressemeldung der BA heißt es auch entsprechend, man habe die Jugendlichen "vom Markt genommen". Ein großer Teil der Differenz zur Vorjahreszahl kann also erklärt werden als Folge einer staatlichen Maßnahme zur Behebung des Ausbildungsplatzmangels.

Der über einen längeren Zeitraum zu beobachtende Rückgang der Ausbildungsaktivitäten - abgesehen von den positiven Tendenzen in der jüngsten Vergangenheit - ist in allen Betriebsgrößenklassen und Ausbildungsbereichen deutlich erkennbar. Im Handwerk ist er allerdings wesentlich moderater als im Bereich von Industrie und Handel verlaufen. Zwischen 1986 und 1996 gingen die neuen Ausbildungsverträge in Industrie und Handel in den alten Bundesländern um rund 40% zurück; im Handwerk um rund 27%⁷. In den neuen Bundesländern ist die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt von Anfang an angespannt gewesen und bis heute geblieben. In jüngster Zeit sind allerdings positive Tendenzen zu erkennen.

Bevor aufgrund dieser quantitativen Entwicklungen von einem Bedeutungsverlust des dualen Systems gesprochen werden kann, ist nach den Gründen für die Verschlechterung der Ausbildungsstellenbilanz zu fragen.

4. Demographische Entwicklungen und Rückgang des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes

Analysen zu den Bestimmungsgründen kommen zu dem Ergebnis, daß der Rückgang der Ausbildungsaktivitäten bis Anfang der neunziger Jahre im wesentlichen auf demographische Gründe zurückzuführen war. Mit dem Rückgang der Schulabgängerzahlen nach 1985 wollte auch eine geringere Zahl von Jugendlichen eine betriebliche Ausbildung beginnen⁸. Im Hinblick auf das Nachfrageverhalten der Schulabgänger ist zusätzlich auf eine bereits seit längerem zu beobachtende Tendenz zu höheren Schulabschlüssen aufmerksam zu machen. Dies hat in der Vergangenheit allerdings weniger zu einem generellen Attraktivitätsverlust des dualen

Systems im Vergleich zu anderen Bildungsgängen geführt, als vielmehr zu einem deutlich nachlassenden Interesse eines Teils der Jugendlichen an einer Ausbildung in bestimmten Berufen und Bereichen. Hier ist insbesondere das Handwerk zu nennen.

Seit Anfang der neunziger Jahre sind neben den genannten demographischen und nachfragebezogenen Gründen für die Entwicklung der Auszubildendenzahlen verstärkt angebotsbezogene Gründe verantwortlich zu machen. Die Ausbildungsbereitschaft vieler Betriebe ist in dem betrachteten längerfristigen Zeitraum - bei gleichzeitigem Wiederanstieg der Schulabgängerzahlen - gesunken, das Angebot an Ausbildungsstellen wurde - zum Teil deutlich - reduziert⁹. Demzufolge haben wir es seit längerem - und zwar sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland - mit einer angespannten Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt zu tun. Für die Jugendlichen ist es erheblich schwieriger geworden, einen Ausbildungsplatz zu bekommen, der ihren Vorstellungen entspricht. Das Verhältnis von Ausbildungsplatzangebot und Ausbildungsplatznachfrage ist hier in allen Regionen in der jüngsten Vergangenheit deutlich gesunken. Lag der Wert für das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage im gesamten Bundesgebiet 1991 noch bei knapp 120, d.h. rein rechnerisch standen mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung als sich nachfragende junge Menschen bei den Arbeitsämtern gemeldet hatten, so ist er im Jahr 1996 auf unter 100 (99,4) abgesunken und 1997 noch einmal auf 96,6. 1998 ist dieser Wert wieder auf 98,0 angestiegen.

Zwischen einzelnen Berufsbereichen gibt es allerdings große Unterschiede im Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Für die Schulabgänger, die einen Ausbildungsplatz suchen, ist die Situation z.B. in den Verwaltungs- und Büroberufen sowie auch in den Bauberufen ungünstiger als in den Ernährungsberufen und in den Textil- und Bekleidungsberufen.

Aufgrund der zu erwartenden Entwicklung der Nachfrage nach betrieblichen Ausbildungsplätzen ist nicht davon auszugehen, daß sich in den nächsten Jahren die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt entspannen wird, wenn es nicht gelingt, das Ausbildungsplatzangebot merklich zu erhöhen: "Die Nachfrage dürfte bei gleichbleibendem Übergangsverhalten der Schulabgängergruppen bis ins Jahr 2006 in Deutschland in jährlichen Schritten von ein bis zwei Prozent auf rund 705.000 Jugendliche wachsen".¹⁰ Wie sind also die Möglichkeiten für eine weitere Ausweitung des Ausbildungsplatzangebotes der Betriebe einzuschätzen? Um hier zu einer empirisch fundierten Einschätzung zu kommen, sei auf Betriebsbefragungen des Bundesinstituts¹¹ verwiesen. Sie wurden mit dem Ziel eingesetzt, festzustellen, warum Betriebe ihre Ausbildungsaktivitäten in der Vergangenheit eingeschränkt haben und wie die duale Ausbildung insgesamt beurteilt wird. Zunächst wird auf die Gründe für die Reduzierung von Ausbildungsaktivitäten eingegangen.

Die Ergebnisse der Betriebsbefragungen des Bundesinstituts zeigen eine Reihe von wichtigen Gründen auf, die Betriebe dazu veranlassen,

ihre Ausbildungsaktivitäten zu reduzieren. Auch wenn es in der relativen Bedeutung einzelner Gründe Unterschiede zwischen den verschiedenen Ausbildungsbereichen und nach Betriebsgrößenklassen gibt, so spielen doch insgesamt die folgenden Faktoren für die Betriebe eine Rolle:

- Kein Bedarf an neu ausgebildeten Fachkräften:

Viele Betriebe haben in der Vergangenheit Personal abgebaut und sehen bei sinkendem Beschäftigungsstand nicht mehr die Notwendigkeit, im bisherigen Maße auszubilden. Diese Begründung trifft stärker auf Großbetriebe und weniger auf das Handwerk zu.

- Ausbildung zu aufwendig und zu teuer:

In der für viele Betriebe schwieriger gewordenen Wettbewerbssituation, in der verstärkt nach Möglichkeiten der Kostensenkung gesucht wird, fällt auch die Ausbildung deutlicher als bisher als Kostenfaktor ins Gewicht. Es fällt auf, daß die Kosten besonders häufig von Handwerksbetrieben und weniger von Großbetrieben¹² als Begründung für eine Einschränkung der Ausbildungsaktivitäten genannt werden. Das geschieht, obwohl nach Untersuchungen des Bundesinstituts die durchschnittlichen Ausbildungskosten im Handwerk niedriger als in der Industrie sind¹³. Trotz dieses Sachverhaltes ist es nicht zu leugnen, daß viele Handwerksbetriebe offensichtlich den eigenen Aufwand für die Ausbildung als zu hoch ansehen.

- Keine geeigneten Bewerber:

Insbesondere Handwerksbetriebe weisen darauf hin, daß sie nicht genügend geeignete Bewerber zur Besetzung ihrer Ausbildungsstellen bekommen. Bestimmte Berufe werden von besonders leistungsfähigen Schulabgängern offensichtlich als zu unattraktiv eingeschätzt, um sich hierfür zu bewerben.

Die hier genannten Punkte sind in jedem Fall Probleme, mit denen sich die für das duale Ausbildungssystem Verantwortlichen weiterhin auseinandersetzen müssen. Allerdings haben die bisherigen empirischen Forschungen des Bundesinstituts eindeutig gezeigt, daß die befragten Betriebe das duale System keineswegs als Auslaufmodell betrachten und den dort ausgebildeten Fachkräften im Rahmen der betrieblichen Personalpolitik weiterhin einen hohen Stellenwert zuerkennen¹⁴. Dies gilt über alle Betriebsgrößenklassen hinweg. Die Betriebe in ihrer Gesamtheit wollen also am dualen Ausbildungsmodell festhalten. Großbetriebe sehen hierin die beste Möglichkeit zur Sicherung des Nachwuchses an qualifizierten Fachkräften. Im Handwerk ist die duale Ausbildung die normale Grundlage und der Einstieg - über die Ablegung der Meisterprüfung - auch in Leitungspositionen.

Die Tatsache, daß die meisten Ausbildungsbetriebe in Deutschland grundsätzlich am dualen Ausbildungsmodell festhalten wollen, bedeutet allerdings nicht, daß in der beruflichen Bildung alles so bleiben kann, wie es ist. Das deutsche Berufsbildungssystem mit seiner Ausbildung in Betrieben und beruflichen Schulen steht unter dem Druck von gesellschaftlichen Veränderungen und muß auf diese angemessen reagieren. Das

heißt, es muß sich dem Wandlungsprozeß stellen, sich modernisieren und nationalen und internationalen Veränderungen anpassen¹⁵.

5. Die Kritik am dualen System

In der Debatte über erforderliche Veränderungen oder neue Prioritätensetzungen im Bereich der beruflichen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland stellen Kritiker des dualen Systems zum Teil Dinge in Frage, die bisher zu seinen Grundprinzipien gerechnet wurden. Aus dieser aktuellen Debatte um das duale System und aus dieser Kritik am dualen System werden im folgenden sechs zentrale Aspekte dargestellt, und es wird untersucht, inwieweit sich hieraus Hinweise für notwendige Veränderungen ableiten lassen.

- 1.) In den vorausgegangenen Abschnitten wurden die Probleme auf dem Ausbildungsstellenmarkt angesprochen. Der allgemeine Ausbildungsrückgang ist allerdings weniger ein originäres Problem des dualen Systems, als vielmehr Ausdruck eines allgemeinen Beschäftigungsproblems, von dem ebenfalls Absolventen anderer Bildungsgänge betroffen sind¹⁶. Allerdings reagiert das duale System aufgrund seiner Nähe zum Beschäftigungssystem unverzüglich auf Veränderungen als andere Bildungsbereiche. Bei Rezessionen, Personalabbau und dem allgemein zu verzeichnenden Strukturwandel können sich im dualen Berufsbildungssystem auch schon kurzfristig einschneidende Veränderungen im Angebot an Ausbildungsplätzen ergeben. Solch gravierende Auswirkungen des Strukturwandels ergeben sich nicht für die Ausbildung in Schule und Hochschule. Allerdings kommt es für die Absolventen dieser Bildungsbereiche aufgrund der Arbeitsmarktrestriktionen zu Beschäftigungsproblemen nach der Ausbildung¹⁷.
- 2.) Oft wird der Vorwurf erhoben, die im dualen System zu erlernenden Berufe entsprächen nicht dem betrieblichen Bedarf und es fehle in einem ganz entscheidenden Maße an neuen Ausbildungsberufen. Empirische Erhebungen des Bundesinstituts bei Betrieben haben gezeigt, daß eine solch pauschale Kritik am dualen Berufsbildungssystem in der Bundesrepublik Deutschland ungerechtfertigt ist. Die weitaus überwiegende Mehrheit der Betriebe sieht keinen Bedarf für ganz andere Ausbildungsberufe, nur relativ wenige Betriebe sehen Qualifikationsbereiche, für die es noch keinen Ausbildungsberuf gibt¹⁸. Selbstverständlich müssen dort, wo es erforderlich ist, im dualen System neue Ausbildungsberufe geschaffen und bestehende Berufsbilder überarbeitet werden. Dies geschieht in jüngster Zeit auch wesentlich schneller als früher. Im Bundesinstitut ist in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Verfahren zur Neuordnung von Ausbildungsberufen bearbeitet worden. Allein bis 1996 sind 22 Ausbildungsberufe neu geordnet worden, 1997 und 1998 waren es zusammen weitere 79 Berufe¹⁹. Ein Beispiel hierfür sind die neuen Informationsberufe und die Veränderungen im Druck- und Medienbereich. Im Medienbereich hat ein neuer,

übergreifender Ausbildungsberuf mehrere bestehende ersetzt, und zwar unabhängig davon, daß einige dieser Berufe erst in jüngster Zeit neu geordnet wurden. Die Anpassung der Ausbildungsberufe an den sich verändernden Bedarf ist zwar eine ganz wesentliche, aber keine neue Aufgabe der beruflichen Bildung. So wurden in den achtziger Jahren die Metall-, Elektroberufe und ein großer Teil der kaufmännisch-verwaltenden Berufe neu geordnet. Dies war damals eine der zentralen Antworten der Bildungs- und Beschäftigungspolitik auf die grundlegenden Veränderungen des Arbeitsmarktes²⁰.

- 3.) In der öffentlichen Auseinandersetzung um das duale System wird manchmal auch das bestehende System der anerkannten Ausbildungsberufe gänzlich in Frage gestellt²¹. So wird gefragt, ob es angesichts der Unsicherheit über den zukünftigen Qualifikationsbedarf und die steigenden Flexibilitätserfordernisse nicht besser sei, auf fest umrissene Ausbildungsberufe zu verzichten. Als eine Alternative zum dualen System werden beispielsweise Module als Ausbildungsprinzip gefordert, die in sich abgeschlossen sein sollen und die man beliebig miteinander kombinieren könne. Als Vorbild wird hier von Kritikern des dualen Systems auf das Beispiel 'Großbritannien' hingewiesen²². Im Zeitalter der Globalisierung der Arbeitsmärkte können viele Erwerbstätige nicht mehr davon ausgehen, daß sie den einmal erlernten Beruf ein Leben lang ausüben. Bereits heute wandern viele im dualen System ausgebildete Fachkräfte aus dem ursprünglich erlernten Beruf ab. Allerdings kann man aus der Zunahme der Mobilität im Beschäftigungssystem nicht darauf schließen, daß das Berufskonzept auch in der Ausbildung nicht mehr zeitgemäß ist. Der Begriff des Berufes unterscheidet sich in beiden Systemen. Einerseits existieren derzeit etwa 370 anerkannte Ausbildungsberufe. Diese Zahl ändert sich aufgrund der erwähnten gegenwärtig besonders zahlreichen Neuordnungsverfahren ständig. Im Beschäftigungssystem werden in Deutschland jedoch einige Tausend Berufe tatsächlich ausgeübt. Eine Lehre in einem Ausbildungsberuf des dualen Systems stellt somit häufig nur die Basis dar für unterschiedliche, häufig allerdings verwandte Beschäftigungsberufe. Selbst die Abwanderung aus dem erlernten in einen gänzlich anderen Beruf bedeutet nicht, daß ursprünglich erworbene Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten nutzlos geworden sind. So werden beispielsweise auch die durch eine Lehre erworbenen sozialen Qualifikationen von vielen Arbeitgebern als sehr hoch eingeschätzt - und zwar unabhängig davon, in welchem Beruf man eine solche Ausbildung absolviert hat. Der Wechsel von einem erlernten Beruf in einen anderen ist für Fachkräfte, die im dualen System ausgebildet wurden, nicht ungewöhnlich und dient auch durchaus der Verbesserung beruflicher Chancen²³. Darüber hinaus verlangen die zunehmenden Flexibilitäts- und Mobilitätserfordernisse im Beschäftigungssystem nicht nach einer engeren, sondern umso mehr nach einer breiten beruflichen Bildung. Das System der anerkannten Ausbildungsberufe ist

hierzu besser geeignet als ein System, in dem nur noch Teilqualifikationen vermittelt werden. Insbesondere bei den in jüngster Vergangenheit modernisierten Ausbildungsordnungen wurden diese Erkenntnisse berücksichtigt.

- 4.) Im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des dualen Systems wird auch die Frage des geeigneten Lernortes diskutiert. Hier könnte es um die Alternative einer vollzeitschulischen Ausbildung gehen. Allerdings liegt u.E. ein deutlicher Vorteil in der besonderen Praxisorientierung des dualen Systems im Vergleich zu einer vollzeitschulischen Ausbildung, der unbedingt erhalten werden sollte. Denn eine noch so gute Simulation in der Schule wird das Lernen in der realen Situation des Betriebes nicht ersetzen können²⁴. Die bestehenden vollzeitschulischen Bildungsgänge an den beruflichen Schulen haben in bestimmten Bereichen der beruflichen Bildung traditionell eine große Bedeutung und werden diese auch behalten. Sie stellen aber eine Ergänzung und nicht eine Alternative zum dualen System dar.
- 5.) Wenn in jüngster Zeit über eine Konkurrenz für das duale System diskutiert wird, geschieht dieses vor allem im Zusammenhang mit der Fachhochschule. Danach scheint es für manche Betriebe günstiger zu sein, einen gut ausgebildeten Absolventen einer Fachhochschule einzustellen, als die Kosten für die Ausbildung des Nachwuchses selbst aufzubringen. Aus Betriebsbefragungen des Bundesinstituts geht auch hervor, daß in einzelnen Bereichen die eigene Ausbildung zugunsten der Rekrutierung von Fachhochschulabsolventen reduziert wurde. Dies betrifft allerdings überwiegend Großbetriebe, und dort vorwiegend den kaufmännischen Bereich²⁵. Eine unmittelbare Konkurrenz zwischen Fachhochschulabsolventen und Absolventen des dualen Systems ergibt sich dabei insbesondere für traditionelle Aufstiegspositionen, wie sie Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung und einigen Jahren Berufserfahrung anstreben. Ebenso ist in bestimmten neuen Beschäftigungsbereichen ein relativ hoher Anteil von Beschäftigten mit Hoch- und Fachhochschulabschluß und ein relativ geringer Anteil von Fachkräften vertreten, die im dualen System ausgebildet wurden. Hier sind insbesondere die innovativen, expandierenden Dienstleistungsfelder zu nennen, wie Telekommunikation, Unternehmens- und Wirtschaftsberatung, Freizeit und Tourismus sowie der Gesundheitsbereich²⁶. Eine Konkurrenzbeziehung zwischen Absolventen der Fachhochschule und des dualen Systems wird dagegen für den gewerblich-technischen Bereich und für das Handwerk von den Betrieben ausdrücklich verneint. Hier wird zum einen die sehr viel praxisnähere und den betrieblichen Bedürfnissen besser entsprechende Ausbildung im dualen System angesprochen, zum anderen wird auf das sehr viel höhere eigene Anspruchsniveau der Fachhochschulabsolventen hingewiesen. Diese seien mit einer Tätigkeit als Facharbeiter/-in oder Geselle/Gesellin langfristig nicht zufrieden. Während also für klassische Bereiche des dualen Systems (wie insbesondere

das Handwerk) nicht zu erwarten ist, daß Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen die Fachkräfte mit abgeschlossener Lehre in nennenswertem Maße verdrängen werden, ist für andere neue Beschäftigungsfelder nicht zu verkennen, daß dual qualifizierte Fachkräfte mit Fachhochschulabsolventen verstärkt um knappe Aufstiegspositionen konkurrieren müssen²⁷.

Für den Erhalt und die weitere Entwicklung des dualen Systems ist es deshalb notwendig, für die Absolventinnen und Absolventen dieses Bereichs attraktive berufliche Perspektiven zu erhalten und zu schaffen.

- 6.) Die Diskussion um den Stellenwert der Berufsschule spielt in der gegenwärtigen Debatte um die Zukunft des dualen Systems ebenfalls eine wichtige Rolle²⁸. Es geht um die Frage der Arbeitsteilung und der Zusammenarbeit zwischen Berufsschule und Betrieb. Eine zeitgemäße Berufsausbildung ist u.E. ohne eine gleichberechtigte Berufsschule nicht zu leisten. Dies gilt insbesondere für die Berufsausbildung in kleinbetrieblichen und handwerklichen Ausbildungsstrukturen. Die neuen Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten und an die Gestaltung der Ausbildung im dualen System verbieten geradezu eine Schwächung der Berufsschule. Allerdings sollte auch über neue Formen der Organisation des Berufsschulunterrichts nachgedacht werden. Es ist zu empfehlen, die Erfahrungen mit unterschiedlichen Organisationsformen des Berufsschulunterrichts aufzuarbeiten und unter berufspädagogischen Gesichtspunkten kritisch zu prüfen und zu vergleichen.

6. Konsequenzen

Das duale System hat also mit einer ganzen Reihe von Problemen zu kämpfen. Dennoch sind die Vorteile dieses Systems nach wie vor beträchtlich. Eine Alternative zu dieser bewährten Art der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland ist derzeit u.E. nicht vorhanden. Wenn dieses Berufsbildungssystem auch in Zukunft in seinen wesentlichen Grundzügen erhalten werden soll, müssen allerdings Reformen eingeleitet werden²⁹. Die Politik befaßt sich aktuell im Rahmen der Themenbereiche Qualifizierung und Beschäftigung mit der Gestaltung und Entwicklung des dualen Systems.

Hier sei insbesondere das Sofortprogramm der neuen Bundesregierung³⁰ zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erwähnt, das 100.000 jungen Menschen eine Ausbildungs- und Berufsperspektive vermitteln soll. Das zentrale Ziel ist die Vermittlung von Jugendlichen in betriebliche Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Für die berufliche Bildung sind hier eine Reihe von Aktivitäten geplant, deren Ziel darin besteht, einerseits das betriebliche Ausbildungsplatzangebot auszuschöpfen und andererseits zusätzliche Ausbildungsplätze zu mobilisieren. Dies soll durch regionale Projekte mit unterschiedlichen Schwerpunkten erreicht werden:

- * durch Angebote zur Beratung und Unterstützung bei der Gestaltung und Durchführung der Ausbildung;
- * durch die Schaffung und Organisation von Ausbildungsverbünden zwischen Betrieben, aber auch mit anderen Berufsbildungseinrichtungen;
- * durch Beratung von Betrieben und die Leistung konkreter Hilfestellung z.B. bei einer erstmaligen Beteiligung an der dualen Ausbildung oder entsprechender Erweiterung des Angebotes (z.B. Existenzgründer, Betriebe mit ausländischen Inhabern, Betriebe in technologieintensiven oder anderen innovativen Branchen);
- * durch die Unterstützung bei der Vermittlung junger Frauen in zukunfts- und technikorientierte Berufe mit bisher geringem Frauenanteil.

Das Sofortprogramm wird maßgeblich über die Arbeitsämter umgesetzt werden und wissenschaftlich begleitet unter anderem vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundesinstitut für Berufsbildung. Es soll zu einem wissenschaftlich abgesicherten Instrumentarium führen, das längerfristig zu einer quantitativen und qualitativen Ausweitung des Ausbildungsangebotes führt.

Während das Sofortprogramm auf eine kurzfristige Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation abzielt, beziehen sich andere bildungspolitische Überlegungen vorrangig auf strukturelle Veränderungen im dualen System. Die Kultusministerkonferenz (KMK), in der alle Bundesländer vertreten sind, hat am 23.10.98 "Überlegungen zur Weiterentwicklung der Berufsbildung" verabschiedet, in denen quantitative und qualitative Probleme angesprochen werden³¹. Das Ergebnis der dortigen Diskussionen ist von großer Bedeutung für die berufliche Bildung, weil dieses Gremium die föderale Vielfalt des Partners Berufsschule im dualen System repräsentiert und die regionalen Unterschiede in den Vorstellungen zu gemeinsamen Positionen bündelt. Die KMK plädiert in diesem Papier unter anderem dafür, "die Berufsausbildung nach dem Konzept von Basisberufen weiterzuentwickeln", einen Schwerpunkt auf die Lernortkooperation und die Differenzierung des Berufsschulunterrichts zu legen. Auch hier ist zu erkennen, daß wesentlichen Forderungen nach einer notwendigen Modernisierung des dualen Systems Rechnung getragen wird.

Von der vorherigen Bundesregierung wurde im Frühjahr 1997 das Reformprojekt "Berufliche Bildung" beschlossen, das auch weiterhin Anhaltspunkte zur Modernisierung des dualen Berufsbildungssystems bieten wird. Es hat einige wesentliche der genannten Kritikpunkte aufgenommen und umgesetzt. Erste positive Wirkungen sind zu erkennen. Als Beispiel hierfür ist die erwähnte Entwicklung neuer und die Überarbeitung bestehender Ausbildungsberufe zu nennen.

Diese Ansätze werden auch in der weiteren Diskussion eine Rolle spielen. Die wesentlichen Perspektiven des dualen Systems insgesamt und sein Reformbedarf lassen sich abschließend in fünf Punkten zusammenfassen.

- 1.) Zur Entwicklung des dualen Systems ist es fundamental wichtig, daß die quantitativen Probleme des Ausbildungsstellenmarktes gelöst oder zumindest gemildert werden. Gelingt es auf Dauer nicht, eine zufriede-

denstellende Situation herbeizuführen, wird das gesamte System unter einen erheblichen Legitimationsdruck geraten. Ohne ein Patentrezept zur Lösung der quantitativen Probleme nennen zu können, ist es doch wichtig, sich zu vergegenwärtigen, daß das duale System ohne eine hohe Akzeptanz durch die Betriebe nicht überlebensfähig ist. Dies bedeutet, daß immer auch grundlegenden betrieblichen Interessen Rechnung zu tragen ist und der betriebliche Bedarf berücksichtigt werden muß. Die erwähnten Konzepte und Maßnahmen der Bundesregierung setzen hier an.

- 2.) Das duale System hat allerdings nicht nur den sich verändernden Bedingungen in den Betrieben und der betrieblichen Interessenlage Rechnung zu tragen; es muß gleichzeitig den Bedürfnissen der heranwachsenden Generation nach einer breiten und langfristig tragfähigen Ausbildung gerecht werden. Die Ausbildung darf nicht auf Einzelaktivitäten am jeweiligen Arbeitsplatz ausgerichtet sein, sondern muß sich an einem breiten beruflichen Anforderungsprofil orientieren und den jungen Menschen attraktive berufliche Perspektiven eröffnen. Dazu gehört auch ganz wesentlich eine Erweiterung der beruflichen Chancen für junge Frauen. Insbesondere die expandierenden, innovativen Dienstleistungsfelder bieten sich an, um Konzepte zu entwickeln, auch Frauen für anspruchsvolle Tätigkeiten zu qualifizieren. Fehler der Vergangenheit, in denen bei zunehmender Professionalisierung von Tätigkeiten Frauen herausgedrängt wurden,³² dürfen nicht wiederholt werden.
- 3.) Unter dem Stichwort 'Individualisierung und Differenzierung' sollte sowohl den Interessen der Betriebe nach einer Steigerung der Flexibilität der beruflichen Bildung als auch den Bedürfnissen unterschiedlicher Zielgruppen unter den Schulabgängern stärker Rechnung getragen werden. Hier müssen auch wieder mehr leistungsstarke Schulabgänger für eine Ausbildung im Handwerk interessiert werden, um den Nachwuchsbedarf dauerhaft zu sichern. Dazu sollten verstärkt Angebote zur Vermittlung zusätzlicher (über die normalen Anforderungen im Rahmen der Ausbildungsordnung hinausgehenden) Qualifikationen in das duale System installiert werden. Beispielsweise ist dabei an die Vermittlung von zusätzlichen Kenntnissen im Bereich von Fremdsprachen und neuen Techniken zu denken sowie an die Schaffung von Möglichkeiten zum Erwerb weiterführender Berechtigungen wie der Fachhochschulreife. Maßnahmen zur Vermittlung von Zusatzqualifikationen während der Ausbildung werden zukünftig an Bedeutung gewinnen.³³

Auch für leistungsschwächere Jugendliche muß das duale System als eine Qualifizierung erhalten bleiben, die ihnen eine zufriedenstellende, die materielle Existenz sichernde Berufstätigkeit gewährleistet. Es sollte weiterhin gelingen, Jugendliche in das duale System zu integrieren, die sich von den schulischen Voraussetzungen und Bildungserwartungen her deutlich unterscheiden, zum Beispiel durch ergänzen-

- de Angebote für leistungsschwächere Jugendliche in der Ausbildung³⁴.
- 4.) Wenn das duale System sowohl für die leistungsstärkeren als auch für leistungsschwächere Schulabgänger langfristig attraktiv bleiben soll, sind für die Absolventinnen und Absolventen sinnvolle Perspektiven im Beschäftigungssystem und berufliche Optionen zu schaffen. Insbesondere im Handwerk besteht ein großer Handlungsbedarf. Das Berufsbildungssystem kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, indem das Fortbildungsangebot ausgebaut wird und die Durchlässigkeit zur Fachhoch- und Hochschulausbildung verbessert wird. Für das duale System müssen Aufbau- und Anschlußmöglichkeiten geschaffen werden, die eine attraktive Alternative zum herkömmlichen Studium an Universitäten und Fachhochschulen bieten³⁵. Das bedeutet natürlich nicht, daß jede Absolventin und jeder Absolvent des dualen Systems an solchen weiterführenden Bildungsgängen teilnehmen soll, es geht aber darum, die beruflichen Perspektiven so weit wie möglich offenzuhalten und zwar für junge Frauen und junge Männer. Für die Berufsschule würde dies bedeuten, daß sich der Bildungsauftrag nicht nur auf die berufliche Erstausbildung beschränken darf. Da sich Teile der Fachbildung immer mehr in die Weiterbildung verlagern, müßte die Rolle der Berufsschulen in der Weiterbildung ausgebaut werden. Eine solche Öffnung und Differenzierung 'nach oben' wird die allgemeine Bedeutung des dualen Systems stärken³⁶.
- 5.) Als letzter Punkt sei der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnern im dualen System - Betrieb und Berufsschule - erwähnt. Die Intensivierung der Zusammenarbeit ist ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Attraktivität und der Leistungsfähigkeit des dualen Systems³⁷. Die gegenwärtig noch häufig betriebene Abschottung der beiden Lernorte muß aufgebrochen werden und durch eine gemeinsame Verantwortung für die berufliche Bildung abgelöst werden. Die bisher in Ansätzen vorhandenen Kooperationsmöglichkeiten sollten intensiviert werden, z.B. ist hier auf gemeinsame Ausbildungsprojekte zwischen Betrieb und Berufsschule, gemeinsame Arbeitskreise sowie Betriebspraktika für Lehrer hinzuweisen.

Anmerkungen

¹ Vgl. Münch (1987) 45.

² Arnold, Münch (1995) 3.

³ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1980): "Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überläßt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgaben nicht mehr ausreichen sollte". (AZ: 2 BvF/77; abgedruckt in: BverfGE 55, S. 274 ff.).

⁴ Vgl. Berufsbildungsbericht (1997) 1.

⁵ Zu dieser Entwicklung vgl. Brandes, Walden (1995).

- ⁶ Vgl. Entwurf des Berufsbildungsberichtes für 1999, Kapitel 1.
- ⁷ Vgl. von Bardeleben, Troltsch (1997) sowie Westhoff, Schöngen (1997).
- ⁸ Vgl. Brandes, Walden (1995).
- ⁹ Vgl. Brandes, Walden (1995).
- ¹⁰ Berufsbildungsbericht (1996) 2.
- ¹¹ Vgl. insbesondere Brandes, Walden (1995), Brandes, Walden (1997), Berger, Walden (1996) sowie Kau u.a. (1998).
- ¹² Vgl. Kau u.a. (1998).
- ¹³ Vgl. von Bardeleben, Beicht, Féhér (1997).
- ¹⁴ Vgl. Berger, Walden (1996) sowie Kau u.a. (1998).
- ¹⁵ Vgl. Pütz (1997) 19 ff.: In Form von zehn Thesen werden dort Perspektiven für das duale System dargelegt.
- ¹⁶ Vgl. Büchel, Matiaske (1996).
- ¹⁷ Die Absolventen des dualen Systems bleiben davon jedoch auch nicht verschont. Vgl. hierzu z.B. Westhoff (1996), Schöngen, Ulrich, Westhoff (1994).
- ¹⁸ Vgl. hierzu Brandes, Walden (1995); Beicht u.a. (1997); Kau u.a. (1998).
- ¹⁹ Vgl. hierzu: Berufsbildungsbericht (1997) 69 ff. und Berufsbildungsbericht (1998) 72 ff sowie die Broschüre: "Neue und modernisierte Ausbildungsberufe 1998" des Bundesinstituts für Berufsbildung.
- ²⁰ Als Beispiel für die Bedeutung dieses wichtigen Schrittes zur Modernisierung des dualen Systems sei hier auf den Fachkongreß des Bundesinstituts für Berufsbildung 1988 zum Thema "Neue Berufe in der Praxis" verwiesen (Kongreßbericht, BIBB, Nürnberg 1989).
- ²¹ Zu dieser Diskussion vgl. Euler (1997) 51 ff.
- ²² Zu dieser Diskussion vgl. Kloas (1997), Reuling (1998).
- ²³ Vgl. z.B. Schöngen, Westhoff (in Vorbereitung), hierzu insbesondere das Kapitel "Schwierige Berufsverläufe".
- ²⁴ So wird selbst in der betrieblichen Berufsbildung eine Diskussion geführt, wie Lernprozesse wieder stärker auf die Arbeitsprozesse bezogen werden können. Vgl. hierzu Dehnbostel (1995) 261.
- ²⁵ Vgl. Berger/Walden (1996) 62 f. sowie 95 ff.
- ²⁶ Vgl. hierzu Westhoff, Brandes (1999). Dort wird über ein seit Beginn des Jahres 1999 laufendes Projekt informiert, dessen Ziel in der Erforschung der Erweiterung des Ausbildungsangebotes in wachsenden Dienstleistungsbereichen besteht.
- ²⁷ Vgl. hierzu auch Jansen, Hecker, Scholz (1998).
- ²⁸ Zu dieser Debatte vgl. z.B. Greinert (1994).
- ²⁹ Vgl. auch Brosi (1998).
- ³⁰ Vgl. Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv) 2 (1999).
- ³¹ Herausgegeben vom Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland (1998).
- ³² So konnte dies beispielsweise in der Vergangenheit bei Berufen im Sozialbereich festgestellt werden.
- ³³ Vgl. Reformprojekt des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (1997) 8 f.
- ³⁴ Vgl. Kloas (1997).
- ³⁵ Vgl. hierzu Dybowski u.a. (1994).
- ³⁶ Vgl. Mucke/Schwiedrzik (1997).
- ³⁷ Vgl. Pätzold, Walden (1995).

Literatur

- Arnold, Rolf; Münch, Joachim, Fragen und Antworten zum Dualen System der deutschen Berufsausbildung (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.), Bonn 1995).
- Bardeleben, Richard von; Beicht, Ursula; Féhér, Kálmán, Was kostet die betriebliche Ausbildung? (=Berichte zur beruflichen Bildung 210, Bielefeld 1997).
- Bardeleben, Richard von; Troltsch, Klaus, Betriebliche Ausbildung auf dem Rückzug? Entwicklung der Ausbildungsbeteiligung von Betrieben im Zeitraum von 1985 bis 1995, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 26/5 (1997) 9 - 16.
- Berger, Klaus; Brandes, Harald; Walden, Günter, Zur Zukunft betrieblich qualifizierter Fachkräfte und ihrer Ausbildung, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 26/2 (1997) 3 - 9.
- Berger, Klaus; Walden, Günter, Einsatzmöglichkeiten und Beschäftigungschancen betrieblich ausgebildeter Fachkräfte (=Berichte zur beruflichen Bildung 203, Bielefeld 1996).
- Brandes, Harald; Walden, Günter, Werden Ausbildungsplätze auch im Westen immer mehr zur Mangelware?, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 24/6 (1995) 52-55.
- Brandes, Harald; Walden, Günter, Einschätzungen von Ausbildungsbetrieben zur künftigen Entwicklung ihres Ausbildungsangebotes, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 6/26 (1997) 19 - 25.
- Brosi, Walter, Ansätze zur Weiterentwicklung des dualen Systems, in: Die berufsbildende Schule (BbSch) 11-12/50 (1998) 320 - 329.
- Büchel, Felix; Matiaske, Wenzel, Die Ausbildungsadäquanz der Beschäftigung bei Berufsanfängern mit Fachhochschul- und Hochschulabschluß, in: Konjunkturpolitik 1/42 (1996) 53 - 83.
- Bundesanstalt für Arbeit, Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv) 2 (1999) 70 - 123.
- Bundesinstitut für Berufsbildung, Neue und modernisierte Ausbildungsberufe 1998. Ergebnisse und Materialien aus dem BIBB (Berlin und Bonn 1998).
- Bundesinstitut für Berufsbildung, Neue Berufe, Neue Qualifikationen (Nürnberg 1989).
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Berufsbildungsberichte 1996, 1997 und 1998 (Bonn 1996 bis 1998).
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Berufsbildungsbericht 1999 (in Vorbereitung).
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Reformprojekt Berufliche Bildung (Bonn 1997).
- Dehnbostel, Peter, Lernen im Betrieb und in dezentralen betrieblichen Lernorten, in: Pätzold, Günter; Walden, Günter, Lernorte im dualen System der Berufsbildung (=Berichte zur beruflichen Bildung 177, Bielefeld 1995) 257 - 274.
- Dybowski, Gisela u.a., Ein Weg aus der Sackgasse - Plädoyer für ein eigenständiges und gleichwertiges Berufsbildungssystem, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 6/23 (1994) 3 - 13.
- Euler, Dieter, Modernisierung des dualen Systems (Bonn 1997).
- Greinert, Wolf-Dietrich, Die Berufsschule am Ende ihrer Entwicklung, in: Die berufsbildende Schule 12/46 (1994) 389 - 395.
- Jansen, Rolf; Hecker, Oskar; Scholz, Dietrich (Hrsg.), Facharbeiteraufstieg in der Sackgasse? (=Berichte zur beruflichen Bildung 218, Bielefeld 1998).
- Kau, Winand; Alex, Laszlo; von Bardeleben, Richard; Herget, Hermann; Kath, Folkmar; Schmidt, Hermann, Berufsausbildung hat Zukunft (=Berichte zur beruflichen Bildung 223, Bielefeld 1998).
- Kloas, Peter-Werner, Modularisierung in der beruflichen Bildung (=Berichte zur beruflichen Bildung 208, Bielefeld 1997) .

- Mucke, Kerstin; Schwiedrzik, Bernd, Studieren ohne Abitur? (=Berichte zur beruflichen Bildung 206, Bielefeld 1998).
- Münch, Joachim, Das berufliche Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland (Zentrum für die Förderung der Berufsbildung in Europa, Luxemburg 1987).
- Pätzold, Günter; Walden, Günter, Lernorte im dualen System der Berufsbildung (=Berichte zur beruflichen Bildung 177, Bielefeld 1995).
- Pütz, Helmut, Diskurs: "Modularisierung" - das falsche Thema, ungenügend bearbeitet, zur ungeeigneten Zeit, in: Kloas (1997) 63 - 75.
- Pütz, Helmut, Berufsperspektiven mit Lehre?, in: Beicht, Ursula u.a., Berufsperspektiven mit Lehre. Wert und Zukunft dualer Berufsausbildung - Beiträge aus Berufsbildungswissenschaft und -praxis (=Berichte zur beruflichen Bildung 211, Bielefeld 1997) 19 - 25.
- Reuling, Jochen, Zum Flexibilitätspotential modularer Systeme - Englische Konzepte, Erfahrungen und Entwicklungen, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2/27 (1998) 16 - 21.
- Schöngen, Klaus; Ulrich, Joachim Gerd; Westhoff, Gisela, Qualität und Nutzen einer Berufsausbildung im dualen System aus der Sicht von Ausbildungsabsolventen der neunziger Jahre, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Perspektiven der dualen Berufsausbildung (Bielefeld 1994) 93 - 110.
- Schöngen, Klaus; Westhoff, Gisela, Situation und Tendenzen auf dem Ausbildungsmarkt in Deutschland 1996, in: PRO Jugend 1 (1997).
- Schöngen, Klaus; Westhoff, Gisela, Ausbildung und Beschäftigung in den neunziger Jahren - Berufliche Integrationsprozesse und die Überwindung der zweiten Schwelle, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Berichte zur beruflichen Bildung (in Vorbereitung).
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Überlegungen der KMK zur Weiterentwicklung der Berufsbildung (verabschiedet von der Kultusministerkonferenz am 23.10.1998) (Bonn 1998).
- Westhoff, Gisela, Ausbildung und Beschäftigung von jungen Erwachsenen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaft und Gesellschaft 22/3 (1996).
- Westhoff, Gisela; Brandes, Harald, Mehr Ausbildungsplätze in wachsenden Dienstleistungsbereichen. Projektkurzinformation (Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 1999).

NEUERSCHEINUNGEN

Konstitutionelle Politische Ökonomie

**Sind unsere gesellschaftlichen Regelsysteme
in Form und guter Verfassung?**

Herausgegeben von Gerd Grözinger und Stephan Panther

346 Seiten, 423 ÖS/58 DM/52,50 SFr, ISBN 3-89518-196-X

Wie effektiv und legitim sind unsere politischen Spielregeln? Dieses Buch bietet neue Antworten, indem es aktuelle Fragen wie direkte vs. parlamentarische Demokratie, die Veto-Regelung der EU oder die Rolle autonomer Institutionen aus konstitutionenökonomischer Sicht neu analysiert und bewertet.

Globalisierung und institutioneller Wandel

Herausgegeben von Hans-Georg Brose und Helmut Voelzkow

ca. 300 Seiten, 350 ÖS/48 DM/43 SFr, ISBN 3-89518-226-5

Führt uns die Globalisierung in eine reine Marktgesellschaft, in der es weder politische noch institutionelle Unterschiede gibt? Die Autoren des vorliegenden Bandes stellen sich gegen diese Konvergenzthese. Sie zeigen anhand von empirischen Untersuchungen, wie sich die Globalisierung tatsächlich auswirkt. Neben dem Modell Deutschland werden dabei auch die europäischen Wohlfahrtspolitiken sowie die Unterschiede des "asiatischen Kapitalismus" untersucht.

Perspektiven der Mitbestimmung

**Historische Erfahrungen und moderne Entwicklungen vor
europäischem und globalem Hintergrund**

Herausgegeben von Hans G. Nutzinger

ca. 350 Seiten, 423 ÖS/58 DM/52,50 SFr, ISBN 3-89518-199-4

Die Autoren diskutieren die Frage, ob und wie das deutsche Modell der "Sozialen Marktwirtschaft" mit Betriebsverfassung und Mitbestimmung als zentralen Elementen in dem sich dramatisch ändernden Umfeld der europäischen Einigung und der Globalisierung zukunftsfähig gestaltet werden kann. Schwerpunkt ist die Analyse der europäischen Dimensionen der Mitbestimmung, wie beispielsweise eine Europäisierung der Tarifpolitik, sowie die Auswirkungen der Globalisierung auf die deutsche und die angestrebte europäische Mitbestimmung.

BÜCHER

Transnationale Arbeitsbeziehungen in der EU

Rezension von: Wolfgang E. Lecher,
Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.),
European Union – European Industrial
Relations?, Routledge, London 1998,
312 Seiten, £ 50,- (aktualisierte und
revidierte Neuauflage des 1994
erschienen deutschen Titels Europäische
Union – Europäische Arbeits-
beziehungen, Bund Verlag, Köln).

Der von Lecher und Platzer herausgegebene und auch eingeleitete Sammelband befaßt sich mit der Frage, welche Szenarien der Koevolution zwischen Europäischer Union und transnationalen europäischen Arbeitsbeziehungen aus heutiger Sicht Plausibilität beanspruchen können. Wird der wirtschaftliche und politische Integrationsprozeß Europas auch zu einer Konvergenz der nationalen Arbeitsbeziehungen führen (müssen)? Werden sich europäische, also transnationale Arbeitsbeziehungen entwickeln, und wird es daher auch europaweite Tarifverhandlungen und -verträge geben? Welche Rolle werden die Sozialpartner bei der Politikgestaltung in der EU einnehmen?

In insgesamt 21 Beiträgen wird versucht, der außerordentlichen Komplexität dieser Fragestellungen gerecht zu werden, wobei die Behandlung der Themen in vier Teilen des Buches erfolgt: Im ersten Teil wird der Kontext diskutiert, der den Rahmen für die Akteure der Arbeitsbeziehungen bestimmt, insbesondere vor dem Hintergrund des

Maastricht-Vertrages; der zweite Teil enthält interessenpolitische Stellungnahmen von Unternehmern und nationalen und europäischen Unternehmensverbänden sowie von nationalen und europäischen Gewerkschaftsorganisationen zum Thema europäische Arbeitsbeziehungen; der dritte Teil umfaßt drei Beiträge zur Frage der Institution des Europäischen Betriebsrates, und im vierten Teil werden die Arbeitsbeziehungen und deren jüngste Entwicklungen in Europa, den USA und Japan verglichen.

Wie bereits aus den eingangs skizzierten Fragen offenbar wird, beschränken sich die Beiträge keineswegs auf die Arbeitsbeziehungen im engeren Sinn, also auf die institutionelle Gestaltung politischer und ökonomischer Beziehungen zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und dem Staat, sondern umschließen den gesamten Themenkreis der Sozial-, Beschäftigungs- und Lohnpolitik sowie natürlich auch das zentrale Thema der Tarifverhandlungen. Das ist schon deshalb sinnvoll, weil der Fortschritt der Entwicklung europäischer Arbeitsbeziehungen nicht zu trennen ist von den Schritten hin zu einer Europäischen Sozialunion und den damit verbundenen Agenda der Sozialpolitik.

Es wird davon Abstand genommen, die Inhalte der Einzelbeiträge zu referieren. Deren angemessene Würdigung wäre bei der Fülle und Komplexität der angesprochenen Themen im Rahmen einer knappen Rezension nicht möglich, wozu auch die Tatsache beiträgt, daß unter den Aufsätzen sowohl wissenschaftliche Artikel als auch offiziöse Meinungen der Kommission und interessenpolitische Statements von Sozialpartnern zu finden sind. Es soll daher

im folgenden versucht werden, die wichtigsten Aussagen des Buches durch die Diskussion von folgenden drei zentralen Themen zu strukturieren: 1.) die europäische Sozialpolitik, 2.) die Europäischen Betriebsräten und 3.) die Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene.

Im Bereich der europäischen Sozialpolitik sind eindeutig Fortschritte für die Rolle und die Möglichkeiten der europäischen Sozialpartner (UNICE, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe: Dachverband der Europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände; CEEP, Centre Européen des Entreprises à participation Publique: Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft; ETUC, European Trade Union Confederation: Europäischer Gewerkschaftsbund) zu beobachten. Im Rahmen des (1985 von Delors initiierten) Sozialen Dialogs, der durch den Maastricht-Vertrag eine rechtliche Basis erhielt, ist die Rolle der Sozialpartner in mehrfacher Hinsicht aufgewertet worden. Hervorhebenswert ist dabei, daß es den Sozialpartnern nunmehr möglich ist, Themen, die für sie von besonderer Bedeutung sind, an sich zu ziehen (und damit der Kommission – für einen definierten Zeitraum – zu entziehen) und darüber zu verhandeln. Weiters ist erstmals eine offizielle Zusammenarbeit der Sozialpartner mit dem Europäischen Rat durch regelmäßige Arbeitstreffen möglich sowie mit den EU-Staats- und Regierungschefs am Vorabend von europäischen Gipfeltreffen. Durch die sog. Christophersen-Klausel kann zudem die Umsetzung sozialpolitischer Richtlinien auf der nationalen Ebene den Sozialpartnern überlassen werden. Die Sozialpartner haben das Recht, von der Kommission zweimal konsultiert zu werden, bevor diese sozialpolitische Anträge einbringt; bei der ersten Konsultation geht es um die Fragen, welche Ebene die geeignete für die zur Diskussion ste-

henden Regulierung ist und, falls es die europäische Ebene ist, welches Rechtsinstrument (Empfehlung, Richtlinie) gewählt werden soll; bei der zweiten Konsultation geht es um die Frage des Inhaltes des Antrages. Im einzelnen haben die Sozialpartner Möglichkeiten der Mitgestaltung in folgenden Bereichen: Aus- und Weiterbildung für Arbeitslose; Modernisierung der Arbeitsorganisation; Durchführung von Beschäftigungsleitlinien; Bericht an den Europäischen Rat über den industriellen Wandlungsprozeß.

Deutlich geringere Fortschritte für die Sache der europäischen Arbeitsbeziehungen lassen sich im Bereich der Institutionalisierung sozialpartnerschaftlicher Verhandlungsformen ausmachen. Nach dem Maastricht-Vertrag haben die Sozialpartner die Möglichkeit, auf vier Ebenen Verhandlungen aufzunehmen, nämlich 1.) auf der Ebene der multisektoralen europäischen Verbände (UNICE, CEEP, ETUC); 2.) jener der europäischen Branchenverbände; 3.) der interregionalen (grenznahen und grenzüberschreitenden) Organisationen und 4.) der Ebene der transnationalen Unternehmen. Die meisten Autoren des Bandes betrachten die Entwicklungen auf der letzteren Ebene, jener der transnationalen Unternehmen, als die bei weitem erfolgversprechendsten, weil es hier geltendes Gemeinschaftsrecht betreffend die Einsetzung der Europäischen Betriebsräte (EBR) gibt (Richtlinie 94/45/EG). Nach Artikel 1 dieser Richtlinie soll in "allen gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen auf Antrag ... zum Zweck der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer entsprechend den in dieser Richtlinie niedergelegten Bedingungen und Modalitäten und mit den darin vorgesehenen Wirkungen ein Europäischer Betriebsrat eingesetzt oder ein Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer geschaffen" werden. Schon

aus dem Wortlaut des ersten Artikels der Richtlinie wird klar, daß damit wesentliche Agenda eines Betriebsrates nach österreichischem Verständnis, insbesondere Tarifverhandlungen, aus dem Tätigkeitsfeld des EBR ausgeklammert bleiben.

Die EBR-Richtlinie umfaßte ursprünglich 17 europäische Länder (die 15 EU-Länder, jedoch ohne Großbritannien, und die drei EWR-Länder Island, Norwegen und Liechtenstein), mit der Änderung gem. Richtlinie 97/74/EG ist aber auch Großbritannien miteinbezogen. Zum Zeitpunkt des ursprünglichen Inkrafttretens wurde geschätzt, daß etwa 1.300 Unternehmen mit rund 15 Mio. Beschäftigten von der Richtlinie betroffen wären (Lecher). Im September 1996 waren ca. 100 EBR etabliert, also in etwa 8% aller betroffenen Unternehmen.

Marginson fragt in seinem Beitrag nach den Motiven und Anreizen für die Arbeitnehmer einerseits und Arbeitgeber andererseits, einen EBR einzurichten. Für die Arbeitnehmerseite sind die Gründe eher naheliegend, da sie im Rahmen der Bestimmungen des EBR u.a. das Recht erhält, über außergewöhnliche Umstände, die erhebliche Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer haben, insbesondere bei Verlegung oder Schließung von Unternehmen oder Betrieben oder bei Massenentlassungen, unterrichtet zu werden. Weiters hat sie dann das Recht, auf Antrag mit der Leitung des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens zusammenzutreten, um hinsichtlich der Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer informiert und angehört zu werden. Neben den direkten Vorteilen für die Arbeitnehmer ergeben sich aber aus der Errichtung und den Prozeduren des EBR auch indirekte Nutzen, die z.B. in der verbesserten transnationalen Kommunikation und dadurch bedingten Lerneffekten oder im Abbau

von Konfliktpotentialen zwischen Arbeitnehmerorganisationen in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten bestehen. Auf der Arbeitgeberseite sind es nach bisherigen Erfahrungen vor allem langfristig, strategisch denkende Unternehmer, die versuchen, die Arbeitnehmerseite verstärkt in den immer rascheren technologischen und unternehmerischen Wandel miteinzubeziehen und damit das Unternehmen flexibler und schlagkräftiger zu machen, bei gleichzeitigem Abbau innerbetrieblicher Reibungsmomente.

Daß schon seit 1985, zunächst vorwiegend in Frankreich und auf freiwilliger Basis (Rehfeldt, S. 208ff), EBR etabliert wurden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie auf absehbare Zeit auf die Möglichkeiten eines Informationsinstrumentes beschränkt bleiben werden.¹ Dies liegt einerseits an der klaren Absage der Arbeitgeberseite an zusätzliche Kompetenzen für den EBR (z.B. Reid, S. 131) und andererseits an der uneinheitlichen Linie der Arbeitnehmer. Während etwa der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) die Etablierung grenzüberschreitender europäischer Tarifverhandlungen anstrebt, ist dies für den Bund der Europäischen Metallarbeiter (EMF) kein unmittelbares und auch kein mittelfristiges Ziel (Gerstenberger-Sztana/Thierion, S. 183). Nicht nur ist es für die meisten nationalen Gewerkschaften kaum vorstellbar, daß sie Verhandlungskompetenzen und damit Macht an eine supranationale Ebene abgeben (Keller, S. 50ff), auch die Durchsetzung supranational getroffener Vereinbarungen auf nationaler Ebene würde äußerst schwierig, weil den Arbeitnehmern in den einzelnen Ländern ganz unterschiedliche rechtlich zulässige Mittel dafür zur Verfügung stehen, mit denen sie ein und demselben Arbeitgeber bei der Verfolgung desselben Zieles entgegenzutreten (Blank, S. 166). Als zentrales Problem für die Funktionalität der EBR

wird daher die institutionelle Inkompatibilität des EBR mit bestehenden nationalen Formen der Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen gesehen bzw. umgekehrt die Integration des EBR mit den unterschiedlichen nationalen Systemen als Vorbedingung einer effektiven Arbeitsweise betrachtet (Lecher, S. 242 ff).

Damit sind wir aber bei den Tarifverhandlungen, dem zentralen Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Frage angelangt, ob Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene erstens sinnvoll und zweitens auch praktikabel sind. Armingeon geht in seinem Beitrag auf die Frage der Praktikabilität ein und sieht in der strukturellen Ähnlichkeit nationaler Arbeitsbeziehungen eine notwendig Voraussetzung für die Etablierung von Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene.

Nun weisen aber die nationalen Systeme ein hohes Maß an institutioneller Variation auf, und es gibt auch keine empirischen Hinweise auf einen Konvergenzprozeß.² Auf absehbare Zeit erscheinen daher europäische Tarifverhandlungen unwahrscheinlich. Daß die Vertreter der Arbeitgeberseite solche Verhandlungen nicht nur nicht praktikabel, sondern auch als nicht sinnvoll erachten (z.B. Reid, S. 121-124), wird nicht weiter verwundern. Sie argumentieren, daß eine derartige Zentralisierung von Verhandlungskompetenz dem weltweiten Trend zur Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen völlig zuwiderlaufen würde und außerdem die Legitimität der Arbeitnehmervertretung auf europäischer Ebene durch die Gewerkschaften aufgrund ihrer zum Teil äußerst niedrigen Organisationsgrade schlicht und einfach nicht gegeben ist. Aber auch die Arbeitnehmerseite ist bezüglich dieser Frage keineswegs geschlossen, wie bereits erwähnt wurde. So verwundert es wenig, daß im Sozialprotokoll zum Maastricht-Vertrag ein Eingreifen der EU in die zentralen Be-

reiche und Rechte tarifvertraglicher Auseinandersetzungen (Freiheit der Bildung von Vereinigungen, Streik- und Aussperrungsrecht) explizit ausgeschlossen wird.

Betrachtet man also die Entwicklungschancen und die Funktionalität von Arbeitsbeziehungen auf supranationaler, europäischer Ebene in einem wirtschaftlich immer stärker integrierten Europa aus der Perspektive der drei Aspekte Tarifverhandlungen, Europäische Betriebsräte und Sozialer Dialog, so lassen die Beiträge des vorliegenden Bandes folgende Schlüsse zu:

1.) Für Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene gibt es auf absehbare Zeit keine Aussichten, selbst in jenen Unternehmen, die bereits seit geraumer Zeit einen EBR eingeführt haben. Weder sind die Arbeitnehmervertreter uneingeschränkt für eine Überlassung nationaler Macht- und Verhandlungsbefugnisse an eine supranationale Institution, noch können sich die Arbeitgebervertreter mit einem derart "zentralistischen" Instrument anfreunden.

2.) Positiver ist die Situation und Entwicklung der Europäischen Betriebsräte zu beurteilen. Daß die Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinie bis spätestens 1999 zu erfolgen hat, wird von Arbeitnehmerseite als wichtiger symbolischer Erfolg gesehen, und es gibt sowohl für die Arbeitnehmer wie auch für die Arbeitgeber definitive Anreize, sich dieses Instrumentariums zu bedienen. Wenngleich von Arbeitnehmerseite eine langfristige Entwicklung der EBR in Richtung Tarifverhandlungsinstitutionen nicht ausgeschlossen wird, scheint Konsens darüber zu herrschen, daß es sich mittelfristig um nicht mehr – aber auch um nicht weniger – als ein Informations- und Konsultationsinstrument handelt.

3.) Noch eine Stufe günstiger sind die Möglichkeiten der europäischen Sozialpartner (-institutionen) hinsichtlich ihrer zukünftigen Mitgestaltung der europäi-

schen Sozial- und Beschäftigungspolitik einzuschätzen. Sie haben im Rahmen des Sozialen Dialogs nach und nach Rechte zugewiesen bekommen, die sie als primäre Akteure im Bereich der Sozialpolitik ausweisen. Hier sind auch sichtbare Erfolge zu erkennen, wie etwa die Bestimmungen über Karenzzeiten und Teilzeitarbeit.

Der Leser gelangt somit zu einer durchaus differenzierten Einschätzung der aktuellen Situation der Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene, was nicht zuletzt die Tatsache widerspiegelt, daß die EU eben stark fragmentiert und pluralistisch und weniger korporatistisch strukturiert ist. Für die Zukunft werden andererseits auch Chancen für die (Weiter-) Entwicklung der Arbeitsbeziehungen durch die Realisierung der Währungsunion gesehen. Weil in dieser der Lohn- und Einkommenspolitik eine zentrale Rolle für die Stabilitätspolitik zukommt³, sind passende Verhandlungsstrukturen gefragt, die diesen Politikbereich effektiv zu nutzen in der Lage sind. So läßt sich zusammenfassend auch ein euro-optimistisches Resümee (Platzer, S. 115) ziehen, wenn man die durch den Ver-

trag von Maastricht, durch die EBR-Richtlinie und auch durch die Währungsunion entfachte Dynamik als Grundlage positiver Zukunftschancen der Sozialpartner betrachtet und gleichzeitig die durch die institutionelle Vielfalt und Zersplitterung bedingten Grenzen für die Sozialpartner akzeptiert.

Wolfgang Blaas

Anmerkungen

¹ Das geht soweit, daß einzelne Unternehmen (wie z.B. Digital Equipment) den EBR durch ein elektronisches Informationssystem ersetzen, welches den Arbeitnehmervertretern zweimal im Jahr einen Bericht via email zusendet (Blank, S. 163).

² Vgl. Armingeon, S. 72ff sowie Traxler, Franz, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz?, in: Mesch, Michael (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa (Wien 1995).

³ Der Vertrag von Maastricht enthält die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die der Konvergenz der wirtschaftlichen Leistung dienlich ist. Dies impliziert wiederum eine stabilitätsorientierte, an den Produktivitätszuwächsen orientierte Lohnpolitik.

**Gunther Tichy,
wirtschaftspolitische Beratung
und ein Geburtstagsfest**

Rezension von: Michael Steiner (Hrsg.),
Wirtschaftspolitische Beratung heute,
Peter Lang Verlag, Frankfurt 1998, 83
Seiten, öS 192,-.

Der große Erwartungen weckende Titel dieses Werkes ist insofern etwas irreführend, als es sich dabei nicht um eine tiefgehende Analyse, nicht um eine umfassende Abhandlung des Themas handelt. "Irreführend" ist in diesem Falle allerdings ganz und gar nicht mit "enttäuschend" gleichzusetzen – ganz im Gegenteil: denn der vorliegende Band enthält die Beiträge eines als "diskursives Fest konzipierten Symposions", welches das Geschenk des Landes Steiermark und der steirischen Wirtschaftspolitik für den langjährigen Berater Gunther Tichy anlässlich dessen sechzigsten Geburtstages darstellte. Liest man dann noch die Liste der Autoren (in der Reihenfolge ihres Auftretens: Herbert Paierl, Michael Steiner, Wolfgang Franz, Helmut Kramer, Gerhard Rosegger, Kurt Rothschild, Erich Streißler, Gunther Tichy), so kann man sich sogleich entspannt zurücklehnen und sich - anstatt mit trockenen wissenschaftlichen Abhandlungen abzumühen - dem Lesevergnügen hingeben. Denn trotz des (durchaus erreichten) Zieles des Bandes, nämlich der Darstellung sowohl der Schwierigkeiten und kontroversiellen Aspekte als auch der Möglichkeiten der positiven Einflußnahme der wissenschaftlich fundierten wirtschaftspolitischen Beratung, wurden bewußt die Personenbezogenheit und der Vortragscharakter der Beiträge beibehalten, was den stellenweise vielleicht von einigen Lesern vermißten Tiefgang mehr als wettmacht.

Im Einleitungsbeitrag rekapituliert *Herbert Paierl*, Landesrat für Struktur- und Wirtschaftspolitik, die Tätigkeit Tichys als Steiermark-Berater, die 1981 ihren Anfang nahm. *Michael Steiner* beschreibt in seinem Beitrag "Reflektierter common sense und politikorientierte Synopsis" einige Grundprobleme der Politikberater, wie etwa Aspekte der Vermarktung oder der Einordenbarkeit in gedankliche Schubladen. Korrekterweise wird darauf hingewiesen, daß der Jubilar stets über diesen Dingen stand, wie etwa daran zu sehen sei, daß er als Mitbegründer und Interpret des Austro-keynesianismus vermeintliche Gegensätze wie Nachfrage- und Angebotselemente zu verbinden verstand sowie Langfristigkeit und Verstetigung betonte. Die Schlüsse Steiners für die Zukunft: Wirtschaftspolitik (und damit wirtschaftspolitische Beratung) bleibe wichtig als Gestaltungsaufgabe, da der Markt nicht aus sich heraus funktionieren; der alte Gegensatz von Ordnungs- und Ablaufpolitik gelte nicht mehr, da ein kurzfristiges mechanistisches Verständnis von Wirtschaftspolitik nicht funktionieren könne; der Ökonom dürfe sich nicht zu ernst nehmen, da seine Wissenschaft nur einen Teilbereich unserer Welt abdecke.

Wolfgang Franz, (unter anderem) Mitglied des deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, beleuchtet das Thema naturgemäß aus der Sicht des formell unabhängigen Beraters. Er beschreibt das Problem der Ökonomie, ohne gesichertes Wissen auskommen zu müssen, und der daraus ableitbaren Vielfalt von divergierenden Analysen und Konzepten. Allerdings wird auch darauf hingewiesen, daß diese Divergenzen vielfach nur Verästelungen am äußeren Rand des Wissensgebietes darstellen, welche den Blick auf den großen Bereich des unter Ökonomen herrschenden Basis-konsenses verstellen. Die Komplexität

der Themen erlaube zwar in der Regel keine eindeutigen, kurzen und prägnanten Aussagen, genau diese seien aber vom zu Beratenden dringendst benötigt.

Auch *Helmut Kramer* zeigt die ihm sicherlich wohlbekannten heiklen Spannungsfelder von vielfältigen und zu meist kollidierenden politischen Interessen, ähnlich vielfältigen und oft widersprüchlichen ökonomischen Erkenntnissen sowie unterschiedlichen Verantwortungsbereichen der Beratenen und der Beratenen auf, in denen sich die wirtschaftspolitische Beratung zu bewegen hat, und er betont die über rein akademische Lehre der Wirtschaftspolitik weit hinausgehenden Voraussetzungen für die Beratung, nämlich die intimen Kenntnisse der politischen Kräfte und ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen - also Fähigkeiten, über die der Jubilar durchaus reichlich verfügt. Weiters führt Kramer traditionelle Grundsatzfragen der Politikberatung (Frage der Unabhängigkeit, die "on the one hand - on the other hand"-Problematik, Fragen des Zeithorizontes, der Wirkung auf andere Politikbereiche etc.) ebenso an wie neuere Problemkreise, die vor allem daraus entstanden, daß die neoklassische Synthese und der Glaube an die umfassende makroökonomische Steuerbarkeit zerbrochen sind. Er warnt allerdings auch eindringlich davor, deshalb das Kind mit dem Bade auszuschütten: "Sorgfältige Verwertung aller verfügbaren Informationen, Einbettung in politische und gesellschaftliche Gesamtzusammenhänge, die Berücksichtigung der Zeit- und Situationsgebundenheit eines Problems und Einsatz von *common sense* liefern immer noch bessere Resultate als der Verzicht auf wissenschaftliche Beratung oder der Ersatz durch Schlagworte aus der Management-Literatur". (S. 32) Eine Stärkung vorhandener Ansätze einer neuen politischen Ökonomie, die gesellschaftli-

che und demokratische Prozesse, Koalitionen, Anreize etc. berücksichtigt, könnte sich somit positiv auf die Rolle der beratenden Ökonomen auswirken.

Gerhard Rosegger, emeritierter Professor der Case Western Reserve University (Ohio), referiert über die Rolle der wirtschaftspolitischen Beratung in den USA. Dabei beschränkt er sich auf sein Spezialgebiet, die Technologiepolitik, die in den USA seit Jahrzehnten von der Rüstungs- und Raumfahrttechnik dominiert war, wobei paradoxerweise gleichzeitig unterstellt wurde, Markt, Wettbewerb und Freihandel seien die Garanten für Innovationen. Später führte die technologiepolitische Herausforderung Japans (Stichwort MITI) zu einem Umdenken in der US-Technologiepolitik, deren herausragendstes Ergebnis nach Rosegger ein Wildwuchs an Bürokratien war. Die letzte größere Veränderung trat durch den Zerfall des Kommunismus ein, was an einem der Fundamente der Technologiepolitik rüttelte, nämlich der Grundlagenforschung an den Universitäten, die durch deren Beitrag zum Rüstungswesen gerechtfertigt wurde, und eine Reform der Bürokratien erforderte. Daß diese "Neuordnung der Welt" gleichzeitig auch ein enormes Betätigungsfeld für Berater aller Qualifikationen auftrat, ist evident.

In *Kurt Rothschilds* Beitrag "Beratung als kontinuierlicher Diskurs" wird dargestellt, daß die meisten Fragen und Probleme wirtschaftspolitischer Beratung nicht neu sind, wie etwa die unvermeidlichen Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Theoretikern ("Wie schaut die 'Wahrheit' über die grundlegenden Zusammenhänge aus?") und Politikern ("Was kann man tun?"). Diesen Themenbereich - Rollenverständnis, Kommunikationsprozesse und (Fach-) Sprachproblem - faßt Rothschild plastisch zusammen: "Nicht jeder Nobelpreisträger ist auch notwendigerweise ein guter Berater". (S. 49) Eine relativ

neue Situation für die Beratung entstand durch die oft als Globalisierung bezeichnete internationale Ausrichtung von Unternehmensstrategien (Dominanz transnationaler Konzerne), Wirtschaftsbeziehungen und Wirtschaftspolitik, welche zwar weiterhin auf nationaler Ebene die politische Verantwortung trägt, welcher aber die Instrumente zur Regelungen ihrer Aufgaben zunehmend aus der Hand genommen werden. Theoretiker stehen ebenso wie Praktiker mit alten Rezepten vor neuen Herausforderungen.

Erich Streißler stellt in seinem Beitrag "Beratung als diktatorisches Unterfangen" in gewohnt pointierter Weise die (un-)demokratischen Entscheidungsprozesse ("Wirtschaft ist wesensmäßig undemokratisch", S. 58) in einer repräsentativen Demokratie, wo die Repräsentanten von Beratern beeinflusst werden, in den Mittelpunkt. Als demokratiepolitisch besonders delikater Fall wird angeführt, "... daß Europa sein Wohl wieder in die Hände bestellen, also nicht demokratisch gewählter Notenbankpolitiker legen will". (S. 62) Neben der nur äußerst selten anzutreffenden "Beratung im großen" (Vermittlung wirtschaftspolitischer Gesamtkonzepte) widmet sich Streißler vor allem der praxisrelevanteren "Beratung im kleinen", also der Rolle der Vermittlung von Zahlen, der Aufklärung über Rechtsnormen sowie dem Hinweisen auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge, Kreislaufwirkungen, Multiplikatoren, Substitutionseffekte u.ä., die als unerwartete Nebenwirkungen von Politikern gerne vernachlässigt würden. Insbesondere sei daher auf die spezifischen gesellschaftlichen, historischen und institutionellen Gegebenheiten zu achten ("... Österreich kann wohl viel weniger von amerikanischer Arbeitsmarktpolitik lernen", S. 65).

Zuletzt kommt schließlich *Gunther Tichy* selbst zu Wort. Er analysiert die Rolle des Beraters gegenüber der Poli-

tik aus der Sicht seiner reichhaltigen Erfahrungen. Er fordert von den Beratern verstärkte Bereitschaft, Politiker zu verstehen und von ihnen zu lernen, was auch anhand der Entstehungsgeschichte des Austrokeynesianismus illustriert wird. In der Diskussion um die Objektivität der Wissenschaft beschreibt Tichy sein Verständnis von Wissenschaft als Diskurs, als sozialer Prozeß, als Prozeß der gegenseitigen Kritik und des Herantastens an die Wahrheit. Am Ende der "wissenschaftlichen Feierstunde" ergänzt Tichy die bisherigen Darstellungen von Beratungsmodellen um eine Beschreibung des österreichischen Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen sowie um Formen der nicht institutionalisierten Beratung.

Es wäre dem Anlaß unangemessen, wollte man sich kleinkariertweise in Mängeln und Kritikpunkten am vorliegenden Bändchen vertiefen. Natürlich könnten etwa weitere Aspekte des Themas detaillierter erörtert werden, wie etwa die Frage Lobbyismus versus institutionalisierte Beratung oder die Probleme neuer "Beiräte", welche im Zuge der De- und Re-Regulierung entstehen. Doch - wie bereits einleitend klargestellt wurde - war dies schließlich auch gar nicht der Anspruch des Herausgebers.

Vielmehr wird die Vielfalt der Facetten des spannenden Themas in einer äußerst erfrischenden Sammlung von Beiträgen profilierter und profunder Experten aus Wissenschaft und Beratung mit Tiefgang und voll Lebensweisheit, pointiert und praxisbezogen vermittelt; ein echtes Lesevergnügen für den Interessierten, also ganz dem Anlaß und dem Jubilar entsprechend. Wir erlauben uns, uns (mit der Bitte um Entschuldigung der zeitlichen Verzögerung) den Glückwünschen an Professor Tichy mit dieser Rezension anzuschließen.

Thomas Delapina

Wirtschaftspolitische Alternativen zum Neoliberalismus

Rezension von: Arbeitsgemeinschaft für
wissenschaftliche Wirtschaftspolitik
(Hrsg.), Wirtschaftspolitische
Alternativen zur globalen Hegemonie des
Neoliberalismus, ÖGB Verlag, Wien
1997, 168 Seiten, öS 228,-.

Dieser Band enthält Beiträge, die sich wohltuend vom gegenwärtigen ökonomisch-politischen „*mainstream*“ abheben. Das Buch ist daher nicht nur als Diskussionsanregung, sondern auch als geistige Alternativnahrung zu verstehen und verdient einen Platz in der persönlichen Bibliothek.

Ewald Nowotny beschreibt in „Neoliberalismus und öffentlicher Sektor – Entwicklungen und Alternativen“ die Auseinandersetzung zweier gesellschaftspolitischer Grundpositionen. Die erste Grundposition, die man als wirtschaftsliberal bezeichnen könnte, unterscheidet sich sehr prononciert von der zweiten, die man mit einem Sammelbegriff als „interventionistisch“ charakterisieren könnte. Die geistesgesellschaftlichen Strömungen, die als „interventionistisch“ zusammengefaßt werden, sind in ihren Ausprägungen und wirtschaftspolitischen Aussagen weit heterogener als die insgesamt doch eher einheitliche Linie, die der wirtschaftspolitische Liberalismus seit Adam Smith aufweist. Nowotny stellt jedoch fünf gemeinsame „interventionistische“ Grundelemente fest:

- 1.) Die menschliche Gesellschaft wird nicht als „natürlich gewachsen“, sondern als vom Menschen beeinflussbar angesehen.
- 2.) Freiheit bedeutet nicht nur (wie bei

den Wirtschaftsliberalen) die Abwesenheit von Zwang, sondern beinhaltet auch die Möglichkeit, ein der Würde der Menschen entsprechendes Dasein zu führen. Das bedeutet, daß ein gewisses Maß an materieller Gleichheit eine Voraussetzung für eine nicht bloß formale Freiheit darstellt.

3.) Es ist Aufgabe des öffentlichen Sektors, zur Erreichung der Grundwerte der Solidarität und Sicherheit beizutragen.

4.) Entgegen der liberalen Vorstellung der „unsichtbaren Hand“ ist eine Übereinstimmung zwischen individueller Nutzenmaximierung und gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt in vielen Bereichen, insbesondere wo es um Fragen der Macht- und Einkommensverteilung geht, nicht zu erwarten und auch empirisch nicht belegbar. Es kann daher im Interesse der Gerechtigkeit erforderlich sein, demokratisch ermittelte Gesamtinteressen notfalls zu Lasten von Einzelinteressen durchzusetzen.

5.) In den Fällen, in denen über Marktmechanismen keine gesellschaftspolitisch adäquaten Ergebnisse zu erzielen sind (Marktversagen), muß der Staat als Lenkungsmechanismus eingreifen, wobei diese Intervention nicht zu einem Zustand des Staatsversagens führen darf.

Danach werden kurz die Charakteristika der marktkliberalen Sicht des öffentlichen Sektors,

- kein spezifisch öffentliches Interesse, Staatsinteresse ist die Summe der Einzelinteressen,
- Anwendung des neoklassischen Paradigmas der individuellen Nutzenmaximierung und daher Ablehnung von „paternalistischer Bevormundung“ durch den Staat,
- freie Märkte bzw. die unsichtbaren Hände führten zum gesamtwirtschaftlich günstigsten Ergebnis, dargestellt.

Der dogmengeschichtliche Abriss beginnt mit dem Merkantilismus, streift die „Kathedersozialisten“, Friedrich A. von Hayek, John Maynard Keynes, Mil-

ton Friedman und endet mit den unterschiedlichen Definitionen des "Freiheitsbegriffes".

Anschließend setzt sich Nowotny mit der Frage der "Größe und Finanzierung des öffentlichen Sektors" auseinander. Hier tritt der Wirtschaftsprofessor in den Hintergrund und der Politiker trifft erstaunlich präzise Aussagen. Er bekennt sich zu einer soliden Finanzierung des öffentlichen Sektors durch Steuereinnahmen und Gebühren. Gleichzeitig ruft er den Umstand zu Bewußtsein, daß Umverteilungswirkungen im Wohlfahrtsstaat eher durch Maßnahmen der Ausgabenseite als durch das Steuersystem erfolgen. Daher ist für das Steuersystem die Finanzierungsfunktion wichtiger als die spezifische Umverteilungsfunktion. Die permanente Finanzierung über öffentliche Verschuldung macht den öffentlichen Sektor zu sehr vom Kapitalmarkt abhängig und schränkt durch steigende Schuldendienstquoten den gesellschaftspolitischen Spielraum des Budgets ein. Anerkennt man die zwei (konjunkturelle und strukturelle) Komponenten von Budgetdefiziten, ist diese Frage für die Sozialdemokratie von großer Bedeutung. Die Aufnahme öffentlicher Verschuldung ist nur dann sinnvoll (und meistens unvermeidbar), wenn es gilt, kurzfristige konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Daneben gibt es aber auch eine strukturelle Komponente, also ein Defizit, das auch bei voller Auslastung der Ressourcen besteht. Das strukturelle Defizit durch Schuldenaufnahme zu finanzieren, lehnt Nowotny strikt ab. Er fordert die entsprechende Finanzierung der öffentlichen Leistungen durch Steuern und Gebühren. Gleichzeitig stellt er zunehmende Steuerwiderstände in Westeuropa fest. Um diese psychologischen Barrieren zu überwinden, plädiert er für eine Finanzierung öffentlicher Leistungen durch einkommensabhängige Gebühren. Als zusätzliches Argument für Ge-

bühren wird die zunehmende Internationalisierung des Steuersystems angeführt.

Gemäß Nowotny könne sich die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik nicht aus der Leistungsgesellschaft ausklinken. Den hohen Produktivitätsanforderungen der Zeit müsse auch sie sich stellen. Die Besonderheit der sozialdemokratischen Position zur Leistungsgesellschaft sei aber die Ergänzung durch das solidarische Element, sprich Verteilungsaspekte. Als eines der größten Probleme unserer Zeit erkennt Nowotny die Krise des Nationalstaates. Diese Krise ist einerseits technologisch (Innovationen auf dem Gebiet der Mikroelektronik und der Telematik) verursacht und andererseits durch bewußte Entwicklungen, die unter den Schlagworten "Liberalisierung" und "Deregulierung" subsumierbar sind, gezielt herbeigeführt worden. Vor allem die Deregulierung der Arbeitsmärkte sei mit einem Konzept des Wohlfahrtsstaats unvereinbar.

Mit einem Plädoyer für die europäische Integration und einer institutionellen Verankerung von Interventionsmöglichkeiten im Rahmen der EU-Wirtschaftspolitik, welche auch protektionistische Maßnahmen inkludieren sollte, beendet Nowotny seine Ausführungen.

"Die neoliberale Kritik am Sozialstaat und die Notwendigkeit der Reform" beleuchtet Peter Rosner. Diese Kritik verwendet gängige Instrumente der ökonomischen Theorie: Anreizsysteme und Nutzenmaximierung. Auch weil es empirische Studien belegen, akzeptiert Rosner, daß Menschen die "Angebote" des Sozialstaates immer dann ausnützen, wenn es für sie von Vorteil ist. Die liberale Kritik stützt sich primär auf folgende Aussagen:

- 1.) Sozialleistungen reduzieren bei den Empfängern den Anreiz zu arbeiten.
- 2.) Die zur Finanzierung von diesen Sozialleistungen notwendigen Abgaben reduzieren den Ertrag von Arbeit.

3.) Das Umlageverfahren des Pensionssystems und im geringeren Ausmaß auch des Krankenkassensystems senkt das Sparen und damit das Wirtschaftswachstum.

4.) Reale Leistungen (speziell Gesundheitsdienste und Ausbildung) werden übermäßig beansprucht, weil der Konsument dafür keine unmittelbaren finanziellen Aufwendungen tätigen muß.

5.) Der Sozialstaat verursacht Bürokratisierung, und diese erhebliche Kosten.

6.) Spezifische Regulierungen (z.B. Arbeitsrecht) veranlassen ein Verhalten, das ohne diese Regulierung anders gewählt worden wäre.

7.) Die Komplexität des Sozialstaates erleichtert es politisch gut organisierten Gruppen, Begünstigungen zu erreichen. Dadurch werden die Verteilungswirkungen des Sozialstaates unklar. Neben den intendierten Umverteilungen gibt es viele ungeplante Umverteilungen, so daß letztlich nicht gesagt werden kann, wer gewinnt und wer verliert.

8.) Langfristige Entwicklungen, vor allem demographische Veränderungen, werden nur unzureichend berücksichtigt, was zu enormen Belastungen in der Zukunft führen wird.

Die liberale Position verbindet die Ergebnisse der Kritik mit einem positiven Bild: vernünftige Personen können ihre Angelegenheiten selbst regeln.

Rosner empfiehlt, die gesellschaftliche Akzeptanz der liberalen Kritik am Sozialstaat als Ausdruck, erstens, geänderter sozialer und wirtschaftlicher Strukturen und, zweitens, wirklicher Schwierigkeiten des Sozialstaates zu verstehen. Als Erklärungsansatz dieser gesellschaftlichen Akzeptanz führt er vier Strukturänderungen an:

1.) Der größte Teil der mittleren Einkommensempfänger ist nicht arm. Sie sind auch nicht arm, wenn ein paar Prozent der Einkommen verlorengehen. Österreichische Sozialpolitik, die ja auch sehr stark auf Einkommenserhal-

tung und Schutz der mittleren Einkommensempfänger gerichtet ist, kann nicht mehr mit dem Kampf gegen Armut begründet werden.

2.) Österreich ist heute mehr als früher eine Marktgesellschaft. Es gibt daher mehr Möglichkeiten, durch beruflichen Aufstieg zu einem sehr guten Einkommen zu gelangen. Es gibt mehr Chancengleichheit als früher. Da Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft gesellschaftlich anerkannt werden, geht die sozialdemokratische Vorstellung der Klassengesellschaft zur Begründung der gesellschaftlichen Solidarität im Sozialstaat ins Leere.

3.) Direkte Konfrontationen um Einkommen zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern sind heute die Ausnahme. Der größte Teil der Verteilungskonflikte wird heute um Anteile an Steuern und Sozialabgaben geführt. Auseinandersetzungen um den Sozialstaat sind immer auch Konflikte innerhalb der unselbständig Erwerbstätigen.

4.) Die sozialen Probleme werden zunehmen, da es heute mehr Mobilität in der Gesellschaft gibt und diese Mobilität hohe Risiken (speziell der Arbeitslosigkeit) hervorruft. Laufend entstehen neue Arbeitsplätze, aber es gehen auch viele verloren. Dazu kommen der Druck auf den öffentlichen Sektor und die Beendigung von Monopolpositionen, was dazu führt, daß für "unqualifizierte" Arbeitnehmer, die den Umstieg auf neue Arbeitsplätze nicht schaffen, die Beschäftigungsmöglichkeiten reduziert werden.

Obwohl Rosner die liberalen Kritikpunkte für zutreffend hält, fordert er nicht die Abschaffung des Sozialstaates, da auch dieser Umstand Kosten verursachen würde, sondern dessen Reform und neue Argumente für dessen Beibehaltung. Dazu erachtet er es für notwendig, erstens Klarheit zu gewinnen, warum und in welchem Sinn sozialstaatliche Absicherungen besser sind als marktwirtschaftliche, und zwei-

tens müssen Vorstellungen von Gerechtigkeit diskutiert werden.

Zum ersten Punkt führt er die Theorie des Marktversagens an. Hier geht es um Probleme der langfristigen Absicherung von Ersparnissen, der Trennung unterschiedlicher Risiken in der Krankenversicherung etc. Diese Theorie des Marktversagens reicht zwar nicht für eine vollständige Begründung des österreichischen Systems aus, sollte aber Ausgangspunkt der Diskussion sein.

Gerechtigkeit zu definieren, ist für die Sozialdemokratie nicht mehr so einfach. Solange sie sich als Arbeiterpartei verstand, konnte man Umverteilung zu den Arbeitern als Ausdruck von Gerechtigkeit interpretieren. Jetzt sind die Umstände aber längst nicht mehr so klar, und daher muß die Sozialdemokratie stärker als bisher sagen, wen sie aus welchen Gründen besonders schützen will.

Umverteilung muß heute als Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen konzipiert werden, unabhängig davon, ob es sich um Gewinneinkommen oder Arbeitseinkommen handelt. Sozialpolitik muß von Standespolitik getrennt werden, und daher darf der Leistungsanspruch nicht von einer Standeszugehörigkeit abhängig sein. Bevorzugen bestimmter Gruppen durch den Sozialstaat müssen begründet werden.

Natürlich gibt es keine einfache Formel für die Gerechtigkeit, und so sieht Rosner den solidarischen Ausgleich im Wege des Sozialstaates als Gerechtigkeit gegenüber denjenigen, die etwas weniger tüchtig, etwas weniger produktiv waren.

„Gegen das Dogma der Freihandelsideologie“ tritt Kurt W. Rothschild auf. Er wendet sich gegen jene Wissenschaftler, die einen mahnenden Zeigefinger heben, wenn es um Fragen des Freihandels und seine Beschränkung geht. Selbst Autoren, welche die ökonomische

Theorie streng als positive Wissenschaft verstanden wissen wollen, haben selten Hemmungen, Freihandel und dessen Beschränkungen nicht nur rein analytisch - erklärend und prognostisch verwertbar - zu behandeln, sondern ihn auch normativen Urteilen zu unterwerfen. Daß es sich bei dieser weitverbreiteten Haltung tatsächlich um ein Werturteil handelt, auch wenn man sich auf eine „ökonomische“ Beurteilung beschränkt, sollte nicht schwer zu erkennen sein. Ihr liegt das Werturteil der ökonomischen Wohlfahrtstheorie zugrunde, dementsprechend allokative Effizienz als erstrebenswertes Ziel anerkannt wird, wobei erstens marktwirtschaftlich erzeugte Güter und Dienstleistungen allein als „Wohlstandsmaß“ herangezogen werden und zweitens das Verteilungsproblem praktisch unter den Teppich gekehrt wird. Da es bei Fragen des Freihandels und seiner Begrenzung fast immer Gewinner und Verlierer gibt, bleibt das wohlfahrtstheoretisch postulierte Optimum der Freihandelslösung selbst aus „rein ökonomischer Sicht“ fragwürdig.

Rothschild wundert sich über die beharrliche Tendenz, Freihandel - pur und simpel - als klarerweise erstrebenswertes wirtschaftspolitisches Ziel darzustellen, nicht nur als Gegenpol zur Autarkie (was eine Selbstverständlichkeit wäre), sondern auch zu jedweder Mischung von Freihandel und einigen protektionistisch wirkenden Eingriffen. Dies ist aus analytischer Sicht umso verwunderlicher, als es im historischen Verlauf der letzten zweihundert Jahre abgesehen von unwesentlichen Episoden niemals ein solch pures Freihandelsregime gegeben hat. Er spricht sich gegen das „Freihandelsdogma“ aus, welches jeden Schritt in Richtung Freihandel, ohne Rücksicht auf andere Zielsetzungen, als begrüßenswert darstellt und eine überlegte Abwägung der Frage, „wann und wieviel“ Freiheit aus diesen oder jenen Gründen wünschens-

wert sei, behindert. Weiters plädiert er dafür, die dualistische Sichtweise - hie Freihandel, hie Autarkie - abzulegen und die Vielseitigkeit und Komplexität der Problematik zu berücksichtigen.

Nachdem Rothschild kurz die historische Entwicklung des Freihandelsdogmas beleuchtet, widmet er sich der Frage, ob das Freihandelsargument tatsächlich im Sinne der Gesamtwohlfahrt gesiegt habe. Den momentanen Durchbruch der Freihandelsargumente sieht er aber nicht als Sieg „guter Argumente“, sondern als Ausdruck dramatischer Verschiebungen in den technologischen und institutionellen Rahmenbedingungen und den damit verbundenen sozio-politischen Einflußsphären. Mit etwas Phantasie und „Mut“ zu heroischer Vereinfachung unterscheidet er drei Stadien des neuzeitlichen Industriekapitalismus:

1.) Im 18. und frühen 19. Jahrhundert entwickelt sich ein Konkurrenzkapitalismus, dessen Struktur - vor allem in England - nicht allzuweit von den Vorstellungen einer atomistischen Konkurrenz entfernt war. Die Freihandelsargumentation deckte sich daher mit einer realen Tendenz zu verstärkter Konkurrenz mit sichtbaren Wachstumseffekten und entsprach darüber hinaus den Interessen der neuen gesellschaftlichen Führungsschicht der Kaufleute und industriellen Unternehmer, die sich von der feudalen Vergangenheit befreien wollten.

2.) Ende des 19. Jahrhunderts begannen sich im Gefolge der technischen Möglichkeiten für industrielle Großanlagen mit Massenproduktionsmethoden (fordistisches Modell) und der durch Aktiengesellschaften ermöglichten Akkumulierungen von Risikokapital neue Strukturen herauszubilden, die man unter dem Schlagwort Monopolkapitalismus zusammenfassen kann. Auf nationaler Basis entstanden Großbetriebe mit monopolistischen und oligopolistischen Strukturen, die ihre Produktions-

stätten und ihren hauptsächlichen Absatzmarkt in einem bestimmten Land hatten, gleichzeitig aber auch Exportanstrengungen unternahmen. Die Bewahrung einer Vormachtstellung für den eigenen Betrieb, nicht nur zwecks Erhaltung von Monopolgewinnen, sondern auch als sichere Grundlage für die riskanten Eskapaden in die unsicheren Exportmärkte, wurde zum leitenden Interesse und führte, trotz Widerstandes der Freihandelstheoretiker, zu stark protektionistischen Tendenzen.

3.) Im letzten Viertel unseres Jahrhunderts begann der, noch immer anhaltende, transnationale Kapitalismus, welcher durch die enormen Umwälzungen im technologischen und organisatorischen Bereich ermöglicht wurde. Technologisch geht es um die Bereiche Kommunikation und Information, und organisatorisch von entscheidender Bedeutung sind die neuen Kombinationsmöglichkeiten auf Grund von Freiheit des Kapitalverkehrs in Verbindung mit Innovationen im Management und den zur Verfügung stehenden finanziellen Instrumenten. Es ist einleuchtend, daß sich mit dieser Verschiebung von Strukturen und gesellschaftlichem Einfluß von nationalen zu transnationalen Konzernen auch die Interessenlagen verschieben. Transnational organisierte und agierende Firmen haben kein Interesse an Zöllen und anderen protektionistischen Barrieren. Gleiches gilt für länderweise verschiedene Regelungen und Eingriffe und insbesondere für Wechselkursschwankungen.

Vor diesem Hintergrund schlägt Rothschild Mischstrategien bzw. temporär protektionistische Maßnahmen vor. In bezug auf die Entwicklungsländer steht die Sinnhaftigkeit temporärer Erziehungszölle für ihn außer Frage. Gleichzeitig betont er aber auch, daß es natürlich zu jedem „vernünftigen“ Vorschlag auch eine Mißbrauchsvariante gibt. Protektionistische Faktoren sind für ihn auch im Zusammenhang

mit Fragen der *economies of scale and scope* zulässig. Bekanntlich beruht die traditionelle Freihandelstheorie auf zwei Säulen: Internationaler Warenaustausch führt - je freier, desto mehr - zu höherer Effizienz und damit zu höherem Wohlstand; erstens wegen der ungleichen Ausstattung verschiedener Länder mit natürlichen Ressourcen, welche unterschiedliche Standorte begünstigen und einen komplementären Warenaustausch nahelegen, und zweitens - auch bei ähnlicher Ausstattung - weil Unternehmen eine bestimmte Marktgröße benötigen, um die *economies of scale* bis zur (konkurrenzfähigen) Kostenminimierung realisieren zu können. Beide Argumente müssen aber in Zeiten des transnationalen Kapitalismus hinterfragt werden. So spielen „natürlich“ bedingte Standorte mit wachsendem Außenhandelsassortiment und technologischem Fortschritt eine immer geringere Rolle. Weiters werden die Möglichkeiten für *economies of scale and scope* unter den heutigen technischen und organisatorischen Bedingungen weit extensiver genutzt. Der Standort neuer Industrien ist somit weniger von „natürlichen“ Faktoren abhängig, sondern es kommt viel mehr darauf an, wer frühzeitig kommt und einen dominierenden Marktanteil erobern kann. Damit geschaffene längerfristige Kostenvorteile lassen es potentiell leistungsfähigen Firmen in anderen Staaten zu riskant erscheinen, sich in diesem Bereich zu engagieren. Protektionistische Maßnahmen, die es Firmen ermöglichen, frühzeitig und/oder auf breiter Basis in die Produktion solcher „scale“-Produkte (in Produktion und Marketing) einzusteigen, schaffen damit jene (absoluten oder komparativen) Vorteile, die für diese Industrie und ihre Zulieferer einen geeigneten Standort konstituieren.

Rothschild behandelt aber nicht nur Fragen der (allokativen) Effizienz, sondern bringt die Freihandelsfrage auch

in Verbindung mit den aktuellen Beschäftigungsproblemen: zwei scheinbar verschiedene wirtschaftspolitische Ziele - Effizienz und Vollbeschäftigung -, deren Realisierung mit zwei parallel laufenden Instrumenten angestrebt werden sollten - Freihandel und Beschäftigungspolitik. Probleme bei dieser „Zwei-Instrumenten-Regelung“ sieht er momentan darin, daß diese Instrumente nicht „symmetrisch“ eingesetzt werden. So ist Freihandel eine international festgeschriebene Verpflichtung, während die Beschäftigungspolitik den einzelnen Ländern überlassen bleibt. Das bedeutet, daß es für einzelne Länder, welche der Beschäftigungspolitik hohes bzw. höheres Gewicht als andere Staaten beimessen, schwierig bis unmöglich ist, eine solche Politik zu verfolgen, da die positiven Beschäftigungseffekte ihre Expansionspolitik infolge höherer Importnachfrage primär in anderen Staaten zum Tragen kommen würden. Rothschild sieht für beschäftigungsorientierte Staaten in einer eng verflochtenen Welt drei Möglichkeiten zur Zielerreichung:

- 1.) analog zum Freihandelsziel auch das Beschäftigungsziel durch internationale Absprachen simultan zu verfolgen;
- 2.) Abwertung;
- 3.) Zulassung von beschränkten Eingriffen in den Freihandel.

Da die erste Möglichkeit unverwirklichbar ist, die zweite Möglichkeit aus unterschiedlichen Gründen nicht immer wünschenswert ist, bleiben entsprechende Klauseln im Freihandelsregime als Ausweg. Besondere Aufmerksamkeit muß der strukturellen Arbeitslosigkeit gewidmet werden, da Tempo und Umfang des technologischen Wandels sowohl im Bereich der Produktionsprozesse wie der Produktinnovationen die Anforderungen an das Anpassungsvermögen der Arbeitskräfte erhöhen. Es ergibt sich die Frage, wie weit im internationalen Konsens Einschränkungen

des absoluten Freihandels (temporärer Natur) zugelassen werden sollten, wenn durch plötzliche und massive Verschiebungen der Weltwirtschaftsstruktur größere Regionen oder ganze Länder von zu plötzlichen und nicht verkraftbaren Anpassungsproblemen und nachfolgender Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind.

Abschließend betont Rothschild, daß er die Vorteile intensiver internationaler Handelsbeziehungen absolut nicht anzweifelt, er aber gegen die Verabsolutierung des Freihandels eintritt. Seiner Meinung nach müßte im internationa-

len Bereich die Frage, wieviel Protektionismus zu welchem spezifischen Zweck in bestimmten Situationen akzeptiert werden kann, im Vordergrund wirtschaftspolitischer Debatten stehen. Er sieht zwar die Gefahren protektionistischer Tendenzen auf Grund partieller Interessen, ist aber der Ansicht, daß die Verfolgung des undifferenzierten Freihandelsappells zu versteckten protektionistischen Tendenzen führen werden, welche unkontrollierbar und konfliktträchtig wären.

Roland Marcon

Transnationale Konzerne und globale Direktinvestitionsströme 1998

Rezension von: UNCTAD (Hrsg.), World Investment Report 1998: Trends and Determinants, United Nations, Genf und New York 1998, 428 Seiten.

Bereits zum achten Mal legt die UNCTAD nun den "World Investment Report" (WIR) vor. Die Ausgabe 1998 wurde wie in den vergangenen Jahren von einem Team um Karl P. Sauvant erstellt und kürzlich der Öffentlichkeit vorgestellt. Der Titel "World Investment Report" soll auf zwei grundlegende Dimensionen der Analyse hinweisen: Erstens werden die Trends und Determinanten der Direktinvestitionen ("Foreign Direct Investment", FDI) auf globalem Niveau beschrieben. Zweitens wird versucht, die Aktivitäten der transnationalen Konzerne ("Transnational Corporations", TNCs) zu erfassen. Beide Facetten des Reports ergeben ein Bild der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Bedeutung des *internationalen Kapitals* auf *realwirtschaftlicher* Ebene.

Der WIR ist deshalb so bedeutend, da der Globalisierungsprozeß, der unbestreitbar voranschreitet, heute oft auf die Internationalisierung des *Finanzkapitals* reduziert wird. Natürlich ist die finanz- nicht von der realwirtschaftlichen Ebene zu trennen: Kapitalmärkte erfüllen wichtige Funktionen für Investitionen von Unternehmen. Aber TNCs so zu behandeln, als wären sie durch internationale Finanzströme abbildbar, bedeutet, deren institutionelle Aspekte und Machtaspekte auszuklammern. Zudem ist ein Gutteil der Finanztransaktionen spekulativer Natur, und dies kann krisenauslösend wirken.¹

Eine weitere Bedeutung des WIR besteht darin, die TNCs kritisch zu beurteilen und ihre Rolle für die Wohlfahrt und die Beschäftigung in Ursprungs- und Gastländern transparenter zu machen. Dabei ist insbesondere auf den wirklich weltweiten, globalen Fokus der Analyse hinzuweisen.

"Last but not least" bildet der WIR durch seine Fülle an Einzelinformationen, die aus einer Vielzahl von Quellen und eigens angefertigter "Background Papers" stammen, sowohl für die praktische Tätigkeit von Interessenvertretungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite und wirtschaftspolitischen Instanzen als auch für die wissenschaftliche Arbeit eine mittlerweile unverzichtbare Grundlage. Dies ist keine plumpe Werbung, sondern eine Aussage, die objektiv aufgrund der vielfachen Angaben des WIR als Quelle in Regierungsunterlagen, der Lobbyingarbeit und in wissenschaftlichen Artikeln nachprüfbar ist.

Der WIR ist in neun Abschnitte gegliedert. Im Gegensatz zu vorangegangenen Jahren stehen diese Abschnitte gleichberechtigt nebeneinander, das heißt, es gibt kein Spezialthema im WIR 98. Angesichts des hohen Seitenumfanges von fast 430 Seiten wäre das auch wohl kaum unterzubringen gewesen. Statt dessen enthalten die Abschnitte mehr Analyse, sind aber überwiegend doch deskriptiv gehalten. Eine Inhaltsangabe der neun Abschnitte kann in einem Review-Artikel nicht gegeben werden. Daher folgen – fast unzulässig kurze – Hinweise auf die Inhalte. Weiter unten werden dann zwei Kapitel herausgegriffen, die mir besonders wichtig zu sein scheinen.

Abschnitt I zeigt, wie bereits in früheren Jahren, globale Trends auf. Ein interessanter Aspekt ist dabei die unterschiedliche Volatilität von Direktinvestitions- und Portfolioinvestitionsströmen, insbesondere in bezug auf Entwicklungsländer als Gastländer.

Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren der Direktinvestitionen und der internationalen Produktion, 1986-1997 (Mrd. US\$ und Prozent)

Variable	Laufende Preise		Jährliches Wachstum			
	1996	1997	1986-90	1991-95	1996	1997
Passive FDI-Ströme+)	338	400	23,6	20,1	1,9	18,6
Passive FDI-Bestände+)	3.065	3.465	18,2	9,7	12,2	12,7
Bruttowertschöpfung der Auslandstöchter	1.950#)	2.100#)	16,6	6,2	7,7#)	7,7#)
Aktiva der Auslandstöchter	11.156#)	12.606#)	18,3	24,4	12,0#)	13,0#)
BIP zu Faktorkosten	28.822	30.551*)	12,1	5,5	0,8	6,0*)
Bruttokapitalstockbildung	5.136	5.393*)	12,5	2,6	-0,1	5,0*)

Hinweis: für Details vgl. WIR 1998, Table I.1.

#) Schätzungen auf Basis 1995.

*) Schätzungen

+) Die passiven FDI-Ströme und FDI-Bestände decken sich nahezu mit den aktiven.

Quelle: WIR (1998) 2.

Ebenfalls Tradition hat Abschnitt II, welcher den hundert größten TNCs gewidmet ist. Neben dem "Index der Transnationalität" von Unternehmen kommt erstmals ein "*network spread index*" zu Anwendung, der die Zahl der Gastländer, in welchen ein TNC aktiv ist, erfaßt. Es wird eindeutig die Zunahme der Internationalität der hundert größten Unternehmen gezeigt.

Abschnitt III gibt einen Überblick über die Zunahme von direktinvestitionsbezogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene, wobei der Einbezug der "*civil society*" (Zivilgesellschaft) und der Rolle der NGOs (Non-governmental Organizations) besonders zu erwähnen sind.

Ein besonders interessanter Abschnitt (IV) behandelt die Bestimmungsgründe für FDI aus der Gastlandperspektive. Diese werden in Form von drei Gruppen ausführlich diskutiert: 1.) wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen; 2.) wirtschaftlich relevante Faktoren in Abhängigkeit vom Motiv für die FDI; und 3.) institutionelle Faktoren (wie beispielsweise ein Anreizsystem).

Die Abschnitte V-IX sind den Regionen Industrieländer (V), Afrika (VI),

Asien und pazifischer Raum (VII), Lateinamerika und Karibischer Raum (VIII) und Zentral- und Osteuropa (IX) gewidmet. Neben der Fülle interessanter Daten werden insbesondere heikle, aber höchst relevante, Fragen gestellt, wie z.B. "Is Central and Eastern Europe attracting enough foreign direct investment?"

Bevor nun auf die beiden Bereiche "Afrika" und "Asien" näher eingegangen wird, folgt nun ein kurzer Überblick zu der Bedeutung der FDI und der TNCs weltweit.

Tabelle 1 gibt einen ersten Überblick zum Wachstum von FDI und TNCs im Vergleich mit anderen makroökonomischen Indikatoren. Die Wachstumsraten der FDI-bezogenen Indikatoren, welche über jenen von Bruttoinlandsprodukt und Kapitalstock lagen, kompensierten den Wachstumseinbruch der FDI zwischen 1991 und 1995, welcher eine Folge der Rezession der frühen neunziger Jahre war. Krisenerscheinungen haben offenbar nur regionale Effekte gehabt, aber dem Niveau insgesamt nicht geschadet.

Wie Tabelle 2 zeigt, nimmt die Bedeutung ausländischer Tochtergesellschaften unabhängig vom gewählten

Tabelle 2: Indikatoren zur Bedeutung ausländischer Tochtergesellschaften (Mrd. US\$)

Jahr	Aktiva	Umsatz	Wertschöpfung
1985	2.272	2.533	604
1990	5.625	5.204	1.394
1995	9.957	8.346	1.810
1996*)	11.156	8.851	1.950
1997*)	12.606	9.500	2.100

Hinweis: Die globalen Werte werden aufgrund der Angaben nur weniger Industrieländer errechnet. Daher ist bei der Interpretation besondere Vorsicht angebracht.

*) Schätzung auf Basis 1995

Quelle: WIR (1998) 5.

Tabelle 3: Zur Bedeutung der 100 größten multinationalen Unternehmen im Jahre 1996 (gemessen an deren Auslandsaktiva)

Variable	Stand 1996	Veränderung 1995/6
Auslandsaktiva (Mrd. US\$)	1.808	6,3%
Auslandsumsätze (Mrd. US\$)	2.149	7,4%
Beschäftigte im Ausland	5.939.470	2,4%
Medianwert vom Index der Transnationalität	54,8	3,8%pkte

Quelle: WIR (1998) 39.

Indikator stark zu. Insbesondere wird darauf hingewiesen, daß die Umsätze der Tochtergesellschaften mit 9,5 Trillionen US\$ 1997 eineinhalbmal so hoch wie die weltweiten Exporte mit 6,4 Trillionen US\$ gewesen seien. Solch problematische Vergleiche – immerhin ist ein Großteil dieser Exporte auch Teil der Umsätze der Tochtergesellschaften – sind eigentlich nicht notwendig, denn das eine ist nicht besser als das andere. Bedauerlich ist, daß der Beschäftigungsindikator nicht mehr publiziert wird, der als reale Variable für Plausibilitätsüberlegungen gegenüber den monetären Daten dienen könnte. Hier wäre auch eine Schätzung aufgrund der Bruttowertschöpfung oder der Kapitalstockdaten denkbar.

Tabelle 3 zeigt eindrucksvoll die Bedeutung der hundert größten TNCs auf. Sie verfügen über immerhin 16 Prozent der weltweiten Aktiva, 24 Prozent der Umsätze der Tochtergesellschaften weltweit (vgl. Tabelle 2) und haben 6 Millionen Beschäftigte im Ausland. Damit beträgt der Anteil der Auslandsbeschäftigten zu den Beschäftigten dieser Unternehmen insgesamt 51 Prozent.

Seit 1990 besteht der Trend des steigenden Anteils der Auslandsbeschäftigten, was nicht nur auf die Reduktion der Gesamtbeschäftigten, sondern auch auf die gleichzeitige Zunahme der Auslandsbeschäftigten zurückzuführen ist. Der Transnationalitätsindex, der aus dem Auslandsanteil der Beschäftigten, der Aktiva und der Umsätze gebildet wird, stieg von 50,5 1990 um ca. 3 Prozentpunkte und ist ein guter Indikator für die Zunahme der Globalisierung auch des Realsektors. Hinzuweisen ist noch auf die analoge Tabelle für die fünfzig größten TNCs aus Entwicklungsländern, die z.T. dominante Positionen in einzelnen Marktsegmenten halten.

Asien stand 1998 aufgrund der Krise im Mittelpunkt vieler Analysen. Es herrscht weitgehend Konsens darüber, daß es sich dabei um eine Finanzkrise handelt. Nur wenige Analysen beziehen die Reaktion des Realkapitals auf diese Finanzkrise in ihre Betrachtung mit ein. Genau dies versucht der WIR 98 in einer Analyse des Verhaltens der ausländischen Investoren sowie deren Einschätzung der Entwicklung in Asien zu leisten.

Im Gegensatz zu Portfolioinvestitionen, die aufgrund ihrer vollkommenen Mobilität eine kurzfristige Reaktion ermöglichen, sind FDI strategisch motiviert und weisen damit eine langfristige Orientierung auf. Daher ist deren Volatilität geringer, und Reaktionen erfolgen erst mit einer gewissen Verzögerung. Diese Unterschiede werden im Vergleich der Entwicklung der Portfolio- und der Direktinvestitionsströme nach Asien zwischen 1994 und 1997 deutlich und unterstreichen die destabilisierende Wirkung der ersteren und die stabilisierende Wirkung der letzteren.

Doch auch FDI müssen differenziert betrachtet werden, was in Kapitel B.1. geschieht: Die Effekte der Asienkrise auf den Markteintritt und die Expansion schon bestehender Tochtergesellschaften in Asien unterscheiden sich fundamental von exportorientierten FDI und diese wiederum von marktorientierten FDI. Kurze Fallstudien der Reaktion wichtiger Investoren und wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Gastländer, die mit der Krise in Zusammenhang standen, runden das Bild ab.

Wichtig ist es mir, hervorzuheben, daß durch die Krise – eben im Unterschied zum Finanzkapital – das Realkapital nicht nur negativ betroffen ist. Ein Survey der UNCTAD ergab 1998, daß 83% der befragten Industrieunternehmen und 77% der Dienstleistungsunternehmen keine Änderung der FDI vornehmen wollen, eine Reduktion der Aktivitäten gar nur bei 2% bzw. 9% der Unternehmen wahrscheinlich ist. Zweitens zeigt sich m.E. im Zusammenhang mit der Asienkrise deutlich, daß eine industriepolitische Strategie, welche primär auf die Liberalisierung des Finanzkapitals gerichtet ist, in Krisenzeiten "auf Sand gebaut" sein kann und daß sich die Industriepolitik wieder(!) verstärkt auf das Realkapital konzentrieren sollte.²

Anders als Asien ist *Afrika* - trotz seiner wirtschaftlichen Krise - weitgehend

aus der Diskussion verschwunden. Dies hängt u.a. damit zusammen, daß die "erste" Welt davon nicht so betroffen ist wie durch die Asienkrise - ist aber nicht weniger bedauerlich. Verdienst des WIRs ist es, die wenige Information über FDI und TNCs in Afrika gesammelt zu haben und auf Chancen und Defizite hinzuweisen. Das Kapitel zeichnet sich durch eine sehr ausgewogene Darstellung der Situation aus, soweit dies von mir beurteilt werden kann.

Am Beginn wird eine Reihe von Gründen aufgezeigt, die FDI in unterschiedlichen Ländern Afrikas erklären, und damit wird mit dem Vorurteil, FDI in Afrika seien lediglich durch natürliche Rohstoffvorkommen motiviert, aufgeräumt. Privatisierung, Marktwachstum und regionale Integration erweisen sich als wichtige Determinanten der FDI-Entwicklung. Als ein schwerwiegendes Hemmnis für investitionsfreundlichere Standortbedingungen gilt nach wie vor die Schuldenlast. Schuldennachlaß wäre daher eine Forderung an die Gläubiger, die sich nicht nur auf FDI positiv auswirken würde. Die Heterogenität der hier unter "Afrika" subsumierten Nationalstaaten relativiert natürlich die hier getroffenen Aussagen, deshalb muß auf die differenzierte Argumentation im WIR hingewiesen werden.

Die kurze Darstellung dieser ausgewählten Regionen hat, so hoffe ich, Interesse geweckt, und angesichts der Fülle von Detailinformationen und Beispielen kann dies nur eine subjektive Auswahl von Aspekten bleiben, die der Qualität und dem Inhalt des WIR meiner Meinung nach nicht gerecht werden.

Insgesamt stellt der WIR also einerseits ein Nachschlagewerk dar, andererseits bietet er aber auch umfangreiche Analysen und wirtschaftspolitische Aspekte. Die Aufnahme von analytisch ausgerichteten Kapiteln kommt den Leserinnen und Lesern mit wissenschaftlichen Interessen entgegen. Da

sich der WIR an eine breite Leserschicht von Entscheidungsträgern in den unterschiedlichsten Bereichen richtet, ist und will er keine wissenschaftliche Publikation sein. Aber die Verwendung neuerer Forschungsergebnisse könnte noch ausgeweitet werden und damit eine noch bessere Informationsbasis für die Öffentlichkeit geschaffen werden.

Das Fehlen eines Spezialthemas (s.o.) hat sich auch deshalb positiv ausgewirkt, da mehr Raum aktuellen Themen, wie beispielsweise den beiden näher diskutierten wirtschaftspolitischen Problembereichen "Asien" und "Afrika", gegeben werden konnte. Dies hat mit Sicherheit die (wirtschafts)politische Bedeutung des WIR gestärkt,

und damit ist sein Beitrag zu möglichen Lösungsansätzen der Krisen dieser Zeit erheblich gestiegen. Und das, so ist zu hoffen, bleibt weiterhin ein wichtiger Anspruch auch zukünftiger WIRs.

Christian Bellak

Anmerkungen

¹ So beträgt etwa der internationale Devisenhandel 1.500 Milliarden Dollar – und dies pro Tag. Er hat sich gegenüber 1980 verzweieinhalbfacht (Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Information Nr. 46, 12. November 1998). Die realen Transaktionen machen nur einen Bruchteil dieser Summe aus.

² Das heißt natürlich nicht, daß Börsen, ein funktionierender Kapitalmarkt etc. nicht wichtig wären!

Betrachtungen zur Bürgergesellschaft

Rezension von: Emil Brix (Hrsg.), *Civil Society in Österreich*, Passagen Verlag, Wien 1998, 194 Seiten.

Mit dem Thema *Civil Society* hat es eine eigene Bewandnis. Einerseits handelt es sich um einen wissenschaftlich durchaus reizvollen Gegenstand, vor allem in Anknüpfung an den genialen Tocqueville. Andererseits geht es um einen etwas fragwürdigen, weil höchst vagen Modebegriff, der die Erwartungen derer, die mit ihm im heimischen politischen Leben punkten wollen, höchstwahrscheinlich enttäuschen wird. Wenn Andreas Khol von der "Bürgergesellschaft" schwärmt, dann läuft das zuweilen, ironisch gesagt, auf die Errettung der Welt durch die freiwillige Feuerwehr hinaus. Wahlen gewinnen lassen sich mit derlei Konzeptionen vermutlich nicht.

Der Band "Civil Society in Österreich" ist im wesentlichen eine Sammlung von Vorträgen einer Tagung der "österreichischen Forschungsgemeinschaft" im Sommer 1997. Er zeigt die Problematik der Situation in recht deutlicher Form auf.

Emil Brix, Leiter des österreichischen Kulturinstituts in London und der Arbeitsgemeinschaft "Wege zur Civil Society" im Rahmen der österreichischen Forschungsgemeinschaft, macht in seinem Beitrag den latent normativen "fordernden" Charakter der Beschäftigung mit dem Thema klar.

Da artikuliert sich Unbehagen an Österreichs angeblicher historischer "Verspätung", an der "Konsenssehnsucht", dem "Lagerdenken" und der heimischen "Untertanenmentalität". Er-

hard Busek habe zwar vor zehn Jahren vom "Mut zum aufrechten Gang" geschrieben (eine Formel, die Busek, wie so manche andere seiner früheren Slogans, ein bißchen von den Linken "ausgeborgt" hat).

Heute führten die Parteiakademien einen "Wettlauf um die Meinungsführerschaft beim Thema Bürgersolidarität", meint Brix – aber "weder die theoretischen Diskussionen des Westens noch die praktischen Erfahrungen des Ostens scheinen Österreich wirklich erreichen zu können". Wo bleibe "die Lust an der Diskussion und die Freude an der Provokation" etc. etc.

Von solchen Ausgangspunkten eines vagen Unbehagens lassen sich schwer wissenschaftlich profunde Feststellungen machen.

Allerdings darf man von einem Band mit Vortragsmanuskripten nichts allzu Welterschütterndes erwarten. In dreißig Minuten läßt sich nicht die Welt erklären, aber einiges ist brauchbar und anregend.

Robert W. Hefner verweist etwa mit Recht auf Tocquevilles Bemerkungen über intermediäre Assoziationen als notwendige Bestandteile einer gesunden Demokratie (hier könnte man eine Parallele zum heimischen 1848er Slogan von der "freien Gemeinde im freien Staat" ziehen). Hefner meint im übrigen zum vielfach changierenden Konzept der "*Civil Society*": "Selten wurde ein so schwaches Gebilde analytisch derartig stark befrachtet."

Ein Problem bei diesem Begriff liegt natürlich bereits bei den Übersetzungsschwierigkeiten. Wenn Hefner meint, Marx habe "eine Menge über Civil Society zu sagen gehabt" (S. 25), dann ist wohl eher vom (nicht ganz identen) Terminus "bürgerlicher Gesellschaft" die Rede. Daß viele Osteuropäer dem "offiziellen marxistischen Kanon widerstanden" und "Civil Society als ein positives Ideal gesehen haben", mag sich einerseits im Kern auf die "bürgerliche

Gesellschaft" und ihre Freiheiten bezogen haben – andererseits erhellt diese Äußerung Hefners nicht, wie *Civil Society* zu einem Schlagwort in Osteuropa werden konnte. (Für die USA vermerkte neulich Gertrude Himmelfarb, der Begriff tauche erst 1966 in einer neuen englischen Übersetzung von Tocquevilles "Democratie en Amerique" auf und sei erst "viel später" mit den freiwilligen Assoziationen assoziiert worden, über die Tocqueville mit so viel Bewunderung schrieb¹. Auf welche Art er zu Ende der siebziger Jahre nach Osteuropa diffundiert ist, so daß Solidarnosc bereits eine "Wiedergeburt der "Zivilgesellschaft" fordern konnte, wäre hier eine interessante wissenschaftliche Fragestellung.

Ob das Schlagwort von der "Civil Society" jedenfalls wirklich, wie Hefner meint, den "staatlich verordneten Marxismuskursen" entstammt, mag mit Fug bezweifelt werden ...

Hefner, wie so manche andere in diesem Buch, verfällt im übrigen der allzu lockeren Generalisierung, etwa wo er von der "Marx'schen Obsession der Besetzung der Staatsmacht als Schlüssel zur Emanzipation" spricht und von seinem "Haß" auf die *Civil Society*, der er unterstellt habe, mit kapitalistischer Herrschaft identisch zu sein (S. 32). Gerade Marx träumte ja unter anderem auch von der "freien Assoziation der Individuen", also einer "idealen Civil Society". Man kann das 19. Jahrhundert in Europa ja überhaupt als "Jahrhundert der Assoziation" begreifen, vom Musikverein bis zum Arbeitergesangsverein, von der Industriellenvereinigung bis zur Gesellenvereinigung ...

Unter den übrigen Beiträgen des Bandes sei u.a. positiv Georg Schöpflin genannt ("Generell blüht Ethnizität dort, wo sowohl Civil Society als auch der Staat schwach sind", S. 55). Urs Allematt gibt einen guten Hinweis auf die Pionierrolle der Schweiz in Richtung auf die Entwicklung der bürgerlichen

Demokratie in Europa, und Ernst Hanisch zeichnet ein erfreulich unaufgeregtes Panorama der Entwicklung der österreichischen Bürgergesellschaft – bis hin zur Würdigung des "Zauderers Franz Vranitzky" als "so etwas wie einen Revolutionär" – zumindest in bezug auf gewisse Traditionsbestände der SPÖ (S. 143).

Willem van Rejen referiert hauptsächlich über A.O. Hirschmans Überlegungen zur "Rhetorik der Reaktion" und Marcel Gauchet. Rudolf Bretschneider trägt Demoskopisches zum österreichischen Vereinsleben bei.

Jürgen Nautz wirkt in seiner Darstellung des österreichischen "Sonderwegs" allerdings zuweilen fatal oberflächlich: Bei der "immer lautereren Kritik" gegenüber dem öffentlichen Sektor nennt er etwa nur geistesgeschichtliche Gründe und nicht etwa dessen wachsende (budgetrelevante) Verluste (S. 159), und die Heftigkeit der Waldheim-Debatte setzt er allzu vage in Zusammenhang mit dem "Modernisierungsprozeß" (ohne Hinweis auf die hier zum Teil bis heute tabuisierte Hinterhofintrige, S. 163).

Doron Rabinovici suhlt sich schließlich überhaupt im Sumpf der abgedroschensten Klischees ("Wenn der grade Michel zum allgemeinen Entsetzen die stramme Haltung annimmt, verfällt der Österreicher in jenes Ducken und Bukeln, das seinem Habituell entspricht", S. 181). Derlei mag in einem Kulturinstitut auflockernd wirken – Wissenschaft ist es sicher nicht.

So problematisch dieses Buch allerdings in vieler Hinsicht sein mag: Die Probleme, die es anspricht, sind es wert, weiter bedacht zu werden. Auch das Konzept der "*Civil Society*" oder "Bürgergesellschaft" hat seinen analytischen Wert. Man müßte allerdings etwa tiefer schürfen, könnte etwa wie erwähnt den Wurzeln der Sozialpartnerinstitutionen in den Assoziationen des 19. Jahrhunderts nachspüren und dann ihrer Etatisierung ...

Sehr sonderbar wirkt im übrigen folgendes: in einem ihrer vorletzten oder vorvorletzten ideologischen Anläufe (vor etwa zwanzig Jahren) haben Erhard Busek und seine Mitstreiter gerne die "Bürgerinitiativen" hochleben lassen. Das waren und sind ja nun eindeutig Elemente der *Civil Society*, Widerstandsgruppen gegen eine in Österreich zwar nicht nach östlichem Muster, aber doch recht ausgeprägte Tendenz zur parteienstaatlichen Vereinnahmung. Das Wort, heute ein wenig aus

der Mode gekommen und negativ besetzt ("*Single issue*", borniert, antimodernistisch etc.) kommt im vorliegenden Band allerdings nicht mehr vor. Sollte es etwa Teile der *Civil Society* geben, die deren Verfechtern gelegentlich etwas unheimlich werden?

Robert Schediwy

Anmerkung

¹ IWM-Newsletter 62 (1998) 4.

Soziale Bewegungen in Lateinamerika

Rezension von: Dieter Boris, Soziale
Bewegungen in Lateinamerika, VSA-
Verlag, Hamburg 1998, 254 Seiten,
DM 36,80.

Im Rückblick passierte in den siebziger Jahren in Lateinamerika etwas Bahnbrechendes: Neue Akteure betraten die Bühne des gesellschaftlichen Lebens und wollten ernstgenommen werden. Stadtteilorganisationen, Basisgemeinden, Nachbarschaftsvereine, Genossenschaften, Mütterclubs und viele andere Basisorganisationen organisierten sich an den offiziellen Kanälen der Gesellschaft vorbei. Die Armen durchbrachen die „Kultur des Schweigens“ und zwangen die Wissenschaft, ein neues Tätigkeitsfeld zu definieren: die „sozialen Bewegungen“. Doch die wissenschaftlichen Moden sind kurzlebig: In den achtziger Jahren, als die Periode der Militärdiktaturen in Lateinamerika zu Ende ging, galt es als zeitgemäß, die Bemühungen der Armen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern, zu dokumentieren. Fünfzehn Jahre später wurden diese Gruppen wieder an den Rand der Gesellschaft zurückverwiesen und fallen dem offiziellen Vergessen anheim. In den formalen Demokratien auf dem ganzen Kontinent dominiert wieder die „große Politik“, mit dem altbekannten - lautstark geführten, aber im Grunde monotonen - Streit der dominanten Gruppen um einen möglichst großen Anteil am von anderen produzierten Kuchen. Ich meine, daß sich die Sozialwissenschaft und damit vor allem die universitär verankerten Intellektuellen - im Norden und in Lateinamerika - die Kritik gefal-

len lassen müssen, mit ihren Moden hinter den realen Ereignissen herzuhenken, passiv die Veränderungen zur Kenntnis nehmend und damit die bestimmende Struktur einzig reproduzierend.

Genau diesen Vorwurf kann man aber Dieter Boris nicht machen, der sein Buch zu einem scheinbar inopportunen Zeitpunkt vorlegt, als dieses Thema vom universitären Establishment schon ad acta gelegt wurde. Doch zeigt der Autor, über kurzfristige Moden hinweg, daß auch Bewegung in die Sozialstruktur Lateinamerikas gekommen ist. Die sozialen Bewegungen mobilisieren nicht die „Allerärmsten“, sondern weisen eine starke Präsenz der Mittelschicht auf; aber sie stehen in Opposition zu den „Allermächtigsten“. Die neuen sozialen Bewegungen entstanden, nachdem die alten Bewegungen, vor allem die stark staatsfixierte Gewerkschaftsbewegung, durch die Militärdiktaturen geschwächt oder zerstört worden waren. Autonome Basisorganisationen stellten zur Zeit der Diktatoren oftmals die einzige oppositionelle Organisationsform dar. Unter schwierigen Bedingungen gelang es denen „von unten“, sich Gehör zu verschaffen: sei es mittels Unterschriftenlisten, Demonstrationen oder Vorsprachen, sei es in Fabrikskomitees, Clubs, Menschenrechtsgruppen oder Bibelrunden. In all diesen Formen drückte sich der Wunsch aus, mitreden zu können und am gesellschaftlichen Wohlstand beteiligt zu werden.

Das Buch ist untergliedert in ein einleitendes theoretisches Kapitel und in die darauffolgenden zehn Fallstudien über einzelne sektorielle Bewegungen, welche zuerst allgemein und dann anhand eines Länderbeispiels dargestellt werden.

Im theoretischen Teil ist die Einbettung des Phänomens sozialer Bewegungen in eine umfassende Gesellschaftsanalyse und damit eine histo-

risch-geographisch differenziert argumentierende Sichtweise hervorzuheben. Boris zeigt deutlich die begrenzte Erklärungskraft politwissenschaftlicher Ansätze, die sich am Begriff der „Zivilgesellschaft“ orientieren, und die Bedeutung sozialer Bewegungen auf ihre Rolle im Demokratisierungsprozeß reduzieren wollen. Zwar ging die Bedeutung sozialer Bewegungen nach der Demokratisierung zurück, doch war das konventionelle Parteiensystem in der Regel nicht imstande, dieses Vakuum zu füllen. Vielmehr sind soziale Bewegungen ein Teil gesellschaftlicher Organisation „von unten“, die durchaus auch von starken Parteien profitierten können, wie dies in Brasilien in den achtziger Jahren der Fall war. Noch deutlicher als dies Boris feststellt, würde ich behaupten, daß in Brasilien die Krise des konventionellen politischen Systems und ihrer linken Repräsentanten - der Arbeiterpartei PT und des Gewerkschaftsdachverbands CUT - Hand in Hand mit der Krise der sozialen Bewegungen ging. Es handelt sich daher in den neunziger Jahren um eine Krise eines alternativen hegemonialen Projekts und nicht so sehr um ein Abflauen der Dynamik sozialer Bewegungen.

Weiters ist hervorzuheben, daß Dieter Boris den Zusammenhang von sozialen Bewegungen und Veränderungen der Sozialstruktur thematisiert und somit soziale Bewegungen nicht einseitig handlungstheoretisch untersucht. Die radikalen Veränderungen der lateinamerikanischen Sozialstruktur pulverisierte die Mittelschicht; ein kleiner Teil konnte zu den dominanten Gruppen Anschluß finden, und ein größerer Teil stieg in die Unterschicht ab oder ist massiv abstiegsgefährdet. Da die Mittelschicht wesentliche Trägerin sozialer Bewegungen ist, kann vermutet werden - und Boris deutet dies nur an -, daß dies massive Konsequenzen für gesellschaftliche Organisationsformen hat. Boris' politökonomischer Ansatz läßt

ein erneutes Aufleben organisierten Widerstands durchaus als realistisch erscheinen, denn: „So wird der Widerspruch zwischen Erwartungen, die sich mit der neuen ökonomischen Politik und den demokratischen Regierungen verbunden haben, und den tatsächlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Masse der Betroffenen und der entsprechenden Verbesserungen ihrer Lage in ökonomischer, sozialer und politischer Hinsicht immer größer.“ (S. 37)

Ausgehend von diesen theoretischen Überlegungen stellt Boris verschiedene soziale Bewegungen, von der Bauern-, Gewerkschafts- und Indigena-Bewegung bis hin zu Frauen-, Menschenrechts- und Ökologiegruppen, vor. Hierbei wechseln sich gute Überblicksberichte und spannende politische Analysen ab. Zu ersteren zählen vor allem die brasilienbezogenen Fallstudien. Wiewohl es hier ersichtlich ist, daß dies nicht der zentrale Forschungsbereich des Autors ist, so ist die solide Zusammenfassung wichtiger Tendenzen und Dynamiken um so gelungener. Dies gilt für die Ausführungen über die Gewerkschaften, die Kirche und die Landlosenbewegungen.

In anderen Fällen zeigt sich, was der Gewinn über viele Jahre angeeigneten lokalen Wissens ist. Diese Detailkenntnisse, eingebettet in einen soliden politökonomischen Rahmen, machen das Buch an manchen Stellen zu einer packenden Lektüre. Dies gilt vor allem für die Darstellung der nikaraguanischen Revolution und der Beschreibung der „konkreten Einzelbedingungen und -mechanismen des Sieges einer Guerillaformation“ (S. 133), welche zu einem Lehrstück politischer Bildung wird. Die detaillierte Beschreibung widerlegt zu simple machtmekanische Vorstellungen, daß die „von unten“ einfach - militärischen - Druck machten und schließlich die „da oben“ vertrieben.

Von Anfang an stammte der Großteil der sandinistischen Führung aus der

Mittelschicht - ein Umstand übrigens, der die Leichtigkeit erklärt, mit der gute Teile der Führungsschicht nach der Niederlage 1990 zu individualistischen Lebensstrategien, vor allem als Konsulanten in NGOs und in der internationalen Bürokratie, zurückkehren konnten. In den siebziger Jahren jedoch war diese radikalisierte Mittelschicht, die sich mit Gewerkschaften, Kirchen, Bauernverbänden und Stadtteilorganisationen verbündete, zentral. Radikales Bürgertum und Basisinitiativen waren aufeinander angewiesen, um politisch wirksam zu werden und Gegenmacht ausüben zu können. Neben dieser Organisation von unten waren die Spaltung des dominanten Machtblocks im eigenen Land und die uneinheitliche Rolle der internationalen Führungsmacht USA unter Carter entscheidend. Wäre

es den Sandinisten nicht geglückt, die „Gruppe der 12“, d.h. Teile des liberalen Bürgertums, als oppositionelle Kraft gegen die Somozisten zu gewinnen, wäre ein Sieg sehr schwierig geworden. Es war auch die Ermordung des Gatten der späteren nicht-sandinistischen Präsidentin Chamorra, die 1978 dem Sandinismus einen weiteren Impuls gab.

So zeigt dieses Lehrbeispiel, daß Gegenmachtbildung vielfältige Faktoren gleichzeitig umfassen muß. Das strategische Agieren „von unten“ hat jedoch den großen Nachteil, daß die Gegenseite eine weit größere Bandbreite an Optionen zur Verfügung hat. Selbst eine Revolution wie die nikaraguani-sche wäre ohne ein gehöriges Maß an reformistischer Bündnispolitik nicht möglich gewesen.

Andreas Novy

Das neue Europa in historischer Perspektive

Rezension von: Hagen Schulze, Phoenix Europa. Die Moderne von 1740 bis heute, Siedler Verlag, Berlin 1998, 544 Seiten, DM 148,-.

Der vorliegende Band bildet den vierten und letzten Teil der großformatigen Reihe 'Siedler Geschichte Europas' des renommierten Berliner Verlags, deren Umfang letztlich mehr als zweitausend Seiten betragen soll. Das Erscheinen der Bände eins bis drei (Christian Meier, Die Alte Welt. Griechische Polis – Römisches Imperium – Entstehung des Christentums; Michael Borgolte, Antikes Erbe und christlicher Glaube. Die Einheit der christlichen Welt 300 bis 1400 n. Chr.; Heinz Schilling, Die neue Zeit. Vom Christenheut Europa zum Europa der Staaten) ist für den Zeitraum bis 2001 geplant.

Die meisten Geschichten Europas sind bislang in englischer Sprache erschienen. Die mehrbändigen deutschsprachigen Kompendien mit einer derartigen Zielsetzung sind 'nur' Additionen der nationalstaatlichen Geschichten. Hagen Schulze, profiliert als Autor über die Weimarer Republik und die Rolle der Nationalstaaten in der europäischen Geschichte, wagte sich an den Versuch, "dem Leser Europa als Ganzes vorzustellen und ihm die großen, nationenübergreifenden, den Kontinent insgesamt prägenden Zusammenhänge vor Augen zu führen." (S.9) Die besonderen Schwierigkeiten eines derartigen Unterfangens lägen in der Unübersichtlichkeit der Thematik und in dem Fehlen eines europäischen Geschichtsbewußtseins, welches den axiomatischen Hintergrund einer kontinentalen Geschichte liefern könnte.

Um den gewaltigen Stoff im gegebenen Rahmen bewältigen zu können, muß sich Schulze auf wenige, durchgehende Perspektiven konzentrieren: das europäische Staatensystem, die politische Kultur sowie die wirtschaftliche und soziale Modernisierung.

Der Band ist in zehn Kapitel gegliedert. Die ersten beiden bilden eine Art Bestandsaufnahme um die Mitte des 18. Jahrhunderts. Die folgenden unterteilen den Gesamtzeitraum in sieben Abschnitte. Das abschließende Kapitel befaßt sich mit der europäischen Integration und der europäischen Identität.

Industrialisierung

Einer der roten Fäden, welcher der Autor verfolgt, ist – wie gesagt – die wirtschaftliche Modernisierung. Es war kein Zufall, daß die Industrielle Revolution von Europa ausging. Schulze hebt die Bereitschaft, Veränderungen und neue Erfindungen zu akzeptieren, als eine Besonderheit in der langen Entwicklung der europäischen Zivilisation hervor.

Warum die Industrielle Revolution in England begann, das ist mittlerweile hinreichend erklärt. "Im Unterschied zum europäischen Festland, wo Handel und Wandel noch ganz in das Zwangskorsett einer merkantilistischen Staatswirtschaft eingeschnürt sind, herrscht im England des 18. Jahrhunderts eine liberale Wirtschaftspolitik, die die Freizügigkeit von Kapital und Arbeit begünstigt. Das Banken- und Kreditsystem ist hochentwickelt, und innerstaatliche Zollbarrieren, die im übrigen Europa den Handel behindern, entfallen." (S. 62)

Investitionen in expandierenden Industriezweigen waren nicht mit Prestigeverlusten verbunden, die Durchlässigkeit zwischen den Ständen war vergleichsweise groß. Bürgerliches, kaufmännisches Erwerbsverhalten trat in den Vordergrund. Auf dem Kontinent

hingegen war – abgesehen vom Kolonialhandel – jede Kommerzialisierung adeligen Kapitalbesitzes mit einem erheblichen Statusrisiko verbunden. "Tatsächlich liegt das Verhältnis zwischen privatem Kapital, das in Grundbesitz, Ämtern und Renten angelegt ist, und dem Handels- und Industriekapital in Frankreich um 1780 bei ungefähr achtzig zu zwanzig Prozent, in England um dieselbe Zeit dagegen bei etwa vierzig zu sechzig Prozent." (S. 63)

Wirtschaftswachstum, das sich selbständig und auf die Dauer fortsetzte, griff in dem Maße auf die Länder des Kontinents über, in dem dort vergleichbare politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und – nicht zuletzt – geistige Voraussetzungen bestanden oder geschaffen wurden. Dabei hatte der Staat eine bedeutendere Rolle inne als in England: beim Import technischen Wissens, bei der Gründung von naturwissenschaftlich und technisch ausgerichteten Schulen, der Förderung von Grundlagenforschung, der Bereitstellung von Kapital für unerprobte Techniken – von der Eisenbahn bis zur Telegraphie –, durch Steuerreformen, Abschaffung der Binnenzölle usw.

Im Rückblick lassen sich zahlreiche Gemeinsamkeiten der Industriellen Revolutionen Europas – von jener Englands in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts bis zu jenen in Süd-, Südost- und Osteuropa im Laufe des 20. Jahrhunderts – feststellen: Wesentliche Voraussetzungen nachhaltiger Industrialisierung war ein hoher Stand der vorindustriellen Entwicklung, gekennzeichnet durch handwerkliche Fertigkeiten, kommerzielle Kenntnisse und betriebliches Organisationswissen in der Bevölkerung, ein möglichst dichtes Netz marktlicher Beziehungen in der Binnenwirtschaft, ein starkes Gewerbe sowie eine nicht zu ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung. Das beschleunigte Wachstum konnte überschüssige Ressourcen, also Landreser-

ven und unterbeschäftigte Arbeitskräfte, nützen.

Die Funktion des Staates lag vor allem in der Erstellung der richtigen Rahmenbedingungen. Dies setzte allerdings voraus, daß die jeweilige gesellschaftliche Führungsschicht nicht nur ihre eigenen Sonderinteressen, sondern auch das Gesamtinteresse an wirtschaftlicher Entwicklung im Auge hatte. Die 'richtigen' Rahmenbedingungen waren sichere Eigentums- und Besitzrechte, die Gewährleistung freier Unternehmerinitiative, in vielen Fällen eine Bodenreform zugunsten bäuerlicher Mittelbetriebe, der Ausbau des Bildungs- und Ausbildungswesens sowie Hilfestellung bei der Aufbringung von Kapital für Bauern und Kleingewerbebetriebe.

Nationalismus und das Europa der Nationalstaaten

Der Nationalismus prägte die politische Kultur Europas und die Relationen innerhalb des europäischen Staatensystems im 'langen' 19. Jahrhundert (also ab der Französischen Revolution) und in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts. Die Nationalidee, entweder in der subjektiv-politischen Ausprägung der Französischen Revolution oder der objektiv-kulturellen der deutschen Romantik, verlieh dem "tausendstimmigen Chor der europäischen Moderne den kontinuierlichen Grundton. In einer Zeit der immer neuen Entwurzelung und Sinnkrise, des Vergangenheitsverlusts und der Zukunftseuphorie bietet die Idee der Nation dreierlei: Orientierung, Gemeinschaft und Transzendenz." (S. 82)

Die Identifikation mit der Nation vereinfachte die komplizierten gesellschaftlichen und zwischenstaatlichen Zusammenhänge und klärte das Loyalitätsproblem. Der Nationalismus bestärkte dem einzelnen die Zugehörigkeit zu einem größeren Ganzen und wurde

zu einer säkularen Religion des Industriezeitalters. "Nicht mehr von Gott empfängt der neue Staat seine Legitimation, sondern von der Nation." (S. 83) Seit der Revolution von 1848 gab es in der öffentlichen Meinung Europas keine legitime Alternative zum Nationalstaat mehr.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts wandelte sich der Charakter des Nationalismus. Während der liberale und emanzipatorische Züge tragende Nationalismus des frühen 19. Jahrhunderts von einer Gleichberechtigung der nationalen Ansprüche aller Völker ausgegangen war, setzte der integrale, totalitäre Nationalismus die Nation absolut und rechtfertigte physische Gewaltanwendung gegenüber Andersgläubigen. "Staat und Nation bedingten sich zunehmend gegenseitig, und die Staatsraison verbündete sich nunmehr mit dem nationalen Egoismus, eine Verbindung, die sich um die Jahrhundertmitte bei allen europäischen Nationalstaaten zu zeigen begann und gegen Ende des Jahrhunderts die europäische Politik immer ausschließlicher beherrschte." (S. 300)

Dieser Wandel bildete eine entscheidende Voraussetzung für die Krise des europäischen Staatensystems, welche im 'zweiten dreißigjährigen Krieg' gipfelte. In dieser Katastrophe ging das alte System der Staaten unter.

Das neue Europa

In gewisser Hinsicht ist das neue Europa, also jenes nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, wieder das alte Europa. Trotz beachtlicher wirtschaftlicher und auch politischer Integrationserfolge behauptet sich das Prinzip des Nationalstaats. Und nachdem der Eispanzer der sowjetischen Dominanz über Ost- und Südosteuropa weggebrochen war, lebten nationalistische Bewegungen dort fast über Nacht wieder auf. Einige von diesen scheuten – und scheuen –

nicht davor zurück, ihre Ziele mit allen Mitteln – bis zum Genozid – zu verfolgen. "Die westlichen Wohlstandsmaterialisten müssen erkennen, daß nationale Gefühle sogar stärker sein können als ökonomische Interessen." (S. 506)

Der Eisernen Vorhang fiel, der Staatenblock östlich davon brach zusammen, die Hegemonie außereuropäischer Mächte über Europa endete. Und wieder existiert ein europäisches Staatensystem, wenngleich mit überwiegend anderen Wesensmerkmalen als vor dem Zweiten Weltkrieg. Während die westliche Hälfte dieses Staatensystems durch eine Vielzahl von Institutionen geordnet ist, erscheint die Zukunft der östlichen Hälfte offen. Nur ein Teil der Osthälfte wird rasch von der Europäischen Union integriert werden können. Die politische und ökonomische Stabilisierung des übrigen Ost- und Südosteuropa wird zweifellos eine der schwierigsten Herausforderungen für die EU darstellen.

Schulze sieht die Art und Weise, wie die Integration (West-)Europas derzeit vorangetrieben wird, durchaus kritisch: "Das ist der entscheidende Unterschied zwischen den nationalstaatlichen Einigungsbewegungen des 19. Jahrhunderts und dem heutigen Integrationsprozeß Europas: Damals waren es die Bürger, die ihren Einheitswillen den widerstrebenden Obrigkeiten aufzwingen; heute sind es die Regierungen, die die größten Schwierigkeiten haben, ihre Integrationspolitik den zunehmend europamüden Bürgern verständlich und akzeptabel zu machen." (S. 507) Für eine weitergehende politische Integration bedürfte es "der Zustimmung der europäischen Völker, einer Zustimmung von unten, nicht nur von den Regierungen. Demokratische Legitimation, einer der entscheidenden Werte der europäischen politischen Kultur, fehlt den europäischen Institutionen in besorgniserregender Weise." (S. 515) Dem ist nichts hinzuzufügen.

Schulze ist es gelungen, einen Weg durch unübersichtliches Gelände zu finden, welcher all jenen, die seinen gedruckten Spuren folgen, nicht nur eine imponierende Gesamtschau und zahlreiche wertvolle, teils überraschende Einsichten bietet, sondern auch Lesevergnügen. Hervorzuheben ist ferner die qualitativ hochwertige Ausgestaltung des Bandes mit einer Vielzahl origineller Reproduktionen und einer Reihe historischer Landkarten.¹ Leider

wird der daraus resultierende hohe Preis des Bandes die Leserschaft begrenzen. Wünschenswert wäre mithin eine preisgünstige Taschenbuchausgabe.

Michael Mesch

Anmerkung

¹ Betrachter der beiden Karten auf S. 180 mit Kenntnissen über nordeuropäische Geschichte werden verwundert feststellen, daß das östliche Karelän wieder Finnland angegliedert ist...

Die Geschichte des Alltags

Rezension von: Wilfried Gerner,
Bernhard Pelzl, Rom: Ruinen erzählen.
Alltägliches Leben im alten Rom,
Böhlau, Wien 1998, 240 Seiten;
Ferdinand Opll, Leben im
mittelalterlichen Wien, Böhlau, Wien
1998, 227 Seiten.

Die Zeitschrift "Annales d'histoire économique et social" wurde 1929 gegründet; sie leitete eine neue Epoche der Geschichtsforschung ein. Mit ihr trat die traditionelle Untersuchung von Politik, Krieg und Herrscherpersönlichkeiten gegenüber der Erforschung historischer Lebensbedingungen in den Hintergrund. Es ging nun darum, geschichtliche Abläufe in wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge zu stellen, die "longue durée" wurde relevant.

Der Durchbruch gelang der Annales-Schule allerdings erst nach dem 2. Weltkrieg und war vor allem mit dem Namen Fernand Braudel verbunden. Es wäre nicht Frankreich gewesen, hätten sich um den neuen Zugang zur Historiographie nicht philosophische und politische Auseinandersetzungen gerankt¹. Mag auch die Übertragung dieses Ansatzes auf makroökonomische Entwicklungen nicht immer befriedigen², es bleibt die Erschließung eines außerordentlich wichtigen Gebietes der wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Forschung, welche essentielle Beiträge zur vollständigen Erfassung historischer Entwicklungen leistet.

Natürlich soll damit nicht gesagt sein, die traditionelle Geschichtsschreibung habe sich mit derartigen Problemen nicht beschäftigt. Hier spannt sich ein Bogen von der frühen Wirtschafts- und Sozialgeschichte über die "Realienkun-

de" bis zur Heimatforschung, doch fehlte hier vielfach noch die kausale Verknüpfung mit den geschichtlichen Prozessen. Letztlich kann auch nicht übersehen werden, daß die Darstellung historischer Lebensbedingungen im Alltag stets steigendes Interesse eines breiten Leserpublikums erweckt.

Letztere Entwicklung hat offensichtlich den Böhlau-Verlag veranlaßt, im vergangenen Jahr solche Studien der Öffentlichkeit zu präsentieren. Gerner und Pelzl legen ein Buch über das - schon einigermaßen bearbeitete - Thema des Alltagslebens im alten Rom vor, dessen Originalität in der Bindung an die erhaltenen antiken Ruinen besteht. Dementsprechend ist der Band mit reichhaltigem, gut ausgewähltem Bildmaterial ausgestattet, das die verbale Darstellung optisch unterstreicht.

Der Beginn stellt - sehr effektiv - die Verbindung zur Gegenwart dadurch her, daß über die vom Senat Oktavian Augustus gewährten drei Triumphzüge berichtet wird, welche als "feriae Augusti" vom 13. bis 15. August durchgeführt wurden und sich als "Ferragosto" bis heute erhalten haben. Neben schon recht bekannten Bereichen, wie Spiele, Wagenrennen oder Theater, verdienen jene Kapitel besondere Aufmerksamkeit, welche die gewaltigen organisatorischen Fähigkeiten dieses Reiches demonstrieren. Das gilt vor allem für die Einrichtung einer Polizei (cohortes urbanae) sowie der Feuerwehr und einer Nachtwache (vigiles), für den Bau und die Pflege des Straßennetzes wie auch für die Wasserversorgung. Dieses Niveau wurde in Europa erst im 18. Jahrhundert wieder erreicht.

Anscheinend ließ es der fehlende Bezug zu Ruinen den Autoren geraten erscheinen, sich nicht einem zentralen Bereich der römischen Kultur zuzuwenden, der für die spätere europäische Geschichte größte Bedeutung erlangen sollte, nämlich dem Rechtswesen.

Etwas problematisch scheint ihre Aussage, das kostenlose Getreide sei nur an einen beschränkten Kreis von bedürftigen Personen verteilt worden. Gerner und Pelzl geben diesen selbst mit 200.000 "patres familias" an. Wenn man deren Zahl vorsichtig mit drei multipliziert, kommt man auf 600.000 Personen. Angesichts einer von anderen Forschern geschätzten Einwohnerzahl von etwas mehr als 1 Million zur Zeit des Augustus repräsentiert diese Größe einen respektablen Anteil. Dennoch ein kompakter, farbiger Bilderbogen des römischen Alltagslebens.

Ferdinand Opll, der Direktor des Wiener Stadt- und Landesarchivs, unternimmt es, ein Bild des Alltagslebens im mittelalterlichen Wien zu zeichnen. Schon seine berufliche Position stellt die volle Ausschöpfung der archivari-schen Möglichkeiten sicher. Diese erhalten überdies ihren spezifischen Akzent durch autobiographische Aufzeichnungen von Zeitgenossen, vor allem großbürgerlicher Provenienz, aber auch einer Mystikerin und einer Hofdame.

Der Autor beginnt seine Darstellung mit dem "Zeitbegriff und dem Zeitverständnis" dieser historischen Periode, schildert den "Lebenszyklus", also die Bedingungen von Geburt, Jugend, Heirat und Familie sowie Alter und Tod. Davon geht er zur Umwelt des mittelalterlichen Wieners über, vor allem auf seinen Lebensraum in Haus und Stadt, seine Abhängigkeit von der Natur, insbesondere vom Wetter. In diesem Zusammenhang verweist er auf die "Warmzeit" um 1300 – die offenbar von den Zeitgenossen in keiner Weise als jene Katastrophe empfunden wurde, als die sie uns heute eingeredet wird.

Unter "Lebensbedingungen – Lebenserfordernisse – Lebensführung" geht Opll der sanitären Situation sowie der medizinischen Versorgung in der Stadt nach, aber auch den Ernährungsverhältnissen, welche er nach sozialen Gruppen differenziert. "Verhaltenswei-

se und Mentalität" sind auch im mittelalterlichen Wien in hohem Maße durch die Religion determiniert, ebenso jedoch durch Aberglauben. Allerdings zeichnen sich bereits Ansätze zu Humanismus, ja zu innovatorischem Verhalten ab. Zu Recht verweist der Autor auf die zahlreichen technischen Neuerungen dieser Epoche.

Nach einem Kapitel über "Alltag und Fest" widmet sich Opll der für die langfristige gesellschaftliche Entwicklung Europas wichtigen Frage des öffentlichen Lebens in der Stadt zu. Etwa die Hälfte der Einwohner Wiens konnte sich als Bürger bezeichnen, rund 10% als vollberechtigte, also männliche, erwachsene Personen. Als politisches Organ dieses Bürgertums diente der städtische Rat, mit administrativen, legislativen, aber auch juristischen Funktionen. Leider wird seine Wahl nicht näher beschrieben, was interessant gewesen wäre, da der Autor selbst den "... radikalen Austausch der politischen Führungsschicht der Stadt ..." erwähnt. Jenseits des Rates boten auch die "Handwerkerzechen" eine Basis für politische Betätigung.

Abgeschlossen wird die Arbeit durch die Lebensbilder jener Personen, deren autobiographische Berichte eine wichtige Quelle dieses Buches darstellen, welches gleichfalls ein farbiges, einprägsames, aber auch detailliertes Bild des mittelalterlichen Wien vermittelt.

Freilich, beide Arbeiten bewegen sich insofern im traditionellen historiographischen Rahmen, als sie keinen Versuch unternehmen, kausale Zusammenhänge für geschichtliche Abläufe in Sinne der Annales-Schule herzustellen oder etwa Einordnungen der Epochen in die langfristige europäische Sozial- und Wirtschaftsgeschichte vorzunehmen. Aber besonders die letztere Arbeit bleibt eine – wichtige – Quelle für derartige Untersuchungen.

So liefert etwa Oppls Kapitel über das mittelalterliche Zeitverständnis und sei-

ne Wandlung auch durch die Einführung der mechanischen Uhr eine Illustration zur "Linearisierung der Zeit", also einem Teilaspekt der "Revolution des Messens"³, durch welche sich die europäische Kultur endgültig von jener der anderen Erdteile absetzte und damit die Basis für die Industrialisierung schuf.

Anzumerken bleibt die hervorragende Ausstattung beider Bände.

Felix Butschek

Anmerkungen

¹Altwegg, J., Die langen Schatten von Vichy (München-Wien 1998) 211.

²Braudel, F., Die Dynamik des Kapitalismus (Stuttgart 1986).

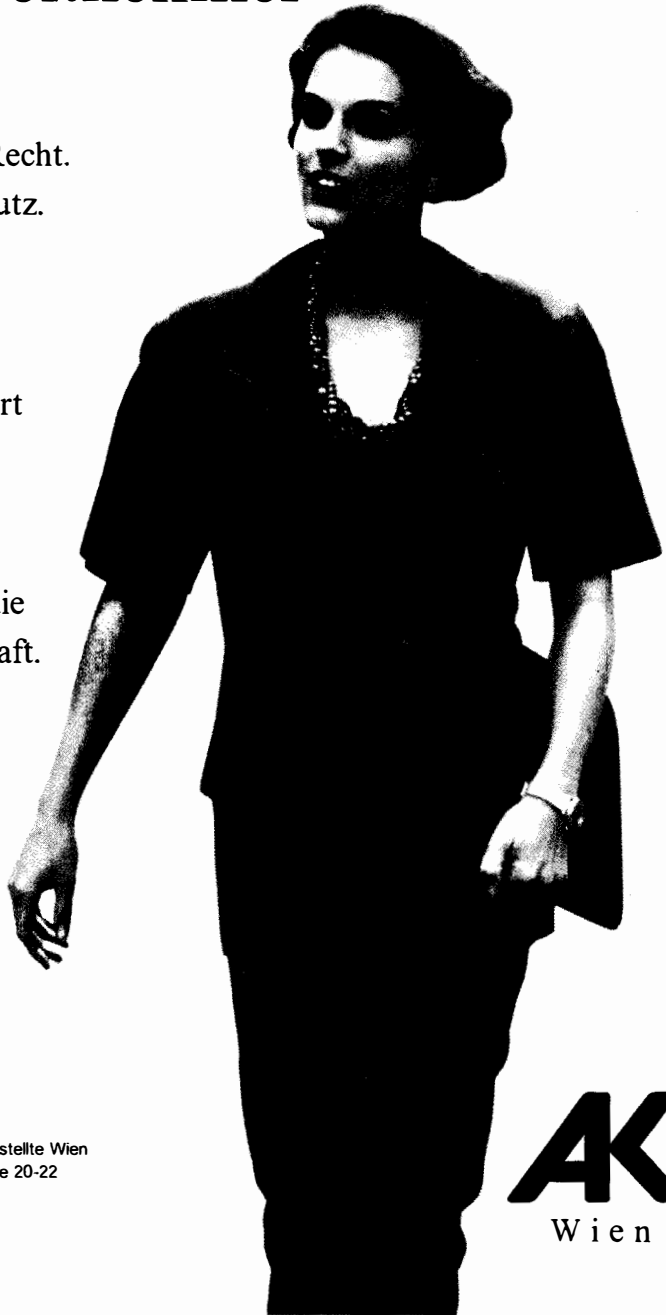
³Crosby, A. W., The Measure of Reality, Quantification and Western Society 1250-1600 (Cambridge 1997).

„**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 Lehranfängern; September 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; Dezember 1995
- Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
- Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
- Heft 63: Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997
- Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
- Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
- Heft 66: vergriffen, siehe Beilage
- Heft 67: Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung; Juni 1997
- 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

Eine starke Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer

- Die AK schafft Recht.
- Die AK gibt Schutz.
- Die AK bildet.
- Die AK sichert
das soziale Netz.
- Die AK verhindert
Preistreiberei.
- Die AK schützt
die Umwelt.
- Die AK sichert die
Sozialpartnerschaft.



Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Tel.: 501 65-0

AK
Wien

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,-.
Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos. Rufen Sie
an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK

01/501 65-2424