

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial
Finanzmarktlotterie als
Transformationsstrategie

Markus Knell
Einkommensungleichheit
und Wachstum

W. Altzinger, E. Beer, Ch. Bellak
Arbeitsplatzverlagerung
nach Osteuropa?

Monika Riedel
Konsequenzen der
EU-Integration für das
Gesundheitswesen

J. Flecker, J. Mandl,
Th. Riesenecker-Caba, M. Stampfer
Partizipation und Innovation

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

24. Jahrgang (1998), Heft 4

Inhalt

Editorial

Finanzmarktlotterie als Transformationsstrategie 437

Markus Knell

Einkommensungleichheit und Wachstum 443

Wilfried Altzinger, Elisabeth Beer, Christian Bellak

Exportieren österreichische Unternehmen Arbeitsplätze
nach Osteuropa? 475

Monika Riedel

Konsequenzen der EU-Integration für das österreichische
Gesundheitswesen 503

Jörg Flecker, Josef Mandl, Thomas Riesenecker-Caba, Michael Stampfer

Innovation und Partizipation. Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen
in staatlich geförderte Innovationsprojekte 523

Berichte und Dokumente

Martin Schneider

Die Kindererziehungszeiten in der österreichischen
Pensionsversicherung 549

Philipp Rieger

China im Sog der Asienkrise 559

Bücher

Emmerich Tálos (Hrsg.), Soziale Sicherung im Wandel. Österreich
und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich (Peter Rosner) 567

Christoph Badelt, August Österle, Grundzüge der Sozialpolitik
(Peter Rosner) 570

Anthony Ferner, Richard Hyman (Hrsg.), Changing Industrial
Relations in Europe (Michael Mesch) 573

Andreas Knorr, Das ordnungspolitische Modell Neuseelands -
ein Vorbild für Deutschland? (Bruno Rossmann) 578

Gerhard Kolb, Geschichte der Volkswirtschaftslehre. Dogmenhistorische
Positionen des ökonomischen Denkens (Norbert Reuter) 583

Willem Keizer, Bert Tieben, Rudy van Zijp (Hrsg.), Austrian Economics in Debate (Felix Butschek)	589
Hauke Janssen, Nationalökonomie und Nationalsozialismus. Die deutsche Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren (Josef Schmee)	597
Gernot Stimmer, Eliten in Österreich, 1848–1970 (Jürgen Nautz)	603
Jahresregister	606
Materialien zu 'Wirtschaft und Gesellschaft'	611

Unsere Autoren:

Wilfried Altzinger ist Universitätsassistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Elisabeth Beer ist Mitarbeiterin der Abteilung Außenwirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Christian Bellak ist Universitätsassistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

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

Markus Knell ist Universitätsassistent am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

Josef Mandl ist Abteilungsleiter in der Sektion 'Innovation und Technik' im Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten.

Monika Riedel ist Universitätsassistentin am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Informatik der Universität Klagenfurt.

Philipp Rieger ist Konsulent des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW). Er war 1965-1982 Mitglied des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank und 1978-1982 Stellvertretender Gouverneur Österreichs im Internationalen Währungsfonds.

Thomas Riesenecker-Caba ist Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

Martin Schneider ist Universitätsassistent am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeographie der Wirtschaftsuniversität Wien.

Michael Stampfer ist Leiter des Geschäftsfeldes 'Kompetenzzentren' in der Technologie Impulse GmbH (TIG) in Wien.

Editorial

Finanzmarktlotterie als Transformationsstrategie

Eine "zunehmende Kluft zwischen schnellen und langsamen Reformländern" konstatierte das Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche in seinem im Juni erschienen Bericht zur wirtschaftlichen Entwicklung der Transformationsländer (1). Zu den Ländern, in denen die seit 1989 neu geschaffenen Strukturen bereits eine gewisse Tragfähigkeit erreicht haben und die seit einigen Jahren ein stärkeres Wachstum verzeichnen (wenngleich nicht ohne Einschränkungen), zählen die Nachbarländer Österreichs: Slowenien, Ungarn, Tschechien, dazu Polen. In diesen Ländern verläuft der Konsolidierungs- und Wachstumsprozeß zwar nicht kontinuierlich: während das Wachstum in Ländern mit langsamerem Start (Ungarn, Slowenien) in letzter Zeit besser in Fahrt kommt, hat die Wirtschaft der Tschechischen Republik nach einer Phase raschen Wachstums 1994/96 nun 1997/98 einen Rückschlag hinnehmen müssen. Lediglich Polen, das von den Beitrittskandidaten das niedrigste Ausgangsniveau hatte, darf sich heuer im sechsten Jahr eines ungebrochenen Wachstumstrends erfreuen.

Richtet man den Blick weiter nach Osten, so bietet sich allerdings ein wesentlich ungünstigeres Bild dar. Weder Rumänien noch Bulgarien haben bis 1997 die am Anfang der Transformation stehende Phase der Stabilisierungskrise hinter sich gebracht. Die Hoffnungen, daß Rußland dies im Jahr 1998 gelingen könnte, sind durch den im August dieses Jahres eingetretenen Kollaps des russischen Finanz- und Währungssystems definitiv zerstört worden.

Dabei sprachen bis vor kurzem verschiedene Anzeichen dafür, daß in Rußland 1997 eine Wende im Transformationsprozeß eingetreten sein könnte. Erstmals in den neunziger Jahren kam der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zum Stillstand. Die Inflationsrate war im Jahresabstand unter 10% gesunken. Auch die Umwandlung der Eigentumsverhältnisse war seit 1993, dem eigentlichen Beginn der Privatisierung, durchaus vorangekommen. Laut einer Bestandsaufnahme von 1996/97 wurde "mehr als 70% des offiziellen BIP im privaten bzw. nichtstaatlichen Sektor hergestellt (laut OECD hatte nur Tschechien 1996 mit 81% eine höhere Quote). Wenn man bedenkt, daß die Schattenwirtschaft nach diversen Schätzungen 20 bis 40% zusätzlich zum offiziellen BIP produziert, so werden die Maßstäbe und die

Tiefe der privaten Durchdringung der heutigen russischen Volkswirtschaft deutlich." (2) Gleichzeitig merkte der Autor des Beitrags, V. Pankov, allerdings an, daß die Privatisierung in Rußland "sehr widersprüchlich und ungleichmäßig" verlaufen ist, vor allem "in sektoraler Hinsicht. So war in der Landwirtschaft die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse bisher viel oberflächlicher als im sekundären und tertiären Sektor." Auch in der sog. "kleinen Privatisierung" war der Fortschritt auf dem Papier größer als in der Realität: nur 10% der Kleinbetriebe gehören Einzelpersonen, 70% den Belegschaften und 20% anderen (großen Firmen).

Der Preis, um welchen die innerhalb von wenigen Jahren bewirkte Privatisierung im großbetrieblichen Bereich erkaufte wurde, war allerdings in mehrfacher Hinsicht ein extrem hoher. In ganz kurzer Zeit konnte sich eine kleine Schicht von politischen Funktionären und Wirtschaftsfunktionären des alten Systems durch ihre Informationsvorteile und ihren begünstigten Zugang zu Bankkrediten große Teile der früheren Staatsindustrien mehrheitlich aneignen, wobei die monopolistischen Produktions- und Absatzstrukturen weitgehend erhalten blieben.

Unter der Oberfläche privatisierter Eigentumsverhältnisse haben sich jedoch Strukturen erhalten, bei welchen von einer wirklichen Marktsteuerung in weiten Bereichen der Gütererzeugung offenbar keine Rede sein konnte. In den Lieferbeziehungen zwischen den Unternehmungen ist nach wie vor der Tauschhandel von großer Bedeutung. 70% der Transaktionen zwischen Großunternehmungen soll einer Erhebung aus 1995 zufolge auf Kompensations-, d.h. nicht-monetärer Basis erfolgt sein. Dadurch werden nicht kostenkonforme Preisstrukturen aufrechterhalten, eine Reallokation der Ressourcen entsprechend dem tatsächlichen Bedarf wird verhindert oder übermäßig verzögert. Die finanzielle Lage der einzelnen Unternehmungen ist von außen oft nicht feststellbar.

Das Pferd vom Schwanz aufgezäumt

Ungeachtet solcher gravierender Mängel an Transparenz hat sich in Rußland in den letzten Jahren ein Börsen- und Finanzkapitalismus entwickelt, der nicht nur für die innere wirtschaftliche Entwicklung Rußlands bereits zu einem relevanten Faktor geworden war, sondern auch internationales Anlagekapital und kurzfristige Spekulationsgelder anzog. Trotz der weitgehenden Unmöglichkeit, Firmenwerte und Schuldnerbonitäten anhand von bilanziellen Kennzahlen zu beurteilen, wurden Aktien vieler Unternehmungen an der Börse gehandelt, und man begann in Kategorien wie "Börsenkapitalisierung in Prozent des BIP" zu denken. Das nicht zuletzt auch mit Unterstützung des Internatio-

nen Währungsfonds (IWF) entwickelte Konzept für eine wirtschaftliche Stabilisierung Rußlands sah offenbar vor, die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Realwirtschaft über das Bankensystem, die Börse, die Kredit- und Geldmärkte zu bewirken. Um dem gesamten System einen festen Finanzierungsrahmen und in der Folge auch klarere Erfolgs- und Bewertungskriterien vorzugeben, bedurfte das Finanzsystem selbst wieder eines "Ankers", nämlich eines festen Wechselkurses des Rubels zum US-Dollar. Die Deviseneinnahmen Rußlands aus Erdöl- und Rohstoffexporten schufen dafür gewisse Voraussetzungen. Dennoch war davon auszugehen, daß die russische Notenbank die Wechselkursstabilität aus eigener Kraft, d.h. ohne Hilfe durch den IWF, nicht werde gewährleisten können. Die Aufstellung von Bedingungen an die Geldpolitik der russischen Notenbank, vor allem aber an den russischen Staatshaushalt, gab dem IWF die Möglichkeit, die gesamte Stabilisierungs- und Konsolidierungspolitik Rußlands maßgeblich mitzugestalten.

Die monetäre und finanzielle Konsolidierung Rußlands hätte dem Muster anderer Transformationsländer folgen sollen: Reduktion des Staatsdefizits auf ein tragbares Ausmaß, keine Notenbankfinanzierung des Defizits, Reduktion der Inflation, Herstellung eines positiven Realzinssatzes, dies alles bei weitgehend liberalisiertem Kapitalverkehr, um das für die nicht-inflationäre Staats- und Unternehmensfinanzierung notwendige Auslandskapital kurz- und langfristig ins Land zu ziehen.

Am 17. August 1998 haben sich alle Hoffnungen, daß diese Strategie doch noch aufgehen könnte, verflüchtigt, als Rußland einseitig ein Anleihe-Zahlungsmoratorium verhängen mußte. Zu viele Ungleichgewichte hatten sich akkumuliert und wechselseitig verschärft: die Unternehmungen zahlten zu wenig Steuern, der Staat zahlte weder Rechnungen noch Löhne, die inländische Ersparnisbildung war nicht ausreichend für die Staatsfinanzierung, die Zinsen mußten immer weiter erhöht werden, um ausländisches Kapital ins Land zu ziehen bzw. es am Abfließen zu verhindern, die hohen Zinsen verschlechterten die Ertragslage des Unternehmenssektors, usf. Eine massive Korrektur war hier in jedem Fall unvermeidlich geworden – daß sie zur Währungs- und Finanzkatastrophe wurde und zu einem Wechselkursverfall des Rubel um mehr als 70% führte, war allerdings den nicht tragfähigen Grundlagen zuzuschreiben, auf denen die ganze Strategie aufbaute. Für die "monetaristische Einseitigkeit" dieser Strategie ist ohne Zweifel der IWF im hohen Maße mitverantwortlich.

Der IWF ist schon oft und in vielen Ländern zu Unrecht zum Buhmann gemacht worden, wenn er auf die Notwendigkeit des Abbaus exzessiver Budgetdefizite und der Einstellung von Notenbankfinanzierung zur Einbremsung von Hyperinflationen

drängte. Daß solches in Rußland unumgänglich war, läßt sich nicht ernsthaft bestreiten. Falsch war aber die Anlage der gesamten Stabilisierungsstrategie insofern, als sie einseitig nur die monetäre Sphäre im Auge hatte, vom Fehlen tragfähiger realwirtschaftlicher Strukturen weitgehend absah und von den Finanzmärkten, den Börsen her und auf der Grundlage der freien Beweglichkeit der Finanzströme die Probleme lösen wollte. Seit dem großen Krach in Rußland gibt es kaum mehr jemanden, der zur Wiederholung des Experiments rät.

Weltweiter Dominoeffekt

Auch wenn die massiven Ungleichgewichte der Wirtschaft Rußlands als Ursache für den Crash erkannt werden müssen, war der unmittelbare Anlaß dazu das Wiederaufflackern der Wirtschafts- und Finanzkrise in Südostasien. Auch dort hatte sich schon länger gezeigt, daß essentielle, unverzichtbare Voraussetzungen für voll liberalisierte Finanzmärkte nicht gegeben waren – freilich erst im Nachhinein erkannt von denen, welche die angeblich so rationalen und nahezu "perfekt" funktionierenden, d.h. dem neoklassischen Ideal der vollkommenen Konkurrenz am nächsten kommenden Finanzmärkte bedenkenlos hochgejubelt und z.B. auch zum Hauptkriterium von Ranglisten gemacht hatten.

Von Rußland sprang der Ansteckungsbazillus weiter über nach Lateinamerika, wo die Währungen und Finanzsysteme Brasiliens und Argentinens zu schwanken begannen. Immer wieder zeigte sich, daß bei Verdacht und ersten Anzeichen von Schwäche nicht nur das kurzfristige ausländische Kapital flutartig abströmt, sondern auch die Inländer ihre Sparguthaben in Auslandswährung umzutauschen versuchen. Wenn es dazu kommt, ist kaum eine IWF-Beistandsaktion noch stark genug, einen Kollaps zu verhindern.

Selbst in der Europäischen Union wäre es wahrscheinlich erneut zu Währungsturbulenzen gekommen wie zuletzt 1992/93 und 1995. Es ist nicht schwer sich vorzustellen, daß die Flucht in die starken Währungen die schwächeren (Lira, Peseta und andere) wieder unter Druck gebracht hätte – so wie dies bei der Schwedenkrone, die nicht an die Währungsunion teilnimmt, ansatzweise tatsächlich zu beobachten war. Durch die jetzt schon de facto bestehende gemeinsame Währung kam es diesmal im Euro-Raum zu keinen Turbulenzen.

In der Phase von Panik und Kollaps ist wahrscheinlich nicht der richtige Zeitpunkt für die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen zu finden. Aber für die künftige Gestaltung der Wirtschaftspolitik in Osteuropa, Asien und Lateinamerika liefert die jüngste

Entwicklung ausreichendes Lehrmaterial dafür, daß der Aufbau tragfähiger Strukturen für wirtschaftliches Wachstum nicht mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs beginnt, sondern eher am Ende eines erfolgreichen Entwicklungs- bzw. Transformationsprozesses stehen sollte. So war es jedenfalls in Europa nach dem Krieg. Und es ist wohl kein Zufall, daß "die einzigen Länder, die bisher der Ansteckung durch die Asienkrise entgangen sind, Länder mit funktionierenden Kapitalimportkontrollen sind, wie Indien, Taiwan, Hong Kong und vor allem China". (3)

Realwirtschaft und Finanzsektor parallel entwickeln

Weiters zeigt die Rußlandkrise, aber auch die negativen und positiven Erfahrungen der anderen Transformationsländer, daß es einen abgekürzten Weg zur Marktwirtschaft nicht gibt, schon gar nicht über die Finanzmarkt- und Kapitalverkehrsliberalisierung. Dies gilt insbesondere auch für die Privatisierung, bei der es nicht nur darum geht, Unternehmungen als Kapitalgesellschaften zu konstituieren und formal aus dem direkten Staatseigentum auszukoppeln. Wenn die Unternehmungen dabei bloß zu Finanzintermediären transferiert werden, welche wiederum staatlichen Banken gehören oder wechselseitig eigentumsmäßig verschränkt sind, so ist dies bestenfalls eine Zwischenstation im Privatisierungsprozeß, und noch kein Grund für Meldungen wie im Fall Tschechiens, wo die Regierung Klaus schon vor längerem vorgab, 80% der Wirtschaft seien "privat". Richtig wäre gewesen: "nicht mehr in direktem Staatsbesitz" – und das ist nicht dasselbe. Weniger Fixierung auf die Optik, aber dafür mehr echte Privatisierung wäre besser gewesen. Ohne größere Direktinvestitionen aus dem Ausland ist eine echte Privatisierung nicht zu bewerkstelligen – in dieser Hinsicht ist Ungarn sicherlich am weitesten vorangekommen. Im allgemeinen kommt aber auch der Staat als Eigentümer nicht darum herum, die Umstrukturierung der Produktion aktiv und mit einem langen Atem zu betreiben. Ebenso wesentlich und verantwortungsschwer ist die Rolle des Staates als Setzer und Gestalter von Rahmenbedingungen für den privaten Sektor. In den ost-mittel-europäischen Ländern gibt es in beiderlei Hinsicht durchaus eine realistische Erfolgsperspektive.

In Rußland ist die Situation am besten durch die Parole "zurück an den Start" zu charakterisieren. Was dies bedeutet, angesichts des Umstandes, daß ein auch nur halbwegs funktionsfähiger Staatsapparat in weiten Bereichen nicht existiert, welcher allein die Auflösungsprozesse stoppen kann, ist eine Frage, die nicht nur bei engerer geographischen Nachbarschaft Beunruhigung auslöst. Ohne auf das Prinzip Hoffnung und den Faktor Zeit zu

setzen, wird man kaum Problemlösungen finden. Sicher ist dabei, daß diese Lösungen anders aussehen müssen als die gescheiterten Strategien der Finanzmarktopagandisten und derjenigen IWF-Strategen, bei denen die Marktwirtschaft mit der Kapitalverkehrsliberalisierung beginnt.

Anmerkungen

- (1) D. Rosati et al., Transition Countries in the First Quarter 1998: Widening Gap between Fast and Slow Reformers. WIIW Forschungsberichte Nr. 258, Juni 1998.
- (2) V. Pankov, Rußlands Übergang zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrfünfts, Wirtschaft und Gesellschaft 1/1997 S. 94ff.
- (3) Siehe den Beitrag von Philipp Rieger in diesem Heft.

Einkommensungleichheit und Wachstum

Markus Knell

1. Einleitung

Arthur Okun begann seine Godkin Lectures zum Thema „Equality and Efficiency. The Big Tradeoff“ mit der Feststellung: „The contrasts among American families in living standards and in material wealth reflect a system of rewards and penalties that is intended to encourage effort and channel it into socially productive activity. To the extent that the system succeeds, it generates an efficient economy. But that pursuit of efficiency necessarily creates inequalities. And hence society faces a tradeoff between equality and efficiency. [...] It is, in my view, our biggest socioeconomic tradeoff, and it plagues us in dozens of dimensions of social policy. We can't have our cake of market efficiency and share it equally.“ (1) In den fünfzehn Jahren, die diesem Vortrag gefolgt sind, ist das Thema des „biggest socioeconomic tradeoff“ zwischen Gleichheit und Effizienz fast vollständig von der Bildfläche der ökonomischen Diskussion verschwunden. Daran waren zumindest drei Faktoren beteiligt.

Erstens waren in der Theoriebildung die siebziger Jahre die Zeit, in der das Projekt der „Mikrofundierung der Makroökonomie“ seinen Aufschwung erlebt hat. Ein zentraler Bestandteil jener frühen Modelle war aber die durchgehende Annahme eines repräsentativen Agenten, der seine Entscheidungen stellvertretend für alle Konsumenten trifft. Verteilungsaspekte können in diesem Rahmen aber annahmegemäß nicht behandelt werden.

Aus empirischer Sicht war – *zweitens* – die Nachkriegszeit bis Mitte der siebziger Jahre durch eine weitgehende Konstanz der funktionalen und personellen Verteilung gekennzeichnet, wodurch sich das Interesse der ökonomischen Profession anderen Themenbereichen zugewandt hat. (2)

Zuletzt haben aber auch methodologische bzw. politische Gründe eine Rolle gespielt. Wie Okun in obigem Zitat ausgeführt hat, besteht zwischen Gleichheit und Effizienz ein Abtauschverhältnis. Dieses kann man theoretisch nur berücksichtigen, indem man auf eine Soziale Wohlfahrtsfunktion

(SWF) bzw. auf soziale Präferenzen bezüglich beider Größen zurückgreift. Im bekannten Diagramm von Breit (1974) wird das so dargestellt, daß eine Gesellschaft auf einer von der Verteilung (Gini-Koeffizient) abhängigen Produktionsmöglichkeitskurve denjenigen Punkt auswählt, der den jeweiligen normativen Abtauschverhältnissen („sozialen Indifferenzkurven“) zwischen Effizienz und Verteilung am besten entspricht (vgl. Abb. 4 und die Diskussion in Appendix A). Wohlfahrtsökonomische Überlegungen waren aber in den siebziger Jahren nicht en vogue und die Verwendung von „arbiträren“ Sozialen Wohlfahrtsfunktionen und der Rückgriff auf interpersonelle Nutzenvergleiche wurden vom szientifisch orientierten *mainstream* als suspekt eingestuft (3).

All dies trug also zu einem Klima bei, in welchem verteilungsbezogenen Überlegungen nur wenig Beachtung geschenkt wurde. Dieses Bild hat sich allerdings in den letzten Jahren wieder gewandelt, woran abermals Veränderungen in jeder der drei genannten Dimensionen beteiligt waren.

Erstens ist die unreflektierte Verwendung von repräsentativen Agenten in Mikro-Makro-Modellen von mehreren Seiten unter Beschuß geraten (4). Überdies wurden auch neue Techniken und Methoden entwickelt, die die ebenso stringente Konstruktion vom Modellen mit heterogenen Individuen erlauben.

Zweitens sind die als unbeweglich angenommenen Verteilungen ab Mitte der siebziger Jahre in Bewegung gekommen. Insbesondere in den USA hat sich eine deutliche Verschärfung der Lohn- und Einkommensverteilung abgezeichnet, die mit kleineren Verzögerungen auch in anderen OECD-Staaten beobachtet werden konnte (vgl. den folgenden Abschnitt 2). (5)

Drittens haben Querschnittsstudien den Schluß nahegelegt, daß zwischen Ungleichheit und Effizienz (bzw. Wachstum) kein positiver Zusammenhang zu bestehen scheint – wie es die Rede vom *tradeoff* unterstellt –, sondern ein negativer: Länder, die über ein geringeres Maß an Einkommensungleichheit verfügen, scheinen auch zugleich höhere Wachstumsraten aufzuweisen. Damit war es aber auch nicht länger zwingend notwendig, dieses Thema im Kontext wohlfahrtsökonomischer Überlegungen zu sehen, sondern es konnte ebensogut unter dem traditionellen Gesichtspunkt von Paretoeffizienz behandelt werden (6). In der Sprache von Breits Diagramm ausgedrückt (vgl. Abb. 4), legen die empirischen Studien also nahe, daß sich die meisten Staaten – entgegen der landläufigen Meinung – *rechts* vom Punkt *H* befinden. Eine Zunahme an Gleichheit führt somit zu höherer Produktion bzw. Wachstum.

In diesem Artikel möchten wir einige der obengenannten Aspekte ausführlicher diskutieren. Im Abschnitt 2 wird in aller Kürze die empirische Evidenz gesichtet, die auf die Zunahme der Lohn- und Einkommensungleichheit in den USA und in anderen industrialisierten Staaten hinweist, und es werden die wichtigsten Erklärungen angeführt, die für diese Entwicklung verantwortlich gemacht wurden. Des weiteren wollen wir die empirischen Querschnittsstudien vorstellen, die die Annahme eines negati-

ven Zusammenhangs zwischen Ungleichheit und Wachstum bestärkt haben. Im Abschnitt 3 schließlich werden die verschiedenen Ansätze verglichen, die zur Erklärung dieses Phänomens entwickelt wurden. Da einige dieser Ansätze allerdings primär auf die Situation unterentwickelter Ökonomien bezogen sind, wird im Abschnitt 4 abschließend diskutiert, ob und inwieweit der negative Zusammenhang auch für entwickelte Staaten und auch in weiterer Zukunft relevant bleiben könnte.

2. Empirische Regelmäßigkeiten

In diesem Abschnitt soll die empirische Evidenz kurz diskutiert werden. Im ersten Teil (2.1) wollen wir auf die Zunahme der Lohnungleichheit in den USA (2.1.1) sowie in anderen OECD-Staaten (2.1.2) eingehen, welche sich auch in einer parallel verlaufenden Zunahme der Einkommensungleichheit widerspiegelt (2.1.3). Im zweiten Teil (2.2) möchten wir daraufhin darstellen, inwieweit aus Querschnittsdaten geschlossen werden kann, daß eine Zunahme der Einkommensungleichheit mit einem Rückgang des langfristigen Wachstums verbunden ist.

2.1. Zunahme der Lohn- und Einkommensungleichheit in industrialisierten Staaten

2.1.1 Lohnungleichheit in den USA

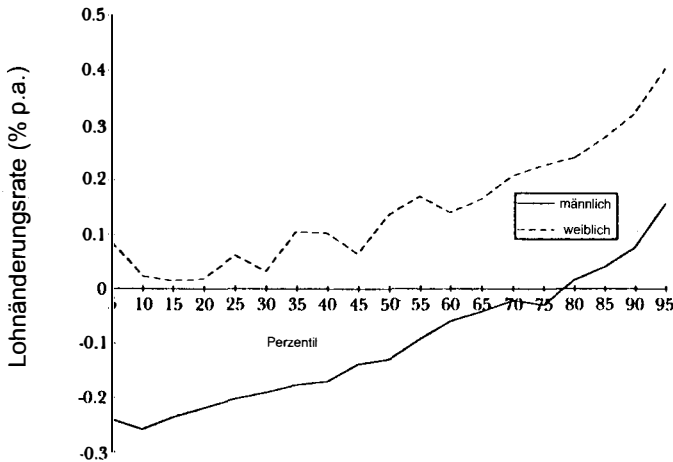
Es kann heute als unbestrittenes Faktum angesehen werden, daß seit den siebziger Jahren die Verteilung der Löhne als auch der Einkommen in den meisten Industrieländern ungleicher geworden ist. Für die USA wurde das zuerst festgestellt und in zahlreichen Folgestudien mit teilweise unterschiedlichen Datenquellen bestätigt (7). Untersuchungen für weitere OECD-Staaten haben eine ähnliche, wenngleich auch weniger stark ausgeprägte Entwicklung gezeigt.

Die Zuwachsraten der Stundenlöhne männlicher Arbeitnehmer in den Vereinigten Staaten sind über die letzten zwanzig Jahre sehr unterschiedlich ausgefallen, je nachdem welches Perzentil der Lohnverteilung betrachtet wird. So sind zwischen 1975 und 1992 die Stundenlöhne der Arbeitnehmer am 75. bzw. am 90. Perzentil um 10% bzw. 14% angestiegen, während Lohnempfänger am 10. bzw. 25. Perzentil Reallohneinbußen von 3,2% bzw. 5,1% hinnehmen mußten (8). Noch dramatischer zeigt sich die Entwicklung der Wochenlöhne, wo – aus einem anderen Datensatz berechnet – fast drei Viertel der Arbeitnehmer stagnierende bzw. rückläufige Reallohne über den Zeitraum 1973-1994 hinnehmen mußten (9). Als Konsequenz daraus war der durchschnittliche reale Wochenlohn eines Arbeiternehmers 1994 geringer als noch im Jahre 1973.

Allerdings ist es umstritten, ob der angesprochene Reallohnrückgang für weite Bevölkerungskreise nicht bloß ein Artefakt einer fehlerhaften Berechnung des Konsumentenpreisindex darstellt (10). Diese Einwände ändern

aber nichts an der Aussage, daß sich die Ungleichheit der Lohnverteilung verschärft hat. Betrachtet man etwa Abb. 1, so läßt sich ein eindeutiger positiver Zusammenhang zwischen Lohnsteigerung und Lohnhöhe feststellen.

Abbildung 1: Jährliche prozentuelle Veränderung der realen Wochenlöhne (Preise von 1994) in den USA 1973–1994, nach Perzentil geordnet



Q: Gottschalk (1997) 27.

Zusätzlich weisen die empirischen Studien darauf hin, daß sowohl die Ungleichheit zwischen wohldefinierten Gruppen von Arbeitnehmern zugenommen hat (etwa zwischen unqualifizierten und qualifizierten oder zwischen erfahrenen und unerfahrenen) als auch diejenige *innerhalb* dieser definierten Gruppen. So erhöhte sich etwa die „College Prämie“ (11) zwischen 1979 und 1989 von 23% auf 43% (12). Ebenso wurde aber auch errechnet, daß etwa die Hälfte des gesamten Anstiegs in der Lohnungleichheit *innerhalb* jener „homogenen“ Ausbildungs- und Erfahrungsgruppen erfolgt ist (13).

Die Diskussion der Gründe dieser Entwicklung verläuft kontroversiell, und in der Literatur finden sich meist vielschichtige Erklärungen, die angebotsseitige, nachfrageseitige und institutionelle Faktoren berücksichtigen. Da dieser Aspekt der Literatur aber nicht im Zentrum des vorliegenden Artikels steht, soll darauf nur in aller Kürze eingegangen werden (14).

Der Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen (zB. Rückgang des Minimallohns und der gewerkschaftlichen Organisation) wird – je nach Ansatz und Schätzmethode – etwa 20% des Anstiegs der Lohnungleichheit zugeschrieben (15). Hauptsächlich sind es jedoch nachfrageseitige Faktoren, die für den Anstieg der Ungleichheit verantwortlich gemacht werden: Verschiebungen der industriellen Struktur, die Zunahme des internationalen Wettbewerbs (16) und „*skill-biased*“ technologische Veränderungen. Jede dieser Änderungen führt theoriegemäß zu einer erhöhten

Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften. (17) Da andererseits das Angebot gutausgebildeter Arbeitnehmer hinter der vermehrten Nachfrage zurückgeblieben ist, haben sich diese nachfrageseitigen Strukturbrüche in einem Anstieg der Entlohnung der besserqualifizierten Arbeitnehmergruppen niedergeschlagen. Während das Angebot qualifizierter Arbeitnehmer („College-Ausbildung“) in den USA von 1979 bis 1989 um etwa 30% angewachsen ist, wird der Nachfragezuwachs auf bis zu 60% geschätzt (18). „Changes in the relative wage premium earned by high-skilled workers are driven by two forces: changes in the relative supplies of high-skill and low-skill workers, and technical change that raises the relative demand for high-skill workers.“ (19)

2.1.2 Lohnungleichheit in Österreich und in anderen OECD Staaten

Den USA kommt sowohl im *Ausmaß* als auch in der *Entwicklung* der Lohnungleichheit eine Sonderstellung innerhalb der OECD-Staaten zu. In keinem anderen Land (über welches Daten verfügbar sind) ist der Grad der Ungleichheit so hoch wie in Amerika (20), und in keinem anderen Land hat sich die Ungleichheit über die letzten Jahrzehnte so dramatisch verschärft (Tabelle 1).

Tabelle 1: Dezilverhältnisse der Lohnverteilung

	Jahr	D9/D1
Männer		
Australien	1989	2,8
Kanada	1987	4,6
Deutschland	1984	2,5
Niederlande	1987	2,4
Schweden	1992	3,5
Großbritannien	1986	3,1
USA	1991	5,7
Frauen		
Australien	1989	3,2
Kanada	1987	5,2
Deutschland	1984	3,4
Niederlande	1987	2,4
Schweden	1992	4,0
Großbritannien	1986	2,8
USA	1991	4,8

Quelle: Gottschalk und Smeeding (1997), Table 1

Dennoch lassen sich ähnliche, wenngleich auch unterschiedlich stark ausgeprägte Tendenzen zu einer Zunahme der Lohnungleichheit auch in anderen Industriestaaten feststellen. Für Großbritannien etwa war der Anstieg der Lohnungleichheit von 1979 bis 1990 vergleichbar mit demjenigen der USA, für Australien, Kanada und Israel lag er niedriger, war aber immer noch sehr deutlich bemerkbar (21). Die Zunahme der Lohnungleichheit in Frankreich, Japan, den Niederlanden, Schweden und in Finnland wiederum war kleiner, aber immer noch signifikant, und einzig für Deutschland und für Italien konnten empirische Studien keine Veränderung der Ungleichheit konstatieren.

Österreich könnte aufgrund einiger weniger Studien am ehesten in die zweite Gruppe derjenigen Länder gereiht werden, die einen zwar nicht dramatischen, aber doch deutlichen Anstieg in der Lohnungleichheit hinnehmen mußten. In einer Untersuchung der Entwicklung der jährlichen Einkünfte unselbständig Beschäftigter gelangt Gusenleitner (1995) zu Ergebnissen, die darauf hindeuten, daß die internationalen Trends auch in Österreich sichtbar sind. „Grundsätzlich kann man den Zeitraum von 1972 bis 1991 in zwei Perioden einteilen, nämlich: 1972-1977: Entwicklung zur Gleichverteilung; ab 1977: Entwicklung zur Ungleichverteilung.“ (22)

Eine häufig zu hörende Auffassung besagt, daß die unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeit in den USA und in Europa auf unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Während Länder mit stark deregulierten Arbeitsmärkten (USA, GB) die größten Anstiege in der Lohnungleichheit zu verzeichnen hatten, konnten Länder mit stärker zentralisierten Lohnverhandlungen diese Entwicklung entweder abschwächen (Österreich, Schweden, Niederlande) oder gänzlich vermeiden (Deutschland).

2.1.3 Lohnungleichheit vs. Einkommensungleichheit

Die bislang angeführten Ergebnisse haben sich auf Entwicklungen der Lohnungleichheit und nicht der Einkommensungleichheit bezogen. Da aber das Hauptaugenmerk der vorliegenden Studie auf Zusammenhängen zwischen Einkommensverteilung und Wachstumsraten liegt, muß die Frage gestellt werden, inwieweit die Einkommensverteilungen das Ausmaß und die Veränderungen der Lohnverteilung widerspiegelt. Staatliche Umverteilungsmaßnahmen und Transferzahlungen können ein Durchschlagen der Lohnverteilung auf die Einkommensverteilung verhindern bzw. abmildern. (23)

Tatsächlich sind in allen OECD-Staaten die verfügbaren Haushaltseinkommen nach Steuern und Transfers gleicher verteilt als die Markteinkommen (24). Ebenso sind auch die Zuwächse in der Einkommensungleichheit in den achtziger und neunziger Jahre schwächer ausgefallen als die Zuwächse in der Lohnungleichheit, wobei sich auch hier große internationale Unterschiede zeigen. Abermals sind die größten Zuwächse in der Einkommensungleichheit in den USA und in Großbritannien festzustellen, gefolgt von Dänemark, Belgien und den Niederlanden. In Frank-

reich, Deutschland und Italien hingegen hat sich die Einkommensverteilung über das letzte Jahrzehnt kaum verändert (25). In einigen Ländern (wie etwa in Kanada) waren nur schwache Zuwächse in der Einkommensungleichheit zu beobachten, trotz weitaus stärkerer Zuwächse in der Lohnungleichheit (26). In anderen Ländern hingegen (wie etwa in Großbritannien) konnte das nationale Steuer- und Transfersystem den Änderungen in der Verteilung der Markteinkommen nur schwach entgegenwirken. Die Änderungen der Lohnverteilung haben sich demnach in den Änderungen der Einkommensverteilung niedergeschlagen, was – nach allgemeiner Auffassung – auch der übliche Vorgang ist. „Changes in earned income inequality appear to be the prime force behind changes in market income during the 1980s in most countries. With earnings more than 70 percent of market income, it should not be surprising that increased individual earning inequality and other changes in earnings within the household would be important factors in accounting for change in income inequality. Other market forces (such as capital income) and demographic changes also affected market income inequality, though to a lesser degree.“ (27)

Die parallel verlaufenden Änderungen in Einkommens- und Lohnverteilung sind also ein weiterer Grund für das wiedererstarbte Interesse an Verteilungsfragen. Wie wir im folgenden Abschnitt zeigen werden, läßt sich vermuten, daß Art und Ausmaß der Verteilung nicht nur unter Gerechtigkeitserwägungen Relevanz haben, sondern auch auf die ökonomische Produktionstätigkeit einwirken.

2.2 Der negative Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum

Eine stetig anwachsende Zahl an empirischen Untersuchungen (28) hat den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum beleuchtet. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle hat sich dabei ein negativer Koeffizient der Verteilungsvariable gezeigt. Tabelle 2 beinhaltet die Ergebnisse einer solchen Studie (29) sowie eigene Berechnungen (30). Die durchschnittliche Wachstumsrate pro Kopf zwischen 1960 und 1985 (GR6085) hängt dabei in beiden Fällen signifikant negativ vom Ausmaß der Einkommensverteilung (gemessen durch den Gini-Koeffizienten [GINI]) ab. (31) Bei Alesina/Rodrik (Spalte 1) ergibt sich ein Koeffizient von $-0,057$ bei einem t-Wert von 2,46, bei Knell (Spalte 4) ein Koeffizient von $-0,038$ bei einem t-Wert von 1,83. Das bedeutet, daß ein Anstieg des Gini-Koeffizienten um 10 Prozentpunkte (etwa von 0,3 auf 0,4) die langfristige jährliche Wachstumsrate um 0,3% bis 0,6% senkt. Das stellt eine Größenordnung dar, die man nicht mehr als vernachlässigbar bezeichnen kann.

Zwei weitere Punkte sollten hier bemerkt werden. Erstens übt die Landverteilung (GINILAND) in der Untersuchung von Alesina und Rodrik einen noch signifikanteren Einfluß auf die Wachstumsrate aus als die Einkommensverteilung (vgl. Spalte 2). Der Koeffizient ist zwar vergleichbar ($-0,055$), das Signifikanzniveau erhöht sich aber deutlich. Wenn man die

Tabelle 2: Ungleichheit und Wachstum

	Alesina/Rodrik (1994)			Knell (1998)	
	(N = 46)	(N = 49)	(N = 49)	Largest poss. Sample (N = 83)	High-Income Sample (N = 41)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Const.	0.036 (2.266)	0.0371 (3.86)	0.0622 (4.69)	0.0159 (1.54)	0.0488 (2.23)
GDP60	-0.0044 (-3.28)	-0.0038 (-3.61)	-0.0038 (-3.25)	-0.0046 (-3.42)	-0.0057 (-3.51)
PRIM60	0.0326 (3.38)	0.0385 (4.88)	0.0266 (2.66)	0.04 (5.56)	0.0303 (2.31)
GINI	-0.057 (-2.46)		-0.0347 (-1.82)	-0.0376 (-1.833)	-0.0841 (-2.66)
GINILAND		-0.055 (-5.24)	-0.0523 (-4.38)		
$\bar{R}^2$	0.28	0.53	0.53	0.28	0.27

Verteilungsmaße für Einkommen und für Landbesitz gleichzeitig in der Regression berücksichtigt (Spalte 3), so verliert die Einkommensverteilung etwas an Bedeutung und Signifikanz (Rückgang auf -3,47 bzw. 1,82), während der Einfluß der Landkonzentration annähernd konstant bleibt. Das untermauert die Bedeutung der Verteilung des Landbesitzes, hauptsächlich wohl für unterentwickelte Länder.

Zweitens legen die Daten nahe, daß der negative Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum nicht im Zuge der ökonomischen Entwicklung verschwinden dürfte, daß die Ergebnisse also nicht alleine durch die besonderen Verhältnisse in unterentwickelten Staaten zustande kommen. In Spalte 5 wurde ein Sample reicherer Länder zusammengestellt, wobei alle diejenigen Länder als reich definiert wurden, deren BIP im Jahre 1960 das BIP der Türkei, des ärmsten OECD-Mitgliedslandes, übertraf. Der Koeffizient des Verteilungsmaßes GINI ist in diesem Falle sogar höher (-0,0841) und stärker signifikant (2,66) als im Falle des größtmöglichen Samples (-0,038 mit t-Wert 1,83). (32)

Das sind also die „stylized facts“, die es zu erklären gilt.

3. Verschiedene Erklärungsansätze und ihre empirische Überprüfung

Um die verschiedenen Erklärungsansätze überblicksartig darzustellen, wollen wir ein herkömmliches Wachstumsmodell als Gerüst verwenden. Es läßt sich daran gut veranschaulichen, welche ökonomischen Größen

durch Einkommensungleichheit beeinflusst werden und wie Änderungen in der Verteilung auf die langfristige Wirtschaftskraft eines Landes einwirken. Wir greifen dabei auf ein um Humankapital erweitertes Solow-Wachstumsmodell zurück, wie es beispielsweise von Mankiw et al. (1992), Lucas (1988) und Hall/Jones (1998) verwendet worden ist. (33)

Das Gütervolumen (BIP) einer Wirtschaft wird gemäß einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion erzeugt: $Y = K^{\alpha} (AH)^{1-\alpha}$, wobei K für physisches Kapital, H für Humankapital (qualifizierte Arbeit) und A für die („arbeitsvermehrnde“) Technologie steht. Jene Technologie wächst mit der Rate g (d.h. $\dot{A}/A = g$).

Das Humankapital H der Wirtschaft wird dadurch geschaffen, daß die arbeitsfähige Bevölkerung einen Teil u ihrer potentiellen Lebensarbeitszeit für Aus- und Weiterbildung verwendet. Dadurch wird die einer Ökonomie zur Verfügung stehende Menge an ungelernter Arbeit L in produktiveres Humankapital umgewandelt. Dieser Umwandlungsprozeß läßt sich, so nimmt man weiters an, durch folgende funktionale Form beschreiben: $H = e^{\phi u} \cdot L$, wobei $\phi > 0$. Investiert eine Volkswirtschaft (bzw. deren Individuen) keine Zeit in Ausbildung ($u = 0$), so besitzt sie auch keinerlei qualifizierte Arbeitnehmer, d.h. $H = L$. Nimmt man an, daß $\phi = 0,1$, dann besagt diese Formulierung, daß eine Verlängerung der durchschnittlichen Schulzeit u um ein Jahr das gesamte einer Wirtschaft zur Verfügung stehende Humankapital langfristig um 10% vergrößert ($\frac{d \log H}{du} = \phi$).

Das gesamte zur Verfügung stehende Arbeitskräftepotential (bzw. die Bevölkerung) L wächst mit der Rate n (d.h. $\dot{L}/L = n$). Wie beschrieben, bestimmt aber die gesamtgesellschaftliche Ausbildungszeit u den Umfang, in welchem die angeborenen Anlagen in tatsächlich produktives Humankapital umgewandelt werden.

Physisches Kapital wird akkumuliert, indem ein Teil s der Produktion der letzten Periode nicht konsumiert, sondern investiert wird: $\dot{K} = sY - dK$, wobei s die Investitionsquote (bzw. äquivalent die Sparquote) (34) darstellt, d die Abschreibungsrate und $\dot{K} = dK/dt$ die Veränderung des Kapitalstocks.

Man kann zeigen (siehe Appendix A), daß unter dieser Modellspezifikation die betrachtete Wirtschaft langfristig einem „Ruhezustand“ (*steady state*) zustrebt, bei dem das Einkommen (bzw. BIP) pro Kopf y^* nur noch im Ausmaß des technologischen Fortschritts g zunimmt. Im Detail: $y^*(t) = \left(\frac{s}{n+g+d}\right)^{\frac{1}{1-\alpha}} hA(t)$, wobei $h = e^{\phi u}$ und $y^*/y^* = g$.

Aus dieser Gleichung kann man eine schematische Erklärung für den unterschiedlichen Entwicklungsgrad verschiedener Länder herleiten. Reiche Ökonomien zeichnen sich gegenüber armen dadurch aus, daß sie eine hohe Investitionsquote s , ein niedriges Bevölkerungswachstum n , eine hohe durchschnittliche Ausbildungszeit u sowie einen hohen Grad an technologischer Entwicklung $A(t)$ besitzen (35). Die einfache Spezifikation des um Humankapital erweiterten Solow-Modells reicht also bereits aus, die wichtigsten wachstums- und wohlfördernden Faktoren zu isolieren, die größtenteils auch mit den in der

wirtschaftspolitischen Diskussion hervorgehobenen Komponenten übereinstimmen.

Es sind dies dieselben Faktoren, die auch herangezogen werden, um zu erklären, warum eine ungleichere Einkommensverteilung die Produktion und das Wachstum einer Wirtschaft langfristig verringert (36). Wir wollen im folgenden kurz die wichtigsten Erklärungsansätze vorstellen und erwähnen, auf welchen Parametern des Solowmodells sie ihre Argumentation aufbauen. Im nächsten Kapitel werden die verschiedenen Ansätze dann ausführlicher diskutiert.

- *Soziopolitischer Instabilitätsansatz*: Schroffe Einkommensungleichheit erhöht die soziale Unzufriedenheit, führt zu politischen Unruhen, Eigentumsverletzungen und einem im allgemeinen investitionsfeindlichen Klima der Rechtsunsicherheit und der sozialen Instabilität. Dadurch wird sowohl die Investitionsquote s verringert als auch – im Extremfall – die Abschreibungsrate d erhöht, insofern im Zuge gewaltsamer Umverteilungsprozesse regelmäßig Kapitalgüter vernichtet werden.
- *Politökonomischer Ansatz*: Im traditionellen Solow-Modell bleiben mögliche staatliche Eingriffe in den wirtschaftlichen Ablauf unberücksichtigt. In Wirklichkeit jedoch können staatliche Maßnahmen oft erheblich in das Preis- und Anreizgefüge einer Wirtschaft eingreifen. Geht man etwa von einem Medianwählermodell aus, bei welchem die Individuen über (verzerrende) Einkommens- bzw. Kapitalsteuern abstimmen, so führt eine ungleiche Verteilung zu höheren Steuern und damit zu geringeren Investitionsanreizen. In der Sprache des Solow-Modells ausgedrückt hieße das, daß ein Steuersatz t die Investitionsquote auf $(1 - t)s$ verringert.
- *Ansatz unvollkommener Kapitalmärkte*: Die Kapitalmärkte sind nirgendwo perfekt und Individuen (oder deren Eltern) können sich oft nicht oder doch nur teilweise auf ihnen verschulden, um für anfallende Ausbildungskosten aufzukommen. Eine ungleiche Verteilung wird dabei die Liquiditätsbeschränkungen noch verstärken und eine schlechter ausgebildete Bevölkerung nach sich ziehen. Kapitalmarktimperfectionen schlagen sich also im Ausbildungsparameter u nieder.
- *Fertilitätsansatz*: Größere Ungleichheit führt dazu, daß ärmere Haushalte stärker in die „Quantität“ als in die „Qualität“ ihrer Nachkommenschaft investieren. Insbesondere in unterentwickelten Ökonomien führt das zu exzessivem Bevölkerungswachstum n und zu suboptimalen Ausbildungsniveaus u .
- *Nachfrageseitige und sparquotenbezogene Ansätze*: Die Einkommensverteilung schlägt sich in der für Innovationen wichtigen Zusammensetzung der Nachfrage nieder und beeinflußt das aggregierte Sparen, da arme und reiche Haushalte unterschiedliche Sparquoten aufweisen.

Wir wollen im folgenden die Grundmuster der wichtigsten Erklärungsansätze vorstellen und – wo immer möglich – diskutieren, inwieweit sie durch empirische Untersuchungen gestützt werden. Man muß dabei allerdings vorausschicken, daß die Qualität und Akkuranz der verwendeten Daten oftmals weit hinter der formalen Komplexität und Eleganz der theoreti-

schen Modelle zurückbleibt. Das ist auch nur verständlich in Anbetracht der vielschichtigen Datenmengen, die (im Länderquerschnitt und im Zeitlängsschnitt) notwendig wären, um die vorgeschlagenen Wirkungskanäle zu testen. Das gilt um so mehr, als der Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum reich an „Endogenitäten“, Interdependenzen und wechselseitigen Abhängigkeiten ist. Nichtsdestotrotz können empirische Tests eine Ahnung davon geben, welche Mechanismen realiter eine größere oder kleinere Rolle spielen dürften.

3.1 Politökonomischer Ansatz

Wachstumsmodelle kennen üblicherweise keine Staatseingriffe, keine Friktionen, keine Vertragsbrüche und keine Übertretungen herrschender Rechtsvorschriften. In wirklichen Ökonomien hingegen gibt es sowohl Gesetzesübertretungen also auch einen aktiven Staat, dessen Ausgaben einen wachsenden Anteil des BIP ausmachen. Diese Staatsaktivitäten werden wiederum größtenteils durch Steuereinnahmen finanziert. Wie aus der finanzwissenschaftlichen Literatur bekannt ist, haben Steuern oftmals negative Anzeizeffekte und verzerrende Wirkungen. Hohe Einkommensteuern führen tendenziell zu einem Rückgang der Arbeitsanstrengungen und langfristig gesehen auch zu einer Reduktion der Ausbildungswilligkeit. Hohe Kapital- und Gewinnbesteuerung andererseits verringert die Investitionsbereitschaft der Unternehmer, als sie den Grenzertrag von Kapitalanlagen senkt. Solcherart durchgeführte Umverteilungsmaßnahmen werden also – sofern sie nicht durch gegenläufige Effekte ausgeglichen werden – wachstumsmindernde Konsequenzen haben. (37)

Es ergibt sich also die Frage, wodurch man sich die unterschiedliche Struktur nationaler Steuersysteme erklären kann. Zweifellos tragen zu den oft erheblichen Divergenzen eine Vielzahl von (partei)politischen, historischen, rechtlichen und ideologischen Komponenten bei. Eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt dabei aber auch die jeweilige nationale Einkommensverteilung (vor Steuern und Transferleistungen), wie der aus der „public choice“ Literatur bekannte Medianwähleransatz betont. Einkommensschwache Individuen werden sich für ein größeres Ausmaß an Umverteilung aussprechen, und die verzerrende Steuer wird um so höher ausfallen, je ärmer der wahlentscheidende Medianwähler ist (d.h. je ungleicher die Verteilung ist).

Modelle, die den politökonomischen Medianwähleransatz verwenden, um einen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum herzustellen, wurden mehrfach vorgeschlagen, etwa von Alesina/Rodrik (1994), Persson/Tabellini (1994) und von Bénabou (1996). (38) Anhand des stilisierten Modells von Bénabou (1996; Sektion 2) sei dieser Mechanismus exemplarisch dargestellt (39).

Eine Wirtschaft besteht aus einer großen Anzahl an Individuen, die jeweils für zwei Perioden leben (jung und alt) und die über unterschiedliche Bestände an Anfangsvermögen (bzw. Talent) verfügen. Jedes Individuum

muß darüber entscheiden, wieviel seines Vermögens es in der ersten Periode konsumiert und wieviel es spart (bzw. in physisches oder in Humankapital investiert). Allerdings ist dabei allgemein bekannt, daß die Erträge dieser Investitionen, welche in der zweiten Periode fällig werden, mittels einer proportionalen Steuer τ umverteilt werden, über deren Höhe der Medianwähler (d.h. das Individuum mit dem Mediananfangsvermögen) entscheidet. Es läßt sich aus dem Modell herleiten, daß die Wachstumsrate gegeben ist durch (Resultat 1):

$$g = D + \beta \ln s(\tau) \quad \frac{\partial g}{\partial \tau} < 0$$

Dabei sind D und β Konstanten und $s(\tau)$ stellt die gesamtwirtschaftliche Sparquote dar, die – aufgrund der oben geschilderten Anzeizeffekte – negativ vom Steuersatz abhängt (d.h. $\frac{ds(\tau)}{d\tau} < 0$). Andererseits läßt sich zeigen, daß ein nutzenmaximierendes Individuum i mit Anfangsvermögen w_i einen Steuersatz wählen wird, der um so höher ausfallen wird, je geringer sich sein Vermögen zum Durchschnittsvermögen $\bar{w}$ seiner Gesellschaft verhält, d.h. je niedriger $\frac{w_i}{\bar{w}}$ ist (Resultat 2).

Betrachten wir nun zwei Länder A und B, die über ein identisches durchschnittliches Einkommen $\bar{w}$ verfügen. Die Verteilung desselben sei allerdings in Land B ungleicher als diejenige in Land A. Nimmt man weiters realistischerweise an, daß die Verteilung „asymmetrisch“ (d.h. rechtschief) ist (40), so folgt, daß das Medianeinkommen in Land A größer ist

als in Land B, d.h. $\frac{w_A^{med}}{\bar{w}} > \frac{w_B^{med}}{\bar{w}}$. Aus Resultat 2 folgt dann unmittelbar,

daß der Medianwähler in Land B einen höheren Steuersatz τ wählt, was sich dann nach Resultat 1 in einer tieferen Wachstumsrate niederschlagen wird.

Wieweit wird diese vorgeschlagene Erklärung von den vorhandenen Daten bestätigt? R. Perotti (1996), der verschiedene Erklärungsansätze in einer empirischen Studie getestet hat, findet wenig Anhaltspunkt, die für einen großen Einfluß des politökonomischen Mechanismus sprechen. Dieser sollte sich, wenn er empirische Bedeutung besitzt, in drei Zusammenhängen manifestieren: Erstens sollte ein „Demokratieeffekt“ feststellbar sein (in undemokratischen Ländern, wo der Medianwähler nur schwachen Einfluß besitzt, sollte der Mechanismus nicht beobachtet werden), zweitens sollten die Umverteilungsaktivitäten bzw. die Steuersätze in Demokratien mit ungleicher Verteilung größer sein, und drittens sollten Staaten mit höheren Umverteilungsaktivitäten bzw. Steuersätzen auch ein geringeres Wachstum aufweisen.

Der Demokratieeffekt zeigt sich nur unter besonderen Bedingungen (41), ist nicht robust und überdies nur schwer von einem Einkommenseffekt zu unterscheiden („high correlation between the level of GDP per capita and the democracy dummy variable“).

Für das subsample demokratischer Staaten zeigt sich immerhin ein schwach signifikanter Zusammenhang zwischen Einkommensverteilung und der Höhe des Grenzsteuersatzes. (42) Das Ergebnis ist aber nicht

sehr robust, und Perotti kommt zum Schluß, daß die positive Beziehung zwischen Ungleichheit und Umverteilungsmaßnahmen (Grenzsteuersatz, aber auch Variablen wie Sozialausgaben, Ausgaben für öffentliche Ausbildung etc.) schwach bzw. inexistent ist.

Die schärfsten Widersprüche zwischen theoretischer Vorhersage und empirischer Evidenz finden sich aber bezüglich des dritten obengenannten Zusammenhangs. Ein höherer Steuersatz führt gemäß Perotti *ceteris paribus* nicht zu niedrigeren, sondern zu signifikant höheren langfristigen Wachstumsraten, was den Resultaten des Medianwähleransatzes genau entgegengesetzt ist. „Not only taxation, but also redistributive expenditures are positively associated with growth in these structural regressions. [...] These results are difficult to explain for virtually any of the existing standard economic and political models of fiscal policy.“

Das letzte Ergebnis legt den Schluß nahe, daß man ein Steuer- und Umverteilungssystem nicht ausschließlich aufgrund vermuteter Anreizeffekte beurteilen sollte (wie es in der öffentlichen Diskussion gerne getan wird), sondern auch mögliche effizienzsteigernde Effekte berücksichtigen muß. Staatliche Bildungsausgaben etwa können einkommensschwachen Bevölkerungsteilen den Zugang zu Weiterbildung ermöglichen, der ihnen anderenfalls aufgrund von finanziellen Beschränkungen verwehrt geblieben wäre. Wir kommen auf dieses Argument im Ansatz unvollkommener Kapitalmärkte zurück.

Wenn man also den negativen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum auch für die industrialisierten, demokratischen Staaten beobachten kann, so läßt sich dieser nicht – so naheliegend es auch aufs erste erscheinen mag – auf zugrundeliegende politökonomische Prozesse zurückführen.

3.2 Soziopolitischer Instabilitätsansatz

Die politökonomische Erklärung des Zusammenhangs zwischen Ungleichheit und Wachstum beruht auf Umverteilungsbemühungen, die über den demokratischen Prozeß umgesetzt werden. Es gibt allerdings auch weniger zivile und disziplinierte Methoden, gegen eine als ungerecht empfundene Einkommens- und Vermögensverteilung anzutreten. Diese reichen von der widerrechtlichen Aneignung fremden Eigentums und von sozialen Protesten bis hin zu politischen Umsturzversuchen. Eine ungleiche Verteilung wird solche Aktivitäten im besonderen befördern, wodurch es in weiterer Folge zu ineffizientem Ressourceneinsatz (etwa für Eigentumsschutz, Sicherheitspersonal, Leibwächter etc.) und letztlich zu einem allgemeinen Nachlassen der Investitionstätigkeit kommt. Wenn die Ertragssicherheit getätigter Investitionen (in physisches oder in Humankapital) nicht mehr gegeben ist, sinkt der Anreiz sich überhaupt in diesen wachstumsförderlichen Bereichen zu engagieren. (43) Diese Argumentationslinie steht auch in Übereinstimmung mit der landläufig geäußerten Meinung, daß Verteilungsgerechtigkeit eine wichtige Voraussetzung für

die soziale Kohäsion einer Gesellschaft darstellt, welche letzten Endes gar einen „Standortvorteil“ bringen kann.

Dieser intuitiv plausible Mechanismus wurde in (zumeist spieltheoretischen) Modellen formalisiert, etwa in Tornell/Velasco (1992), Tornell (1993), Benhabib/Rustichini (1996) und Alesina et al. (1996). Die empirische Überprüfung dieses Ansatzes wird allerdings durch die weitläufigen Interpretationsmöglichkeiten des Begriffs „sozio-politische Instabilität“ erschwert. Damit kann eine unsichere politische Situation mit offen ausgetragenen Verteilungskämpfen ebenso gemeint sein wie ein allgemeines Klima der Rechtsunsicherheit, schlecht funktionierender Institutionen und geringer wechselseitiger Kooperation.

So ist in den letzten Jahren etwa der Begriff des „Sozialkapitals“ in der Wachstums- und Entwicklungsliteratur verstärkt in den Vordergrund gerückt worden (44). Hall und Jones (1998) argumentieren, daß die „soziale Infrastruktur“ eines Landes von der staatlichen Politik und von der Qualität und Stabilität der vorhandenen Institutionen abhängt. Dazu zählen etwa das Ausmaß an „landesüblicher“ Korruption (45), die Rechtsdurchsetzbarkeit und ein Umfeld, in welchem produktive Aktivitäten zugunsten von „diversiven“ (d.h. „rentensuchenden“) gefördert werden. Ein Test dieser These zeigt, daß die Variation in der sozialen Infrastruktur (abgeschätzt durch den Grad der „*government anti-diversion policies*“ und durch das Ausmaß an Handelsöffnung) tatsächlich einen Gutteil der länderweisen Unterschiede in der (totalen Faktor-) Produktivität erklären kann (46).

Knack und Keefer (1997) andererseits argumentieren, daß das „Sozialkapital“ einer Gesellschaft nicht nur in ihrer „sozialen Infrastruktur“ liegt, sondern darüber hinaus auch in die „Handlungsweisen“ ihrer Bevölkerung eingebettet ist. So haben sie gezeigt, daß Länder, deren Bewohner über ein höheres Maß an „Vertrauen“ und „zivilen Normen“ (47) verfügen, ceteris paribus auch höhere langfristige Wachstumsraten aufweisen. Überdies zeigen sie, daß diese Indikatoren in Ländern mit weniger ungleicher Einkommensverteilung höher sind. Soziale Polarisierung führt also zu einem Nachlassen kooperativen Verhaltens und damit zu „schleichender“ sozialer Instabilität.

Die zuletzt erwähnten Interpretationen sozialer Stabilität – als Aufbau einer sozialen Infrastruktur und kooperativen Verhaltens – wurden allerdings eher selten verwendet, um die Richtigkeit des Modells sozio-politischer Instabilität zu testen, wohl auch aufgrund von Schwierigkeiten, für ein größeres Ländersample geeignete Indikatoren zu konstruieren. Die direkten Tests des Modells beschränken sich deshalb meist auf den Zusammenhang zwischen gewaltsam ausgetragenen gesellschaftlichen Spannungen, Ungleichheit und Wachstum. Perotti (1996) etwa konstruiert einen „Index sozio-politischer Instabilität“ (SPI), der verschiedene Indikatoren sozialer Unruhe beinhaltet (etwa die Anzahl politisch motivierter Attentate, gewaltsamer Todesfälle, Umsturzversuche etc.). Die Ergebnisse der Regression bestätigen die Modellvorhersagen, wenn ein breites

Ländersample verwendet wird. „A [high level of equality; MK] is associated with low political instability and [...] the latter is associated with high growth.“ Allerdings scheint dieses Ergebnis durch eine kleine Gruppe ärmerer und unruhegeschüttelter Länder angetrieben zu werden. Die meisten reichen Staaten haben sehr niedrige SPI-Werte, und politische Instabilität im Sinne von bürgerkriegsähnlichen Zuständen und Umsturzgefahr spielt für diese kaum eine Rolle.

Ein zweiter häufig verwendeter Index sozio-politischer Instabilität greift auf „*country risk*“-Einstufungen zurück, wie sie von einigen Investitionsberatungsfirmen erstellt werden. Darin werden Faktoren wie Enteignungs- und Nationalisierungsrisiko, Anleihenausfallsrisiko, Vertragsdurchsetzbarkeit, Ausmaß der Korruption etc. berücksichtigt. Diese Indizes stellen also stärker auf die Sicherheit von Eigentumsrechten ab, sind also weniger „extrem“ als die Indices meßbarer politischer Unruhe. Es wurde gezeigt (48), daß sich auch diese Länderrisiko-Indikatoren verschlechtern, wenn die Ungleichheit zunimmt und daß eine Abnahme der Risikoeinstufung ihrerseits die Wachstumsraten verringert. Allerdings zeigt sich auch dabei für die Untergruppen der industrialisierten Ökonomien wenig Variation in den Indikatorwerten (wenngleich mehr als für den SPI).

Damit ist aber nicht gesagt, daß nicht auch für reichere Staaten eine Zunahme an Ungleichheit die in weiterem Sinne definierte soziale Instabilität erhöhen und dadurch wachstumsverlangsamende Auswirkungen zeitigen kann. Die obenerwähnten Ergebnisse von Hall und Jones (1998) und Knack und Keefer (1997) können in dieser Richtung verstanden werden. Sie stützen die Vermutung, daß Ungleichheit zu einer Erosion des sozialen Zusammenhalts, zu verringertem politischen und gesellschaftlichen Engagement bis hin zu erhöhter Kriminalitätsbereitschaft führen kann.

3.3 Ansatz unvollkommener Kapitalmärkte

Ungleichheit kann also den Willen zu legaler (polit-ökonomischer Ansatz) oder illegaler (sozio-politischer Instabilitätsansatz) Umverteilung stärken, wodurch Investitionsanreize (s und u) verringert oder Ressourcen durch unproduktive Abwehrmaßnahmen (z.B. zum Eigentumsschutz und Steuervermeidung) vergeudet bzw. in Umverteilungskämpfen vernichtet werden (niedrigeres $A(t)$, höheres d).

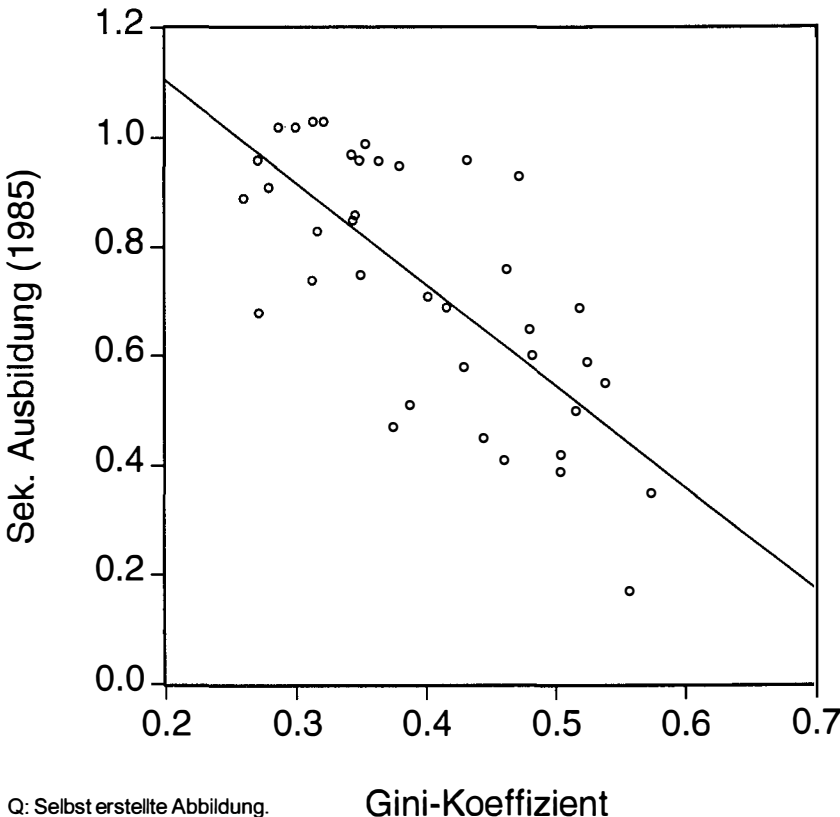
Eine andere Möglichkeit, wie eine ungleiche Einkommensverteilung auf Produktion und Wachstum einer Wirtschaft einwirken kann, besteht darin, daß sie nicht den *Willen* (d.h. die Präferenzen) der Individuen beeinflusst, sondern indem sie deren Entscheidungsspielräume einengt. Ausbildung kostet Geld, nicht nur zur Abdeckung der unmittelbaren Ausbildungskosten (die teilweise von der öffentlichen Hand getragen werden), sondern auch zur Finanzierung des Lebensunterhalts. Von einem Kosten-Nutzen-Standpunkt aus betrachtet, wäre es für viele ärmere Individuen und Familien durchaus attraktiv, die Ausbildungskosten durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt zu finanzieren, welche dann aus dem durch die

Ausbildung gesteigerten Lebens Einkommen beglichen werden können. Die Kapitalmärkte sind allerdings nicht „vollkommen“, und ärmere Haushalte bekommen oft keine Kredite, wenn sie keine Werte zur Besicherung bereitstellen können.

Dieser Umstand dürfte insbesondere in unterentwickelten Ländern eine große Rolle spielen und weist auf die Wichtigkeit der Landverteilung hin (49). Grund und Boden stellen oft das einzige Vermögen dar, daß ärmeren Haushalten als Kreditbesicherung zur Verfügung steht. Je stärker sich der Landbesitz in den Händen einiger weniger konzentriert, umso stärker werden weite Bevölkerungskreise kreditrationiert sein (50). Der hohe Konzentrationsgrad an Landbesitz in Lateinamerika und der vergleichsweise niedrige in Südostasien wurden demgemäß öfters als Ursachen für die verschiedenartigen Entwicklungspfade dieser beiden Regionen angeführt.

Aber auch das Ausmaß der Einkommensverteilung ist entscheidend dafür, welcher Anteil der Bevölkerung die erforderlichen Ausbildungskosten tragen kann. (51) Tatsächlich zeigt sich, daß die Besuchsrate sekundärer Schulen und Ungleichheit hoch korreliert sind (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Sekundäre Ausbildungsquote (der 12–17jährigen, 1985) vs. Gini-Koeffizient für ein Subsample reicherer Länder



Q: Selbst erstellte Abbildung.

Modelle, die diesen Mechanismus näher untersuchen, wurden etwa von Banerjee/Newman (1991) und von Galor/Zeira (1993) entwickelt. (52) Die Modelle sind aber zu speziell, als daß sie hier ausführlich diskutiert werden könnten. Einige typische Elemente und Schlußfolgerungen seien aber kurz erwähnt.

Die negativen Wachstumsauswirkungen kommen in diesen Modellen meist dadurch zustande, daß man abnehmende Grenzerträge der Ausbildung annimmt. Diese Annahme besagt beispielsweise, daß es für eine Ökonomie besser wäre, über eine breite Mittelschicht mit achtjähriger Schulbildung zu verfügen als über eine analphabetische Unterschicht und eine an den besten in- und ausländischen Universitäten ausgebildete Oberschicht (53). Empirische Studien unterstützen diese Annahme. Hall und Jones (1998) etwa nehmen – aufbauend auf Untersuchungen von Psacharopoulos (1994) – an, daß die ersten vier Ausbildungsjahre etwa 13% Mehrertrag bringen, die nächsten vier 10% und darüber hinausgehende Ausbildung 7%. Verteilt man nun – anschaulich gesprochen – Einkommen von oben nach unten, so mag das zwar die Ausbildung der reichen Haushalte verringern, erhöht aber zugleich die (ertragsreichere) Ausbildung der unteren Schichten. In Summe steigt so das einer Ökonomie zur Verfügung stehende Humankapital an, und Produktion und Wachstum werden ansteigen.

Es läßt sich folgerichtig auch zeigen, daß die Gleichgewichte solcher Humankapitalakkumulationsmodelle mit unvollständigen Kapitalmärkten ineffizient sind (54) und daß sich Beispiele für bestehende „Armutsfallen“ finden lassen. Ärmere, vom Kapitalmarkt ausgeschlossene Familien können ihrer Nachkommenschaft keine vernünftige Ausbildung zukommen lassen, wodurch diese selber am unteren Rand der Einkommensverteilung bleiben werden, ebenso wie deren Kinder, Kindeskiner etc. Ungleiche Verteilungen vererben sich so und haben – bleiben Umverteilungsmaßnahmen aus – einen Hang zur Persistenz. Ob dieser Fall tatsächlich eintritt oder ob es vielmehr zu Konvergenzverhalten kommt, hängt in den Modellen allerdings vom Ausmaß der anfänglichen Ungleichheit und von verschiedenen anderen Parametern ab (etwa von den Ausbildungskosten und deren Entwicklung über die Zeit). Man hat es somit häufig mit „multiplen Gleichgewichten“ zu tun, und geschichtliche Zufälligkeiten können festlegen, in welchem Zustand (Armutsfalle oder Konvergenz) eine Ökonomie endet. (55)

Wie auch bei den vorangegangenen Erklärungsansätzen kann man von empirischen Studien keine eindeutige Evidenz erwarten. Allerdings gibt es einige Resultate, die für die Wichtigkeit des Ansatzes unvollkommener Kapitalmärkte sprechen. Weiter oben wurde bereits die hohe Korrelation zwischen Ungleichheitsmaßen und Besuchsraten weiterbildender Schulen erwähnt. Diese wiederum besitzen in fast allen einschlägigen Studien eine hohe (positive) Erklärungskraft für langfristige Wachstumsraten (56).

Der direkte, von diesem Ansatz vorgeschlagene Wirkungskanal – vorliegende Kapitalmarktimperfectionen – ist allerdings nur schwer zu testen.

Einige Autoren haben *loan-to-value* Verhältnisse bei kreditfinanzierten Hauskäufen als Indikator für den Zugang zu Kredit verwendet (57), andere haben auf das Verhältnis des inländischen Kreditvolumens zum BIP oder auf das Verhältnis des Geldmengenaggregats M2 zum BIP (als Indikator für den Entwicklungsgrad finanzieller Institutionen) zurückgegriffen (58). Der Sample-Umfang ist aber oft zu klein und die Indikatoren wohl zu ungenau, um zu eindeutigen Schlußfolgerungen zu gelangen.

Es gibt allerdings indirekte Evidenz, die für die Relevanz dieses Ansatzes spricht. Wie schon in anderem Zusammenhang erwähnt, haben Umverteilungsmaßnahmen in Regressionsanalysen meist einen positiven Einfluß auf die Wachstumsraten. Das steht im Widerspruch zu den Vorhersagen des polit-ökonomischen Ansatzes, ist aber vereinbar mit den Argumenten des Ansatzes unvollkommener Kapitalmärkte. Umverteilungsaktivität (etwa die Bereitstellung öffentlich finanzierter Ausbildungsinstitutionen) mildert die Kreditrationierung ärmerer Individuen und befördert dadurch die gesamtgesellschaftliche Effizienz. Bénabou (1996) verbindet beide Ansätze in einem Modell und zeigt, daß die Wachstumsrate dann nicht länger linear vom Steuersatz (bzw. den Umverteilungsmaßnahmen) abhängt. Umverteilung erhöht vielmehr das Wachstum bis zu einem bestimmten Punkt, von dem an eine weitere Erhöhung wachstumsverringend wirkt. Dies rührt daher, daß steuerfinanzierte Umverteilung einen zweifachen Effekt hat. Einerseits verringert sie den Investitionsanreiz und ist wachstumsmindernd, andererseits erhöht sie aber die Investitionsmöglichkeiten ärmerer Haushalte und ist somit (wie oben ausgeführt) wachstumsförderlich. Ihr Zusammenwirken ergibt den angesprochenen „glockenförmigen“ Zusammenhang zwischen Steuersatzhöhe und Wachstum, der – nebenher gesagt – auch als „Mikrofundierung“ der Produktionsmöglichkeitskurve von Breit (1974; vgl. Abbildung 4) angesehen werden kann, die jener nur mit Plausibilitätsüberlegungen gerechtfertigt hat.

3.4. Weitere Ansätze

Einem ähnlichen Schema folgt auch der *Fertilitätsansatz*. Größere Ungleichheit führt dazu, daß ärmere Haushalte stärker in die Quantität (d.h. Bevölkerungswachstum n) als in die Qualität (d.h. Ausbildung u) ihrer Nachkommenschaft investieren. Ausformulierte Modelle dieses Zusammenhangs wurden bis heute noch nicht vorgestellt, aber Perotti (1996) argumentiert in diese Richtung mittels einer Opportunitätskostenüberlegung. Das Aufziehen von Kindern kostet nicht nur unmittelbar Geld, sondern auch Zeit. Der Schattenpreis dieser Zeit steigt mit dem Humankapital bzw. Einkommen der Eltern an, wodurch mit steigendem Einkommen auch weniger Nachkommenschaft gewünscht wird. Zweifellos ist der Zusammenhang zwischen Fertilität, Ungleichheit und Ausbildung weitaus komplexer (59), und es gilt die Rolle von Kindern als Arbeitskräftepotential landwirtschaftlicher Haushalte sowie als Altersvorsorge zu berücksichti-

gen. Dennoch scheint es schwer von der Hand zu weisen zu sein, daß auch die Einkommensverteilung auf Familienplanung und Bevölkerungswachstum einwirkt. Für entwickelte Staaten hingegen dürfte dieser Mechanismus keine allzu große Rolle spielen, und wir möchten hier nicht näher auf ihn eingehen. (60)

Nachfrageseitige Erklärungsansätze gehen von der Beobachtung aus, daß die Einkommensverteilung einer Ökonomie sich auch in der Zusammensetzung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage widerspiegelt. Spätestens seit den Untersuchungen des sächsischen Ministerialbeamten E. Engel im letzten Jahrhundert ist es unumstritten, daß ärmere Haushalte anders zusammengesetzte Konsumbündel nachfragen als reiche Haushalte. Im besonderen nimmt der Anteil der Ausgaben für Lebensmittel ab, wenn sich das Haushaltseinkommen erhöht. (61)

Die Güternachfrage einer Gesellschaft bestimmt aber auch indirekt die Faktornachfrage, welche ihrerseits wiederum auf die Einkommensverteilung zurückwirkt. Fragen etwa die vermögenden, kapitalbesitzenden Haushalte hauptsächlich solche Güter nach, die kapitalintensiv erzeugt werden, so führt das tendenziell zu einer Verstetigung der anfänglichen Einkommensverteilung. Wenn hingegen die nachgefragten Luxusgüter arbeitsintensiv hergestellt werden, so könnte das langfristig zu einer Verringerung der Einkommensungleichheit führen, da die Entlohnung der Produktionsfaktoren der ärmeren Haushalte nun steigt.

Der Zusammenhang zwischen Einkommen, Nachfrage und Verteilung ist allerdings komplex und läßt keine allgemeingültigen Schlußfolgerungen zu. Die Komplexität wird noch zusätzlich erhöht, wenn man bedenkt, daß die abgeschätzte Massenkaukraft einer Ökonomie auch die Innovationsbereitschaft von Unternehmern beeinflusst. Rentiert sich die Entwicklung bzw. Markteinführung innovativer Produkte nur dann, wenn sie in großen Mengen hergestellt und abgesetzt werden können (d.h. wenn mit steigenden Skalenerträgen produziert wird), so kann eine sehr ungleiche Einkommensverteilung mit der damit einhergehenden beschränkten Nachfrage nach neuen Gütern das Ausbleiben von Innovationen zur Folge haben. Dadurch sinkt das technologische bzw. das Produktivitätswachstum und letztlich auch die Wachstumsrate einer Wirtschaft (62).

Klassische Ökonomen und Keynesianer haben häufig bemerkt, daß die Einkommensverteilung auf das aggregierte *Sparverhalten* zurückwirkt, da reiche und arme Haushalte typischerweise unterschiedliche Sparquoten besitzen. In den ursprünglichen Beiträgen ging man davon aus, daß ein hoher Grad an Ungleichheit, bei welchem ein großer Anteil des Volkvermögens in den Händen einer Oberschicht konzentriert ist, das Wachstum einer Wirtschaft beschleunigen wird, da diese auch höhere Sparquoten und eine stärkere Akkumulationsbereitschaft besitzt. Das wäre dann – entgegen der bisherigen Diskussion – ein Beispiel dafür, daß mehr Ungleichheit zu höherem Wachstum führen kann, was aber in Widerspruch zu den empirischen Fakten steht. Um den Sparquotenansatz also mit der empirischen Evidenz in Einklang zu bringen, muß man untersuchen, ob

die der klassischen Argumentation zugrundeliegende Annahme einer steigenden Grenzspareigung tatsächlich so in der Wirklichkeit wiedergefunden werden kann. Ray (1998) schlägt etwa aufgrund von stilisierter Evidenz eine Sparfunktion vor, die eine „S“-förmige Gestalt besitzt: Ärmere Haushalte, deren Einkommen nahe beim Subsistenzniveau liegt, werden gar nichts sparen und dieses Verhalten auch bei Einkommenserhöhung nicht stark verändern. In der zukunftsorientierten und leistungsbewußten Mittelklasse findet man dagegen eine höhere und ansteigende Grenzspareigung, die aber für die reiche Oberschicht wieder abnimmt, welche verstärkt Statusgüterkäufe tätigt und Konsumwettläufe veranstaltet (63). Insofern also Umverteilung die Einkommen der sparfreudigen Mittelschicht erhöht, wird sich diese auch in höheren Wachstumsraten niederschlagen.

Knell (1998) entwickelt einen ähnlichen Zusammenhang, nur daß dort das Sparverhalten einer Schicht auch dadurch beeinflusst wird, wie weit sich ihr Konsumniveau vom gesamtgesellschaftlichen Konsumstandard bzw. dem Standard ihrer Referenzgruppe unterscheidet. Orientieren sich die ärmeren Haushalte etwa an den allgemein herrschenden Konsumvorstellungen bzw. vergleichen sie ihre Situation sogar vorrangig mit derjenigen von Personen, die sich in der Einkommenshierarchie über ihnen befinden (64), so hat eine Zunahme der Einkommensverteilung eine Verringerung der aggregierten Sparquote zur Folge. Das Sparvolumen der ärmeren Schichten, die ihren angestammten Lebensstandard beibehalten wollen, geht stärker zurück als sich das Sparvolumen der reichen Haushalte erhöht. Man kann davon ausgehen, daß solche Konsumexternalitäten und interdependenten Verhaltensweisen im allgemeinen mit zunehmendem Wohlstand ansteigen werden, solche Kanäle also für entwickelte Länder an Bedeutung gewinnen könnten.

4. Ausblick

Im zweiten Teil dieses Artikels haben wir empirische Untersuchungen referiert, die aufzeigen, daß die Lohnungleichheit und *pari passu* auch die Einkommensungleichheit in den meisten OECD-Staaten über die letzten zehn bis fünfzehn Jahre teilweise erheblich zunahmen. Man muß sich nun fragen, inwieweit dieser Umstand – in Anbetracht der Diskussion des vorangegangenen Kapitels – negative Konsequenzen für die langfristige ökonomische Entwicklung industrialisierter Staaten haben könnte. Die vorhandenen Daten weisen jedenfalls nicht darauf hin, daß der negative Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum im Zuge der ökonomischen Entwicklung kleiner wird oder gar verschwindet (vgl. Abschnitt 2.2). Es gilt also zu untersuchen, welche der vorgestellten Kanäle nicht nur für ärmere Länder bedeutsam sind, sondern auch für reichere Staaten wichtig bleiben oder sogar an Einfluß gewinnen könnten.

Für die Wichtigkeit des polit-ökonomischen Ansatzes konnte in diversen empirischen Studien kein Anhaltspunkt gefunden werden, weshalb er uns

hier nicht weiter interessieren soll. Der Fertilitätsansatz dürfte für industrialisierte Staaten mit ihrem niedrigen Bevölkerungswachstum im großen und ganzen ebenfalls keine allzu gewichtige Rolle spielen, und auch die nachfrageseitigen Überlegungen scheinen keinen dominanten Einfluß zu besitzen. Im Zuge der zunehmenden „Globalisierung“ und der Ausweitung des internationalen Handels ist die durch die Einkommensverteilung bestimmte Zusammensetzung der nationalen Nachfrage nicht mehr so zentral für die Innovationsbereitschaft und das Ausnützen möglicher zunehmender Skalenerträge. „The idea that a large domestic market is better than a small one is breaking down now that the world market offers each country the largest possible market.“ (65) Bedeutsam bleiben hingegen meiner Einschätzung nach die Rolle unvollkommener Kapitalmärkte und die Gefahr sozial-politischer Instabilität.

Es wurde argumentiert, daß Haushalte über die Zeit hinweg sparen und Vermögen akkumulieren, daß also im Zuge der allgemeinen ökonomischen Weiterentwicklung auch ärmere Familien das Ausmaß ihrer absoluten Ersparnisse vergrößern und letztlich etwaige Liquiditätsbeschränkungen abschütteln werden. „A higher coefficient of the income distribution variable in rich economies is more difficult to rationalize in the context of the imperfect market approach. One would expect borrowing constraints to be more important in poor than in rich economies.“ (66) Das trifft allerdings nur unter der Annahme zu, daß die gesamten Ausbildungskosten konstant bleiben, eine Annahme, die kaum gerechtfertigt werden kann. Die unmittelbaren Ausbildungskosten (Schulgebühren etc.) hängen zu einem guten Teil von Personalkosten (des Lehrkörpers) ab, die sich wiederum gleichlaufend mit dem allgemeinen Einkommensniveau erhöhen werden. Von selbigem hängen aber klarerweise auch die Opportunitätskosten der Ausbildung ab. Die Frage ist also nur, ob die gesamten Ausbildungskosten *schneller* oder *langsamer* zunehmen als das vorhandene Einkommen und Vermögen ärmerer Haushalte. Einiges spricht dafür anzunehmen, daß die Ausbildungskosten mindestens proportional ansteigen, was bedeuten würde, daß – bei konstanter Einkommensverteilung – die Anzahl liquiditätsbeschränkter Haushalte ebenfalls konstant bleibt. Sie könnte sich sogar überproportional vergrößern, wenn die Ausbildungskosten überproportional ansteigen oder wenn sich zugleich die Präferenzen einer Gesellschaft zugunsten unmittelbarer Konsumbefriedigung und zuungunsten langfristiger Investitionstätigkeit (Sparen, Ausbildung etc.) verschieben. (67)

Bei der Diskussion des Ansatzes sozio-politischer Instabilität wurde bereits darauf hingewiesen, daß für entwickelte Staaten die Gefahr gewalttätiger, durch allzu große Einkommensungleichheit hervorgerufener Auseinandersetzungen eher gering sein dürfte. Andererseits kann aber nicht von der Hand gewiesen werden, daß eine Einkommensverteilung, die von der Mehrheit der Bevölkerung als ungerecht empfunden wird (und die sich möglicherweise auch noch weiter zuspitzt) andere Konsequenzen nach sich ziehen kann. So wurde etwa bereits erwähnt, daß sich die Qualität der

„sozialen Infrastruktur“ verschlechtern kann und daß soziale Normen, die den Ablauf des wirtschaftlichen und des gesellschaftlichen Lebens erleichtern (etwa Vertrauen, freiwillige Mitarbeit in politischen oder karitativen Organisationen etc.), ausgehöhlt werden.

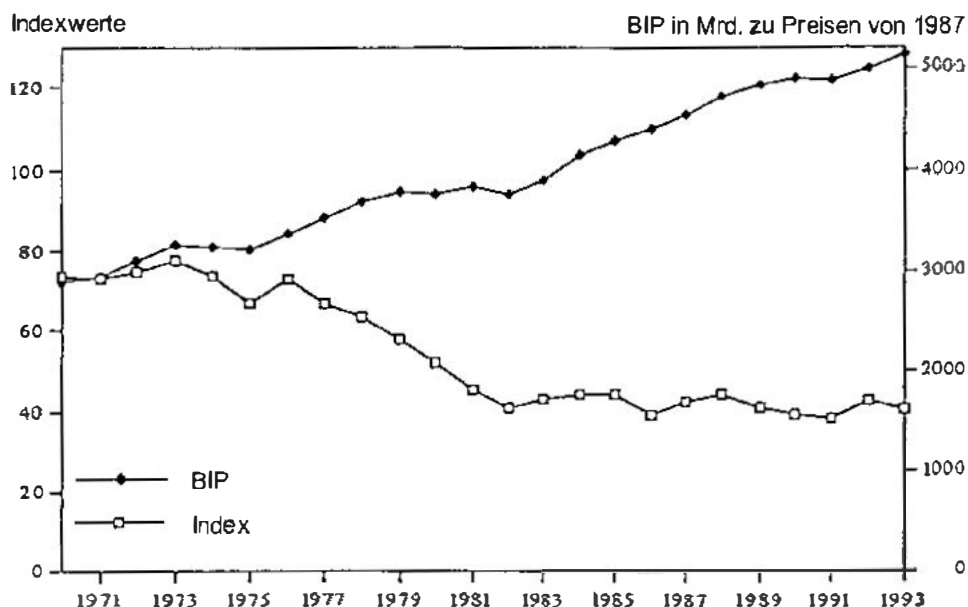
Darüber hinaus sind auch noch andere Reaktionen wahrscheinlich, die die Gesamtproduktivität einer Wirtschaft verschlechtern, wozu man etwa zunehmende Streiktätigkeit ebenso rechnen kann wie das Anwachsen der Kriminalität. In diesem Zusammenhang sei nur darauf hingewiesen, daß die Kriminalitätsrate in den USA (dem Land mit dem höchsten Ausmaß an Ungleichheit unter allen OECD-Staaten) weitaus höher ist als in den meisten anderen vergleichbaren Ländern. Das hat einerseits zur Folge, daß ein Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung entweder in bloß „diversive“ Aktivitäten involviert ist, die nichts zur Produktion beitragen, oder von der Produktion regelrecht „ausgesperrt“ ist. (68) Andererseits führt dies aber auch dazu, daß verstärkt Ressourcen für ineffiziente Schutzmaßnahmen (Poliizeikräfte, Wachpersonal, Eigentumssicherung) ausgegeben werden. Obwohl sich das Problem der Kriminalität nicht einseitig auf Einkommensungleichheit reduzieren läßt und das amerikanische Beispiel nur als anekdotische Evidenz betrachtet werden kann, so sind Entwicklungen in diese Richtung doch weder unwahrscheinlich noch unplausibel.

Diese Zusammenhänge können auch noch unter einem anderen Blickwinkel betrachtet werden. In der traditionellen entwicklungsökonomischen Literatur geht man davon aus, daß extreme Armut zu Unterernährung und somit zu einem weniger produktiven Arbeitskräftepotential führt. Für unterentwickelte Staaten, in denen sich das bescheidene BIP-Niveau überdies noch sehr ungleich auf die Bevölkerung verteilt, kann das zu einer Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Produktion und des Wachstums führen (69).

Physiologische Unterernährung stellt wohl für die entwickelten Staaten kein Problem mehr dar, jedoch könnte man bei den ärmeren Haushalten in industrialisierten Ländern von einer Gefahr der „sozialen Unterernährung“ sprechen, die ebenfalls geringere Produktivität mit sich bringen kann. In den letzten Jahren wurden – primär in den USA – zahlreiche soziale Indikatoren zusammengestellt, die den Entwicklungsstand einer Gesellschaft in verschiedenen Dimensionen erfassen wollen. Sie sind dabei als Kontrast und Ergänzung zum eindimensionalen Wohlstandsindikator BIP-Wachstum gedacht, der die öffentliche Diskussion um Fortschritt und internationale Vergleiche beherrscht. Eine allgemeine Eigenschaft dieser Indikatoren wurde wie folgt zusammengefaßt: „Over the last several decades, while cumulative economic indicators portray an economy fluctuating between recession and recovery, but growing overall, most key social indicators show a long downward spiral and a severely declining quality of life. Although it was once safe to assume that economic growth was accompanied by similar growth in social health, this disparity suggests that economic indicators may no longer be an adequate measure of the nation's well-being“ (70).

Der *Index of Social Health* von Miringoff et al. (1996) beinhaltet etwa Variablen wie: Kindersterblichkeit, Kindesmißbrauch, Kinder in Armut, Selbstmordrate unter Jugendlichen, Drogenmißbrauch, Schulabbruchsraten, Anteil der Krankenversicherten, leistbare Wohnungen u.ä.m. Wie man in Abbildung 4 sehen kann hat sich dieser Indikator seit den frühen siebziger Jahren (also seit der Zeit, als der Anstieg der Ungleichheit in den USA begann) stark verschlechtert und ist von 77,5 (1973) auf 40,6 (1993) gefallen. Interessanterweise ist aber das Auseinanderklaffen zwischen BIP-Wachstum und der Entwicklung des *Index of Social Health* ein Phänomen, das erst in den siebziger Jahren seinen Ausgang nahm und vorher nicht zu beobachten war. Die Autoren ziehen daraus die Schlußfolgerung: „The fact that trends in GDP and social health, once similar, have now consistently diverged for so long suggests that GDP alone does not tell as much as it once did about the condition of the nation.“ (71)

Abbildung 3: Index „Sozialer Gesundheit“ und BIP, USA 1970–1993



Q: Miringoff et al. (1996).

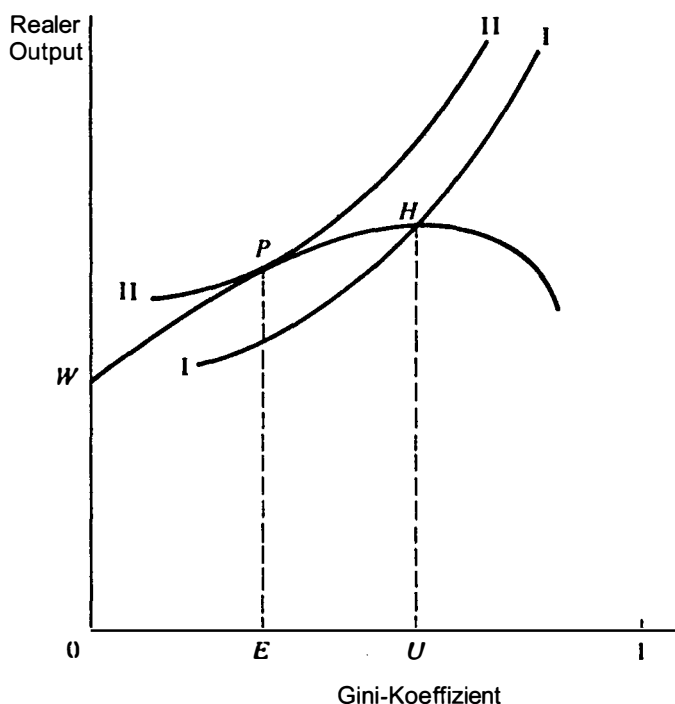
Der Trend in der Entwicklung sozialer Indikatoren kann also als weiteres Indiz für die sozialen, Instabilität fördernden Auswirkungen von Ungleichheit angesehen werden. Dabei sollte in künftigen Untersuchungen auch verstärkt der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich letztlich die Verschlechterung solcher Indikatoren auch in einem Nachlassen von Produktivität und Wachstum niederschlagen könnte. Der Zusammenhang ist heute – so wie viele andere Aspekte der Beziehung zwischen Ungleichheit und Wachstum – noch nicht geklärt. Man kann aber davon ausgehen, daß dieses Thema – fast 25 Jahre nach Okuns Vorträgen – noch für einige

Jahre die akademische und (so ist zu hoffen, auch) öffentliche Diskussion beschäftigen wird.

Appendix A: Das Gleichheits-Effizienz-Diagramm von Breit

Das heute in vielen finanzwissenschaftlichen Büchern reproduzierte Gleichheits-Effizienz-Diagramm wurde meines Wissens erstmals von Breit Mitte der siebziger Jahre verwendet (72). Die glockenförmige „Produktionsmöglichkeitskurve“ (PMK) stellt dabei alle Produktionsniveaus dar, die bei einem bestimmten Ausmaß an Ungleichheit (gemessen durch den Gini-Koeffizienten) erreichbar sind. Unter der Annahme, daß keinerlei Externalitäten, Marktunvollkommenheiten und institutionellen Einflüsse vorliegen, entspricht das Maximum der Kurve (der Punkt *H*) derjenigen Einkommensverteilung (mit Gini-Koeffizientem *U*), bei der alle Produktionsfaktoren gemäß ihrem Grenzprodukt entlohnt werden („natürliche Rate der Ungleichheit“). „The attempt to change the Gini coefficient from *U* to any other distribution of income, will, by altering incentives, lower real output.“ Die spezifische glockenähnliche Form der Kurve wird dabei von Breit nur aufgrund von Plausibilitätsargumenten gerechtfertigt, nicht aber aus einem konkreten Modell hergeleitet.

Abbildung 4: Der Abtausch zwischen Gleichheit und Effizienz



Q: Breit (1974) 13.

Andererseits geht Breit davon aus, daß jedes Individuum wohldefinierte Präferenzen über das Produktionsniveau (bzw. die Wachstumsrate) und den Grad der Ungleichheit besitzt. Diese werden im Diagramm als Indifferenzkurven abgebildet (*I* und *II* in Abb. 4). „We explicitly introduce the distribution of income itself (along with real output) as an argument in the individual's utility function [...] Individuals will attempt to maximize their satisfactions by choosing a Gini coefficient of greater equality than that determined by strict adherence to marginal productivity rules.“ Eine Gesellschaft wird denjenigen Punkt auf der PMK wählen, bei welchem die Indifferenzkurve des Entscheidungsträgers (Medianwählers, benovolenten Diktators, Durchschnittsindividuums etc.) tangential zu jener PMK ist.

Nach der Art der Darstellung Breits wird dieser Punkt links vom Maximum liegen (73), gesellschaftlich erwünschte Umverteilung führt also zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, der Produktion und (unter bestimmten Annahmen) auch des Wachstums. So klingt das finanzwissenschaftliche Credo, das lange Jahre die dominierende Auffassung dargestellt hat.

Die jüngere Literatur zu Ungleichheit und Wachstum hat aber gezeigt, daß Marktunvollkommenheiten (etwa Liquiditätsbeschränkungen) oder Externalitäten (etwa der Umstand, daß Ungleichheit grenzertragsmindernde soziale Instabilitäten hervorruft) dazu führen kann, daß die „natürliche Rate der Ungleichheit“ (also die rein marktdeterminierte Verteilung vor Steuern und Transferzahlungen) auch rechts vom Maximum *H* liegen kann. Unabhängig davon, wie die Präferenzfunktion *I*, *II* etc. genau aussehen und welche Personengruppe entscheiden darf, wird Umverteilung zu einer effizienzsteigernden Paretoverbesserung führen.

Die neue Literatur beschränkt sich zumeist darauf, diesen Zusammenhang deutlich zu machen bzw. aus spezifischen mikrofundierten Modellen herzuleiten. Die Rolle von sozialen Präferenzen bzw. von Sozialen Wohlfahrtsfunktionen wird dabei ausgeblendet. Wie ein Blick auf das Diagramm zeigt, kann man sich aber durchaus Fälle vorstellen, in welchen eine Gesellschaft aufgrund ihrer sozialen Normvorstellungen einen Punkt links von *H* wählt, der aber immer noch durch ein höheres Produktionsniveau (bzw. eine höhere Wachstumsrate) und durch höhere Gleichheit gekennzeichnet ist, als es die reine Marktlösung wäre. Dazu muß diese nur hinreichend weit rechts vom Maximum liegen.

Appendix B: Herleitung und Verwendung des Solow-Modells

Zur Lösung des in Abschnitt 3 verwendeten Modells werden zuerst alle Größen wie folgt normalisiert: $\tilde{y} = \frac{Y}{hAL}$, $\tilde{k} = \frac{K}{hAL}$, wobei $h = e^{\rho t}$. Die Produktionsfunktion läßt sich dann schreiben als: $\tilde{y} = \tilde{k}^{\alpha}$. Die Kapitalakkumulationsgleichung wird zu: $\dot{\tilde{k}} = s\tilde{y} - (n + g + d)\tilde{k}$. Ein stationärer Zu-

stand (*steady state*) ist definiert als einer, in welchem sich diese Größe $\tilde{k}$ über die Zeit nicht mehr verändert, d.h. $\dot{\tilde{k}} = 0$. Daraus folgt: $\tilde{k} = \frac{s}{n + g + d}$. Einsetzen in die Produktionsfunktion ergibt schließlich:

$$\tilde{y}^* = \left(\frac{s}{n + g + d} \right)^{\frac{d}{1-d}}$$

Die Formel im Haupttext gibt schließlich den stationären Zustand von y an, der wohl die anschaulichere Größe ist als die Normierung $\tilde{y}$.

Das Solow-Modell scheint aus zwei Gründen nicht für die Diskussion von Ungleichheit und Wachstum geeignet zu sein. Erstens ist es im wesentlichen eine Aggregatsbetrachtung ohne heterogene Individuen, und zweitens wird Wachstum im Solow-Modell letztlich nur vom technologischen Fortschritt angetrieben, und Änderungen in den „potentiell beeinflussbaren“ Parametern s , u , n , $A(t)$ haben nur Niveaueffekte.

Dem ersten Einwand kann begegnet werden, indem man das Solow-Modell nur als „reduzierte“ Form eines möglicherweise „mikrofundierten“, von heterogenen Agenten bevölkerten Modells auffaßt. „Variables such as preferences, taxes and subsidies, institutional differences, and political uncertainty [and inequality measures; MK] should affect the steady-state [...] only through one of these variables [i.e., through s , u , n , $A(t)$; MK].“ (74). Tatsächlich lassen sich die meisten der Ungleichheitsmodelle in irgendeiner Weise aggregieren und in „reduzierter Form“ darstellen (75).

Der zweite Vorbehalt gegen die Verwendung des Solow-Modells in diesem Zusammenhang zielt auf eine grundsätzliche Kontroverse innerhalb der makroökonomischen Diskussion ab: Was treibt das langfristige Wachstum in der langen und in der kurzen Frist? Geht man davon aus, daß sich alle Staaten größtenteils in ihren jeweiligen Ruhezuständen (*steady-states*) befinden und bei etwaigen Schocks zu diesen auch wieder schnell zurückkehren, so haben Änderungen der Parameter s , u , n , $A(t)$ tatsächlich keine langfristigen Wachstumseffekte. Allerdings spielen sie im Übergangsprozeß eine nicht unbedeutende Rolle. Von zwei Ländern, die sich beide gleichweit von ihrem *steady-state* befinden, wird dasjenige mit höherem s bzw. $A(t)$, und mit niedrigerem u bzw. n höhere Wachstumsraten aufweisen.

Sofern sich also Ungleichheit in diesen Parametern niederschlägt, wird am Übergangspfad auch ein Zusammenhang zwischen den beobachtbaren Wachstumsraten und der beobachteten Ungleichheit festzustellen sein. „The distinction between whether policy has permanent or transitory effects on growth is somewhat misleading. We are really interested in how long the effects last. [...] A very long transitory effect can come arbitrarily close to a permanent effect.“ (76)

Ein anderer Weg, diese konzeptuellen Schwierigkeiten zu lösen, besteht darin, daß man das Solow-Modell und seine Produktionsfunktion mit abnehmenden Grenzerträgen zugunsten eines „AK“-Modells mit konstanten Grenzerträgen aufgibt. Dieser Weg wird tatsächlich in der einschlägigen Ungleichheits-Wachstumsliteratur häufig beschritten, wobei im einfachsten Fall die Produktionsfunktion durch $Y=AK$ ersetzt wird (77).

Anmerkungen

- (1) Okun (1975) 1f.
- (2) H. Aron hat in diesem Zusammenhang bemerkt, das Verfolgen von Veränderungen in der Einkommensverteilung wäre so, als würde man dem Gras beim Wachsen zusehen; zit. nach Gottschalk und Smeeding (1997) 633.
- (3) Vgl. dazu etwa Mueller (1989) Part V.
- (4) Vgl. Kirman (1992).
- (5) An dieser neuen Sichtbarkeit von Verteilungsveränderungen und der nunmehr auch besser möglichen internationalen Vergleichbarkeit war nicht zuletzt die Sammlung und Erschließung neuer (mikroökonomischer) Datenquellen beteiligt (u.a. Luxembourg Income Study, Michigan Panel of Income Dynamics, International Social Survey Program).
- (6) Führt mehr Gleichheit zu höherem Wachstum so wird sich dadurch auch der Wert jeder „vernünftigen“ SWF erhöhen. Dennoch kann es natürlich aus normativer Sicht erwünscht sein, ein so hohes Ausmaß an Einkommensgleichheit anzustreben, daß sich dabei die Wachstumsrate wieder verringert. Diese wohlfahrtstheoretischen Möglichkeiten bleiben aber in der aktuellen Literatur zu Ungleichheit und Wachstum fast durchwegs ausgeklammert, das Hauptaugenmerk liegt auf den potentiell effizienzsteigernden Zusammenhängen.
- (7) Vgl. etwa die Zusammenfassung in Levy, Murnane (1992).
- (8) Gottschalk, Smeeding (1997) 645.
- (9) Gottschalk (1997) und Abbildung 1. Die Verteilungsveränderung für Wochenlöhne ist stärker ausgefallen als diejenige der Stundenlöhne, worin sich die zusätzliche ungleiche Entwicklung der Arbeitszeit widerspiegelt. Dasselbe gilt dabei auch für die Entwicklung der Jahresverdienste.
- (10) Vgl. Shapiro, Wilcox (1996); Boskin u.a. (1998).
- (11) College Prämie = (Durchschnittliche Entlohnung von College-Absolventen)/(Durchschnittliche Entlohnung von High-School-Absolventen).
- (12) Gottschalk, Smeeding (1997) 645; vgl. auch Topel (1997) 58.
- (13) Gottschalk (1997) 32f. „Theories that focus exclusively on traditionally disadvantaged groups will miss an important part of the picture, since the rise in inequality occurred even among workers of the same race and gender, with similar levels of education.“
- (14) Vgl. Danziger, Gottschalk (1995); Journal of Economic Perspectives (Sommer 1995).
- (15) Vgl. Gottschalk, Smeeding (1997) 647; Fortin, Lemieux (1997).
- (16) Dieser Punkt ist besonders umstritten, zumal er in der öffentlichen Diskussion um die „Globalisierung“ eine zentrale Rolle einnimmt; vgl. dazu: Wood (1994); Krugman (1995); Freeman (1995). Allgemein geht man jedoch davon aus, daß für die USA die Internationalisierung des Außenhandels weniger als 20% der gesamten Nachfrageveränderungen erklärt.
- (17) Dabei sollte allerdings auch betont werden, daß einzig der letztgenannte Punkt sowohl steigende Löhne qualifizierter Arbeitnehmer als auch einen Anstieg im Einsatz hochqualifizierter Arbeitnehmer in der Produktion (steigende Skill-Intensität) erklären kann. Die anderen nachfrageseitigen Erklärungsansätze sowie die Veränderungen der institutionellen Struktur würden – laut Theorie – einen Rückgang der Skillintensität aufgrund von Substitutionsprozessen vorhersagen.
- (18) Vgl. Johnson (1997) 45.
- (19) Topel (1997) 59.
- (20) Tabelle 1 zeigt eine Aufstellung des Ausmaßes der Lohnungleichheit für „full-year, full-time“ Arbeitnehmer, wobei Ungleichheit als das Verhältnis des Jahresverdienstes der Arbeitnehmer am neunten Dezil zum Jahresverdienst der Arbeitnehmer am ersten Dezil gemessen wird (d.h. D9/D1).
- (21) Vgl. dazu Table 2 in Gottschalk, Smeeding (1997).
- (22) Ebendort 40.
- (23) „The changes in the distribution of family income (...) are a product of a complicated set of forces: changes in labor markets that affect earnings of individual family

members; changes in returns to capital; demographic changes, such as the aging of the population and growth of single parent households, which affect both family needs and labor market decisions; changes in social norm, such as the women's movement and the purported decline in the work ethic among men, which may have affected demographic and labor market preferences; and policy changes in tax and transfer programs which not only affected family income directly but also may have affected work and investment decisions." (Gottschalk, Smeeding (1997) 668).

- (24) Für Österreich wurde das etwa von Guger (1996) analysiert.
- (25) Gottschalk, Smeeding (1997) 668.
- (26) Card, Freeman (1993).
- (27) Gottschalk, Smeeding (1997) 671.
- (28) Vgl. Perotti (1996); Bénabou (1996).
- (29) Alesina, Rodrik (1994) = Spalten 1 bis 3 von Tabelle 2.
- (30) Knell (1998) = Spalten 4 und 5 von Tabelle 2.
- (31) Die Regressionen beinhalten zusätzlich den BIP-Anfangswert (GDP60) sowie eine „proxy“ für den Humankapitalbestand in 1960, gemessen durch die primäre Schulbesuchsrate (PRIM 60). Das entspricht den Variablen, die in „herkömmlichen“ Wachstumsgleichungen üblicherweise die höchste Erklärungskraft besitzen (vgl. Barro und Sala-i-Martin (1995)) und die hinzugefügt wurden, um einer möglichen Mißspezifikation vorzubeugen.
- (32) Ähnliche Resultate ergeben sich auch bei Perotti (1996), der Zusammenhang ist aber nicht ganz unumstritten; vgl. Figini (1998).
- (33) Die Darstellung folgt Hall, Jones (1998) bzw. Jones (1998).
- (34) Das folgt aus der impliziten Annahme einer geschlossenen Volkswirtschaft, in welcher $S=I$ gilt.
- (35) Zusätzlich könnte man noch eine niedrige Abschreibungsrate d nennen, aber diese wird meist als international identisch angenommen, ebenso wie die Rate des technischen Fortschritts g .
- (36) Im Appendix A wird ausgeführt, warum uns das Solow-Modell als ordnendes Analysemodell in diesem Kontext geeignet erscheint, obwohl die Wachstumsrate im steady state bekanntermaßen nur vom technologischen Wachstum abhängt und obwohl nur eine Aggregatswirtschaft ohne heterogene Agenten behandelt wird.
- (37) Es sei nochmals betont, daß solche Effizienzverluste aufgrund von Gerechtigkeitsüberlegungen durchaus wünschenswert bzw. tragbar sein können. An dieser Stelle geht es aber einzig um die Effizienzaspekte solcher Maßnahmen. Allerdings gibt es, wie wir im Ansatz imperfekter Kapitalmärkte sehen werden, durchaus auch Argumente, die für mögliche effizienzsteigende Wirkungen von Umverteilungsmaßnahmen sprechen.
- (38) Bertola (1993) stellt ein Modell vor, in welchem der Medianwähler über die relative Zusammensetzung von Einkommens- und Kapitalbesteuerung entscheiden kann. Je weniger Kapital dieser besitzt, um so höher wird der gewählte Kapitalsteuersatz ausfallen, d.h. die funktionale Verteilung fällt hier ins Gewicht. Die Logik des Arguments ist allerdings dieselbe wie im Falle, daß nur die Höhe eines Steuersatzes – etwa der Einkommenssteuer – zur Wahl steht.
- (39) In dieser Überblicksstudie soll primär die Idee und Intuition verschiedener Ansätze dargestellt werden. In diesem Fall wollen wir aber den Modellaufbau in groben Zügen skizzieren, um einen Eindruck von der Konstruktionsweise solcher Modelle mit heterogenen Individuen zu geben.
- (40) Die rechtsschiefe Lognormalverteilung wird oft verwendet, um empirisch beobachtete Einkommensverteilungen abzubilden. Ein „mean-preserving spread“ einer Lognormalverteilung führt zu einem Rückgang des Medians.
- (41) Perotti (1996) 166.
- (42) Ebendort 171, Tabelle 8(6). Perotti mißt dabei die Einkommensverteilung durch die Größe der Mittelklasse (drittes plus viertes Quintil). Vergrößert sich der Anteil der Mittelklasse um 1%, so wird das ceteris paribus den Grenzsteuersatz um 2% senken.

- (43) In diesem Sinne senken solche Vorfälle s_s , u und können letztlich auch zu „Sonderabschreibungen“ (erhöhtem d) durch Ressourcenvernichtung im Zuge der gewaltsamen Umverteilung führen.
- (44) Vgl. Dasgupta (1997); Hall, Jones (1998).
- (45) Dieser Punkt wurde ebenfalls in den letzten Jahren hervorgehoben. Verschiedene Studien – darunter Veröffentlichungen einer Weltbankforschungsgruppe – weisen darauf hin, daß Korruption eines der größten Probleme vieler Entwicklungsländer darstellen könnte; vgl. Mauro (1995).
- (46) Vgl. Jones (1998) 134f. In der Sprache des Solow-Modells heißt das, daß man so die länderweisen Unterschiede in $A(t)$ erklären kann.
- (47) Indikatoren für „Vertrauen“ und „zivile Normen“ wurden dabei aus dem *World Value Survey* konstruiert.
- (48) Keefer, Knack (1995); Barro (1996).
- (49) Vgl. Alesina, Rodrick (1994) und Tabelle 2 oben.
- (50) Vgl. Ray (1998) Kapitel 14.
- (51) Nicht nur Humankapital bleibt so unausgebildet, auch mögliche unternehmerische Talente bleiben bei Kreditrationierung unausgenutzt. Zusätzlich (und für Entwicklungsländer besonders wichtig) ist die effiziente landwirtschaftliche Produktion häufig auf vorfinanzierende und konsumglättende Kreditaufnahmen angewiesen; vgl. Ray (1998) Kap. 14.
- (52) Vereinfachte Darstellungen finden sich bei Bénabou (1996), Section 3, und Ray (1998) Abschnitt 7.2.8.
- (53) Vgl. Ray (1998) 238.
- (54) Ebendort 234.
- (55) „The history-dependent multiplicity of development paths suggests that the market system may lack a self-correcting device for large initial inequalities, especially if the credit market is constrained by the need for adequate collateral. One-time redistributive policies (such as land reform) may well spur an economy onto a different (and faster paced) growth path.“ (Ray (1998) 236)
- (56) Vgl. etwa Barro, Sala-i-Martin (1995).
- (57) Vgl. Perotti (1996).
- (58) Vgl. Figini (1998).
- (59) Modelle von Becker, Barro (1988) und Becker, Murphy, Tamuro (1991) untersuchen in größerem Detail die gleichzeitige Entscheidung über Fertilität und Ausbildung.
- (60) Allerdings zeigt das Problem der „single welfare mothers“ in den USA, daß selbst in Industriestaaten solche Überlegungen nicht ohne Relevanz sind.
- (61) Die in neoklassischen Modellen üblicherweise verwendeten homothetischen Nutzenfunktionen haben hingegen die Eigenschaft, daß die Einkommenshöhe nur den Umfang des Konsumbündels, nicht aber dessen Zusammensetzung beeinflusst. Alternative Nutzenfunktionen wurden nur sehr vereinzelt verwendet, etwa von Falkinger (1994) und Zweimüller (1996).
- (62) Vgl. Zweimüller (1996). Solche Überlegungen liegen auch der „big push“ These der Entwicklungsökonomie zugrunde, die jüngst von Murphy/Shleifer/Vishny (1989) formalisiert wurden.
- (63) Vgl. etwa Schor (1998).
- (64) In sozialpsychologischen Studien findet sich zahlreiche Evidenz für ein solches Verhalten.
- (65) Cohen (1998) 73.
- (66) Perotti (1996) 170.
- (67) In Knell (1998b) wird gezeigt, wie die Annahme sozialer Vergleiche bzw. relativer Nutzenfunktionen zu so einem Ergebnis führen kann. Darin finden sich auch Argumente dafür, daß die Wichtigkeit sozialer Vergleiche in entwickelten Staaten weiter zunehmen könnte, wodurch die Spar- und Ausbildungstätigkeit weiter abnehmen und sich der negative Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum zusätzlich verschärfen wird (vgl. die Diskussion in Abschnitt 3.4).
- (68) Zwischen 1975 und 1995 hat sich die Anzahl der amerikanischen Gefängnisinsassen

verdreifacht. Während in Europa auf 100.000 Einwohner, 89 (Italien), 86 (UK), 84 (F), 80 (D) bzw. 51 (NL) Gefangene kommen sind es in den USA 546! 1995 standen 5,4 Millionen Amerikaner unter justitieller Aufsicht, das sind 5,4% aller Männer über 18 Jahren. Die Wahrscheinlichkeit für einen Schwarzen, mindestens ein Jahr in seinem Leben im Gefängnis zu verbringen, liegt bei 1:3 (für Hispanics bei 1:6, für Weiße bei 1:23). Man geht dementsprechend davon aus, daß dank der Gefängnisse die amerikanische Arbeitslosenrate in den 90ern um ca. zwei Prozentpunkte gesenkt wurde (alle Informationen aus Wacquant (1998)).

(69) Vgl. Ray (1998) Kapitel 8.

(70) Miringoff et al. (1996) 17.

(71) Ebendort 18.

(72) Breit (1974).

(73) Und es gibt wohl auch keine „sinnvolle“ Präferenzfunktion, die einen Punkt rechts von H wählen würde, da man alle Produktionsniveaus auch mit einem geringeren Ausmaß an Ungleichheit erreichen kann.

(74) Jones (1997) 136.

(75) Vgl. Bertola (1998).

(76) Jones (1998) 155f.

(77) Vgl. Barro, Sala-i-Martin (1995) Kapitel 4.

Literatur

Alesina, A.; Rodrik, D., Distributive Politics and Economic Growth, in: *Quarterly Journal of Economics* 109 (1994) 465-490.

Alesina, A.; Öizer, S.; Roubini, N.; Swagel, P., Political Instability and Economic Growth, in: *Journal of Economic Growth* 1 (1996) 189-211.

Banerjee, A.; Newman, A., Risk-bearing and the Theory of Income Distribution, in: *Review of Economic Studies* 58 (1991) 211-236.

Barro, R., Democracy and Growth, in: *Journal of Economic Growth* 1 (1996) 1-28.

Barro, R.; Sala-i-Martin, X., *Economic Growth* (New York 1995).

Bénabou, R., Inequality and Growth, in: *NBER Macroeconomic Annual* (1996) 11-74.

Benhabib, J.; Rustichini, A., Social conflict and growth, in: *Journal of Economic Growth* 1 (1996) 129-146.

Bertola, G., Factor Shares, Saving Propensities, and Endogenous Growth, in: *American Economic Review* 83 (1993) 1184-1198.

Bertola, G., Macroeconomics of Distribution and Growth, erscheint in: Atkinson, A. B.; Bourguignon, F. (Hrsg.), *Handbook of Income Distribution* (Amsterdam 1998).

Boskin, M.; Dulberger, E.; Gordon, R.; Griliches, Z.; Jorgenson, D., Consumer Prices, the Consumer Price Index, and the Cost of Living, in: *Journal of Economic Perspectives* 12 (1998).

Breit, W., Income Redistribution and Efficiency Norms, in: Hochman, H.; Peterson, G. (Hrsg.), *Redistribution Through Public Choice* (New York 1974).

Card, D.; Freeman, R. (Hrsg.), *Small Differences That Matter* (Chicago 1993).

Cohen, D., *The Wealth of the World and the Poverty of Nations* (Cambridge, Mass. 1998).

Danziger, S.; Gottschalk, P., *America Unequal* (Cambridge, Mass. 1995).

Dasgupta, P., *Economic Development and the Idea of Social Capital* (Mimeo, 1997).

Deininger, K.; Squire, D., Inequality and Growth: Results from a New Data-base, in: *World Bank Reports* (1996).

Falkinger, J., An Engelian Model of Growth and Innovation with Hierarchic Consumer Demand and Unequal Incomes, in: *Ricerche Economiche* 48 (1994) 123-139.

Figini, P., *Inequality and Growth Revisited* (=unpubliziertes Manuskript, Trinity College Dublin 1998).

Fortin, N.; Lemieux, T., Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage?, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (1997) 75-96.

- Freeman, R., Are Your Wages Set in Beijing?, in: *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995) 15-32.
- Galar, O.; Zeira, J., Income Distribution and Macroeconomics, in: *Review of Economic Studies* 60 (1993) 35-52.
- Gottschalk, P., Inequality, Income Growth, and Mobility: The Basic Facts, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (1997) 21-40.
- Gottschalk, P.; Smeeding, T., Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, in: *Journal of Economic Literature* 35 (1997) 633-687.
- Guger, A., Umverteilung durch den Staat in Österreich, in: *WIFO-Monatsberichte* 10 (1996) 635-652.
- Gusenleitner, M., Trends in der Entwicklung der Einkommensungleichheit. Eine Analyse der Einkommensverteilung österreichischer Arbeitnehmer in den Jahren 1972 bis 1991 (= Diplomarbeit an der Universität Linz, Linz 1995).
- Hall, R.; Jones, C., Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? (=NBER Working Paper No. 6564, Washington, D.C. 1998).
- Johnson, G., Changes in Earning Inequality. The Role of Demand Shifts, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (1997) 41-54.
- Jones, C., Convergence Revisited, in: *Journal of Economic Growth* 2 (1997) 131-153.
- Jones, C., *Introduction to Economic Growth* (New York 1998).
- Keefer, P.; Knack, S., Polarization, Property Rights and the Links Between Inequality and Growth (=World Bank, Mimeo, Washington, D.C. 1995).
- Kirman, A., Whom or What Does the Representative Individual Represent?, in: *Journal of Economic Perspectives* 6 (1992) 117-136.
- Knack, S.; Keefer, P., Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: *Quarterly Journal of Economics* (1997) 1251-1288.
- Knell, M., Social Comparisons, Inequality, and Growth (=unpubliziertes Manuskript, Universität Zürich, Zürich 1998).
- Krugman, P., Technology, Trade, and Factor Prices (=NBER Working Paper No. 5355, Washington, D.C. 1995).
- Levy, F.; Mumane, R., U.S. Earnings Levels and Earnings Inequality: A Review of Recent Trends and Proposed Explanations, in: *Journal of Economic Literature* 30 (1992) 1333-1381.
- Lucas, R., On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22 (1988) 3-42.
- Miringoff, M.-L.; Miringoff, M.; Opdycke, S., The Growing Gap Between Standard Economic Indicators and the Nation's Social Health, in: *Challenge* (Juli-August 1996) 17-22.
- Murphy, K.; Shleifer, A.; Vishny, R., Income Distribution, Market Size and Industrialization, in: *Quarterly Journal of Economics* 104 (1989) 537-564.
- Okun, A., *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff* (The Brookings Institution, Washington, D.C. 1975).
- Perotti, R., Political Equilibrium, Income Distribution and Growth, in: *Review of Economic Studies* 60 (1993) 755-776.
- Perotti, R., Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say, in: *Journal of Economic Growth* 1 (1996) 149-187.
- Persson, T.; Tabellini, G., Is Inequality Harmful for Growth?, in: *American Economic Review* 84 (1994) 600-621.
- Psacharopoulos, G., Returns to Investment in Education: A Global Update, in: *World Development* 22 (1994) 1325-1343.
- Ray, D., *Development Economics* (Princeton 1998).
- Schor, J., *The Overspent American* (New York 1998).
- Shapiro, M.; Wilcox, D., Mismeasurement in the Consumer Price Index: An Evaluation (=NBER Working Paper No. 5590, Washington, D.C. 1996).
- Topel, R., Factor Proportions and Relative Wages: The Supply-Side Determinants of Wage Inequality, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (1997) 55-74.
- Tornell, A., Economic Growth and Decline with Endogenous Property Rights (=NBER Working Paper No. 4354, Washington, D.C. 1993).

- Tornell, A.; Velasco, A., The Tragedy of the Commons and Economic Growth: Why Does Capital Flow from Poor to Rich Countries?, in: Journal of Political Economy 100 (1992) 1208-1231.
- Wacquant, L., In den USA wird Armut bekämpft, indem man sie kriminalisiert, in: Le Monde Diplomatique (Juli 1998).
- Wood, A., North-South Trade, Employment, and Inequality (Oxford 1994).
- Zweimüller, J., Schumpeterian Entrepreneurs meet Engel's Law: The Impact of Inequality on Innovation-Driven Growth (=unpubliziertes Manuskript, Universität Zürich, Zürich 1996).

Exportieren österreichische Unternehmen Arbeitsplätze nach Osteuropa?

Wilfried Altzinger, Elisabeth Beer, Christian Bellak

"Products and processes that would not have otherwise been used or produced within the host economy can arrive with inward investment, whilst outward investment can enable domestic firms to open up markets that would not otherwise have been available and maximise the rents accruing to their firm-specific assets. In this sense the foreign investment process *need not be a zero sum game*, with winners in host countries matched by losers in the investing countries." (Agarwal (1997) 70)

1. Problemstellung und frühere empirische Ergebnisse

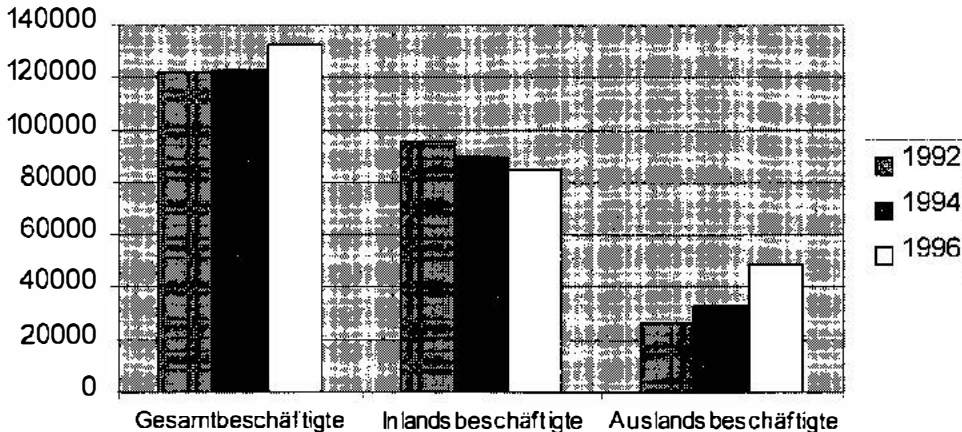
Ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung der 30 größten Industrieunternehmen von 1992 bis 1996 (Abbildung 1) zeigt den folgenden Trend: Beschäftigungsrückgänge im Inland sind mit einem Beschäftigungsaufbau im Ausland einhergegangen. So hat sich der Anteil der Beschäftigung im Ausland an jener im Inland während nur vier Jahren verdoppelt (1992: 27%, 1994: 36%, 1996: 57%)!

Vergleicht man die Entwicklung der 30 größten Industrieunternehmen mit jener der Industrie insgesamt, zeigt sich folgendes: Nahm die Gesamtbeschäftigung der 30 größten Unternehmen (ohne ÖIAG) 1992-96 um 8,5% ab, so sank jene der Industrie 1992-95 um nur 3,7%. Die Auslandsbeschäftigten der 30 größten Unternehmen aber legten im selben Zeitraum um 83% zu, während jene der Industrie insgesamt um 36% zunahmen.

Die andauernde Beschäftigungskrise in der Europäischen Union und die Ostöffnung haben zu einem Wiederaufleben der Job-Export-Diskussion der sechziger Jahre geführt. Kurzgefaßt wird heimischen Unternehmen vorgeworfen, ihre Investitionen (und damit Umsatz, Beschäftigung etc.) im Ausland zu erhöhen, während diese im Inland reduziert werden, indem Produktion verlagert wird. Die Unternehmen selbst rechtfertigen die steigenden Auslandsinvestitionen mit dem internationalen Konkurrenzdruck und den Marktchancen im Ausland.

Abbildung 1:

**Beschäftigtenstruktur 30 größte Industrieunternehmen
(ohne ÖIAG)**



Quelle: SMOPEC Datenbank

Anmerkung: Das Sample umfaßt die im Jahr 1992 30 größten Industrieunternehmen nach Beschäftigung; die ÖIAG hat seitdem im Zuge der Privatisierung Beteiligungen abgestossen und würde das Sample ungerechtfertigterweise verzerren, weshalb sie exkludiert wurde. Eine weitere Einschränkung betrifft den Einbezug von Produktivitätsunterschieden zwischen Österreich und den ausländischen Gastländern, insbesondere Mittel- und Osteuropa, die bei der Interpretation der Anzahl der Arbeitsplätze miteinbezogen werden muß.

Als Produktionsverlagerung im klassischen Sinn gilt die Schließung einer Produktionsstätte im Inland bei gleichzeitigem Aufbau der Produktion im Ausland. Dies führt einerseits zur Substitution von Inlandsproduktion durch Importe und andererseits zur Substitution von (soweit vorhanden) Exporten (bzw. Produktion für den Inlandsmarkt) des neuen Auslandsstandortes. Wie noch zu zeigen sein wird, ist allerdings weder auf theoretischer noch auf empirischer Ebene dieser simple Zusammenhang gegeben. Insbesondere die Möglichkeit eines komplementären Zusammenhangs zwischen Auslandsinvestition und Beschäftigung (Exporten), wobei die Entwicklung des Inter- und Intra-Firmenhandels unterschiedlich beurteilt werden muß (s.u.), ist hier zu erwähnen.

Empirische Ergebnisse früherer Studien (im folgenden eine Auswahl rezenter Studien) zeigen überwiegend, daß Investitionen im Ausland nur selten "echte" Verlagerungen darstellen:

- Österreich: Pfaftermayr (1996) schließt für den Zeitraum 1980-94 auf ein signifikant komplementäres Verhältnis von österreichischen Direktinvestitionen im Ausland und österreichischen Exporten, und damit indirekt auf positive Beschäftigungswirkungen. Pichl (1990) gelangt zu ähn-

lichen Ergebnissen und schätzt für Ende der achtziger Jahre geringfügig positive Wirkungen auf Export und Beschäftigung, während sie negative Zahlungsbilanzeffekte prognostiziert. Rezente empirische Evidenz anhand von Fallstudien bieten Schwarz und Tinkl (1998).

- EU: Eine Studie von Jungnickel und Burger (1) kommt zu dem Schluß, daß "while it is true that cost-motivated relocations lead to less employment for the production in question, there is evidence that these relocations do not necessarily lead to job losses on the whole – not even in the investing firm – when they are integrated into a system of low-cost production and international selling." Der Beschäftigungsverlust bei gering qualifizierten Elementen der Wertschöpfungskette würde durch den Beschäftigungsgewinn bei hochqualifizierten Elementen aufgewogen.
- Schweiz: Verschiedene Studien zur Schweiz (2) fragen etwa, ob "schweizerische Wachstumsdynamik nur noch im Ausland" stattfindet und kommen bezüglich der Maschinenbauindustrie zu dem Ergebnis, daß "gerade diejenigen Schweizer Unternehmen ihre Belegschaft viel stärker reduziert (haben), die über *keine* Direktinvestitionen im Ausland verfügen."
- Deutschland: Henneberger et al. (1996) und Henneberger und Graf (1997) äußern sich sehr kritisch zur Möglichkeit, auf aggregiertem Niveau Beschäftigungseffekte abzuleiten. Derks und Halbach (1996) argumentieren, daß viele Faktoren, u.a. die Motivstruktur und *Spillover*-Effekte dafür sprechen, "daß die deutschen Auslandsinvestitionen durchaus nicht den hohen negativen Arbeitsplatzeffekt im Inland haben, den man aus der Investitionssumme allein meint ablesen zu können." Sie zitieren dann Studien der großen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute, die alle durchwegs positive Rückwirkungen der Auslandsinvestitionen auf Deutschland feststellen. In einer Analyse von empirischen Studien über die Entwicklung der Abwanderung der deutschen Industrie und dem Abbau von Arbeitsplätzen in den neunziger Jahren kommt Tüselmann (1998) zum Schluß, daß selbst bei kostenorientierten Direktinvestitionen der Nettoeffekt auf die Beschäftigung "eher gering ausgefallen (ist) (im ungünstigsten Fall)." Sein Fazit ist, daß "das gängige Standardargument, der kräftige Anstieg der deutschen Auslandsinvestitionen in den neunziger Jahren deute auf eine Standortflucht der deutschen Industrie aufgrund einer Verschlechterung der Standortbedingungen auf der Kostenseite hin und wäre schädlich für die Beschäftigung in Deutschland, nicht haltbar" ist.
- Finnland: Ali-Yrkkö und Ylä-Anttila (1997) untersuchten die dreißig größten Industrieunternehmen Finnlands und stellen einen komplementären Zusammenhang zwischen heimischen Investitionen und Direktinvestitionen bis Ende der achtziger Jahre fest (und damit einhergehend einen positiven Beschäftigungseffekt), "however, in the 1990s foreign production has started – at least partly – to replace domestic production."
- Schweden: Blomström und Kokko (1994) analysieren den Zusammenhang zwischen Direktinvestitionen im Ausland mit Exporten, Inlands-

investitionen und Beschäftigung. Obwohl sie teilweise Exportsubstitution feststellen, ist der Nettoeffekt insgesamt positiv. Ein interessanter Nebenaspekt ist dabei auch die Frage der Wirkungen der Direktinvestitionen auf die Exportstruktur. Insbesondere hat der Intrafirmen-handel mit Vorleistungen zugenommen, wobei sich die Schwedischen Mutterunternehmen vor allem auf F&E spezialisieren und damit die Produktion in Schweden selbst weniger wertschöpfungsintensiv werden könnte.

- USA: Für die USA gibt es unzählige Studien, "and the majority of these studies have come out in favor of a positive effect as far as the economy as a whole is concerned." (3) Lipsey (1994) beispielsweise stellt einen sogenannten *Headquarter*-Effekt fest, da "within U.S. multinationals, those with higher shares of their production overseas have higher employment at home relative to home production." Brainard und Riker (1997) zeigen für den Zeitraum 1983-92, daß "foreign affiliate employment substitutes modestly at the margins for U.S. parent employment." Sie betonen, daß Substitutionseffekte zwischen den Belegschaften in Niedriglohnländern jedoch viel bedeutsamer sind.
- USA und Schweden im Vergleich: Eine neuere Studie (4) untersucht die Auswirkungen der ausländischen Direktinvestitionen auf die Beschäftigung im Mutterunternehmen für die USA und Schweden und kommt dabei zu folgender interessanter Unterscheidung: Amerikanische Multinationale Unternehmen investieren bevorzugt in arbeitsintensiven Produktionszweigen in Entwicklungsländern. Die Ansiedlung dieser Tochterunternehmen erfolgte in erster Linie aus kostenorientierten Motiven. Diese Tochterunternehmen weisen auch hohe Exportquoten in die USA auf. Der Beschäftigungseffekt dieser Direktinvestitionen in den heimischen Mutterunternehmen ist eindeutig negativ. Schwedische Direktinvestitionen hingegen sind vor allem in entwickelten Industriestaaten mit hohem Lohnniveau vorgenommen worden (USA und Europa), und nur zu einem geringen Teil in Entwicklungsländern. Der heimische Beschäftigungseffekt ist jedoch für beide Ländergruppen positiv. Die positiven Beschäftigungseffekte bei Direktinvestitionen in Industriestaaten konzentrieren sich jedoch auf weniger qualifizierte Arbeitskräfte und bei jenen in Entwicklungsländern auf qualifizierte Arbeitskräfte. Die wesentliche Erklärung für diese unterschiedlichen Beschäftigungseffekte amerikanischer und schwedischer Unternehmen wird damit begründet, daß erstere stärker kostenorientierte Direktinvestitionen mit hohen Exportquoten sind, während letztere stärker für lokale Märkte produzieren.

In Österreich setzte die Debatte um die Beschäftigungswirkungen des verstärkten Engagements österreichischer Unternehmen im Ausland mit dem Beginn der Ostöffnung ein. Die Debatte ist stark ideologisch geprägt, und empirische Grundlagen fehlen weitgehend, so daß viel Raum für Spekulationen bleibt. In diesem Artikel präsentieren wir neue empirische Ergebnisse und widmen uns vor allem den folgenden Fragestellungen:

- Fragen auf theoretischer Ebene:

- Welche Ursache hat die Verlagerung von Produktion / Dienstleistungen?

Hier ist auf makroökonomischer Ebene insbesondere die traditionelle und moderne Außenhandelstheorie (5) zu nennen, sowie auf mikroökonomischer Ebene die Theorie der internationalen Produktion (6) und der Neo-Schumpetersche Ansatz (7) (vgl. Abschnitte 2.1 und 2.2.2).

- Wie wirken sich die mit der Auslandsinvestition verknüpften Kapital- und Güterströme auf den Leistungsbilanzsaldo aus? (vgl. 2.1 und 2.2) Die makroökonomischen Ansätze der Außenhandelstheorie sowie der Theorie der internationalen Investitionen stellen Hypothesen über Zu- und Abflüsse von Kapital im Ursprungsland auf, deren Ausmaß und damit letztlich Nettosition nur empirisch festgestellt werden können.
- Welche theoretische Erklärung besteht für den Zusammenhang zwischen Inlandsbeschäftigung und Produktionsverlagerung (vgl. 2.3)? Dazu geben die makroökonomische Grenzproduktivitätstheorie sowie die mikroökonomische Spieltheorie Auskunft.
 - Fragen auf empirischer Ebene:
- Welche volkswirtschaftliche Bedeutung haben Produktionsverlagerungen?
- Läßt sich der vermutete positive Zusammenhang zwischen Beschäftigungsabbau im Inland und –aufbau im Ausland empirisch zeigen?
- Geht von Produktionsverlagerungen ein negativer Effekt auf die Leistungsbilanz bzw. die Wohlfahrt aus?

Für Österreich haben diese Fragen u.a. durch die Wettbewerbsverschärfung im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und der Ostöffnung neue Brisanz erhalten, da die Beschäftigungssituation das zentrale wirtschaftspolitische Problem darstellt. Diese Überlegungen waren der Ausgangspunkt für ein Forschungsprojekt (8), welches die Analyse der Zahlungsbilanzwirkungen und die Beschäftigungseffekte österreichischer Investoren in Osteuropa zum Ziel hatte. Ziel dieses Beitrags ist eine Diskussion der Ergebnisse von Fallstudien über zwölf österreichische Ostinvestoren bezüglich der Wirkung ihrer Direktinvestitionen auf das Gesamtunternehmen (9).

Im Ergebnis zeigt sich, daß erstens "echte" Verlagerungen österreichischer Unternehmen kaum zu beobachten sind; zweitens daher die Auswirkungen der Ostinvestitionen auf Zahlungsbilanz und Beschäftigung gering und oft positiv sind; sowie drittens die Typenvielfalt der Ostinvestitionen und damit die verbundenen Effekte groß, Verallgemeinerungen also schwierig sind. Der Artikel umfaßt einen theoretischen Überblick (Abschnitt 2), die Diskussion der Evidenz der Fallstudien (Abschnitt 3) und schließt mit einer kurzen Diskussion (Abschnitt 4).

2. Theoretischer Hintergrund

Um die Auswirkungen von inländischen Direktinvestitionen im Ausland auf die heimische Zahlungsbilanz und Beschäftigung zu untersuchen, müssen zunächst zwei Fragen beantwortet werden. Erstens gilt es abzuschätzen, welche Effekte Direktinvestitionen auf die heimischen Exporte

und Importe haben (2.1 Leistungsbilanzeffekte). Zweitens muß untersucht werden, welche Effekte Direktinvestitionen auf die heimische Investitionstätigkeit haben (2.2 Kapitalbilanzeffekte). Erst die Analyse dieser beiden Zahlungsbilanzeffekte läßt vorsichtige Schlüsse über die direkten und indirekten Auswirkungen der Direktinvestitionen auf die heimischen Arbeitsmärkte zu (2.3 Beschäftigungseffekte).

2.1 Leistungsbilanzeffekte

Theoretische und empirische Untersuchungen über die Auswirkungen von Direktinvestitionen auf heimische Exporte und Importe haben in den vergangenen zehn Jahren einen Boom verzeichnet. Im Mittelpunkt dieser Untersuchungen steht stets die Frage, ob zwischen Direktinvestitionen und Exporten eine komplementäre oder substitutive Beziehung besteht. Auf der Importseite stellt sich die Frage, ob Direktinvestitionen im Ausland zu verstärkten heimischen Importen führen oder nicht. Über diese Auswirkungen der Direktinvestitionen auf die heimische Leistungsbilanz können sodann auch entsprechende Beschäftigungseffekte abgeleitet werden.

Die Ergebnisse vorliegender theoretischer wie empirischer Studien sind alles andere als eindeutig. Während bisher die meisten Studien ein komplementäres Verhältnis zwischen Direktinvestitionen und Exporten feststellten (10), wurde dieser Befund in einigen jüngeren Studien wieder stärker in Frage gestellt (11). Zumeist können die unterschiedlichen Ergebnisse durch Struktur, Umfang und Entwicklungsphase der Direktinvestitionen sowie der Länderstruktur von Herkunfts- und Destinationsländern erklärt werden. Eine Generalisierung einzelner Ergebnisse ist jedoch nicht möglich. Ohne hier im weiteren einen umfassenden Überblick über diese kontroversielle Literatur bieten zu können, soll im folgenden eine kurze systematische Darstellung der wesentlichsten Argumentationsstränge erfolgen.

Die Auswirkungen von inländischen Direktinvestitionen im Ausland auf die heimische Leistungsbilanz können im wesentlichen durch vier Effekte charakterisiert werden:

Erstens können Direktinvestitionen bisherige Exporte, welche nunmehr im Ausland produziert werden, substituieren. Möglicherweise werden darüber hinaus auch noch Drittmärkte, welche zuvor durch die heimische Mutter beliefert wurden, über die ausländischen Töchter versorgt. Beide Fälle setzen jedoch voraus, daß die jeweiligen Zielländer der Direktinvestitionen zuvor durch die Mutter über Exporte beliefert wurden. Dies ist natürlich nicht immer der Fall.

Zweitens können durch die Direktinvestitionen nunmehr der heimische Mutterkonzern sowie auch andere inländische Unternehmen und Konsumenten durch die Leistungserstellung der ausländischen Tochter versorgt werden. In beiden Fällen wird somit heimische Produktion unmittelbar substituiert. Ob und in welchem Umfang dies der Fall ist, hängt wiederum stark von der konkreten Integration von Mutter- und Tochterunternehmen ab.

Drittens können sich durch Direktinvestitionen neue Märkte eröffnen, welche zuvor nicht durch die Mutter, sondern durch konkurrierende Unternehmen beliefert wurden. Dieser Effekt wird umso stärker sein, je geschlossener der Markt des Destinationslandes vor der Direktinvestition gewesen ist. Im Falle der Ostöffnung standen die dortigen Absatzmärkte den investierenden Unternehmen zuvor nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. In bezug auf Österreich ist festzustellen, daß die Außenhandelsbeziehungen mit den MOEL bereits vor der Ostöffnung relativ stärker als bei anderen "westlichen" Ländern waren. Die Erschließung neuer Absatzmärkte wird verstärkt dann vorkommen, wenn bereits bestehende Unternehmen im Rahmen von Privatisierungsprozessen übernommen wurden, welche auch einen hohen lokalen Marktanteil ihrer Produkte aufzuweisen hatten. In derartigen Fällen wird somit nicht nur eine ausländische Direktinvestition durchgeführt, sondern gleichzeitig auch ein Markteinstieg und/oder eine Markterweiterung stattfinden. Inwiefern sich für ein investierendes Unternehmen auch neue Absatzmärkte erschließen, hängt stark von der Produktionsstruktur des Unternehmens ab. Ist das Unternehmen ausschließlich auf die Produktion eines Gutes spezialisiert, so ist nur eine Substitution von vormaligen Exporten möglich. Handelt es sich hingegen um ein Unternehmen mit einer vielfältigen Produktpalette, so kann die Substitution eines Gutes durch entsprechend höhere Exporte anderer Güter (über-)kompensiert werden.

Viertens benötigt eine Tochter sowohl für den Auf- und Umbau als auch für den weiteren Produktionsbetrieb vielerlei Vorleistungen und Zwischenprodukte von der heimischen Mutter bzw. auch von anderen Unternehmen. Die für den Auf- und Umbau benötigten Kapitalgüter werden in der Regel aus hochentwickelten Industrienationen importiert und bewirken dort auch entsprechend positive Leistungsbilanzeffekte. Derartige Zahlungsströme sind stark zeitabhängig. Insbesondere in der Gründungs- und Aufbauphase eines Tochterunternehmens ist zur Verbesserung des Produktionsablaufs ein hoher Bedarf an Kapitalgütern gegeben, welcher nach erfolgter Restrukturierung des Tochterunternehmens wieder rückläufig wird. Ebenso ist der Bezug von Vorleistungen für die Produktion stark vom Stadium der Investition abhängig. Je besser entwickelt der lokale Produktionsstandort des Tochterunternehmens ist, umso stärker wird auch der Bezug von Vorleistungen durch lokale Anbieter abgedeckt werden.

Resümierend kann hier festgehalten werden, daß Direktinvestitionen im Ausland *vier unterschiedliche Wirkungen* auf die heimische Leistungsbilanz ausüben können. Indirekt können durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Mutterunternehmens auch weitere Exporte gefördert werden. Welcher *Nettoeffekt* sich für die heimische Leistungsbilanz durch die Direktinvestitionen ergibt, kann letztlich nur empirisch ermittelt werden. Für eine empirische Untersuchung ist es in einer ersten Annäherung sinnvoll, die Effekte der Direktinvestitionen auf die heimische Leistungsbilanz auf indirektem Wege abzuschätzen, nämlich

durch eine Untersuchung der unterschiedlichen *Investitionsmotive*. In der Literatur werden hier vier Motive für Direktinvestitionen unterschieden (12):

- die Sicherung und Erschließung von Ressourcen (*resource seekers*),
- die Erschließung und direkte Belieferung neuer Märkte (*market seekers*),
- die kostengünstigere Produktion (*efficiency seekers*),
- die Erschließung und Sicherung strategischer Positionen (*strategic asset seekers*).

Da letzteres einerseits empirisch nur schwer bestimmbar ist und zudem oft gemeinsam mit einem der drei anderen Investitionsmotive auftritt, wird im weiteren auf eine separate Abhandlung dieses Motivs verzichtet. Einschränkung muß – wie bei allen anderen Motivstudien – erwähnt werden, daß Motive meist nur ex post erfaßt werden (können) und daher nicht zwingend die tatsächliche Motivlage vor der Entscheidung (ex ante) repräsentieren.

Die *Erschließung und Sicherung neuer Rohstoffe* bedeutet in der Regel die Verfügbarkeit kostengünstiger Vormaterialien. Um die Auswirkungen derartiger Direktinvestitionen auf die heimische Leistungsbilanz beurteilen zu können, ist es notwendig zu untersuchen, ob dadurch heimische Vormaterialien substituiert wurden oder ob diese in der heimischen Volkswirtschaft gar nicht vorhanden waren. In beiden Fällen wird durch die Direktinvestitionen eine kostengünstigere Produktionserstellung ermöglicht, mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die betriebliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. In der Regel werden derartige Direktinvestitionen in der Anfangsphase durch den Export von Kapitalgütern begleitet, welche zum Aufbau dieser Direktinvestition benötigt werden. Die Leistungsbilanz wird somit einerseits durch den Import von Vorleistungen negativ beeinflusst, andererseits aber durch den Export von Kapitalgütern und - bei Vorliegen von Kuppelprodukten - auch durch verstärkte Exporte positiv stimuliert. Die Auswirkungen auf die Leistungsbilanz sind daher nicht eindeutig.

Die Unterscheidung in *markt-* und *kostenorientierte* Investitionsmotive ist für die Einschätzung der Leistungsbilanzeffekte von zentraler Bedeutung. Während im ersteren Fall überwiegend komplementäre Effekte auf die heimischen Exporte und keine Auswirkungen auf die Importe zu erwarten sind, so ist im klassischen Fall der kostenorientierten Direktinvestitionen mit einer Exportsubstitution und/oder mit steigenden (Re-)Importen zu rechnen. Daraus abgeleitet kann im ersten Fall eher mit positiven Leistungsbilanzeffekten gerechnet werden, während im Fall der kostenorientierten Direktinvestitionen eher mit negativen Leistungsbilanzeffekten zu rechnen ist.

2.2 Kapitalbilanzeffekte

Makroökonomisch führt ein Kapitalexport in Form von Direktinvestitionen zu einem verringerten inländischen Investitionsvolumen. Der Kapitalbilanzeffekt einer Direktinvestition ist somit negativ, falls die Investi-

tion im Inland finanziert wurde. Einer derartigen Feststellung müssen jedoch zumindest zwei Ergänzungen hinzugefügt werden:

Erstens ist zu berücksichtigen, daß diesem *kurzfristigen* Kapitalabfluß auch ein *langfristiger* Kapitalrückfluß in der Form von Gewinntransfers und Dividendenzahlungen gegenüberstehen kann und somit Kapitalab- und -rückflüsse in ungleichen Perioden anfallen. Während in der Gründungsphase mit größeren Abflüssen gerechnet werden muß, so kann - bei erfolgreicher Entwicklung der Tochterunternehmen - langfristig mit entsprechenden Rückflüssen gerechnet werden. Der Nettoeffekt im Aggregat ist freilich unbestimmt, da laufend Unternehmen neue und reife Direktinvestitionen haben. In der Aufbauphase selbst ist jedoch zu erwarten, daß auch erwirtschaftete Gewinne wieder in den Tochterunternehmen reinvestiert werden (13).

Zweitens sollten den Kapitalbilanzeffekten der inländischen Direktinvestitionen im Ausland auch spiegelbildlich die Auswirkungen der Kapitalzuflüsse in Form von ausländischen Direktinvestitionen im Inland gegenübergestellt werden. Solange Kapitalzu- und -abflüsse in einer ausgeglichenen Relation stehen, stellen derartige Faktorströme in der Regel lediglich eine verbesserte Faktorallokation dar, mit entsprechend positiven Wachstumseffekten für *beide* Volkswirtschaften.

Jedenfalls muß an dieser Stelle festgehalten werden, daß sich ein Großteil der österreichischen Direktinvestitionen in MOE erst in der Anfangsphase des Investitionszyklus befindet und die Erträge der Tochterunternehmen noch gering sind. Wie allerdings erste empirische Auswertungen zeigen, verbessert sich die Ertragslage der Tochterunternehmen in MOE rasch (14). Zumeist erwirtschaften diese Unternehmen bereits nach zwei Jahren positive Erträge. Dadurch können einerseits neue Investitionen in MOE mit selbsterwirtschafteten Erträgen vorgenommen werden, und andererseits ist mittelfristig auch mit einer entsprechenden Zunahme von Kapitalrückflüssen zu rechnen.

In der folgenden Abbildung werden die Leistungs- und Kapitalbilanzeffekte der inländischen Direktinvestitionen im Ausland in einer schematischen Darstellung zusammengefaßt. Dabei ist zu beachten, daß nicht alle diese Ströme für die Zahlungsbilanz des Ursprungslandes relevant sind (s.u.). Zweitens handelt es sich bei der Darstellung der Ströme nur um die tatsächlichen Ströme und nicht um die Effekte der Direktinvestitionen, welche nur aus dem Unterschied der tatsächlichen zu einer hypothetischen Situation ermittelt werden können. Drittens ist diese Darstellung zeitpunktbezogen, d.h. es wird die starke Dynamik der Entwicklung der Verflechtungen mit Osteuropa ausgeklammert.

Wir verwenden dazu für das österreichische Unternehmen den Begriff "Mutter", für die Tochtergesellschaft in Osteuropa den Begriff "Tochter", und für alle übrigen Länder "Rest der Welt". Die Transaktionen können innerhalb des Unternehmens ("Intra-Firmen") bzw. mit unverbundenen Unternehmen ("Dritten") abgewickelt werden. Zuerst werden die Ströme im einzelnen beschrieben, sodann drei mögliche Effekte isoliert.

Der Leistungsbilanzsaldo (und seine Veränderung) ist demnach wie folgt definiert:

LB Saldo = Saldo A +/- Saldo B +/- Saldo (I - G) +/- Saldo [D - (E + F) - C]

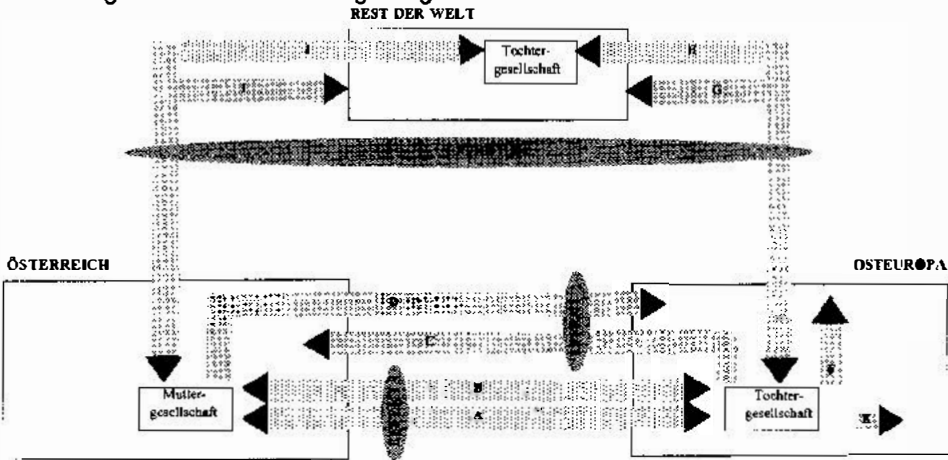
E ... nur zahlungsbilanzwirksam, soweit A ersetzt wird

F ... nur zahlungsbilanzwirksam, soweit D ersetzt wird

Dieser Saldo ist gemäß der obigen Ausführung nur dann als Effekt der Verlagerung zu interpretieren, wenn es sich um eine klassische Verlagerung handelt. Wie die folgenden Fallstudien zeigen werden, ist dies jedoch selten der Fall, weshalb der Effekt der Ostinvestitionen abgeschwächt

Abbildung 2: Effekte von Verlagerungen

Abbildung 2: Effekte von Verlagerungen



punktiert: Intra-Firmen-Handel bzw. -Kapitalstrom

hell: Handel mit Dritten

Erläuterung:

Pfeil A: Intra-Firmen-Kapitalstrom (Beteiligungskapital minus Netto-Gewinntransfer)

Pfeil B: Intra-Firmen-Handel (firmeninterne Exporte von Gütern und Dienstleistungen an die Tochter minus Importe von der Tochter)

Pfeil C: Handel von Gütern und Dienstleistungen der Tochter mit Dritten in Österreich

Pfeil D: Handel von Gütern und Dienstleistungen der Mutter mit Dritten in Osteuropa

Pfeil E: reinvestierte Gewinne in Osteuropa (nicht zahlungsbilanzwirksam)

Pfeil F: Handel von Gütern und Dienstleistungen der Tochter mit Dritten in Osteuropa (nicht zahlungsbilanzwirksam)

Pfeil G: Handel von Gütern und Dienstleistungen der Tochter mit Dritten im Rest der Welt

Pfeil H: Intra-Firmen-Handel von Gütern und Dienstleistungen der Tochter mit anderen Töchtern im Rest der Welt

Pfeil I: Handel von Gütern und Dienstleistungen der Mutter mit Dritten im Rest der Welt

Pfeil J: Intra-Firmen-Handel von Gütern und Dienstleistungen der Mutter mit anderen Töchtern im Rest der Welt

Quelle: eigene Zusammenstellung

werden muß. (In dem Maße, indem beispielsweise Re-Importe *unterbleiben*, die Tochter also nur *zusätzliches* Marktvolumen abdeckt, positiviert sich die Leistungsbilanz etc.).

Zur Beschreibung der Effekte wird im folgenden argumentiert, daß die Verlagerung nicht vorgenommen worden wäre (Referenzszenario). Dies ist deshalb plausibel, da eine Verlagerung – im Gegensatz zu sonstigen Direktinvestitionen – nicht teilweise vorgenommen werden kann.

Effekt 1: Die Direktinvestition der Muttergesellschaft bewirkt einen Kapitalexport (Pfeil A), welcher durch Erträge der Tochtergesellschaft in Osteuropa, welche nach Österreich transferiert werden, teilweise kompensiert wird. Die Höhe des Saldos hängt davon ab, ob Mutter oder Tochter mehr Kapital exportiert, d.h. von der Höhe der Investition und der Profitabilität der Tochter. Gleichzeitig kommt es zu Intra-Firmen-Handel, der vorher nicht bestanden hat. Die Zahlungsbilanzwirkung hängt davon ab, ob Mutter oder Tochter mehr exportieren bzw. wie die Höhe der Exporte durch Verrechnungspreise gesteuert wird. Beispiel: Die Engineeringabteilung und das Konstruktionsbüro wurden von der Mutter nach Osteuropa verlagert. Die Investition war sehr gering (Gebäudemiete, EDV-Anlage), der re-transferierte Gewinn der Tochtergesellschaft ist hoch, so daß per Saldo ein zusätzlicher Nettoimportstrom in der Kapitalbilanz auftritt. Im Falle von marktorientierten Direktinvestitionen sind verstärkte Vorleistungsexporte im Güter- oder Dienstleistungsbereich zu erwarten.

Effekt 2: Die lokale Ostproduktion der Tochter substituiert erstens frühere Exporte der Mutter an Dritte in Osteuropa (Pfeil D), was die Leistungsbilanz passiviert, und zusätzlich verstärkt sich dieser Effekt, da Re-Importe von der Tochter frühere Lokalproduktion der Mutter (Pfeil C) substituieren. Beispiel: Die Filiale einer Bank in Osteuropa gibt selbständig Bankgarantien für Handelsgeschäfte, die bisher der Mutter vorbehalten waren. Aufgrund der günstigen Konditionen der Osttochter greifen auch heimische Unternehmen bei ihren Exportgeschäften auf diese zurück. Zusätzlich hat die Diversifikation der Unternehmen (innerhalb der angestammten Branche bzw. darüber hinaus) positive Wirkungen auf die Exporte.

Effekt 3: Der Handel der Tochter substituiert frühere Exporte der Mutter an Drittmärkte (I, G), sowohl an Dritte wie Intra-Firmen-Handel (Pfeile H, J) (15). Dieser Effekt tangiert die Leistungsbilanz Österreichs nur insofern, als frühere Exporte der Mutter an den Rest der Welt betroffen sind (und zwar an Dritte und Töchter, welche nun in der Leistungsbilanz Osteuropas mit dem Rest der Welt wirksam werden). Beispiel: Die Kessel für Produktionsanlagen, welche die Muttergesellschaft im Ausland errichtet, werden statt aus Österreich vom osteuropäischen Standort zugeliefert. Der Kesselexport aus Österreich entfällt, d.h. die Leistungsbilanz passiviert sich.

2.3 Beschäftigungseffekte

Langfristige Beschäftigungswirkungen können in makroökonomischen Modellen über die Wirkung der Zahlungsbilanz auf die Beschäftigung abgeleitet werden (vgl. 2.3.1), kurzfristige Beschäftigungswirkungen werden durch Effizienzentscheidungen multinationaler Unternehmen analysiert (vgl. 2.3.2).

2.3.1 Langfristige Betrachtung

Die Auswirkungen der Direktinvestitionen im Ausland auf die heimische Beschäftigung können analog den Auswirkungen der Direktinvestitionen auf die heimische Leistungs- und Kapitalbilanz analysiert werden (vgl. Kap. 2.1 und 2.2). In einer vereinfachten systematischen Darstellung zeigen sich dabei folgende Nettobeschäftigungseffekte (NB): (16)

$$NB = -B_{\text{Ex-Sub}} - B_{\text{Im}} + B_{\text{Ex-Stim}} + B_{\text{Ex-Interm}} + B_{\text{Head}}$$

- $B_{\text{Ex-Sub}}$ negative Beschäftigungseffekte, welche aufgrund von Exportsubstitution entstehen
- B_{Im} negative Beschäftigungseffekte, welche aufgrund neuer Importe durch die Tochterunternehmen entstehen
- $B_{\text{Ex-Stim}}$ positive Beschäftigungseffekte, welche aufgrund neuer Exporte in sich öffnende Märkte entstehen
- $B_{\text{Ex-Interm}}$ positive Beschäftigungseffekte, welche durch die Lieferung von Kapital- und Zwischenprodukten an die Tochterunternehmen entstehen
- B_{Head} positive Beschäftigungseffekte, welche im heimischen Mutterunternehmen im Managementbereich zur Expansion der Tochterbetriebe entstehen

Negative Beschäftigungseffekte ergeben sich dabei vor allem durch die Substitution von vormaligen Exporten sowie durch steigende Importe aus den Tochterunternehmen, positive Beschäftigungseffekte entstehen durch die Öffnung neuer Märkte, welche vor dem Investitionsengagement nicht oder nur schwer zugänglich waren, durch die Lieferungen von Vorleistungen und Kapitalgütern an die Tochterunternehmen sowie durch eine verstärkte Assistenz- und Kontrolleistung im heimischen Mutterunternehmen, welches die Internationalisierung des Unternehmens leitet und unterstützt (F&E, Management, Controlling etc.). (17)

Zu dieser systematischen Aufstellung der möglichen Beschäftigungsgewinne und -verluste sind drei Anmerkungen festzuhalten:

- Die Nettoeffekte lassen sich nur dann eindeutig bestimmen, wenn es klare Vorstellungen über das Referenzszenario gibt. Möglicherweise wäre eine Produktionseinschränkung oder -schließung auch ohne neue Direktinvestition erforderlich gewesen.
- Die Analyse ist nur in einer dynamischen Perspektive sinnvoll. Die Handelsbeziehungen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen können sich über die Zeit ändern. Die dynamische Sicht ist darüber hinaus auch aus der Sicht des Gesamtunternehmens von Bedeutung. Möglicherwei-

se hat das Auslandsengagement des Mutterunternehmens deren internationale Position derart verbessert, daß nunmehr erst eine erfolgreiche Entwicklung von Mutter- und Tochterunternehmen möglich wird.

- Die Beschäftigungseffekte unterscheiden sich stark nach dem Typ der Direktinvestition. Insbesondere gilt es dabei zu unterscheiden, ob es sich bei dem Tochterunternehmen um eine Produktions- oder Vertriebsstätte handelt, sowie um die Form der Integration von Mutter- und Tochterunternehmen (horizontale oder vertikale Integration).

2.3.2 Kurzfristige Betrachtung

Im Rahmen der kurzfristigen Betrachtung stellt sich die Frage, ob das Ergebnis der makroökonomischen Modelle, nämlich daß Kapitalstock im Ursprungsland "1 : 1" im Destinationsland ersetzt wird, mit den entsprechenden Konsequenzen für die Beschäftigung im Ursprungsland, hält. Wie Caves anmerkt "what makes these short-run models differ from the long-run analysis ... is their recognition of a direct administrative link between international capital movements and commodity-output decisions." (18) Während in den Makromodellen der Kapitalstrom lediglich eine Reaktion auf die Veränderung der relativen Preise darstellt (19), stellen die Mikromodelle auf das Unternehmen als Organisation ab. Dessen Investitionsverhalten orientiert sich an den Konkurrenten und den Marktchancen unter der Nebenbedingung einer "borrowing constraint" (20) auf dem Kapitalmarkt.

Daraus ergibt sich die Möglichkeit, daß das "1 : 1"-Verhältnis von heimischer Kapitalreduktion und dem Kapitalaufbau im Ausland (sog. "klassisches" Modell) nicht mehr gelten muß. Denn erstens kann der Kapitalstock im Ausland trotz der Direktinvestition gleichbleiben, wenn diese dortige Investoren im Wettbewerb verdrängt (sog. "reverse classical"-Modell). Daher ergibt sich kein Effekt auf die Reallöhne und die Beschäftigung im Destinationsland. Wenn das Unternehmen seine Investition im Ursprungsland verringert, kann ein Konkurrent diese Lücke füllen, so daß sich auch hier keine Veränderung ergibt. Zweitens kann bei Produktdifferenzierung (keine Substitute) der Kapitalstock im Destinationsland erhöht werden, da dann keine Verdrängung stattfindet. Auch im Ursprungsland kommt es nicht zu einer Reduktion der Investitionen, da es keine Konkurrenten gibt und somit kein Anreiz zu Verlagerungen für das Unternehmen besteht.

Es muß zu dieser Betrachtung angemerkt werden, daß die hier unterstellte Annahme der gleichen Produktionsfunktion in Ursprungs- und Destinationsland natürlich in bezug auf österreichische Direktinvestitionen in Osteuropa nicht gilt und somit die Vorstellung eines "1 : 1" oder nur annähernd ausgeglichenen Verhältnisses nur als Referenzmodell dienen kann. Dementsprechend werden *in praxi* die Effekte auf Zahlungsbilanz und Beschäftigung von den vorhergesagten abweichen.

Direktinvestitionen sind also nicht gleich den "anonymen" Kapitalströmen der Makromodelle, sondern werden durch Effizienzentscheidungen

multinationaler Unternehmen motiviert. Deshalb ist auch auf theoretischer Ebene die Vorstellung der "1 : 1" Verlagerung nur eine Möglichkeit und nicht zwingend. Dieses Ergebnis bietet daher eine mikroökonomische Fundierung der Vorhersagen der Makromodelle, auch betreffend komplementärer Wirkungen.

Anhand eines einfachen spieltheoretischen Modells kann aufgezeigt werden, wie beispielsweise kostenorientierte Verlagerungen bei nicht-koperierenden ArbeitnehmerInnen zu Gewinnen der Unternehmen und zu Beschäftigungsreduktion im Inland führen.

Marchlewitz (1997) hat die Interdependenz (Konkurrenz) nationaler Arbeitsmärkte bei Produktionsverlagerungen gezeigt (vgl. Abb. 3). Es wird dabei zwischen einer "Plus-Strategie" (gleiche Löhne) und einer "Minus-Strategie" (niedrigere Löhne) unterschieden, die jeweils unterschiedliche Auszahlungen zur Folge haben. Dieses Modell bietet eine mikroökonomisch fundierte theoretische Begründung für Verlagerungen von Unternehmen. Der kritische Punkt dabei ist, daß Kapital wesentlich internationaler und mobiler als Arbeit ist und von nationalen Unterschieden (wie hier auf Arbeitsmärkten; aber auch bei Steuer-, Umwelt- und Sozialdumping) profitiert.

Abbildung 3: Gefangenendilemma: Die Interdependenz der Arbeitsmärkte aufgrund von Globalisierung

a) hohe Transaktionskosten

		Arbeitnehmer B	
		+Strategie	–Strategie
Arbeitnehmer A	Plus-Strategie	100 100	100 90
	Minus-Strategie	90 100	90 90

b) gesunkene Transaktionskosten

		Arbeitnehmer B	
		+Strategie	–Strategie
Arbeitnehmer A	Plus-Strategie	100 100	80 110
	Minus-Strategie	110 80	90 90

Quelle: Marchlewitz (1997) 773

Sind Verlagerungen "teuer" (vgl. a), d.h. verursachen sie hohe Transaktionskosten, sind die nationalen Arbeitsmärkte unabhängig, induziert Lohnverzicht (100 → 90) keine Verlagerung der Produktion. Sind Verlagerungen allerdings aufgrund geringer internationaler Transaktionskosten "billig" (vgl. b), sind die lokalen Strategien der ArbeitnehmerInnen

nicht mehr unabhängig. Senken die ArbeitnehmerInnen im Land A die Löhne und ziehen damit Produktion aus dem Land B an, steigen aufgrund des Beschäftigungseffektes die Löhne (bzw. die Wohlfahrt; 100 $\rightarrow$ 110) im Land A, während Land B verliert, wenn es nicht reagiert (100 $\rightarrow$ 80). Dagegen würde eine analoge Strategie der ArbeitnehmerInnen in Land B zur Angleichung der Löhne bei 90 führen, so daß die ArbeitnehmerInnen *auch ohne Verlagerung der Produktion* in beiden Ländern schlechter gestellt wären.

Bedeutend ist vor allem, daß allein schon die Drohung der Produktionsverlagerung wirken kann: Unterbieten sich die ArbeitnehmerInnen international, ist der gesamte Wohlfahrtsverlust höher (90 : 90), als wenn sie international koordiniert agieren (100 : 100). Das Beispiel zeigt aber, daß ein *Anreiz* zu national unkoordiniertem Verhalten besteht (Verbesserung von 100 auf 110) – und zwar auf Kosten der anderen nationalen ArbeitnehmerInnen (100 $\rightarrow$ 80), die Lösung 100 : 100 also unwahrscheinlich ist. "Als typisches Ergebnis des Gefangenendilemmas läßt sich erkennen, daß die (hohen) Transaktionskosten die ArbeitnehmerInnen vor sich selbst geschützt haben. Die internationale Interdependenz der national ausgeprägten Verhandlungsprozesse ist andererseits Grundlage für den Versuch einer *"Beggarmy-Colleague-Politik"*, die versucht, die Arbeitslosigkeit im eigenen Lande auf Kosten ausländischer Arbeitsmärkte zu bekämpfen. Voraussetzung für das Gelingen dieser Strategie ist allerdings, daß die Arbeitnehmervertreter im Ausland nicht ein analoges Kalkül vornehmen. Findet dies jedoch statt, stellen sich im Ergebnis beide Seiten schlechter. Gewinner ist die Unternehmensseite, die zusätzliche Verteilungsgewinne einstreichen kann." (21)

Der kurze theoretische Überblick hat – trotz des hohen Abstraktionsniveaus – gezeigt, daß die Effekte sehr vielfältig sind und daher einer differenzierten Analyse in empirischen Studien bedürfen. Ziel der nun folgenden Fallstudien ist, die auf theoretischer Ebene bestehende Vielfalt der empirischen Evidenz gegenüberzustellen.

3. Evidenz aus Fallstudien

3.1 Ziel der Fallstudien

Die Fallbeispiele sollen die mikroökonomische Ebene beleuchten und Aufschluß über die möglichen unmittelbaren, aber auch die mittelbaren Effekte, die einzelne Auslandsinvestitionen österreichischer Unternehmen auf die Zahlungsbilanz und die inländische Beschäftigung haben können, geben.

Die dargestellten Ergebnisse basieren auf der Untersuchung von zwölf Unternehmensgruppen, die einerseits ihren Sitz in Österreich (ein Unternehmen ist die Tochtergesellschaft eines weltweit agierenden Konzerns) und andererseits Investitionen in den MOEL getätigt haben.

Die Auswahl der Unternehmen erfolgte aufgrund einer Strukturanalyse der österreichischen Direktinvestitionen in MOE (22). Mit Ende 1995 kon-

zentrierte sich ein großer Teil der österreichischen Direktinvestitionen in MOE auf den Dienstleistungssektor. Insbesondere der Handelssektor (17,5%) sowie der Banken- und Versicherungssektor (17,9%) sind die wichtigsten Branchen für österreichische Auslandsinvestitionen in MOE. Mit einem Anteilswert von 7,5% ist auch der Bausektor ein bedeutender Direktinvestor im Ausland. Innerhalb des Produktionssektors sind es vor allem drei Branchen, welche einen bedeutenden Anteil an den Direktinvestitionen haben: die Sektoren Steine, Glas und Erde (9,5%), der Mineralöl- und Chemiesektor (7,8%) sowie der Nahrungsmittelsektor (7,6%). Wie Altzinger (1998) zeigt, ist innerhalb des Produktionssektors ein Bereich identifizierbar, in welchem Arbeitskosten von überdurchschnittlicher Bedeutung sind. Es ist dies ein 'industrieller Kernbereich', in welchem die Sektoren Metall, Maschinenbau, Elektrotechnik, Optik und Fahrzeugbau zusammengefaßt wurden. Dieser Sektor zeichnet zusammen für weitere 10,5% aller österreichischen Direktinvestitionen in MOE. Insgesamt sind in diesen sieben Sektoren somit 78,3% aller Direktinvestitionsbestände erfaßt. Aus sechs dieser sieben Sektoren wurde mindestens ein Unternehmen, das zu den größten der Branche zählt, untersucht (23). Dabei wurde auch die Internationalisierungsstrategie der größten Konkurrenten zur allgemeinen Einschätzung der Branchenentwicklung ermittelt. Darüber hinaus wurden noch folgende Fallstudien erstellt: eine typisch kostenorientierte Direktinvestition im Textilsektor, eine in Wien ansässige Zentrale für MOE eines großen ausländischen multinationalen Unternehmens der Elektronikbranche sowie vier kleine Dienstleistungsunternehmen (Leasing, Personalvermittlung, Werbebüro, Studien-beratungsstelle).

Der Auswertung der Fallbeispiele liegen Interviews mit Personen der Geschäftsführung, die in den unterschiedlichen Phasen der Auslandsinvestitionen involviert waren bzw. sind, zugrunde. Diese wurden mit Informationen aus Geschäfts- und Medienberichten ergänzt. Die Fallbeispiele wurden nach den genannten Motiven der Internationalisierung geordnet, der jeweiligen Typologie der "Entwicklungsphasen der Internationalisierung" und der "Formen der Internationalisierung" zugeordnet, und es erfolgte die Herausarbeitung fallspezifischer Typen. Diese Ergebnisse werden mit den Direktinvestitionstypen und deren unterschiedlichen hypothetischen Wirkungsabläufen verglichen, wobei im Zentrum des Interesses die Effekte der Direktinvestitionen auf die Beschäftigung und auf die Zahlungsbilanz im Zeitablauf stehen.

Die untersuchten Unternehmen zeichnen sich dadurch aus, daß sie in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung durchwegs dynamisch und expansiv sind. In bezug auf das Ostengagement gehören sie zu den Pionieren ihrer Branche, wodurch auch eine ausreichende Zeitdauer der Auslandsgeschäftstätigkeit ausgewertet werden konnte. Dies impliziert u.a. aber, daß keine generellen Schlußfolgerungen gezogen werden können. Die Fallbeispiele als solche sollen jeweils illustrieren, wie sich eine Internationalisierung in die MOEL, welche sich mit dem politischen Umbruch sehr schnell und unerwartet wirtschaftlich geöffnet haben, gestalten kann.

3.2 Zahlungsbilanzeffekte

Die untersuchten österreichischen Unternehmensgruppen haben in überwiegender Anzahl marktorientierte Internationalisierungsstrategien – zum Teil in Kombination mit kostenorientierten Motiven – verfolgt, wobei die Effekte auf die Zahlungsbilanz unterschiedlich sind. Nur die wenigsten der untersuchten Unternehmen haben vor der Ostöffnung die Märkte der Comecon-Staaten bearbeitet, wobei diese Exporte nur einen geringen Anteil ihrer Gesamtexporte darstellten. Acht der zwölf untersuchten Unternehmen haben als Hauptmotiv der Direktinvestition die Nutzung von sich *neu* öffnenden Märkten angeführt. Insbesondere Unternehmen aus den Sektoren Handel und sonstige Dienstleistungen haben strategisch den *"first mover"*-Vorteil zu nutzen gesucht und sind in ihrer Internationalisierungsstrategie offensiv vorgegangen bzw. folgten ihren Großkunden. Die Annahme, daß Direktinvestitionen die ihnen vorausgegangenen Exporte ersetzen, konnte nur bei einem österreichischen Unternehmen aus der Nahrungs- und Genußmittelindustrie bestätigt werden. Und auch hier geschah das nur mittelbar, da der Investition Lizenzverträge vorausgegangen sind, welche die Exporte bereits substituierten. Umgekehrt aber hat sich gezeigt, daß Direktinvestitionen Exporte – unter Umständen nur vorübergehend – generieren können: Das untersuchte Handelsunternehmen hat insbesondere in der Aufbauphase die ausländischen Vertriebsniederlassungen mit Waren aus dem österreichischen Sortiment versorgt. Das große Wohlstandsgefälle zwischen Österreich und den Zielländern, aber auch die Weiterentwicklung der Internationalisierungsstrategie, haben in Folge zur Verselbständigung der Tochterunternehmen im Bereich Einkauf und Sortimentzusammenstellung geführt. Auch im sonstigen Dienstleistungsbereich haben die marktorientierten Direktinvestitionen in der Aufbauphase zusätzliche Leistungsexporte bei der Muttergesellschaft bewirkt, welche mit zunehmender Eigenständigkeit der Tochterunternehmung tendenziell abnehmen. Das Fallbeispiel Bank ist insofern von besonderem Interesse, als auch nach der Aufbauphase unter Umständen beträchtliche Kapitalmittel in die Zielländer fließen können. Im untersuchten Unternehmen ist dies nur beschränkt der Fall, da die Refinanzierung weitgehend auf lokalen Märkten erfolgt.

Im Rahmen der Untersuchung haben nur das Textilunternehmen und zum Teil der Großkonzern der Metallurgie, Energie und Umwelttechnik primär kostenorientierte Direktinvestitionen getätigt. Der Textilhersteller z.B. steht auch nach der Investitionsphase in regelmäßiger Intra-Handelsbeziehung mit den Osttöchtern, die Veredelungsarbeiten übernehmen. Verrechnet wird die tatsächlich anfallende Nähleistung, wobei die Wertschöpfung an den Außenstandorten aber nur rund zehn Prozent des inländischen Umsatzes beträgt.

Die Mehrzahl der untersuchten Unternehmen hat offensiv und strategisch auf die neuen Marktchancen in Mitteleuropa reagiert, um Ertragsrückgänge in den kompetitiven westlichen Märkten mit hohen Gewinn-

chancen, aber auch hohem Risiko, auszugleichen. Das Risiko, in die mittelosteuropäischen Märkte einzutreten, hat sich aufgrund der Rahmenbedingungen in den Zielländern (Wechselkurspolitik des jeweiligen Landes, relative wirtschaftliche Stabilität), aber auch aufgrund der konzerninternen flexiblen Internationalisierungsstrategie (24) als relativ gering erwiesen. Ein Großteil der Direktinvestitionen war innerhalb von zwei, drei Jahren ertragreich bzw. ausgeglichen. Der Ziegelhersteller hat z.B. das "Break-even"-Ziel mit ein bis zwei Jahren festgelegt, welches in der Regel ohne Probleme erreicht wurde. Jene Auslandstöchter, die in der Anfangsphase Verluste geschrieben haben, waren überwiegend Akquisitionen von Produktionsbetrieben, in denen der neue Eigentümer zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit tiefgreifende Umstrukturierungen vorgenommen hat.

Für die untersuchten Handels- und sonstigen Dienstleistungsunternehmen stellt die Internationalisierung in MOE ein vergleichbar geringeres Risiko dar: Zum einen ist in der Vorinvestitionsphase je nach Branche eine genaue Marktbeobachtung mit vorgeschobenen Repräsentanzen bzw. grenzüberschreitender Leistungserstellung möglich, und eine Investition wurde erst dann getätigt, als der potentielle Markt groß genug war. Zum anderen sind Handel und sonstige Dienstleistungen Branchen, die in den ehemaligen Ostblockländern am wenigsten entwickelt waren. Es galt somit, vollkommenes Neuland zu bearbeiten, wobei etliche Dienstleister ihren westlichen Kunden in die Ostmärkte gefolgt sind (z.B. Banken) und damit von Anfang an über Aufträge verfügten.

Die Ertragsentwicklung der Auslandstöchter wurde von weitgehend allen Investoren als zufriedenstellend dargestellt. Inwieweit diese sich unmittelbar positiv auf die Zahlungsbilanz auswirkt und die Gewinne an die Muttergesellschaft ausgeschüttet werden, konnte in dieser Untersuchung nur bedingt nachvollzogen werden. In der Einschätzung, daß die Ertragskraft der Muttergesellschaft langfristig durch das Ostengagement gestärkt werde, waren sich die Interviewpartner einig. Die österreichischen Banken erzielen einen maßgeblichen Teil ihrer Gewinne im Geschäft mit den MOEL (25); die untersuchte Bank erwirtschaftet fast die Hälfte des gesamten Betriebsergebnisses in MOE. Der Ziegelhersteller, der vier Fünftel des Konzernumsatzes im Ausland tätigt, kompensiert die Stagnation auf den westeuropäischen Märkten durch das Wachstum in MOE. Die Geschäfte in dieser Region sind Teil der Portfoliopolitik des Unternehmens und erwirtschaften rund die Hälfte des positiven Geschäftsergebnisses.

Für die mittleren Unternehmen des Untersuchungssamples waren die Marktchancen in unmittelbarer geographischer Nähe entscheidend, um erstmalig zu internationalisieren. Hierdurch entstanden neue Handels- und Leistungsbeziehungen. Das untersuchte Handelsunternehmen, dessen Aktivitäten sich insbesondere auf Ostösterreich konzentrierten, hat aufgrund des schärferen Wettbewerbes im Inland, ausgelöst durch den Beitritt Österreichs zu der Europäischen Union, neue Märkte gesucht. Die Ostöffnung, die Marktchancen in einem Radius von 100 km vom Stamm-

unternehmen bot, waren für die Unternehmensführung ausschlaggebend, Expansionsmöglichkeiten nicht in stark umkämpften Westmärkten zu suchen, sondern diese auf die noch unbearbeiteten Märkte der östlichen Nachbarländer zu konzentrieren. Mit der konsequent verfolgten *"First-Mover"-Strategie* hat das Handelsunternehmen in wenigen Jahren ein flächendeckendes Verkaufsnetz aufgebaut. In der Aufbauphase waren die Handelsbeziehungen mit den Tochterunternehmen intensiv, da diese einen Großteil des Warensortiments direkt von der österreichischen Muttergesellschaft bezogen haben. Mit der Größe und Neuorientierung der Tochtergesellschaften nahmen die österreichischen Exporte ab; die Qualität und der Umfang der Leistungen, die die Muttergesellschaft in ihrer Holdingfunktion ausübt, nahmen hingegen zu. Das Marketingunternehmen ist im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung offensiv in den neuen ungarischen Markt eingestiegen, um seinen österreichischen Kunden ein grenzüberschreitendes Leistungspaket anbieten zu können. Auch hier war für die erstmalige Internationalisierung die räumliche Nähe, die einen solchen Unternehmensschritt überschaubar macht, mitentscheidend.

Aus den Fallbeispielen und ergänzenden Brancheneinschätzungen geht hervor, daß die Märkte der unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten bereits weitgehend zwischen den Konkurrenten aufgeteilt sind. (Aussage eines Geschäftsführers: "Wer jetzt noch nicht in Mitteleuropa investiert hat, wird es in Zukunft auch nicht mehr tun.") Die untersuchten Firmen wollen ihre Aktivitäten in den MOEL weiter vertiefen bzw. verbreitern, indem sie neue Märkte in entfernteren Teilen Osteuropas (Kroatien, Rumänien, Bulgarien etc.) verstärkt bearbeiten. Nur die untersuchten kleinen Unternehmen, die aufgrund der Eigentümerstruktur Kapitalrestriktionen haben, treten in eine Konsolidierungsphase ein und setzen die Internationalisierung vorübergehend nicht fort.

Häufig wurden Direktinvestitionen im Rahmen von Fusionen und Übernahmen durchgeführt. Eher selten finden *"greenfield investments"* statt, obwohl es in der industriepolitischen Literatur viele Gründe gegen Fusionen und Übernahmen und für *"greenfield investments"* gibt. Die Privatisierungsprogramme in den MOEL, insbesondere in Ungarn, haben den Investoren günstige Einstiegschancen geboten. Der Kapitaleinsatz für die notwendigen Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen läßt sich dabei über die Zeit verteilen, so daß Zahlungsbilanzeffekte nur vorübergehend auftreten. Die untersuchte Brauerei hat im Zuge der Privatisierung der gesamten ungarischen Brauereibranche ihren Lizenzpartner verloren und sich, um Marktanteile zu sichern, in eine ostungarische Brauerei eingekauft. Für das Anbot war die Größe der Brauerei und der Umstand, daß diese nicht zu einem Industriekonglomerat gehörte, sowie der Kaufpreis ausschlaggebend. Für die Bilanzverluste der Tochtergesellschaft werden die hohen Folgeinvestitionen zur Restrukturierung verantwortlich gemacht. Die Errichtung einer eigenen Brauerei wurde auch aus Gründen der bestehenden Marktaufteilung nicht in Erwägung gezogen.

Ein weiterer Vorteil bei Akquisitionen kann die Übernahme des bestehenden Managements sein, da einerseits in österreichischen Unternehmen Engpässe bei Managementressourcen bestehen und andererseits die Berücksichtigung der lokalen Gepflogenheiten ein Erfolgskriterium sein kann. Im angeführten Fallbeispiel der Brauerei war die Übernahme des lokalen Managements nicht nur Auflage beim Privatisierungsverkauf, sondern auch zur erfolgreichen Übernahme der Brauerei erforderlich. Die Kontakte zu den lokalen Behörden und Politikern waren insbesondere in der Übernahmezeit sehr wichtig. Im Zuge der Aufbau- und Umbauphase haben sich die Angestellten der Muttergesellschaft, die in Ungarn im produktionstechnischen und kaufmännischen Bereich zur Unterstützung eingesetzt wurden, als Nachfolger qualifizieren können. Im Bankenbereich liegt ein Teil des Internationalisierungserfolgs in der Kenntnis der lokalen Gepflogenheiten. In der untersuchten Bank werden die ausländischen Tochterunternehmen meist von lokalen Managern geführt, die Schulungen im Konzern bekamen.

3.3 Beschäftigungseffekte

3.3.1 Quantitative Beschäftigungseffekte

Im Unternehmenssample überwiegen marktorientierte Direktinvestitionen. Diese haben gering positive langfristige Effekte auf die Beschäftigungssituation in den Muttergesellschaften gehabt. Die investitionsinduzierten Beschäftigungsauswirkungen in der Muttergesellschaft verändern sich jedoch im Zeitablauf der Internationalisierung:

Das Ostengagement war in der Hälfte der Fallbeispiele der erste Internationalisierungsschritt des Mutterunternehmens. Hiermit waren unternehmensintern keine organisatorischen Strukturen zur Vorbereitung der Investition vorhanden. Es wurde weitgehend auf vorhandene Humanressourcen zurückgegriffen. Erst in weiterer Folge, wie z.B. bei der untersuchten Bank sowie der Handelsfirma, wurden eigene Stabstellen zur Vorbereitung und Planung weiterer Internationalisierungsschritte bzw. Abteilungen zur Betreuung und Steuerung der Auslandstöchter eingerichtet und somit neue Arbeitsplätze geschaffen.

In der Aufbauphase der Auslandstochter, in der insbesondere Probleme im operativen Bereich zu bewältigen sind, bestanden bei den Fallbeispielen die engsten Kontakte mit der österreichischen Muttergesellschaft. Die Investoren haben meist auf heimische Humanressourcen zurückgegriffen und sowohl technisches als auch kaufmännisches Personal des mittleren Managements vorübergehend (zum Teil tageweise, aber auch für eine längere Periode) in der Auslandstochter eingesetzt.

Im untersuchten Zeitraum wurden Investitionen zumeist parallel im In- und Ausland getätigt. Dies läßt die Schlußfolgerung zu, daß die Internationalisierung keine unmittelbaren Verlagerungen, sondern unter Umständen Konzernrestrukturierungen bewirkt hat. Ein weiteres Charakteristikum

spricht gegen den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Direktinvestitionen und negativen Beschäftigungswirkungen in der Muttergesellschaft: Das idealtypische Entwicklungsmuster, nämlich die Auslandsmärkte zuerst über Exporte zu bearbeiten und diese dann durch Direktinvestitionen zu substituieren, haben die untersuchten Unternehmen im Fall der Ostöffnung nicht verfolgt. Der Umstand der raschen wirtschaftlichen Liberalisierung hat dazu geführt, daß die untersuchten Unternehmen wie z.B. der Ziegelhersteller unmittelbar Marktanteile (z.B. im Zuge von Privatisierungen) erworben oder ressourcenorientiert internationalisiert haben (wie z.B. das Textil- und das Bauunternehmen), wobei der österreichische Standort keine Option darstellte. In den untersuchten Dienstleistungsunternehmen waren in erster Linie positive Beschäftigungseffekte im Inland zu verzeichnen ('standortgebundene' Dienstleistungen wie Banken, Handel, Personalvermittlung, Marketing). Negative Beschäftigungseffekte hingegen waren bei technischen Dienstleistungen wie Konstruktion und Planung im Engineeringbereich festzustellen. Hierbei waren insbesondere die geringen Transaktionskosten (Datenübertragung), das vorhandene hochqualifizierte Personal sowie die geringeren Arbeitskosten von Bedeutung. Dies ist ein Beispiel für sogenannte 'flüchtige' Dienstleistungen, welche mit geringen Kosten jederzeit an verschiedene Standorte transferierbar sind.

Das Fallbeispiel des Großkonzerns der Metallurgie-, Energie- und Umwelttechnik zeigt beeindruckend, wie unterschiedlich die heimischen Beschäftigungseffekte je nach Investitionstyp sind. Dabei zeigte sich, daß sowohl positive Beschäftigungseffekte durch die Eroberung neuer Absatzmärkte und die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit eintraten als auch negative Beschäftigungseffekte durch die Aufgabe und/oder Verlagerung von Produktionen. Beispiel für eine kostenorientierte Direktinvestition ist dabei die Akquisition einer Kesselproduktion in Kroatien, welche mit der endgültigen Schließung der österreichischen Kesselproduktion verbunden gewesen ist. Die Akquisition eines elektrotechnischen Unternehmens in Tschechien hatte hingegen eindeutig marktorientierten Charakter. Dieses Unternehmen war mit einem Marktanteil von rund 20% Marktführer in Tschechien. Bei der Akquisition dieses Unternehmens war es die klare Absicht des Mutterunternehmens, diese Marktanteile "mitzukaufen" und de facto eine Erweiterung des Heimmarktes vorzunehmen. Die Restrukturierung dieses Unternehmens erfolgt u.a. durch die Einbringung hochwertiger Technologien und anderer Vorleistungen aus den österreichischen Unternehmensstandorten mit entsprechend positiven Beschäftigungseffekten.

Das Internationalisierungsmuster der untersuchten Brauerei stellt eine Verlagerung im weiteren Sinne dar: Zuerst wurde der ausländische Markt mit Flaschenbierexporten bedient, mit steigenden Absatzmengen aber Abfüllverträge vor Ort abgeschlossen und in weiterer Folge die Produktion in Lizenz vergeben. Die Verlagerung erfolgte somit bereits zum Zeitpunkt des Lizenzvertragsabschlusses, nicht erst mit der Direktinvestition.

Der langjährige Abbau von Beschäftigten am inländischen Standort kann aber nicht eindeutig dem Exportausfall zugeordnet werden, da einerseits Rationalisierungsmaßnahmen am Standort umgesetzt und andererseits zusätzliche neue Exportmärkte bearbeitet wurden.

Der Entscheidungsverlauf des untersuchten Bauunternehmens zeigt auf, daß es wirtschaftliche Alternativen zu einer geplanten Verlagerungsentscheidung geben kann. Aufgrund seiner Erfahrungen in Osteuropa hat es nicht, wie ursprünglich geplant, die Produktion von Fertigteilen für den Wohnbau verlagert. Dieser Geschäftsbereich wurde in Österreich modernisiert, und die kapitalintensive Produktion stellt aufgrund der technischen Standards hohe Anforderungen an die Qualifikation und die lokale Infrastruktur. Das Bauunternehmen ist von seinem grundsätzlichen Vorhaben, Lohnkostendifferentiale zu lukrieren, nicht abgegangen, hat aber andere innerbetriebliche Kooperationen aufgebaut: Schlossereiarbeiten werden in Form von Lohnveredelung sowie Planungsleistungen mit Unterstützung von elektronischer Vernetzung erbracht. Die technischen Möglichkeiten sowie das Qualifikationsangebot in den östlichen Nachbarländern erlauben es, auch qualifizierte Tätigkeiten auszulagern.

Im Falle des untersuchten Textilunternehmens wird die Frage, ob es eine wirtschaftliche Alternative zur Direktinvestition gegeben hätte, nämlich die Konfektionierung in einem hochindustrialisierten Industrieland wie Österreich anzusiedeln, von Geschäftsführung und Gewerkschaft widersprüchlich beantwortet. Die Geschäftsführung hat für den Produktionsstandort Lohnkostenvergleiche und geographische Nähe zum Kunden, die *Just-in-time*-Belieferungen zuläßt, als Entscheidungskriterien herangezogen. Die Gewerkschaft dagegen argumentiert, daß aufgrund von anderweitigen Betriebsschließungen in dieser Branche in der Region ausreichend Personal mit der gewünschten Qualifikation vorhanden gewesen wäre.

3.3.2 Qualitative Beschäftigungseffekte

In den meisten untersuchten Unternehmensgruppen werden die Synergieeffekte in den hochwertigen Unternehmensfunktionen wie Marktbeobachtung, Planung, Controlling, teilweise Marketing und Datenverarbeitung realisiert. Die Leistungen werden von der Muttergesellschaft in eigens hierfür aufgebauten Abteilungen erstellt. Der Auf- und Ausbau von *Headquarter*-Kompetenzen hat positive Effekte auf die Beschäftigung in der Muttergesellschaft. Es wurden dauerhaft neue und qualifizierte MitarbeiterInnen zur Erledigung der Tätigkeiten eingestellt.

Das untersuchte Fallbeispiel der Computerbranche, ein multinationaler Konzern mit Sitz im Ausland, hat in der österreichischen Landesgesellschaft die Konzernzentrale für MOE mit besonderen Stabsfunktionen angesiedelt. Ausschlaggebend hierfür waren die geographische und kulturelle Nähe Österreichs zu den "Hoffnungsmärkten". Die österreichische Tochtergesellschaft hat im Vergleich zu ihren Schwestergesellschaften im Konzernverbund Wettbewerbsvorteile geltend machen kön-

nen, die voraussichtlich aber nur vorübergehender Natur sind. Es ist anzunehmen, daß ab dem Zeitpunkt der vollen Integration der mittel- und osteuropäischen Töchter in den Konzernverbund derzeit noch notwendige unterstützende und beratende Tätigkeiten wegfallen, und damit die österreichische Landesgesellschaft ihre zusätzlichen Kompetenzen verliert.

Die Internationalisierung der Unternehmensgruppen hat auch ÖsterreicherInnen die Möglichkeit geschaffen, in das Ausland zu gehen. In einigen Fällen sind die leitenden Angestellten, die zunächst für den Aufbau der Auslandstochter nur vorübergehend vor Ort eingesetzt wurden, nun dauerhaft im Ausland beschäftigt, und ihre Arbeitsplätze wurden im Inland neu besetzt. Gleichzeitig werden neue MitarbeiterInnen, die auch bereit sind, im Ausland leitende Funktionen zu übernehmen, angestellt, womit Mobilität für das Unternehmen ein wichtiges Rekrutierungs- und Selektionskriterium geworden ist.

4. Zusammenfassung

Dieser Artikel hatte das Ziel, Auswirkungen der Ostöffnung auf die österreichische Wirtschaft theoretisch und empirisch zu beleuchten. Das Ergebnis ist, daß die Auswirkungen vielfältig sind und daher weder exakt quantifiziert noch gegeneinander saldiert werden können. Die Analyse der Fallstudien von zwölf österreichischen Ostinvestoren hat in der Tendenz positive Wirkungen für Österreich sowohl auf der Zahlungsbilanz- als auch auf der Beschäftigungsseite ergeben. Es hat sich insbesondere gezeigt, daß die in der öffentlichen Diskussion immer wieder unterstellte "klassische Verlagerung" von Produktionsaktivitäten in das Ausland bei gleichzeitigem Beschäftigungsabbau im Inland kaum relevant ist. Statt dessen wurden je nach Branchenzugehörigkeit, Produktionsweise, Produkt etc. verschiedene "Verlagerungstypen" festgestellt, die in den meisten Fällen zu komplementären Wirkungen bei Exporten und Beschäftigung führen.

Obwohl sich alle zwölf analysierten Unternehmen in ihrer Struktur stark voneinander unterscheiden, können einige verallgemeinerbare Schlußfolgerungen getroffen werden: Für alle österreichischen Unternehmen ergab sich aufgrund der raschen Änderungen der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Jahr 1989 eine völlig neue Situation. Die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Märkte bot den heimischen Unternehmen weitreichende Expansionsmöglichkeiten. Diese wurden zu meist gleichzeitig mit erhöhten Exporten *und* verstärkten Direktinvestitionen genutzt. So wiesen nahezu alle in unserem Sample erfaßten Unternehmen sowohl im österreichischen Mutterunternehmen als auch in den ausländischen Tochterunternehmen eine zufriedenstellende Ertrags- und Beschäftigungsentwicklung auf. Die geringe geographische Distanz sowie die enge kulturelle und historische Bindung Österreichs zu seinen mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten und die damit verbundenen geringen Transport- und Transaktionskosten ermöglichten es auch kleinen

und mittleren Unternehmen, einen (vielfach ersten) Schritt in das Ausland zu unternehmen.

Die Bedeutung der Markterweiterung gilt insbesondere für die untersuchten Dienstleistungs- und Bauunternehmen. Eines der größeren Unternehmen bezeichnete seine Aktivitäten in MOE in diesem Zusammenhang schlicht als 'Erweiterung des Heimmarktes'! Im Produktionssektor ist in der Regel eine Kombination von Markt- und Kostenmotiven vorzufinden. Hier war neben der Versorgung lokaler Märkte (Nahrungsmittel, Metall) auch eine stärkere Exportorientierung der Tochterunternehmen festzustellen (Textil, Metall).

Aufgrund der Bedeutung der lokalen Märkte für den Großteil dieser Investitionen sind auch die Beschäftigungseffekte in Österreich entsprechend positiv. Negative Beschäftigungseffekte durch direkte Verlagerungen und entsprechende (Re-)Importe sind in unseren Fallstudien nur von geringer Bedeutung. Unmittelbar positive Beschäftigungseffekte zeigten sich vor allem in jenen Unternehmensbereichen, welche für die Organisation und Kontrolle des Auslandsengagements zuständig waren (Control-ling, Marketing, Management, F&E). Mit Ausnahme des Handelsunternehmens waren jedoch die direkten Beschäftigungseffekte, welche sich durch zusätzliche Exporte und/oder die Lieferung von Vor- und Zwischenprodukten ergaben, gering. Obwohl sich für mehrere der untersuchten Unternehmen durch deren Ostengagement auch eine Ertragsverbesserung des Mutterunternehmens ergab, können die dadurch bewirkten Beschäftigungseffekte kaum quantifiziert werden. Somit ergeben sich insgesamt leicht positive bzw. neutrale Beschäftigungseffekte in Österreich. Positiv betroffen waren dabei vor allem höher qualifizierte Arbeitskräfte – und zwar im Dienstleistungs- und im industriellen Sektor.

Ob sich dieses positive Gesamtbild, wie in manchen Studien vermutet wird (26), in Zukunft in eine zunehmend substitutive Beziehung von Direktinvestitionen und Exporten (welche negative Effekte für die Beschäftigung und die Leistungsbilanz in Österreich impliziert) transformieren wird, kann noch nicht vorausgesagt werden. Einerseits würde ein weiterer wirtschaftlicher Aufschwung der östlichen Nachbarstaaten Österreichs verstärkt exportorientierte Unternehmen zur Ansiedlung dort bewegen, und gleichzeitig würden auch verstärkte Lieferungen von Vorleistungen durch in MOE ansässige Tochterunternehmen erfolgen. Dadurch ergäben sich entsprechend negative Effekte auf die heimische Leistungsbilanz und Beschäftigung. Andererseits würde die weitere Entwicklung der MOEL aber auch eine entsprechende Erhöhung der lokalen Kaufkraft bewirken, welche sich wiederum positiv auf Österreichs Exporte nach MOE auswirken wird. Die Nettoeffekte einer derartigen Entwicklung können nur schwer abgeschätzt werden. Hier muß nochmals betont werden, daß solche Entwicklungen typischerweise zwar intersektorale und interregionale Gewinner und Verlierer verursachen, insgesamt jedoch für beide Seiten von Vorteil sein können. Wenngleich somit die Gesamteinschätzung der bisherigen Entwicklung positiv ist, muß abschließend auch betont werden, daß verteilungspolitische Fragen an Brisanz gewinnen werden.

In diesem Sinne sollte auch die eingangs gezeigte Abbildung interpretiert werden. Der Beschäftigungsabbau der dreißig größten Unternehmen im Inland bei gleichzeitigem Aufbau von Beschäftigung im Ausland deutet nicht zwingend auf ein substitutives Verhältnis hin. Eher ist der Schluß gerechtfertigt, daß sich diese Unternehmen sehr dynamisch verhalten und *neue Chancen*, die eben vermehrt im Direktengagement auf internationalen Märkten liegen, wahrnehmen. Der Beschäftigungsabbau im Inland kann dabei auf den üblichen Beschäftigungsabbau der Industrie (d.h. diese Beschäftigung wäre auch größtenteils ohne den Beschäftigungsaufbau im Ausland abgebaut worden) zurückgeführt werden. Die Tatsache, daß der Beschäftigungsabbau stärker als jener der Gesamtindustrie ist, zeigt, daß offenbar Rationalisierungspotentiale von den Großunternehmen stärker genutzt werden. Dies ist konsistent mit dem verstärkten Auslandsengagement, welches über den internationalen Wettbewerbsdruck zum verstärkten Strukturwandel beiträgt.

Unsere Analyse, vor allem auf theoretischer Ebene, legt darüber hinaus auch nahe, daß die Wirkungen der Ostöffnung nicht mit jenen der Osterweiterung gleichgesetzt werden dürfen. Während die ersten Wirkungen mittels partialanalytischer Modelle des Handels und der Kapitalströme analysiert wurden, sind letztere Wirkungen nur durch komplexere Modelle festzustellen, welche auch die Faktormobilität von Arbeit und spezifischen Produktionsfaktoren im Bereich der Dienstleistungen mit einbeziehen. Ostöffnung und Osterweiterung stellen zwei unterschiedliche Typen der Integration dar, wobei die Osterweiterung die zusätzlichen Dimensionen der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit umfaßt. Ob diese beiden Faktoren die Zahlungsbilanz- und Beschäftigungswirkungen in nennenswertem Ausmaß verändern werden, wird derzeit noch widersprüchlich beantwortet (27).

Anmerkungen

- (1) Vgl. European Parliament (1996).
- (2) Vgl. etwa Henneberger, Kamm (1996); Henneberger u.a. (1997).
- (3) Agarwal (1996) 33.
- (4) Blomström u.a. (1997).
- (5) Vgl. die Diskussion in Caves (1996).
- (6) Dunning (1993).
- (7) Buckley, Mucchielli (1997).
- (8) Es handelt sich dabei um die Projekte 6700/2 und 6370 des Jubiläumsfonds der OeNB.
- (9) An dieser Stelle sei den Unternehmen, die zur Mitarbeit bereit waren, sehr herzlich gedankt.
- (10) OECD (1995); Graham (1996); Blomström u.a. (1988); Lipsey, Weiss (1981, 1984); Blomström, Kokko (1994).
- (11) Barrell, Pain (1997a, 1997b); Blomström u.a. (1997); OECD (1998); Braunerhjelm u.a. (1996).
- (12) Dunning (1993), Agarwal (1996).
- (13) Dunning, Narula (1996). Daten für die USA für die Periode 1989-95 zeigen, daß die Rückflüsse aus den ausländischen Tochterunternehmen in jedem Jahr höher waren als die Kapitalabflüsse durch Direktinvestitionen (Agarwal 1997).
- (14) Neudorfer (1998).

- (15) Importseitig betrifft es nur die Handelsbilanz zwischen dem Rest der Welt und Osteuropa und ist deshalb nicht relevant.
- (16) Vgl. hierzu Madeuf (1995); Hawkins (1972); Bellak, (1993a).
- (17) Nicht berücksichtigt werden in obiger Aufstellung indirekt Effekte, welche sich durch zusätzliche Beschäftigungsgewinne bzw. -verluste im Vorleistungsbereich des heimischen Mutterunternehmens ergeben. Positive wie negative Beschäftigungseffekte werden dadurch verstärkt.
- (18) Caves (1996) 116.
- (19) Als Folge sinkt das Grenzprodukt des Kapitals im Destinationsland. Das Unternehmen kommt nur als "black box" vor.
- (20) Kapitalmarktrestriktion, d. h., daß erstens kein Unternehmen unbeschränkt über finanzielle Mittel verfügen kann und zweitens die Unternehmen in unterschiedlichem Ausmaß Zugang zu Finanzmitteln haben.
- (21) Marchlewitz (1997) 774.
- (22) Altzinger (1998).
- (23) Für den Sektor Chemie und Mineralöl wurde keine Fallstudie erstellt.
- (24) Schwerpunktländer wurden je nach Umständen neu definiert bzw. Investitionspläne adaptiert.
- (25) In Osteuropa sprießen die Gewinne, in: Der Standard (30.12.1997).
- (26) Lorentzen u.a. (1998).
- (27) Eine gute Zusammenfassung der bisher für Österreich erstellten Studien über die Auswirkungen der Ostöffnung auf den heimischen Arbeitsmarkt bieten Huber und Pichlermann (1998). Ihr Resümee ist, daß die EU-Osterweiterung für Österreich zwar langfristig Vorteile bringen wird, dies jedoch mit kurzfristigen Anpassungsproblemen verbunden sein wird: Übergangsfristen und begleitende Anpassungsmaßnahmen erscheinen daher notwendig. Die Auswirkungen der Ostöffnung auf den (Wiener) Dienstleistungssektor werden umfassend und detailliert analysiert in Mayerhofer und Geldner (1996).

Literatur

- Agarwal, J. P., Does Foreign Direct Investment Contribute to Unemployment in Home Countries? – An Empirical Survey, in: Kieler Arbeitspapiere 765 (1996).
- Agarwal, J. P., European Integration and German FDI: Implications for Domestic Investment and Central European Economies, in: National Institute Economic Review 160 (1997) 100-111.
- Ali-Yrkkö, J.; Ylä-Attila, P., Internationalization of Large Industrial Firms – Implications for Domestic Growth and Employment (=Paper presented at the 4th Workshop in International Business, University of Vaasa, Vaasa 1997).
- Altzinger, W., Austria's Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: 'Supply Based' or 'Market Driven' ? (=Working Paper No. 57, Vienna University of Economics and Business Administration, Department of Economics, Wien 1998).
- Altzinger, W.; Winkhofer, R., General patterns of Austrian FDI in Central and Eastern Europe and a Case Study, in: Journal of International Relations and Development 1/ 1-2 (1998) 65-83.
- Baldwin, R., The Effects of Trade and Foreign Direct Investment on Employment and Relative Wages, in: OECD Economic Studies 23 (1994) 7-54.
- Barrell, R.; Pain, N., The Growth of Foreign Direct Investment in Europe, in: National Institute Economic Review 160 (1997a) 63-75.
- Barrell, R.; Pain, N., Foreign Direct Investment, Technological Change and Economic Growth within Europe, in: The Economic Journal 107 (1997b) 1770-1786.
- Bellak, C., Effekte aktiver Direktinvestitionen im Ursprungsland (Wien / New York 1993a).
- Bellak, C., Rückwirkungen zunehmender Verlagerungen von Aktivitäten österreichischer Unternehmen in das Ausland, in: Informationen über Multinationale Konzerne 2 (1993b) 27-31.

- Bellak, C., Die Auslandsbeschäftigung der österreichischen Großindustrie, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3-4 (1997a) 217-228.
- Bellak, C., The (Im-)Mobility of Multinational Enterprises - A Conceptual Scheme, in: *Internationalization and Foreign Direct Investment Behaviour in OECD and Asian Countries* (=Proceedings of the 4th Workshop in International Business: University of Vaasa, Vaasa 1997b) 232-249.
- Bernard, P.; van Sebroueck, H.; Spinnewyn, H.; Gilot, A.; Vendenhove, P., *Delocalisation des Entreprises* (Brüssel 1994).
- Blomström, M.; Kokko, A., Home Country Effects of Foreign Direct Investment: Evidence from Sweden, in: *Globerman, S. (Hrsg.), Canadian-Based Multinationals* (Calgary 1994).
- Blomström, M.; Fors, G.; Lipsey, R. E., Foreign Direct Investment and Employment: Home Country Experience in the United States and Sweden, in: *The Economic Journal* 107 (1997) 1787-1797.
- Brainard, S.L.; Riker, D.A., *Are U.S. Multinationals Exporting U.S. Jobs?* (=NBER Working Paper Series 5958, Cambridge, Mass. 1997).
- Brainard, S.L.; Riker, D.A., *U.S. Multinationals and Competition from Low Wage Countries*, (=NBER Working Paper Series 5959, Cambridge, Mass. 1997).
- Braunerhjelm, P.; Heum, P.; Ylä-Anttila, P., *Internationalization of Industrial Firms. Implications for growth and industrial structure in the Nordic countries*, (=ETLA Discussion Papers 551, Helsinki 1997).
- Buckley, P.; Mucchielli, J.-L. (Hrsg.), *Multinational Firms and International Relocation* (Cheltenham 1987).
- Caves, R., *Multinational Enterprise and Economic Analysis* (Cambridge, Mass. 1996).
- Derks, G.; Halbach, A.J., Direktinvestitionen weltweit auf Rekordhöhe: Sind Arbeitsplätze in Deutschland bedroht, gewinnt die Dritte Welt?, in: *ifo-Schnelldienst* 30 (1996) 24-31.
- Dunning, J.H., *Multinational Enterprises and the Global Economy* (Wokingham 1993).
- Dunning, J. H.; Narula, R., The Investment Development Path Revisited - Some Emerging Issues, in: *dieselben (Hrsg.), Foreign Direct Investment and Governments - Catalysts for Economic Restructuring* (London, New York 1994) 1-41.
- European Parliament, *Relocation Outside the European Union* (=Social Affairs Series Working Paper 11, Luxembourg 1996).
- Graham, E., On the Relationship Among Foreign Direct Investment and International Trade in the Manufacturing Sector: Empirical Results for the United States and Japan (=WTO Working Paper RD-96-008, Genf 1996).
- Henneberger, F.; Kamm, M., Schweizerische Wachstumsdynamik nur noch im Ausland? in: *Sozialer Fortschritt* 45/5 (1996) 128-135.
- Henneberger, F.; Graf, S., Deutsche Direktinvestitionen im Ausland: Gefahr für deutsche Arbeitsplätze? (=Diskussionspapier des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen 41, St. Gallen 1997).
- Henneberger, F.; Graf, S., Direktinvestitionen und Arbeitsplatzeffekte: Einige empirische Befunde für Deutschland, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3-4 (1997) 229-244.
- Henneberger, F.; Vocke, M.; Ziegler A., Auslandsinvestitionen und Beschäftigungseffekte in der schweizerischen Maschinenindustrie (=Diskussionspapier des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen 50, St. Gallen 1997).
- Hilpert, J., Führt der Wettbewerb um mobiles Kapital zu einem "race to the bottom"?, in: *WiST* 12 (1997) 633-636.
- Huber, P.; Pichelmann, K., Osterweiterung, struktureller Wandel und Arbeitsmärkte, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 4 (1998) 339ff.
- Kapstein, E.B., Workers and the World Economy, in: *Foreign Affairs* 3 (1996) 16-37.
- Lapp, S.; Lehment, H., Lohnzurückhaltung und Beschäftigung in Deutschland und in den Vereinigten Staaten, in: *Die Weltwirtschaft* 1 (1997) 67-83.
- Lipsey, R.E., *Outward Direct Investment and the U.S. Economy* (=NBER Working Paper Series 4691, Cambridge, Mass 1994).

- Lipsey, R.E.; Weiss, M.Y., Foreign Production and Exports in Manufacturing Industries, in: *Review of Economics and Statistics* 63/4 (1981) 488-494.
- Lipsey, R.E.; Weiss, M.Y., Foreign Production and Exports of Individual Firms, *Review of Economics and Statistics* 66/2 (1984) 304-308.
- Lorentzen, J.; Møllgard, P.; Rojec, M., Globalisation in Emerging Markets: Does Foreign Capital in Central Europe Promote Innovation? in: *Journal of International Relations and Development* 1/1-2 (1998) 84ff.
- Madeuf, B., Foreign Direct Investment, Trade and Employment Delocalisation, in: OECD (Hrsg.), *Foreign Direct Investment, Trade and Employment* (Paris 1995) 41-65.
- Marchlewitz, G., Globalisierung, Sozialkonkurrenz und die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit, in: *WSI Mitteilungen* 11 (1997) 771-779.
- Markusen, J.R.; Venables, A.J., Multinational Production, Skilled Labour, And Real Wages, (=NBER Working Paper Series 5483, Cambridge, Mass. 1996).
- Mayerhofer, P.; Geldner, N., Wirtschaftliche Effekte einer EU-Osterweiterung auf den Raum Wien (WIFO, Wien 1996).
- Mouhoud, E.M., Les stratégies de relocalisation des firmes multinationales, in: *Revue d'économie politique* 99/1 (1989) 96-122.
- Neudorfer, P., The Opening of Central and Eastern Europe: The Case of Austrian Foreign Direct Investment, in: *Oesterreichische Nationalbank, Focus on Transition* 2 (1997) 52-68.
- Neudorfer, P., Performance of FDI Enterprises in CEEC's (=paper presented at the Workshop on 'The Impact of Foreign Direct Investment on Efficiency and Growth in CEEC Manufacturing', The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, Vienna 1998).
- OECD, Trends in OECD Countries' International Competitiveness: The Influence of Emerging Market Economies, Economics Department (=Working Paper 195, Paris 1998).
- Penrose, E., Foreign Investment and the Growth of the Firm, in: *The Economic Journal* 66 (1956) 220-235.
- Pfaffermayr, M., Foreign Outward Direct Investment and Exports in Austrian Manufacturing: Substitutes or Complements?, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 132/3 (1996a) 501-522.
- Pfaffermayr, M., Ownership Advantages, Home Production, Foreign Production and Exports of Direct Investing Firms - Some Evidence from Austrian Firms, in: *Empirica* 23 (1996b) 317-328.
- Pfaffermayr, M., Foreign direct investment and exports, a time series approach, in: *Applied Economics* 26/4 (1994) 337-351.
- Pfaffermayr, M., Die Determinanten der Direktinvestitionen im Ausland und ihre Wirkung auf die Exporttätigkeit, Teil 1, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 42/2 (1995) 131-142.
- Pfaffermayr, M., Die Determinanten der Direktinvestitionen im Ausland und ihre Wirkung auf die Exporttätigkeit, Teil 2, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 42/3 (1995) 287-292.
- Pichl, C., Volkswirtschaftliche Effekte einer aktiven Internationalisierung der Produktion (=Studie des WIFO, Wien 1990).
- Ruffin, R.J., International Factor Movements, in: Jones, R.W.; Kenen, P.B. (Hrsg.), *Handbook of International Economics* (Amsterdam 1984) 237-288.
- Ruigrok, W.; van Tulder, R., *The Logic of International Restructuring* (London 1996).
- Schwarz, K.; Tinkl, W., Ausmaß und Auswirkungen von Verlagerungen ins Ausland im produzierenden Sektor (=IWI-Arbeitsheft 34, 1998).
- Stankovsky, J., The Role of Foreign Direct Investment in Eastern Europe, in: *Austrian Economic Quarterly* 2 (1996) 109-120.
- Tüselmann, H.-J., Deutsche Auslandsinvestitionen in den neunziger Jahren: Abwanderung der deutschen Industrie und Abbau von Arbeitsplätzen?, in: *WSI-Mitteilungen* 53/5 (1998) 292-302.
- van Liernt, G., *Industry on the Move: Causes and Consequences of International Relocation in the Manufacturing Industry* (Genf 1992).

Konsequenzen der EU-Integration für das österreichische Gesundheitswesen

Monika Riedel

1. Einleitung

Spätestens seit Österreich mit 1.1.95 Vollmitglied in der Europäischen Union geworden ist, mußte sich die österreichische Wirtschaft an die dadurch geänderten Rahmenbedingungen gewöhnen: Der somit vergrößerte, quasi inländische Markt brachte stärkere Konkurrenz, und gleichzeitig wurde den Bemühungen, die nationalen Unternehmen vor dem rauen Wind dieses Wettbewerbs zu schützen, durch EU-Recht zum Teil enge Grenzen gesetzt. Nicht alle Bereiche sind jedoch von dieser Verschärfung des Wettbewerbes in gleichem Ausmaß betroffen; zu den weniger stark betroffenen Bereichen zählt etwa das Gesundheitswesen. Dennoch bleibt auch das dieses von der europäischen Integration nicht völlig unberührt; bereits erfolgte und noch zu erwartende Konsequenzen der Integration für das österreichische Gesundheitswesen sollen im vorliegenden Aufsatz aufgezeigt werden.

Internationale Vergleichsstudien zeigen, daß das Pro-Kopf-Einkommen die wichtigste Determinante für die Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben darstellt (1). Wenn die europäische Integration - wie erhofft - zusätzliches Wirtschaftswachstum bewirkt, müßten demnach in einem vereinten Europa die Gesundheitsausgaben stärker wachsen als ohne Integration. Man schätzt zwar, daß die durch den Binnenmarkt initiierte Ausgabensteigerung die Größenordnung der gesamten Leistungsausgaben der privaten Krankenversicherung in der Bundesrepublik im selben Jahr erreichen könnte (2), in derselben Studie wird aber bereits auf die erheblichen inhaltlichen und methodischen Probleme der Schätzung hingewiesen, einschließlich des fehlenden Belegs für das tatsächliche Ausmaß des generierten Wirtschaftswachstums. Da diese Wachstumseffekte bereits in der Literatur behandelt wurden, bleiben sie im vorliegenden Aufsatz ausgeklammert.

Die Errichtung einer Sozialunion steht nach wie vor nicht auf der Agenda der Europäischen Union, dementsprechend sind auch Regelungen

selten, die sich explizit auf das Gesundheitswesen beziehen. Aus den allgemeinen Grundsätzen des freien Waren- und Dienstleistungsverkehres könnten sich hingegen auch für das Gesundheitswesen Konsequenzen ergeben, wie jüngst Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs gezeigt haben. Von einigen Gesundheitspolitikern - wie z.B. dem deutschen Gesundheitsminister Seehofer - wurden diese Entscheidungen mit gewissen Bedenken aufgenommen, da sie dadurch Ausgabensteigerungen für das nationale Gesundheitswesen befürchten. Worauf sich diese Befürchtungen stützen und ob sie relativiert werden können, ist Thema des nächsten Abschnitts. Da sich der freie Warenverkehr auch auf den Dienstleistungsverkehr erstreckt, sollen erste Anhaltspunkte für den Bereich der Krankenversicherungen im Abschnitt 3 präsentiert werden. Inwieweit sich aus der Niederlassungs- und Erwerbsfreiheit, verbunden mit der Anerkennung von in anderen EU-Ländern erworbenen Ausbildungsnachweisen, Konsequenzen für das österreichische Gesundheitswesen ergeben könnten, wenn die restriktive Politik bei der ÄrztInnenausbildung in anderen europäischen Ländern tatsächlich zu den prognostizierten Engpässen führt und die - zumindest noch heute - weniger reglementierte österreichische Bildungspolitik ein Überangebot an Jungärzten bewirkt, wird im Abschnitt 4 untersucht. Schließlich wird dargestellt, wie weit die Überlegungen für einen einheitlichen europäischen Medikamentenmarkt im Rahmen des 'Bangemann Round Table' gediehen sind (Abschnitt 5).

2. Freier Waren- und Dienstleistungsverkehr, das Angebot an Gesundheitsleistungen und die Entscheidungen des EuGH

Im Amsterdamer Vertrag haben sich die beteiligten Staaten erneut gegen eine Harmonisierung der Sozialsysteme ausgesprochen. Länder mit niedrigen sozialen Standards fürchten die mit höheren Standards verbundenen Kosten, nicht zuletzt in Form sinkender Wettbewerbsfähigkeit und zunehmender Probleme am Arbeitsmarkt. Länder mit höheren Standards wie Deutschland oder Österreich wollen einerseits den eigenen Standard nicht senken, befürchten andererseits aber, daß eine Anpassung nach oben zu einer Subventionierung der Gesundheitssysteme schwächerer Mitgliedsstaaten führen würde, was letztlich die Mittel für die medizinische Versorgung im eigenen Land beschränkte.

Das Gemeinschaftsrecht beläßt die Zuständigkeit für die Ausgestaltung eines Systems der sozialen Sicherheit bei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Nach nationalem Recht ist somit zu regeln, unter welchen Voraussetzungen ein Recht auf Anschluß an ein System der sozialen Sicherheit, eine Verpflichtung hierzu oder ein Anspruch auf Leistung besteht. Gleichwohl müssen die Mitgliedsstaaten bei der Ausübung dieser Befugnis das Gemeinschaftsrecht beachten. So unterliegen auch Maßnahmen der Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, die sich auf den Absatz medizinischer Erzeugnisse und mittelbar auf deren Einfuhrmöglichkeiten auswirken können, den Vorschriften des EG-Vertrags über den

freien Warenverkehr. Daß eine Regelung zum Bereich der sozialen Sicherheit gehört, schließt daher die Anwendung des Prinzips des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs nicht aus.

Zu dieser Auffassung kommen zwei Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (C-120/95 und C-158/96). Die luxemburgische Krankenkasse hatte die Erstattung von im Ausland angefallenen Krankheitskosten von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht; die betroffenen Versicherten sahen in der verlangten bzw. der von der Kasse verweigerten Genehmigung eine Behinderung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs und bekamen vor dem Europäischen Gerichtshof recht. Bei deutschen und österreichischen Gesundheitspolitikern führten diese Urteile jedoch zur Befürchtung, daß die Anwendung des Prinzips des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs auf das Gesundheitswesen die nationalen Gesundheitssysteme Ausgabensteigerungen aussetzen wird.

Eine nähere Betrachtung der möglichen Begründungen für Kostensteigerungen relativiert die Befürchtungen erheblich. Nehmen Versicherte Gesundheitsleistungen außerhalb ihres Versicherungsstaats in Anspruch, so kam ihre Versicherung auch bisher schon in der Regel für die Kosten der im Ausland angefallenen Krankheitskosten auf, wenn die Behandlung entweder wegen eines Notfalls während eines Auslandsaufenthaltes unaufschiebbar notwendig wurde oder die Kasse zuvor die Leistungserbringung im Ausland bewilligte (3). Die EuGH-Urteile erkennen in der verlangten vorherigen Genehmigung durch die Kasse eine Behinderung des freien Waren- bzw. Dienstleistungsverkehrs, gestehen jedoch zu, daß eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit oder Gründe der öffentlichen Gesundheit eine solche Beschränkung rechtfertigen können. Beide Gründe liegen in den beiden Anlaßfällen (Zahnregulierung, Kauf einer Brille) laut EuGH aber nicht vor: Der Kostenerstattung im anderen Mitgliedsstaat liegen die Tarife des Versicherungsstaates zugrunde, so daß selbst bei höherem Tarifniveau im Ausland keine Auswirkung auf die Finanzierung oder das Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit zu befürchten ist; Gründe des Gesundheitsschutzes können nicht angeführt werden, da die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise dazu führt, daß beim Bezug von Leistungen über Fachleute in einem anderen Mitgliedsstaat gleichwertige Garantien gegeben sind wie beim Bezug über Fachleute im Inland.

Im folgenden soll überlegt werden, inwieweit die Befürchtungen der Krankenkassen gerechtfertigt erscheinen, daß nämlich ein verändertes Verhalten von Versicherten oder auch Anbietern von Gesundheitsleistungen auch dann zu Ausgabensteigerungen führt, wenn die Krankenkasse für Behandlungen im oder medizinische Heil- und Hilfsmittel aus dem Ausland die gleichen Tarife erstattet wie bei entsprechender Behandlung im Inland. Durch die Symmetrie derartiger Regelungen kann die auf das Gesundheitswesen erweiterte Freizügigkeit ein nationales Gesundheitssystem natürlich auf zwei Arten betreffen: Abfluß der Nachfrage von

im Inland versicherten Patienten in ausländische Gesundheitssysteme, und zusätzliche Nachfrage im Inland durch im Ausland versicherte Patienten.

Versicherte werden bei gleicher Kostenerstattung durch die Versicherung nur dann im Ausland Gesundheitsleistungen oder medizinische Erzeugnisse beziehen, wenn sie sich finanziell oder qualitativ einen Vorteil davon versprechen. Das Qualitätsargument wird für österreichische und deutsche Versicherte nur selten den Ausschlag für eine Behandlung in anderen EU-Ländern geben, da die medizinische Versorgung im allgemeinen nicht schlechter als in den anderen Mitgliedsländern sein dürfte. Ein niedrigeres Preisniveau als in den traditionellen Hochpreisländern Deutschland und Österreich wird man hingegen in einigen EU-Ländern finden, z.B. in Spanien. Andererseits stellt sich die Frage, in welchem Umfang Preisdifferenzen überhaupt Nachfrage nach Gesundheitsleistungen in das Ausland abziehen können, da bei deutschen und österreichischen Versicherten die Ausgaben für die meisten Gesundheitsleistungen von der Krankenkasse getragen werden. Die beiden Anläßfälle für die aktuelle Diskussion, Zahnregulierung und Kauf einer Brille, sind bezeichnenderweise auch in Bereichen angesiedelt, wo die Krankenkassen lediglich einen Zuschuß zu den anfallenden Gesamtausgaben gewähren. Geht man davon aus, daß die Anzahl qualitativ begründeter Leistungsbezüge in anderen Mitgliedsländern zu vernachlässigen ist, und daß die bestehenden generellen Selbstbeteiligungen (wie die 20% Selbstbeteiligung in der österreichischen Beamtenversicherung) nicht ausreichen, um Preissensitivität auszulösen (4), werden sich 'grenzüberschreitende' Kassenleistungen dann auch auf Bereiche mit einem hohen Anteil an Eigenfinanzierung wie eben Zahnersatz und Sehbehelfe beschränken. Bei Arzneimitteln sind in Europa zwar auch beträchtliche Preisdifferenzen bekannt (vgl. Abschnitt 5), solange Patienten aber lediglich fixe Zuzahlungen oder Rezeptgebühren leisten müssen, besteht hier kein Anreiz für einen Bezug außerhalb des Versicherungsstaates. Bei Medikamenten wie etwa der Antibabypille, die zwar rezeptpflichtig ist, deren Kosten aber in Österreich nicht von der Krankenkasse übernommen werden, macht der Einkauf im Ausland bei Preisdifferenzen zwar Sinn für die Versicherten, kann aber die finanzielle Situation der Krankenkasse nicht berühren.

Wenn die EuGH-Urteile lediglich dazu führen, daß die Krankenkassen in Zukunft dieselben Behandlungen gleich oft und zu denselben Tarifen finanzieren müssen, die dann aber an Ärzte, Dentisten, Optiker etc. im In- und Ausland ausbezahlt werden, bedeutet dies zwar einen etwas vergrößerten Verwaltungsaufwand, läßt aber noch keine spürbaren Ausgabesteigerungen seitens der Krankenkassen erwarten. Die Befürchtungen der Kassen stützen sich vielmehr auf die Erfahrung, daß bei Gesundheitsleistungen sogenannte *angebotsinduzierte Nachfrage* auftreten kann: Da Ärzte einerseits die Patienten aufgrund ihrer besseren Fachkenntnisse bei der Inanspruchnahme von Leistungen beraten, andererseits aber selbst ein finanzielles Interesse daran haben können, daß die Patienten be-

stimmte Leistungen auch tatsächlich konsumieren, kann nicht ausgeschlossen werden, daß beide Motive in die Beratung einfließen und schließlich die Patienten mehr oder andere Leistungen konsumieren, als wenn sie selbständig mit den Fachkenntnissen eines Mediziners die Nachfrageentscheidung getroffen hätten (5). Die Krankenkassen befürchten nun, daß die Nachfrage (und aus Sicht der Ärzte die Einnahmen), die zu ausländischen Ärzten abfließt, von den heimischen Ärzten durch gesteigerte Behandlungsintensität wettgemacht wird, was dann sehr wohl zu Ausgabensteigerungen für die Krankenkasse führt. Zahlreiche empirische Untersuchungen haben den Zusammenhang von gesteigerten Gesamtausgaben bei steigender Ärztezahl bestätigt, wenn auch nur selten eindeutig festgestellt werden konnte, ob die Ursache für die gestiegenen Ausgaben in Qualitätsverbesserungen, höherer originärer Nachfrage wegen sinkender Weg- und Wartezeiten für Patienten oder eben tatsächlich in anbieterinduzierter Nachfrage zu sehen war. Diese Frage ist für die Krankenkassen aber ohnehin nur von untergeordneter Bedeutung.

Im zahnärztlichen Bereich müßten Ausgabensteigerungen durch den Binnenmarkt stärker spürbar sein als bei Sehbehelfen: Da kein Anlaß vorliegt, sich die Brillen nunmehr von Ärzten im Ausland verschreiben zu lassen (6), sondern lediglich Anreize für den Kauf der Brille im billigeren Ausland, haben Augenärzte hier auch keinen Anlaß, Nachfrage zu induzieren. Oder salopper formuliert: Das Geschäft entgeht den heimischen Optikern, nicht den heimischen Ärzten, die Optiker haben aber weniger Möglichkeiten als Ärzte, die Nachfrage nach ihrem Produkt zu steigern. Daher ist es wahrscheinlicher, daß der vom Binnenmarktkonzept intendierte verstärkte Wettbewerb die Brillenpreise (zumindest in Grenznähe) fallen läßt, als daß zusätzliche Nachfrage nach Sehbehelfen induziert wird.

Ausgabensteigernde Wirkungen des Binnenmarktkonzepts dürften sich demnach auf den Bereich Zahnbehandlung und Zahnersatz konzentrieren. Es ist zwar lediglich ein Teil dieses Bereichs der ausländischen Preiskonkurrenz ausgesetzt, weil die Ausgaben für viele Behandlungen zur Gänze von den Krankenkassen übernommen werden. Da die Preiskonkurrenz sich aber auf eines der lukrativsten Segmente zahnärztlicher Tätigkeit konzentriert, den Zahnersatz, ist damit zu rechnen, daß die Ausgaben für die anderen Bereiche zahnärztlicher Tätigkeit zunehmen werden, sei es durch eine 'normale' Nachfragereaktion (kürzere Wartezeiten für Patienten steigern die Nachfrage), durch induzierte Nachfrage durch die Ärzte, oder durch verstärkte Bemühungen der Ärztervertretung, Tarifsteigerungen durchzusetzen.

Derzeit erscheint es noch verfrüht, in Österreich aufgrund des Binnenmarktkonzepts wachsende Finanzierungsengpässe der Krankenkassen zu erwarten: Zum einen ist das betroffene Segment des Gesundheitswesens klein (7), zum anderen werden Nachfrageabflüsse aus praktischen Gründen innerhalb der EU im wesentlichen auf Nachbarländer beschränkt bleiben. Es wird zwar gelegentlich vorkommen, daß der Urlaub in einem in bezug auf Zahnersatz billigeren Land gleichzeitig für die Beschaffung gün-

stiger Prothesen genützt wird, solche Fälle dürften aber die Ausnahme darstellen.

Diese Einschätzung der Situation ändert sich auch nicht grundlegend durch den Antrag Tschechiens, Ungarns und Sloweniens auf Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Anpassung der dortigen Lohnniveaus an das österreichische wird erst sukzessive erfolgen, wie die Erfahrungen aus der deutschen Wiedervereinigung vermuten lassen. Solange die dortigen Preise für Gesundheitsleistungen ebenfalls hinter den österreichischen herhinken, können österreichische Versicherte Preisvorteile wahrnehmen. Dies ist aber bereits heute der Fall, die Urteile des EuGH ändern die Situation demnach nicht: Im allgemeinen leistet die österreichische Sozialversicherung keinen Finanzierungsbeitrag bei feststehendem Zahnersatz, und zwar unabhängig davon, ob im In- oder Ausland behandelt wird. Eine direkte finanzielle Belastung für die heimischen Krankenkassen würde sich aus einer verstärkten Inanspruchnahme ausländischer Ärzte demnach nicht ergeben, eher im Gegenteil: In dem Ausmaß, in dem sich Patienten aufgrund des drastischen Preisunterschieds für ausländischen feststehenden Zahnersatz statt eines inländischen nicht feststehenden Zahnersatzes entscheiden (für den die Kasse aufkommt), kann sich sogar eine finanzielle Entlastung der Kassen ergeben. Eine Mitgliedschaft der Beitrittskandidaten in der EU würde zwar Fragen vereinfachen, die sich heute aus der unsicheren Situation im Fall von Beschwerden oder Reklamationen oder der Verzollung von Zahnersatz stellen, und die heute noch manche Versicherte vom Besuch ausländischer Zahnärzte abhalten mögen. Es ist aber eher unwahrscheinlich, daß diese Vereinfachungen bereits ausreichen, um den Zustrom zu ausländischen Zahnärzten spürbar anwachsen zu lassen. Andererseits ist der Nachfrageabfluß groß genug, um in grenznahen Regionen bereits niedrigere Preise für Zahnersatz beobachten zu können.

Weitere Bedenken aus einer vereinfachten Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen im Ausland knüpfen an befürchtete Qualitätseinbußen bei der medizinischen Versorgung an: Wenn 'teure' Behandlungen im 'billigen' Ausland durchgeführt werden, aber dadurch Folgebehandlungen im Inland notwendig werden, die bei einer von Beginn an inländischen Behandlung erst gar nicht notwendig geworden wären (da hier höhere Qualität geboten wird), resultieren daraus unter Umständen tatsächlich höhere gesamte Behandlungsausgaben, jedenfalls aber eine für die heimischen Ärzte ungünstigere Einkommenssituation. Gerade diese Befürchtung müßten aber die Regeln des Binnenmarktes entschärfen: Bei Beschwerden würden sich mehr Patienten wieder an den (ausländischen) Erstbehandler wenden, wenn dies (abgesehen von Fahrtkosten) ebenso von der Krankenkasse finanziert wird wie ein Besuch beim heimischen Spezialisten. Die heimischen Ärzte hätten dann zwar einen geringeren Anteil an der gesamten heimischen Nachfrage, aber einen weniger stark beeinträchtigten 'Fallmix'.

Im Zusammenhang mit der Frage, ob die Anwendung des Binnenmarktkonzepts auf das Gesundheitswesen zu verstärkter ausländischer Nach-

frage führen wird, und welche Konsequenzen für die Finanzierung des nationalen Gesundheitssystems daraus abzuleiten sind, sind die meisten der oben dargelegten Überlegungen spiegelbildlich anzuwenden. Damit Versicherte aus anderen EU-Ländern in Österreich Gesundheitsleistungen nachfragen, muß das Preisniveau niedriger oder die Qualität höher als in ihrem Versicherungsstaat sein, wobei preisliche Anreize im Hochpreisland Österreich eher unwahrscheinlich sind. Wenn die Qualität der gebotenen medizinischen Leistungen dazu führt, daß im EU-Ausland versicherte Patienten verstärkt in Österreich Behandlungen nachfragen (z.B. nach einer EU-Osterweiterung, wenn in manchen medizinischen Bereichen ein technologischer Vorsprung besteht), muß dies noch keine Ausgabensteigerungen im österreichischen Gesundheitswesen bewirken: Generell gilt, daß der Abrechnung mit im Ausland versicherten Patienten die gleichen Abrechnungseinheiten und Preise zugrunde gelegt werden müssen wie Patienten der inländischen sozialen Krankenversicherung (8). Wenn die Tarife im Versicherungsstaat der Patienten niedriger sind, tragen die Differenz ohnehin die Patienten. Solange die Anbieter ihren Patienten ein kostendeckendes Entgelt für ihre Leistungen verrechnen, entsteht dem Leistungsland auch kein finanzieller Nachteil. Je besser die geltende Gebührenordnung die tatsächlich entstehenden Kosten widerspiegelt, desto weniger können dem Leistungsland Nachteile aus der Behandlung von Versicherten aus anderen Ländern entstehen.

Diffiziler ist die Frage, ob ausländische Nachfrage nach stationärer Behandlung für das Gesundheitswesen im Leistungsland eine Kostenbelastung darstellen wird. Während niedergelassene Ärzte ihr Einkommen hierzulande im wesentlichen auf der Basis einer Einzelleistungshonorierung erzielen, ist die Finanzierung der Krankenanstalten auch nach Einführung der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung gemischt: Die österreichischen Krankenanstalten erhalten mehr als ein Drittel ihrer Einnahmen von Bund und Ländern, und eine Zurechnung dieser Beträge zu einzelnen Behandlungen ist mit hohem Aufwand verbunden. Damit dem Leistungsland kein finanzieller Nachteil entsteht, wird der Betrag, den im Ausland versicherte Patienten selbst oder über ihre Krankenkasse bezahlen, daher nicht nur die variablen Kosten abdecken müssen (die bei inländischen Patienten nach der Intention der Regelungen durch die Sozialversicherung abzudecken sind), sondern auch den entsprechenden Anteil an den Fixkosten (für die in der Regel Land oder Bund aufkommen). Würden die Krankenanstalten im Ausland versicherten Patienten einen Tarif verrechnen, der lediglich die variablen Kosten abdeckt, käme dies einer Bezuschussung der ausländischen Patienten durch die heimischen Steuerzahler gleich, bzw. Länder könnten versucht sein, einen Teil z.B. der medizinischen Investitionskosten zu externalisieren (9).

Patienten aus dem Ausland haben keinen Anlaß, sich bei ihrer Arztwahl auf Kassenärzte zu beschränken, zumal privat ordinierende Ärzte sich häufig mehr Zeit für den einzelnen Fall nehmen (können). Daher könnte ein ausreichend starker Anstieg der ausländischen Nachfrage nach priva-

ten Arztleistungen nach den Gesetzen des Wettbewerbs durchaus zu einem Anstieg der Preise für ärztliche Leistungen am privaten Markt führen; dies beeinträchtigt aber wiederum nicht die Finanzierungssituation der heimischen Krankenkassen, sondern lediglich die 'privaten' Ausgaben der heimischen Versicherten, die sich nicht auf Leistungen von Kassenärzten beschränken. Offen bleibt die Frage, ob der Ruf der österreichischen Medizin um so viel besser als jener anderer EU-Länder ist, daß dieser große Nachfrageanstieg dadurch verursacht wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß finanzielle Nachteile für das österreichische Gesundheitswesen aus einer Anwendung der Güter- und Dienstleistungsfreiheit nur dann wahrscheinlich sind, wenn die ausländischen Behandlungen wegen schlechterer Qualität und daraus resultierenden Folgekosten im Durchschnitt teurer kommt als die alternative inländische Versorgung, wenn der Nachfrageabfluß zu induzierter Nachfrage führt oder wenn ausländische Gesundheitssysteme es verstehen, Kosten zu externalisieren. Die Effekte werden sich auf jene Bereiche beschränken, die ein ausreichendes Qualitätsgefälle aufweisen oder Unterschiede im Preisniveau, die die Versicherten mangels Versicherungsabdeckung der betreffenden Behandlung auch wahrnehmen. Je besser die geltenden Leistungsentgelte der Versicherungen die tatsächlich entstehenden Behandlungskosten widerspiegeln, desto weniger finanzielle Nachteile können der Sozialversicherung aus der 'grenzüberschreitenden' Behandlung von Versicherten entstehen.

3. Das Angebot an Krankenversicherungen

In Österreich besteht für unselbständig Beschäftigte unabhängig von der Staatsbürgerschaft ein System der Pflichtversicherung; durch die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses und den Firmensitz des Dienstgebers ist bereits die zuständige Sozialversicherungsanstalt festgelegt. Auch bei Bezug eines hohen Einkommens ist es nicht möglich, sich aus der sozialen Krankenversicherung 'hinauszuwählen', indem man eine private Krankenversicherung abschließt; eine private Krankenversicherung kann nur als Zusatzversicherung zur gesetzlich vorgeschriebenen Sozialversicherung gewählt werden. Wirkungen aus der europäischen Integration werden - mit Ausnahme der oben angesprochenen Effekte - auf den Bereich der privaten Krankenversicherungen beschränkt bleiben, solange nicht eine Europäische Sozialunion implementiert wird.

Bereits Ende der achtziger Jahre begann man im österreichischen privaten Versicherungsmarkt als Vorbereitung auf den einheitlichen Markt Deregulierungsmaßnahmen zu setzen. Erst 1994 waren aber alle drei EU-Direktiven für das Versicherungswesen vollständig umgesetzt, die die Möglichkeit des Betriebs von Zweigstellen und des Vertriebs von Leistungen unter einer einzigen Bewilligung eröffneten. Aus dem somit erleichterten Zugang zum österreichischen Versicherungsmarkt erwartete man sich stärkeren Wettbewerb durch ausländische Versicherungen, und als Reak-

tion der heimischen Firmen darauf Bestrebungen, die Produktivität zu verbessern, sei es durch Fusionen, um Skalenerträge zu nutzen, oder durch neue Produkte oder Vertriebskanäle.

Trotz des erleichterten Zugangs für Konkurrenten aus anderen EWR-Ländern wird der österreichische Versicherungsmarkt aber nach wie vor von Firmen mit Sitz in Österreich dominiert (rund die Hälfte der Versicherungen in Österreich ist aber in ausländischem Besitz), die meisten der am österreichischen Markt neu auftretenden Akteure sind jedoch bereits ausländische Unternehmen (10). Österreichische Versicherungen beginnen auch erst, in anderen EWR-Ländern aktiv zu werden. Die Entwicklung des gesamten Prämienaufkommens dürfte aber Anreize liefern, diese Zurückhaltung bald aufzugeben: Während in Österreich - nicht zuletzt bedingt durch die rückläufige Entwicklung des Prämienniveaus - das Brutto-prämienaufkommen während der letzten Jahre um 5-10% stieg, verzeichnete man z.B. in Italien jährliche Zuwachsraten von rund 20%; da der Zugang österreichischer Versicherer auf den Markt anderer EWR-Länder ebenso erleichtert wurde wie der Zugang aus EWR-Ländern nach Österreich, könnten österreichische Firmen zumindest langfristig durch ausländische Kunden Skalenerträge nutzen.

Bisher sind noch keine Anzeichen dafür festzustellen, daß im Versicherungsbereich die Produktivitätsverbesserung eingetreten ist, die man sich von der verstärkten Konkurrenz am Binnenmarkt erwartet hatte. Eine Untersuchung privater österreichischer Versicherungen kam zu dem Schluß, daß sich die Produktivität des gesamten Sektors im Zeitraum von 1992-1996 zwar verschlechterte, einzelne Versicherer ihre relative Position zur jeweiligen *best practice*-Unternehmung aber tendenziell verbesserten (11). Die Autoren führen die verschlechterte Effizienz in erster Linie auf den kostenintensiven Ausbau der Sparte 'Lebensversicherungen' zurück, weisen aber auch auf die Möglichkeit hoher Kosten bei der Eröffnung neuer Vertriebskanäle, z.B. über Banken, oder dem Eintritt in neue (geographische) Märkte hin. Da die meisten Versicherer Produkte in mehreren Sparten anbieten (Lebensversicherung, Krankenversicherung, Schadensversicherung etc.), ihre Aufwendungen aber nicht nach diesen Sparten gliedern (können), konnte die Produktivitätsentwicklung auch nicht nach diesen Sparten getrennt untersucht werden.

Wenn Produktivitätsfortschritte in Form niedrigerer Prämien an die Kunden weitergegeben werden, könnte die Entwicklung der Prämienhöhe ein Indiz für den Eintritt der erwarteten Binnenmarkteffekte liefern. Der Vorteil dieser Kennziffer liegt darin, daß sie auch auf der Ebene der Krankenversicherung alleine zur Verfügung steht, ihr Nachteil liegt in Verzerrungen durch Quersubventionen bei Mehrspartenanbietern. Der Index für Krankenzusatzversicherungen im Verbraucherpreisindex stieg bis 1995, und zwar deutlich stärker als der gesamte Verbraucherpreisindex (und auch stärker als die Privatversicherungsformen insgesamt), ging in den beiden folgenden Jahren aber im Gegensatz zu den beiden umfassenderen Indizes zurück (12). Die stärkeren Steigerungen der Krankenver-

sicherungsprämien im Vergleich zu den Prämien für andere private Versicherungen lassen sich dadurch erklären, daß man mit ausländischen Konkurrenten vor allem in jenen Versicherungssparten rechnen muß, die sich stärker auf Firmen als auf private Haushalte konzentrieren (13). Auch der Rückgang des Prämienniveaus ab 1995 kann nicht allein als verspäteter Binnenmarkteffekt interpretiert werden, sondern muß im Zusammenhang mit Preisnachlässen bei Krankenhausbehandlung und der unechten Mehrwertsteuerbefreiung bei Ärzten und Spitälern seit 1997 gesehen werden. Es wird aber darauf hingewiesen, daß der Prämienrückgang (vorläufiger Wert für 1/97 - 10/97: -4,1%) deutlich unter den noch ein Jahr zuvor erwarteten Preisreduktionen von 5-10% liegt. Andererseits gehen die häufigen Rabattierungen nicht in die Preisindizes der Versicherungen ein, so daß hier weitere Preisrückgänge versteckt sein könnten, die sich aber durch die Rabattgestaltung auf 'gute Risiken' konzentrieren.

Tabelle 1: Private Krankenversicherung im Warenkorb des Verbraucherpreisindex 1986

	1992	1993	1994	1995	1996
Tarifprämien für Krankenzusatzversicherungen	9,6	8,5	5,5	5,6	-1,8
Privatversicherungen gesamt	6,5	5,6	5,6	3,9	-0,3
Verbraucherpreisindex gesamt	4,1	3,6	3,0	2,2	1,9

Quelle: Url (1997) 755

Fazit: Die bisherige Entwicklung der privaten Versicherungen spiegelt noch keine Produktivitätsvorteile durch den eröffneten Binnenmarkt wider. Dies muß noch nicht bedeuten, daß mit Produktivitätsvorteilen nicht mehr zu rechnen ist, da der Binnenmarkt Entwicklungen beschleunigt hat, die zwar Anlaufkosten verursachen, aber in weiterer Folge durchaus noch zu den erhofften Erfolgen führen können. Es ist jedoch davon auszugehen, daß Krankenversicherer dem stärkeren Konkurrenzdruck des Binnenmarktes weniger stark ausgesetzt sind als Versicherer mit größeren Einzelkunden.

4. Niederlassungs- und Erwerbsfreiheit

Die Niederlassungs- und Erwerbsfreiheit einerseits und die Anerkennung von in anderen Mitgliedsländern erworbenen Berufsbefähigungen andererseits werfen die Frage auf, ob die dadurch erleichterte Mobilität helfen kann, die viel zitierte Ärzteschwemme abzubauen. Bevor eine Beantwortung dieser Frage versucht wird, ist es sinnvoll, sich mit der wahrscheinlichen Entwicklung der Ärztezahlen in verschiedenen europäischen Ländern zu beschäftigen.

Eine auf Länderdaten von 1994 beruhende Studie (14) zählte 1,148 Millionen ÄrztInnen, was im europäischen Durchschnitt 314 Patienten pro praktizierendem Mediziner bedeutet. Mehr als 7% des Ärzte-Arbeitskräfte-

potentials waren 1994 arbeitslos, wobei die Länderwerte von 0% bis 24% reichten. Die Arbeitslosigkeit bei Medizinern konzentriert sich jedoch auf wenige Länder: Zwei Drittel der gezählten arbeitslosen Mediziner sind Italiener, 17% Deutsche, 7% Spanier, 3% Österreicher und 2% Niederländer. Die auf diesen Daten beruhende Prognose kommt zu dem Schluß, daß die Nachfrage nach medizinischen Leistungen jährlich um 2,7% wachsen müßte, um bis zur Jahrtausendwende alle ausgebildeten Mediziner beschäftigen zu können. Nach den Ergebnissen der Vorgängerstudie von 1991 wurde noch ein Nachfragewachstum von 2,3% jährlich für notwendig gehalten; da die Nachfrage von 1990 bis 1994 jährlich aber nur um 0,2% wuchs, mußte die neuere Prognose entsprechend hinaufgesetzt werden. Beträgt das Nachfragewachstum nur 1% jährlich, wird z.B. in Deutschland ein weiterer Anstieg des Ärzteüberschusses bis zur Jahrtausendwende prognostiziert (von rund 15.000 1994 auf knapp unter 30.000 1999), und erst dann, bedingt auch durch rückläufige Absolventenquoten und einen wachsenden Anteil älterer Ärzte, wäre ein langsames Sinken des Ärzteüberschusses zu verzeichnen. Ein Nachfragewachstum von rund 2,5% jährlich würde den Ärzteüberschuß in Deutschland bis zum Jahr 2000 zwar verschwinden lassen, in den folgenden Jahren aber bereits zu einem Unterangebot an Ärzten führen, das bis 2004 bereits auf die Größenordnung von 30.000 fehlenden Ärzten anwachsen könnte.

In Deutschland ist der Zugang zum Medizinstudium durch den Numerus Clausus reglementiert. Dies bedeutet einerseits eine empfindliche Einschränkung bei der Studienwahl, andererseits jedoch für bereits ausgebildete Mediziner verbesserte Erwerbsmöglichkeiten, da über den Numerus Clausus frühzeitig das Wachstum der Ärzteanzahl gedämpft werden kann. In Österreich bestehen keine gesetzlichen Zugangsbeschränkungen für das Studium der Humanmedizin, sondern lediglich faktische Hürden nach Studienbeginn, wie eine beschränkte Anzahl von Praktikums- oder Laborplätzen und damit verbundene Wartezeiten während des Studiums und in der weiteren Ausbildung. Die Anzahl an Medizinabsolventen läßt sich über diese Kanäle aber schwerer steuern. Insofern überrascht es wenig, daß die Prognose der PWG für Österreich auch bei einem Nachfrageanstieg von 2,5% p.a. erst etwas später als in Deutschland (2003) mit einer Reduktion des Ärzteüberschusses auf Null rechnet. Steigt die Nachfrage hingegen um nur 1% p.a., wird bis zur Jahrtausendwende mit einer Verdoppelung des Ärzteüberschusses gerechnet (von gut 2.000 1994 auf rund 5.000 im Jahr 2000) und erst danach mit einem Rückgang des Ärzteüberschusses.

Für die meisten der nördlichen Länder Europas wird eine grundsätzlich andere Entwicklung des Ärzteüberschusses als im deutschsprachigen Raum erwartet: Vielfach besteht dort bereits heute eher Mangel denn Überschuß an ausgebildeten Medizinern, und obwohl die Autoren der Studie hier nicht wie in Deutschland und Österreich von sinkenden Absolventenzahlen ausgehen, wird für viele nördliche Länder eine Verschärfung dieses Defizits erwartet, z.B. für Großbritannien, Irland, Schweden, Dänemark und Norwegen.

Die Modellrechnung der PWG hatte die Zielsetzung, abzuschätzen, wie stark die Nachfrage nach medizinischen Leistungen steigen müßte, um etwa zur Jahrtausendwende zu einer ausgeglichenen Beschäftigungssituation für Ärzte zu führen. Im deutschsprachigen Raum wäre hierzu ein weitaus stärkeres Nachfragewachstum notwendig als offenbar eingetreten und auch in näherer Zukunft zu erwarten ist: Wie erwähnt, fand die PWG für den Zeitraum 1990-1994 lediglich ein Nachfragewachstum von 0,2% statt der 'notwendigen' 2,3% pro Jahr.

Einer anderen Vorausschätzung des Ärzteangebots für Deutschland liegen verschiedene Varianten für Einschränkungen bei der Zulassung zum Medizinstudium zugrunde (15). Die Studie verwendet die Ärztedichte von 1993 (319 Einwohner pro berufsausübendem Arzt) als Meßlatte und kommt zu dem Schluß, daß es bis zum Jahr 2000 zu einem Mehrangebot an Ärzten von 9% (entspricht 25.000 Ärzten) und bis 2024 von 17-19% oder 51.000 bis 59.000 Ärzten kommen wird; als *worst case* wurde das Ausbleiben weiterer Einschränkungen bei der Aufnahme des Medizinstudiums angenommen. Gleichzeitig wird aber darauf hingewiesen, daß sich die Bevölkerungsstruktur in diesem Zeitraum verändern wird: Der wachsende Anteil älterer Bevölkerungsgruppen wird die entfallende medizinische Nachfrage der schrumpfenden jüngeren Generation voraussichtlich mehr als kompensieren. Vor diesem Hintergrund erscheint ein etwas stärkeres Wachstum der Nachfrage nach medizinischer Betreuung wahrscheinlich, als in der PWG-Studie für den Anfang der neunziger Jahre gefunden wurde.

Obwohl andere europäische Länder bereits heute eher zu wenige denn zu viele Ärzte haben und sich dieser Engpaß noch etwas zuspitzen könnte, wird sich daraus voraussichtlich keine nennenswerte Entlastung für die Erwerbssituation deutscher oder österreichischer Jungärzte ergeben. Derzeit meldet etwa *medi-net*, ein deutsches Internet-Informationssystem für Beschäftigte im Gesundheitswesen, daß in Großbritannien und in Dänemark zahlreiche Stellen frei sind, die auch durch ausländische ausgebildete Ärzte oder Ärztinnen besetzt werden können. Rund 2.500 deutsche Ärzte wurden bereits nach Großbritannien vermittelt; wie viele von ihnen innerhalb weniger Jahre wieder zurückgekehrt sind, ist jedoch nicht angegeben. Viele Stellen können von Medizinern auch für ihre Weiterbildung genutzt werden. In Norwegen sind rund 1.000 Ärztestellen unbesetzt. Daher wird ein Programm angeboten, das einen kostenlosen Intensiv-Sprachkurs und bei Bedarf finanzielle Unterstützung während dieses Kurses vorsieht, um ausländischen Medizinern den Wechsel nach Norwegen schmackhaft zu machen. Der 'Ärzteüberschuß' allein in Deutschland wird für 1997 aber bereits mit über 10.000 angegeben, und auch in Österreich schließen jährlich nahezu doppelt so viele Menschen ein Medizinstudium ab, wie Arztstellen frei werden. Daher könnte selbst ein Mobilitätsschub bei unseren Jungärzten, der zur Besetzung vieler dieser ausländischen Stellen mit deutschsprachigen ÄrztInnen führt, bestenfalls die neuen Medizinabsolventen eines Jahres auffangen, aber nicht den vorhandenen

Ärzteüberschuß längerfristig reduzieren, da jedes Jahr in Deutschland über 2.000 und in Österreich über 1.000 junge Menschen das Medizinstudium abschließen. Aufgrund bisheriger Erfahrungen ist die Bereitschaft von Ärzten, in andere europäische Länder abzuwandern, wegen sprachlicher und kultureller Hürden aber gering (16). Selbst wenn sprachliche Hürden wegfallen und erhebliche Unterschiede im Jahreseinkommen bestehen, ist die Mobilität der Ärzte nicht sehr hoch, wie die Beobachtung der Wanderung zwischen Kanada und den USA zeigt (17). Andererseits belegen Statistiken über die Bereitschaft von Studierenden zu Auslandsaufenthalten eine steigende Mobilitätsbereitschaft, die sich auch auf das Erwerbsleben nach dem Studium erstrecken könnte, insbesondere, wenn sich die Chancen für die Ausübung des erlernten Berufes dadurch verbessern lassen.

Die demographische Entwicklung und bessere Erwerbschancen in manchen anderen Ländern der Gemeinschaft werden den Ärzteüberschuß voraussichtlich nur geringfügig dämpfen, aber kaum spürbar verringern können.

5. Die Schaffung eines einheitlichen Marktes im europäischen Gesundheitswesen am Beispiel der Arzneimittel

Die einzelnen Bereiche des Gesundheitswesens haben unterschiedlich gute bzw. schlechte Voraussetzungen dafür, die Bedingungen eines einheitlichen Marktes in der Gemeinschaft zu erfüllen. Wenn Leistungen schwer standardisierbar sind oder ihr Konsum an den Ort der Herstellung gebunden ist, ist auch die Errichtung eines einheitlichen Marktes mit größeren Schwierigkeiten verbunden. Obwohl diese Hindernisse für Arzneimittel weitaus weniger zutreffen als z.B. für Krankenhausleistungen, ist auch dieser Bereich derzeit vom Ideal eines einheitlichen europäischen Marktes noch weit entfernt. Dies dokumentiert sich besonders deutlich in den nach wie vor bestehenden Preisdifferenzen vieler Medikamente zwischen einzelnen Mitgliedsländern, die groß genug sind und als ausreichend langfristig angesehen werden, um ein System von Parallelimporten entstehen zu lassen. Dieser Spielraum für Preisunterschiede müßte sich mit der Einführung des Euro in den Teilnehmerländern verkleinern, da Wechselkursschwankungen als Begründung für national unterschiedliche Preisentwicklungen wegfallen (18). Die zweite und wohl gravierendere Ursache für Preisdifferenzen bilden Unterschiede in den nationalen Regelungen der sozialen Sicherungssysteme. Die Bedeutung dieser Regelungen wird dadurch unterstrichen, daß mehr als 60% des Arzneimittelumsatzes in der EU auf die gesetzlichen Krankenversicherungen oder staatlichen Gesundheitssysteme entfallen (19).

Die meisten den Arzneimittelmarkt betreffenden Regelungen sind zwar auf nationaler Ebene festgehalten, aber es gibt bereits Institutionen, die eine Vereinheitlichung und Zentralisierung unterstützen sollen. So bietet die EMEA (European Medicines Evaluation Agency) die Möglichkeit, ein

Produkt mit derselben Indikation in allen Mitgliedsländern unter derselben Bezeichnung zu vertreiben. Über die EMEA besteht die Möglichkeit (jedoch nicht die Verpflichtung), zentral für alle EU-Mitgliedsstaaten die Zulassung eines Medikamentes zu beantragen, statt dies dezentral in jedem Land extra zu tun (20). Den Pharmafirmen bringt dieses Vorgehen den Vorteil, daß sie ein Medikament nur einem Zulassungsverfahren unterziehen müssen, was im allgemeinen schneller ist als die dezentrale Zulassung, und somit auch schneller die Entwicklungskosten wieder abgedeckt werden können.

1996 wurde auf Veranlassung von Industrie-Kommissär Bangemann ein 'Runder Tisch' errichtet, der Möglichkeiten erarbeiten soll, wie einerseits der Wettbewerb am Arzneimittelmart verbessert und andererseits das Prinzip des freien Güterverkehrs mit der nationalen Selbstbestimmung bei Gesundheits- und Arzneimittelausgaben vereinbart werden kann. Am zweiten sogenannten 'Bangemann Round Table' im Dezember 1997 wurde ein erster Ansatz dazu ausgearbeitet. Das System nationaler Preiskontrollen würde demnach in Etappen abgelöst werden. Zuerst würde der Markt für *Over-the-counter* (OTC) Produkte vollständig dereguliert, der derzeit um 30% des Arzneimittelmart ausmacht und bereits jetzt am stärksten dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Dann würden mit dem Bereich *'off-patent, single and multi-source products'* weitere 50% des Marktes folgen, die unter Umständen den Gesundheitssystemen einzelner Länder signifikante Einsparungen ermöglichen könnten. Der mit 20% kleinste Bereich – Arzneimittel mit Patentschutz – gelangte erst dann zur Deregulierung, wenn die beiden anderen Bereiche zufriedenstellend dereguliert wären; auch der freie Güterverkehr würde erst zu diesem Zeitpunkt auf patentierte Medikamente angewandt werden, damit nationale Preiskontrollen in diesem Bereich und Wettbewerb bei anderen Medikamenten sich nicht gegenseitig behindern (21).

Gegner der Deregulierung im Arzneimittelbereich weisen darauf hin, daß eine Verkürzung oder Aufweichung des Patentschutzes auch wohlfahrtsmindernde Wirkungen haben kann: Patentschutz ist notwendig, um auch weiterhin Anreize für die Entwicklung neuer und damit gewinnträchtiger Substanzen zu setzen, da nur die durch das Patent gesicherte temporäre Monopolstellung die Möglichkeit bietet, die hohen Forschungs- und Entwicklungskosten durch eine entsprechende Preissetzung beim neuen Präparat abzudecken. Es wäre wohlfahrtsmindernd, über Wettbewerb auch bei neuentwickelten Produkten den Patienten die Chance auf bessere Produkte vorzuenthalten. Nach Ablauf des Patentschutzes hingegen, wenn die Kosten der Innovation abgedeckt sind, sollte der Wettbewerb eröffnet werden, um effiziente Produktion zu unterstützen.

Danzon plädiert daher für verstärkten Wettbewerb bei Medikamenten mit bereits abgelaufenem Patentschutz (*on-patent*) bei gleichzeitig aufrechten Preisregulierungen für noch patentrechtlich geschützte Arzneien (22). Diese Strategie kann gleichzeitig aufkommensneutral für die Bevölkerung und umsatzneutral für die Pharmaindustrie (und den Pharma-

vertrieb) durchgeführt werden, wenn die Arzneimittelentwickler während der Laufzeit der Patente die Chance haben, die Entwicklungskosten für neue Produkte abzudecken. Danzon führt das niedrige Preisniveau im amerikanischen OTC-Sektor auf genau diesen Wettbewerb zurück, der nicht zuletzt im Interesse der Apotheker selbst ist: Im allgemeinen ist dort die Substitution wirkstoffgleicher Präparate durch den Apotheker erlaubt, solange der verschreibende Arzt die Substitution nicht explizit ausschließt. Viele *Managed Care*-Organisationen erstatten der Apotheke jedoch nicht den exakten Medikamentenpreis, sondern den Festbetrag der entsprechenden Wirkstoffgruppe. Da die Differenz dem Apotheker als Gewinn verbleibt, besteht ein starker Anreiz für preisbewußte Medikamentenauswahl bzw. -substitution durch die Apotheke; allerdings bedeutet diese Substitutionsmöglichkeit auch eine zusätzliche Fehlerquelle.

Der Blick auf die Bewahrung von Forschungsanreizen läßt nicht nur unterschiedlich intensive Preisregulierungen bei neuentwickelten und etablierten Präparaten ökonomisch sinnvoll erscheinen, sondern auch internationale Preisdifferenzen. Diese Preisdifferenzen werden aber in zunehmendem Maße durch Parallelimporte umgangen: Im relativ billigeren Land werden Arzneimittel gekauft, der Importeur packt sie um, läßt sie mit Beipackzetteln in der Sprache des Absatzlandes versehen und verkauft die umgepackten Originalpräparate billiger als die herkömmlich importierten Originalpackungen. Da in diesem Fall die Preisdifferenzen das Resultat unterschiedlicher nationaler Regulierungen und nicht unterschiedlicher Produktionseffizienz sind, entstehen durch diesen Handel auch keine *gains from trade*: Zwar können die Konsumenten des Importlandes die parallel importierten Arzneimittel günstiger erwerben als die Originalpackungen, aber die durch internationale Preisdifferenzierung erwirtschafteten Gewinne können ein wichtiger Anreiz sein, die Entwicklung neuer Wirkstoffe voranzutreiben. Entfällt dieser Anreiz durch Parallelimporte oder das von manchen Ländern betriebene Setzen von Referenzpreisen (Ausrichten der heimischen Arzneimittelpreise an den Preisen in Referenzländern), könnten diese verminderten Anreize für FuE sogar zu Wohlfahrtsverlusten führen. Einheitliche Preise im gesamten EU-Raum wären nicht nur für ärmere Länder unerwünscht, in denen man sich dann manche Medikamente nicht mehr leisten könnte, sondern auch reiche Länder könnten langfristig verlieren, wenn die verringerten Arzneimittelumsätze die Neuentwicklung von Präparaten verhindern (23). Außerdem schaffen Parallelimporte zwar keine erheblichen Werte, verbrauchen aber Ressourcen, die ansonsten nutzbringender für andere Zwecke eingesetzt werden könnten (24).

Das Gesamtvolumen der Parallelimporte am deutschen Arzneimittelmarkt macht rund eine Milliarde Mark aus. Die niedrigeren Preise führen zu Ersparnissen in Höhe von etwa 140 Mio. Mark, die sich durch Nebenwirkungen wie die Preisdämpfung bei Konkurrenzprodukten auf 500 Mio. Mark erhöhen. Würde die Hälfte aller abgegebenen Medikamente durch billigere Parallelimporte ersetzt, könnte sich einer Hochrechnung zufolge

das deutsche Gesundheitssystem jährlich 1,2 Mrd. Mark (das entspricht 5% der Gesamtkosten) ersparen (25). Der Geschäftsführer einer Firma, die in Österreich seit 1998 verschiedene Antibabypillen über Direktimporte billiger anbietet, leitet aus diesen Zahlen auch für Österreich hohe Anreize für Parallelimporte ab. Eine Reihe von Überlegungen führt aber zu Zweifeln daran, daß Parallelimporte die österreichischen Arzneimittelausgaben ähnlich stark reduzieren können, wie es für Deutschland angenommen wird:

- Preisniveau bei Medikamenten in beiden Ländern:

Nur wenn die Arzneimittelpreise in Österreich relativ zu anderen Ländern ähnlich hoch wie in Deutschland ausfallen, lohnen sich Parallelimporte auch nach Österreich. Es kann nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden, daß die Preisdifferenz zwischen Österreich und dem Herkunftsland der Importe ähnlich oft ausreichend hoch ausfällt wie in Deutschland: Eine Untersuchung der ÖBIG fand in Deutschland zwar ein höheres durchschnittliches Medikamentenpreisniveau als in Österreich, beruhte aber auf einer recht kleinen Stichprobe (26). Außerdem müßte die Preisdifferenz sogar etwas höher sein als in Deutschland, da in Österreich deutlich geringere Stückzahlen umgesetzt werden können und somit ein höherer Fixkostenanteil pro Packung abgegolten werden muß.

- Ausgestaltung der Zuzahlung zu Arzneimittelkosten, die die Krankenkasse trägt:

Werden die Ausgaben für Medikamente von der Krankenkasse übernommen, haben die Versicherten keinerlei Veranlassung, selbst bei identischer Qualität verstärkt auf billigere Präparate zuzugreifen: Der Preismechanismus, der auf einem Konkurrenzmarkt dazu führt, daß sich bei vergleichbarer Qualität das günstigere Angebot durchsetzt, ist ausgeschaltet. Auch eine Zuzahlung der Versicherten zum Medikamentenpreis kann den Preismechanismus nur dann wiederherstellen, wenn die Höhe der Zuzahlung vom Preis des Medikaments abhängt. Selbst dann löst eine gestaffelte Zuzahlung aber nur den Preismechanismus aus, wenn die Preisdifferenz das Präparat in die nächstniedrigere Zuzahlungsgruppe einstuft. Ein derartiges System war durch die preisabhängig gestaffelte Zuzahlung von 3, 5 oder 7 DM in Deutschland zwar vorübergehend (1993) in Kraft, ist inzwischen aber durch nach Packungsgröße gestaffelte Zuzahlungen ersetzt worden. Somit liefern die Rezeptgebühren keinen Anlaß, von einem unterschiedlichen Spielraum für Parallelimporte in Deutschland und Österreich auszugehen (27). Wenn Parallelimporte die Ausgaben für *kassenpflichtige* Arzneimittel senken sollen, müssen erst entsprechende Anreize dafür geschaffen werden, die auf seiten der Apotheke oder der Versicherten liegen können, im derzeitigen österreichischen Gesundheitswesen aber nicht gegeben sind. Eine niedrigere Rezeptgebühr für parallel importierte Medikamente könnte den Versicherten den Anreiz liefern, verstärkt parallel importierte Medikamente nachzufragen.

- Verhältnis zwischen kassenpflichtigen Arzneimitteln und OTC-Medikamenten:

Krankenkassen kommen nicht für die Kosten aller Medikamente auf, unabhängig von der Frage, ob Medikamente auch ohne Rezept verkauft werden dürfen (z.B. muß beim Kauf von Antibabypillen ein Rezept vorgewiesen werden, obwohl die Krankenkasse in Österreich nicht für die Kosten des Präparats aufkommt). Je mehr Präparate nicht von der Kasse bezahlt werden, umso größer ist der potentielle Markt für Parallelimporte. Das Heilmittelverzeichnis der österreichischen Sozialversicherung umfaßte 1997 2.775 Arzneimittelspezialitäten, in Deutschland wurden allein 1996 2.274 Fertigarzneimittel neu zugelassen. Die größere Auswahl bei Medikamenten auf Krankenschein in Deutschland würde dafür sprechen, daß Parallelimporte dort für Versicherte weniger attraktiv sind als in Ländern mit eingeschränktem Angebot auf Krankenschein, sofern die Verschreibepaxis der niedergelassenen Ärzte in beiden Ländern ähnlich ist. Andererseits sind in Deutschland einzelne Versichertengruppen vom kostenfreien Bezug mancher Arzneimittelarten ausgeschlossen, so werden z.B. die Kosten für Bagatellarzneien für Erwachsene nicht mehr von der Krankenkasse getragen. Im Bereich solcher Leistungsausschlüsse ergibt sich zusätzlicher Spielraum für Parallelimporte.

● Anreize für preisbewußte Medikamentenausgabe in Apotheken:

Wenn seitens der Versicherten keine Anreize bestehen, kostengünstige Präparate zu bevorzugen, könnte dies durch entsprechende Anreize bei den Abgabestellen für Medikamente, also Apotheken und Hausapotheken, ersetzt werden. Im österreichischen System ist derzeit noch kein derartiger Anreiz implementiert; im Gegenteil: Solange sich die Gewinne der Apotheken von einem prozentuellen Aufschlag auf den Einstandspreis ableiten, muß man ein Interesse an *höheren* Arzneimittelpreisen vermuten (solange man einen Schwarzmarkt für parallel importierte Medikamente ausklammert). Den Apotheken müßte demnach eine Beteiligung an der Einsparung geboten werden, damit sie auch bei Kassenmedikamenten einen Anreiz für kostengünstigen Bezug haben. Diese Beteiligung schmälert aber die Einsparungen für die Krankenkassen.

Die genannten Gründe führen zur Einschätzung, daß Parallelimporte sich in Österreich auf nur wenige Präparategruppen beschränken werden, deren Kosten von den Versicherten selbst zu tragen sind (wie z.B. Antibabypillen). Eine Ausweitung auch auf Präparate, für die die Krankenkassen aufkommen, würde rechtliche Änderungen erfordern, die den Apotheken einen Anreiz oder die Verpflichtung verschaffen, zu parallel importierten Produkten zu greifen. Solche Regelungen wie auch Regelungen zur verpflichtenden Bevorzugung von Generika mögen zwar die Arzneimittelausgaben eines Landes senken, können aber langfristig zu Wohlfahrtsverlusten führen, da sie die Anreize zur Entwicklung neuer Präparate dämpfen.

6. Zusammenfassung

Das Gesundheitswesen ist zwar größtenteils explizit vom europäischen Integrationsprozeß ausgeklammert, wird aber durch eine Reihe allgemeiner Bestimmungen tangiert. Effekte der Güter- und Dienstleistungsfreiheit werden sich auf wenige Bereiche mit einem größeren Preis- oder Qualitätsgefälle beschränken, wobei das Preisgefälle eine um so größere Rolle spielt, je höher die Selbstbeteiligung der Versicherten an den Gesundheitsausgaben ist. Finanzielle Nachteile für die soziale Krankenversicherung sind nur dann zu erwarten, wenn ausländische Behandlungen wegen schlechterer Qualität und daraus resultierenden Folgekosten im Durchschnitt teurer als die alternative inländische Versorgung kommen, wenn der Nachfrageabfluß zu induzierter Nachfrage führt oder wenn ausländische Gesundheitssysteme es verstehen, Kosten zu externalisieren. Letzteres wird umso mehr erschwert, je genauer die zwischen Krankenversicherung und Leistungsanbietern verrechneten Preise die Kosten widerspiegeln.

In Deutschland und Österreich schließen jedes Jahr mehr Menschen das Studium der Humanmedizin ab, als Arztstellen frei werden. Gleichzeitig wächst zwar im nördlichen Europa der Bedarf an ausgebildeten Medizinerinnen, die relativ geringere Größe dieses Medizinerdefizits und nach wie vor bestehende Mobilitätsbarrieren dürften aber bewirken, daß Migration auch bei erleichterter Anerkennung der Ausbildung das heimische Überangebot an Ärzten nur geringfügig dämpft. Ein gemeinsamer Markt für Arzneimittel schließlich könnte zu Wohlfahrtsverlusten führen, wenn dadurch die Forschungsaktivität gesenkt wird.

Anmerkungen

- (1) Z.B. Gerdtham et al. (1992).
- (2) Leidl (1994) 223.
- (3) Ebd. 226.
- (4) Diese Annahme kann zwar durch keine empirische Untersuchung untermauert werden, es ist aber zu bedenken, daß die Behandlung oder der Einkauf im Ausland in der Regel aufwendiger ist (z.B. durch längere Wegzeiten, eventuell Sprachschwierigkeiten...). Der erzielbare Preisvorteil müßte diese Zusatzkosten überwiegen. Außerdem gelten Ärzte im Ausland, die ja keinen Vertrag mit der österreichischen Sozialversicherung haben, als Wahlärzte, sodaß bei der Kostenerstattung ohnehin eine Selbstbeteiligung von 20% abgezogen wird.
- (5) Vgl. Breyer, Zweifel (1997) 244ff.
- (6) Auf die Frage, ob von im Ausland zugelassenen Ärzten ausgestellte Rezepte eine Krankenkasse überhaupt zur Kostenerstattung verpflichten, soll hier nicht eingegangen werden.
- (7) Die Ausgaben der Sozialen Krankenversicherung für Zahnbehandlung und Zahnersatz beliefen sich 1996 in Österreich auf 7,5 % der gesamten Ausgaben der Sozialen Krankenversicherung oder 8.661 Mio. öS, vgl. Hauptverband (1997) 46.
- (8) Leidl (1994) 226.
- (9) Ebd. 229.
- (10) Url (1997) 754.
- (11) Produktivität im Versicherungsbereich ist schwierig zu definieren. Mahlberg und Url

- (1998) gehen in der angesprochenen Studie vom Blickwinkel der Konsumenten aus und interpretieren das Verhältnis zwischen Auszahlungen an die Versicherten (einschließlich Rückstellungen für spätere Auszahlungen) und Prämienaufkommen als Produktivität.
- (12) Url (1997) 755.
 - (13) Mahlberg, Url (1998) 23.
 - (14) PWG (o. J.).
 - (15) Schacher (1996).
 - (16) Hurwitz (1990), zitiert nach Leidl (1994) 213.
 - (17) Breyer, Zweifel (1997) 421ff.
 - (18) Merck versuchte bereits erfolglos, in der gesamten EU einen einheitlichen Preis in ECU einzuführen: Innerhalb weniger Monate stellten sich wieder so große Preisdifferenzen ein, daß Parallelimporte erneut auflebten. Diese Preisdifferenzen gingen aber nicht ausschließlich auf Schwankungen der Wechselkurse zurück, sondern auch auf unterschiedliche nationale Handelsspannen: (Gilmartin 1997) 29.
 - (19) medi-netz (1997).
 - (20) t'Hoeg (1997) 40.
 - (21) Wold-Olsen (1997) 23-24.
 - (22) Danzon (1998).
 - (23) Danzon (1997).
 - (24) Gilmartin (1997).
 - (25) Angaben nach Andreas Feiertag: Originalmedikament zum günstigeren Preis, in: Der Standard (9.4.1998) 19.
 - (26) Basierend auf 86 vergleichbaren Arzneimittelspezialitäten wurden in Deutschland Apothekenverkaufspreise exklusive Umsatzsteuer festgestellt, die das rund 1,2fache der österreichischen Apothekenabgabepreise betragen. Vgl. ÖBIG (1993) Tabelle 5.13.
 - (27) Lediglich in einer Ausnahmekonstellation bei größeren Packungsgrößen könnte die unterschiedliche Zuzahlungshöhe die Attraktivität von Parallelimporten in beiden Ländern unterschiedlich beeinflussen: Wenn nämlich ein Präparat in Deutschland mit der momentan höchsten Zuzahlung von 13 DM belegt ist, durch Parallelimporte aber zu einem niedrigeren Preis als 13 DM verkauft werden kann, bleibt im Prinzip ein Anreiz für Parallelimport bestehen. Da in Österreich die einheitliche Rezeptgebühr von 43 ATS gilt, wäre dort der Anreiz für Parallelimport erst bei Unterschreiten dieses Wertes gegeben.

Literatur

- Breyer, Friedrich; Zweifel, Peter, Gesundheitsökonomie (Berlin/Heidelberg 1997).
- Danzon, Patricia M., Price discrimination for pharmaceuticals: Welfare effects in the US and the EU, in: International Journal of the Economics of Business 4/3 (1997) 301-321.
- Danzon, Patricia M., Competition policy for pharmaceuticals. On-patent vs. off-patent, in: Eurohealth 4/1 (1998) 24-26.
- Gerdtham, Ulf G.; Sogaard, Jes; Jönsson, Bengt; Andersson, Fredrik, A pooled cross-section analysis of the health care expenditures of the OECD countries, in: Zweifel, Peter; Frech, H. E. III (Hrsg.) Health Economics Worldwide (Boston/Dordrecht/London 1992) 287-310.
- Gilmartin, Raymond V., Balancing innovation, patient needs, and healthcare costs in the European single market for pharmaceuticals, in: Eurohealth 3/1(1997) 29-30.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung (Wien 1997).
- Hurwitz, Leon, The free circulation of physicians within the European Community (Aldershot 1990).
- Leidl, Reiner, Auswirkungen der EG-Integration, in: Oberender, Peter (Hrsg.), Probleme der Transformation im Gesundheitswesen (= Gesundheitsökonomische Beiträge 20, Baden-Baden 1994) 209-236.

- Mahlberg, Bernhard; Url, Thomas, Effects of the single market on the Austrian insurance industry (=WIFO Working Paper, Wien 1998).
- medi-netz, Interview mit Dieter Thomae: Einen einheitlichen Arzneimittelmarkt wird es auf absehbare Zeit nicht geben (=Http://www.medi-netz.com/me061270.htm).
- Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Arzneimittelpreise im internationalen Vergleich (Wien 1993).
- PWG - Permanent Working Group of European Junior Hospital Doctors, Medical manpower in Europe by the year 2000 - from surplus to deficit. A follow-up of the original 1991 PWG manpower study (Danish Medical Association, Kopenhagen, o.J.).
- Schacher, Martin, Vorausschätzung des Angebotes an Absolventen der Humanmedizin und Auswirkungen auf den Bestand an Ärzten bis zum Jahr 2030 (= Hochschulplanung 119, HIS Hochschul-Informationen-System GmbH, Hannover 1996).
- T'Hoeg, Ellen, Drug regulation and the need for transparency: A challenge for Europe, in: Eurohealth 3/2 (1997) 40-42.
- Url, Thomas, Strukturanpassungsgesetz bewirkt 1996 Wachstumsschub in der Versicherungswirtschaft, in: WIFO Monatsberichte 12 (1997) 753-760.
- Wold-Olson, Per, A single market for pharmaceuticals: From contradiction to reality, in: Eurohealth 4/1 (1998) 22-24.

Innovation und Partizipation

Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen in staatlich geförderte Innovationsprojekte

**Jörg Flecker, Josef Mandl, Thomas Riesenecker-Caba,
Michael Stampfer**

1. Zum Hintergrund

Die technologiepolitische Diskussion in Europa und in der OECD wird u.a. durch die Erfahrung geprägt, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Verbesserung der Lebensbedingungen davon abhängen, inwieweit es gelingt, die technologische Adaptionen- und die Innovationskapazität der Unternehmen und der Gesellschaft als Ganzes zu erhöhen. Der technologische Wandel und der Einsatz neuer Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, bewirken immer raschere und umfassendere technische und damit verbunden vor allem organisatorische Veränderungen in den Unternehmen, welche die zentralen Akteure im Innovationsprozeß sind.

Die Erkenntnis, daß Innovation ein interaktiver, kumulativer, sozialer (Lern-)Prozeß ist, der das Unternehmen in seiner Gesamtheit erfaßt, erfordert von den Akteuren im Unternehmen - Management und MitarbeiterInnen - neben der Sachkenntnis auch Wissen über die Struktur, die Organisation und die sozialen Beziehungen. D.h. die Fragen der organisatorischen und strukturellen Innovationen und die damit verbundene Einbeziehung der MitarbeiterInnen in die Innovationsprozesse spielen eine essentielle Rolle.

Wie internationale Studien und empirische Beobachtungen zeigen, lassen eine frühzeitige (schon in der Planungsphase) und weiterführende (auch im Umsetzungsprozeß) Einbeziehung der MitarbeiterInnen und die Nutzung deren Kreativität und Erfahrungswissen eine bessere Abstimmung mit den betrieblichen Anforderungen zu. Mehr noch: Neben der Reduktion des (nachträglichen) Änderungsaufwands (durch Vermeidung von Fehlern) und der Beschleunigung von Prozeßinnovationen (und in der Folge auch raschere Realisierung und Umsetzung von Produktinnovationen) bieten partizipative Ansätze den betroffenen MitarbeiterInnen die Möglichkeit, an Veränderungen mitzuwirken, die den eigenen Arbeitsplatz betref-

fen, und damit die Chance, ihre Wünsche und Forderungen in die Gestaltung des zukünftigen Arbeitssystems einzubringen. Partizipatorische Konzepte erlauben es somit, gleichzeitig unternehmens- und mitarbeiterbezogene Zielsetzungen zu verfolgen, und können damit sowohl zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit als auch zu einer Humanisierung der Arbeitswelt beitragen.

1.1 Partizipation in Österreich

Während in vielen europäischen Ländern Partizipation bereits seit Jahren ein Thema ist - sowohl in der Industrie selbst als auch in der auf die Arbeitswelt bezogenen Diskussion - werden Fragen der MitarbeiterInnen-Einbindung in Österreich eher in unterkritischem Ausmaß behandelt. In der innovations- und technologiepolitischen Diskussion Österreichs war die Beschäftigung mit Partizipation in der Vergangenheit auf vereinzelte Aktionen beschränkt, wenn man vom System der repräsentativen Partizipation in Österreich, nämlich dem System der Betriebsräte, absieht. Ähnliches gilt für die Partizipation in der Industrie. Die Praxis der ArbeitnehmerInnen-Einbindung bei Innovationsprozessen in der österreichischen Industrie ist zwar zweifellos vorhanden, aber nicht allzu verbreitet. Diese Ansätze finden sich etwa in Qualitätszirkelaktionen und in der Wertanalyse.

Aber auch die Anreize für verstärkte Partizipation über die Förderung von Technologie- und Innovationsvorhaben etwa durch die Berücksichtigung von Förderkriterien „Beteiligung/Partizipation“ in den Förderrichtlinien waren kaum gegeben. Zu nennen wäre hier insbesondere das zwischen 1991 und 1996 im ITF gelaufene Schwerpunktprogramm „Flexible computerintegrierte Produktion“ (FlexCIM). Im Rahmen dieses Programms wurden insbesondere kleinere und mittlere österreichische Unternehmen bei der Einführung von flexibler computerintegrierter Fertigung unterstützt. Der Förderschwerpunkt berücksichtigte dabei die zu diesem Zeitpunkt bekannten und dokumentierten Problemlagen, von denen eine die Arbeitnehmerqualifikation und -einbindung ist. Aus diesem Grunde war die Förderung von Arbeitnehmereinbindung, von Arbeitsplatzanalysen und von Schulungsmaßnahmen möglich.

Die Evaluierung von etwa siebzig Unternehmen, die im Rahmen des FlexCIM-Schwerpunktes gefördert wurden, zeigt, daß bei allen Innovationsprojekten (zumindest eine minimale) Einbindung der Mitarbeiter bei der Abwicklung und Konzeption der Projekte stattgefunden hat (1). In knapp der Hälfte der untersuchten Unternehmen wurde die Belegschaft dauernd bei der Abwicklung und Konzeption des Projektes mit einbezogen. Die Einbindung war vor allem in den Unternehmen mit weniger als fünfzig Beschäftigten hoch. Dies liegt möglicherweise daran, daß in kleineren Unternehmen der laufende Kommunikationsprozeß zwischen Unternehmensleitung und MitarbeiterInnen einfacher aufrechterhalten werden kann. In allen anderen Größenklassen wurden die MitarbeiterInnen in

der Mehrzahl nur teilweise in den Entscheidungsprozeß eingebunden.

Die Einbeziehung der MitarbeiterInnen erfolgte bei der Einführung von CIM häufig in Form einer begleitenden Arbeitsgruppe (44 Prozent). Die Konsultation des Betriebsrats und die Forcierung des Vorschlagswesens wurden als singuläre Maßnahmen äußerst wenig (jeweils drei Prozent), in einer Kombination mit anderen Einbeziehungsformen allerdings wieder öfter durchgeführt. Ein Drittel der Unternehmen griff auf weitere Formen der Einbeziehung zurück. Die Einführung von Automatisierungstechnologien hat in vielen Fällen auch die Arbeitsbeziehungen verändert. In ebenfalls knapp der Hälfte der Unternehmen wurden aufgrund der technologischen Innovation neue Entlohnungsformen eingeführt.

Das zunächst positive Ergebnis der Evaluation der FlexCIM-Projekte (auf Basis einer Fragebogenerhebung) in bezug auf die MitarbeiterInnen-Einbindung mußte allerdings nach der Durchführung von Fallstudien (Unternehmensinterviews) durch die Autoren relativiert werden. Zwar fanden sich Unternehmen, die in ihrer MitarbeiterInnen-Einbeziehung als vorbildlich gelten können, bei manchen Unternehmen zeigte sich allerdings, daß bereits die regelmäßige Kontaktierung bzw. die arbeitsteilige Einbindung einiger (weniger) leitender Angestellter als „ständige Einbeziehung der Belegschaft“ bewertet wurde. In kleinen Familienbetrieben wurde dies besonders deutlich; hier wurde schon eine Involvierung über den Familienkreis hinaus als Einbeziehung der Belegschaft betrachtet.

1.2 Aktivitäten auf EU- und OECD-Ebene

Ausgehend von der empirischen Beobachtung, daß die Schwächen des europäischen Innovationssystems im Verhältnis zu den Hauptkonkurrenten USA und asiatischer Raum (vor allem Japan) in der zu geringen Verwertung und Umsetzung von F&E-Ergebnissen und neuen Technologien liegt, hat die EU insbesondere in den FTE-Rahmenprogrammen der Innovation in den letzten Jahren besonderes Augenmerk geschenkt (Stichwort: Überwindung des „Europäischen Paradoxons“, wie im Grünbuch zur Innovation hervorgestrichen wird).

Bereits im früheren „Strategischen Programm für Innovation und Technologietransfer“ (SPRINT) wurden mehrere internationale Projekte gefördert, die auf Benutzerbeteiligung aufbauten oder eine Zusammenarbeit von Unternehmen und Gewerkschaften enthielten. Teilweise finden sich auch partizipatorische Ansätze in den vom EU-Innovationsprogramm geförderten Projekten im Rahmen der Aktionslinie „Innovationsmanagementtechniken“, wo es darum geht, neue Instrumente im Wege von transnationalen Projekten zu entwickeln bzw. „*best practices*“ durch diese grenzüberschreitenden Projekte zu verbreiten (eine Maßnahme, die auch durch die Aktionslinie „Europäische Netze und Dienstleistungen“ entsprechend unterstützt wird).

Aber auch die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Dublin hat bereits Ende der achtziger Jahre europä-

weit den Stand und die Auswirkungen der Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen in technologische Innovationen erhoben. Die Ergebnisse zeigten, daß die Einbeziehung in der Planungsphase einer Innovation wenig häufig und meist auf Information beschränkt ist. In der Umsetzungsphase ist die Einbeziehung jedoch nicht nur häufiger, sondern auch intensiver. Generell überwogen sowohl aus der Sicht der Manager als auch aus der Sicht der ArbeitnehmerInnenvertreter die positiven Effekte der Einbeziehung, wie eine bessere Nutzung von Qualifikationen, eine Berücksichtigung beider Seiten, eine höhere Akzeptanz für neue Technologien, eine Identifikation der Beschäftigten mit den Betriebszielen und eine Verbesserung der Qualität der Entscheidungen. Die Mehrheit der Manager sah eine Beschleunigung des Innovationsprozesses durch die Einbeziehung der MitarbeiterInnen als gegeben an.

In der Zwischenzeit ist auch das Projekt EPOC („Employee Participation in Organisational Change“) der Dublin Foundation abgeschlossen. Diese Studie umfaßte in einer ersten Phase eine Studie über die Position der Sozialpartner in fünfzehn europäischen Ländern (einschließlich Österreich) zur direkten Partizipation. In einem weiteren Schritt wurde eine repräsentative Umfrage unter den Unternehmen in Europa sowie eine Fallstudienreihe durchgeführt.

Die OECD befaßt sich in den Arbeiten zur Job-Study und in den laufenden Nachfolgearbeiten, vor allem im Projekt „Technology, Productivity and Job Creation“ und in Arbeiten betreffend „Nationale Innovationssysteme“ (NIS), mit Fragen der betrieblichen Organisation, die bei der Erklärung der Zusammenhänge zwischen Technologieeinsatz, Wachstum und Arbeitslosigkeit stark an Bedeutung gewinnen. Die Schwerpunkte sind u.a. Fragen der direkten und indirekten Wirkungen von Technologieeinsatz und Strukturwandel im Produktions- und Dienstleistungssektoren auf Ausmaß und Art der Beschäftigung und der Herausforderungen betreffend inner- und überbetriebliche Organisation sowie Formen adäquater Aus- und Weiterbildung. Im Rahmen des NIS-Projektes werden von Focus-Gruppen die Charakteristika innovativer Unternehmen bzw. Netzwerke innovativer Unternehmen behandelt und geeignete Innovationsmanagementtechniken entwickelt, die - basierend auf den neuen Erkenntnissen - dazu beitragen sollen, daß Unternehmen ihre Innovationskapazitäten und -fähigkeiten verbessern (können).

1.3 Einsetzen einer Arbeitsgruppe „ArbeitnehmerInneneinbindung im ITF“

Nach einem SPRINT-Workshop zum Thema „Public Schemes Promotion Active Involvement of Employees in Innovation“, im Dezember 1994, in dem diesbezügliche Modelle in Europa analysiert und diskutiert und die Bedeutung von Partizipation in der Innovations- und Technologiepolitik dokumentiert wurden, stellte die Bundesarbeitskammer in der Sitzung des ITF-Kuratoriums im Jänner 1995 den Antrag, eine Arbeitsgruppe einzu-

richten, welche konkrete Vorschläge für die Erhöhung der innovationspolitischen Wirksamkeit der österreichischen Förder- und Technologiepolitik ausarbeiten sollte. Die Arbeitsgruppe „ArbeitnehmerInnen-einbindung in Innovationsprozesse“, die unter dem gemeinsamen Vorsitz des Wirtschaftsministeriums und des Wissenschaftsministeriums stand, diskutierte insbesondere die Notwendigkeit der Verbesserung/Schaffung einer innovativen Unternehmenskultur in Österreich durch ArbeitnehmerInnen-einbindung, den Beitrag der Unternehmensberatung zur Erreichung dieses Zieles, die Verankerung des Aspekts Beteiligung in den Förder Richtlinien des ITF und anderer relevanter Fördereinrichtungen sowie die Schnittstellen zu weiteren politischen Akteuren.

Aus der Sicht der Arbeitsgruppe ergaben sich für das Thema Partizipation folgende Ansatzpunkte:

Partizipation als wichtiges Element der Verbesserung der Adaptionfähigkeit der Unternehmen und „Optimierung“ des Innovationsprozesses (unter besonderer Berücksichtigung der organisatorischen und strukturellen Innovationen); Partizipation als komplementäres Element bei der Konzeption und Durchführung geeigneter Innovationsprojekte; Partizipation als Element bei der Gestaltung und Verbesserung des Arbeitsplatzes/der Arbeitswelt im allgemeinen; Partizipation in der Bedeutung Einbeziehung/Teilnahme der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Innovation, Technologie und Technologiepolitik.

Im Laufe der Tätigkeit der Arbeitsgruppe und nach Durchführung eines Expertenhearings mit österreichischen Unternehmensberatern wurde vom Wirtschafts-, vom Wissenschaftsministerium und von der Bundesarbeitskammer eine breit angelegte Forschungsarbeit an FORBA vergeben, um zu konkreten Kriterien für die Förderung von Partizipation in Innovationsprozessen zu kommen. Im folgenden sollen die Grundlagen, die Ergebnisse sowie die Umsetzung dieses Projekts dargestellt werden (2).

2. Zur Bedeutung von Partizipation

Blickt man auf die wissenschaftliche und politische Diskussion der letzten Jahrzehnte zurück, so ist unschwer zu erkennen, daß Partizipation der ArbeitnehmerInnen im Sinne einer Beteiligung an betrieblichen Entscheidungen unter verschiedenen Zielsetzungen immer wieder eine prominente Rolle spielte. Zunächst sollte Partizipation dem Ziel der Humanisierung des Arbeitslebens dienen: Eine Verminderung der Arbeitsteilung zwischen Planung und Ausführung und ein größerer Handlungs- und Entscheidungsspielraum wurden als Merkmale menschengerechter Arbeit angesehen. Konzepte teilautonomer Arbeitsgruppen oder Fertigungsinseln sahen vor, daß Aufgaben und Entscheidungskompetenzen von Vorgesetzten an die ausführend Beschäftigten delegiert werden. Die Möglichkeit, die Aufgabenerfüllung und die unmittelbaren Arbeitsbedingungen in Grenzen selbst zu gestalten, bedeutet ein Stück Autonomie in der fremdbestimmten Erwerbsarbeit und kann so zum Abbau der Entfremdung beitragen.

Eine ähnliche Zielsetzung wurde in der Diskussion über die "Neuen Technologien", die ebenfalls in den siebziger Jahren einsetzte, verfolgt. Die Einbeziehung der Betroffenen in die Gestaltung von EDV-Systemen galt als Mittel, die nachteiligen Wirkungen der Technisierung auf die Arbeitsbedingungen zu reduzieren. Zugleich aber wurde "partizipative Systementwicklung" immer auch als Weg zu technisch und organisatorisch überlegenen Lösungen propagiert, da das Wissen der Anwender für die Entwicklung eines EDV-Systems unerlässlich ist. Auf diese technikbezogenen Ziele der Partizipation werden wir weiter unten genauer eingehen.

In den achtziger und neunziger Jahren wurden Managementkonzepte immer stärker von der Idee der Partizipation durchdrungen, Beteiligungsmethoden immer häufiger durch BetriebsberaterInnen verbreitet. Ein entscheidender Anstoß dazu war der Aufstieg der japanischen Industrie: Das Interesse an den Organisationsmethoden im Land der aufgehenden Sonne war geweckt, und mit der Verbreitung von Qualitätszirkeln erfolgte eine erste Welle der Nachahmung. Größere Breitenwirkung entfaltete die Diskussion über *lean production* Anfang der neunziger Jahre. Hier spielten die partizipatorischen Aspekte zum einen im Konzept der Teamarbeit, zum anderen im kontinuierlichen Verbesserungsprozeß eine entscheidende Rolle. Die Botschaft, daß es bei Innovationen in erster Linie um Verbesserungen in kleinen Schritten geht und daß das Wissen dafür in den Köpfen aller ArbeitnehmerInnen zu finden ist, wurde in alle Branchen und Betriebe getragen. Wer diese Ressource nicht nützt, wird – so heißt es weiter – den verschärften Innovationswettbewerb auf den Weltmärkten nicht bestehen.

Von sozialwissenschaftlicher Seite wurde in den letzten Jahren wiederholt darauf hingewiesen, daß sich nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Gesellschaft verändert hat. Die Demokratisierung von Lebensbereichen, die Verlängerung der Bildungsphase und der generelle Wertewandel führten zu geänderten Anforderungen an die Arbeit (3): Die ArbeitnehmerInnen erwarten stärker als früher, daß sie in allen sie betreffenden Angelegenheiten ausreichend informiert und vor Entscheidungen gefragt werden und ihnen Selbstbestimmung in der Arbeit ermöglicht wird. Eine Unternehmenskultur – läßt sich daraus schließen –, die den ArbeitnehmerInnen den "Bürgerstatus" im Betrieb (4) vorenthält, vermindert nicht nur die Zufriedenheit, sondern dämpft auch die Leistungsbereitschaft.

Ein Endpunkt in der Entwicklung des Partizipationsgedankens deutet sich nunmehr in aktuellen Managementkonzepten an: Man propagiert eine radikale Delegation von Verantwortung und von Entscheidungskompetenzen an "Unternehmer im Unternehmen" (5), also Beschäftigte, die wie Selbständige agieren sollen, oder an formal Selbständige, die de facto abhängig vom Unternehmen bleiben. Das damit verfolgte Ziel ist die Selbstorganisation dezentraler Einheiten.

2.1 Vorteile partizipativer Innovation

Für die Technologiepolitik stehen die Wirkungen der Partizipation auf die Gestaltung und organisatorische Einbettung der Technik im Vordergrund. Eine Verbesserung der Technikgestaltung und –implementation wird erreicht durch die Nutzung des Wissens und der Erfahrung der Personen, die mit jenen Abläufen am besten vertraut sind, welche durch Technik unterstützt werden sollen. Das Erfahrungswissen ist zum Teil implizit und damit den Experten nicht unmittelbar zugänglich. Erst durch eine Einbeziehung der TrägerInnen des Erfahrungswissens ist in solchen Fällen die Entwicklung von Technologieanwendungen überhaupt möglich. Insbesondere im Bereich der Gestaltung von EDV-Systemen wird seit den siebziger Jahren aus beiden eben genannten Gründen eine *partizipative Systementwicklung* propagiert, um über eine Verbindung der Perspektiven von EDV-GestalterInnen und AnwenderInnen das Ziel einer qualitativ hochwertigen Software zu erreichen (6).

“Die Beschäftigten verfügen über Detailwissen über Arbeitsaufgaben und -abläufe, das nicht in Vorschriften oder Arbeitsplatzbeschreibungen enthalten ist, und haben in ihrer Tätigkeit wichtige Erfahrungen gesammelt, die den SystementwicklerInnen nicht zur Verfügung stehen. Da die Entwicklung neuer Anwendungssysteme jedoch eine genauere Analyse der bisherigen Arbeitsaufgaben und -verfahren erfordert, kann sie ohne dieses Expertenwissen der Beschäftigten nur unzureichend erfolgen; die Programme werden fehlerhaft, Rationalisierungspotentiale bleiben unausgeschöpft. Mit diesem *Informationsproblem* sehen sich die Unternehmen insbesondere in den Bereichen konfrontiert, wo die Informationstechnologie in weniger gut strukturierten Arbeitsfeldern eingesetzt werden soll.” (7)

Aber auch wenn eine Technik nicht im Betrieb entwickelt werden muß, sondern bereits am Markt verfügbar ist (z.B. PC mit Standardprogrammen für Büro Zwecke), bedarf es in einem gewissen Ausmaß der Anpassung der Technik an die konkreten Anforderungen in den Betrieben bzw. an einzelnen Arbeitsplätzen. Die Einbeziehung der BenutzerInnen in die Spezifikation der Anforderungen führt unter diesen Bedingungen entweder zur Entwicklung zusätzlicher Funktionen oder zur Auswahl aus der Fülle der standardmäßig angebotenen Funktionalität (Individualisierung von Programmen). Beides trägt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Steigerung der Produktivität bei.

Allgemein gesprochen ist das technikbezogene Ziel der Partizipation, die Kluft zwischen allgemeinem technologischen Wissen und lokalem praktischen Wissen zu überbrücken: Die BenutzerInnen kennen die bestehenden lokalen Arbeitsweisen und sie wissen, welche technischen Funktionen dafür erforderlich wären, sind aber meist mit den technischen Möglichkeiten der verfügbaren Technologie nicht vertraut. Technikanbieter hingegen wissen um die Potentiale einer Technologie Bescheid, sind aber notwendigerweise unwissend, was die lokalen Bedürfnisse und Arbeitsweisen betrifft (8).

In welchem Ausmaß Partizipation für die Entwicklung und Gestaltung von Technik erforderlich oder vorteilhaft ist, hängt von der Art der Technik ab. "Reife" Techniken in einer späten Phase ihrer Entwicklungslaufbahn haben bereits ausreichend lokalisiertes Wissen inkorporiert, so daß auf dem Markt verfügbare Systeme im Betrieb mit geringen Anpassungsleistungen eingesetzt werden können. Unter diesen Bedingungen sind möglicherweise bei der Technikauswahl, kaum aber bei der Implementierung große Partizipationserfordernisse gegeben. Ist hingegen die Entwicklung nicht so weit fortgeschritten, ist ein höherer lokaler Input erforderlich. Als Beispiel dafür kann die Anwendung von CAD in der norditalienischen Bekleidungsindustrie angeführt werden: Zunächst wurden die am Markt verfügbaren CAD-Systeme übernommen, die für den Fahrzeug- und Maschinenbau und die Elektroindustrie entwickelt worden waren. Diese erfüllten die branchenspezifischen Erfordernisse nicht. Erst als branchenspezifische Systeme auf den Markt kamen, in deren Entwicklung die Anwenderfirmen und BenutzerInnen stark eingebunden waren, erfolgte eine stärkere Verbreitung dieser Technologie in der Bekleidungsindustrie (9).

Ein höherer Partizipationsbedarf besteht im Fall "konfigurierter" Technologien. Die Technologieanwendungen (z.B. CAD/CAM, PPS, CIM usw.) werden dabei nicht von außen übernommen, sondern unter Verwendung externer und interner Komponenten und Wissensbestände in einem komplexen sozialen Prozeß entwickelt und gestaltet. "Die Qualität des Produkts, der konfigurativen Technologie, wird von den teilnehmenden Akteuren, ihren Ressourcen, den Entscheidungsverfahren und den von ihnen verfolgten Innovationsstrategien maßgeblich beeinflusst." (10)

Die Implementierung dieser Technologien erfordert daher die aktive Beteiligung aller relevanten Akteure, insbesondere auch der EndbenutzerInnen, also der ArbeiterInnen und Angestellten, die mit den technischen Komponenten arbeiten sollen bzw. von den technisch-organisatorischen Veränderungen betroffen sind. Im Unterschied zu marktgängigen Systemen ist der Inhalt der Partizipation dabei nicht die Anpassung der Technik an besondere Anwendungsbedingungen, sondern die Festlegung der prinzipiellen Gestaltung der Systeme (11). Damit sind auch höhere Anforderungen an die Formen der Partizipation gestellt.

Durch Information und Schulung der Beschäftigten und durch ihre Einbindung in betriebliche Innovationsprojekte wird erst eine erfolgreiche Umsetzung technischer Innovation im Arbeitsablauf, also beispielsweise eine effektive und umfassende Nutzung neuer technischer Ressourcen erreicht. Dies ist insbesondere in der Diskussion über Informations- und Kommunikationstechnologien ein zentrales Thema, weil hier in der Regel nur ein Bruchteil der zur Verfügung stehenden technischen Funktionalität in der Arbeit auch tatsächlich genutzt wird. Die Einbeziehung der BenutzerInnen in die Projekte zur Implementierung neuer Technologien stellt u.a. eine wichtige *Qualifizierungsmaßnahme* dar. Sie erlaubt die Aneignung der für die Arbeit häufig erforderlichen umfassenderen Systemkenntnisse, die in Schulungen, die auf Anwendungswissen konzentriert sind, nicht vermittelt werden.

Neben der Steigerung der individuellen Qualifikation und der betriebspolitischen Akzeptanz ist es ein Ziel der Partizipation, die im Zuge der technischen Innovation erforderlichen Veränderungen der Organisation zu erleichtern. Es ist eine anerkannte Tatsache, daß erst eine entsprechende organisatorische Einbettung zu den mit dem Technikeinsatz bezweckten Produktivitätssteigerungen führt (12). Je komplexer die Technologie und je tiefer die Innovation in das Betriebsgefüge eingreift, desto stärker sind sozial-organisatorische Innovationen gefordert. Solche Innovationen sind durch eine einseitig verordnete Veränderung formaler Strukturen allein nicht zu leisten. Bei jeder tiefgreifenden Neuerung im Unternehmen handelt es sich um einen politischen Prozeß mit ungewissem Ausgang, in dem Interessenkonflikte, Aushandlungen, Überzeugungsversuche, Allianzbildungen und Kompromisse eine tragende Rolle spielen (13). Dies macht eine bewußte Organisationsentwicklung erforderlich, die alle jene umfaßt, von denen Änderungen in den Arbeitsroutinen und im Verhalten erwartet werden. Partizipation umfaßt dabei nicht nur die Einbeziehung von ArbeitnehmerInnen durch ManagerInnen oder die Beteiligung von BenutzerInnen an der Arbeit der TechnikexpertInnen. Partizipation soll in diesem Zusammenhang auch umfassende Aushandlungen zwischen verschiedenen Gruppen von TechnikbenutzerInnen ermöglichen.

Ein schneller Kompromiß zwischen den vielfältigen Akteuren sollte mit Skepsis beurteilt werden, weil er auf eine oberflächliche Einigung oder auf die Dominanz einer Seite hinweist, was für tiefgreifende Veränderungen in den meisten Fällen nicht ausreichen dürfte (14). Schließlich soll der politische Prozeß nicht nur einen Abgleich der persönlichen oder positionalen Interessen der Akteure ermöglichen. Es werden darüber hinaus auch strukturelle Gegensätze abgearbeitet, die sich aus den Zielkonflikten ergeben, mit denen jeder Betrieb mehr oder weniger stark konfrontiert ist. Der Gegensatz zwischen Kundenorientierung und Flexibilität einerseits und Standardisierung und Kostensenkung andererseits ist ein vertrautes Beispiel dafür. Informations- und Kommunikationstechnologien - um ein weiteres Beispiel anzuführen - stellen mächtige Organisationsmittel zur Steuerung von Wertschöpfungsprozessen dar und sind zugleich Arbeitsmittel für spezialisierte Einzelaufgaben. In der Technikgestaltung sind nun diese beiden häufig konfligierenden Zwecksetzungen zu vereinbaren, wofür auf einer sozialen Ebene beiden Perspektiven Stimme und Gewicht verliehen werden muß.

Inzwischen besteht nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion, sondern auch in der betrieblichen Praxis weitgehend Einigkeit darüber, daß Partizipation Vorteile bringt. Warum soll sie dennoch in der Technologiepolitik Berücksichtigung finden, d.h. speziell gefördert werden? Dafür sprechen zumindest drei Gründe: Erstens sollte sichergestellt werden, daß staatlich geförderte Projekte dem *"state of the art"* entsprechen, also nicht hinter den wissenschaftlichen Erkenntnisstand und die fortgeschrittene Managementpraxis zurückfallen. Zweitens reichen Einsicht und guter Wille allein für die Durchführung partizipativer Prozesse nicht aus: Es

sind geeignete Methoden zu entwickeln und anzuwenden, wobei eine Förderung im Rahmen technologiepolitischer Programme eine Unterstützung darstellen und zu einem Wissenstransfer beitragen kann. Drittens bestehen in betrieblichen Innovationsprozessen viele Hemmnisse für eine erfolgreiche Partizipation. Es bedarf daher häufig eines zusätzlichen Anstoßes, soll die gewünschte Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen nicht den alltäglichen Problemen im Betrieb zum Opfer fallen.

2.2 Partizipationsformen im Überblick

Für das Forschungs- und Entwicklungsprojekt der FORBA im Auftrag des Wirtschafts- und Wissenschaftsministeriums sowie der Bundesarbeitskammer wurden zwei Grundformen der Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen berücksichtigt: die direkte Partizipation, auch individuelle Einbeziehung oder Mitbestimmung am Arbeitsplatz genannt, und die Einbeziehung des Betriebsrates als Vertretung der Beschäftigten. Jede dieser Grundformen nimmt je nach betrieblichen Rahmenbedingungen und Art des Innovationsprojekts wiederum höchst unterschiedliche Gestalt an: In der Zeitdimension kann Partizipation temporär oder auf Dauer, frühzeitig im Projekt oder in einer späteren Phase erfolgen; im Hinblick auf die Intensität kann die Einbeziehung auf Information bzw. Beratung beschränkt sein oder auch Mitentscheidung ermöglichen. Schließlich unterscheiden sich Partizipationsformen nach ihrem inhaltlichen Umfang sowie danach, wie viele ArbeitnehmerInnen einbezogen werden. Tabelle 1 gibt die Vielfalt möglicher Partizipationsformen wieder.

Tabelle 1: Direkte und repräsentative Einbeziehung

	Direkte Partizipation			
Zeitbezug	temporär		permanent	
Sozialbeziehung	durch Vorgesetzte		durch Experten	
Intensität	Information	Beratung	Mitentscheidung	autonome Gestaltung
Reichweite	einzelne Betroffene	einzelne als VertreterInnen		alle Betroffenen

	Einbeziehung des Betriebsrates		
Zeitbezug	Planungsphase		Implementierung/Folgen
Form	nicht formalisiert		formalisiert: z. B. Betriebsvereinbarung
Intensität	Information	Beratung	Mitentscheidung
inhaltlicher Umfang	Mitwirkungsrechte untererfüllt	nur personelle und soziale Angelegenheiten	auch technische und ökonomische Angelegenheiten

3. Internationale Erfahrungen: Technologiepolitik und Partizipation

Das Institut für Arbeit und Technik am Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen erstellte im Auftrag der Kommission der Europäischen Union einen Überblick über die Förderung partizipativer Innovationsstrategien in europäischen Ländern (15). Darin zeigte sich, daß Deutschland und die skandinavischen Länder die häufigsten und fortgeschrittensten Maßnahmen in diesem Bereich aufzuweisen hatten. Aus diesem Grund wurden Experten in Deutschland (Michael Böckler), Dänemark (Lothar Holek) und Schweden (Bernd Hofmaier) dafür gewonnen, die Erfahrungen in ihren Ländern für das Entwicklungsprojekt zusammenzufassen und mit dem österreichischen Arbeitskreis zu diskutieren. Im folgenden geben wir einen gerafften Überblick über ihre Berichte.

3.1 Projektträger und erweiterte Partnerschaft: Erfahrungen aus Deutschland

In breitem Rahmen wurde über die Einbeziehung von Beschäftigten in Deutschland im Rahmen der Programme zur "Humanisierung der Arbeit", die in den siebziger Jahren durchgeführt wurden, und im Arbeit-und-Technik-Programm diskutiert. Die Schwerpunkte waren dabei Humanisierung (bezogen auf die Arbeitsbedingungen), industrielle Demokratie, sozialverträgliche Technikgestaltung sowie Qualität und Produktivität (16). Diesen Programmen war gemeinsam, "daß sie bis weit hinein in die 90er Jahre gezielt abseits vom wirtschafts- und technologiepolitischen Mainstream der Förderung verankert worden sind." (17) Um ein Minimum an Partizipation auch in den traditionellen Technologieförderprogrammen abzusichern, wurden daher in den Programmen - insbesondere in Nordrhein-Westfalen - Beiräte eingesetzt, die sich aus Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zusammensetzten und beratende Funktion hatten.

Mit Beginn der neunziger Jahre wandelte sich, bedingt durch die wirtschaftlichen Veränderungen und die betriebsorganisatorische Umorientierung (Stichwort: japanische Managementkonzepte), der Stellenwert der Partizipation. Es wurde deutlich, daß "der in Deutschland notwendige Strukturwandel der Wirtschaft kein Problem fehlender Technik darstellt, sondern eines der intelligenten Verbindung von Hochtechnologie, moderner Organisation und breit entfalteter Qualifikationen auf seiten der Beschäftigten." (18) Auf Basis dieser Erkenntnisse verlor die Technologiepolitik in entscheidenden Feldern ihre Eigenständigkeit und wurde mit anderen Politikbereichen und verschiedenen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen verzahnt. Die Beteiligungschancen der Beschäftigten wurde verstärkt mit Organisations- und Personalentwicklungsprozessen verknüpft, "da eine Entfaltung der kreativen Potentiale von Beschäftigten und Organisation im Sinne 'lernender' und damit innovations- und adaptions-

fähiger Unternehmen an das Wissen, die Beteiligungskompetenz sowie die Partizipationsbereitschaft der Belegschaften gebunden ist." (19) Als Beispiel hierfür kann das Landesprogramm QUATRO – Umsetzung des EU-Ziel-4 in Nordrhein-Westfalen – herangezogen werden.

Partizipationsansätze wurden durch Entwicklungen in der EU unterstützt. Die Europäische Kommission war in der Umsetzung ihrer neuen Förderschwerpunkte dazu übergegangen, die Bewilligung der Entwicklungspläne und operationellen Programme von Staaten und Bundesländern/Regionen an die sogenannte "erweiterte Partnerschaft" zu binden und auch ihre Gemeinschaftsinitiativen darauf auszurichten. Programm-entwicklung und -umsetzung sollen (zumindest) mit den Sozialpartnern auf der jeweils institutionell und aufgabenbezogen angemessenen Ebene gemeinsam betrieben werden. Im Zuge dessen haben sich die Beteiligungschancen der Gewerkschaften erheblich erhöht. Parallel dazu wurden laut Böckler die Beteiligungsrechte von Betriebsräten und Beschäftigten in Deutschland durch Richtlinien, wie zum Beispiel zum Arbeits- und Gesundheitsschutz, gestärkt.

Die Bilanz der bereits umgesetzten partizipationsorientierten Programme zeigt viele gute Ansatzpunkte: "Insbesondere die Betriebs- und Verbundprojekte der Arbeit-und-Technik-Programme des Bundes und der Länder haben in vielfältiger Art und Weise dokumentiert, daß eine systematische Stärkung der Beteiligung von Betriebsräten und MitarbeiterInnen das Qualitätsniveau der Innovationsprozesse selbst deutlich steigert, weil die Einbeziehung der wirklichen 'ExpertInnen vor Ort' erst die Voraussetzung dafür schafft, daß ein der Organisationskultur und den dementsprechenden Strukturen angemessenes Vorgehen konzipiert und umgesetzt werden kann; gleichzeitig sind angemessene praktische Lösungen hinsichtlich der organisations-, technik- und personalbezogenen Probleme des jeweiligen neuen Produktionsmodells dauerhaft nur durch die Absicherung von Beteiligung als normaler Faktor im Prozeß der täglichen Leistungserbringung und Geschäftstätigkeit sicherzustellen." (20)

Diese positive Bilanz resultierte aus der Umsetzung mehrerer Kriterien, die in Folge kurz dargestellt werden (21):

- 1.) Bereits im Rahmen des Programmentwicklungsprozesses sind die Programmverantwortlichen aufgefordert "im Rahmen der erweiterten Partnerschaft" einen Dialog mit allen betroffenen Gruppen zu führen (z.B. mit Gewerkschaften).
- 2.) Ein weiterer Baustein im System der erweiterten Partnerschaft bilden Programmbeiräte, die beratend zur Seite stehen.
- 3.) Der Informationspolitik der Gewerkschaften kommt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle zu. Die Aufbereitung der Programminhalte, das Aufzeigen möglicher Mitwirkungsmöglichkeiten und schließlich die Absicherung (finanziell, organisatorisch) der Betriebsratsarbeit, die in einigen Fällen durch die Programme finanziert wird, ist für die Teilnahme von Betriebsräten und Beschäftigten notwendig.

- 4.) Eine der wichtigsten Bemühung im Zusammenhang mit der stärkeren Beteiligung war eine flächendeckend ausgebaut und hochqualifizierte, arbeitnehmerorientierte Beratungs- und Weiterbildungsinfrastruktur. Dabei muß jedoch die deutsche Rechtssituation angeführt werden, in der Arbeitgeber für den Beratungsaufwand der Betriebsräte aufkommen müssen.
- 5.) Als unabdingbare formale Voraussetzung hat sich in Deutschland die Einverständniserklärung des Betriebsrates im Förderansuchen erwiesen.
- 6.) Auf der Seite der "Fördertechnik" bietet es sich an, je nach projektspezifischer Aufgabenstellung wissenschaftliche Institutionen, Beratungs- und Weiterbildungseinrichtungen in die Entwicklung der Projekte und die dann folgende Arbeit vor Ort einzubinden. Die von diesen zu erbringenden Beratungsleistungen beziehen sich vertraglich auf das Unternehmen als Ganzes, also auch auf die Betriebsräte und MitarbeiterInnen. Auf diese Weise kann zum einen die erforderliche Fachkompetenz, die gerade in Klein- und Mittelbetrieben nicht ausreichend zur Verfügung steht, mobilisiert werden, zum anderen kann aber auch sichergestellt werden, daß die Betriebsräte die erforderliche Beratung erhalten.

3.2 FondsmitarbeiterInnen vor Ort: Erfahrungen aus Schweden

Immer wenn von ArbeitnehmerInneneinbindung gesprochen wird, sind Beispiele aus Schweden prominent vertreten. Dies dürfte daran liegen, daß aufgrund der positiven Einstellung der schwedischen Gewerkschaften zur Einführung und Anwendung von Technik betriebliche Innovationen meist konfliktfrei und in konstruktiver Kooperation durchgeführt wurden. Ein weiterer Grund für die positiven Erfahrungen mit Partizipation besteht darin, daß sich die Gewerkschaften in Schweden auf Fragen des Arbeitsschutzes konzentrierten und hier umfassendes Know-how gesammelt haben (z.B. Arbeiten der TCO). Daher lag es auf der Hand, im Rahmen der Entwicklung von Kriterien für die ArbeitnehmerInneneinbindung in Österreich Erfahrungen aus Schweden einzuholen.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der in den siebziger Jahren gegründete Arbeitsumweltfonds, der lange Zeit die Aufgabe hatte, Forschungsvorhaben in erster Linie im Bereich des Gesundheitsschutzes zu finanzieren. Später erweiterte man sein Mandat auf Fragen der Arbeitsorganisation und, zusammen mit anderen Finanzierungsträgern, auf Fragen der Technikimplementierung. Der Fonds bestand aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und war in gewissem Sinne ein neutraler Ort, wo Ideen gemeinsam geplant und durchgeführt werden konnten. So entstanden - neben vielen einzelnen Projekten - die ersten fünfjährigen Programme, in denen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und wissenschaftliche Begleiter Projekte durchführen konnten.

Die ersten Programme waren das sogenannte "Entwicklungsprogramm für neue Technik, Arbeitsumwelt und Arbeitsorganisation" (1982-1988)

und, etwas später, das sogenannte "MDA-Programm" (Mensch, Computertechnik und Arbeitsleben, 1987-1991), ein von Arbeitsumweltfonds und der Schwedischen Technikentwicklungsbehörde (NUTEK) gemeinsam betreutes Programm. Bei beiden Programmen stand die Entwicklung und Einführung von Technik (im MDA-Programm besonders Computertechnologie) im Mittelpunkt. Besonders im ersten Programm betonte man die Verantwortung der Tarifpartner, als Umsetzungsträger, was in der Regel durch begleitende Referenzgruppen oder Steuerungsgruppen, bestehend aus Vertretern der Tarifpartner geschah. Beide Programme folgten der damals vorherrschenden Auffassung, daß technische und organisatorische Entwicklungsvorhaben als Beispiele initiiert und durchgeführt werden sollten, die sich dann mehr oder weniger automatisch verbreiten würden. Formale Richtlinien für die Einbeziehung der Beschäftigten gab es in diesen Programmen keine, doch eine gewisse Garantie dafür bestand darin, "daß gewerkschaftliche Vertreter mit dem Projekt einverstanden sind und es befürworten und bereit sind, es auch bei der Durchführung zu unterstützen." (22)

Diese gewerkschaftliche Mitwirkung führte gerade für zentrale, aber auch lokale (betriebliche) GewerkschaftsvertreterInnen zu großen Problemen (23), da sie ihre vielfältigen Aufgaben aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen nicht wahrnehmen konnten.

Dieses Problem war der Ausgangspunkt für ein weiteres Programm im Arbeitsumweltfonds, das sogenannte *LOM-Programm* (Leitung, Organisation und Mitbestimmung), das zwischen 1985 und 1990 durchgeführt wurde. Dieses von den Tarifpartnern gemeinsam getragene Programm, an dem auch ungefähr sechzig wissenschaftliche Begleiter teilnahmen, förderte etwa siebzig Entwicklungsprojekte des privaten und öffentlichen Sektors. Das LOM-Programm war auf typisch schwedische Weise konsensuell gesteuert, breit gefächert und praxisbezogen. Die zentrale Steuerungsgruppe sowie die lokalen Organe waren mit Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt, die Finanzierung erfolgte durch Mittel, über welche die Sozialpartner gemeinsam verfügten. So gesehen glich das Programm den anderen im Arbeitsumweltfonds. Neu war die Konzentration auf Prozeßbeherrschung, und dabei der Versuch, alle Betroffenen in den Prozeß der Veränderungen einzubinden.

Das Programm hatte auch eine Reihe von kritischen Kommentaren erhalten, ausgehend von der Frage, was an praktischen Entwicklungsprozessen abgelaufen ist, über die Frage, was eigentlich unter dem Strich herauskam, bis hin zur wissenschaftstheoretischen Hinterfragung des Aktionsforschungsansatzes des Programms. Eine Evaluierung durch ein deutsches Team (24) zeigte deutlich die Schwächen dieses Ansatzes auf. Auch wenn man feststellen konnte, daß in den meisten Fällen der dialogorientierte Ansatz ein brauchbarer und in vielen Fällen auch erfolgreicher Beginn eines Veränderungsprozesses war, wies das Evaluierungsteam auf Probleme bei der konkreten Durchführung von technischen oder organisatorischen Veränderungen hin. Man sprach von "zuviel Prozeß und zuwenig Design".

Das letzte Beispiel, das Hofmaier in seinen Ausführungen beschrieb, ist der Schwedische Fonds für das Arbeitsleben (ALF, "Arbetslivsfonden"), der 1989 eingerichtet wurde und zwischen 1990 und 1995 fast 25.000 Projekte finanzierte. Zu seiner Finanzierung war beschlossen worden, von allen privaten und öffentlichen Arbeitgebern eineinhalb Prozent der Lohnsumme einzuziehen. Diese Mittel wurden auf ein zinsführendes Konto der Nationalbank eingezahlt und sollten später mit der Auflage verteilt werden, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Den Intentionen des Parlaments gemäß wurde eine zeitlich begrenzte Organisation geschaffen, die ohne besondere bürokratische Hindernisse schnell und effizient eingerichtet wurde und arbeiten konnte. Die zentrale Verwaltung bestand aus einem Direktor, einigen Sachbearbeitern und einigen Stabsfunktionen. Der Fonds wurde auf zentraler Ebene von einem Aufsichtsrat kontrolliert, in dem Vertreter der Tarifpartner und der wichtigsten Interessenorganisationen saßen. In den 24 Regionen Schwedens hatte man nach dem gleichen Muster regionale Organisationen aufgebaut, in denen die Sachbearbeiter eine wichtige Rolle spielten. Ihre Aufgabe war es, den Privatbetrieben und den Einrichtungen des öffentlichen Dienstes bei der Formulierung der Anträge, der Durchführung und schließlich auch bei der Evaluierung der Projekte zu helfen.

Der Fonds startete 1990 mit einer Laufzeit von fünf Jahren und beschäftigte ca. 120 Mitarbeiter. Aufgrund der großen Anzahl an Mitarbeitern konnten die Sachbearbeiter bei der Formulierung und Durchführung eines Projekts vor Ort helfen und die Formulierung der Anträge beeinflussen. Auf diese Weise erhielt der Fonds drei Funktionen:

- 1.) er finanzierte Verbesserungen,
- 2.) er gab Rat und Hilfe bei der Formulierung und Durchführung der Projekte,
- 3.) er formte eine Struktur für diese Veränderungen.

3.3 Der gemeinnützige Charakter oder Partizipation als Kriterium unter vielen: Erfahrungen aus Dänemark

Auch in Dänemark wurden in den letzten Jahrzehnten bei der Involvierung von Beschäftigten positive Erfahrungen gewonnen (25), wobei dies in der Praxis nicht mit dem expliziten Ziel der Arbeitnehmereinbindung verbunden war - diese war nur ein Kriterium unter vielen.

Die Ziele öffentlicher Förderprogramme richten sich entweder auf gesamtbetriebliche Verbesserungen oder auf Verbesserungen für Gruppen von Betrieben, für Branchen; oder sie haben noch umfassendere Zielsetzungen z.B. in Bezug auf den Arbeitsmarkt, die öffentliche Berufsausbildung oder Weiterbildung, die Exportsituation etc. Da in Dänemark – ähnlich wie in Österreich und den anderen beschriebenen Ländern – öffentliche Mittel zur Finanzierung von Innovationsprojekten verwendet werden, besteht für die Betriebe die Notwendigkeit, auf den "gemeinnützigen Charakter" (26) ihrer Projekte hinzuweisen. Ähnlich wie in Schweden ist es

üblich, daß die Sozialpartner auf Initiative und unter Teilnahme der fördernden Behörde einen Ausschuß mit Beratungs- oder Entscheidungskompetenzen bilden, der die Durchführung des Programms überwacht und - je nach Absprache zwischen den involvierten Partnern - u.U. auch die Auswahl der zu fördernden Projekte vornimmt.

Anhand von drei öffentlichen Förderprogrammen wird die dänische Förderpraxis beschrieben (27). Die Einbindung der Mitarbeiter steht dabei nicht im Vordergrund, spielt aber direkt oder indirekt eine wesentliche Rolle bei der Durchführung verschiedener Aktivitäten und Projektphasen im Rahmen dieser Programme.

Das Programm zur "Förderung von besserem Arbeitsleben und wirtschaftlichem Wachstum" wird in der Regie des dänischen Arbeitsministeriums durchgeführt und soll "besonders die Betriebe unterstützen, in denen MitarbeiterInnen und Betriebsleitung gemeinsam Veränderungen durchführen; Veränderungen, die das Interesse der Mitarbeiter an einer förderlichen Arbeitssituation vereint mit dem Bestreben der Leitung zur Sicherung des ökonomischen Wachstums (des Betriebes)." Interessant an diesem Programm ist eine für dänische Verhältnisse außergewöhnliche Struktur der Beschlußfassung: Das Programmsekretariat prüft und beurteilt die Fördergesuche in Zusammenarbeit mit der dänischen Behörde für Arbeitssicherheit und Kontrolle der Arbeitsbedingungen. Das Resultat dieses Prozesses sind behördliche Fördervorschläge, die direkt an die Ministerin und parallel dazu an eine Referenzgruppe gehen, die die Ministerin berät, aber keine Beschlußkompetenz besitzt. Die Referenzgruppe besteht aus RepräsentantInnen der Dachorganisationen der dänischen Arbeitsmarktverbände und VertreterInnen der dänischen Regierungsbezirke und des Verbandes dänischer Gemeinden. Die Ministerin hat sich das Recht der endgültigen Beschlußfassung über zu fördernde Projekte im Rahmen dieses Programms vorbehalten.

Das "Programm gegen einseitig repetitive Arbeit" wird ebenfalls im Ressortbereich des dänischen Arbeitsministeriums durchgeführt, und zwar von der dänischen Behörde für Arbeitssicherheit und Kontrolle der Arbeitsbedingungen (Direktoratet for Arbejdstilsynet). Auf der Grundlage der Erkenntnisse über die Schädlichkeit dieser Arbeitsform haben die Sozialpartner in Dänemark gemeinsam einen Handlungsplan erarbeitet, der Beiträge zur Reduktion der Gesundheitsschäden durch einseitig repetitive Arbeit liefern soll. Ziel dieses Handlungsplanes ist es, Umfang und Ausbreitung dieser Arbeitsform bis zum Jahre 2000 zu halbieren. Gefördert werden "Betriebe und andere, die Maßnahmen zur Beseitigung oder Reduktion von Arbeitsbelastungen bei einseitiger Wiederholungsarbeit durchführen", das heißt, Projekte zu Jobentwicklung, arbeitsorganisatorischen Änderungen, technologischen Entwicklung und Ausbildung von Mitarbeitern.

In den Förderkriterien kommt auch die Forderung nach Einbindung der Mitarbeiter zum Ausdruck, wobei aber besonders darauf Wert gelegt wird, daß die geförderten Maßnahmen Entwicklungscharakter haben und die

Resultate der Projekte auf andere Betriebe und andere Arbeitsprozesse übertragen werden können.

Das Programm "Wissen und Qualität" wurde offiziell Ende 1996 beendet, die geförderten Projekte wurden 1998 abgeschlossen. Das Programm wurde innerhalb des Ressorts des dänischen Wirtschaftsministeriums von einer Behörde durchgeführt, der die Förderung der dänischen Wirtschaft obliegt (Erhvervsfremmestyrelsen). Es soll Klein- und Mittelbetrieben dabei helfen, mit der systematischen Verbesserung von Qualität, Produktivität, Organisation und Leitung und der Verbesserung der Motivation und Kompetenz der Mitarbeiter "in Gang zu kommen", wobei das Hauptziel in der Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit besteht. Dabei werden zwei Zielgruppen angesprochen, eine primäre und eine sekundäre: Primäre Zielgruppe des Programms sind kleine und mittlere private Produktions-, Service- und Handelsbetriebe mit maximal 250 MitarbeiterInnen. Sekundäre Zielgruppe des Programms sind Branchen- und Wirtschaftsorganisationen, Ausbildungs- und Forschungsinstitutionen, technologische Serviceinstitutionen (wie z.B. DTI), sowie "Wirtschaftschefs" und private Wirtschaftsberater.

Die Bedeutung der Definition der sekundären Zielgruppe besteht darin, daß diese Organisationen und Institutionen als die potentiellen Anwender der Programmresultate angesehen werden. Das Programm "Wissen und Qualität" bezieht sich zwar nur indirekt auf die Einbindung von ArbeitnehmerInnen in betriebliche Entwicklungsprozesse, es kann jedoch dokumentiert werden, daß das Programm die Einbindung von Mitarbeitern anstrebt: Den teilnehmenden Betrieben stellt das Programm verschiedene Arbeitsunterlagen zur Verfügung, u.a. auch einen umfangreichen, systematischen Fragenkatalog zur Selbstanalyse des Betriebs. Einer der Abschnitte in diesem Selbstanalyse-Instrument betrifft die Form der Leitung des Betriebs. Hier lautet eine der vier Analysefragen: "Sind Zusammenarbeit und die Entwicklung der Mitarbeiter normal für den Alltag und die Entwicklung des Betriebs?" Diese Frage wird anschließend im Instrument folgendermaßen begründet: "Die bewußte Entwicklung von Produktivität und Qualität erfordert gute Zusammenarbeit und qualifizierte und motivierte Mitarbeiter. Die Betriebsleitung muß führend in der Zusammenarbeit sein und die Kräfte unterstützen, die wegweisend für Zusammenarbeit und Innovation sind."

4. Der österreichische Weg: über "Kriterien" Partizipation in betriebliche Projekte integrieren

Ziel des im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten und der Bundesarbeitskammer durchgeführten Forschungsprojekts war es, leicht handhabbare Kriterien(listen) zu entwickeln, die einerseits bei der Beurteilung von Anträgen in den Förderstellen zum Einsatz kommen, andererseits den Betrieben eine Beschreibung ihres Partizipationskonzepts ab-

verlangen und dadurch auch Anstöße zu partizipativem Vorgehen geben sollten (28).

Schon für die Entwicklung der "Kriterien" für die ArbeitnehmerInnen-Einbindung in betriebliche Innovationsprozesse erfolgte eine Gliederung in vier Bereiche, auf denen der Schwerpunkt der inhaltlichen Arbeit liegen sollte: direkte Partizipation, betriebliche Mitbestimmung, Beratung und Qualifizierung. Die beiden Grundformen der Partizipation wurden bereits oben etwas näher bestimmt. Im Hinblick auf die Einbeziehung des Betriebsrats konnte das Ziel der Kriterien nicht sein, an die Rechte der Arbeitnehmervertretung aus dem Arbeitsverfassungsgesetz zu erinnern, sondern anhand weniger Punkte die Art der Einbeziehung zu erfragen und insbesondere zu eruieren, welche Unterstützung der Betriebsrat benötigt, um als "gleichwertiger" Partner in einem betrieblichen Projekt agieren zu können.

Die Unternehmensberatung zu organisatorischen und technischen Fragen kann Betriebe dabei unterstützen, Partizipation in ihr Projektmanagement einzubauen, indem sie beispielsweise konkrete Methoden der Einbeziehung der Beschäftigten anbietet. Die zu entwickelnden Kriterien sollten eine Beurteilung erlauben, ob eine geplante oder durchgeführte Betriebsberatung in der Lage ist, die Arbeitnehmereinbeziehung zu unterstützen und deren Ziele zu fördern.

Die Beteiligung von ArbeitnehmerInnen betrieblichen Innovationsprozessen verlangt Partizipationskompetenzen, die neben Wissen und Erfahrungen auf dem Arbeitsgebiet auch soziale Qualifikationen umfassen. Daher bildet Qualifizierung eine wichtige Voraussetzung erfolgreicher Partizipation. Mögliche Veränderungen der Arbeitssituation im Zuge von Prozeßinnovationen machen zudem eine Anpassung der Qualifikationen erforderlich.

Getrennt nach diesen vier Bereichen wurden im Projekt Kriterien entwickelt und einer eingehenden Diskussion mit in- und ausländischen WissenschaftlerInnen, VertreterInnen von Ministerien, Sozialpartnern, Förderstellen sowie UnternehmensberaterInnen unterzogen. Neben der Erreichung der gesetzten Ziele wurde dabei der leichten Handhabbarkeit besonderes Augenmerk zuteil. Denn Ziel dieser Kriterienentwicklung war es, fundiert alle Themenbereiche von Partizipation abzudecken, dabei aber zugleich allgemeine Akzeptanz für die neue Vorgangsweise in der Technologiepolitik zu erhalten.

Der Diskussionsprozeß bezog sich auch auf die mit Hilfe der Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen erreichbaren Verbesserungen. Folgende Partizipationsziele kristallisierten sich im Laufe des Projekts als Schwerpunkte heraus und wurden schließlich als eine Art Leitlinie für die partizipative Gestaltung geförderter Projekte formuliert:

- "Transparenz": Offenheit der Information, Sichtbarmachen von Entwicklungen;
- "Dialog": Austausch von Sichtweisen, Offenlegen von Zielen und Befürchtungen;

- "Lernen": Anbieten von Lernchancen im Projekt, Berücksichtigung des Schulungsbedarfs;
- "Interessenausgleich": Berücksichtigung unterschiedlicher Bedürfnisse und Anforderungen an das Projekt, Verhandlungsmöglichkeiten bei divergierenden Interessenlagen.

Auf Basis der intensiven Diskussionen beim Workshop wurde in weiterer Folge die Kriterienliste überarbeitet, bei den Förderstellen (ERP-Fonds und FFF) getestet und ab 1.1.1998 in die Förderpraxis aufgenommen. Nach einer Beobachtungsphase wird die Vorgangsweise einer ersten Evaluierung unterzogen und werden eventuell notwendige Anpassungen vorgenommen.

4.1 Erfahrungen mit der ITF-Arbeitsgruppe

Als Resultat des Forschungsprojekts liegen – neben einem ausführlichen Bericht – folgende Dokumente vor (die im Internet unter folgender Adresse abgerufen werden können: <http://www.erp-fonds.gv.at/erp>):

- 1.) Informationsblatt für antragstellende Betriebe;
- 2.) Informationsblatt für den Angestellten- und den Arbeiterbetriebsrat antragstellender Betriebe;
- 3.) Prüfliste für die Förderstelle;
- 4.) Ergänzungen des derzeitigen Förderansuchens um Angaben zum partizipativen Vorgehen;
- 5.) Ergänzendes Formular zum Ansuchen, in dem Betriebsrat und Geschäftsleitung gemeinsam die umfassenden technischen, organisatorischen und sozialen Projektziele beschreiben sollen, und Betriebsräte mögliche Unterstützungsleistungen anführen können. Dieses ergänzende Formular war notwendig, da das Ansuchen ausschließlich vom Unternehmen eingereicht wird (Kenntnisnahme des Betriebsrates notwendig), aber kein Übereinkommen zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat notwendig ist.

Mit diesen formalisierten Abläufen liegen konkrete, handhabbare Ergebnisse vor. Auf die drei Grundsätze der Ergebnisorientierung, der Einfachheit und der Fallbezogenheit war in der umfassenden Diskussion der Arbeitsgruppe stets Wert gelegt worden, da diese Aktivität nur eines von mehreren Zielen des Instruments ITF darstellt: Oberziele des Fonds sind v.a. die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft, die Beschleunigung des Strukturwandels durch Förderung know-how-intensiver Produkte, Verfahren und Dienstleistungen, die Technologiediffusion und die Bündelung von Stärkefeldern innerhalb von thematisch ausgerichteten Förderschwerpunkten (29).

In diesem Zusammenhang sind einige Bemerkungen wichtig:

Erstens: Ein Technologieförderfonds ist von der Aufgabendeschreibung her primär kein Instrument zur Erzielung gesellschaftspolitischer Veränderungsprozesse. Zugleich zeigen alle einschlägigen Arbeiten (30) und die Praxiserfahrung, daß technischer Fortschritt nicht im luftleeren Raum

steht, sondern von Änderungen in der Gesellschaft ebenso beeinflusst wird, wie er selbst Anpassung, Wandel, Widerstand und Strukturverschiebungen auslöst. Somit schließt sich bei aller Notwendigkeit, *single issue policies* zu betreiben, wieder ein Kreis - doch Obacht ist geboten: Will man etwa mit Partizipationsansätzen in der Technologieförderung die Arbeitsbedingungen verbessern oder die Produktivität bzw. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen oder aber die Legitimation für Förderungen in einer Zeit verbessern, in der sich die Funktionsebenen die Frage stellen müssen, ob der technische Fortschritt Arbeitsplätze schafft oder vernichtet? (31). Will man alle drei Ziele auf einmal erreichen? Aus der Sicht der staatlichen Technologiepolitik ist das Wettbewerbsfähigkeitsargument das entscheidende; aus Sicht der Arbeitnehmervertretungen (auch in ihrer Rolle als Vertreter in Fördergremien) ist die Verbesserung der Arbeitssituation sicher genauso wichtig. Man darf nur nicht glauben, daß sich die Ziele von selbst harmonisch ineinander fügen (32).

Zweitens: Aus dieser angesprochenen Mehrzahl von wünsch- und vorstellbaren Zielen war es zwar nicht besonders schwierig, die verschiedenen Seiten, ausgestattet mit Erwartungen, an einen Tisch zu bringen. Arbeitgebervertretung, Arbeitnehmervertretung, die Ministerien, Bildungsanbieter und Berater können sich von diesem Thema etwas versprechen. In der vom ITF eingesetzten Gruppe selbst waren freilich mehr als zweieinhalb Jahre Arbeit nötig, um die Ziele zu diskutieren, zu hierarchisieren und in Instrumente zu verwandeln. Dabei konnten, wie in Flecker et al. (33) gezeigt wurde, durchaus Wege gefunden werden, die der konkreten Verbesserung der Situation von MitarbeiterInnen ebenso Rechnung tragen wie dem Ziel der Erhöhung der Schlagkraft der geförderten Unternehmen - eben weil gerade bei Prozeßinnovationen letzteres (ja das Gelingen der Innovation selbst) zunehmend von ersterem abhängt.

Drittens: Das real Erreichbare spielt(e) eine große Rolle bei der Arbeit der Gruppe. Papier ist geduldig, Förderwerber sind es mit einiger Berechtigung nicht. Es war und ist stets darauf zu achten, die nötigen Schritte so zu setzen, daß damit weder ein zu hohes Maß an Bevormundung noch eine zu große Aufblähung der Antragsformulare verbunden ist. Daher sind die ausgearbeiteten Formulare sehr kurz gehalten und die Aktion für die abwickelnde Förderstelle sehr flexibel gestaltbar: Nur dort, wo eine Projektidee von vornherein überhaupt partizipationstauglich erscheint, werden diese Formulare dem (potentiellen) Antragsteller übermittelt und werden somit Teil des Bewertungsprozesses.

Viertens: Bewußtseinsänderungen sind nicht verordenbar. Die am Anfang dieses Beitrages erwähnten Versuche, innerhalb des „FlexCIM-Programms“ im ITF schon Anfang der neunziger Jahre erste Partizipationsansätze in die Technologieförderung zu bringen, zeigten beim näheren Hinsehen, daß mangelndes Wissen und fehlende Bereitschaft auf Management- und Arbeitnehmerseite im Betrieb oft zu Alibiaktionen führt. Daher ist von Ministerien und Vertretungskörper ein schwieriger Seiltanz gefordert: viel Information und sanfter Druck über Förderkriterien - zugleich Ver-

zicht auf die Rolle eines wohlmeinenden Vormunds. Nebenbei gesagt, wäre es einmal wert zu untersuchen, wie sich die Durchsetzung anderer mit Förderungen verknüpfter Politikziele, wie etwa Verpflichtung zur Einhaltung des Gleichberechtigungsgesetzes, in der Praxis bewährt. Jedenfalls ist die Gefahr, symbolische Politik zu betreiben, stets präsent.

4.2 Erste Umsetzungsschritte im ITF und Ausblick

Die Ergebnisse der angesprochenen Arbeitsgruppe und des darin integrierten Forschungsprojekts wurden im Herbst 1997 den Gremien des ITF vorgestellt. In einem Endbericht wurde die Erfüllung der vier Arbeitsaufträge dokumentiert (34):

- „1.) *Erarbeitung von Vorschlägen und Empfehlungen gemäß Antrag im ITF-Kuratorium:* Mit der Studie der FORBA liegen konkrete Arbeitsergebnisse vor, die sich in der Technologieförderung, namentlich im ITF rasch umsetzen lassen. Es wurde darauf geachtet, daß kein großer Aufwand für Förderstellen und Unternehmen entsteht. Die Ergebnisse sind nach Meinung der Arbeitsgruppe ohne Richtlinienänderungen implementierbar.
- 2.) *Behandlung des Themas Partizipation in einem weiteren Sinn und Definition von Schnittstellen, die auch über den ITF hinausgehen:* Aus der Arbeit der Gruppe entstanden konkrete Initiativen, etwa das Bemühen, mit dem AMS (ESF Ziel 4 - Mittel der EU) eine Kopplung von Innovations- und Qualifikationsförderung zu erreichen. Ein erstes derartiges Projekt wurde kürzlich gefördert (35). Zu erwähnen ist auch der im Aufbau befindliche Satz an 'best practices' für Beratungsleistungen. Eine konkrete Zusammenarbeit mit dem WIFI ist in Vorbereitung. Zum Thema Transportlogistik im ITF laufen derzeit einschlägige Arbeiten.
- 3.) *Erörterung von Themen, die sich unter dem Titel „Begleitende Forschung“ zusammenfassen lassen:* Durch die Studie „Innovationspolitik und Mitbestimmung“ (36) im Auftrag der BAK und den breiten Ansatz des in der Arbeitsgruppe vergebenen Forschungsauftrags war keine weitere Begleitforschung nötig, umso weniger, als das zu Begleitende erst implementiert werden muß. Es liegen Vorschläge auf dem Tisch, die Begleitmaßnahmen durch die Ressorts, durch Programmanager und durch die Sozialpartner benennen.
- 4.) *Erarbeitung von Evaluierungsinstrumenten betreffend die Effizienz von partizipativen Maßnahmen:* Dieser Schritt wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe diskutiert; eine Umsetzung und Erprobung kann und soll im Rahmen der erwähnten Pilotphase erfolgen.“

Darauf aufbauend erging der Vorschlag, die Kriterien vorerst für ein Jahr begrenzt in ausgewählten, eher auf Prozeßinnovationen abzielenden ITF-Schwerpunkten, nämlich „Technologien für die Informationsgesellschaft“, „Technologietransfer“ und „Verkehrstechnik“ zu erproben. Eine Anwendung der Kriterien sollte nicht zu einem K.O. führen und auch nur bei Projekten eingesetzt werden, bei denen sich a priori ein Partizipationsansatz

findet und bei denen der Antragsteller eine gewisse Mindestgröße aufweist.

Der ITF-Ausschuß beschloß, ab 1. Jänner 1998 eine einjährige Probe-phase für diese Initiative im Sinne der Ergebnisse und des Antrags der Arbeitsgruppe zu starten. Zugleich wurden ein begleitendes Monitoring und Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet. Die einreichenden Unternehmen, auf die der Ansatz paßt, können zusätzliche Beratungskosten als förderbare Kosten geltend machen. Es wurde festgestellt, daß den Förderfonds bei der Umsetzung eine zentrale Rolle zukommt.

Als begleitende Aktivitäten wurde 1998 bisher eine Reihe von Informationsveranstaltungen und Seminaren abgehalten: Dies betrifft die Bekanntmachung bei den Firmen durch die Fonds ebenso wie mehrere Initiativen, in deren Rahmen die Arbeitnehmervertretungen - zum Teil gemeinsam mit Fonds und Ministerien - Schulungen für Gewerkschaftssekretäre durchführten. Daneben gab es einige Informationsaktivitäten für Berater und zwei Veranstaltungen, die der Bekanntmachung der neuen Kriterien bei den Repräsentanten anderer Fördereinrichtungen dienten, sowie begleitende Pressearbeit.

Auf der Projektebene selbst werden die ersten Pilotvorhaben bearbeitet. Der Generierung einer großen Anzahl von Projekten steht derzeit allerdings die beengte finanzielle Lage des ITF gegenüber. In den letzten Jahren konnten für Technologieprojekte jeweils nur ca. 150 - 200 Mio. öS zur Verfügung gestellt werden, wobei diese Summen auf regelmäßig fünf bis sechs Schwerpunkte aufzuteilen sind. Gerade dieser Mangel an Fördermitteln führte auch zu kleiner dimensionierten, mit niedrigerer Quote ausgestatteten und tendenziell von kleineren Unternehmen eingereichten Projekten. Alle diese Eigenschaften sind für die Umsetzung von Partizipationsansätzen nicht gerade förderlich. Das bedeutet, daß erste Lehren aus diesem Vorhaben nur aus recht wenigen Projekten gezogen werden können. Einige Anpassungserfordernisse zeichnen sich schon zum jetzigen Zeitpunkt ab, voreilige und zu umfangreiche Schlußfolgerungen sind aber fehl am Platz.

Als mittelfristiges Ziel kann gelten, daß derartige Partizipationskriterien nach einer Überprüfungs- und Überarbeitungsphase nicht nur zum ständigen Repertoire des ITF gehören, sondern allgemein als Beurteilungsbestandteil in die österreichische Forschungs-, Technologie- und Investitionsförderung einfließen sollen. Eine damit verbundene Schiene, die Etablierung entsprechender Beratungsstandards, ist zugleich weiter zu verfolgen.

Forschung und technologische Entwicklung sind Themen des österreichischen Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung (NAP) geworden. Wenn auch der Beitrag von FTE-Investitionen für die Beschäftigungssituation ein oft ambivalenter ist, so ist er dennoch hoch einzuschätzen. Neben einer größeren Anzahl von Aktivitäten, die zu mehr HiTech-Beschäftigung führen sollen, ist auch die Absicherung bestehender Arbeitsplätze dabei ein erstrangiges Politikziel. Verbesserung der betrieblichen

Zusammenarbeit und Qualifikationsmuster durch Partizipation in (geförderten) Innovationsprojekten kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Umgekehrt sind Investitionen für Forschung und Technologie, ist der technische Fortschritt kein Selbstzweck: Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen liefert eine nötige Begründung und Rechtfertigung. Nicht zu Unrecht und sehr beziehungsreich nennt sich ein umfangreiches, eben erschienenenes Politikpapier der EU-Kommission zur Erklärung und Rechtfertigung des Fünften Rahmenprogramms „Society, the endless frontier“.

Anmerkungen

- (1) Forschungszentrum Seibersdorf (1994).
- (2) Ausführlich in: Flecker/Riesenecker-Caba/ Buchinger/ Krenn (1997a).
- (3) Baethge (1990), Kadritzke (1997).
- (4) Kotthoff (1994), Mückenberger (1993).
- (5) Vgl. Wimmer (1995)
- (6) Sandberg (1979), Mambrey/Oppermann (1983), Rauterberg et al. (1994).
- (7) Wicke (1992) 96f.
- (8) Fleck (1993) 30.
- (9) Scarso (1996).
- (10) Kilper/Simonis (1992) 213.
- (11) Fleck (1993) 33.
- (12) Naschold spricht vom „sozialen Modell der Produktivität“, das er dem technischen Modell gegenüberstellte. Damit ist gemeint, daß „arbeits- und sozialorganisatorische Faktoren die technisch-ökonomische Faktoren wesentlich mitbestimmen und z.T. unabhängig von ihnen entscheidend produktivitätswirksam sind.“ In: Jürgens / Naschold (1992) 390. Diese Zusammenhänge wurden auch von der OECD im sogenannten Sundqvist-Bericht angesprochen.
- (13) Flecker (1990), Aichholzer et al. (1991).
- (14) Fleck (1993) 31.
- (15) Latniak (1995).
- (16) Ebd. 12ff.
- (17) Böckler (1997) 34.
- (18) Ebd. 35.
- (19) Ebd. 35f.
- (20) Ebd. 37.
- (21) Ebd. 38ff.
- (22) Hofmaier (1997) 54.
- (23) Ebd. 56.
- (24) Naschold (1992).
- (25) Holek (1997) 72.
- (26) Ebd.
- (27) Vgl. dazu Holek (1997).
- (28) Siehe Flecker et al. (1997a).
- (29) ITF Leitbild, 3. Im Leitbild, 4, heißt es allerdings auch: „Bei allen ITF-Förderungen ist auf eine hohe Umwelt- und Sozialverträglichkeit genauso zu achten wie auf die ökonomische Effizienz. (...) Die Sozialverträglichkeit definiert sich nicht zuletzt durch geeignete Formen der Arbeitnehmereinbindung in den Innovationsprozeß.“
- (30) Expertenentwurf Technologiepolitisches Konzept der Bundesregierung 1996 stellvertretend für andere.
- (31) Das war das Generalthema der Alpbacher Technologiegespräche 1998 mit Ministern und Kardinälen, Nobelpreisträgern und Generaldirektoren.

- (32) Vgl. Latniak (1995) 14 ff.
- (33) Flecker et al. (1997a) 89ff.
- (34) Bericht der Arbeitsgruppe „ArbeitnehmerInneneinbindung“ an den ITF-Ausschuß, S.8.
- (35) Aus dieser Initiative paralleler Fördermöglichkeiten für größere Projekte ist freilich bis heute nichts Ernstes geworden.
- (36) Flecker et al. (1997b).

Literatur

- Aichholzer, Georg; Balog, Andreas; Flecker, Jörg; Schienstock, Gerd, Einführung neuer Technologien als sozialer Prozeß (=Schriftenreihe "Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik" Nr. 40, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien 1991).
- Baethge, Martin, Arbeit, Vergesellschaftung, Identität - Zur zunehmenden normativen Subjektivierung der Arbeit, in: Zapf (Hrsg.), Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages (Frankfurt / Main 1990) 260 - 278.
- Böckler, Michael, Partizipationsorientierte Innovationspolitik in Deutschland, in: Flecker et al. (1997a) 29-47.
- Fleck, James, Configurations: Crystallizing Contingency, in: The Journal of Human Factors in Manufacturing 3/1 (1993) 15-36.
- Flecker, Jörg, Sozialbeziehungen und Technikeinsatz im Betrieb (Wien 1990).
- Flecker, Jörg; Krenn, Manfred; Riesenecker-Caba, Thomas, Innovationspolitik und Mitbestimmung (Wien 1997b).
- Flecker, Jörg; Riesenecker-Caba, Thomas; Buchinger, Eva; Krenn, Manfred, Kriterien für die ArbeitnehmerInneneinbindung in betriebliche Innovationsprozesse (=FORBA-Forschungsbericht 5/97, Wien 1997a).
- Forschungszentrum Seibersdorf (Polt/Buchinger/Jörg/Kopsca/Leo/Mustonen/Ohler/Patsios), Evaluierung des ITF-Förderschwerpunktes „Flexible Computerintegrierte Fertigung“ (FlexCIM) (=Forschungszentrum Seibersdorf, OEFZS 2824, Seibersdorf 1994).
- Hofmaier, Bernd, Arbeitnehmereinbindung in betriebliche Innovationsprozesse – Länderbericht Schweden, in: Flecker et al. (1997a) 49-69.
- Holek, Lothar, Aktuelle staatlich geförderte Partizipationsprogramme in Dänemark , in: Flecker et al. (1997a) 71-88.
- Kadritzke, Ulf, Hochqualifizierte Angestellte zwischen betrieblicher Herrschaft, Beruf und Lebenswelt, in: Zilian, Hans G.; Flecker, Jörg (Hrsg.), Pathologien und Paradoxien der Arbeitswelt (Wien 1997) 163-184.
- Kotthoff, Hermann, Betriebsräte und Bürgerstatus: Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung (München/Mering 1994).
- Latniak, Erich, Public schemes promoting the active involvement of employees in innovation (=EIMS PUBLICATION N° 22, Luxembourg 1995).
- Mambrey, Peter; Oppermann, Reinhard (Hrsg.), Beteiligung von Betroffenen bei der Entwicklung von Informationssystemen (Frankfurt/Main 1983).
- Mückenberger, Ulrich, Auf dem Weg zu einem post-fordistischen Arbeitsrecht, in: Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft (München/Mering 1993) 203-228.
- Naschold, Frieder, Den Wandel organisieren. Erfahrungen des schwedischen Entwicklungsprogramms „Leitung, Organisation, Mitbestimmung“ (LOM) im internationalen Wettbewerb (Berlin 1992).
- Rauterberg, Matthias; Spinass, Philipp; Strohm, Oliver; Ulich, Eberhard; Waeber, Daniel, Benutzerorientierte Software-Entwicklung. Konzepte, Methoden und Vorgehen zur Benutzerbeteiligung (Zürich, Stuttgart 1994).
- Kilper, Heiderose; Simonis, Georg, Arbeitsorientierte Technologiepolitik - vergleichende Analyse staatlicher Programme von Arbeit und Technik; in: Grimmer/Häusler/Kuhlmann/Simonis (Hrsg.), Politische Techniksteuerung (Opladen 1992).

- Sandberg, Åke, Computers Dividing Man and Work (Stockholm 1979).
- Scarso, Elisa, Technology Transfer and Localised Innovation (=Paper presented at the COST A3 Workshop "Managing Technological Knowledge Transfer", Mailand, Februar 1996).
- Wicke, Walter, Partizipation, Mitbestimmung, demokratische Technikentwicklung (Dortmund 1992).
- Wimmer, Rudolf, Die permanente Revolution – Aktuelle Trends in der Gestaltung von Organisationen, in: Grossmann, Ralph; Krainz, Ewald; Oswald, Margit (Hrsg.), Veränderung in Organisationen (Wien 1995).

**„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

BERICHTE UND DOKUMENTE

Die Kindererziehungszeiten in der österreichischen Pensionsversicherung

Martin Schneider ⁽¹⁾

1. Einleitung

Die Geburt und die Erziehung von Kindern bedeutet für den hauptsächlich betreuenden Elternteil (2) - falls dieser vorher erwerbstätig war - eine in der Regel mehrjährige Unterbrechung der Erwerbstätigkeit mit allen damit verbundenen negativen finanziellen Folgen. Neben den unmittelbaren finanziellen Folgen durch den Einkommensentgang sind dies vor allem die negativen Folgen auf die eigenständige pensionsrechtliche Absicherung durch das Fehlen von Versicherungszeiten.

Um diese negativen Auswirkungen auf die Pension zumindest zu mildern, kennt das österreichische Pensionsversicherungssystem das Instrument der Kindererziehungszeiten. Diese werden seit dem 1. 7. 1993 im Ausmaß von maximal vier Jahren je Kind angerechnet (§§ 227a, 228 ASVG). Werden die Kinder in kürzeren Abständen geboren, so werden die sich überschneidenden Zeiten nur einmal angerechnet. Diese Berücksichtigung verfolgt zwei gesellschaftliche Ziele: 1.) Sie verringert die Versicherungslücken jener Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung unterbrechen. 2.) Die-

jenigen Frauen, die trotz Kinderbetreuung ihrem Erwerb nachgehen, erfahren eine Erhöhung ihrer Pension. Dadurch wird deren Doppelbelastung abgegolten. Außerdem werden die Zeiten des Wochengeldbezugs als Ersatzzeiten behandelt.

Der folgende Beitrag behandelt die Stellung der Kindererziehungszeiten im österreichischen Pensionsversicherungssystem einschließlich des Versuchs einer Abschätzung der Gesamtkosten der Anrechnung der Kindererziehungszeiten aus Sicht der Pensionsversicherung. Diese setzen sich aus verschiedenen Komponenten zusammen. Es sind dies Kosten durch die Erhöhung bereits begründeter Pensionen, Kosten durch die frühere Inanspruchnahme von Pensionsleistungen (durch eine frühere Erfüllung der Anwartschaft) und Kosten durch Neubegründungen von Pensionsansprüchen (die sonst nicht zustande gekommen wären).

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 wird die verwendete Berechnungsmethode erläutert. In Kapitel 3 wird der Einfluß der Kindererziehungszeiten auf die frühere Inanspruchnahme von Pensionsleistungen und auf Neubegründungen von Pensionsansprüchen diskutiert. Kapitel 4 behandelt den Einfluß der Kindererziehungszeiten auf die Pensionshöhe. Danach erfolgt der Versuch einer (zumindest teilweisen) Abschätzung der Kosten der Anrechnung der Kindererziehungszeiten für das Pensionsversicherungssystem (Kapitel 5). Der Beitrag schließt mit der Zusammenfassung der Ergebnisse und den Schlußfolgerungen (Kapitel 6).

2. Die Berechnungsmethode

Zur Berechnung der Kosten der Kindererziehungszeiten sind grundsätzlich zwei Vorgangsweisen denkbar, nämlich entweder eine leistungsseitige oder eine beitragsseitige Berechnung. Bei letzterer wird berechnet, in welcher Höhe Pensionsversicherungsbeiträge bezahlt werden müßten, um eine gleiche Pensionserhöhung bereits begründeter Pensionsansprüche wie durch die derzeitige Regelung der Kindererziehungszeiten zu erreichen. Bei einer *leistungsseitigen* Berechnung wird versucht, die Kosten aller durch die Kindererziehungszeiten verursachten (Mehr-)Leistungen zu berechnen.

Eine leistungsseitige Berechnung liefert ein genaueres Bild über die Kosten der Kindererziehungszeiten für das Pensionsversicherungssystem als eine beitragsseitige Berechnung. Dafür sind allerdings detaillierte Daten über die Bevölkerungskohorten im Pensionsalter, deren Bemessungsgrundlagen und erworbene Versicherungszeiten sowie über die Kinderanzahl und den Geburtenabstand erforderlich.

Da bei der beitragsseitigen Berechnung die Kosten durch eine frühere Inanspruchnahme von Pensionsleistungen und durch Neubegründungen von sonst nicht zustande gekommenen Pensionsansprüchen nicht berücksichtigt werden, kommt es dabei zu einer *Unterschätzung* der tatsächlich anfallenden Kosten. Dennoch soll zumindest eine qualitative Aufzählung der Bestimmungsgründe dieser Kosten erfolgen. Deshalb werden im nächsten Kapitel die Anspruchsvoraussetzungen für die verschiedenen Pensionsarten behandelt.

Der Großteil der Pensionsbeziehenden erhält eine Pension nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG). Daher wird in den nachfolgenden Ausführungen nur auf die Regelungen des ASVG eingegangen.

Die Regelungen in den anderen Zweigen der Pensionsversicherung (BSVG, FSVG, GSVG) sind größtenteils analog zu den Regelungen des ASVG (3). In Gründler (1996) ist eine genaue Darstellung der Regelungen des ASVG im Vergleich zum BSVG und GSVG zu finden. In den weiteren Ausführungen werden nur die Bestimmungen gemäß Dauerrecht (d. h. dem ab 1. 1. 2001 gültigen Recht) unter Außerachtlassung der Übergangsbestimmungen berücksichtigt. Regelungen für bereits zurückliegende Stichtage wurden ebenfalls nicht berücksichtigt.

3. Einfluß der Kindererziehungszeiten auf den Erwerb von Pensionsansprüchen

Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten führt - neben der Erhöhung bereits begründeter Pensionsansprüche - zur Möglichkeit der früheren Inanspruchnahme von Pensionsleistungen (falls die erforderliche Wartezeit dadurch früher erfüllt wird) bzw. zu Neubegründungen von sonst nicht zustande gekommenen Pensionsansprüchen (falls die Wartezeit sonst nicht erfüllt wird). Die Berechnung der dadurch entstehenden Kosten wird nicht durchgeführt. Um die Komplexität einer solchen Berechnung anzudeuten, sollen die Anspruchsvoraussetzungen für die verschiedenen Pensionsarten kurz erläutert werden. Ausgehend von diesen Anspruchsvoraussetzungen müßte für jeden einzelnen Pensionsfall berechnet werden, ob es durch die Kindererziehungszeiten zu einer (früheren) Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen kommt.

Um einen Pensionsanspruch zu erwerben, muß im allgemeinen die Wartezeit erfüllt werden, d. h. es muß entweder eine gewisse *Versicherungszeit*, welche innerhalb einer bestimmten Frist vor dem Pensionsstichtag liegen

muß (Rahmenzeitraum), oder eine gewisse Versicherungszeit ohne bestimmte zeitliche Lagerung ("ewige Anwartschaft") vorliegen (§§ 235 und 236 ASVG). Neben der Erfüllung der Wartezeit muß außerdem noch ein – je nach Pensionsart unterschiedliches – Mindestalter erreicht werden (4). Unter *Versicherungszeiten* werden sowohl Beitrags- als auch Ersatzzeiten verstanden. *Beitragszeiten* sind Beitragszeiten der Pflichtversicherung (5), einer freiwilligen Versicherung (freiwillige Weiterversicherung, freiwillige Selbstversicherung gem. § 16a ASVG, freiwillige Versicherung nach § 19a ASVG (geringfügig Beschäftigte)), Nachkauf in der Pensionsversicherung und Zeiten der Selbstversicherung für die Pflege eines behinderten Kindes. *Ersatzzeiten* sind – abgesehen von gewissen gesetzlichen Beschränkungen – den Beitragszeiten gleichzusetzen. Sofern irgendwelche Versicherungszeiten vorliegen, werden auch Ersatzzeiten berücksichtigt. Es gibt jedoch Unterschiede, ob die Ersatzzeiten für die Wartezeit oder die Pensionshöhe benötigt werden. Als Ersatzzeiten gelten neben den Kindererziehungszeiten (6) Zeiten des Bezugs von Wochen- und Krankengeld, Zeiten des Bezugs einer Geldleistung aus der Arbeitslosenversicherung, nachgekaufte Schul- und Studienzeiten sowie Zeiten des Präsenz-, Zivil- und Kriegsdienstes. *Neutrale Zeiten* verlängern den zur Erfüllung der Wartezeit erforderlichen Rahmenzeitraum. Diese sind insbesondere Zeiten einer vorübergehenden Nichtausübung der beruflichen Tätigkeit (soweit sie nicht Ersatzzeiten sind), Zeiten des Pensionsbezugs, Zeiten der Arbeitssuche, der Karenzurlaub, Zeiten der Pflege eines behinderten Kindes.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die erforderlichen Anspruchsvoraussetzungen für die verschiedenen Pensionsarten des ASVG. Die Kindererziehungszeiten wirken überall dort pensi-

onsbegründend, wo eine gewisse Anzahl von "Versicherungsmonaten" verlangt wird. Als Beispiel dafür möge die Erfüllung der Anwartschaft für die normale Alterspension (Mindestalter bei Pensionsantritt 60/55 Jahre (Männer/Frauen)) dienen. Dafür sind mindestens 180 Versicherungsmonate innerhalb der letzten 360 Kalendermonate (=30 Jahre) erforderlich. Alternativ dazu kann auch die "ewige Anwartschaft" erfüllt werden; d. h. 180 Beitragsmonate oder 300 Versicherungsmonate ohne bestimmte zeitliche Lagerung. Die Kindererziehungszeiten werden für die 180 bzw. 300 Versicherungsmonate eingerechnet, nicht jedoch für die 180 Beitragsmonate. Eine Sonderstellung nehmen die Kindererziehungszeiten bei der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit ein. Die Anwartschaft ist jedenfalls erfüllt, wenn 180 Beitragsmonate der Pflichtversicherung vorliegen. Liegen mindestens 120 Beitragsmonate der Pflichtversicherung vor, so zählen für die auf 180 Monate fehlenden Zeiten auch Kindererziehungszeiten. Diese Regelung erleichtert älteren arbeitslosen Frauen die Erfüllung der Anwartschaft.

4. Einfluß der Kindererziehungszeiten auf die Pensionshöhe

Falls bereits Pensionsansprüche vorliegen, führen die Kindererziehungszeiten zu einer Erhöhung der Pension. Um diese zu bestimmen, wird daher auf die Berechnung der Pensionshöhe näher eingegangen. Die *Höhe der Pension* wird durch zwei Faktoren bestimmt: der *Bemessungsgrundlage* und dem *Steigerungsbetrag* (Prozentsatz). Die Pensionshöhe ergibt sich aus der Multiplikation dieser beiden Faktoren. Zur Ermittlung der *Bemessungsgrundlage* wird der Durchschnittsverdienst der besten 15 Jahre herangezogen (7). Der

Tabelle 1: Überblick über die Anspruchsvoraussetzungen für die verschiedenen Pensionsarten des ASVG

		Erfüllung der Wartezeit durch			
		ENTWEDER		ODER	JEDENFALLS
Versicherungsfall	Mindestalter bei Pensionsantritt Frauen (Männer)	Mindestzahl von Versicherungsmonaten bzw. Beitragsmonaten der Pflichtversicherung	innerhalb des Rahmenzeitraumes ³⁾ von	Ewige Anwartschaft	Lange Versicherungsdauer (bei vorzeitigen Alterspensionen excl. 1.2.4)
1. Alterspension					
1.1 Normale Alterspension	60(65)	180 VM (=15 J)	360 KM (=30 J)	180 BM ²⁾ (=15 J) oder 300 VM (=25 J)	–
1.2 Vorzeitige Alterspension					
1.2.1 wegen langer Versicherungs-dauer	55(60)	240 VM (=20 J)	360 KM (=30 J)	240 BMP (=20 J)	450 VM-BL oder 420 BMP
1.2.2 bei Arbeitslosigkeit					180 BMP oder 120 BMP + 60 KEM
1.2.3 Gleitpension					450 VM-BL oder 420 BMP
1.2.4 wegen geminderter Arbeitsfähigkeit	55(57)	180 BMP (=15 J)			–
2. Pensionen aufgrund geminderter Arbeitsfähigkeit sowie Hinterbliebenenpensionen ¹⁾					
	–	Antritt vor 50. LJ : 60 VM	120 KM (=10 J)	180 BM ²⁾ (=15 J) oder	–
		Antritt nach 50. LJ : 60 VM + 1 VM je weiterem LM [Maximum 180 VM (=15 J)]	120 KM + 2 KM je weiterem LM [Max.: 360 KM (=30 J)]	300 VM (=25 J)	
		Die Wartezeit entfällt, wenn Versicherungsfall Folge eines Arbeitsunfalles oder Berufskrankheit ist, oder der Stichtag vor vollendetem 27. LJ liegt und der (die Versicherte(r) mindestens 6 VM erworben hat.			

Quelle: ASVG, eigene Darstellung.

¹⁾ Witwen-/Witwer-Pensionen und Waisenpensionen.²⁾ Ausgenommen Zeiten einer Selbstversicherung gem. § 16a ASVG, soweit sie 12 Versicherungsmonate überschreiten.

Für die Höhe der Pension (Steigerungsprozentsatz) werden diese Zeiten aber berücksichtigt.

³⁾ Der Rahmenzeitraum wird um die neutralen Monate verlängert.

BM Beitragsmonate

BMP Beitragsmonate der Pflichtversicherung

J Jahr(e)

KEM Kindererziehungsmonate

KM Kalendermonat

LJ Lebensjahr

LM Lebensmonat

M Monate

VM Versicherungsmonate

VM-BL ... Für die Bemessung der Leistung zu berücksichtigende VM

Steigerungsbetrag ist ein Prozentsatz, der von der Anzahl der Versicherungsmonate (inkl. Ersatzzeiten) und vom Alter des Pensionsantritts abhängt. Wird die Pension vor Vollendung des 56. (61.) Lebensjahres (Frauen/Männer) in Anspruch genommen, so vermindert sich der Steigerungsbetrag nach einer im Gesetz festgelegten Formel, wenn weniger als 480 Versicherungsmonate erworben wurden. Der Steigerungsbetrag darf dabei nicht unter 60% fallen. Bei späterer Inanspruchnahme (nach Vollendung des 56. (61.) Lebensjahres) kommt es zu einer Erhöhung des Steigerungsbetrags, wobei höchstens 48 Monate der späteren Inanspruchnahme zu berücksichtigen sind. Der Steigerungsbetrag darf 80% nicht überschreiten (§ 261 Abs. 3-5 ASVG). Die maximale Pension beträgt daher 80% der Bemessungsgrundlage. Dafür sind bei Pensionsantritt mit 65 (Männer) bzw. 60 Jahren (Frauen) 40 Versicherungsjahre erforderlich.

Bei *Vorliegen von Kindererziehungszeiten* wird aus der hierfür vorgesehenen fixen Bemessungsgrundlage in Verbindung mit der Bemessungsgrundlage (siehe oben) eine Gesamtbemessungsgrundlage gebildet. Die Bemessungsgrundlage für Zeiten der Kindererziehung beträgt 1996 und 1997 6.500 S (§ 239 Abs. 1 ASVG). Ab dem 1. 1. 2000 wird die fixe Bemessungsgrundlage für Zeiten der Kindererziehung auf den Ausgleichszulagenrichtsatz angehoben (7.887 S für 1996 und 1997, 7.992 S für 1998). Überschneiden sich die Kindererziehungszeiten *nicht* mit anderen Versicherungsmonaten (d. h. es wurde in dieser Zeit keinem pensionsversicherungspflichtigen Erwerb nachgegangen), so steigt die Pensionshöhe durch einen höheren (von der Zahl der gesamten Versicherungsmonate abhängigen) Steigerungsbetrag. Überschneiden sich Zeiten der Kindererziehung mit anderen Versicherungsmonaten, so wird für die-

se sich überschneidenden Zeiten die Bemessungsgrundlage mit der Bemessungsgrundlage für die Kindererziehungszeiten addiert (§ 239 Abs. 3 ASVG). Die Pensionshöhe steigt dabei durch eine höhere Gesamtbemessungsgrundlage (bei gleichbleibendem Steigerungsbetrag). Die Formel für die Berechnung der Pensionshöhe bei Vorliegen von Kindererziehungszeiten lautet:

$$GBG = \frac{BG \cdot VM + BGKEZ \cdot KEZ}{VM + KEZ_{au}}$$

Legende:

BG = Bemessungsgrundlage ohne Kindererziehungszeiten

GBG = Gesamtbemessungsgrundlage bei Vorliegen von Kindererziehungszeiten

BGKEZ = Fixe Bemessungsgrundlage für Zeiten der Kindererziehung

KEZ = Gesamte Kindererziehungszeiten (inkl. überschneidender Zeiten)

KEZ_{au} = Kindererziehungszeiten ohne überschneidende Zeiten

VM = Versicherungsmonate (inkl. Ersatzzeiten, aber ohne Kindererziehungszeiten)

Zu beachten ist außerdem, daß die Pension maximal 80% der höchsten zur Anwendung gelangenden Bemessungsgrundlage (ohne Kindererziehungszeiten) betragen darf. Führt die Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten zu einem Überschreiten dieser Schranke, so wird die Pension nur in Höhe dieser Schranke gewährt. Dies kann sich insbesondere bei Personen, die durchgehend erwerbstätig waren, auswirken.

Tabelle 2 zeigt die Erhöhung der Pension durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Dabei werden vier Fälle gerechnet (8). Fall 1 zeigt das Beispiel einer kindererziehenden Person mit einer Bemessungsgrundlage von 20.000 S und 360 Versicherungsmonaten. 48 Monate der Kindererziehung sind vorhanden (Erziehung eines Kindes, keine Überschneidung mit Er-

Tabelle 2: Erhöhung der Pension durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten

	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4
Bemessungsgrundlage (ohne KE-Zeiten):	20.000	20.000	8.000	8.000
Beitragsmonate:	360	360	180	180
Kindererziehungsmonate:	48	48	72	72
davon mit anderen VM überschneidend	0	48	0	72
Bewertung der Kindererziehungszeiten (1997):	6.500	6.500	6.500	6.500
<i>Pension ohne Kindererziehungszeiten¹⁾:</i>				
Steigerungsprozentsatz:	54,900%	54,900%	27,450%	27,450%
Pensionshöhe:	10.980	10.980	2.196	2.196
<i>Pension mit Kindererziehungszeiten:</i>				
Gesamtbemessungsgrundlage:	18.412	20.867	7.571	10.600
Steigerungsprozentsatz:	62,220%	54,900%	38,430%	27,450%
Pensionshöhe:	11.456	11.456	2.910	2.910
Differenz der Pensionshöhen:	476	476	714	714
Differenz der Pensionshöhen je Jahr der KE:	119	119	119	119

Legende:

¹⁾ Ohne Vorliegen weiterer Ersatzzeiten

VM Versicherungsmonate (mit gewissen Ausnahmen), § 239 Abs. 3 ASVG)

KE Kindererziehung

Quelle: Eigene Berechnungen

werbstätigkeit und Wochengeldbezug). In diesem Fall verringern die Kindererziehungszeiten zwar die Gesamtbemessungsgrundlage, erhöhen den Steigerungsbetrag aber so stark, daß die gesamte Pensionshöhe um 476 S steigt. Im Fall 2 gelten die gleichen Voraussetzungen wie im Fall 1, nur überschneiden sich die Kindererziehungszeiten gänzlich mit Zeiten einer Erwerbstätigkeit. In diesem Fall erhöht sich die Pensionshöhe durch das Ansteigen der Gesamtbemessungsgrundlage bei gleichbleibendem Steigerungsbetrag um den gleichen Betrag wie im Fall 1. In den Fällen 3 und 4 wird von anderen Voraussetzungen (niedrigere Bemessungsgrundlage, weniger Beitragsmonate, mehr Kindererziehungszeiten) ausgegangen. Die Berechnungen liefern aber das gleiche Ergebnis, nämlich eine Steigerung der Pensionshöhe um 119 S p. m. je Jahr der Kindererziehung (9).

Die Kindererziehungszeiten bewirken also unabhängig vom Überschnei-

den mit einer Erwerbstätigkeit und von der Höhe der Bemessungsgrundlage eine gleiche Erhöhung der Pension.

5. Abschätzung der Kosten der Anrechnung der Kindererziehungszeiten

Wie aus den vorhergegangenen Ausführungen ersichtlich wurde, stellt die leistungsseitige Berechnung der Kosten der Anrechnung der Kindererziehungszeiten ein schwieriges, dateninintensives Unterfangen dar. Daher wird eine *beitragsseitige* Schätzung dieser Kosten durchgeführt. Dafür wird berechnet, in welcher Höhe Pensionsversicherungsbeiträge bezahlt werden müßten, um eine gleiche Pensionserhöhung bereits begründeter Pensionsansprüche wie durch die derzeitige Regelung der Kindererziehungszeiten zu erreichen. Daraus wird ein gesamtes, den Kindererziehungszeiten zuordenbares Beitragsvolumen ermittelt.

Will man den Kindererziehungszeiten Pensionsversicherungsbeiträge zuordnen (die in einer gleichen Pensionserhöhung resultieren), so haben die dafür erforderlichen monatlichen Beiträge 14/12 der Bemessungsgrundlage mal dem Beitragssatz (22,8%) zu betragen. Die Erhöhung um 14/12 resultiert aus dem Umstand, daß bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage die Summe der monatlichen Beitragsgrundlagen der besten 15 Jahre (=180 Monate) addiert und durch 210 dividiert wird. Dadurch werden das 13. und 14. Monatsgehalt mitberücksichtigt. Ein in den Wirkungen der Anrechnung der Kindererziehungszeiten gleichender Pensionsversicherungsbeitrag müßte daher 14mal jährlich entrichtet werden. Daraus ergibt sich bei einer Höhe der Bemessungsgrundlage für die Kindererziehungszeiten von 7.887 S eine monatliche Beitragsgrundlage von 9.202 S (7.583 S bei 6.500 S). Die Höhe der Beitragssätze beträgt 2.098 S (1.729 S) bei einer fixen Bemessungsgrundlage von 7.887 S (6.500 S). Das zugeordnete Beitragsvolumen ergibt sich aus der Anzahl der Mütter mal den Beiträgen und beträgt bei Zugrundelegen der derzeit gültigen Bemessungsgrundlage von 6.500 S 6.166 Mio. S, bei Zugrundelegen des Ausgleichszulagenrichtsatzes (gültig ab 2000; 7.887 S für 1996 und 1997) 7.482 Mio. S (Tabelle 3).

Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) entrichtet für die Zeiten des Karenzgeldbezugs Pensionsversicherungsbeiträge (1996: 2.197 Mio. S). Aufgrund der Kürzung von Karenzzeiten sind im Bundesvoranschlag 1999 nur noch 1,8 Mrd. S veranschlagt. Für die restlichen Kindererziehungszeiten (Differenz auf 4 Jahre je Kind) werden allerdings keine Beiträge entrichtet. Diese Kosten erhöhen den erforderlichen Bundeszuschuß zur Pensionsversicherung und können daher dem allgemeinen Bundesbudget zugerechnet werden; d. h. sie werden von den SteuerzahlerInnen getragen.

6. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Mit der Anrechnung der Kindererziehungszeiten im Ausmaß von maximal 48 Monaten je Kind wurde ein Instrument geschaffen, welches die Pension sowohl von Müttern, die zugunsten der Kinderbetreuung ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, als auch von durchgehend erwerbstätigen Müttern, die eine Doppelbelastung zu verkraften haben, gleichermaßen erhöht. Die Kosten der Kindererziehungszeiten für die Pensionsversicherung setzen sich aus verschiedenen Komponenten zusammen. Es sind dies Kosten durch die *Erhöhung*

Tabelle 3: Den Kindererziehungszeiten zuordenbare Beitragssätze und -volumen

Höhe des Pensionsversicherungsbeitrags (in % der Beitragsgrundlage)	22,8%
Anzahl der Haushalte mit jüngstem Kind unter 4 Jahre im Jahr 1996	297.199
Den Beiträgen zuordenbare Beitragsgrundlagen¹⁾	S p.m.
Laut fixer Bemessungsgrundlage 1996 (6.500 S)	7.583
Laut Ausgleichszulagenrichtsatz 1996 (7.887 S, gilt ab 2000)	9.202
Zuordenbare Beitragssätze	S p.m.
Laut fixer Bemessungsgrundlage 1996 (6.500 S)	1.729
Laut Ausgleichszulagenrichtsatz 1996 (7.887 S, gilt ab 2000)	2.098
Gesamtes zuordenbares Beitragsvolumen	Mio. S p.a.
Laut fixer Bemessungsgrundlage 1996 (6.500 S)	6.166
Laut Ausgleichszulagenrichtsatz 1996 (7.887 S, gilt ab 2000)	7.482

¹⁾ = 14/12 der Bemessungsgrundlage Quelle: Eigene Berechnungen

bereits begründeter Pensionen, Kosten durch die *frühere Inanspruchnahme* von Pensionsleistungen (durch eine frühere Erfüllung der Anwartschaft) und Kosten durch *Neubegründungen* von Pensionsansprüchen (die sonst nicht zustande gekommen wären). Für die Berechnung der beiden letztgenannten Kostenkomponenten wäre eine aufwendige leistungsseitige Berechnung erforderlich (die in diesem Beitrag nicht durchgeführt wurde). Es wurden lediglich die Bestimmungsgründe des Einflusses der Kindererziehungszeiten auf den Erwerb von Pensionsansprüchen behandelt.

Die *Kosten für die Erhöhung bereits begründeter Pensionen* durch die Kindererziehungszeiten wurden hingegen mittels einer *beitragsseitigen* Berechnung ermittelt. Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten führt unabhängig davon, ob sie sich mit anderen Versicherungszeiten überschneiden oder nicht, zu einer (als sehr gering einzustufenden) Erhöhung der Pension von ca. 120 S p. m. je Jahr der Kindererziehung. Wollte man eine gleiche Pensionserhöhung für alle Mütter mit Kindern unter 4 Jahren durch die Entrichtung von Pensionsversicherungsbeiträgen erreichen, so würden die daraus resultierenden Kosten (unter Berücksichtigung der ab dem Jahr 2000 geplanten Erhöhung der Anrechnung der Kindererziehungszeiten auf den Ausgleichszulagenrichtsatz) 7,5 Mrd. S betragen. Die Kosten gemäß der derzeit geltenden Bemessungsgrundlage (6.500 S) betragen 6,2 Mrd. S.

Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten kann zweifelsohne als familienpolitische Leistung angesehen werden. Der FLAF ersetzt der Pensionsversicherung nur einen Teil der dadurch entstehenden Kosten in Form von Pensionsversicherungsbeiträgen für das Karenzgeld. Daher wird von seiten der Pensionsversicherung immer wieder gefordert, Mittel des FLAF für

eine (zumindest teilweise) Abgeltung der restlichen durch die Kindererziehungszeiten verursachten Kosten (1996: 4,0 Mrd. S) zu verwenden. In die gleiche Richtung zielen auch die Forderungen der Arbeitsmarktverwaltung, die seit 1997 neben den Pensionsbeiträgen der LeistungsbezieherInnen eine jährliche Überweisung in der Höhe von zumindest 4,9 Mrd. S (§6 (8) AMPFG) für die Abgeltung der Ersatzzeiten zu tätigen hat. Da der FLAF in den kommenden Jahren Überschüsse zu erwarten hat (10), die Arbeitslosenversicherung und die Pensionsversicherung hingegen immer engere finanzielle Spielräume haben werden, ist zu erwarten, daß diese Forderungen wieder zur Diskussion gestellt werden.

Obwohl die Anrechnung der Kindererziehungszeiten einen wichtigen Schritt zur *Sicherung der Altersversorgung von Frauen* (bei der das Instrument der Witwenpension immer noch eine wichtige Rolle spielt) darstellt, ist die umfassende materielle Sicherung im Alter noch lange nicht erreicht. Weitere Schritte dazu könnten sowohl eine Höherbewertung und/oder Ausweitung der Zeiten der Kindererziehung als auch eine weitgehendere Individualisierung der Pensionsansprüche (Ausbau eigenständiger Pensionsansprüche und langsamer Rückbau abgeleiteter Ansprüche wie die Witwenpension) darstellen.

Anmerkungen

- (1) Dieser Beitrag basiert auf einem Kapitel der 'Machbarkeitsstudie Betreuungsscheck' im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, an der der Autor als Mitarbeiter des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien beteiligt war (Schattovits et al. (1998)). Der Autor dankt Fr. Dr. Woiset-schläger (AK OÖ) für erste inhaltliche Anregungen, Fr. Dr. Zechner (BMUJF) für eine kritische Durchsicht einer frühe-

- ren Version des Textes und Fr. Mag Streissler (AK Wien) für weitere konstruktive Anmerkungen. Eventuell verbleibende Fehler liegen allein im Verantwortungsbereich des Autors.
- (2) Das ist in der Regel die Mutter. Daher ist in der Folge nur von Frauen als Betroffene dieser Regelung die Rede, obwohl nach dem Gesetz auch Männer Kindererziehungszeiten geltend machen können.
 - (3) Deutliche Unterschiede gibt es bei den Pensionen von *BeamtInnen*. Diese werden durch den jeweiligen Dienstgeber ausbezahlt. Die gesetzliche Grundlage der BeamtInnenpensionen ist das Pensionsgesetz 1965 (PG 1965, BGBl. Nr. 340/1965, zuletzt geändert durch BGBl. I 138/1997 (1. Budgetbegleitgesetz 1997)). Die Zeit des Karenzurlaubs (derzeit 18 Monate) zählt zur ruhegenüßfähigen Gesamtdienstzeit (§ 6 Abs. 2 PG 1965), d. h. sie wird wie normale Dienstzeit gewertet. Weitere Zeiten der Kindererziehung wirken nicht pensionsbegründend. BeamtInnen, die ein Kind vor der Aufnahme in ein Dienstverhältnis zum Bund oder einer inländischen Gebietskörperschaft erzogen haben, gebührt ein Kinderzurechnungsbetrag. Bei Pensionsantritt nach dem 31. 12. 2002 werden diese Kindererziehungszeiten (§ 25a Abs. 2 PG) im Ausmaß von maximal 48 Kalendermonaten angerechnet.
 - (4) Dieses beträgt bei der normalen Alterspension 60 Jahre (Frauen) bzw. 65 Jahre (Männer); bei den vorzeitigen Alterspensionen 55 Jahre (Frauen) bzw. 60 Jahre (Männer).
 - (5) Pflichtversicherungszeiten sind Versicherungszeiten, die im Verlauf einer versicherungspflichtigen Tätigkeit erworben werden, dazu zählen auch Zeiten des Krankenstandes, wenn mindestens 50% des Entgelts weitergezahlt worden sind.
 - (6) Neben den Kindererziehungszeiten sind im Zusammenhang mit Kindern noch folgende Ersatzzeiten relevant: Zeiten der Selbstversicherung für die Pflege eines behinderten Kindes (Beitragszeit, die Beiträge dafür entrichtet allerdings der Familienlastenausgleichsfonds) und Zeiten des Bezugs von Wochengeld (Ersatzzeit).
 - (7) Dazu werden *monatliche Gesamtbeitragsgrundlagen* gebildet, indem alle Bezüge eines Kalenderjahres, für die Pensionsversicherungsbeiträge entrichtet wurden, addiert und durch die Zahl der im jeweiligen Kalenderjahr liegenden Pflichtversicherungsmonate dividiert werden. Die Bemessungsgrundlage ist dann die Summe der 180 besten monatlichen Gesamtbeitragsgrundlagen, dividiert durch 210 (§ 238 Abs. 1 ASVG). Gesamtbeitragsgrundlagen früherer Jahre werden dabei aufgewertet.
 - (8) Die Berechnungen beruhen auf der derzeit gültigen Gesetzeslage. Die Änderungen ab dem Jahr 2000 (vor allem einheitlicher Steigerungsbetrag) sind noch nicht berücksichtigt.
 - (9) Dies Werte gelten für einen Pensionsantritt nach Vollendung des 56. (61.) Lebensjahres. Wird die Pension später (früher) angetreten, ist der Steigerungsbetrag um einen bestimmten Prozentsatz zu erhöhen (zu verringern) (§ 261 ASVG). Dadurch können sich die Auswirkungen der Kindererziehungszeiten auf die Pensionshöhe auch geringfügig verändern.
 - (10) 1999: 2,5 Mrd. S, 2000: 2,5 Mrd.S., 2001: 3,3 Mrd. S, 2002: 5,1 Mrd.S: Schattovits et al. (1998) 273.

Literatur

- AK (Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte), Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch 1997 (Wien 1997).
- AK NÖ (Arbeiterkammer Niederösterreich), Pensionsrecht – Die zum 1. 1. 1998 geltende Rechtslage (= Broschüre der Kammer für Arbeiter und Angestellte Niederösterreich, Wien 1998).
- AMPFG (Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz), BGBl. Nr. 315/1994, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 139/1997.
- Arbeits- und Sozialrechts-Änderungsgesetz 1997, BGBl. I Nr. 139/1997.
- ARD Betriebsdienst, ASRÄG 1997 (Arbeits- und Sozialrechtsänderungsgesetz 1997) (Wien 1998).
- ARD Betriebsdienst, ASVG Sozialversicherungshandbuch, Loseblattsammlung (einschließlich 12. Ergänzungslieferung), Stand Juli 1997.

ASVG (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), BGBl. Nr. 189/1955, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 30/1998.

BSVG (Bauern-Sozialversicherungsgesetz), BGBl. Nr. 559/1978, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 139/1997.

BVA, Bundesvoranschlag 1999 der Republik Österreich (Wien 1998).

Erstes Budgetbegleitgesetz 1997, BGBl. I Nr. 138/1997.

FSVG (Bundesgesetz für freiberuflich und selbständig Erwerbstätige), BGBl. Nr. 624/1978, zuletzt geändert durch

BGBl. I Nr. 139/1997.

Gründler, M., Die Pension (Wien 1996).

GSVG (Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz), BGBl. Nr. 560/1978, idF BGBl. I Nr. 47/1997.

PG (Pensionsgesetz), BGBl. Nr. 340/1965, zuletzt geändert durch das 1. Budgetbegleitgesetz 1997 (BGBl. I Nr. 138/1997).

Schattovits, Helmut et al., Entwurf zum Rohbericht der Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck (=Studie im Auftrag des BMUJF, mimeo, Wien 1998).

China im Sog der Asienkrise

Philipp Rieger

Die Asienkrise

Als Thailand im Juli 1997 seine Währung, den Baht, abwertete, dachte kaum jemand daran, daß dies eine weltweite, bis heute nicht eingedämmte Finanzkrise auslösen und sogar den nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion triumphalen neoliberalen Kapitalismus in Frage stellen könnte.

Anfänglich wurde das Ausmaß der Krise bagatellisiert, ihre Virulenz verkannt, und man glaubte die davon ausstrahlenden monetären Turbulenzen auf einige Länder Asiens mittels Währungsfondshilfen beschränken zu können. Noch im März wagte beispielsweise die Welthandelsorganisation (WTO) die bizarre Prognose, die Asienkrise würde bloß 'eine kleine Delle' in der Weltwirtschaft verursachen. Man hatte offensichtlich noch keine realistische Vorstellung von dem völlig freien, globalisierten Finanzmärkten innewohnenden Gefahrenpotential. Die von Thailand ausgehenden Kettenreaktionen konkurrierender Abwertungen im Durchschnitt von ca. 40% lösten nicht nur in den direkt betroffenen Ländern Südostasiens eine tiefe Rezession aus. Daraus resultierende panikartige Fluchtbewegungen internationaler Investoren wirkten sich in weiterer Folge verheerend auf die *'emerging markets'*, d.h. die aufstrebenden Entwicklungs- und Schwellenländer aus.

In der gegenwärtigen Situation der Weltwirtschaft ist besonders beunruhigend die Gleichzeitigkeit des Ausbruchs von Krisen unterschiedlicher Ur-

sachen in verschiedenen Regionen, wie in Südostasien, Japan, Rußland, Lateinamerika. Ein relativ neues Phänomen der globalisierten Finanzmärkte sind die enormen Kapitalströme der vergangenen Jahrzehnte. Soweit dadurch langfristiges Kapital direkt in Produktionsanlagen von Entwicklungsländern investiert wurde, leistete es einen erheblichen Beitrag zu deren Modernisierung. Ein Großteil der Kapitalbewegungen besteht jedoch aus kurzfristigem, profitable Anlagen suchendem Kapital. Dieses ist vor allem für die Turbulenzen auf den Devisen- und Aktienmärkten verantwortlich. Es waren meist amerikanische, japanische, aber auch westeuropäische Finanzinstitutionen, die riesige Mengen kurzfristigen Kapitals in asiatische Banken und Aktienmärkte pumpeten. Dieses Kapital ist äußerst volatil. Es strömt ungehindert in die unregulierten Kapitalmärkte noch weitgehend unterentwickelter Länder und verläßt diese fluchtartig, wenn die Investoren aus irgendeinem Anlaß von Panik ergriffen werden.

Die Auswirkungen auf die reale Wirtschaft sind dann oft katastrophal. 1996 strömten mehr als USD 100 Mrd. nach Asien (ohne Japan und China). Im Jahr darauf flossen sie wieder ab (1). Für die betroffenen Länder schafften solche spekulativen Kapitalbewegungen eine unerträgliche Situation. Japan, der Welt zweitgrößte Wirtschaftsmacht, spielt eine wesentliche Rolle in der asiatischen Krise. Gelähmt durch ein de facto bankrottetes Bankensystem, schien es bisher weder willens noch imstande, trotz dringender Appelle seiner Partner im Klub der führenden Industrieländer (G-7) sich aus einer bereits sieben Jahre währenden Stagnation zu lösen. Ein Mitte Oktober vom Parlament beschlossenes Bankengesetz gibt Anlaß zur Hoffnung, daß Japan seine Schwierigkeiten überwinden und wieder zu einem Wachstumsmotor in der Region werden könnte. Das Gesetz

sieht massive Injektionen öffentlicher Gelder im Umfang von 431 Mrd. Dollar für die Bankensanierung vor. Das entspricht etwa 10 % der Wirtschaftsleistung. Die Regierung wurde auch ermächtigt, Banken mit den größten Problemen zu übernehmen. Als erste nahm Japans zehntgrößte Bank, die Long-term Credit Bank of Japan, das Angebot der Verstaatlichung an.

Für die Länder Südasiens ist Japan, das über rund ein Drittel aller Ersparnisse der Welt verfügt, eine ganz wesentliche Kapitalquelle und ein wichtiger Markt für ihre Exporte. Als Anfang 1997 durch Gerüchte verunsicherte japanische Investoren beschlossen, ihre Kreditlinien nicht zu verlängern, verursachte die daraus resultierende Kreditverknappung zahllose Banken- und Unternehmenspleiten, Massenarbeitslosigkeit in Ländern ohne soziale Sicherheitsnetze, ethnische Konflikte und politische Erdbeben. Internationale Spekulanten ergriffen die Chance, geschwächte Währungen zu Fall zu bringen.

Der zur Eindämmung der Asienkrise zu Hilfe gerufene Internationale Währungsfonds (IWF) konnte bisher ihre weitere Ausbreitung nicht stoppen. Trotz eines Aufwands von über USD 120 Mrd., ein Großteil der derzeit verfügbaren Finanzmittel des IWF, erweist sich das System des globalisierten Kapitalismus nicht immun gegen weitere Ansteckungen. Ein Ende Juli geschnürtes Notstandsprogramm des IWF für Rußland konnte den völligen Kollaps des Rubels und der russischen Wirtschaft nicht verhindern. Brasilien, Venezuela, Hong Kong, Japan sind spekulativen Attacken ausgesetzt. Selbst die vor kurzem noch als unverwundbar geltenden Bastionen, die USA und die Länder Westeuropas, können sich den depressiven Einflüssen der Krisenregion kaum entziehen. Dies drückt sich bereits deutlich in den zurückgenommenen Wachstumsprognosen für 1999

aus. So reduzierte die EU-Kommission ihre Prognose für 1999 von 3% im Frühjahr auf 2,4% im Oktober. Auch in den USA macht sich eine deutliche Wachstumsverlangsamung aufgrund starker Einbrüche im Export, vor allem nach Asien, bemerkbar.

Zusehends breitet sich die Furcht aus, daß die Dynamik der sich ausbreitenden Krisenherde die Welt in eine Depression vom Ausmaß der dreißiger Jahre stürzen könnte. Man hat den Eindruck, daß die Ökonomen, welche die Regierungen und internationalen Wirtschaftsinstitutionen beraten, diesen Entwicklungen ziemlich ratlos gegenüberstehen. Nach Ansicht des renommierten amerikanischen Wirtschaftsforschers Paul Krugman gäbe es ein 'intellektuelles Vakuum' hinsichtlich der Auswirkungen der riesigen Geldströme auf die Weltwirtschaft.

Die Therapien, die zur Krisenbekämpfung eingesetzt wurden, erwiesen sich bisher als wenig erfolgreich. Der Internationale Währungsfonds, dessen Politik unter dem starken Einfluß des amerikanischen Schatzamtes steht und der eine Schlüsselrolle bei der Krisenbekämpfung spielt, sieht sich herber Kritik ausgesetzt. Sie kommt begreiflicherweise aus den betroffenen Ländern Südasiens, aber umfaßt auch in den USA ein weites Spektrum, vom angesehenen Harvardökonom Jeffrey Sachs bis Henry Kissinger.

Dem IWF wird vorgeworfen, er hätte, fasziniert von den Wachstumsraten der 'Tigerstaaten', völlig ihre gefährlichen Strukturschwächen verkannt. Diese resultieren aus dem Bündnis der dort herrschenden autoritären Regierungen mit einem korrupten 'Crony-Kapitalismus', am besten mit 'Freunderl'- oder 'Amigo'-Kapitalismus übersetzt. Die Länderanalysen der IWF-Experten waren bis zuletzt meist positiv, und als der Zusammenbruch kam, wurde eine falsche Standardtherapie verschrieben. Diese ruhte auf den Erfahrungen mit

hochverschuldeten und mit Budgetdefiziten kämpfenden Ländern. Ein fast standardisiertes (2), 'Strukturanpassungsprogramm' verpflichtete die hilfesuchenden Regierungen, ihre Währungen abzuwerten, Sozial- und Bildungsausgaben zu kürzen, die Zinsen zu erhöhen und den Erwerb heimischer Unternehmen durch Ausländer zu gestatten. Kritiker behaupten, daß 1997 die Voraussetzungen für diese *Austerity*-Therapie in Südostasien fehlten. Die staatlichen Budgets wiesen Überschüsse auf, außer in Thailand bewegten sich die Leistungsbilanzdefizite unter 5% des BIP, die Sparraten waren hoch.

Das Problem bestand in einer zu hohen kurzfristigen, aber privaten und nicht in einer staatlichen Verschuldung und in einer Vertrauenskrise, die Panikreaktionen, Kapitalflucht und Deflation bewirkte. Statt einer Austeritätspolitik wäre eine Antirezessionspolitik angemessen gewesen, welche den Wirtschaftsabschwung bremst und das Vertrauen in die an sich gesunden Wirtschaftsgrundlagen wieder herstellt. Dem IWF wird auch unterstellt, mit seinen Auflagen nicht zuletzt die Interessen der unvorsichtigen westlichen Investoren zu vertreten und mittels seiner Reformrezepte das amerikanische Wirtschaftsmodell durchsetzen zu wollen. Die Währungsfondspolitik wird daher von vielen hilfesuchenden Ländern als ein Instrument ihrer wirtschaftlichen Durchdringung durch ausländisches Kapital gesehen. Die als Bedingung für Währungsfondskredite geforderten Strukturreformen bestehen konsequent auf Marköffnung auch in eventuell noch geschützten Sektoren, wie z.B. im Banken- und Versicherungsbereich.

Es ist interessant festzustellen, daß die einzigen Länder, die bisher der Ansteckung durch die Asienkrise entgangen sind, Länder mit funktionierenden Kapitalimportkontrollen sind, wie Indien, Taiwan, Hong Kong und vor allem China. Im Vokabular der dogmatischen

Globalisierungsideologen gilt 'Devisenbewirtschaftung' als ein schmutziges Wort. Die Notmaßnahme des malaysischen Premierministers, den Kapitalimport zu beschränken, wurde von der internationalen Finanzpresse dementsprechend höchst negativ beurteilt.

In der derzeit prekären Situation der Weltwirtschaft muß vor allem eine weitere Drehung der fatalen Deflationsspirale vermieden werden. Ob dies gelingt, hängt nicht zuletzt von der Standfestigkeit zweier gewaltiger, krisenumbandeter Dominosteine – Brasilien und China – ab. Für Brasilien wird gegenwärtig vom Währungsfonds und den G-7 Staaten ein umfangreiches Sanierungsprogramm im Ausmaß von 15-30 Mrd. USD verhandelt. Nach Ansicht der 'Financial Times' gab es in diesem Jahrhundert keinen Zeitpunkt, in dem die Leistung der chinesischen Wirtschaft und Pekings Fähigkeit, Wachstum, soziale und wirtschaftliche Stabilität zu erhalten, von größerer Bedeutung für die ganze Welt ist (3). China weist in vieler Hinsicht ähnliche Strukturschwächen wie seine asiatischen Nachbarn auf. Eine chinesische Version des auf 'Beziehungen' ruhenden 'Crony'-Kapitalismus, ein marodes und ineffizientes Bankensystem, eine nicht ausrottbare Korruption. In einem Punkt unterscheidet es sich jedoch wesentlich. Es widerstand bisher den Verlockungen der doktrinären Globalisierer, auch den Kapitalverkehr völlig zu deregulieren und den Renminbi konvertibel zu machen. Diesem Umstand verdankt es weitgehend seine relative Immunität gegen die Ansteckung durch den asiatischen Krisenbazillus.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, die Spitzenvertreter der amerikanischen Regierung und des Währungsfonds nach Peking pilgern zu sehen, Chinas marxistische Epigonen beschwörend, nur ja dem Abwertungsdruck ihrer Nachbarn zu widerstehen und weiterhin ihre international verantwortungsvolle Politik fortzusetzen.

China

Seit Chinas Öffnung zum Westen und dem Start der marktwirtschaftlich orientierten Reformen erbrachte das über 1,2 Mrd. Menschen zählende Riesenreich eine erstaunliche Wirtschaftsleistung. Mit einem durchschnittlichen realen Wachstum von 9% jährlich, einer nahezu Verfünffachung seines Sozialproduktes ist China wahrscheinlich das am schnellsten wachsende Entwicklungsland. Dank einer pragmatischen Politik konnten einige für die Stabilität des Landes bedrohliche Probleme wenn schon nicht beseitigt, so doch entschärft werden. Mittels einer drastischen Politik der Geburtenkontrolle gelang es, das Wachstum der Bevölkerung einzudämmen. Der Lebensstandard, gemessen am Sozialprodukt pro Kopf, Nahrungsmittelverbrauch, Lebenserwartung, Schulbildung, Kindersterblichkeit etc., erhöhte sich beträchtlich. Die nach offiziellen Angaben in Armut lebende Bevölkerung verringerte sich von 270 Mio. 1978 auf derzeit etwa 60 Mio. (4). Das rasante Wirtschaftswachstum war von bedrohlichen Inflationsschüben begleitet. Es gelang jedoch ein Abgleiten in eine Hyperinflation zu vermeiden und eine 'weiche Landung' der überhitzten Wirtschaft zu bewerkstelligen. Mit Hilfe ausländischer Investoren, überwiegend chinesischer Herkunft aus Südostasien, Taiwan, Hongkong, gelang es China, eine dynamische Exportwirtschaft aufzubauen, und es rangiert bereits an elfter Stelle der Welthandelsnationen.

Bereits in seiner ersten Pressekonferenz (5) skizzierte Chinas langjähriger Wirtschafts- und Ministerpräsidenten gekürter Zhu Rongji die vorrangigen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Vor allem müsse eine reale Wachstumsrate von 8% und eine Inflationsrate von weniger als 3% erreicht werden. Auch dürfe die Währung nicht abgewertet werden. Im Hinblick auf

eine gewisse Konjunkturschwäche, der Akkumulation hoher und teilweise unverkäuflicher Lagerbestände, der Erwartung von Exporteinbußen infolge des Verlustes asiatischer Märkte und währungsbedingt verminderter Konkurrenzfähigkeit sowie einem schwindenden Interesse an Direktinvestitionen (6) von seiten verunsicherter ausländischer Investoren, sei es vor allem wichtig, die erwarteten Ausfälle durch eine entsprechende Steigerung der Binnen Nachfrage zu kompensieren. Dies soll mittels einer keynesianisch anmutenden Strategie 'New Deal' in Anlehnung an Roosevelts Experiment benannt, einer massiven Ausweitung von Infrastrukturinvestitionen und einer radikalen Reform des Wohnungswesens erreicht werden. Anstelle des bisherigen dirigistischen Systems der Zuteilung von Wohnraum durch den Staat soll der private Kauf von Wohnungen treten. Man hofft auf diese Weise einen Teil der riesigen Ersparnisse mobilisieren zu können. China hat die höchste Spar rate der Welt. Infolge unterentwickelter Aktien- und Bondmärkte fließen die Ersparnisse in die Banken, deren Spareinlagen rund 5.000 Mrd. Yuan (USD 602 Mrd.) betragen. Es erweist sich schwierig, diese Mittel für höheren Konsum und für die Finanzierung von Investitionen zu mobilisieren. So brachten zwei Zinssenkungen zur Stimulierung des Verbrauches keine Konsumausweitung. Die Banken verwenden die Spareinlagen weitgehend zur Verlustabdeckung der maroden Staatsbetriebe.

Weiters versprach Zhu die Inangriffnahme – trotz Asienkrise – der bisher hinausgezögerten Reform der Staatsbetriebe von denen ein Großteil bis zum Jahr 2000 verkauft werden soll. Auch würden deren Verluste in ausländischen Medien oft übertrieben dargestellt. Von den 79.000 staatlichen Industrieunternehmen sind nur die 500 größten von entscheidender Bedeutung. Ihre Gewinne und Steuern sind für

85% aller staatlichen Einnahmen verantwortlich. Und nur 50 oder 10% von diesen erleiden Verluste. Ebenso soll die umfassende Reform des Finanzsystems fortgesetzt werden. Mittels einer Stärkung der Zentralbank und verstärkter Bankenaufsicht soll das leidige Problem politischer Kreditgewährung und uneinbringlicher Bankkredite eliminiert werden. Nach Ansicht des Zentralbankgouvernors Dai Xianglong sei zwar die Rückzahlung von 20-25% aller Kredite überfällig, aber nur 5-6% werden als uneinbringlich eingestuft (7). Die Regierung beabsichtige die vier großen staatlichen Geschäftsbanken (verantwortlich für 80% aller Bankgeschäfte) mittels einer Sonderstaatsanleihe von 270 Mrd. Yuan (=USD 32,5 Mrd) zu rekapitalisieren, um sie in die Lage zu versetzen, bei Kreditvergaben die Kriterien der BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsverkehr) zu erfüllen (8). Angesichts erheblicher Exportausfälle und einer stagnierenden Binnenkonjunktur braucht China eine Expansion der Anlageinvestitionen von 15-18%, um das Wachstumsziel von 8 % zu erreichen. Ohne eine so hohe Wachstumsrate sei die hohe und bedrohlich steigende Arbeitslosigkeit kaum einzudämmen und der soziale Friede kaum zu erhalten. Dies ist Chinas wahrscheinlich gravierendstes Problem, wirtschaftlich und politisch. Offiziell weist die Statistik nur eine registrierte Arbeitslosigkeit in den Städten von 4% aus. Dies ist völlig irreführend. Sie enthält z.B. nicht die bereits im Zuge der Reform der Staatsbetriebe 'freigesetzten Arbeitskräfte' in Millionenhöhe. Das Internationale Arbeitsamt schätzt die städtische Arbeitslosenrate auf 10%. Am Land herrscht eine endemische Unterbeschäftigung von schätzungsweise 120-150 Millionen. Sie ist verantwortlich für die riesigen Migrationswellen in die Städte und prosperierenden Küstenregionen von jährlich ca. 80 Millionen Landbewohnern auf der Suche nach Arbeit. Abge-

sehen davon kommen jährlich 14 Millionen Jugendliche auf den Arbeitsmarkt.

In der ersten Jahreshälfte wurde ein umfangreiches Infrastrukturprogramm in Angriff genommen. Im staatlichen Sektor erhöhten sich die Anlageinvestitionen bereits um 17,7% in den ersten 8 Monaten. Probleme bereitet allerdings eine Wachstumsschwäche im 'nicht-staatlichen' Sektor, der normalerweise für 40% der gesamten Investitionen verantwortlich ist. Die Regierung entschloß sich daher im September, zusätzlich Schatzscheine im Ausmaß von 100 Mrd. Yuan (12 Mrd. USD) zur Finanzierung der Anlageinvestitionen zu emittieren und erwartet davon, noch heuer das GDP um einen Prozentpunkt erhöhen zu können (9).

In der gegenwärtigen schwierigen Situation wurde China überdies von einer verheerenden Überschwemmungskatastrophe heimgesucht, der ärgsten in den letzten fünfzig Jahren. Dabei wurden 3.000 Menschen getötet und 21 Mio. Hektar Land überflutet, davon glücklicherweise nur 5% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche. Die Ausfälle bei der Sommerernte beliefen sich auf 10% der jährlichen Getreideproduktion. Dank guter Ernten in den letzten Jahren und hoher Vorräte wird nicht mit Versorgungsengpässen oder einem Preisanstieg gerechnet. Die verursachten Schäden werden auf rund 166 Mrd. Yuan (USD 20 Mrd.) geschätzt (10).

Obwohl Zhu Rongji bereits beim Amtsantritt versichert hatte, den Yuan keinesfalls abzuwerten, sah sich die chinesische Regierung dauernd mit diesbezüglichen Gerüchten (11) und Spekulationswellen konfrontiert. Spekulative Verkäufe zwangen die People's Bank of China zu wiederholten Interventionen. Die Spekulation richtete sich in erster Linie gegen den Hongkong Dollar aber indirekt sollte auch der Yuan getroffen werden. Seit der Rück-

gabe der britischen Kronkolonie an China entwickelte sich das von vielen Beobachtern erst skeptisch beurteilte Experiment von ‚ein Land, zwei Systeme‘ relativ günstig. Hongkongs Wirtschaft wurde jedoch durch die Asienkrise in eine Rezession gestürzt und durchlebt gegenwärtig die schwerste Krise seit dem Weltkrieg. Das heurige Sozialprodukt dürfte um 5% geringer ausfallen, die Arbeitslosenrate ist die höchste in fünfzehn Jahren. Immobilienpreise sind um 40% und Aktienkurse um mehr als 50% gefallen. Hongkong sah sich ständig spekulativen Angriffen ausgesetzt, sowohl gegen seine Währung, den HK Dollar, der in einem Currency-Board-System mit geringen Schwankungen an den USD gebunden ist, als auch auf seine Börse. Die Attacken erreichten im August/September einen Höhepunkt.

Der Wechselkurs des Hongkong Dollars konnte durch den Einsatz der hohen Devisenreserven verteidigt werden. Im Rahmen der Bekämpfung der Börsenspekulation nahm die Regierung Zuflucht zu einer höchst unorthodoxen Maßnahme um die Spekulanten zu bestrafen. Mit dem Ziel, die Aktienkurse zu stabilisieren, entschloß sie sich, direkt zu intervenieren, und kaufte mit dem Einsatz großer Mittel ‚blue chips‘-Aktien. Diese Unterstützungsaktion kostete in nur zwei Tagen das Äquivalent eines halben Jahresbudgets. Seit Mitte August hat die Währungsbehörde in Hongkong zumindest 100 Mrd. HK\$ (USD 12,9 Mrd.) für die Abwehr der Spekulation eingesetzt (12). Diese Schwierigkeiten schaffen eine chauvinistische, fremdenfeindliche Stimmung, in der ‚ausländische Teufel‘ für die Spekulation verantwortlich gemacht werden.

Die Zuversicht der chinesischen Regierung, eine Abwertung vermeiden zu können, ruht auf folgenden Überlegungen:

1.) Da die Währung nicht konvertibel ist, genießt China eine gewisse Im-

munität gegen Ansteckung durch die Asienkrise.

- 2.) Hohe Devisenreserven von derzeit USD 141 Mrd. geben die Sicherheit, spekulative Angriffe erfolgreich abwehren zu können.
- 3.) Eine Abwertung würde das Vertrauen ausländischer Investoren erschüttern, würde eine neue Abwertungswelle auslösen und die Bindung des Hongkong Dollar an den US-Dollar torpedieren.
- 4.) Die ausländischen Investitionen sind überwiegend langfristige Investitionen in Fabriken und Immobilien, und nicht kurzfristige, spekulative.
- 5.) Die Auslandsverschuldung ist ebenfalls überwiegend langfristig und in Relation zum GDP relativ moderat, beträgt etwa 16%.
- 6.) Der Anteil importierter Rohstoffe an den Produktionskosten der Exporteure beträgt 75-80%. Eine Abwertung würde diese Importe wesentlich verteuern.
- 7.) Schließlich würde China das Prestige, das es sich durch seine international verantwortungsvolle Politik erworben hat, einbüßen.

Natürlich gibt es auch in China Zweifel, ob der Hartwährungskurs der Regierung durchgehalten werden kann: von seiten der Lobby jener Industrien, die besonders dem Konkurrenzdruck der Exporteure in den asiatischen Abwertungsländern ausgesetzt sind. Das Mißtrauen vieler Bürger ist an den Schwarzmarktkursen erkennbar, die sich zwischen 9 und 10 Yuan zum USD bewegen, verglichen mit dem offiziellen Kurs von 8,3. Um den offensichtlich umfangreichen illegalen Ankauf von Devisen durch Handelsfirmen zu unterbinden, sahen sich die Währungsbehörden zu zusätzlichen Restriktionen im Zahlungsverkehr und zur Schließung von Schlupflöchern gezwungen.

Die Kapitalflucht, die vom Londoner ‚Economist‘ 1997 auf rund USD 20 Mrd.

geschätzt wurde (13), hat sich heuer offensichtlich verstärkt fortgesetzt. Ein Indiz dafür sind die offiziell ausgewiesenen Währungsreserven, die sich nur geringfügig erhöht haben. Jedoch scheint ein Handelsbilanzüberschuß von USD 31 Mrd. und ein Zufluß an Auslandsinvestitionen von USD 27 Mrd. während der ersten acht Monate in der Währungsreservestatistik nicht auf.

Die vor kurzem veröffentlichten Wirtschaftsdaten für die ersten neun Monate verzeichnen ein Wachstum von 7,2%. Wenn auch Chinas Statistiken von westlichen Experten mit einiger Skepsis betrachtet werden und wahrscheinlich etwas geschönt sind, so vermitteln sie doch das Bild eines konjunkturellen Aufschwungs. Im dritten Quartal erfolgte ein beachtlicher Wachstumssprung, ausgelöst vor allem durch das im Frühjahr angelaufene Investitionsprogramm, dessen Auswirkungen jetzt sichtbar werden. Die Anlageinvestitionen erhöht sich im Vorjahresvergleich von Monat zu Monat (Juli +22,9%, August +26,9%, September +33,8%), und dieser Trend wird nach Ansicht von Yen Zhen (14), dem Chefökonom des Statistikbüros, anhalten.

Die Exporte nahmen gegenüber dem Vorjahr um 3,9% zu. Der Zusammenbruch von Chinas traditionellen Märkten in Asien konnte teilweise durch die Erschließung neuer Märkte in Nord- und Lateinamerika sowie Europa kompensiert werden. Immerhin gelang es

auf diese Weise, einen Handelsbilanzüberschuß von USD 35,3 Mrd. zu erwirtschaften. Einigermassen überraschend ist, daß sich die Auslandsinvestitionen auf dem Vorjahresniveau halten konnten.

Alles in allem – eine beachtliche Leistung unter äußerst widrigen Umständen.

Anmerkungen

- (1) Tung Chee-hwa, Gouverneur von Hongkong, in: International Herald Tribune (19.6.1998).
- (2) Nach H. Kissinger: „wie ein Doktor der nur eine Tablette für jede erdenkliche Krankheit hat“; in: International Herald Tribune (5.10.1998).
- (3) Financial Times (18.3.1998).
- (4) Rieger, Philipp, Poverty in China, in: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Monthly Report 10 (1997).
- (5) China Daily (20.3.1998).
- (6) China Daily – Business Weekly (1.-7.3.1998).
- (7) China Daily (17.1.1998).
- (8) Vergleichsweise betrugen 1997 die regulären Anleihen 248 Mrd. Yuan.
- (9) China Daily (24.9.1998).
- (10) China Daily, Business (16.-22.8.1998), International Herald Tribune (27.8.1998).
- (11) Z.B. Leitartikel im London „Economist“ (4.10.1998): „Will China be next?“
- (12) International Herald Tribune (12./13.9.1998).
- (13) Economist (26.1.1998).
- (14) China Daily (17.10.1998), Neue Züricher Zeitung (20.10.1998).

NEUERSCHEINUNGEN

Konstitutionelle Politische Ökonomie

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

Herausgegeben von Gerd Grözingen und Stephan Panther

346 Seiten, 423 ÖS/58 DM/52,50 SF, 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 SF, 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 SF, 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

Sozialpolitische Institutionen im Vergleich

Rezension von: Emmerich Tálos (Hrsg.),
Soziale Sicherung im Wandel. Österreich
und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich,
Böhlau Verlag, Wien 1998, 594 Seiten,
öS 686,-.

Eines der undankbarsten Gebiete sozialwissenschaftlicher Arbeit ist der Vergleich zwischen Institutionen unterschiedlicher Länder. Denn jede Darstellung spezifischer Institutionen eines Landes setzt einen vertrauten Umgang mit dessen grundlegenden politischen und rechtlichen Strukturen voraus, ohne die solche Darstellungen nicht zu verstehen sind. Eine Darstellung der österreichischen Sozialpolitik wendet sich eben meist an Leser, denen die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen in Österreich weitgehend bekannt sind. Dann bedeutet nämlich die Feststellung, daß diese oder jene Leistung ausgeweitet oder gekürzt wurde, für Leser eine klare Aussage. Anders ist das bei Ländern, die man nicht kennt. So würde etwa die Feststellung, daß ein Staat eine beitragspflichtige Krankenversicherung einführt, wenig Information bieten, solange man nicht weiß, wie denn bisher der Zugang zu den Gesundheitsdiensten erfolgte.

Vergleiche von Institutionen sind aber durchaus sinnvoll. Es besteht nämlich die Gefahr, daß, wenn man nur die eigenen Institutionen der Sozialpolitik kennt, diese als einzig mögliche betrachtet, die man höchstens mit idea-

len Institutionen vergleicht - vor allem dann, wenn man kritisch ist; oder aber mit Zuständen ohne jegliche Sozialpolitik, was natürlich die jeweils bestehende Sozialpolitik gut und daher in dieser Form als notwendig erscheinen läßt.

Das von E.Tálos herausgegebene Buch enthält für jedes der österreichischen Nachbarländer - mit Ausnahme der Slowakei - einen Artikel über dessen Sozialpolitik. Es werden dabei sowohl die grundlegenden Strukturen als auch die Veränderungen der letzten Jahre dargestellt. In einem einleitenden Kapitel von E.Tálos und H.Obinger wird ein systematischer Rahmen für diese Artikel dargelegt und in einem abschließenden Kapitel von E.Tálos und K.Wörister ein zusammenfassender Überblick gegeben.

Der theoretische Rahmen ist der einer politikwissenschaftlichen Fragestellung, nämlich ob es bestimmte Sozialstaatstypen gibt - sozialdemokratische, liberale bzw. konservative Strukturen. Es ist - oder war? - nämlich eine in der Politikwissenschaft weithin akzeptierte Hypothese, daß liberale Sozialstaatsideen vor allem die Bekämpfung der Armut zum Ziel haben, aber wenig sozialstaatliche Absicherung den Mittelschichten bieten - das wichtigste Beispiel ist die Sozialpolitik in den USA. Bei konservativer Sozialpolitik hingegen wird auch das Einkommen der Mittelschichten sozialpolitisch geschützt. Allerdings erfolgt der Zugang zu den Einrichtungen des Sozialstaates über berufsspezifische Institutionen. Das hat zwei Nachteile: Erstens unterscheiden sich sozialpolitische Rechte für unterschiedliche Gruppen. Das wird oft als ungerecht empfunden und untergräbt die Legitimität des Sozialstaates. Zweitens besteht die Gefahr, daß Personen,

die nicht regelmäßig berufstätig sind, wenig sozialen Schutz oder nur einen solchen haben, der aus einer Familiensituation abgeleitet wird. Das wird aber zunehmend zu einem Problem, da sowohl traditionelle Normalarbeitsverhältnisse als auch die Absicherung durch Familie an Bedeutung verlieren. Österreich und Deutschland sind jedenfalls die klassischen Beispiele für Wohlfahrtsstaaten dieses Typs. In sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten hingegen gibt es sowohl eine starke Grundversorgung für alle Bürger als auch einen Schutz der Einkommen der berufstätigen Mittelschicht. Die skandinavischen Länder sind die entsprechenden Beispiele.

Die Frage des Typus von Sozialstaat ist deshalb interessant, weil in den Transformationsländern auch die sozialstaatlichen Einrichtungen wesentlich modifiziert werden mußten. In den Planwirtschaften waren nämlich viele Aspekte der Sozialpolitik in die allgemeine Wirtschaftsplanung integriert. So wurden bei der Festlegung von Preisen auch soziale Aspekte berücksichtigt. Da dies in Marktwirtschaften nicht möglich ist, müssen für gleiche soziale Ziele spezifische sozialpolitische Instrumente eingesetzt werden.

Die Ankündigungen der Veränderungen in der Sozialpolitik waren in den verschiedenen Transformationsländern durchaus unterschiedlich. Während man in Tschechien sehr stark eine radikale Reform zugunsten einer liberalen Lösung propagierte, wurde in Ungarn, das schon früher mit Reformen begonnen hatte, die Kontinuität betont. Aus den Beiträgen in dem Buch ist aber zu entnehmen, daß es sich dabei vielfach um politische Rhetorik handelte. Sowohl in Tschechien als auch in Ungarn wurden die Institutionen des Sozialstaates ähnlich wie in Österreich bzw. in Deutschland konzipiert, d.h. nach dem Bismarck'schen System. Weder wurde ernsthaft versucht, den Sozialstaat auf

ein liberales Minimum zu reduzieren, noch kam es zu einem wirklichen Ausbau einer Grundversorgung, wie es dem skandinavischen - aber auch dem Schweizer - Modell entspricht.

Die Ähnlichkeit der Institutionen erleichtert natürlich die Darstellung in dem Buch. Ich fürchte aber, daß diese Ähnlichkeit der Institutionen die radikal unterschiedlichen Probleme überdeckt. Darauf hätten man stärker eingehen sollen. Während es sich nämlich in Deutschland, Österreich, Italien und der Schweiz um finanzielle und politische Probleme des Sozialstaates in Wirtschaften handelt, die immer reicher werden, so mußten in den Transformationsländern sozialstaatliche Einrichtungen in der Periode geschaffen werden, in der die Wirtschaften starken Erschütterungen ausgesetzt waren.

Die einzelnen Kapitel sind klar nach einheitlichem Muster strukturiert und jeweils ca. 70 - 80 Seiten lang. Nur der Beitrag über Deutschland (E.Tálos und U.Filipic) ist sehr kurz und gibt im wesentlichen die Veränderungen der letzten Jahre wieder. Das ist durchaus sinnvoll, da die Institutionen des deutschen Sozialstaates sehr ähnlich denen in Österreich sind, eine ausführlichere Darstellung daher wenig Sinn hätte.

In allen Kapiteln werden die Probleme, die sich durch die finanziellen Schwierigkeiten des Sozialstaates und die dadurch erzwungenen Reformen ergeben haben, behandelt. Hierbei wäre es aber günstig gewesen, diese Reformen stärker darauf hin zu analysieren, ob sie mit zentralen sozialpolitischen Zielen - etwa der Armutsbekämpfung oder der Absicherung der Einkommen bei kontingenten Ereignissen - in Konflikt stehen, oder ob sie im Rahmen dieser Ziele durchaus vertretbar sind. Die Beiträge bemühen sich, implizite Bewertungen weitgehend zu vermeiden, es finden sich aber immer wieder - oft nur durch die Wahl der Worte - normative Feststellungen, daß

bestimmte Reformen unsozial waren. Derartige Festlegungen sollte man aber vermeiden, außer wenn auch die Kriterien der Bewertung explizit dargelegt werden. Dies ist nämlich notwendig, will man nicht jede Verringerung sozialstaatlicher Leistungen als Verschlechterung und jeden Ausbau als Verbesserung bezeichnen, unabhängig davon,

ob es sich um ein soziales Problem, sei es im Sinne von Armut, sei es im Sinne von Marktversagen handelt. Insgesamt ist dieses Buch ein wichtiger Beitrag zur Darstellung von sozialpolitischen Institutionen, der hoffentlich Nachahmungen in Form weiterer Untersuchungen finden wird.

Peter Rosner

Einführung in die österreichische Sozialpolitik

Rezension von: Christoph Badelt, August
Österle, Grundzüge der Sozialpolitik,
zweibändig, Band 1: Allgemeiner Teil -
Sozialökonomische Grundlagen, 135
Seiten; Band 2: Spezieller Teil -
Sozialpolitik in Österreich, 260 Seiten,
Verlag MANZ, Wien 1998, zusammen
öS 620,-.

Obwohl Sozialpolitik ein wichtiger Teil der Politik ist – schließlich werden in vielen Ländern fast 30% des BIP über sozialpolitische Programme verteilt –, gibt es kaum systematische Darstellungen der Sozialpolitik, die nicht in erster Linie Darstellungen des jeweiligen Sozialrechts sind. Aus Großbritannien kommt das Buch von Nicolas Barr, der eine Darstellung von Sozialpolitik im Rahmen der ökonomischen Theorie bietet, das aber trotz seines Umfangs alle Themen nur kurz streift. In den USA gibt es zwar sehr viele und sehr gute Forschungen zu Fragen der Sozialpolitik, aber ein umfassendes Buch, das man für den Unterricht an Universitäten oder für das Selbststudium verwenden kann, gibt es nicht. In Deutschland ist das letzte umfassende Buch, das Sozialpolitik in einem sozialwissenschaftlichen Verständnis systematisch darstellt, das Werk von Liefmann-Keil aus dem Jahr 1961. Seither hat sich nicht nur die Sozialpolitik geändert, sondern vor allem die sozialwissenschaftlichen Theorien, die sich damit beschäftigen. Das große Lehrbuch von Lampert ist vor allem eine Darstellung des deutschen Sozialrechts, es beansprucht nicht, den Gegenstand mit Methoden ökonomischer oder anderer sozialwissenschaftlicher Theorien zu behandeln.

Die beiden Bände von Badelt und Österle sind daher ein wichtiges Vorhaben gewesen. Aus den Lehrveranstaltungen an der Wirtschaftsuniversität Wien und an der Sozialakademie wurde ein einführendes Lehrbuch gemacht. Im ersten Band wird ein theoretischer Rahmen für die Behandlung der wichtigen sozialpolitischen Programme Österreichs im zweiten Band dargelegt. Elemente der ökonomischen Theorie, insofern sie für die Analyse von Sozialpolitik wichtig sind, werden angeführt. Nach Meinung der Autoren genügt es aber nicht, Sozialpolitik im Rahmen der Ökonomie zu sehen. Insbesondere gelte das für die herrschende neoklassische Ökonomie, die für die Autoren einen als individualistisch bezeichneten Ansatz vertritt, der sich nur wenig für die Darstellung von Problemen der Sozialpolitik eigne. In diesem Band werden auch kurz unterschiedliche politische Konzepte des Wohlfahrtsstaates, wie sie in der Politikwissenschaft diskutiert werden, und Fragen der Gerechtigkeit behandelt.

Im zweiten Band werden nach einem Überblickskapitel die einzelnen Bereiche der Sozialpolitik in jeweils einem Kapitel dargestellt: Gesundheit, Behinderung, Alter und Pflegebedürftigkeit, Familien, Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung. In jedem der Kapitel werden zunächst die Ziele der jeweiligen sozialpolitischen Programme, dann einige Fragen der Theorie und schließlich die institutionellen Strukturen dargelegt. Die wichtigsten Ergebnisse von Untersuchungen zur österreichischen Sozialpolitik werden referiert. Diese Kapitel geben einen guten Überblick über das jeweilige Thema, wobei immer auch auf die Beziehung zu den in den anderen Kapiteln behandelten Fragen hingewiesen wird.

Gelegentlich gleitet das Bemühen der Autoren, Querverbindungen herzustellen, zu sehr in die Methode der freien Assoziation ab. Insbesondere im

Kapitel über Behinderung geschieht dies. Vielleicht ist das eine Folge des Umstands, daß Behinderung kein institutionell abgegrenzter Bereich ist, sondern im Zusammenhang mit anderen Strukturen Gegenstand der Politik ist: Arbeitsmarkt, Alter, Schule etc. Badelt und Österle haben dennoch versucht, eine einheitliche Behandlung des Themas zu geben. Dabei werden aber sehr unterschiedliche Dinge zusammengeworfen, so daß der Aussagewert für politische Schlußfolgerungen gering ist. So wird etwa festgehalten, daß 1995 über 70.000 Arbeitslose schwer vermittelbar waren. Darunter befinden sich sicherlich Behinderte, aber auch Personen – vor allem Frauen –, die wegen Betreuungsverpflichtungen schwer vermittelbar sind. Diese sind aber sicher nicht behindert im Sinne einer körperlichen oder psychischen Beeinträchtigung. Und was soll in diesem Kapitel die Tatsache, daß Kinder, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, in einer Sonderschule zu landen, als Kinder mit Deutsch als Muttersprache? Gewiß handelt es sich dabei um ein wichtiges soziales Problem, aber wohl nicht im Sinne von Behinderungen im üblichen Sinn. Diesen Leuten wäre wohl wenig mit einem Ausbau der Pflegedienste oder einer Förderung von Arbeitsplätzen für Behinderte gedient. Behinderung wird in diesem Kapitel zu einem zu schwammigen Begriff, als daß er für wissenschaftliche Analysen oder Politik brauchbar wäre.

Insgesamt ist das Werk aber eine Bereicherung der sozialpolitischen Literatur Österreichs. Seine Qualität liegt vor allem darin, daß es auf sehr knappem Raum die zentralen Strukturen des österreichischen Sozialstaats darstellt. Das ist sicher nicht leicht gewesen, da das Gebiet sehr heterogen ist. Weder die theoretische Ökonomie noch eine andere Sozialwissenschaft bietet einen klaren Leitfaden für einen

systematischen Aufbau. Die Verwendung der institutionellen Strukturen als Ordnungs- und Gliederungskriterien für das Buch ist daher sehr günstig. Die Autoren haben dabei einen häufig gemachten Fehler vermieden, nämlich den jeweils letzten Veränderungen im Sozialrecht oder den rezenten Äußerungen von Sozialpolitikern zu großes Gewicht zu geben. In diesem Falle bestünde nämlich die Gefahr, daß die grundlegenden Strukturen zu wenig klar würden.

Ich möchte aber ein fundamentales Problem dieser beiden Bände diskutieren: Der erste Band fängt mit dem Satz an: "Sozialpolitik zielt darauf ab, die wirtschaftliche und soziale Situation von benachteiligten Personengruppen zu verbessern bzw. den Eintritt einer systematischen Benachteiligung überhaupt zu verhindern." Das ist auch sicher der zentrale Aspekt dieser Bände, selbst wenn an der einen oder anderen Stelle erwähnt wird, daß dies nicht für alle Leistungen im Rahmen der Sozialpolitik gilt. Ich vermute auch, daß sich diese Bestimmung von Sozialpolitik mit dem deckt, was die meisten Menschen im Zusammenhang mit Sozialpolitik denken.

Ich halte diese Festlegung dennoch für falsch. Es ist in Österreich, so wie in den meisten europäischen Ländern, praktisch die gesamte Bevölkerung von der sozialen Krankenversicherung erfaßt, ein nicht viel geringerer Prozentsatz von einem der Pensionsversicherungssysteme. Fast alle Familienleistungen werden unabhängig von der sozialen Lage der betreffenden Familie gewährt. Sind alle Österreicher sozial benachteiligt oder von Benachteiligung bedroht? Die Autoren scheinen nicht zu bemerken, wie sehr sie sich mit dieser Festlegung wirtschaftsliberalen Positionen nähern. Würde man es nämlich ernst nehmen, daß Sozialpolitik nur soziale Benachteiligungen auszugleichen hat, dann wäre die österreichische So-

zialpolitik systematisch falsch konzipiert. Dazu würde man nämlich eher ein Gesundheitssystem für die Armen – vergleichbar dem Medicaid-System der USA – benötigen als das österreichische Krankenversicherungssystem. Auch das Pensionssystem der USA entspricht eher einem Schutz sozial Benachteiligter als die österreichischen Pensionssysteme.

Es wird in den Bänden auch nicht diskutiert, wer benachteiligt ist. Manchmal wird Armut in Sinne von geringem Einkommen als soziale Benachteiligung gesehen, wobei nicht unterschieden wird zwischen Periodeneinkommen und Lebenseinkommen, manchmal ein höherer Bedarf, aber auch immer wieder einfach ein unter dem Durchschnitt liegendes Einkommen. Deutlich wird dieses Problem im Kapitel über Familien. Diese werden als benachteiligt bezeichnet. Das kann nicht stimmen. Nicht, weil es Menschen in Familien so gut geht, sondern weil fast alle Bewohner des Landes zumindest längere Zeit in Familien leben. Sind also fast alle benachteiligt?

Betrachten wir folgende Situation: eine Familie mit Eltern mittlerer Qualifikation (Facharbeit, mittlere Reife), die daher ein Haushaltseinkommen hat, das dem Medianeinkommen entspricht. Wenn so eine Familie bis zu zwei Kinder hat, so weist sie auch keinen besonderen, nämlich über die gesellschaftliche Norm hinausgehenden Bedarf auf, da ein oder zwei Kinder zu haben sehr weit verbreitet ist. So eine Familie hat zwar kein hohes Pro-Kopf-Einkommen, es wäre aber unsinnig, das als Benachteiligung zu bezeichnen – zumindest, wenn man aus dem Faktum der Benachteiligung die Forderung der Umverteilung ableiten will. Zu Personen im Bereich des Medianeinkommens ohne weit über dem Durchschnitt liegenden Bedarf umzuverteilen, geht nämlich nicht. Wer sollte das zahlen, außer wiederum die gleichen Perso-

nen? Im übrigen ist eine Familie mit dem angenommenen Einkommen und ein bis zwei Kindern in Österreich nicht arm, da in einem der reichsten Länder der Welt ein Medianeinkommen zu haben bedeutet, nicht arm zu sein.

Es ist auch unklar, wieso horizontale Gerechtigkeit eine Umverteilung zu Familien verlangt. Es stimmt zwar, daß Pro-Kopf-Einkommen mit steigender Kinderzahl sinkt, aber was folgt daraus? Die Zahl der Kinder wird in Österreich weitgehend von den Familien bestimmt, und man kann daher von ausgehen, daß die Familien die Kinder wollten. Es gibt schließlich auch Personen, die gerne Kinder hätten, aber aus welchen Gründen auch immer keine haben. Sind diese nicht auch benachteiligt? Vielmehr dürfte es notwendig sein, die allgemeine Familienförderung zu kürzen, um Familien mit besonders niedrigem Einkommen oder mit überdurchschnittlicher Kinderzahl wirklich fördern zu können. Um diese Fragen zu diskutieren, wäre es notwendig gewesen, genauer zu bestimmen, erstens, wer benachteiligt ist, und, zweitens, warum Familien gefördert werden sollen. Der Hinweis auf horizontale Gerechtigkeit zwischen Personen, die in Familien leben, und solchen, die nicht in Familien leben, ist kein gutes Argument. Denn der größte Teil der Menschen, die nicht in Familien leben, tun dies noch nicht oder nicht mehr. Soll stärkere Familienförderung von den Pensionisten finanziert werden oder von den jungen Menschen, bevor sie Familie haben?

Es wäre günstig gewesen, diesen Fragen doch etwas mehr Gewicht zu geben. Das hätte das Werk etwas umfangreicher gemacht, aber ohne eine systematische Behandlung des Themas, wie definiere ich Benachteiligung und woran messe ich sie, gerät die sozialpolitische Diskussion in den Verdacht, bloß Gruppeninteressen zu vertreten.

Peter Rosner

Verfrühter Nachruf

Rezension von: Anthony Ferner, Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*, 2. Auflage, Blackwell Publishers, Oxford 1998, 550 Seiten, £ 24,99.

Unter den Bedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fällt den nationalen Lohnpolitiken der Mitgliedsländer die Hauptlast der Anpassung an asymmetrische wirtschaftliche Schocks zu. Falls die Lohnpolitik in einigen wichtigeren EU-Ländern dieser Aufgabe nicht gewachsen sein sollte, würde dies (vor allem via Reaktion der Europäischen Zentralbank) auch auf die übrigen Mitgliedstaaten Auswirkungen haben. Und gravierende Unterschiede zwischen den nationalen Lohnverhandlungssystemen würden die europaweite Koordinierung der nationalen Lohnverhandlungen (welche sich aus der Notwendigkeit ergibt, deflationäre *'beggar-my-neighbour'*-Strategien zu vermeiden) wesentlich erschweren.

Kurz vor dem Inkrafttreten der Europäischen Währungsunion kommt aus diesen Gründen der Frage, ob die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme in der EU konvergieren oder signifikante Divergenzen fortbestehen, eine besondere Bedeutung zu.

Unter jenen Faktoren, welche eine Angleichung der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme begünstigen, ist an erster Stelle die Internationalisierung der Wirtschaft zu nennen. Wichtige Akteure der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Integration sind die transnationalen Konzerne (TNKs). Diese können zur europaweiten Homogenisierung der Arbeitsbeziehungen beitragen, und zwar auf verschiedene Art:

Erstens sind TNKs in der Lage, den Wettbewerb der Standorte auszunützen und jenes Arbeitsbeziehungssystem zu wählen, welches die jeweils günstigste Kosten-Nutzen-Relation verspricht. Da zwischen den EU-Mitgliedsländern die Lohnunterschiede größer sind als die Produktivitätsunterschiede, droht dieses *'regime-shopping'* soziales Dumping nach sich zu ziehen.

Zweitens können TNKs unter der Drohung der Produktionsverlagerung überall bestimmte Standards der Arbeitsorganisation, Arbeitszeitformen etc. durchsetzen. Und drittens bevorzugen große TNKs konzernspezifische *Human-Resource-Management-Strategien*, welche entsprechende nationale Usancen verdrängen. Die beiden letzten Punkte bedeuten, daß TNK-Töchter nicht mehr alle Aspekte der nationalen Arbeitsbeziehungen übernehmen, sondern in weiten Bereichen eigene, konzernspezifische Regelungen anwenden.

Aus diesen Beobachtungen über das Verhalten von TNKs wäre abzuleiten, daß die Arbeitsbeziehungen in der Branche X des Landes Y eher heterogener werden, da die Konzerne unterschiedliche Unternehmensstrategien verfolgen. Gleichzeitig aber konvergieren die betrieblichen Arbeitsbeziehungen in allen EU-Töchtern eines bestimmten TNK. Zunehmender intra-nationaler Diversität stünde somit zunehmende internationale Konvergenz der Arbeitsbeziehungen gegenüber.

Gegen diese Hypothese eines starken Einflusses der TNKs auf die nationalen Arbeitsbeziehungen werden jedoch gewichtige Argumente vorgebracht, welche die Widerstandsfähigkeit nationaler Arbeitsbeziehungssysteme betonen:

Erstens beruhen die Arbeitsbeziehungen in einem bestimmten TNK auf dem nationalen Arbeitsbeziehungssystem des jeweiligen Ursprungslandes. Zweitens bleiben viele Aspekte eines

nationalen Arbeitsbeziehungssystem durch TNKs unberührt, denn Erfolg auf internationalen Märkten ist mit ganz unterschiedlichen '*national business systems*' zu erzielen. TNKs orientieren sich bei Standortentscheidungen nicht nur an Lohnstückkostenvergleichen und der Kostenintensität von Arbeitsschutzbestimmungen. Und drittens zeigt die empirische Evidenz, daß soziales Dumping innerhalb der EU wenig relevant ist.

Aus all diesen Überlegungen läßt sich der Schluß ziehen, daß die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme aufgrund der Internationalisierung zweifellos unter nicht unerheblichen Druck geraten sind. Dabei sind jedoch nicht alle nationalen Systeme und nicht alle regulativen Bestandteile derselben gleichermaßen verletzlich (bzw. gleichermaßen anpassungsfähig). Die Beispiele erfolgreicher Anpassung von Gesamt- bzw. Subsystemen zeigen, daß die Herausforderungen zu bewältigen sind und wie sie zu bewältigen sind.

Zweifelloso erhöhte der verschärfte internationale Konkurrenzdruck den Flexibilitätsbedarf der Unternehmungen in bezug auf Arbeitsorganisation, Betriebsdauer, Arbeitszeitformen usw. Vielen Beobachtern erschien aus diesem Grund noch vor wenigen Jahren eine weitgehende Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen als unausweichlich.

Tatsächlich nahm in den achtziger und neunziger Jahren die Bedeutung der betrieblichen Ebene im Rahmen der nationalen Verhandlungssysteme zu. Der Mikro-Korporatismus, also die institutionalisierten und informellen Kontakte zwischen Belegschaftsvertretern (Betriebsräten, gewerkschaftlichen Vertrauenspersonen etc.) und dem Management, war für die konkrete Umsetzung der obengenannten Flexibilisierungsschritte wesentlich. Eine Dezentralisierung fand somit statt, jedoch auf eine Weise, welche die übergeordnete-

ten, betriebsübergreifenden Verhandlungen keineswegs obsolet werden ließ: Die Übertragung von zusätzlichen Kompetenzen an die betriebliche Ebene wurde von den jeweiligen Branchenverbänden gesteuert. Diese 'organisierte' oder 'koordinierte' Form der Dezentralisierung stellte eine der wichtigsten Veränderungen der nationalen Verhandlungssysteme in den EU-Ländern während der letzten zwei Jahrzehnte dar. Lediglich in Großbritannien erfolgte eine 'unorganisierte' Dezentralisierung, welche das weitgehende Verschwinden betriebsübergreifender Verhandlungen zur Folge hatte.

In der Mehrheit der EU-Länder sind die Unternehmer offensichtlich nicht an einer vollständigen Dezentralisierung der Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen interessiert: Sie forderten und erreichten stärkere Flexibilität in den Betrieben, und die Verhandlungssysteme paßten sich diesen Erfordernissen an. Gleichzeitig sind sie aber auch am Fortbestand von überbetrieblichen Verhandlungsstrukturen interessiert, wo über jene Arbeitsbedingungen entschieden wird, die aus dem Wettbewerb genommen werden, wo über die Bereitstellung von öffentlichen Gütern verhandelt wird, die für die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen nationalen Wirtschaft unabdingbar sind, und wo die Voraussetzungen für dauerhaften sozialen Frieden stets aufs neue zu schaffen sind.

In einigen EU-Mitgliedstaaten nahm in den neunziger Jahren gleichzeitig mit der 'organisierten' Dezentralisierung die Bedeutung der nationalen Verhandlungsebene zu. Das von manchen bereits in den achtziger Jahren ausgerufenen oder gar beschworene 'Ende des Neo-Korporatismus' erwies sich als vorzeitiger Nachruf. Die Wiederbelebung bi- oder tripartiter Konzertierung ist eine der bemerkenswertesten Phänomene der europäischen Arbeitsbeziehungen in jüngster Zeit.

Die Ursachen der zahlreichen Versuche gesamtwirtschaftlicher Konzertierung zwischen Regierung und Sozialpartnern gehen aus den Länderbeiträgen des vorliegenden Sammelbandes deutlich hervor: die Währungsturbulenzen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, die Vollendung des Binnenmarkts, die Maastricht-Kriterien, der Stabilitätspakt, die bevorstehende Währungsunion, die hohe Arbeitslosigkeit, die Reform des Wohlfahrtsstaates. Sie veranlaßten nationale Regierungen dazu, mit den Sozialpartnerverbänden über die Einkommenspolitik, über Maßnahmen zur Hebung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaft, über die Budgetkonsolidierung und über die Reformen in der Sozialpolitik in Verhandlung zu treten und Vereinbarungen zu treffen. Die betreffenden Regierungen suchten durch die Einbeziehung der Sozialpartner breitere Unterstützung für unpopuläre, aber längerfristig unumgängliche politische Vorhaben - und in vielen Fällen fanden sie diese auch. Beispiele wie das Scheitern der Berlusconi-Regierung in Italien und der Ausbruch von Massenprotesten in Frankreich im Dezember 1995 führen vor Augen, daß eine kooperative Strategie in der Regel dem Ausschluß der Sozialpartner aus dem Entscheidungsprozeß überlegen ist.

Der (von F. Traxler geprägte Begriff des) 'Angebotskorporatismus' der neunziger Jahre beinhaltet somit die Übertragung gewisser, für die Wettbewerbsfähigkeit und die längerfristige Wirtschaftsentwicklung wichtiger Kompetenzen an die Sozialpartner, wobei die konkrete Regelung dieser Materien auf unterschiedlichen Ebenen (national, Branche, Region, Betrieb) stattfindet. Stärker als in den siebziger Jahren kommt den Sozialpartnern daher (neben der distributiven) eine regulative Funktion zu. Da die Aufgabenteilung zwischen den Verhandlungsebenen einen wichtigen Teil der bi- oder triparti-

ten Abkommen darstellt, besteht in diesen Arrangements weniger Gefahr von Konflikten zwischen den Verbandsspitzen und der jeweiligen Mitgliederbasis als in der Hochblüte des distributiv orientierten Neo-Korporatismus der siebziger Jahre mit seinen nur teilweise meß- und kontrollierbaren Tauschgeschäften.

Am häufigsten wird Italien als Beispiel für die wachsende Bedeutung tripartiter Arrangements in den neunziger Jahren genannt. Zu Beginn dieses Jahrzehnts veranlaßten der politische Umbruch, die ökonomische Krise und die bevorstehende Vollendung des Binnenmarktes zu einer Wiederaufnahme der Konzertierung der Einkommenspolitik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Im Juli 1992 schloß die Regierung Amato mit den sechs Arbeitgeberdachverbänden und den drei Gewerkschaftsbünden ein zentrales Abkommen mit dem Ziel, die Inflationsrate auf den europäischen Durchschnitt zu senken.

Als Wendepunkt in den nationalen Arbeitsbeziehungen bezeichnen Ida Regalia und Marino Regini, welche den Italien-Beitrag im vorliegenden Sammelband verfaßten, die dreiseitige Vereinbarung über Einkommenspolitik und Verhandlungsreform vom Juli 1993. Diese stellte einen gemeinsamen Versuch der Regierung und der Sozialpartner dar, die Arbeitsbeziehungen durch eine Reform des Kollektivverhandlungssystems auf eine völlig neue Grundlage zu stellen und die wirtschaftliche Entwicklung durch eine effektivere, mit anderen wirtschaftspolitischen Feldern regelmäßig abgestimmte Einkommenspolitik zu unterstützen. Das neue Kollektivverhandlungssystem besteht aus zwei Ebenen mit klar definierten Kompetenzen: den nationalen Branchenverhandlungen und den Verhandlungen auf Betriebsebene, welche auf Gewerkschaftsseite von den im März 1991 geschaffenen einheitlichen

Vertretungsgremien (RSA) geführt werden.

Weitere Abkommen auf zentraler Ebene folgten: 1995 zwischen Regierung und Gewerkschaften über die Reform des Sozialversicherungssystems, insbesondere die Pensionsreform; 1996 ein tripartiter Beschäftigungspakt.

Die beiden Autoren betonen, daß der bis dahin die italienischen Arbeitsbeziehungen charakterisierende Dualismus aus Voluntarismus und Informalität einerseits sowie Integration (institutionalisierte Einbeziehung der Sozialpartner in die Konzeption und Durchführung der Sozial- und Beschäftigungspolitik) und staatlicher Intervention (mittels Schlichtung) andererseits in den neunziger Jahren im Hinblick auf die neuen wirtschaftlichen Herausforderungen (v.a. die Währungsunion) nicht mehr funktional war, grundlegende Reformen also unabdingbar wurden. Die Nachteile von Voluntarismus und Informalität traten bereits in den achtziger Jahren deutlich zutage: Die Akteure verhielten sich unberechenbar, die kurzfristige Perspektive dominierte, und die getroffenen Vereinbarungen erwiesen sich als verwundbar gegenüber politischen Veränderungen.

Das Abkommen des Jahres 1993 über Einkommenspolitik und Verhandlungsreform stellt fraglos einen wesentlichen Fortschritt in der Institutionalisierung der italienischen Arbeitsbeziehungen dar, aber - und dies ist eine wichtige Einschränkung - es handelt sich dabei 'nur' um eine Vereinbarung über Regeln. Von gemeinsamen Vorstellungen über die grundsätzliche Ausrichtung wirtschaftlicher Entwicklung und daraus abgeleitete wirtschaftspolitische Prioritäten sind die italienischen Sozialpartner noch weit entfernt! Und ob die gesamtwirtschaftliche Konzertierung politischen Veränderungen standhält, ist (wie die jüngsten Konflikte über die Arbeitszeitpolitik andeuten) nach wie vor offen. Immerhin signalisiert das

Festhalten von Confindustria an dem zentralen Abkommen von 1993 eine Haltungsänderung der Arbeitgeber.

Schweden wiederum wird immer wieder als Beispiel dafür zitiert, wie ein einstiges sozialpartnerschaftliches Modellsystem an Konflikten innerhalb der Gewerkschaftsbewegung (zwischen Gewerkschaften des exponierten und des geschützten Sektors, zwischen jenen des privaten und jenen des öffentlichen Sektors, zwischen Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften über die Lohndifferenziale zwischen den Branchen und das Ausmaß vertikaler Lohnunterschiede) sowie zwischen den Sozialpartnern zerbrach.

Die Initiative zu einer Systemänderung ging von der privaten Arbeitgeberdachorganisation SAF aus: Angesichts der in den achtziger Jahren erwiesenen Unvereinbarkeit des fragmentierten und nicht mehr umfassend koordinierten Lohnverhandlungssystems mit der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors beschloß die SAF im Februar 1990, selbst keine Verhandlungen mehr über Kollektivverträge zu führen und diese ausschließlich den Industrieverbänden zu überlassen. Weiters zogen sich die Arbeitgeber aus den meisten (aber keineswegs allen!) tripartiten Gremien des Staates zurück. Endziel der SAF war die völlige Dezentralisierung der Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen, d.h., diese sollten nur noch auf der betrieblichen Ebene stattfinden.

Wenngleich dieser Schritt der SAF das formelle Ende des in den dreißiger Jahren installierten schwedischen Modells der Sozialpartnerschaft bedeutete, so endete damit jedoch nicht die gesamtwirtschaftliche Konzertierung der Einkommenspolitik, wie Anders Kjellberg in seiner Landesstudie zeigt. Noch im Jahr 1990 sahen sich die Arbeitgeber veranlaßt, an einer staatlich initiierten - nämlich mittels Einsetzung einer Schlichtungskommission (Rehnberg-

Kommission) -, zentralen Konzertierung der Lohnverhandlungen teilzunehmen: Die auf diese Weise erzielte Aufhebung der Fragmentierung des Lohnverhandlungssystems stellte den einzig gangbaren Weg dar, die Lohninflation zu dämpfen.

Auch in den folgenden Lohnrunden der Jahre 1993 und 1995 spielten die staatlich eingesetzten Schlichter eine entscheidende Rolle. Die weiterhin auf der Branchenebene geführten Kollektivvertragsverhandlungen orientierten sich an den von den Schlichtern festgelegten Prinzipien. Die Arbeitgeber mußten in Schwedens tiefster Wirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren eine Serie von Arbeitskonflikten fürchten und stimmten deshalb der Fortführung der Branchenverhandlungen zu.

Das schwedische Lohnverhandlungssystem der neunziger Jahre ist somit im Vergleich zum früheren gekennzeichnet durch eine größere Bedeutung der betrieblichen Ebene sowie durch verstärkte, indirekte (via Schlichtung) Bemühungen des Staates um eine Koordinierung der Lohnverhandlungen. Diese Art der Konzertierung bedeutet keine Rückkehr zu einem System mit drei Verhandlungsebenen, sondern die Etablierung einer Form gesamtwirtschaftlicher Koordinierung auf der Grundlage eines Systems mit zwei Verhandlungsebenen (Branche, Betrieb), wobei diese beiden so aufeinander abgestimmt sind, daß überschießende Lohndrift unterbunden wird.

Angesichts der hohen, technisch und organisatorisch bedingten Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften gaben die Arbeitgeber (zumindest vorläufig) ihr Ziel der vollständigen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen auf. In den Vordergrund traten vielmehr Bemühungen, prozedurale Reformen zu erreichen, welche die Häufigkeit von Arbeitskonflikten vermindern sollten, und zu einer Einigung über die Richtlinien der Lohnentwicklung zu gelangen.

In dieser Hinsicht dürfte das im März 1997 von den Arbeitgeberverbänden und (acht) Branchengewerkschaften der verarbeitenden Industrie geschlossene Kooperationsabkommen von großer Bedeutung sein: Gemäß diesem soll sich die Lohnfindung stärker als bislang an der Lohnentwicklung in der Industrie der anderen EU-Länder orientieren. Um Arbeitskonflikte möglichst zu vermeiden, müssen Verhandlungen auf der Branchenebene spätestens drei Monate vor Auslaufen der aktuellen Verträge beginnen. Ein paritätisch besetzter 'Industrierausschuß' wacht über die Umsetzung des Abkommens und kann vermittelnd tätig werden. Droht dennoch ein Arbeitskonflikt, so kann der Industrierausschuß einen Schlichter benennen, welcher u.a. das Recht hat, eigene Vorschläge einzubringen und Kampfmaßnahmen um zwei Wochen aufzuschieben.

Nach der reibungslos abgelaufenen Lohnrunde des Jahres 1997 sieht es so aus, als würde der neue Verhandlungsmodus den in ihn gesetzten Erwartungen entsprechen. Dies bedeutete, das auch in Schweden die Branche die wichtigste Verhandlungsebene bliebe. Möglicherweise handelt es sich bei dem Kooperationsabkommen in der Industrie um den Kern eines neuen schwedischen Verhandlungsmodells.

Wie die Herausgeber im Vorwort festhalten, liegt der Schwerpunkt der Beiträge in der vorliegenden zweiten Auflage stärker auf den jüngsten Veränderungen der nationalen Arbeitsbeziehungen, und die Abschnitte über die historischen Hintergründe wurden jeweils etwas gekürzt. All jenen, die am Stand der nationalen Arbeitsbeziehungen in den EU-Ländern, in der Schweiz und in Norwegen am Vorabend der Einführung der Währungsunion interessiert sind, bietet dieser Sammelband einen ausgezeichneten Ausgangspunkt.

Michael Mesch

No future im Paradies Neuseeland?

Rezension von: Andreas Knorr, Das
ordnungspolitische Modell Neuseelands
– ein Vorbild für Deutschland?, Mohr
Siebeck, Tübingen 1997, 192 Seiten,
öS 715,-.

Anfang der neunziger Jahre wurde Mexiko (1) als das neue Wirtschaftswunderland und als Musterschüler des Neoliberalismus gefeiert. Die Katastrophe des Jahres 1994 enthüllte jedoch die Mängel der neoliberalen wirtschaftspolitischen Rezepte. Seine Stelle hat nunmehr Neuseeland, der einstige Wohlfahrtsstaat am Südpazifik, eingenommen. "Angesichts der großen Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Inflation bei einer zugleich deutlichen und anhaltenden Belebung des Wirtschaftswachstums gilt das Land inzwischen als nachahmenswertes Vorbild für die Bewältigung der gravierenden ökonomischen Probleme erstarrter Volkswirtschaften...." (S. 1). Grund genug also, die neuseeländischen Reformen etwas näher zu untersuchen und nach der Übertragbarkeit auf andere Länder zu fragen. Das ist das Ziel der vorliegenden Arbeit.

Die Untersuchung gliedert sich in fünf Abschnitte. Der erste Teil ist der Hintergrundinformation gewidmet. Er gibt einen kurzen Überblick über das politische System des Landes sowie die Parteienlandschaft, beschreibt den Weg Neuseelands in die Krise und analysiert die zugrundeliegenden Ursachen. Knorr führt dafür insbesondere die zunehmenden lenkenden staatlichen Eingriffe in Marktprozesse sowie im Bereich der Makrosteuerung eine expansive Geld- und Fiskalpolitik an.

Diese Interventionsspirale, mehrere exogene Schocks sowie eine protektionistische Agrarpolitik führten – begleitet von einer verfehlten Sozialpolitik – Mitte der achtziger Jahre zu einer katastrophalen ökonomischen Lage. Besonders kritisiert wird die Wiedereinführung einer steuerfinanzierten Altersrente, die unabhängig von der individuellen Bedürftigkeit jedem/r Neuseeländer/in zu steht. Zu dieser Zeit hatte Neuseeland ein im internationalen Vergleich großzügiges Sozialleistungssystem. Die Zahlungsbilanzkrise des Jahres 1984 wurde allgemein als Beleg für das Scheitern dieses Kurses gesehen.

Die wirtschaftliche Lage Neuseelands Mitte der neunziger Jahre – gemessen an gängigen Kriterien wie BIP-Wachstum, Arbeitslosigkeit, Preise, Leistungsbilanz und Budgetdefizit – wird sehr positiv dargestellt. Die jüngste wirtschaftliche Entwicklung stellt sich allerdings nicht mehr so günstig dar, das BIP-Wachstum lag 1997 unter dem OECD-Durchschnitt. Auch in der längerfristigen Entwicklung stellt sich heraus, daß das Wirtschaftswachstum seit 1984 unter dem Durchschnitt der OECD-Länder liegt. Die Arbeitslosenquote, die übrigens über der österreichischen liegt, ist zwar in den letzten Jahren gesunken, stieg aber 1997 wieder an, das Beschäftigungswachstum ist ebenfalls deutlich zurückgegangen. Erwähnen muß man in diesem Zusammenhang freilich auch, daß in Neuseeland jemand als beschäftigt gilt, der in der Woche vor der Datenerhebung eine einzige Stunde gearbeitet hat. Das Leistungsbilanzdefizit hat sich inzwischen wieder enorm stark erhöht und ist 1998 mit 6,9% des BIP fast so hoch wie 1984. Auch die Budgetüberschüsse reduzierten sich zuletzt deutlich. Die jüngsten Makrodaten zeigen somit keineswegs so klar, daß das neuseeländische Modell als das Erfolgsmodell bezeichnet werden kann, da die Dauerhaftigkeit des Erfolgs noch nicht ausrei-

chend beurteilt werden kann. Und es stellt sich die Frage, wie ein so "erfolgreiches" Land wie Neuseeland ein so hohes Leistungsbilanzdefizit haben kann (2).

Im zweiten Abschnitt werden die Reformen der öffentlichen Finanzwirtschaft dargestellt. Neuseeland gehört zu jenen Staaten, die im öffentlichen Sektor die radikalsten Reformen durchgeführt haben. Hinsichtlich der Rolle des Staates vollzog sich ein ordnungspolitischer Paradigmawechsel, der sich in der ausdrücklichen Abkehr vom Leitbild des universalistischen Wohlfahrtsstaates, einem weitgehenden Verzicht auf eine erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand (vor allem in Konkurrenz zu privaten Anbietern) sowie in einer Einschränkung des fiskalpolitischen Handlungsspielraums manifestierte. Auch der öffentliche Sektor im engeren Sinn wurde nach diesen Grundprinzipien umstrukturiert. Die Reformprinzipien waren sehr stark getragen von zentralen Erkenntnissen der Institutionenökonomie, der Kontrakttheorie, der Transaktionskostenökonomie, der Principal-Agent-Theorie, der Public-Choice-Theorie sowie von Ansätzen des New Public Management:

- Staatliche Eingriffe in Marktprozesse werden restriktiv gehandhabt und sind begründungspflichtige Ausnahmen.
- Anreize für effizienzminderndes Verhalten sollten minimiert werden; Trennung von Verantwortlichkeiten für Politikberatung, Leistungsangebot, -erstellung und Wahrnehmung von Eigentümerinteressen sowie hoheitlichen Aufgaben.
- Vorrang für das Prinzip der Wettbewerbsneutralität; Gleichstellung von öffentlichen Bediensteten mit Beschäftigten in der Privatwirtschaft.
- Minister und das Management der öffentlichen Verwaltung werden stärker für Effizienz und Effektivität ihres Handels verantwortlich gemacht; das

wird angestrebt durch Outputorientierung und Transparenz bezüglich der Zielerreichung, eine leistungsfähigere Kontrolle sowie Sanktionen für die Verantwortlichen.

- Optimierung des Angebots an öffentlichen Leistungen zur Erhöhung der Zielgenauigkeit mit dem Ziel der Durchsetzung des "User-pays-Prinzips"; dadurch Verminderung von Fehlallokationen; Einschränkungen des pauschalen Anspruchs auf staatliche Leistungen.

Ausführlich dargestellt werden das Korporatisierungsmodell sowie das nachfolgende Privatisierungsprogramm im Bereich der öffentlichen Unternehmen. Diese werden aus den Fachministerien ausgegliedert und als "State-owned enterprises" weitergeführt. Als wesentlich wird dabei die Stärkung des Wettbewerbsprinzips und die grundsätzlich vorgesehene Finanzierung von noch verbleibenden "non-commercial activities" (also die Steuerfinanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen) gesehen, wenngleich die tatsächliche Anwendung dieses Prinzips in der Praxis schwierig ist. Dennoch sei sie aus Transparenzgründen einer pauschalen Verlustabdeckung aus Monopolgewinnen vorzuziehen. Ein weiterer Schwachpunkt wird in der mangelnden Robustheit dieses Modells gegenüber politischer Einflußnahme gesehen.

Der State Sector Act 1988 und der Public Finance Act 1989 bilden die Grundlage für die Verwaltungsreorganisation der Hoheitsverwaltung. Ersterer bildet die Rechtsgrundlage, mit dem das als tradiert empfundene öffentliche Dienstrecht dem in der Privatwirtschaft geltenden Arbeits- und Tarifvertragsrecht weitgehend angepaßt werden soll - allerdings beschränkt auf Beamte in höherer und höchster Verwendung. Alte Prinzipien wie Unkündbarkeit und die Entlohnung auf der Grundlage des Senioritätsprinzips werden über Bord ge-

worfen und ersetzt durch öffentliche Ausschreibung freier Dienstposten, auf fünf Jahre befristete Arbeitsverträge, die Vorgabe konkreter Leistungsziele, für deren Erreichung die Manager im öffentlichen Dienst den Ministern gegenüber persönlich haften, etc. Letzteres ist aber nur dann sinnvoll, wenn die Beamten über die erforderlichen Inputs und deren Finanzierung selbst entscheiden können. Ebenso entscheiden sie die Frage, ob eine Leistung intern oder extern produziert werden soll. Die dafür notwendigen, teilweise sehr weitgehenden Änderungen des Haushaltsrechts sind Gegenstand des Public Finance Act 1989.

Das Kernelement des Public Finance Act besteht in der Abkehr von der Inputorientierung bei der Zuweisung von Budgetmitteln. Statt dessen werden für jeden Politikbereich "*outcomes*" beschlossen, und im nächsten Schritt wird dann festgelegt, mit welchen konkreten "*outputs*" einer bestimmten staatlichen Stelle (oder privaten Produzenten) versucht werden soll, die definierten "*outcomes*" zu erreichen. Schließlich wird im Kabinett und im Parlament noch der Finanzmittelbetrag fixiert. Weiters verlangt der Gesetzgeber, daß von der Mehrzahl der staatlichen Stellen ein Teil (etwa 25%) ihres Budgets über Nutzergebühren selbst erwirtschaftet wird. Ein funktionierendes Rechnungswesen ist Voraussetzung für die Umsetzung dieser Bestimmungen.

In einer kritischen Würdigung wird ausgeführt, daß die Ziele der Verwaltungsreform weitgehend erreicht wurden. Insbesondere Phänomene wie das "Dezemberfieber" konnten dank des neuen, flexibleren Haushaltsrechts merklich gebremst werden. Die klare Trennung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hat zum Abbau von Ineffizienzen infolge von Koordinierungsmängeln beigetragen. Als Grundprobleme bestehen bleiben die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von "*out-*

comes" (=Endziel) und "*outputs*" (=Miteinsatz) sowie Probleme bei der Identifikation eindeutiger Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen konkreten "*outputs*" und bestimmten "*outcomes*". Das positive Gesamturteil, das in der Untersuchung gefällt wird, basiert allerdings nicht auf Evaluationen. Wenngleich Teilerfolge unbestreitbar sind, so bleibt doch das Grundproblem des New Public Management - Ansatzes bestehen. Er beruht auf den zweifelhaften Annahmen, daß einzelne Leistungen sowohl voneinander (horizontal) als auch vom politischen Prozeß (vertikal) isoliert werden können, daß die Leistungen dann besser erfüllt werden, wenn sie von professionellen Managern wahrgenommen werden, und daß die Performance durch "objektive" Maße bewertet werden kann (3). Auf die fließenden Probleme zwischen Politik und Verwaltung und auf die Meßprobleme öffentlicher Leistungen wird in der Untersuchung nicht eingegangen.

Bei der Reform der Fiskalpolitik lassen sich drei Schwerpunkte erkennen. Auf der Einnahmenseite ist der grundlegende Umbau des Steuersystems (Verbreiterung der Steuerbasis und Tarifsenkung) sowie die Umstellung der Handelspolitik zu erwähnen. Die allumfassende Importlizenzierung wurde abgeschafft, an deren Stelle traten Einfuhrzölle, die schrittweise abgesenkt wurden. Auf der Ausgabenseite kam es zu einem massiven Abbau von Subventionen (vor allem in der Landwirtschaft), insbesondere kam es zu spürbaren Kürzungen und zu einer Erhöhung der Treffsicherheit von Sozialleistungen (Ausnahme Gesundheitswesen), die ohne massive Widerstände der Bevölkerung vermutlich noch stärker ausgefallen wären. Wesentlich erweitert wurden drittens die Rechenschaftspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

Nur am Rande erwähnt wird die (mit den fiskalischen Reformen verbunde-

ne) Erhöhung der Ungleichverteilung der Einkommen und Vermögen und damit zusammenhängend die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Reformen. Kritik werde zwar von Intellektuellen vorgebracht, aber von der Bevölkerung nicht wirklich geteilt. Sogar der *Economist* stellte 1994 fest, daß Neuseeland zusammen mit Großbritannien und den USA zu den Ländern gehört, in denen die größte Zunahme der Einkommensungleichheit während der vergangenen Jahre stattgefunden hat. Aus dem Weltentwicklungsbericht der UNO 1994 geht hervor, daß Neuseeland auf der Rangliste der Wohlfahrt unter 18 Industriestaaten den letzten Platz einnahm. Gleichzeitig hat Neuseeland auch die höchste Selbstmordrate unter Jugendlichen in der westlichen Welt (4) - eine Konsequenz der Perspektivlosigkeit und des Abbaus von staatlichen Leistungen, Bildung miteingeschlossen. "Neuseeland hat ebenfalls eine der höchsten Raten der Jugendkriminalität, die Hälfte der Einbrüche werden von Minderjährigen begangen. Die Zahl der Inhaftierten schießt in Rekordhöhen und die Straßen der Städte wimmeln von schwerbewaffneten Polizisten. Innerhalb der Staatsausgaben wurde massiv zu den Bereichen Justiz und Sicherheit umverteilt. Ebenso eskalieren die ethnischen Konflikte." (5) Die Opfer der neuen Armut in Neuseeland sind Frauen, ältere Menschen, chronisch Kranke, Maoris und Familien mit Kindern - ein Drittel der 600.000 Armen des Landes (Bevölkerung 3,5 Millionen) sind Minderjährige. Es stellt sich somit die Frage, worin der große Erfolg liegt und was da noch Vorbildcharakter haben soll.

Abschnitt drei ist der Deregulierung des Arbeitsmarkts gewidmet. Neben einem m. E. zu ausführlich gehaltenen historischen Überblick werden die wichtigsten Deregulierungsmaßnahmen erläutert und die ökonomischen Ergebnisse der Arbeitsmarktreform diskutiert.

Kernstück der Reform ist der inzwischen weltweit berühmte Employment Contracts Act 1991. Mit diesem Gesetz wurde der Arbeitsmarkt weitestgehend dereguliert, es wurden Flächentarifverträge abgeschafft und die Gewerkschaften weiter aus den Betrieben hinausgedrängt. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist von 43,5% auf 21,7% zurückgegangen. Hinsichtlich der Vertragsgegenstände und -inhalte dominiert das Prinzip der Wahlfreiheit auf beiden Seiten. Ein erheblicher Teil der positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt läßt sich nach Knorr auf die institutionellen Reformen der Arbeitsmarktverfassung zurückführen. In der Einschränkung des traditionell sehr umfassenden, staatlich garantierten Schutzes des Faktors Arbeit sieht Knorr einen bedeutenden Erfolg der Regierung. Die Rede ist von einer neuen Qualität.

Teil vier analysiert die politischen, institutionellen und ökonomischen Determinanten des wirtschaftspolitischen Paradigmawechsels. Hinsichtlich der Zukunft des Reformprozesses wird davon auszugehen sein, daß mit einer grundsätzlichen Kehrtwende nicht zu rechnen ist. Knorr begründet das vor allem mit zwei Argumenten: Ironischerweise dürfte einer Wende gerade die von den Reformgegnern erfolgreich betriebene Änderung des Wahlrechts entscheidend entgegenstehen. Das Verhältniswahlrecht begünstigt eher die Bewahrer des Status quo. Zum zweiten hat der Reformprozeß selbst inzwischen eine Reihe von Gewinnern hervorgebracht, deren ökonomisches Eigeninteresse auf die Erhaltung des Status quo gerichtet ist. Irrelevant ist für den Autor die Frage, ob angesichts der oben aufgezeigten Armutsprobleme der Status quo gesellschaftspolitisch stabil ist.

Abschließend wird in Abschnitt fünf ein Resümee gezogen. Aus den Reformen lassen sich - so Knorr - eine Reihe

von Beweisen ableiten. Zunächst beweist das Modell Neuseeland, daß eine durchgreifende Sanierung der Staatsfinanzen verbunden mit einer nachhaltigen Steigerung der Effizienz öffentlicher Unternehmen und der Hoheitsverwaltung möglich ist. Evaluationen werden allerdings nicht vorgelegt, und die fatalen verteilungs- und gesellschaftspolitischen Auswirkungen werden verschwiegen. Vor diesem Hintergrund ist es auch wenig überzeugend, wenn der Autor "... ein beträchtliches Potential für die Entfaltung wohlfahrts- und wohlstandsmehrender wettbewerblicher Marktprozesse..." (S. 165) sieht. Auch werden in einer "Big-bang"-Strategie Vorzüge gegenüber einer gradualistischen Vorgangsweise gesehen. Wieder erwähnt er als Beispiel die Reorganisation des öffentlichen Sektors. In diesem Zusammenhang weist er auch auf die Gefahren einer exzessiven wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung, wie sie vor 1984 stattgefunden hat, hin. Diesbezügliche Warnungen ordoliberaler Ökonomen sind hinlänglich bekannt. Daß eine Umverteilungspolitik nicht die Grundfeste marktwirtschaftlicher Ordnungen zerstören muß, ist aber ebenso bekannt. Dänemark ist ein Beispiel dafür, daß man gesunde Staatsfinanzen mit einer Umverteilungspolitik erfolgreich vereinen kann.

Hinsichtlich der Übertragbarkeit wird nicht danach gefragt, was andere Volkswirtschaften aus diesen Radikalreformen lernen können, es wird lediglich bedauert, daß es Deutschland bisher nicht geschafft hat, einen ähnlich durchgreifenden ordnungspolitischen Kurswechsel durchzuführen, obwohl inzwischen erkannt worden sei, daß die

Notwendigkeit und Unausweichlichkeit derart radikaler Reformen gegeben sei. Aber man solle die Hoffnung auf grundlegende Reformen nicht aufgeben, meint Knorr abschließend.

Insgesamt ist das Buch ein stark ideologisch gefärbter Beitrag zur Diskussion über das neuseeländische Erfolgsmodell. Hier steht Knorr allerdings nicht alleine da. Der Leser gewinnt den Eindruck, daß die Zurückdrängung des Staates und eine exzessive Deregulierungspolitik per se etwas Positives an sich haben. Es werden vorwiegend theoretische Erkenntnisse der Institutionenökonomie strapaziert. Empirische Belege für den großen Erfolg des neuseeländischen Modells erschöpfen sich im Hinweis auf die Entwicklung einiger Makrodaten. Evaluierungen werden weder vorgelegt noch zitiert, die fatalen verteilungspolitischen Folgen, das Entstehen von Armut in hohem Ausmaß und die Perspektivlosigkeit für Jugendliche werden zur Gänze verschwiegen.

Bruno Rossmann

Anmerkungen

- (1) Siehe z.B. "Mexico, The new model debtor", in: Economist (6. Oktober 1992).
- (2) Eine mögliche Erklärung dafür ist die niedrige Sparquote (3%). Siehe dazu "A kiwi conundrum", in: Economist (2. Mai 1998).
- (3) Rossmann, B., Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor, in: Wirtschaft und Gesellschaft 23/2 (1997).
- (4) Siehe dazu "No future im Paradies", in: Die Zeit, Magazin (16. Juli 1998).
- (5) Godoy, Julio, Modell Neuseeland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7 (1997).

Dogmengeschichte im Überblick

Rezension von: Gerhard Kolb,
Geschichte der Volkswirtschaftslehre.
Dogmenhistorische Positionen des
ökonomischen Denkens, Verlag Franz
Vahlen, München 1997, 195 Seiten,
öS 291,-/DM 39,90.

Wer sich heute mit dem Gedanken trägt, eine Dogmengeschichte ökonomischer Theorien zu schreiben, steht vor dem grundsätzlichen Problem, sich entweder von Beginn an auf Hauptschauplätze zu beschränken und damit Mut zur Lücke zu beweisen, oder, um der Vielfalt ökonomischer Positionen gerecht zu werden, einen umfassenden Entwurf zu wagen, und damit Mut zur Generalisierung und zur Vereinfachung zu zeigen. Beides zugleich, also vollständige Dokumentation vorhandener ökonomischer Ansätze *und* detaillierte Auseinandersetzung mit den jeweiligen Nuancen, Widersprüchen, Diskussionen und Entwicklungen erscheint heute als Unterfangen, das mit hoher Wahrscheinlichkeit nur posthum in unvollendeter Weise das Licht der Öffentlichkeit erblicken wird. Dieses Schicksal hatte bereits die letzten beiden großangelegten ökonomischen Gesamtdarstellungen von J.A. Schumpeter (1) (1520 S.) und K. Pribram (2) (1233 S.) ereilt, die beide erst nach dem Tod ihrer Autoren - jeweils in zwei umfassenden Bänden - erschienen sind. Die seitdem erfolgten vielfältigen Weiter- und Neuentwicklungen in der Ökonomik unterstreichen die Aussichtslosigkeit, ein derartiges Unterfangen heute noch aus einer Feder vorlegen zu können.

Gerhard Kolb hat sich in der von ihm nun vorgelegten Dogmengeschichte für den zweiten Weg entschieden. Für ihn

hat sich die grundsätzliche Alternative, nur eine dogmengeschichtliche Auswahl zu präsentieren, offensichtlich gar nicht erst gestellt, da er eine "Orientierung über die verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Positionen" für "geradezu unverzichtbar" hält, die aber von herkömmlichen Lehrbüchern der Volkswirtschaftslehre nicht erwartet werden könne, da "die Autoren üblicherweise ihrem jeweiligen Denkstil folgen" (S. V). Den wesentlichen Sinn einer Auseinandersetzung mit "alten" Theorien sieht er in ihrem unverzichtbaren Beitrag, das "Heute der Volkswirtschaftslehre" zu verstehen und ihren Absolutheitsanspruch, der mitunter mitschwingt, zu relativieren. Gegenüber dem Absolutheitsanspruch, den Ökonomen selbst heute noch für ihre theoretischen Analysen und wirtschaftspolitischen Empfehlungen beanspruchen, hebt sich die relativistische Haltung Kolbs wohltuend ab: "Kenntnisse in volkswirtschaftlicher Dogmengeschichte produzieren eher die Fähigkeit zum Relativieren, auch zur Skepsis" (S. VI). Insofern ist sein Buch von dem sichtbaren Bemühen geprägt, möglichst lückenlos, freilich in knappster Form die Entwicklung der ökonomischen Theorien zu dokumentieren. Der gleichzeitige Verzicht auf jegliche Bewertung hat es überhaupt erst möglich gemacht, eine derart umgreifende Darstellung von den griechischen Dichtern und Philosophen bis in die Gegenwart hinein auf gerade einmal 166 Textseiten zu schildern.

Untergliedert ist das sorgfältig editierte Buch in insgesamt acht Kapitel, die sich an der bekannten Unterscheidung der großen ökonomischen Paradigmen orientieren (Vorläufer der Volkswirtschaftslehre, Merkantilismus, Physiokratismus, klassischer Liberalismus, Sozialismus, Historismus, Grenznutzenlehre, Forschungsdiversifikationen des 20. Jahrhunderts). Diese großen Kapitel sind nochmals in insgesamt

knapp 90 Abschnitte untergliedert, so daß für die Behandlung einer thematischen Einheit in der Regel nur ein bis zwei Seiten zur Verfügung stehen. Wenn dann noch berücksichtigt wird, daß einigen bedeutenden Ökonomen (Smith, Marx, List, Keynes, Schumpeter) jeweils ein längerer biographischer Abschnitt gewidmet ist und des weiteren acht größere Abbildungen den Text begleiten, wird deutlich, daß sich der Verfasser - zum Teil sogar nur schlagwortartig - auf die Darstellung der jeweiligen "Highlights" der einzelnen Theorien beschränkt hat. Literaturgrundlage ist eine Mischung aus Quellen und Sekundärliteratur, wobei auffällig ist, daß bei einigen Darstellungen auch relativ breit auf Quellen zurückgegriffen wird, während anderen ausschließlich Sekundärliteratur zugrunde liegt.

Im Rahmen der Erörterung des antiken ökonomischen Denkens, in dessen Zusammenhang Kolb vor allem auf Platon und Aristoteles eingeht, steht das Bemühen im Vordergrund, durch eine Reihe von Zitaten die "Modernität" dieser frühen Denker nachzuweisen. Vor allem der Primat der Politik, der für die aristotelische Oikonomia kennzeichnend ist, die Unterscheidung zwischen Gebrauchs- und Tauschwert, die Einsicht in die verschiedenen Funktionen des Geldes und die grundlegende Bedeutung der Ethik für diese frühen Denker erscheint Kolb von bleibendem Wert. Während die Leserinnen und Leser zumindest eine Ahnung davon vermittelt bekommen, in welcher Weise die "Frage der Gerechtigkeit" mit ökonomischen Fragestellungen verknüpft ist, bleiben andere Aussagen, wie etwa die, daß "Anschauungen über den gerechten Preis" bei den Römern "von Interesse sind" (S. 8), oder bestimmte Fragen "immer unter dem Gesichtspunkt der Ethik" (S. 9) behandelt wurden, hinsichtlich ihrer konkreten Konsequenzen und Ergebnisse unklar. Allerdings wird die Problematik des "gerech-

ten Preises" später wieder aufgegriffen, wenn es um das ökonomische Denken des Mittelalters geht. Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips wird im Zusammenhang mit den Lehren von A. Magnus und vor allem T. v. Aquin herausgestellt; in diesem Zusammenhang wird auch kurz auf die Zinsproblematik hingewiesen.

Im Kapitel zum Merkantilismus (S. 15-36) wird vor allem auf die Bedeutung des Staates und dessen Hauptanliegen abgehoben, über einen Goldzufluß und eine aktive Handelsbilanz die staatlichen "Kammern" zu füllen, woraus sich bekannterweise die Bezeichnung der deutschen Variante des Merkantilismus, der "Kameralismus", ableitete. Auf wenigen Seiten gelingt es Kolb, die länderspezifischen Strömungen innerhalb des Merkantilismus - neben dem "Kommerzialisismus" in England und den Niederlanden wird noch der "Colbertismus" in Frankreich unterschieden - zu skizzieren und auch wirtschaftspolitische Besonderheiten zu thematisieren.

Dem "Physiokratismus" (S. 37-49) um F. Quesnay spricht Kolb eine besondere Bedeutung zu, läßt sich hier doch wegen der Geschlossenheit der Lehre und der wegweisenden kreislauftheoretischen Darstellung ökonomischer Abläufe durch das "Tableau économique", auf dessen Darstellung Kolb daher auch vergleichsweise ausführlich, durch mehrere Schaubilder unterlegt, eingeht, von der "ersten nationalökonomischen Schule" im eigentlichen Sinn sprechen. Während der kreislauftheoretische Ansatz als ferner Vorläufer unserer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung das zweifellos herausragendste Verdienst der Physiokraten ist, blieben sie mit Blick auf ihr Unverständnis gegenüber historischen Prozessen und ihr Verständnis des Bodens als einziger Quelle des Reichtums noch weit hinter modernen Vorstellungen zurück.

Den zeitlich folgenden "klassischen Liberalismus" (S. 51-80) unterteilt Kolb

in drei Phasen. Auf diese Weise wird es ihm möglich, aus der auf englische Entwicklungen fixierten Darstellung der ökonomischen Klassik auszubrechen und Ansätze einzubeziehen, die es auch in anderen Ländern gegeben hat. Kolb grenzt die "klassische Schule in Großbritannien" mit ihren herausragenden Vertretern A. Smith, T.R. Malthus, D. Ricardo und ihrem "Überwinder" J.St. Mill, von der "klassischen Lehre in Frankreich" (insbesondere J.-B. Say) und den "Sonderwegen der Klassik in Deutschland" (u.a. G.F. Sartorius, C.J. Kraus und vor allem J.H. v. Thünen) ab. Auch hier beschränkt sich Kolb auf die Darstellung der wichtigsten Beiträge der einzelnen Autoren, wobei sich aber immer wieder Kommentierungen finden, die in ähnlich knappen Übersichten gewöhnlich nicht anzutreffen sind. So hebt er etwa Smiths für die damalige Zeit eminent gesellschaftskritische und ethische Grundhaltung hervor, die das heutige Bild von Smith als zeitlosen Laissez-faire-Anwalt etwas trüben. Auch bleibt nicht unerwähnt, daß Smith den Gedanken der Harmonie von Individual- und Kollektivinteressen wie auch sein Plädoyer für den Freihandel nur mit Einschränkungen vertreten hat (S. 59). Die folgende Unterteilung der englischen Klassik in die optimistische Smith-Linie und die pessimistische Ricardo/Malthus-Linie reiht sich dann wieder in die übliche Darstellung ein, die aber nie so recht plausibel war, da die Grundannahmen dieser Autoren zu ähnlich sind, um derartige Klassifizierungen zu rechtfertigen: Alle gehen von einem kommenden stagnativen Endzustand aus, in dem Renten ein Maximum erreicht haben, Löhne sich auf einem Existenzminimum befinden und Profite verschwunden sein werden. Einziger Unterschied ist, daß Ricardo und Malthus diesen für die breite Bevölkerung schwer erträglichen Zustand bereits deutlich vor Augen haben, während Smith sich primär mit der Entwicklung

vor Eintritt der Stagnation beschäftigt, wo noch (vorübergehend) Wohlstandsgewinne möglich sind. Wenn es einen optimistischen Klassiker gegeben hat, dann war es Mill, da allein er die Möglichkeit zu allgemeiner Wohlfahrt trotz wirtschaftlicher Stagnation mittels bevölkerungs- und verteilungspolitischer Maßnahmen erkannt hat.

Das fünfte Kapitel zum "Sozialismus" (S. 81-97) widmet sich nach einigen Hinweisen zum Frühsozialismus (S. 82-88) hauptsächlich der einführenden Darstellung in die Arbeitswertlehre und die Kreislauftheorie von Marx. Auch hier finden sich wieder über die Standarddarstellung hinausgehende Feststellungen, etwa, wenn Kolb nach Erläuterung der kapitalistischen Bewegungsgesetze und des unvermeidbaren revolutionären "Zusammenbruchs" des Kapitalismus darauf hinweist, "daß diese revolutionäre Abschlußkomponente den evolutionären Kategorien der Marxschen Politischen Ökonomie eigentlich widerspricht" (S. 97). Leider dürften solche Einschätzungen und Verweise, wie sie auch an anderen Stellen zu finden sind, nur für einigermaßen Kundige verständlich sein, die aber wiederum nicht primäre Adressatinnen bzw. Adressaten dieses dogmengeschichtlichen Überblicks sind.

Im Kapitel zum "Historismus" (S. 99-117) wird der weite Bogen von der Romantik bis hin zum amerikanischen Institutionalismus geschlagen. Besonders Gewicht liegt auf der Darstellung des "Vorläufers der Historischen Schule" F. List. Dessen Wirtschaftsstufenlehre und dessen im Rahmen der „Neuen Wachstumstheorie“ wieder aktuell werdende Theorie der produktiven Kräfte, mit der er auf die Bedeutung von Bildung, Wissenschaft, öffentlichen Institutionen etc. abgehoben hat, steht hier im Mittelpunkt. Nach getrennter Darstellung von "älterer" und "jüngerer" Historischer Schule, eine Unterscheidung, deren Sinn auch hier nicht

so recht deutlich werden will, und zwei knappen Exkursen zum älteren und jüngeren Methodenstreit geht Kolb auf Nachfolger der Historischen Schule ein. Neben der Vorstellung gestalttheoretischer und sozialrechtlicher Ansätze verdienen Kolbs Ausführungen zum "Institutionalismus als Richtung der amerikanischen Volkswirtschaftslehre" besondere Beachtung, handelt es sich hierbei doch um eine weithin vernachlässigte Schule, die um die Jahrhundertwende aus der fundamentalen Kritik des amerikanischen Soziologen und Ökonomen T.B. Veblen an der Neoklassik entstanden und bis heute eine aktive wirtschaftstheoretische und -politische Richtung vor allem in den USA ist. Sie will dem Primat der Politik neue Geltung verschaffen und hat hierzu eine Reihe von Konzepten erarbeitet. Kolb widerspricht zu Recht der vielfach anzutreffenden Einschätzung, der Institutionalismus sei nach einigen Erfolgen zu Zeiten des "New Deal" untergegangen und habe heute allenfalls noch Bedeutung als ferner "Vorläufer" neuer institutioneller Ansätze in der Ökonomik. Letztere werden im folgenden Kapitel richtigerweise als neoklassische Weiterentwicklungen behandelt, die mit dem amerikanischen Institutionalismus bislang im wesentlichen nur die Namensähnlichkeit gemeinsam haben.

Bevor sich Kolb abschließend verschiedenen jüngeren Entwicklungen in der Ökonomik zuwendet, widmet er ein Kapitel der Grenznutzenlehre (S. 119-129). Insbesondere die Bedeutung der auf H.H. Gossen zurückgehenden Gossenschen Gesetze (Gesetz des sinkenden Grenznutzens; Gesetz des Ausgleichs der Grenznutzen) werden in ihrer Bedeutung für die Wert-, Preis- und Verteilungslehre der Wiener Schule um C. Menger, der Lausanner Schule um L. Walras und der Cambridger Schule um W.St. Jevons erörtert. Auch hier bleibt Kolb seinem Motto der "reinen" Darstellung treu, obwohl gerade die

Nutzentheorie, die von J. Robinson wegen ihrer proklamierten Wertneutralität provozierend als "Ideologie zur Abschaffung der Ideologien" (3) bezeichnet wurde, zu einigen kritischen Bemerkungen geradezu einlädt.

Im letzten Kapitel (S. 131-166) widmet sich Kolb ganz unterschiedlichen Theorien, die nur eint, daß es sich um Entwicklungen "des 20. Jahrhunderts" handelt. Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung - etwa mit Blick auf die hier behandelte Neoklassik oder den Keynesianismus - verwundert die Abhandlung in bloßen Unterkapiteln, da hierdurch suggeriert wird, es handele sich um vergleichsweise weniger bedeutende Ansätze. "Neoklassische Lehren", deren "*hard core*" (nach I. Lakatos) sich Kolb zufolge aus "Grenznutzentheorie", "methodologischem Individualismus" und "Gleichgewichtsorientierung" zusammensetzt (S. 131), werden zeitlich in ältere "Neoklassische Wirtschaftstheorie und Welfare Economics" und zeitgenössische "Neue Institutionenökonomik" unterschieden. Während das spezifische Forschungsanliegen der älteren Neoklassik der Theorie der Wahlakte, der marktformenorientierten Preistheorie und der Theorie des allgemeinen Gleichgewichts galt, liegt die Besonderheit der Neuen Institutionenökonomik in der Überwindung ihres hohen Abstraktionsgrades und der zugrundeliegenden "Institutionenleere" (mit zwei "e"). Bei Kolb wird deutlich, daß im Unterschied zum bereits angesprochenen amerikanischen Institutionalismus Institutionen hier nicht in ihrer umfassenden Beziehung zum menschlichen Handeln gesehen werden, sondern primär als Mittel, Transaktionskosten zu senken und damit wirtschaftliche "Effizienz" zu steigern (S. 142).

Der zweite Teil dieses Kapitels gilt dem Keynesianismus. Leider rankt sich die Darstellung ausschließlich um die Erörterung jenes "IS-LM-Schemas", mit dem die keynesianische Lehre unter

Ausblendung zentraler Inhalte in das neoklassische Analyseschema gezwängt wurde. Besonders problematisch für die weitere Rezeption der Keynes'schen Theorie ist aber, daß nicht auf die zentrale, von Keynes als fundamental erachtete Unterscheidung in Kurz- und Langfristperspektive eingegangen wird. Dieses Manko wiegt um so schwerer, als hiermit die heute vorherrschende Fehlinterpretation weiter gefestigt wird, Keynesianische Wirtschaftspolitik erschöpfe sich in einer antizyklischen Fiskalpolitik, die auf der Voraussetzung periodisch wiederkehrender kräftiger Aufschwungbewegungen aufbaue, so daß mit deren Ende quasi automatisch auch das Ende des Keynesianismus gekommen sei. Keynes hatte jedoch die Tendenz zu abnehmenden Wachstumsraten vorausgesehen und für diese Phase ausdrücklich eine wirtschaftspolitische Wende gefordert. Auf lange Sicht, so Keynes, müsse eine antizyklische Fiskalpolitik durch verstärkte Bemühungen um Arbeitszeitverkürzung, Korrektur der Einkommensverteilung und eine erhöhte öffentliche Investitionsquote sukzessive abgelöst werden.

Die abschließenden Ausführungen gelten dem "Neoliberalismus" und der "Evolutorischen Wirtschaftstheorie". Entgegen der Tatsache, daß "neoliberal" heute als Synonym für eine Geisteshaltung steht, die in freien Marktwirtschaften ein sich selbst optimierendes Wirtschaftssystem sieht, stellt Kolb klar, daß mit dem Begriff "Neo- bzw. Ordoliberalismus" jene wirtschaftstheoretische Orientierung beschrieben ist, die die Notwendigkeit von Rahmenbedingungen, Intervention und Regulierung als Grundlage der "Sozialen Marktwirtschaft" betont. Die anschließenden Bemerkungen zur evolutiven Ökonomik kreisen um die Figur J.A. Schumpeters und dessen Theorie der evolutiven wirtschaftlichen Entwicklung. Angesichts der vorherrschen-

den Schumpeter-Interpretation, die, bei gleichzeitiger Mißachtung der Gesamtzusammenhänge, vor allem auf die Person des von Schumpeter in den Mittelpunkt gestellten (dynamischen) Unternehmers rekurriert, hebt sich wohltuend hervor, daß die Konsequenz der Schumpeterschen Sichtweise zumindest erwähnt wird, nämlich, daß er den Kapitalismus, übrigens im Gegensatz zum Sozialismus, für grundsätzlich nicht überlebensfähig hielt. Einige Zeilen zu den "Essentials einer evolutionären Ökonomik", die auf die Bedeutung beschränkter Rationalität, offener Systeme, ungleichgewichtig verlaufender dynamischer Prozesse hinweisen, beschließen den Band. Auf eine zusammenfassende Würdigung und Einordnung der Bedeutung und Wirkmächtigkeit der einzelnen vorgestellten Theorien wurde leider verzichtet.

Die besondere Stärke der von Gerhard Kolb vorgelegten Dogmengeschichte besteht zweifelsfrei darin, daß sie es der Leserin bzw. dem Leser erlaubt, sich mit relativ geringem Aufwand einen umfassenden Überblick über die vielfältigen ökonomischen Ansätze bis in die unmittelbare Gegenwart hinein zu verschaffen. Leider läßt der Autor sie bzw. ihn mit der Vielfalt weitgehend allein, so daß die Gefahr besteht, daß am Ende nur der Eindruck einer unübersehbaren Fülle verschiedenster Theorien übrigbleibt. Als Wegweiser hätten sich etwa Unterscheidungen zwischen jenen Ansätzen angeboten, die von der endogenen Stabilität marktwirtschaftlicher Systeme ausgehen, und solchen, die von der Notwendigkeit zur Intervention überzeugt sind. Vor diesem Hintergrund hätten dogmengeschichtliche Entwicklungslinien deutlich gemacht werden können, die die engen Beziehungen und Fortentwicklungen einzelner Theorien und nicht nur ein vermeintlich zusammenhangloses zeitliches Hinter- oder Nebeneinander dargeboten hätten. Das

sich durch das ganze Buch hindurchziehende deutliche Bemühen des Autors um möglichst wertungsfreie Darstellung wird es der/dem mit dem vorherrschenden ökonomischen Diskurs unerfahrenen Leserin/Leser erschweren, eine eigene Position zu finden. Wenn jedoch Irritationen darüber entstanden sind, was denn nun die "richtige" bzw. "angemessene" ökonomische Theorie für unsere Zeit ist, und wie vor dem Hintergrund der Theorienvielfalt einzelne wirtschaftstheoretische Konzeptionen mit einem immer wieder zu beobachtenden Absolutheitsanspruch auftreten können, dann hat diese Dogmengeschichte bereits ihren Zweck er-

füllt. In jedem Fall wird sie für viele Anlaß sein, ökonomischen Fragestellungen weiter auf den Grund zu gehen.

Norbert Reuter

Anmerkungen

- (1) Schumpeter, J.A., Geschichte der ökonomischen Analyse (1955, nach dem Manuskript herausgegeben von Elizabeth B. Schumpeter, 2 Bde., Göttingen 1965).
- (2) Pribram, K., Geschichte des ökonomischen Denkens (1983, 2 Bde., Frankfurt a.M. 1992).
- (3) Robinson, J., Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft. Eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien (1962, München 1968) 67.

Gibt es eine Renaissance der Österreichischen Schule?

Rezension von: Willem Keizer, Bert Tieben, Rudy van Zijp (Hrsg.), *Austrian Economics in Debate*, Routledge, London/New York 1997, 293 Seiten.

Lange Zeit hatte die Österreichische Schule der Nationalökonomie ein vergessenes Dasein geführt, Keynesianismus und danach die Neoklassik beherrschten die nationalökonomische Szene. In den letzten Jahren jedoch ist sie wieder in den Vordergrund getreten; immer mehr Ökonomen greifen ihre Gedanken auf und diskutieren sie. Der erste Kern der "Austrians" hatte sich Mitte der siebziger Jahre in den USA gebildet und begann dort eine intensive Tätigkeit zu entfalten. Nunmehr weiten sich solche theoretischen Diskussionen auch auf Europa aus. So erörterten 1995 im Rahmen einer Konferenz in Amsterdam vorwiegend europäische Ökonomen Aspekte der Österreichischen Schule. Der vorliegende Sammelband enthält die dort präsentierten Beiträge.

Die Wiederkehr der Österreicher erfolgt nicht ganz überraschend. In den letzten Jahren wird einer immer größer werdenden Zahl von Ökonomen bewußt, daß die grundlegenden Annahmen der Neoklassik völlig wirklichkeitsfremd sind, daß hier ein riesiger Bau auf einem tönernen und brüchigen Fundament ruht. Die Suche nach realitätsnäheren Erklärungen ökonomischer Abläufe ließ manche Autoren auf die Österreichische Schule der Nationalökonomie (ÖSN) zurückgreifen, welche gemeinhin auch zu den fundamentalen Strömungen der "marginalistischen Revolution" in den siebziger Jahren des

vorigen Jahrhunderts gezählt wird. Freilich scheint die Frage, ob das im engeren Sinne tatsächlich zutrifft, das Hauptelement ihrer Renaissance zu sein. Schon 1972 hat Streissler dieses Problem in seinem klassischen Artikel "To what extent was the Austrian school marginalist?" (1) aufgegriffen und war damit seiner Zeit weit voraus. Das betonen auch Tieben und Keizer in ihrer Einführung zu diesem Sammelband.

"With Streissler (1972) we may doubt whether the Austrian school was particularly 'marginalist' at all, despite the fact that it was Wieser who coined the term 'Grenznutzen', marginal utility. Austrian theory concentrated on the 'Nutzen', not on the 'Grenze'. Its real essence was the subjectivist approach to economics: from its subjective definition of an economic 'good' followed the object of the science, its value theory and all the inferences from that. Austrian economists believe that the introduction of subjectivism was a more radical part of the 'marginalist' revolution than the application of marginal calculation. 'Marginalism' is only a calculating technique borrowed from mathematics and applicable in various sciences, whereas subjectivism forms the core of a specific science of human action. As far as Austrian economists are concerned, the proper name of the revolution that occurred in the 1870s should be 'subjectivist revolution'." (S. 1)

Dennoch empfanden sich die Vertreter der ÖSN durchaus als Bestandteil der marginalistischen Revolution, was nicht weiter erstaunlich scheint, da sie ja gemeinsam in Frontstellung gegenüber der Klassik wie der Historischen Schule standen und bestrebt waren, der Nationalökonomie eine umfassende theoretische Basis zu vermitteln. Diese Position brachte Mises 1932 zum Ausdruck, wenn er sagte:

"We usually speak of the Austrian and the Anglo-American schools and

the school of Lausanne... (the fact is) that these three schools of thought differ only in their mode of expressing the same fundamental idea and that they are divided more by their terminology and by peculiarities of presentation than by the substance of their teachings". (S. 7)

Das fehlende Bewußtsein einer Unterschiedlichkeit gegenüber den anderen marginalistischen Schulen, welche die Basis für die Neoklassik bilden sollten, resultierte nicht zuletzt daraus, daß diese sich vorerst gar nicht durchgesetzt hatte. Denn trotz der Bemühungen von Jevons und Walras, dem mathematischen Ansatz Geltung zu verschaffen, blieb die Nationalökonomie zunächst eine verbale Wissenschaft. Nach Ingrao und Israel sei um 1910 die Gleichgewichtstheorie Walras' praktisch tot gewesen. Erst stärker mathematisch orientierte Ökonomen wie Hicks, Samuelson, Wald und von Neumann hätten sie der Vergessenheit entzogen (S. 9)

Gleichfalls 1932 wies jedoch schon Mayer darauf hin, daß der Versuch, die wirtschaftlichen Beziehungen durch ein System simultaner Gleichungen darzustellen, nicht die Abfolge der Aktivitäten beschreiben könne, welche die Bildung von Preisen bewirke. Volle Klarheit über die eigene Position erlangten die Österreicher bemerkenswerterweise erst durch die Sozialismusdebatte der dreißiger Jahre. In jener Phase, als Lange das Argument vorbrachte, das Gleichgewichtspreise auch in einer Gesellschaft ohne Privateigentum an Produktionsmitteln simuliert werden könnten, daß also die neoklassische Gleichgewichtstheorie institutionenneutral sei, griff Mises deren methodologische Grundlagen an. Er warf ihr die Blindheit gegenüber jedem Wandel und der damit verbundenen fundamentalen Unsicherheit vor sowie ihre Vorstellung des allgemeinen Gleichgewichts, die nur für eine statio-

näre Wirtschaft gelte und somit ein imaginäres und unrealistisches Konzept sei.

1935 verstärkte Hayek die Kritik Mises' durch das Informations- und Wissensargument, indem er darauf hinwies, daß eine sozialistische Planung niemals über jene Menge an Informationen verfügen könne, die notwendig sei, um eine effiziente Allokation der Ressourcen herbeizuführen. Überdies sei Wissen subjektiv und über eine Unzahl von Individuen verteilt und damit einer Planbehörde überhaupt nicht zugänglich. Es war also gerade diese Debatte, welche den Vertretern der ÖSN die fundamentalen Differenzen gegenüber der Neoklassik vor Augen führte. Freilich zeitigte diese Klarstellung keine weiteren Konsequenzen, da die ÖSN, auch als Folge der politischen Ereignisse, aber vor allem durch den Siegeszug des Keynesianismus in den Hintergrund gedrängt wurde.

Die neuen Schwerpunkte

Die keynesianische Ära ging zu Ende, und sie wurde durch die Dominanz der Neoklassik abgelöst. Die Realitätsferne der Grundannahmen dieser ist jedoch nicht nur geblieben, sondern hat sich noch verstärkt und schließlich ihren Höhepunkt in der Theorie der rationalen Erwartungen gefunden. Das zunehmende Unbehagen vieler Nationalökonominnen mit diesem Zustand fand seinen Niederschlag unter anderem in einer Rückbesinnung auf die ÖSN, welche eben von weit realistischeren Annahmen ausgeht als die Neoklassik. Die immer stärkere Wiederkehr des österreichischen Paradigmas bleibt freilich, trotz des imponierenden theoretischen Bestandes, vorerst ein Versprechen. Diese Problematik arbeiten die Autoren des Einleitungskapitels sehr klar heraus.

"If Austrian economics is really the progressive research program it

claims to be, does it have the potential of replacing the stagnating neoclassical paradigm, or will the appeal of mathematical rigour also prove too strong for future generations of economists? Will the role of the Austrian approach remain confined to playing the devil's advocate to a mainstream science which continues to build on neoclassical foundations? The onus lies on the Austrian economists. If their economics is truly an 'extraordinary' science ready to supplant an orthodox economics 'at the point of breakdown', it must prove that it provides a better insight into the functioning of a real-life market economy. In the recent past the neo-Marxist paradigm failed to oust neoclassical orthodoxy because it could not provide a realistic and fruitful body of theory that was convincing to the majority of the profession. It therefore got trapped into repetitive exegeses of 'what Marx really meant'. There is a similar danger facing Austrian economists; of rehashing the theories of their 'classics' instead of breaking new ground on the basis of their distinctive concepts." (S. 16)

Die vorliegende Arbeit vermag sich freilich auch nicht vollkommen dieser Gefahr der "Ahnenforschung" zu entziehen. Das gilt freilich nicht für den Beitrag von Yeager („Austrian Themes in a Reconstructed Macroeconomics"), der sich bemüht, die zentralen Beiträge dieser Schule zur aktuellen national-ökonomischen Debatte herauszuarbeiten. Da stehen an der Spitze die Überlegungen zur wirtschaftlichen Koordination. Die ÖSN betont den disaggregierten Charakter der wirtschaftlichen Aktivität, die zahllosen Elemente, welche die Entscheidung der Wirtschaftssubjekte beeinflussen. Wohl vermitteln die Preise letztlich die wichtigsten Informationen, doch werden diese weder immer sofort erkannt, noch kommt es zu prompten Reaktionen. Andererseits können sie wieder zu neuen Dispositionen führen, so daß der Marktprozeß

zwar stets zu einem Gleichgewicht tendiert, doch dieses praktisch nie erreicht. Die Konkurrenz wird eben als permanenter, dynamischer Prozeß gesehen. Das heißt aber, daß in den österreichischen Überlegungen die Zeit eine zentrale Rolle spielt. Wirtschaftliche Anpassungen benötigen Zeit; Beurteilungen oder Verhaltensweisen ändern sich nur in längeren Perioden.

Gerade letztere werden in hohem Maße durch Institutionen geprägt. Die Bedeutung, welche die Österreicher diesen beimaßen, geht ja besonders deutlich aus der Sozialismus-Debatte hervor. Während Lange den neoklassischen Tauschprozeß völlig institutionenneutral sah, stellten die Österreicher eben Institutionen und Organisationen in den Mittelpunkt ihrer Argumentation. Es kann weiters nicht überraschen, daß aus dem weitgehend "imperfekten" Marktgeschehen Transaktionskosten erwachsen müssen, weiters aber läßt sich damit auch Mikro- und Makroökonomie verbinden, weil Friktionen in den Einzelentscheidungen auch gesamtwirtschaftliche Reaktionen nach sich ziehen, etwa dadurch, daß temporäre Kaufzurückhaltung zu makroökonomischem Ungleichgewicht führen könnte. Damit gewinnt auch die österreichische Geldtheorie an Bedeutung, welche von der Nichtneutralität des Geldes ausgeht. Yeager zitiert Hayek mit seiner Feststellung, daß Geld das "loose joint" zwischen den Entscheidungen zu Produktion und Verkauf sowie dem Konsum darstellt.

Kritisch bleibt der Autor allerdings gegenüber der Konjunkturtheorie, wie sie von Mises und Hayek entwickelt wurde. Diese präsentiert Ebeling im folgenden Beitrag ausführlich („Money, Economic Fluctuations, Expectations and Period Analysis'). Auf der Kapitaltheorie Böhm-Bawerks aufbauend, übernahm sie von Wicksell die Dichotomie von natürlichem und Geldzinsatz. Ersterer charakterisiert das

Gleichgewicht von Sparen und Investieren, letzterer kann als Folge von Aktivitäten vor allem der Notenbank davon abweichen. Wicksells Ansatz wurde schon von Mises zu einer Konjunkturtheorie weiterentwickelt, welche ihren Abschluß aber durch Hayek erfuhr.

Der typische Hayek'sche Konjunkturzyklus beginnt mit einer Ausweitung der Geldmenge, wodurch der Geldzinssatz unter den natürlichen sinkt. Dadurch werden die Betriebe zu Investitionen in einem Ausmaß veranlaßt, welches über das gegebene Sparvolumen hinausgeht. Die Unternehmer verstehen die Zinsänderungen als Signal dafür, daß die Konsumenten ihre Zeitpräferenzen geändert haben und entscheiden sich daher für längerfristige Projekte, weshalb sie die laufende Konsumgüterproduktion einschränken, um die Ressourcen für die Produktion freizumachen. Diese Dispositionen führen zur Aufschwungsphase. Da sie jedoch auf Grund eines falschen Signals zustande kamen, müssen die Gewinnerwartungen enttäuscht werden. Die Unternehmer sind dann gezwungen, ihre Dispositionen zu revidieren, um wieder zu Gütern mit kürzerer Produktionsperiode zurückzukehren. Bei steigenden Preisen und Kreditbeschränkungen wird diese Anpassung durch Rigiditäten erschwert und führt zu Kapitalvernichtung sowie Arbeitslosigkeit. Die Krise dauert so lange, bis das Gleichgewicht zwischen Sparen und Investieren wieder hergestellt und der natürliche Zinssatz erreicht ist.

Yeager hält die Hypothese, daß sich konjunkturelle Schwankungen aus einem falschen Zinssignal sowie aus der daraus resultierenden intersektoralen Konkurrenz um die knappen Ressourcen ergeben, für völlig unzureichend, vor allem in der Erklärung einer Rezession. Die Österreicher hätten sich auch kaum je bemüht, ihre Hypothese empirisch zu überprüfen. Auch Ebeling hat

Bedenken: Wieso führen Planrevisionen unbedingt nach unten? Werden Veränderungen als kurz- oder langfristig eingeschätzt? Welches Verhalten wird von den Konkurrenten erwartet? Der Autor meint, daß die Berücksichtigung der späten Arbeiten von Mises über die Bestimmung des menschlichen Verhaltens, also auch der Erwartungen, viel zur Konsistenz der österreichischen Konjunkturtheorie beigetragen hätte.

Sicherlich ließe sich zu dieser noch einiges bemerken. Vor allem fällt die Enge ihrer Annahmen auf. Sie enthält eigentlich alle jene Beschränkungen, welche die Österreicher an der Neoklassik kritisieren. Von Dynamik ist in diesem Modell wenig zu merken.

Die folgende Gruppe von Aufsätzen behandelt die großen historischen Debatten, welche von der ÖSN ausgelöst wurden. Keizer (*'Schumpeter's Walrasian Stand in the Socialist Calculation Debate'*) setzt sich mit der verwunderlichen Tatsache auseinander, daß Schumpeter, dessen Unternehmerkonzept ganz auf der dynamischen Sichtweise der ÖSN aufbaute, in der Sozialismuskussion gegen Mises und Hayek die neoklassische Position einnahm. Tieben (*'Misunderstandings and other Coordination Failures in the Hayek-Keynes Controversy'*) analysiert die Auseinandersetzung zwischen Hayek und Keynes über dessen *"Treatise on Money"*, die deshalb zu keinem ersprießlichen Resultat führte, weil die Diskussionspartner nicht in der Lage oder willens waren, auf den theoretischen Ansatz des anderen einzugehen. Fleetwood (*'Critical Realism: Marx and Hayek'*) bemüht sich um den Nachweis, daß Marx und Hayek von ähnlichen philosophischen und methodologischen Überlegungen ausgingen. Moss (*'Austrian Economics and the Abandonment of the Classic Thought Experiment'*) bedauert schließlich, daß das *"Gedankenexperiment"* in der neoöster-

reichischen Forschung aus der Mode gekommen ist und Gunning ('The Theory of Entrepreneur in Austrian Economics') entwirft das Unternehmerbild in der ÖSN.

Das Verhältnis zu den anderen Schulen

Will man Rolle und Funktion der ÖSN in der gegenwärtigen und zukünftigen nationalökonomischen Diskussion einschätzen, dann vermittelt der dritte Teil des Buches eine wichtige Ergänzung des ersten. In diesen Beiträgen werden - potentielle - Gemeinsamkeiten mit den anderen wichtigen Strömungen in der nationalökonomischen Theorie, aber auch manche Gegensätze erörtert. So untersucht Wubben ('Entrepreneurship, Interdependency and Institutions. The comparative advantages of the Austrian and post-Keynesian styles of thought') die Relationen zum Post-Keynesianismus; ein Versuch, der gewiß nicht durch die traditionelle Betrachtungsweise erleichtert wird. Tatsächlich besteht jedoch eine Reihe gemeinsamer Ansätze. So vollziehen sich die ökonomischen Abläufe in historischer Zeit, unter den Bedingungen unvollständiger Information sowie fundamentaler Unsicherheit über die Zukunft, aber unter adaptivem Lernverhalten der Wirtschaftssubjekte.

Nun neigen die Österreicher dazu, die Marktkoordination in der Weise zu sehen, daß die Wirtschaft tendenziell dem Gleichgewicht zustrebt. Akzeptiert man aber Unsicherheit und Unbestimmtheit der Erwartungsbildung, müßte man auch die Möglichkeit makroökonomischer Instabilitäten als möglich betrachten (wie dies auch schon Yeager in seinem Beitrag angedeutet hat): "The main characteristic of such so-called *process economics* is the absence of both a stable endpoint and a unique path to be followed." (S. 205)

Sehr viel schwankender scheint die Brücke zwischen den beiden Schulen in der Geldtheorie zu sein. Während der Postkeynesianismus dem Geld eine zentrale Rolle zuweist, bleibt die ÖSN sehr viel zurückhaltender. Zwar setzt eine Senkung des Geldzinsatzes unter das "natürliche" Niveau den Konjunkturzyklus in Gang, doch durch eine Störung des makroökonomischen Gleichgewichts mit letztlich negativen Folgen. Eine stabile Geldpolitik sollte eben solche Friktionen vermeiden.

Eine sehr viel bedeutendere Rolle billigen die Österreicher dem Geld in ihrer Theorie der Preise zu, welchen die zentrale Rolle als Signal und Koordinationselement in der Marktwirtschaft zukommt, die aber durchaus subjektive Urteile, Einstellungen und Erwartungen ausdrücken. Auch der Postkeynesianismus beschäftigt sich mit den vielfältigen Arten des Zustandekommens der Preise, vor allem der kostenorientierten (*mark-up*). Hier scheine gerade in subjektivistischer Sicht sowie hinsichtlich beschränkter Information und Rationalität eine gegenseitige Anregung denkbar.

Beide Schulen billigen den Institutionen eine zentrale Position in der Bestimmung des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten zu, die Österreicher allerdings unter dem subjektiven Gesichtspunkt, während die Postkeynesianer der Intervention von dritter Seite in den Wirtschaftsablauf hohe Bedeutung zumessen. Wubben meint, daß beide Schulen auf der Basis jener Einsicht kooperieren könnten, daß Wissen verstreut, unvollständig und manchmal falsch sei. Die gemeinsame Forschung sollte sich mit der Entstehung und Veränderung formeller wie informeller Institutionen beschäftigen sowie mit den Mechanismen, welche Stabilität oder Dynamik von Märkten, Netzwerken oder Bewertungsschemata herbeiführen sowie mit der Erwartungsbildung.

Dagegen demonstriert Butos ('Hayek and Rational Expectations'), daß es

zwischen der Theorie rationaler Erwartungen und der ÖSN keine Brücke geben kann. Die Verhaltensannahmen Hayeks und jener der Neoklassik seien eben unvereinbar. Nicht so Zappia (*Private Information, Contractual Arrangements and Hayek's Knowledge Problem*), der einen Weg von den Wissensannahmen Hayeks zur postwalrasianischen Gleichgewichtstheorie sucht.

Dem zentralen Punkt der Diskussion widmet sich der Beitrag von Foss (*On Austrian and Neoinstitutionalist Economics*), indem er den bereits existierenden und den potentiellen Verbindungen zwischen der ÖSN und der Neuen Institutionenökonomie (NIE) nachgeht. Diese neue nationalökonomische Schule bietet sich noch keineswegs als ein kompaktes und konsistentes Gebilde dar. So existieren noch einige Ansätze und Autoren, die sich als in der neoklassischen Tradition stehend betrachten, etwa im Zusammenhang mit der *agency*-Theorie, dennoch meint Foss, müsse man als Hauptmerkmal der NIE ihre Skepsis gegenüber der Neoklassik ansehen. Eine Theorie, die ohne Transaktionskosten und zeitlos operiert, sei mit neoinstitutionellen Vorstellungen unvereinbar.

Gerade in der Sozialismusdebatte hätten die Österreicher eine Reihe institutioneller Aspekte herausgestellt. So arbeitete Mises die Bedeutung von wohldefinierten Eigentumsrechten für das Funktionieren einer Marktwirtschaft heraus und stellte damit im Zusammenhang auch Überlegungen zur *principal-agent*-Problematik an. Es sei nämlich keineswegs anzunehmen, daß die Manager stets im Interesse der Planungsbehörde vorgehen würden. Darüber hinaus könnte die spezifische Verteilung der Risiken dazu führen, daß sie in diesem System entweder risikoscheu oder übermäßig risikofreudig wären. (Das Schicksal des Konsum-Österreich ist noch in frischer Erinnerung.)

Zentraler Aspekt der österreichischen Argumentation sei der Prozeßcharakter des Marktsystems. Die Betonung liege nicht so sehr auf dem Rationalismus des Individuums, als auf dem des ganzen Systems. Unternehmer sind eben unterschiedlich effizient, aber der Markt sorgt für eine permanente Selektion. Hayek verbindet die Allokationsprozesse des Marktes mit dem Lernen der Wirtschaftssubjekte. Deren Verhalten wird grundsätzlich durch Institutionen reguliert, welche ihrerseits historisch durch frühere Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte geformt wurden.

Der Autor stellt dann die berechnete Frage, ob die Österreicher eben die Vorläufer der NIE gewesen seien und alle ihre wichtigen Hypothesen von dieser übernommen worden wären, oder ob noch etwas zu lernen sei. Ihm scheint nicht nur der Prozeßcharakter des Marktgeschehens bedeutsam, sondern auch die Verbindung von Dynamik und Institutionen, die sich im Argument Mises' niederschlug, daß unter stationären Bedingungen die Effizienz von Institutionen und Organisationen nicht unterschieden werden könne. Im Zentrum der Überlegungen von Mises und Hayek stehe nicht nur die Veränderung schlechthin, sondern die unerwartete Veränderung, und die Effizienz von Institutionen und Organisationen resultiere eben daraus, wie diese auf solche Veränderungen reagierten. Dieser Ansatz sei besonders wichtig, da beispielsweise auch Transaktionskostentheoretiker versuchten, Optimierungrechnungen unter stationären Bedingungen vorzunehmen. Daher könnte die NIE auch heute noch aus den österreichischen Überlegungen Inspirationen gewinnen.

Eine nachhaltige Renaissance?

Der vorangegangenen Darstellung kann entnommen werden, daß der von den holländischen Ökonomen präsen-

tierte Sammelband eine umfassende Bestandsaufnahme der neoösterreichischen Diskussion vermittelt. Wenn über die historischen Teile nur kurz berichtet wurde, dann nicht ihrer geringen Qualität wegen - manche vermitteln sogar ein ausgesprochenes Lesevergnügen -, sondern weil hier versucht wird, die gegenwärtige und zukünftige Position der ÖSN in der nationalökonomischen Diskussion abzutasten.

Ihre Renaissance scheint inhaltlich auf zwei Säulen zu ruhen - zwischen welchen es natürlich Verstreben gibt. Da ist einmal die Konzeption der "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren", die realitätsnahe Betrachtung des Tausches als eines dynamischen Vorganges in der Zeit, unter asymmetrischer Information, mit unterschiedlichem Wissensstand und mangelhafter Voraussicht, auch infolge unerwarteter Veränderungen, variablen Präferenzen infolge von Lernprozessen sowie unvollständiger Konkurrenz. Der andere Bereich umfaßt die Analyse der Entstehung und Veränderung von Institutionen und Organisationen sowie deren Einfluß auf die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte. Daneben scheinen andere Forschungsbereiche, wie etwa die beschriebene Konjunkturtheorie, in den Hintergrund zu treten.

Doch stellt sich tatsächlich die Frage nach der Weiterentwicklung dieser Ansätze. Die Warnung der Herausgeber, sich nicht in die "Ahnenforschung" zu verrennen, um nicht ein ähnliches Schicksal wie die Marxisten zu erleiden, ist durchaus berechtigt. Das gilt nur in eingeschränktem Maße für diesen Sammelband, aber für viele andere Publikationen, auch in den USA, und noch viel stärker für die spärlichen Ansätze hierzulande, die sich auf den Neudruck alter Werke beschränken.

Die einzige, aber wesentliche Ausnahme in Österreich repräsentiert Streissler. Sein klassischer, oben bereits erwähnter Artikel aus dem Jahr

1972 wird - wie man auch diesem Sammelwerk entnehmen kann - als früher Beitrag zur österreichischen Renaissance gesehen. Seine späteren Arbeiten weisen genau jene Charakteristika auf, die notwendig sind, soll die ÖSN eine fruchtbare Entwicklung erreichen. Er wendet nämlich ihre Ansätze auf aktuelle Probleme an! (2)

Aber da ist noch ein weiteres Problem, welches eine erfolgreiche Entwicklung behindern könnte: die starken politischen Akzente, welche von den Vertretern der ÖSN oft gesetzt werden. So prangt etwa auf den Bänden der "Ludwig Mises Lecture Series" die Titelseite "Champions of Freedom", und auch die "Mont Pelerin Society" versteht sich zumindest teilweise als politische Vereinigung.

Daran ist die zweite Generation der Österreicher, vor allem Mises und Hayek, nicht unschuldig. Zwar kann ihnen nicht vorgeworfen werden, daß sie politisch aktuelle Themen aufgriffen, denn sie handelten diese theoretisch ab, wie etwa in der Sozialismusdebatte und auch in den späteren Arbeiten Schumpeters, aber zuweilen schiebt sich die Tagespolitik allzu stark in den Vordergrund, wie etwa in Hayeks "Weg zur Knechtschaft" (3), die Realitätsnähe der Österreicher geht dann oft zugunsten politischer Voreingenommenheiten verloren - und schließlich stellt auch die Mont Pelerin Gesellschaft eine Gründung Hayeks dar.

Letztlich stellt sich noch die von Foss angedeutete Frage: Repräsentiert die ÖSN nicht nur den großen Vorläufer? Ist es nicht so, daß alle ihre äußerst wertvollen und wichtigen Erkenntnisse in die zeitgenössische Diskussion - vor allem in die NIE - übernommen und eingearbeitet worden sind? Denn natürlich geht die Forschung weiter und über die gemeinsamen Ansätze der ÖSN und der NIE hinaus. So etwa wird aus guten - psychologischen - Gründen der methodische Individualismus in Frage

gestellt (4). Aber diese Erörterungen scheinen an den Österreichern vorbeizugehen.

Sicherlich repräsentieren die Neo-österreicher einen Teil jener immer größer werdenden nationalökonomischen Strömung, welche auch die NIE und die Evolutionäre Theorie umfaßt, die darangeht, das Paradigma der Neoklassik - zumindest in ihrer traditionellen Art - abzulösen. Aber einmal sollten alle diese Ansätze zu einem geschlossenen theoretischen Gebäude zusammenwachsen. Es bleibt abzuwarten, in welcher Weise das geschieht, und welches Gewicht der ÖSN darin zukommen wird.

Felix Butschek

Anmerkungen

- (1) Erschienen in: History of Political Economy 4 (1972).
- (2) Siehe dazu: Butschek, Felix, Die neue Institutionenökonomie, die Österreichische Schule der Nationalökonomie und der Beitrag Erich Streisslers, in: Baltzarek, Franz; Butschek, Felix; Tichy, Günther (Hrsg.), Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik - ein österreichischer Weg, Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich W. Streissler (Stuttgart 1998).
- (3) Siehe Chaloupek, Günther, Die Dauerhaftigkeit der "Zwischenform": Hayeks Verdikt gegen den Wohlfahrtsstaat nach fünfzig Jahren, in: Baltzarek u.a. (1998).
- (4) Siehe Kubon-Gilke, Gisela, Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen (Marburg 1997).

Ein deutscher Sonderweg in der Nationalökonomie

Rezension von: Hauke Janssen,
Nationalökonomie und
Nationalsozialismus. Die deutsche
Volkswirtschaftslehre in den dreißiger
Jahren, Metropolis-Verlag, Marburg
1998, 662 Seiten.

In der Literatur zum Nationalsozialismus wird immer wieder behauptet, daß die Entwicklung, die zu diesem führte, eine typische deutsche gewesen sei, und daß man also in Hitlers Machtübernahme das logische Ergebnis der deutschen Geschichte zu sehen hätte. Diese These wird sowohl - und oft genug parallel - für den politischen Verlauf als auch für die Geistesgeschichte vertreten.

Mit der vorliegenden Publikation soll nun ein dogmengeschichtlicher Beitrag zur Klärung der These vom deutschen Sonderweg in den Sozialwissenschaften geleistet werden. Gab es überhaupt eine nationalsozialistische Wirtschaftslehre, in welchem dogmengeschichtlichen Kontext haben wir sie gegebenenfalls zu verstehen, und welchen Einfluß übte sie möglicherweise auf die Entwicklung in den dreißiger Jahren aus? War darüber hinaus die unter der Ägide des Nationalsozialismus vorherrschende ökonomische Lehre das 'logische Resultat' einer länger angelegten Sonderentwicklung in der deutschen Volkswirtschaftslehre, wie es etwa manche der nach Hitlers Machtergreifung abgelegten Bekenntnisse zu Führer, neuem Staat und 'deutscher Lehre' nahelegen? Es geht damit Janssen weniger um die aus heutiger Sicht bahnbrechenden Leistungen und objektiven Fortschritte der Disziplin, wie sie eine

Economic Theory in Retrospect oder eine Geschichte der ökonomischen Analyse beschreiben würden, sondern um damals wichtige Lehren und ihre Verhältnis zur nationalsozialistischen Ideologie und Herrschaft.

Lange standen der intensiven Beschäftigung mit dem nationalsozialistischen Wirtschaftsdenken nicht nur Berührungsängste mit einem unheilvollen Kapitel der Vergangenheit im Wege, sondern auch die abfälligen Urteile, die über dessen Wert gefällt worden sind. Die Ökonomen, so faßte der Wirtschaftshistoriker Wolfram Fischer den Stand der Forschung Ende der sechziger Jahre zusammen, lehnen es ab, von einer „eigenen Wirtschaftslehre des Nationalsozialismus“ zu sprechen, weil diese nie über ein „Konglomerat konfuser Ideen“ hinausgekommen sei (1). Viele Zeitzeugen sahen es kaum anders. „Der geschulte Volkswirt konnte sich auch den sogenannten Wirtschaftsprogrammen der Nazis gegenüber nur eindeutig verhalten. Die Widersprüche, Sinnlosigkeiten, die schiefe Dummheit“, so Toni Stolper, schienen „offenkundig, daß man sich fast des Denkaufwandes zu schämen hatte, den man ihrer Kritik widmete“ (2). Mittlerweile hat die historische Analyse nationalsozialistischen Wirtschaftsdenkens Fortschritte gemacht. Dabei hat sich die Diskussion nationalsozialistischer Wirtschaftslehren weit von dem vernichtenden Urteil Wolfram Fischers entfernt.

Ende der siebziger Jahre rechtfertigte Avraham Barkai für den Nationalsozialismus „den Begriff eines neuen und eigengearteten Wirtschaftssystems“, auch wenn vieles bei „früheren oder zeitgenössischen Theoretikern und Ideologen 'entliehen' oder 'angeeignet' war“ (3). In den neunziger Jahren hat das 'Pendel des Urteils' über das nationalsozialistische Wirtschaftsdenken, so Herbst, seinen „extremsten, weit von der relativen Vorsicht Barkais entfernten

ten Ausschlag mit dem Buch von Rainer Zitelmann erreicht" (4). Der Nolte-Schüler bestritt die bisher vorherrschende Meinung, „Hitler habe erstens von wirtschaftlichen Fragen nichts verstanden und zweitens der Wirtschaftspolitik eine nur sehr geringe Bedeutung beigemessen“. Zitelmann hielt im Gegenteil Fragen zum Verhältnis von Politik und Ökonomie sowie der Umgestaltung der Wirtschaftsordnung für „zentrale Zielsetzungen Hitlers" (5). Eine entsprechende Reaktion in der ökonomischen Literatur, die dann neben einer möglichen Neubewertung nationalsozialistischen Wirtschaftsdenkens auch ihre Wirkung auf die akademische Nationalökonomie untersucht und systematisch auf die Zusammenhänge hinweist, in denen das Schrifttum der Wirtschaftswissenschaft in dieser Zeit entstanden ist, steht aber bisher aus, und das, obwohl immer wieder darüber geklagt wird, daß auch fünfzig Jahre nach Kriegsende noch keine kompetente und umfassende Studie zur Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren vorliegt (6).

Etwas anders lag der Fall in der ehemaligen DDR (7). Werner Krauses Arbeit 'Wirtschaftstheorie unter dem Hakenkreuz' urteilt über den Wert der nationalsozialistischen Lehre zwar kaum anders als Fischer, doch hielt er es für einen gefährlichen Irrtum zu glauben, man bräuchte den Lehren keinerlei Beachtung zu schenken. Denn die 'Primitivität der Argumentation' hätte nicht ihren Erfolg verhindert. Weil Krauses Untersuchung unter den ideologischen Vorgaben der kommunistischen Faschismustheorie erarbeitet war, fiel es der westlichen Literatur entsprechend leicht, sie zu ignorieren oder ihr zu widersprechen.

Erst Ende der achtziger Jahre begann man sich in Westdeutschland seitens der Volkswirtschaftslehre (8) intensiver mit dem Problem des nationalso-

zialistischen Wirtschaftsdenkens und seinen Auswirkungen zu beschäftigen, ohne daß allerdings der Forschungsstand davon allzusehr profitierte. Christina Kruse gelangte in ihrer Freiburger Dissertation 'Die Volkswirtschaftslehre im Nationalsozialismus' zu der Auffassung, daß die nationalsozialistische Weltanschauung zwar „ökonomisch relevante Aussagen“ enthielte, diese aber „nicht so genau bestimmbar“ seien, daß „über einen Vergleich mit den wissenschaftlichen Systemen der nationalökonomischen Forschung ausreichend begründete Rückschlüsse auf den Einfluß des Nationalsozialismus gezogen werden könnten" (9).

Diese These wird jedoch in der vorliegenden Arbeit bestritten. Nach Meinung Janssens gab es zumindest zueinandergehörige Grundbausteine für eine - zugegeben - im einzelnen offene Lehre. Das nationalsozialistische Wirtschaftsdenken bot zwar kein widerspruchsfreies wissenschaftliches System, das entspräche auch nicht seiner Natur, aber einen Kanon politischer Ökonomie, der in der Tradition deutscher Schulen der Nationalökonomie, wie des Historismus und der Romantik, verstanden werden kann. Dabei reicht nach Janssen die Bestimmtheit nationalsozialistischen Wirtschaftsdenkens vollkommen aus, um Einflüsse auf die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre diskutieren und im Einzelfall nachweisen zu können.

Der Wirtschaftshistoriker Avraham Barkai endlich brachte mit seinem Buch 'Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus' eine Diskussion neu in Gang, in der das nationalsozialistische Wirtschaftsdenken im Zusammenhang mit historistischen und romantischen Strömungen der deutschen Volkswirtschaftslehre gesehen wurde. Seiner Meinung nach waren bisher ideologische Postulate und Normen, die an traditionelle Tendenzen im deut-

schen Wirtschaftsdenken anknüpfen, zuwenig beachtet worden. Barkai stellte dagegen eine 'Kontinuität' innerhalb der deutschen Volkswirtschaftstheorie des 19. und 20. Jahrhunderts heraus, deren Hauptmerkmal, bei aller Verschiedenheit, eine autoritäre und meist organische Staatsauffassung war, die mit mehr oder weniger Nachdruck auf das Gebiet der Wirtschaft übertragen wurde und an deren Ende der Nationalsozialismus stand.

Janssen untermauert in differenzierter Weise diese vage formulierte Auffassung Barkais. Es gibt eine solche Kontinuität im deutschen Wirtschaftsdenken, und es lassen sich darüber hinaus noch weitere Kriterien angeben, die der Nationalsozialismus mit älteren deutschen nationalökonomischen Strömungen teilte: die Theoriefeindlichkeit etwa und eben das Bestreben, einen eigenen deutschen Weg in der Volkswirtschaftslehre einzuschlagen, der sich deutlich von den international vorherrschenden klassischen Richtungen abhebt und aus den Eigenarten der deutschen Geschichte, des deutschen Geistes und/oder des deutschen Volkes erwachsen sollte. Dies kann nicht nur im allgemeinen, so Janssen, sondern im besonderen auf so unterschiedlichen Gebieten wie beispielsweise der Sozialpolitik oder der Geldlehre festgestellt werden.

Hingegen kann Janssen aber nicht die These bestätigen, daß das nationalsozialistische Wirtschaftsdenken schlicht die logische Fortsetzung der romantischen oder historistischen Volkswirtschaftslehre gewesen sei. Ihre dogmengeschichtlichen Bezugnahmen waren oft oberflächlich und im nachhinein konstruiert. Die Nationalsozialisten wollten sich eine große Vergangenheit geben und schreckten auch vor platter Geschichtsfälschung nicht zurück.

Dogmengeschichtlich besehen, so Janssen, stellten das nationalsozialistische Wirtschaftsdenken und die da-

durch beförderte Entwicklung in den dreißiger Jahren weniger eine Wende in der deutschen Nationalökonomie an sich dar, als vielmehr einen Bruch mit den klassisch-neoklassischen Traditionen in ihr, die - und das ist in diesem Zusammenhang bisher kaum gewürdigt worden - in den zwanziger Jahren Historismus und Romantik weitgehend aus deren dominierenden Stellung verdrängt hatten. Heute wird oft nicht mehr hinreichend klar gesehen, daß die Entwicklung der deutschen Nationalökonomie vor der nationalsozialistischen Machtübernahme von der Rivalität zweier Grundströmungen - Klassik und Historismus - geprägt war, die sich teilweise gegenseitig das Existenzrecht bestritten und an scharfer Polemik nicht sparten.

Daraus leitet Janssen die nächste These dieser Untersuchung ab: Der hauptsächliche Einfluß des Nationalsozialismus auf die weitere Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre war nicht direkter Art in dem Sinne, daß plötzlich nationalsozialistisches Denken die Fachliteratur dominierte, sondern indirekter Natur. Der Nationalsozialismus wirkte quasi katalytisch auf das Kräfteverhältnis der rivalisierenden Richtungen ein. An der klassischen Nationalökonomie orientierte Richtungen gerieten ins Abseits, während die in den zwanziger Jahren vermeintlich im Untergang befindlichen historistischen und romantischen Richtungen einer neuen Blüte entgegenzugehen schienen. Das Rad der Dogmengeschichte, so Janssen, wurde nach 1933 zunächst ein Stück zurückgedreht und die der deutschen Volkswirtschaftslehre das letzte Vierteljahrhundert innewohnende Entwicklungstendenz teilweise gewaltsam umgekehrt.

Von der Emigration und Gleichschaltung waren Klassik und Neoklassik verhältnismäßig stärker betroffen als Historismus und Romantik. Ganze Schulen, wie die österreichische Grenznut-

zenschule, wurden ins Exil gezwungen, und von den international namhaften deutschen Theoretikern, die die Debatten der zwanziger Jahre beherrscht hatten, blieben nur wenige. Joseph Schumpeter und Friedrich A. Hayek hatten Deutschland schon 1932 verlassen. Gottfried Haberler, Ludwig A. Hahn, Emil Lederer, Adolf Löwe, Oskar Morgenstern, Fritz Neumark, Franz Oppenheimer, Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow, um nur einige prominente Namen zu nennen, folgten.

Die Nationalsozialisten verzichteten, von einigen Ausnahmen abgesehen, darauf, mit der Gleichschaltung stramme Parteigänger ohne wissenschaftliche Reputation an die Spitze der wirtschaftswissenschaftlichen Institutionen zu hieven. Soweit die Spitzenpositionen neu besetzt wurden, und das wurden fast alle, waren es zunächst beinahe ausnahmslos Vertreter der historistischen und romantischen Strömung, die davon profitierten. Ein Bündnis zwischen Nationalsozialismus und Historismus schien offenbar. Doch schnell folgten Ernüchterung und ein Prozeß gegenseitiger kritischer Betrachtungen und inhaltlicher Differenzierungen, die schließlich zu einem Auseinandergehen von maßgeblichen Vertretern des Historismus und des Nationalsozialismus führten.

Die wichtigste dogmengeschichtliche Entwicklung in den dreißiger Jahren war zweifellos die Entstehung des Keynesianismus. Jede Untersuchung der Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren hat, bevor sie Veränderungen in dieser Zeit einseitig und vorschnell dem nationalsozialistischen Einfluß zuschreibt, diese übergeordnete Entwicklung zu beachten. Zu bedenken, so Janssen, ist gleichzeitig aber auch, daß das Bewußtsein, einen dogmengeschichtlichen Epochenwechsel zu erleben, innerhalb der deutschen Volkswirtschaftslehre schon einige Jahre vor Er-

scheinen des Hauptwerkes von John M. Keynes, der 'General Theory', verbreitet war. Die Vorworte und Einleitungen der deutschen volkswirtschaftlichen Literatur unmittelbar nach der nationalsozialistischen Machtübernahme belegen das.

Die Sekundärliteratur hat bisher kaum beide Entwicklungen, die nationale und die globale, zugleich bedacht und so die Entstehung und Entwicklung der 'neuen' Wirtschaftslehre in Deutschland in zwei weitgehend voneinander getrennt gehaltenen Zusammenhängen diskutiert. Dieses hat Janssen jedoch im letzten Kapitel seiner Untersuchung anders gehalten. Der eine Teil der Literatur betrachtete die deutsche Volkswirtschaftslehre der dreißiger Jahre weitgehend unter Ausschluß der wirtschafts- und sozialpolitischen Vorgaben des Nationalsozialismus und schrieb statt dessen eine Geschichte des deutschen Keynesianismus als einen durch die Weltwirtschaftskrise angestoßenen Ablösungsprozeß von klassisch-neoklassischen Grundpositionen. Der andere Teil der Literatur befaßte sich explizit mit dem Einfluß des Nationalsozialismus auf die Volkswirtschaftslehre, mit der 'völkischen Lehre' und dem 'Deutschen Sozialismus', ignorierte, so Janssen, aber fast vollständig die Entwicklung der theoretischen Bausteine der 'neuen' Wirtschaftslehre in Deutschland. Dafür wurde der politische Gehalt der neuen Lehre lebhaft und kontrovers diskutiert.

Werner Krause hat dabei die bis heute vertretene These aufgestellt, daß der Ökonomie in den dreißiger Jahren die Aufgabe zugefallen sei, „die staatliche Einmischung in die Wirtschaft“ zu rechtfertigen und das „Verhältnis Staat und Wirtschaft in apologetischer Weise“ dazustellen (10). Diese These traf auf heftigen Widerspruch und wurde zuletzt von Christina Kruse „als weitgehend unbegründet verworfen“ (11). Die Arbeiten der Wirtschaftslenkung sollten

ihrer Meinung nach lediglich ein verfeinertes modifiziertes oder neues Instrumentarium entwickeln, mit dem die realisierten wirtschaftlichen Gegebenheiten analysiert werden konnten.

Allein für sich genommen kann, Janssen keiner der beiden genannten Positionen zustimmen. Weder erschöpft sich die neue deutsche Wirtschaftslehre in ihrem teilweise unbestreitbaren apologetischen Charakter, noch ist es mit einem Hinweis auf das veränderte Erkenntnisobjekt Wirtschaft getan, als wenn es sich hier um einen rein exogenen Vorgang gehandelt hätte, den die politische Ökonomie schlicht konstatieren muß. Hat doch der Nationalsozialismus, so Janssen weiter, immer wieder mit Erfolg die Wissenschaft aufgefordert, an dem Prozeß des Umbaus des Wirtschaftssystems im Sinne der nationalsozialistischen Ideologie und Ziele aktiv mitzuwirken.

Nach Ansicht von Janssen entwickelte sich in den dreißiger Jahren in Deutschland gleichzeitig und vielfach ineinander verschlungen einerseits eine wissenschaftlich fundierte neue Wirtschaftslehre, deren theoretischer Gehalt unabhängig von nationalsozialistischer Ideologie zu beschreiben ist - man denke etwa an Arbeiten von Lauterbach, Donner, Gestrich, Grünig, Preiser oder Föhl zur Wirkung der Geldschöpfung auf die Beschäftigung und den Kreislaufzusammenhang von Investition, Ersparnis, Zins und Einkommen -, und andererseits eine politische Ökonomie, an die teilweise kaum mehr ein wissenschaftlicher Maßstab angelegt werden darf und die lediglich eine Rechtfertigung der faktisch betriebenen Wirtschaftspolitik darstellt. Letzteres gilt im besonderen Maße für Entwicklungen gegen Ende der dreißiger Jahre im Rahmen einer Theorie der Wirtschaftslenkung, als der Finanzbedarf des Staates für die Aufrüstung mit den von der Theorie festgestellten Grenzen der Geld- und Kreditschöp-

fung immer mehr kollidierte.

Bleibt die abschließende Frage nach dem Sonderweg in Bezug auf die 'neue' Wirtschaftslehre. Janssen gelangt hier zur Auffassung, daß, soweit es die Entwicklung der theoretischen Bausteine der 'neuen' Wirtschaftslehre betrifft, man einen deutschen Sonderweg nicht entdecken kann. Im Gegenteil, die Anleihen bei der fortentwickelten klassischen Ökonomie der zwanziger Jahre, und zwar aus dem eigenen Lande wie aus anderen Ländern, waren weitaus größer als die aus der Historischen oder Romantischen Schule. Schumpeter, Wicksell und natürlich Keynes waren mit Abstand bedeutender für die Entwicklung als etwa die von den Nationalsozialisten vielgepriesenen List, Adam Müller, Knapp, Spann oder Sombart.

Anders hingegen stellt sich der Fall dar, wenn man sich die Entwicklung der politischen Ökonomie der dreißiger Jahre vergegenwärtigt, ob nun die Sozialpolitik oder die aus der Konjunkturpolitik erwachsene allgemeine Wirtschaftslenkung. Hier gibt es eine Reihe von Anleihen und Kontinuitäten aus den Richtungen, so Janssen, die sich als deutsche Schulen verstanden haben. Doch reichen diese oft nicht über terminologische Gemeinsamkeiten und oberflächliche Ähnlichkeiten hinaus. Es gehört schon eine gute Portion Abstraktionsvermögen oder bösen Willens dazu, so Janssen weiter, den ethischen Ansatz Schmollers mit der Wirtschaftsethik der Nationalsozialisten in eine Linie zu zwingen oder die zumindest vom Ansatz her bestehende Faktentreue der besten Vertreter der geschichtlichen Schule mit der nationalsozialistischen Geschichtsschreibung vergleichen zu wollen. Zudem sind fast alle differenzierteren wissenschaftlichen Ansätze geschichtlicher Theoriebildung, die man in den zwanziger Jahren als das eigentlich unerfüllt gebliebene Erbe Schmollers verstanden hatte, wie die

Spiethoffs und Sombarts, seitens nationalsozialistischer Ökonomen nicht aufgenommen oder gar fortgeführt worden.

Letztendlich kam es zu einer Politisierung aller Richtungen und Strömungen durch die nationalsozialistische Machtergreifung. Diese betraf vor allem die Ökonomen selbst und brachte den einzelnen in immer stärkere Gewissensnöte, wenn er zwischen dem abzuwägen hatte, was er ökonomisch-wissenschaftlich für richtig hielt und was die politische Lösung des Tages forderte. Das war dann eine Frage des persönlichen Scheiterns oder Standhaltens, so Janssen in seinem Schlußwort, keine der Entwicklung wissenschaftlicher Strömungen.

Josef Schmee

Anmerkungen

- (1) Fischer, Wolfram, Deutsche Wirtschaftspolitik 1918-1945 (Opladen 1968) 51.
- (2) Stolper, Toni, Ein Leben in Brennpunkten unserer Zeit (Tübingen 1967) 249.
- (3) Barkai, Avraham, Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus. Ideologie, Theorie, Politik 1933-1945 (Frankfurt 1988) 7.
- (4) Herbst, Ludolf, Die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik im internationalen Vergleich, in: Benz, Wolfgang;

Buchheim, Hans; Mommsen, Hans (Hrsg.), Der Nationalsozialismus. Studien zur Ideologie und Herrschaft (Frankfurt 1993) 153-176, hier 175.

- (5) Zitelmann, Rainer, Hitler. Selbstverständnis eines Revolutionärs (Stuttgart 1991) 228ff.
- (6) Vgl. etwa Rieter, Heinz; Schmolz, Matthias, The Ideas of German Ordoliberalism 1938-45: pointing the way to a new economic order, in: The European Journal of the History of Economic Thought 1 (1993) 87-114, hier 87; außerdem: Menger, Friedrich, Werner Sombart 1863-1941. Eine Biographie (München 1995) 18.
- (7) Vgl. Krause, Werner, Wirtschaftstheorie unter dem Hakenkreuz. Die bürgerliche Ökonomie in Deutschland während der faschistischen Herrschaft (Berlin (Ost) 1969); Gossweiler, Kurt, Aufsätze zum Faschismus. Mit einem Vorwort von Rolf Richter, 2 Bände (Köln 1988).
- (8) Für die Betriebswirtschaftslehre erschienen schon vorher zwei umfangreichere Arbeiten: Gmähle, Peter, Betriebswirtschaftslehre und Nationalsozialismus (Erlangen-Nürnberg 1968); Hundt, Sönke, Zur Theoriegeschichte der Betriebswirtschaftslehre (Köln 1977).
- (9) Vgl. Kruse, Christina, Die Volkswirtschaftslehre im Nationalsozialismus (Freiburg 1988) 9.
- (10) Krause (1969) 139f.
- (11) Kruse (1988) 144.

Österreichs Führungsschichten im 19. und 20. Jahrhundert

Rezension von: Gernot Stimmer,
Eliten in Österreich, 1848–1970, Böhlau
Verlag, Wien - Köln - Graz 1997,
2 Bände, 1040 Seiten, öS 1.680,-.

Stimmers voluminöse Studie über die Eliten in Österreich will empirisch vergleichbare Aussagen über Sozialprofil und Rekrutierungsmuster der österreichischen Eliten für einen Zeitraum liefern, der die absolutistische und konstitutionelle Monarchie, die Erste und Zweite Republik umfaßt. Dazu bedient er sich eines Elitebegriffs, der system- und gesellschaftsübergreifend vergleichbar und durch die jeweiligen Führungsgruppen der verschiedenen politischen Systeme in Österreich konkretisierbar ist. Stimmer baut dabei auf Hans P. Dreitzels Elitebegriff und der von Wolfgang Schluchter formulierten Elitetrias von Wert-, Funktions- und Repräsentationselite auf. Die österreichische Ausformung dieser Trias findet Stimmer in Gestalt der „Anstaltselite“ bzw. der „Bundelite“. Unter dem Typus der „Anstaltselite“ subsumiert Stimmer Frequentanten und Absolventen von Erziehungseinrichtungen, die nicht nur formales Leistungswissen und funktionale Fertigkeiten, sondern vor allem eine typenprägende Charakterbildung und soziale Rollenidentifikation zum Ziel haben. Unter dem Oberbegriff der „Bundelite“ rubrizieren die unterschiedlichsten, meist studentisch-akademischen Vereinigungen, die sich auf Grundlage personalisierter Freundschaftsbeziehungen zum Führungspotential der bürgerlichen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts entwickelten.

Die politische Führungsschicht der Monarchie war nach Stimmer keine uniforme, nach einheitlichen Auslese-kriterien rekrutierte Elite, sondern eine Koalition verschiedener Elitengruppen, und zwar von Hochadel, Klerus, Offiziers- und Reserveoffizierskorps, Hochbürokratie, den teils staatlichen, teils kirchlichen, militärischen und zivilen monarchischen Anstaltseliten sowie den politisch-nationalen Gegeneliten.

Die Anstalts- und Bundeliten sehen sich als Leistungselite, die sich durch rationales Wissen und individuelle Tüchtigkeit ausweist. Sie wollen die askriptiven, auf Geburt und ständische Privilegien basierenden Selektionskriterien eines feudal-absolutistischen Systems beseitigen. Monarchische Elite und politisch-nationale Gegeneliten verbinden dieses funktionale Verständnis von Leistung mit einer ausgeprägten Werterhaltung, die den Wertekanon der Oberschicht bzw. der sozial oder national davon differenzierten Gruppen übernimmt.

Im Zuge der Transformation der politischen Führung der Monarchie von einer feudalen Führungsschicht zur modernen Leistungselite wurde ein Elitetypus etabliert, der sich vor allem durch eine historisch begründete Verquickung funktionaler Leistungselite, traditionaler Wertelite und mittelbarer Repräsentationselite auszeichnet und der auf den sich entwickelnden Rechts- und Verfassungsstaat zugeschnitten ist.

Die „Gegenelite“ zeigt von Anfang an eine spezifische Verschränkung zwischen personalen (etwa des 1848er-Aktivisten, Korporationsstudenten oder des Mitglieds in „überparteilichen nationalen Schutzvereinen“) und funktionalen (akademische Ausbildung, Karriere in der Privatwirtschaft oder in Parteien) Rollen auf. Trotz der phasenweise sehr deutlichen Abgrenzung von den Rollenkombinationen der herrschenden monarchischen Elite tendiert auch der Typus der Gegenelite zur Übernahme

personaler und funktionaler Rollen der monarchischen Elite (v.a. Adelsprädikat, Reserveoffiziersstatut, Karriere im öffentlichen Dienst) und so zur Integration in die herrschende Elite der Monarchie. Beide Elitetyphen tendierten, begründet in ihrem Selbstverständnis, dazu, das sich in der konstitutionellen Phase der Monarchie in Parteien und Interessenvertretungen durchsetzende Prinzip der organhaften demokratisch legitimierten Gruppenvertretung durch neue Formen von mediatisierter Repräsentation in der Ausprägung einer berufsständischen Gesellschaftsordnung zu ersetzen.

Der Erste Weltkrieg und der damit verbundene politische Umbruch bildeten die Basis für den Aufstieg der bundhaften Eliten zum dominierenden sozialen Gestaltungsprinzip. Dieser Prozeß radikalisierte die traditionellen Korporationsbünde und alternativen Jugendbewegungsgruppen ebenso wie die parteiintegrierten Jugend- und Studentenverbände der Sozialdemokratie. Die Extrempositionen dieser neuen radikalen Bundhaftigkeit manifestierten sich in den jugendbewegten Gruppen mit ihrem Anspruch, nur Bewegung und nicht Organisation zu sein, mit der Konsequenz, jeweils in organisatorisch gefestigteren Partieliten aufzugehen. Die verschiedenen Modelle partei- bzw. systemkonformer Elitenbildung durch anstaltsspezifische, institutionalisierte politische Sozialisation bildeten den Gegenpart dazu. Zwischen den beiden Polen „Bewegung“ und „Anstalt“ nahmen die traditionellen bundhaften Korporationseliten eine unterschiedliche Entwicklung: Die deutschnationalen Korporationen tendierten zur radikalen Bundhaftigkeit. Dem Vordringen des über Jugendbewegung und Nationalsozialismus gesteigerten Bund-Prinzips standen die realen Führungserfordernisse des von den katholischen Eliten partiell bzw. ab 1934 fast ganz beherrschten politischen Systems gegenüber.

Die Erste Republik ist nach dem Befund Stimmers durch eine signifikant überproportionale, partei- und lagerübergreifende Präsenz der Bund- und Anstaltseliten in den von den politischen Parteien zu besetzenden Entscheidungspositionen der Legislative und Regierung geprägt. Dominiert wurde die Erste Republik von einer Repräsentationselite, deren Elitebewußtsein eine gruppenkonstitutive Tendenz zur mediatisierten politischen Repräsentation einschloß, die dem auf Wahl und Delegationsprinzip basierenden westeuropäischen Repräsentativsystem prinzipiell entgegenstand. Aus diesem Repräsentationsverständnis der Elitegruppen erwuchs eine Ämterpatronage und Rekrutierungspolitik, die über eine rein berufliche Absicherung der Mitglieder weit hinaus reichte. Sie wurde zur materiellen und strategischen Voraussetzung für die erfolgreiche politische Repräsentation gruppenspezifischer, aber dennoch allgemein verbindlicher Werte wie der „Volksgemeinschaft“ oder des „katholischen Volkes“ transzendiert.

Sozialstrukturelle Exklusivität und anstaltsspezifische Institutionalisierung stellen Indikatoren für einen tiefgreifenden Bruch der Rekrutierungspraxis der herrschenden politischen Elite der Ersten Republik und besonders des Ständestaates dar. Bereits in der parlamentarischen Phase vollzog sich ein Prozeß der institutionellen und sozialstrukturellen Einengung elitärer Aufstiegsmuster und Rekrutierungsfelder. Dieser Prozeß wurde im Ständestaat deutlich verstärkt. Dieser Trend zur „Anstaltselite“ wirkte auch in die politischen Parteien und Bewegungen hinein, welche die tradierten Formen privilegierter Elitenbildung über exklusive Anstalten zwar heftig kritisierten, das Prinzip der anstaltsspezifischen politischen Sozialisation jedoch für ihre eigene Personalrekrutierung voll übernahmen. Explizit gilt dies für die Sozialdemokratische

Partei, die ein schulmäßiges Ausbildungsspektrum für ihre Funktionäre und Vertrauensleute aufbaute und eine langfristig ausgelegte anstaltsmäßige Eliterekrutierung ihres Führungspersonals durch spezifische Institute auf den Weg brachte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhr fast das gesamte Spektrum der Bund- und Anstaltseliten der Ersten Republik eine Restauration. Langfristig stellt Stimmer jedoch einschneidende Umgewichtungen und Modifizierungen fest: Nach 1945 steht der Dominanz des bundhaften Elitetyps ein fortgesetzter Bedeutungsverlust der Anstaltseliten gegenüber. Die Dominanz der Bundeliten verdeckt allerdings tiefgehende Differenzen innerhalb dieses Spektrums: Hier wurden die aus Monarchie und Erster Republik tradierten Konfliktmuster erneut aufgenommen und mit dem Ziel einer „eliteninternen Flurbereinigung“ ausgetragen. Diese Auseinandersetzungen sind, so Stimmer, bis heute innerhalb des katholischen Elitespektrums besonders evident. Als entscheidend für die Kontinuität der Rekrutierungsfunktion bestimmter, sich innerhalb ihres ursprünglichen ideologischen Elitespektrums durch-

setzender Elitegruppen sieht Stimmer die bereits in der Ersten Republik ausgeprägte Fähigkeit zur flexiblen Verknüpfung personaler, werthafter-repräsentativer Rollen mit funktional-technokratischen Karriereverläufen und Qualifikationsmustern innerhalb der Entscheidungsprozesse der Zweiten Republik, die sich als Parteien- und Verbändestaat darstellt. Die diskriminierten Kategorien der bundhaft- bzw. anstaltsspezifisch geprägten Wert- und Repräsentationselite verlieren mittlerweile gegenüber einem elitären Funktions- und Leistungsbewußtseins an Bedeutung. Sie werden durch die konsequente Rezeption des westeuropäisch-demokratischen Repräsentativsystems ersetzt.

Stimmer ist eine quellengesättigte, theoretisch fundierte Arbeit gelungen, die sehr facettenreich die Eliten-Rekrutierungsmuster in Österreich seit dem Absolutismus entfaltet und systematisiert. Die tiefgehenden Befunde konnten in diesen wenigen Zeilen nur ansatzweise wiedergegeben werden. Interessierte Leser sollten sich durch den Umfang von über tausend Seiten nicht abschrecken lassen.

Jürgen Nautz

Jahresregister 1998

		Nummer	Seite
<i>Altzinger, Wilfried; Beer, Elisabeth; Bellak, Christian</i>	Exportieren österreichische Unternehmen Arbeitsplätze nach Osteuropa?	4	475
<i>Dujmovits, Rudolf; Sturn, Richard; Wohlfahrt, Gerhard</i>	Zur Neuordnung kinderbezogener Steuer- und Transferregelungen	1	11
<i>Flecker, Jörg; Mandl, Josef; Riesenecker-Caba, Thomas; Stampfer, Michael</i>	Innovation und Partizipation. Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen in staatlich geförderte Innovationsprojekte	4	523
<i>Gugler, Philippe; Zurkinden, Philipp</i>	Das neue Schweizer Kartellgesetz im Vergleich zum europäischen und österreichischen Kartellrecht	3	353
<i>Heinrich, Andreas</i>	Die Importsubstitution als Entwicklungsstrategie in Lateinamerika. Das Fallbeispiel Mexiko	1	99
<i>Heise, Arne</i>	Behindert das 'Modell Deutschland' den Tertiarisierungsprozeß? Ein Vergleich mit Großbritannien	3	331
<i>Klausinger, Hansjörg</i>	Die Alternativen zur Deflationspolitik Brünnings im Lichte zeitgenössischer Kritik. Zugleich ein neuer Blick auf die Borchardt-These	2	183
<i>Knell, Markus</i>	Einkommensungleichheit und Wachstum	4	443
<i>Noé, Claus</i>	Der Euro – eine Chance für die europäische Zivilisation	1	57
<i>Pankov, Vladimir</i>	Der Brennstoff- und Energiekomplex Rußlands unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Transformation	2	217
<i>Pintarits, Sylvia; Blaas, Wolfgang</i>	Die Regionalisierung in der EU als koevolutionärer Prozeß	1	35

	Nummer	Seite
<i>Prisching, Manfred</i> Die umwölkte Stadt auf dem Hügel. Wirtschaftslage, Wirtschaftspolitik und Wirtschaftskultur in den Vereinigten Staaten	1	73
<i>Riedel, Monika</i> Konsequenzen der EU-Integration für das österreichische Gesundheitswesen	4	503
<i>Tichy, Gunther</i> Wettbewerbspolitik und die ‚Grenzen der Größe‘	3	313

Editorials

Neue Prioritäten für den Staat	1	1
Arbeitsmarkt: Flexibilität versus Adaptibilität	2	177
Tertiärisierung und Beschäftigungspolitik	3	301
Finanzmarktloterie als Transformationsstrategie	4	437

Berichte und Dokumente

<i>Butschek, Felix</i> Kontinuität oder Umbruch – die Entstehung der Zweiten Republik	3	387
<i>Rieger, Philipp</i> China im Sog der Asienkrise	4	559
<i>Schneider, Martin</i> Die Kindererziehungszeiten in der österreichischen Pensionsversicherung	4	549
<i>Streissler, Christoph</i> Handel mit Emissionsrechten als Instrument internationaler Klimapolitik	2	257
<i>Wohlgemuth, Norbert; Bodenhöfer, Hans-Joachim</i> Die Umsetzung der EU-Elektrizitäts-Binnenmarktrichtlinie in Österreich, Deutschland und der Schweiz	3	373
<i>Zotter, Thomas</i> Vermögensverteilung: Ein internationaler Überblick	2	239

Bücher

<i>Aschinger, Gerhard</i> Börsenkrach und Spekulation. Eine ökonomische Analyse (Thomas Zotter)	1	165
---	---	-----

	Nummer	Seite
<i>Badelt, Christoph; Österle, August</i>	Grundzüge der Sozialpolitik (Engelbert Theurl)	3 402
<i>Badelt, Christoph; Österle, August</i>	Grundzüge der Sozialpolitik (Peter Rosner)	4 570
<i>Berend, Ivan T.</i>	Central and Eastern Europe 1944-1993. Detour from the Periphery to the Periphery (F. Butschek)	1 158
<i>Bischof, Günther; Pelinka, Anton (Hrsg.)</i>	Austro-Corporatism. Past, Present, Future (Günther Chaloupek)	1 141
<i>Buckley, Peter J.; Mucchielli, Jean-Louis (Hrsg.)</i>	Multinational Firms and International Relocation (Christian Bellak)	1 149
<i>Dachs, Herbert u. a. (Hrsg.)</i>	Handbuch des politischen Systems Österreichs, 3. Auflage (Peter Rosner)	3 428
<i>Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hg.)</i>	Changing Industrial Relations in Europe (Michael Mesch)	4 573
<i>Filzmaier, Peter; Plasser, Fritz</i>	Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA (Michael Mesch)	3 431
<i>Flecker, Jörg (Hrsg.)</i>	Jenseits der Sachzwanglogik. Arbeitspolitik zwischen Anpassungsdruck und Gestaltungs- chancen (Michael Mesch)	1 117
<i>Fremuth, Walter (Hrsg.)</i>	Wirtschaft und öffentliches Interesse. Neue Wege aus einem alten Konflikt (Michael Mesch)	1 117
<i>Giersch, Herbert (Hrsg.)</i>	Reforming the Welfare State (Peter Rosner)	3 399
<i>Hanesch, Walter (Hrsg.)</i>	Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit (Gerhard Melinz)	3 405
<i>Hengsbach, Friedrich</i>	Abschied von der Konkurrenzgesellschaft. Für eine neue Ethik in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (Roland Marcon)	1 169
<i>Huster, Ernst-Ulrich</i>	Armut in Europa (Josef Schmee)	2 275
<i>Janssen, Hauke</i>	Nationalökonomie und Nationalsozialismus. Die deutsche Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren (Josef Schmee)	4 597

		Nummer	Seite
<i>Keizer, Willem; Tieben, Bert; van Zijp, Rudy (Hrsg.)</i>	Austrian Economics in Debate (Felix Butschek)	4	589
<i>Klodt, Henning; Maurer, Rainer; Schimmelpfennig, Axel</i>	Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft (Michael Mesch)	1	117
<i>Knorr, Andreas</i>	Das ordnungspolitische Modell Neuseelands – ein Vorbild für Deutschland? (Bruno Rossmann)	4	578
<i>Kolb, Gerhard</i>	Geschichte der Volkswirtschaftslehre. Dogmenhistorische Positionen des ökonomischen Denkens (Norbert Reuter)	4	583
<i>Kubon-Gilke, Gisela</i>	Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen (Felix Butschek)	3	414
<i>Lachs, Thomas G.; Ritzberger-Grünwald, Doris</i>	Der Euro – Europas neue Währung (Ewald Nowotny)	3	418
<i>Lutz, Burkart; Hartmann, Matthias; Hirsch-Kreinsen, Hartmut (Hrsg.)</i>	Produzieren im 21. Jahrhundert: Heraus- forderungen für die deutsche Industrie (August Gächter)	2	279
<i>Lutz, Burkart (Hrsg.)</i>	Zukunftsperspektiven industrieller Produktion (August Gächter)	2	279
<i>Maier, Gunther; Tödtling, Franz</i>	Regional- und Stadtökonomik 2 (Peter Kreisky)	3	420
<i>Meil, Pamela (Hrsg.)</i>	Globalisierung industrieller Produktion (August Gächter)	2	279
<i>Moser, Josef</i>	Oberösterreichs Wirtschaft 1938 bis 1945 (Klaus-Dieter Mulley)	2	286
<i>Müller, Hans-Peter; Wegener, Bernd (Hrsg.)</i>	Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit (Peter Rosner)	1	139
<i>Nowotny, Ewald; Winckler, Georg (Hrsg.)</i>	Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, 2. Auflage (Josef Zuckerstätter)	3	410
<i>Röttinger, Moritz; Weyringer, Claudia (Hrsg.)</i>	Handbuch der europäischen Integration, 2. Auflage (Eva Desseffwy)	1	145

		Nummer	Seite
<i>Sauer, Dieter; Hirsch-Kreinsen, Hartmut (Hrsg.)</i>	Zwischenbetriebliche Arbeitsteilung und Kooperation (August Gächter)	2	279
<i>Schnabl, Hermann (Hrsg.)</i>	Innovation und Arbeit (Michael Mesch)	1	117
<i>Schreiber, Horst</i>	Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Nazizeit in Tirol (Klaus-Dieter Mulley)	2	286
<i>Schwartz, Friedrich Wilhelm u.a.</i>	Das Public Health Buch – Gesundheit und Gesundheitswesen (Engelbert Theurl)	1	125
<i>Simon, Hermann</i>	Die heimlichen Gewinner. Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer (Elisabeth Beer)	1	155
<i>Socher, Karl (Hrsg.)</i>	Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963-73 (Günther Chaloupek)	1	141
<i>Stille, Alexander</i>	Die Richter. Der Tod, die Mafia und die italienische Republik (Stefanie Kleinalther)	2	289
<i>Stimmer, Gernot</i>	Elitenbildung in Österreich (Jürgen Nautz)	4	603
<i>Tálos, Emmerich (Hrsg.)</i>	Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich (Peter Rosner)	4	567
<i>Teichova, Alice; Matis, Herbert (Hrsg.)</i>	Österreich und die Tschechoslowakei 1918-1938. Die wirtschaftliche Neuordnung in Zentraleuropa in der Zwischenkriegszeit (Jürgen Nautz)	1	161
<i>Tichy, Gunther (Hrsg.)</i>	Technikfolgenabschätzung in Österreich – Entscheidungshilfe in einer komplexen Welt. Beispiele aus der Praxis (Roland Lang)	1	134
<i>Ulrich, Peter</i>	Integrative Wirtschaftsethik (Herbert Schaaff)	2	294
<i>Williamson, Jeffrey G.</i>	Industrialization, Inequality and Economic Growth (Felix Butschek)	2	284
<i>Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung</i>	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg (Günther Chaloupek)	3	425

„**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
 - Heft 67: Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung; Juni 1997
 - Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
 - Heft 69: Berufstätige, Beschäftigte und Arbeitslose in der Agglomeration Wien; Juni 1998
 - Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998

Wirtschaft & Umwelt

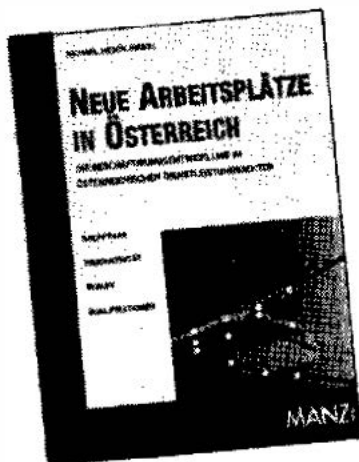
Die Zeitschrift
für Umweltpolitik.
Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet S 100,-.
Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos. Rufen Sie
an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK

01/501 65-2424

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 92.-
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

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Kohlmarkt 16, 1014 Wien,

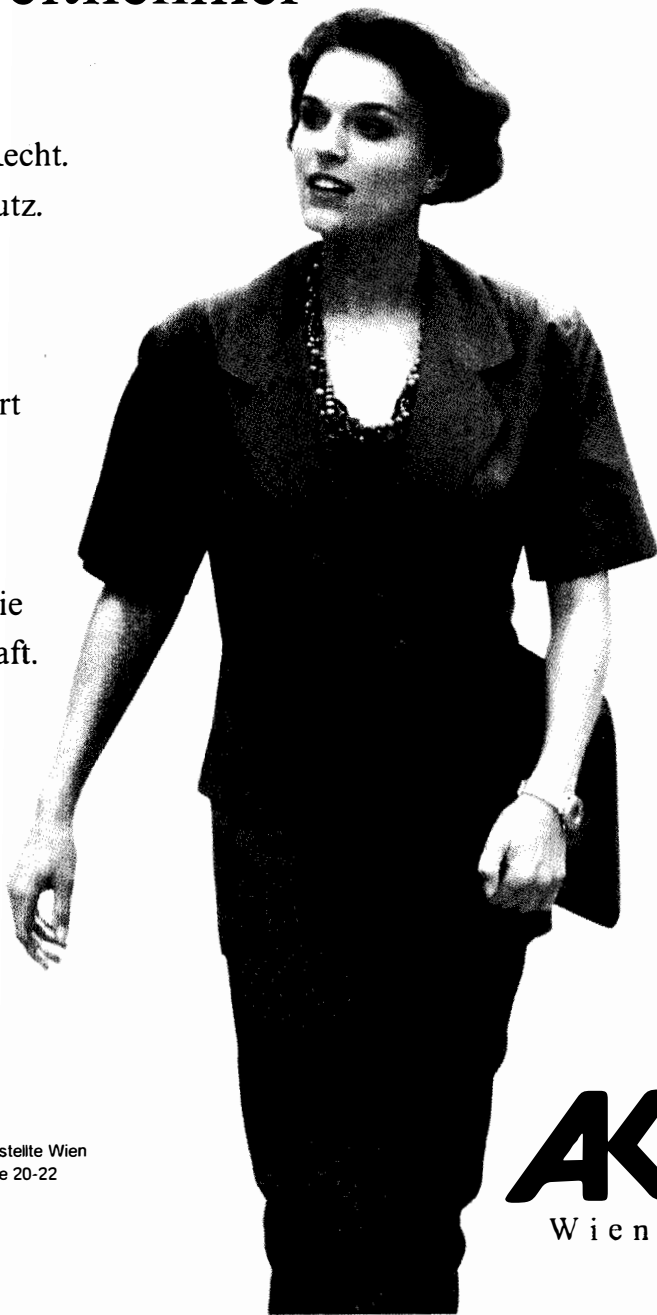
Bestellservice: (01) 531 61555, Fax: (01) 531 61 455.

eMail an bestellen@MANZ.co.at und im Internet unter www.MANZ.at

Aktiv für Sie

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