

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Die europäische Konjunktur

Franz Traxler

Globalisierung und
organisierte Arbeitsbeziehungen

Peter Mayerhofer

Öffentliche
Infrastrukturausstattung

Josef Schmee

Das Wiener Budget

Thomas Ritt

Umwelt und Arbeit

Christian Bellak,
Richard Winklhofer
Indizes der
Wettbewerbsfähigkeit

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

23. Jahrgang (1997), Heft 4

Inhalt

Editorial

Quesnay lebt (und Keynes ist am Genesen) oder Die europäische
Konjunktur am Vorabend der dritten Stufe der WWU 441

Franz Traxler

Globalisierung als Herausforderung organisierter Arbeitsbeziehungen 449

Eine Strukturanalyse des Wiener Budgets

Peter Mayerhofer

Öffentliche Infrastrukturausstattung – Quo Vadis? Einige
Überlegungen zur rezenten Budgetentwicklung in Wien 465

Josef Schmee

Das Wiener Budget aus der Sicht der Arbeiterkammer Wien 501

Thomas Ritt

Umwelt und Arbeit 507

Kommentar

Christian Bellak, Richard Winklhofer

Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Wirtschaftspolitischer (Un-)Sinn
von Ländervergleichen 535

Berichte und Dokumente

Renate Machat

Vorschau: 38. Europäischer Kongreß der Regional Science
Association in Wien 563

Bücher

Christine Stelzer-Orthofer, Armut und Zeit. Eine sozialwissenschaftliche
Analyse der Zeit (Peter Rosner) 567

Henning Klodt, Claus Friedrich Laaser, Jens Oliver Lorz, Rainer Maurer,
Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation; Michael Pachlatko,
Die Rolle des Staates im Telekommunikationssektor unter besonderer
Berücksichtigung der europäischen Integration sowie gesellschaftlicher
Aspekte (Alois Schrems) 570

Uwe Jean Heuser, Tausend Welten: Die Auflösung der Gesellschaft im digitalen Zeitalter; Wolfgang Müller-Michaelis, Die Informationsgesellschaft im Umbruch (Herbert Schaaff)	573
Frank Otto, Die Keynesianische Revolution in Großbritannien (1929–1948) (Robert Schediwy)	581
Toni Pierenkemper, Umstrittene Revolutionen. Die Industrialisierung im 19. Jahrhundert (Felix Butschek)	584
Wolfgang Kessler, Wirtschaften im dritten Jahrtausend. Leitfaden für ein zukunftsfähiges Deutschland (Norbert Reuter)	587
Dirk Hoerder (Hrsg.) Josef N. Jodlbauer. Dreizehn Jahre in Amerika 1910–1923. Die Autobiographie eines österreichischen Sozialisten (Michael Mesch)	592
Volker Wunderich, Sandino. Eine politische Biographie (Michael Mesch)	594
Jahresregister 1997	596
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	601

Unsere Autoren:

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

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

Thomas Ritt ist Mitarbeiter der Umwelt- und Verkehrspolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Josef Schmee ist Mitarbeiter der Kommunalpolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Franz Traxler ist Professor am Institut für Soziologie an der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien.

Richard Winklhofer ist Vertragsassistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Editorial

Quesnay lebt (und Keynes ist am Genesen) oder Die europäische Konjunktur am Vorabend der dritten Stufe der WWU

Die Profession der Konjunkturforscher, sowohl der Analytiker als auch der Prognostiker, steht wieder einmal vor besonders großen Herausforderungen. Die Entscheidung über den Teilnehmerkreis an der gemeinsamen europäischen Währung rückt immer näher, und dazu stellen die präzise und rezente quantitative Bewertung der Wirtschaftslage sowie eine möglichst exakte Vorschau notwendige Voraussetzungen dar. Und genau dies ist derzeit ein besonders schwieriges Unterfangen. Denn einerseits ist die statistische Datenlage durch die Weiterentwicklung des Binnenmarktes sowie durch zahlreiche Systemumstellungen zum Zwecke der Harmonisierung kräftig durcheinander gebeutelt, andererseits wird vielfach auch damit gerechnet, daß gerade im Jahr "t-1" sowohl Ökonomen als auch Finanzmärkte von einer besonders ausgeprägten Nervosität befallen werden und damit die wirtschaftliche Entwicklung bis zum 1. Jänner 1999 besonderen Unsicherheiten ausgesetzt sein könnte, welche eben aus der bevorstehenden Entscheidung über die Teilnahme am Euro und aus den zu fixierenden endgültigen Umrechnungsverhältnissen resultieren. Hier soll daher eine knappe Einschätzung versucht werden, wo die europäische Wirtschaft am Vorabend der dritten Stufe der Währungsunion steht, warum sie hier steht und in welche Richtung sie sich bewegen könnte.

I.

Schon der Versuch, die erste Frage (nach dem "Wo") eindeutig zu beantworten, ist mit großen Unsicherheiten verbunden, vergegenwärtigt man sich etwa die widersprüchlichen Meldungen über Rekordgewinne einerseits und über unverändert untragbar hohe und teils sogar noch steigende Arbeitslosenraten andererseits. Faktum ist, daß die europäische Wirtschaft seit der tiefen Rezession 1993 und dem neuerlichen Rückschlag 1995/96 einen langsamen und zähen Aufschwung erlebt, der nicht so recht an Eigendynamik gewinnen will. Die Wachstumsraten der zweiten Hälfte der achtziger Jahre (von der EU-Kommission ger-

ne als Referenzperiode angeführt), im Durchschnitt 1986-90 immerhin 3,6 Prozent pro Jahr, die in der EU damals auch für ein jährliches Beschäftigungswachstum von 1,3 Prozent sorgten, sind im derzeitigen Aufschwung nur in wenigen kleinen Ländern erreicht worden. Der EU-Durchschnitt klettert - nach den Herbstprognosen von EU-Kommission, OECD und IWF - erst gegen Ende des zweiten Jahrtausends, also nach einer Dekade, wieder auf die Drei-Prozent-Marke. Übrigens sollte gemäß diesen Prognosen im Jahr 1999 beim EU-weiten Beschäftigungswachstum dann auch endlich wieder die Null vor dem Komma durch eine Eins verdrängt werden.

Als die größten Hemmnisse für ein kräftigeres Wirtschaftswachstum und damit den Abbau der hohen Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft in der ersten Hälfte der neunziger Jahre werden in der Regel hohe Realzinsen, insbesondere in Anbetracht der schwachen Wirtschaftsentwicklung, sowie Währungsturbulenzen genannt. Hier soll auf die Frage, welche anderen theoretischen oder praktischen Optionen der Wirtschaftspolitik in dieser Phase offengestanden wären, nicht weiter eingegangen werden. Tatsache ist jedenfalls, daß die kurz- und langfristigen Zinsen in der EU mittlerweile auf einem niedrigeren Niveau konvergieren, und auch, daß sich die Situation an der Währungsfront nun wieder entspannter darstellt. Die Währungsrelationen innerhalb der EU haben sich nach einer Korrekturphase weitgehend stabilisiert, und die Abwertung des DM-Blocks gegenüber dem US-Dollar schaffte den Exporteuren wieder etwas mehr Luft.

Daneben steigt in der EU das erreichte Maß an Stabilität, die Konvergenz bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sowie bei den Inflationsraten schreitet bemerkenswert voran. Weiters sorgen seit Jahren sinkende Lohnstückkosten und eine Ertragslage der Unternehmen, die derjenigen der "goldenen" sechziger Jahre um nichts nachsteht, für noch bessere Voraussetzungen als in der starken Wachstumsphase gegen Ende der achtziger Jahre. Der Freund rein angebotsseitiger Rezepturen zur Belebung der Wirtschaft hätte somit allen Grund zur Freude, wäre da nicht die ungebührend zögerliche Wachstumsentwicklung, die ihm Anlaß dazu geben sollte, sein Theoriegebäude auf gröbere Risse hin zu untersuchen. Ein solcher Riß könnte etwa in der Geringschätzung der Bedeutung der Gesamtnachfrage bestehen.

II.

Neoliberale Modeerscheinungen wie Deregulierung und Liberalisierung führten nicht nur zu einer Zersplitterung und Individualisierung von Interessen, sondern auch zu einer Domi-

nanz der Mikro-Ebene bei der Betrachtung wirtschaftlicher Phänomene. Gesamtwirtschaftliche Aggregate wie etwa die Nachfrage werden dabei ebenso gerne unterschätzt bzw. ausgeblendet wie die Zusammenhänge im volkswirtschaftlichen Kreislauf. Nun mag zwar die Feststellung richtig sein, daß - insbesondere national angewandt - traditionelle keynesianische Rezepte durch die weitverbreitete Anspannung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte ebenso deutlich an Attraktivität einbüßen mußten wie durch die zunehmende internationale Verflechtung, welche die beschäftigungsschaffende Nachfrage via Importe, etwa von langlebigen Konsumgütern oder Reisen, vielfach ins Ausland verlagerte.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Gesamtnachfrage gar keine Rolle mehr spielt. Natürlich gelten die Gesetzmäßigkeiten des Wirtschaftskreislaufes nach wie vor, und ebenso das in der Spieltheorie als "Gefangenendilemma" bezeichnete Phänomen, daß die Summe der individuellen Nutzenmaxima nicht den maximalen Gesamtnutzen ergibt. Ohne eine zumindest mittelfristig ausgewogene Entwicklung von Angebot und Nachfrage wird das Hoffen auf eine nachhaltige Konjunkturbelebung vergebens sein, wenn auch die angebotsseitigen Voraussetzungen ("Erträge") dafür noch so positiv sind. Daß die Konjunktur trotzdem nur zaudernd anspringt, wird vielfach - auch von der EU-Kommission - dem Faktor "Unsicherheit" zugeschrieben. Nun gibt es sicherlich vielfältige Unsicherheiten, etwa bezüglich der Nachhaltigkeit der Konsolidierung öffentlicher Haushalte, der Entwicklung von Wechselkursen, von Zinssätzen u.ä. Was dabei allerdings zumeist verschämt verschwiegen wird, ist die Ungewißheit darüber, ob in Anbetracht von Rekordarbeitslosigkeit und extrem schwacher Realeinkommensentwicklung auch genügend zahlungskräftige Abnehmer für Güter und Dienstleistungen gefunden werden können ("Ertragserwartungen"). Und dies dürfte eigentlich gerade jene am wenigsten verwundern, die mit ihrer erfolgreichen Propagierung von Lohnzurückhaltung bzw. von Lohnsteigerungen, die unter dem Produktivitätsfortschritt liegen, maßgeblich zur Schwächung der Kaufkraft der privaten Haushalte beitrugen.

Aber nicht nur die Konsumnachfrage, sondern auch die beiden anderen großen heimischen Nachfragekomponenten können nun schon seit Jahren ihre Dynamik nur mit angezogener Handbremse entwickeln: Dies betrifft erstens die Investitionen, deren erwartete Erträge mit einem Zinsniveau zu konkurrieren haben, welches die selbst hinter einer nur einprozentigen Preissteigerungsrate drohende galoppierende Inflation abtöten will. Zweitens wird die öffentliche Nachfrage durch die Jagd nach der zeitgerechten Erfüllung der fiskalischen Maastricht-Kriterien radikal

gebremst (zur Vollständigkeit: auch ohne Maastricht und Stabilitätspakt wäre eine kräftige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in den meisten EU-Ländern, Österreich eingeschlossen, nötig gewesen, um die zukünftigen Handlungsspielräume der Budgets nicht völlig preiszugeben - das synchrone, auf einen genau definierten Zeitpunkt ausgerichtete Vorgehen bewirkte allerdings einen besonders ausgeprägten gesamteuropäischen Nachfrageentzug).

Es bleiben somit nur die Exporte - auch unterstützt durch den wiedererstarkten Dollar - als dynamische Nachfragekomponente. Diese sind zwar typischerweise die treibende Kraft am Beginn eines Konjunkturaufschwunges, aber der Impuls muß seine Fortsetzung in Investitionen und in weiterer Folge auch im Konsum der Haushalte finden, um zu einem nachhaltigen, selbsttragenden und die Arbeitslosigkeit reduzierenden Aufschwung zu führen. Und dieses Überspringen auf Investitionen und Konsum fehlte eben weitgehend im bisherigen Verlauf der neunziger Jahre.

III.

Wenn auch die erhoffte kräftigere Konjunkturbelebung, die eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes mit sich bringt, schon (zu) lange auf sich warten ließ, so sollte - solange der Wirtschaft nichts Schlechteres widerfährt als Wachstumsraten um zwei Prozent - aber auch nicht der Fehler begangen werden, in einen depressiven Konjunkturpessimismus zu verfallen und alles krankzujammern. Im Gegenteil, das Schlimmste könnte tatsächlich ausgestanden sein, und die Früchte der beinharten Umstrukturierungsmaßnahmen der neunziger Jahre nähern sich - wenn man es zuläßt - dem erntereifen Zustand. Falls nicht ein Rückfall in das unausgewogene, da die Nachfrageseite vernachlässigende, Policy-Mix der jüngeren Vergangenheit die Entwicklung stört, so könnten sich nun erstmals die in den vergangenen Jahren wiederholt verkündeten, aber dann (mangels Nachfrage) nicht erfüllten, Prognosen einer kräftigeren und nachhaltigeren Aufschwungphase nach klassischem Muster bewahrheiten. Die Voraussetzungen dazu erscheinen jedenfalls besser gegeben zu sein, als dies lange Zeit der Fall war.

An der bereits beschriebenen positiven Situation wesentlicher angebotsseitiger Faktoren sollte sich nicht viel ändern. Wesentliche Quellen von Unsicherheiten werden bald ausgeräumt sein (Wer nimmt - zu welchen Umrechnungskursen - an der Währungsunion teil?), Wechselkursschwankungen als Krisenursache verlieren in der Währungsunion größtenteils ihre Bedeutung, und die Gemeinschaftswährung müßte auch zu einer

Kostenentlastung führen. Wenn sich dann noch die Binnennachfrage belebt, spricht eigentlich nichts mehr gegen eine investitions- und in der Folge auch wieder konsumgetragene Wachstumsperiode wie in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Wie realistisch ist aber eine solche Belebung?

Offensichtlich wurde sie jedenfalls den kurz- und mittelfristigen Prognosen der Kommission zugrunde gelegt, was natürlich noch nicht deren Eintreffen garantiert. Vielmehr lösten diese Prognosen bei vielen Kommentatoren Skepsis aus, ja sie führten gelegentlich sogar zu der Vermutung, es handle sich um zu optimistische "normative" Prognosen mit dem Zweck, die finanziellen Folgen künftiger Herausforderungen leichter bewältigbar erscheinen zu lassen. Tatsächlich läßt sich aber eine Reihe guter Argumente für diese positive Erwartung ins Treffen führen.

Zuerst einmal ist eine Verbesserung der Beschäftigungslage eine wichtige Voraussetzung zur Steigerung der Nachfrage, sowohl durch die Anhebung der Massenkaufkraft als auch durch die Verbesserung der Erwartungen von Investoren und Konsumenten. Und die Erfolge der exportorientierten Sektoren dürften langsam doch ihren Niederschlag auf dem Arbeitsmarkt finden. Die Kommission erwartet für die Jahre 1997/98/99 einen Beschäftigungsanstieg um 0,5/0,75 /1,75 Prozent, was über den gesamten Zeitraum ein Plus von 3,8 Millionen ergäbe. Ähnlich optimistisch beurteilt auch die OECD die Beschäftigungsaussichten, wenn auch mit einem im Zeitverlauf etwas anderen Muster (für 1997/98 etwas optimistischer, für 1999 etwas schwächer).

Einen weiteren wesentlichen Impuls erhielt die heimische Nachfrage in jüngster Vergangenheit, im Gegensatz zur ersten Hälfte der neunziger Jahre, durch ein gesunkenes (wenn auch real noch immer recht hohes) Zinsniveau. Hier stellt sich natürlich die Frage nach der Reaktion der Geldpolitik auf das Anziehen der Konjunktur, reagierte doch die Deutsche Bundesbank schon im Herbst mit einer leichten Erhöhung der Leitzinsen auf die verbesserten Wirtschaftsdaten und auf den aus ihrer Sicht vermutlich besorgniserregenden Preisauftrieb. Doch auch in der Geldpolitik eröffnen sich in der kommenden Währungsunion - zumindest potentiell - erfreulichere Perspektiven. Die Inflationsraten in der EU konvergieren gegen einen im historischen Vergleich extrem niedrigen Wert, und einem beschleunigten Preisauftrieb sind trotz anziehender Konjunktur recht enge Grenzen gesetzt. Denn von der öffentlichen Hand sind unter den Bedingungen von Währungsunion und Stabilitätspakt ebensowenig inflationäre Impulse zu erwarten wie von der Lohnkostenseite. Wenn sich auch die Lohnzuwächse zur Stabilisierung der Massenkaufkraft stärker als in den letzten Jahren am Produktivitätsfortschritt ori-

entieren sollten, so ist dennoch aufgrund der vorhandenen freien Kapazitäten (insbesondere am Arbeitsmarkt) mit keinem preistreibenden Lohnkostenschub zu rechnen, zumal die Kollektivvertragsparteien in vielen Ländern zunehmend zu kooperativen und die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen verstärkt berücksichtigenden Lösungen tendieren.

Es bedarf nun offensichtlich "nur" mehr einer Wirtschaftspolitik, die das vorhandene Potential zu nutzen und den richtigen Policy-Mix zu finden vermag, wobei eine Abstimmung zwischen allen wirtschaftspolitischen Akteuren notwendig sein wird. Die EZB wird die Möglichkeit haben, bei Abstimmung mit der Einkommenspolitik der Sozialpartner eine nachfragestimulierende und damit stärker wachstumsorientierte Geldpolitik zu betreiben. Die innere Stabilität der Währung ist auch ohne restriktiven Kurs zu bewahren. Die Bedeutung der äußeren Stabilität ist differenzierter einzuschätzen, vor allem wenn man sich vor Augen führt, daß das "Wirtschaftswunder" der USA in den neunziger Jahren nicht unwesentlich auf einem unterbewerteten Dollar beruhte, und daß die gegenwärtige Konjunkturbelebung in Europa massiv durch das Erstarken des Dollarkurses gefördert wurde. Jedenfalls scheint - der politische Wille vorausgesetzt - der große Wirtschaftsraum der Währungsunion mit ihrem intern stark verflochtenen Binnenmarkt der Wirtschaftspolitik wieder mehr Freiräume zu geben.

IV.

Abschließend sollen noch einige - zugegebenermaßen flüchtige - Betrachtungen angestellt werden, welche die gängige Interpretation der Positionierung Österreichs im europäischen Konjunkturmilieu etwas zurechtrücken sollen. Blickt man auf die wesentlichen makroökonomischen Aggregate, so drängen sich dem kritischen, aber oft an der Oberfläche verharrenden Beobachter zwei schlagzeilentaugliche Feststellungen bezüglich der Entwicklung in den letzten Jahren auf: erstens der in historischer Perspektive anormale Wachstumsrückstand gegenüber dem EU-Durchschnitt und zweitens die unerfreuliche Entwicklung der Anfang der neunziger Jahre noch ausgeglichenen Leistungsbilanz, also "untrügliche" Zeichen für Strukturschwächen der heimischen Wirtschaft, die deren internationale Wettbewerbsfähigkeit auszehren.

Hier soll ebensowenig Schönfärberei betrieben wie dramatisiert werden. Hier soll nur auf einige Fakten hingewiesen werden, welche die notorischen Austro-Skeptiker in ihre Analysen mit einbeziehen sollten. Was die Wachstums*performance* betrifft, sollte jedenfalls berücksichtigt werden, daß bekannterweise

hohe Wachstumsraten um so schwerer erzielbar sind, je höher das erreichte Niveau ist. (Im Falle einer Erweiterung der EU um ärmere Länder wird man sich in den Ländern mit höherem Pro-Kopf-Einkommen daran gewöhnen müssen, nicht mehr Wachstumsvorreiter zu sein.) In Österreich kommt dazu das Spezifikum, daß internationale Konjunkturschwankungen - nicht zuletzt durch die stabilisierende sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik - in der Regel nur gedämpft und zeitlich verzögert wirksam werden, was sich auch im jüngsten Zyklus zu bestätigen scheint. Die segensreiche Wirkung der geringeren Volatilität wird also in internationalen Abschwüngen gerne angenommen, im Aufschwung aber als Schwäche charakterisiert.

Die Entwicklung der Leistungsbilanz ist in der Tat unerfreulich, allerdings vor allem den Faktoren *Reiseverkehr* und *Transferzahlungen an die EU* zuzuschreiben. Aus dem vorhandenen Strukturproblem der österreichischen Tourismuswirtschaft sollte aber nicht direkt auf ein allgemeines Strukturproblem der exportorientierten Sektoren geschlossen werden, zumindest nicht auf ein durch dramatische Änderungen aufgetretenes, neues Problem, denn das traditionelle Defizit im Warenhandel verändert sich - in Prozent des BIP ausgedrückt - nicht in relevanten Dimensionen. Die gute internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Produzenten zeigt sich an der über Jahre hinweg hohen Wachstumsrate der Warenexporte, die - mit Ausnahme der beiden Aufwertungsjahre - auch zu teils beachtlichen Marktanteils-gewinnen in den neunziger Jahren führte. Die kurzfristigen Konjunkturprognosen gehen von einer Fortsetzung dieser Tendenz aus. Vereinfacht könnte man sagen: das "Strukturproblem" liegt nicht bei den existierenden Unternehmen, denn diese weisen eine gute *Performance* auf - es gibt bloß zu wenig davon.

Für die Prognose der österreichischen Wirtschaftsentwicklung dürfte jedenfalls in ganz besonderem Maße gelten, was auch die EU generell betrifft: Treten keine völlig unvorhersehbaren externen Schocks auf, so liegen die derzeitigen Prognosen eher noch auf der pessimistischen Seite, nämlich wenn ab dem nächsten Frühjahr in Unsicherheiten begründete Wachstumshemmnisse wegfallen werden und sich die Erwartungen von Investoren und Konsumenten verbessern.

V.

Die Erfahrung zeigte, daß sich mit dem europäischen Deregulierungs- und Konsolidierungskurs der neunziger Jahre zwar die Profite steigern ließen, aber jedenfalls keine Beschäftigung geschaffen werden konnte. Wie zu erwarten war, wirkten sich die (negativen) Nachfrageeffekte rasch und unmittelbar aus,

die (erhofften positiven) Angebotseffekte wirken dagegen nur langsam und sind unsicher. Gegen Ende des Jahrzehnts scheinen sich aber etwas günstigere Zukunftsperspektiven für Wachstum und Beschäftigung abzuzeichnen. Nicht zuletzt der Amsterdamer Gipfel der EU-Regierungschefs gab diesbezüglich ermutigende Signale, scheint doch das Bewußtsein über die Bedeutung der Nachfrage, aber auch der Koordination und Kooperation, soweit gestiegen zu sein, daß wieder die notwendige ganzheitliche Betrachtung des Wirtschaftsgefüges platzgreifen kann. Nun liegt es vor allem an der Bereitschaft der politischen Akteure, die sich aus der kommenden Wirtschafts- und Währungsunion ergebenden Chancen für die Gestaltung einer wachstums- und beschäftigungsfördernden Makro-Politik zu nutzen. Die Periode der österreichischen Ratspräsidentschaft bzw. der Mitgliedschaft in der "Troika" sollte nicht ungenutzt bleiben, um stärkere Akzente in diese Richtung zu setzen.

Globalisierung als Herausforderung organisierter Arbeitsbeziehungen

Franz Traxler

1. Einleitung

Seit dem Ende des Ersten Weltkriegs hat sich die Regelung des Arbeitsverhältnisses auf der Grundlage organisierter Arbeitsbeziehungen zum Standard demokratisch verfaßter Gesellschaften entwickelt. Deren Kerninstitution ist die kollektive (tarifvertragliche) Festlegung der Arbeitsbedingungen durch die Verbände der Arbeitsmarktparteien. Die Globalisierung der Wirtschaft stellt für diese Institution eine Herausforderung in zweierlei Hinsicht dar.

Zum einen läßt sie die Steuerungsfunktion kollektiver Regelungen der Arbeitsbedingungen problematisch werden. Angesprochen ist damit eine fundamentale Revision des ökonomischen Stellenwerts organisierter Arbeitsbeziehungen. In der Ära keynesianischer Makrosteuerung wurde ihnen ein generell positiver Beitrag zur Stabilisierung bzw. Steigerung der Massenkaufkraft und darüber hinaus eine Schlüsselfunktion in der einkommenspolitischen Flankierung staatlicher Nachfrageregulierung zubilligt. Im Gegensatz dazu werden kollektiven Regelungen unter dem Vorzeichen wirtschaftlicher Globalisierung überwiegend leistungshemmende Dysfunktionen zugeschrieben, die für die Rigiditäten und institutionelle Sklerose des Arbeitsmarktes und den damit einhergehenden Beschäftigungsproblemen verantwortlich zeichnen sollen. Im Einklang damit wird z.B. von der OECD die Abschaffung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen als Maßnahme der Beschäftigungspolitik empfohlen. (1)

Zum anderen stellt die wirtschaftliche Globalisierung auch den Fortbe-

stand organisierter Arbeitsbeziehungen in Frage. Denn insofern deren Geschäftsgrundlage kollektive, d.h. nichtmarktliche Regelungen mit territorial begrenzter Geltung darstellen, ist im Maß des Aufkommens globalisierter Märkte zu erwarten, daß sie einem unaufhaltsamen Erosionsprozeß anheimfallen. (2)

Es liegt nahe, diese entwicklungslogische These vom Verfall organisierter Arbeitsbeziehungen und die zuvor skizzierte funktionalistische Annahme einer leistungshemmenden Wirkung als zwei Seiten ein- und derselben Medaille zu nehmen: Je dysfunktionaler die Organisation des Arbeitsmarktes, desto prekärer wird automatisch auch ihr Bestand. Ihre Begründung findet diese Sichtweise in der in den Wirtschaftswissenschaften verbreiteten Annahme, daß der „*natural selection*“ der Marktkonkurrenz letztlich nur effiziente Institutionen standhalten. (3) Unter der Bedingung der Globalisierung sollte der Markt diese Selektionsfunktion um so wirkungsvoller entfalten.

Die hier interessierende Frage lautet, ob und in welchem Ausmaß wirtschaftliche Globalisierung tatsächlich eine solche, die Arbeitsbeziehungen disorganisierende Selektionswirkung hervorbringt. Für diese empirische Problemstellung empfiehlt es sich, eine Alternativhypothese zu formulieren. Ihr zufolge unterliegt die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen keinem wie immer gearteten Sachzwang, sondern ist kontingent, d. h. sie hängt von den je spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen und institutionellen Arrangements ab. Diese Alternativhypothese impliziert, die entstehungslogische und die funktionalistische Argumentationslinie zum Verfall organisierter Arbeitsbeziehungen auseinanderzuhalten. Denn auch die „*natural selection*“ transnationaler Märkte muß nicht notwendigerweise so durchsetzungsmächtig sein, daß sie dysfunktionale Institutionen umstandslos zum Verschwinden bringt. Nach Maßgabe der spezifischen Machtverhältnisse innerhalb einer Gesellschaft können sie auch ungeachtet ihrer Dysfunktionalität fortbestehen. Umgekehrt kann der Bestand kollektiver Arrangements trotz gegebener Funktionalität bedroht sein. Als funktional erweisen sich tarifvertragliche Regelungen dann, wenn sie Kollektivgüter bereitstellen (z. B. Kooperationsorientierung und Motivation der Mitarbeiter), die zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen. Aber selbst unter dieser Bedingung kann der Bestand kollektiver Regelungen nicht als gesichert angenommen werden, weil sie immer dem Risiko opportunistischen Handelns unterworfen sind. (4) Da aus den genannten Gründen der (Fort-)Bestand organisierter Arbeitsbeziehungen und ihre (Dys-)Funktionen nicht notwendig kovariieren, sind sie in der Analyse als je spezifische Probleme zu behandeln.

Vor der empirischen Analyse der Effekte wirtschaftlicher Globalisierung auf die Arbeitsbeziehungen ist eine nähere Betrachtung der Implikationen des Globalisierungskonzepts geboten. Die Quintessenz wirtschaftlicher Globalisierung liegt in der transnationalen Diffusion von Marktbeziehungen, wobei sich drei wesentliche Momente dieses Diffusionsprozesses unterscheiden lassen:

- * die transnationale Diffusion der Produktionsmärkte in Form wachsender Handelsverflechtungen,
- * die Ausweitung internationaler Finanztransfers auf der Grundlage deregulierter Finanzmärkte und
- * die Internationalisierung der Produktionsstandorte durch transnationale Unternehmenstätigkeit.

Die Auswirkungen dieser drei Momente wirtschaftlicher Globalisierung sind kontingent. So stehen z.B. die Auswirkungen wachsender Außenhandelsverflechtung in Zusammenhang mit dem Wechselkursregime. Solange die nationalen Volkswirtschaften über die Möglichkeit verfügen, Ungleichgewichte im Außenhandel durch Wechselkursanpassungen zu beheben, ergibt sich aus diesem Globalisierungsmoment kein Druck auf die Arbeitsbeziehungen. Mit der Institutionalisierung des Europäischen Währungssystems (und in Zukunft mit der Währungsunion) hat sich diese Option für die Länder Westeuropas zunehmend verflüchtigt. Gleichzeitig wächst der Druck zu „sozialpolitischen Anpassungen“ zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, der (neben den staatlichen Wohlfahrtssystemen) primär auf den Arbeitsbeziehungen lastet. Die Internationalisierung der Finanzmärkte bringt eine neue Qualität des „Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte“ mit sich. Transnationalen Anlegern bietet sich die Möglichkeit des „*regime shopping*“, in welche die Wahl zwischen alternativen Systemen der Arbeitsbeziehungen mit eingeschlossen ist. Im besonderen Maß werden die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen diesem Standortwettbewerb durch das dritte Moment des Globalisierungsprozesses, den grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten, unterworfen.

Kontingent sind die Auswirkungen dieses Globalisierungsprozesses allerdings nicht nur infolge des Einflusses des Wechselkursregimes. Darüber hinaus hängt ihr Bedrohungspotential für die organisierten Arbeitsbeziehungen auch davon ab, inwieweit sie sich in einem Umfeld homogener Märkte und Produktionssysteme vollziehen bzw. selbst diesen Homogenisierungsprozeß vorantreiben. Solange sich z.B. spezifische Systeme der Arbeitsbeziehungen mit den gegebenen Produktionsmethoden zu unauflösbaren „Leistungsclustern“ verbinden, die gegenüber alternativen Arrangements komparative Vorteile in abgrenzbaren Marktsegmenten versprechen, sind dem „*regime shopping*“ transnationaler Konzerne Grenzen gesetzt.

Im Einklang damit liegt es nahe, die Tendenz zur Homogenisierung von Produktion und Märkten als Begriffsmerkmal der Globalisierung zu betrachten, mit dessen Hilfe sie sich von wirtschaftlicher Internationalisierung im allgemeinen abgrenzen läßt. (5) Denn erst ein solcher Homogenisierungsprozeß spitzt die oben skizzierten Herausforderungen für die organisierten Arbeitsbeziehungen in einer Weise zu, daß sie sowohl aus entwicklungslogischen als auch funktionalen Gründen obsolet zu werden drohen. Allein unter der Homogenisierungsannahme ist von internationalisierten Märkten jener Ausleseeffekt zu erwarten, der für national-

spezifische Arrangements keinen Spielraum mehr beläßt. Ihren empirischen Ausdruck sollten Globalisierungsprozesse insofern in einer Konvergenz der Entwicklung der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen finden.

2. Die Entwicklung organisierter Arbeitsbeziehungen

Wenn zuvor festgestellt wurde, daß wirtschaftliche Globalisierung eine Konvergenz der nationalen Arbeitsbeziehungen erwarten läßt, so ist dies dahingehend zu präzisieren, daß ein genereller Verfall organisierter Arbeitsbeziehungen anzunehmen ist. Dies folgt aus dem Umstand, daß Globalisierung zur Diffusion transnationaler Marktbeziehungen in einer Weise führt, die kollektiven Regelungen die Grundlage entzieht. (6) Diese These soll im folgenden für den Bereich der OECD und den Zeitraum 1980-1990 überprüft werden.

Sofern man sich in der empirischen Analyse der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen nicht mit anekdotischen Beschreibungen bescheiden will, gilt es zunächst, Indikatoren für den Organisationsgrad der Arbeitsbeziehungen zu finden. Wie schon oben dargelegt, beruhen organisierte Arbeitsbeziehungen auf der tarif(kollektiv)vertraglichen Regelung der Arbeitsbedingungen durch die Arbeitsmarktverbände. Dementsprechend bieten sich als Indikatoren einerseits die Reichweite tarifvertraglicher Regelungen und andererseits die Mitgliederentwicklung der Verbände an.

3. Die Reichweite des Tarifsystems

Die Reichweite des Tarifsystems läßt sich als Deckungsrate, d.h. als Anteil jener Arbeitnehmer, die unter der Geltung eines Tarifvertrags stehen, an den Arbeitnehmern insgesamt, operationalisieren. (7) In einer Reihe von Ländern ist der öffentliche Dienst vom Tarifrecht ausgeschlossen, so daß zwischen Bruttodeckungsrate und Nettodeckungsrate (bereinigt um die vom Tarifrecht ausgesparten Arbeitnehmer) zu unterscheiden ist. Im folgenden wird von der Nettodeckungsrate ausgegangen, da sie die Reichweite des Tarifvertrags innerhalb der ihm gesetzten Domäne mißt und daher für die Überprüfung eines globalisierungsbedingten Verfalls kollektiver Regelungen angemessener ist als die Bruttodeckungsrate.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Niveau und Entwicklung der Nettodeckungsrate in der OECD. Unter Zugrundelegung der Globalisierungsthese wäre ein signifikanter Rückgang der Deckungsrate zu erwarten. Ausgehend von dem verfügbaren Datenmaterial ist die Überprüfung dieser These auf zweierlei Weise möglich.

* Im Rahmen einer Längsschnittanalyse läßt sich die Deckungsrate zu Beginn mit jener zu Ende der achtziger Jahre vergleichen. Schon der erste Blick auf jene acht Länder, für die vergleichbare Daten vorliegen, läßt erkennen, daß kein eindeutiger Trend in Richtung eines Rückgangs be-

Tabelle 1: Tarifvertragliche Deckungsraten in der OECD^a

Inklusive Tarifsysteme	1980	1985	1990
Australien	88		
Belgien			90
Deutschland	82	81	82 ^g
Dänemark		74	
Finnland	95		95 ^f
Frankreich	85	92	
Neuseeland			67
Niederlande	76	76	71 ^h
Norwegen			75 ⁱ
Österreich			98
Portugal	70 ^b	75	79 ^j
Schweden			83
Schweiz			53 ^j
Spanien	70 ^c		71
Exklusive Tarifsysteme			
Großbritannien	70 ^d		47
Japan	28		23 ^f
Kanada		37 ^e	38
USA	26	20	18

^a Nettodeckungsrate (bereinigt am Arbeitnehmer ohne Tarifrecht).

^b 1981

^c 1983

^d 1978

^e 1986

^f 1989

^g Westdeutschland

^h 1990 mit 1985 infolge Revision der Beschäftigungsstatistik nicht vergleichbar.

ⁱ 1992

^j 1991

Zur Definition von inklusivem und exklusivem Tarifsystem, siehe Tabelle 4. Quelle: Traxler (1996).

steht. Statistisch läßt sich die Annahme eines (wie immer gearteten) Trends mit $p = 0,35$ (Wilcoxon Rang-Test) zurückweisen.

* In Anbetracht der kleinen Zahl von Ländern, die in die Längsschnittanalyse Eingang finden können, wurde die Globalisierungsthese auch mittels einer Querschnittanalyse überprüft. Sie hat den Vorzug, daß der Einfluß der Globalisierung direkt (gemessen als Außenhandelsverflechtung und Kapitalmobilität) untersucht werden kann. Als Kontrollvariable werden zusätzlich die Größe des Dienstleistungssektors und des Landes (Zahl der Arbeitnehmer) berücksichtigt, da auch für diese

Tabelle 2: Regressionsmodell: Der Einfluß wirtschaftlichen Wandels auf die Deckungsrate (DR)^a

Unabhängige Variable	SEB	Beta	Sig T
Außenhandelsverflechtung ^b	0.011	0.276	0.282
Kapitalmobilität ^c	0.268	-0.331	0.158
Größe des Dienstleistungssektors ^d	0.043	-0.120	0.576
Beschäftigungsvolumen ^e	1.154E-05	-0.523	0.050
Konstante	2.628	0.266	

N = 18 (alle Länder lt. Tabelle 1)

R² (korrigiert) = 0.376

Signif. F = 0.036

Durbin – Watson Test = 1,942

^a Tarifvertragliche Nettodeckungsrate (rezenteste Daten von Tabelle 1. Aus statistischen Gründen ist die unabhängige Variable definiert als $\ln DR/1-DR$).

^b Anteil der Summe der Exporte und Importe am BIP; Durchschnittswerte für 1980–1990.

Datenbasis: United Nations, *Yearbook of International Trade Statistics*, Vol. 1, *Trade by Country* 1984, 1987, 1990.

^c Anteil der transnationalen Direktinvestitionen am BIP; Durchschnittswerte für 1980–1990; Schweiz 1983–1990, Neuseeland 1981–1990, Australien und Belgien (inklusive Luxemburg) jeweils 1980–1989.

Datenbasis: OECD, *International Direct Investments*, 1992; OECD, *Review of Foreign Direct Investments: Greece*, 1994.

^d Anteil der im Dienstleistungssektor (ISIC 6–9) beschäftigten Arbeitnehmer an den Arbeitnehmern insgesamt 1980–1990; Vergleichsdaten zur Beschäftigung für die Schweiz.

Datenbasis: OECD, *Labour Force Statistics* 1970–1990.

^e Gesamtzahl der Arbeitnehmer; Durchschnittswerte für 1980–1990; Datenbasis wie für d.

Variable ein Einfluß auf die Deckungsrate anzunehmen ist. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse (Tabelle 2) zeigen, daß keine der beiden Globalisierungsvariablen einen signifikanten Erklärungsbeitrag zur Varianz der Deckungsrate leistet.

Sowohl die Längsschnitt- als auch die Querschnittanalyse führen zu dem Ergebnis, daß keine Konvergenz im Sinne eines Verfalls tarifvertraglicher Regelungssysteme nachweisbar ist. Knüpft man an die oben skizzierte Differenzierung zwischen der funktionalistischen und der entwicklungslogischen Hypothese vom Verfall organisierter Arbeitsbeziehungen an, so läßt sich dieser Befund auf zweierlei Weise erklären:

Die erste These lautet, daß tarifvertragliche Regelungen auch im Zeitalter der Globalisierung nicht notwendig dysfunktional sind, so daß auch die marktvermittelte „*natural selection*“ der Arbeitsbeziehungen in Richtung Disorganisierung entfällt. Dies bestätigt auch die einschlägige empirische Analyse. (8) Für keine der in Tabelle 3 ausgewiesenen ökonomischen Leistungsindikatoren ergibt sich ein statistischer Zusammenhang - mit Ausnahme der Lohnstruktur, auf die ein hohes Deckungsniveau einen signifikant nivellierenden Einfluß nimmt. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Ergebnisse zur Beschäftigung. Sie bedeuten, daß von der seitens der OECD empfohlenen Abschaffung der Allgemeinverbindlichkeit keinerlei Beschäftigungseffekte, wohl aber der Zusammenbruch der Tarifbeziehungen in jenen Ländern (z.B. Spanien, Frankreich) zu erwarten ist, in denen die Gewerkschaften zu schwach sind, sie aus eigener Kraft auf-

Tabelle 3: Die makroökonomischen Effekte der tarifvertraglichen Deckungsrate (DR) (1980–90)

	Reale Arbeitskosten ²	Lohnstückkosten			Lohndifferenziale		Wachstum ¹⁰
Korrelation mit DR ¹	0,12 (p = 0,63)	a ³ 0,16 (p = 0,53)	b ⁴ 0,23 (p = 0,70)	c ⁵ -0,10 (p = 0,70)	a ⁶ -0,63 (p = 0,01)	b ⁷ 0,52 (p = 0,07)	-0,32 (p = 0,20)
	Arbeitsproduktivität ⁹	Inflation ¹¹		Arbeitslosigkeit		Erwerbsquote ¹⁴	
Korrelation mit DR ¹	0,17 (p = 0,49)	0,16 (p = 0,53)		a ¹² 0,07 (p = 0,79)	b ¹³ 0,08 (p = 0,75)	-0,13 (p = 0,62)	

Produktmomentkorrelation; Signifikanz in Klammern

1. Durchschnitt für 1980–90 bzw. jeweils verfügbarer Wert, n = 18 OECD-Länder wie Tabelle 1

2. Index 1991 = 100, privatwirtschaftlicher Sektor, lokale Währung

3. Gesamtwirtschaft, lokale Währung

4. Sachgütererzeugung, lokale Währung

5. Sachgütererzeugung, einheitl. Währung (USD)

6. Intersektorale Lohndifferenziale, n = 16 (ohne E, P)

7. Verhältnis zwischen dem 1. und 9. Dezil, n = 13 (ohne CH, E, FIN, NZ, P)

8. Wert der Exporte je Mengeneinheit, n = 16 (ohne E, P)

9. BIP zu Gesamtbeschäftigung

10. Wachstum des BIP (in Preisen von 1990)

11. Verbraucherpreisindex

12. Standardisierte Arbeitslosenrate

13. Standardisierte Arbeitslosenrate, Veränderung

14. Anteil der Arbeitnehmer an der Bevölkerung im Erwerbsalter (15–64)

Arithm. Periodenmittel der jährlichen Veränderung für 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11, 13; geometr. Mittel für 10.

Datenquellen: OECD Economic Outlook für 2, 3, 4, 5, 9, 12, 13, 14; OECD National Accounts für 10; OECD Main Economic Indicators für 11; OECD Employment Outlook 1993 für 7; IMF International Finance Statistics für 5, 8; Pontusson (1996) für 6; Traxler (1996) für 1.

rechtzuerhalten. Dieser negative Befund zum Zusammenhang zwischen Deckungsrate und wirtschaftlicher Entwicklung kann allerdings dann nicht überraschen, wenn man bedenkt, daß vergleichbar hohe Deckungsraten (wie z. B. im Fall Finnlands, Frankreichs und Österreichs) mit höchst unterschiedlichen Zielen der Tarifparteien und Verfahren tarifpolitischer Lohnbildung einhergehen.

Die Alternativhypothese zur Globalisierungsannahme lautet, daß zwischen der (Dys-)Funktion und dem (Fort-)Bestand organisierter Arbeitsbeziehungen kein innerer Zusammenhang besteht. Die Bestandsaussichten bemessen sich weitgehend unabhängig von den ökonomischen Funktionen an den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Es wurde oben dargelegt, daß die Bestandsrisiken organisierter Arbeitsbeziehungen sich als Trittbrettfahrerproblem begreifen lassen. Die Analyse des Einflusses der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse hat sich daher auf solche Arrangements zu konzentrieren, die dieses Trittbrettfahrerproblem ver- bzw. entschärfen. Als relevante Arrangements, die geeignet sind, das Trittbrettfahrerproblem einzudämmen, lassen sich benennen: (9)

Tabelle 4: Tarifsysteme in der OECD

Tarifsystem ^a	Merkmale	Länder	Deckungsrate ^b
Inklusiv	Flächentarifvertrag in Verbindung mit Allgemeinverbindlichkeitspraktiken und/oder Tarifverbänden mit sektoraler bzw. gesamtwirtschaftlicher Koordinierungsfähigkeit	Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien	79,3%
Exklusiv	Haus- bzw. Firmentarifvertrag; keine Allgemeinverbindlichkeitspraxis	Großbritannien, Japan, Kanada, USA	31,5%

^a Agglomerativ-hierarchisches Verfahren (binäre quadrierte Euklidische Distanz; Average Linkage, Median, Centroid)

^b Ungewichteter Durchschnitt, rezenteste Länderdaten lt. Tabelle 1

Quelle: Traxler (1996)

- * der Abschluß von (unternehmensübergreifenden) Flächentarifverträgen im Gegensatz zu Haus- bzw. Firmentarifverträgen;
- * die staatlich garantierte Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen über den Mitgliederkreis der kontrahierenden Verbände hinaus;
- * Tarifverbände, deren Kapazität zur sektoralen bzw. gesamtwirtschaftlichen Koordinierung der Tarifpolitik so stark entwickelt ist, daß die Abschlüsse auch von nichtorganisierten „Außenseitern“ übernommen werden.

Mittels Clusteranalyse läßt sich quantitativ untersuchen, ob sich Gruppen unter den OECD-Ländern identifizieren lassen, die sich in der Konfiguration dieser drei Arrangements voneinander abheben. Wie Tabelle 4 dokumentiert, trennt die Clusteranalyse zwischen zwei Konfigurationen bzw. Mustern: Das inklusive Muster kennzeichnet die Dominanz des Flächentarifvertrags in Kombination mit Allgemeinverbindlichkeitspraktiken und/oder Tarifverbänden mit starker Koordinierungskapazität; das exklusive Muster ist geprägt durch den Haustarifvertrag und die Absenz von Allgemeinverbindlichkeitspraktiken. Die inklusive und die exklusive Ländergruppe differieren hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Deckungsrate beträchtlich. Insgesamt erklärt die Zugehörigkeit zur inklusiven bzw. exklusiven Gruppe mehr als 70% der beobachteten Varianz in der Deckungsrate. Dieser *gesellschaftliche* Faktor übertrifft damit das auf *ökonomische* Faktoren zugeschnittene Modell in Tabelle 2 bei weitem an Erklärungskraft. Die Differenzierung zwischen inklusiven und exklusiven Ländern macht auch die Entwicklung der Deckungsrate im Zeitablauf ver-

ständig. Unterscheidet man nämlich zwischen diesen beiden Ländergruppen, wird ein Trend erkennbar. In allen exklusiven Ländern ging die Deckungsrate um mindestens 5 Prozentpunkte zurück; unter den inklusiven Ländern gibt es nur einen solchen Fall. Im Gegensatz zu der der Globalisierungsthese immanenten Konvergenzannahme läßt sich daher eine *Polarisierung* in der Entwicklung des Tarifsystems zwischen inklusiven und exklusiven Ländern konstatieren.

Für diese Polarisierungstendenzen gibt es zwei Gründe. (10) In exklusiven Ländern koexistiert ein organisiertes Arbeitsmarktsegment, in dem eine starke Betriebspräsenz der Gewerkschaften die Voraussetzung für den Abschluß von Haustarifverträgen ist, und ein unorganisiertes, d. h. gewerkschafts- und tariffreies Segment. Statistisch zeigt sich dieser Zusammenhang darin, daß in exklusiven Ländern der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Deckungsrate hoch korrelieren ($r = 0,97$; $p = 0,00$), während diese Korrelation für alle 18 Länder insgesamt mit $r = 0,39$ ($p = 0,11$) ungleich niedriger ist. Zum Sinken der Deckungsrate in den exklusiven Ländern hat der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades im Beobachtungszeitraum beigetragen. Hinzu kommt, daß in den exklusiven Ländern das Lohnniveau des organisierten Arbeitsmarktsegments deutlich über jenem des unorganisierten Segments liegt. (11) Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den beiden Segmenten und setzt einen strukturellen Anreiz für Unternehmen des organisierten Segments, eine Anti-Gewerkschaftspolitik einzuschlagen, da die Eliminierung der Gewerkschaft aus dem Unternehmen die Voraussetzung für die Herstellung tariffreier Verhältnisse ist. Die damit ausgelöste Schwächung der Gewerkschaft führt zur weiteren Erosion des Tarifsystems, so daß - insbesondere unter der Bedingung verstärkten Wettbewerbs auf den Produktmärkten - ein Prozeß wechselseitig bedingten Verfalls von gewerkschaftlichem Organisationsgrad und tarifvertraglicher Deckungsrate eingeleitet wird. Während also die Institutionen des exklusiven Tarifsystems gleichsam als Brennglas wirken, das die disorganisierenden Effekte intensivierten Wettbewerbs noch weiter verschärft, wirkt in inklusiven Segmenten die institutionell abgesicherte Flächendeckung des Tarifvertrags einer solchen Entwicklung selbst im Falle eines überaus niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrads (Frankreich, Spanien) entgegen. Dies führt zur Betrachtung des zweiten Indikators organisierter Arbeitsbeziehungen, dem Organisationsgrad der Arbeitsmarktverbände.

4. Die Mitgliederstärke der Gewerkschaften

Die Analyse des Organisationsgrads der Tarifverbände bleibt hier auf die Gewerkschaften beschränkt. Dafür spricht der pragmatische Grund, daß die einschlägigen Daten für die Gewerkschaften ungleich besser als für die Arbeitgeberverbände dokumentiert sind. Darüber hinaus sollten die zuletzt angestellten Überlegungen deutlich gemacht haben, daß bei

Tabelle 5: Gewerkschaftliche Organisationsgrade in der OECD

	1980	1985	1990
Australien	48,0 ^a		40,4
Belgien	55,9		51,2
Dänemark	76,0		71,4
Deutschland	35,6	37,4	32,6
Finnland	69,8		72,0
Frankreich	17,5		9,8
Großbritannien	50,4		39,1
Irland	62,0	60,0	55,0
Italien	49,3		38,8
Japan	30,8		25,2
Kanada*	36,1	35,9	35,8
Neuseeland		56,0	44,8 ^b
Niederlande	35,3	28,7	25,5
Norwegen	56,9	55,7	56,0
Österreich	56,2		46,2
Portugal*	54,0	43,0	33,0
Schweden	79,7		82,5
Schweiz	30,7	28,8	26,6
Spanien	11,6	10,1	13,3
USA	20,0	15,9	14,2

Organisationsgrad, bereinigt um nicht erwerbstätige Mitglieder; * Organisationsgrad, unbereinigt

^a = 1982; ^b = 1991

Quellen: Traxler (1994), Visser (1991), eigene Berechnungen

Entfall sonstiger begünstigender gesellschaftlicher Arrangements das Tarifsystem in letzter Instanz mit der Stärke der Gewerkschaften steht und fällt, da das Interesse der beiden Arbeitsmarktparteien an diesem Regelungsverhältnis asymmetrisch ist. (12)

Zur Messung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads liegen verschiedene Konzepte vor. (13) Für diese Untersuchung wird (soweit dies die Datenlage zulässt) vom Netto-Organisationsgrad, gemessen als Anteil der *erwerbstätigen* Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern insgesamt, ausgegangen. Tabelle 5 gibt einen Überblick über Niveau und Entwicklung des Organisationsgrads während der achtziger Jahre in zwanzig OECD Ländern. Analog zur Analyse der Deckungsrate wird auch für diesen Indikator die Globalisierungsthese mittels Längs- und Querschnittsanalyse überprüft.

* Im Beobachtungszeitraum kam es überwiegend zu einem Rückgang des Organisationsgrads, der sich statistisch als Trend ($p = 0,00$, Wilcoxon Rang-Test) erkennen läßt. Für die Interpretation dieser für die Gewerkschaften insgesamt ungünstigen Mitgliederbilanz ist zunächst zu bedenken, daß an ihr auch andere Faktoren als die Globalisierung Anteil haben können. So gibt es u.a. Hinweise darauf, daß Veränderungen in der Wirtschafts- und Berufsstruktur - nämlich der Rückgang des Anteils von

Tabelle 6: Regressionsmodell: Der Einfluß des wirtschaftlichen Strukturwandels auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad^a

Unabhängige Variable	SEB	Beta	Sig T
Außenhandelsverflechtung ^b	0,178	-0,004	0,127
Kapitalmobilität ^b	4,005	-0,194	0,395
Größe des Dienstleistungssektors ^b	0,613	0,341	0,111
Beschäftigungsvolumen ^c	3,980	-0,710	0,010
Konstante	54,923		0,128

N = 20

R² (korrigiert) = 0,377

Signif. F = 0,036

Durbin-Watson-Test = 1,622

^a Organisationsgrad für 1990, nach Tabelle 5^b siehe Tabelle 2^c definiert als natürlicher Logarithmus des Beschäftigungsvolumens

Beschäftigungsbereichen, in denen die Gewerkschaften traditionell stark vertreten sind (z.B. Industrie), und die Zunahme von Bereichen mit schwacher Gewerkschaftspräsenz (Angestellte, privater Dienstleistungssektor) zu dieser Mitgliederentwicklung beigetragen haben. (14) Neben ökonomischen sind auch institutionelle Faktoren in Rechnung zu stellen. Wie oben dargestellt, begünstigen z.B. exklusive Tarifsysteme Anti-Gewerkschaftspolitik.

* Die direkte Überprüfung der Globalisierungshypothese erbringt ein negatives Ergebnis (Tabelle 6). Weder die Außenhandelsverflechtung noch die Kapitalmobilität leisten einen signifikanten Beitrag zur Erklärung des Organisationsgrads. Wie schon im Fall der Deckungsrate ist die Erklärungskraft dieses auf ökonomische Bedingungsfaktoren abstellenden Erläuterungsmodells gering. Daß auch der Dienstleistungssektor insignifikant ist, ist darauf zurückzuführen, daß in dieser Variablen der öffentliche Dienst enthalten ist, der im Beobachtungszeitraum noch Zuwächse verzeichnete und gleichzeitig zu den Hochburgen gewerkschaftlicher Organisation zählt. Daß im Lichte dieser Befunde von einer globalisierungsbedingten Konvergenz des gewerkschaftlichen Organisationsgrads keine Rede sein kann, gibt Anlaß, auch für diesen Indikator Funktion und Bestandsbedingungen gesondert zu betrachten.

Ähnlich der tarifvertraglichen Regelung gelten aus neoliberaler Sicht auch die Gewerkschaften selbst als dysfunktionale Kartelle, die den Allokationsmechanismus des Marktes beeinträchtigen. Davon ausgehend wäre zu erwarten, daß sich mit zunehmendem Organisationsgrad die wirtschaftlichen Leistungsindikatoren verschlechtern. Aus empirischer Sicht läßt sich feststellen, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad, sieht man von seiner nivellierenden Wirkung auf die Lohnstruktur und dem positiven Zusammenhang mit der Erwerbsquote einmal ab, mit ökonomischen Leistungsindikatoren generell nur sehr schwach korreliert (Tabelle 7). Jedenfalls bieten diese Befunde keinerlei Hinweis auf einen generell

Tabelle 7: Die makroökonomischen Effekte des gewerkschaftlichen Organisationsgrades (OG) (1980–90)

	Reale Arbeits- kosten ²	Lohnstück- kosten ²	Lohndifferentiale ²		Wachstum ²
Korrelation mit OG ¹	0,28 (p = 0,23)	0,25 (p = 0,28)	a 0,39 (p = 0,12)	b 0,56 (p = 0,04)	0,11 (p = 0,23)
	Arbeitspro- duktivität ²	Inflation ²	Arbeitslosigkeit ²		Erwerbs- quote ²
Korrelation mit OG ¹	0,12 (p = 0,62)	0,17 (p = 0,28)	-0,27 (p = 0,25)		0,45 (p = 0,05)

Produktmomentkorrelation; Signifikanz in Klammern

¹ Durchschnittswert für 1980 und 1990; n = 20 (siehe Tabelle 5), für Lohndifferentiale a: n = 17; für b: n = 14

² Zu Definition und Datengrundlage siehe Tabelle 3

negativen Einfluß gewerkschaftlicher Organisation auf die wirtschaftliche Entwicklung. Dementsprechend gibt es auch keinen Grund zur Annahme, daß die Imperative wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einen unaufhaltsamen Niedergang gewerkschaftlicher Organisation bedingen.

Dies läßt erneut die gesellschaftlichen Bedingungsfaktoren in den Mittelpunkt der Analyse rücken. Ebenso wie der Tarifvertrag sieht sich auch die Gewerkschaftsorganisation mit einem Trittbrettfahrerproblem konfrontiert. Niveau und Entwicklung des Mitgliederstandes hängen demnach davon ab, inwieweit sich die Gewerkschaften auf Arrangements stützen können, die dem Trittbrettfahren entgegenwirken. Diese These wird durch rezente komparative Untersuchungen gestützt. In ihrer Analyse der Determinanten des gewerkschaftlichen Organisationsgrads von 15 (westeuropäischen) OECD Ländern für den Zeitraum von 1950-90 überprüfen Ebbinghaus/Visser (1996) den Einfluß ökonomischer und gesellschaftlicher Faktoren und kommen dabei zu dem Schluß, daß vor allen ökonomischen Variablen gesellschaftliche Faktoren bei weitem den größten Einfluß auf den Organisationsgrad nehmen. (15) So sind es z.B. der institutionell gesicherte Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben, vor allem aber die Administration der Arbeitslosenversicherung durch die Gewerkschaften, die diesen ein hohes Mitgliederniveau und z.T. sogar Zuwächse auch in den schwierigen achtziger Jahren zu sichern vermochten.

5. Institutionen, Globalisierung und Segmentierung

Die Alternativhypothese zur Globalisierungsannahme und ihrer konvergenztheoretischen Implikation behauptet die Kontingenz des Be-

standes wie auch der Funktion organisierter Arbeitsbeziehungen. Alle hier präsentierten empirischen Ergebnisse stützen diese Alternativhypothese. Sie zeigen, daß die Auswirkungen der Globalisierungstendenzen (aber auch anderer ökonomischer Entwicklungsprozesse) auf die gewerkschaftliche Organisation und die Reichweite des Tarifsystems in hohem Maße von den gesellschaftsspezifischen, institutionellen Arrangements abhängen, in welche die Arbeitsbeziehungen eingebettet sind. Diese Arrangements machen die Arbeitsbeziehungen zu selbstreferenziellen Systemen, die tendenziell ähnliche ökonomische Problemlagen und Herausforderungen höchst unterschiedlich - nämlich nach Maßgabe der jeweils institutionell vorgezeichneten Operationslogik - verarbeiten. Empirisch zeigt sich diese Selbstreferenz darin, daß die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen weder in ihren Bestandsaussichten noch in ihren wirtschaftlichen Effekten konvergieren. Gleichzeitig variieren Organisationsgrad und Tarifsystem keineswegs zufällig, sondern kovariieren signifikant mit ihrer jeweiligen institutionellen Ausstattung.

Wenn es an Konvergenz mangelt und die empirischen Befunde eher auf Divergenz und Polarisierung in der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen hindeuten, dann gibt es gute Gründe, an der Grundprämisse der Globalisierungsthese zu zweifeln: der Tendenz zur Homogenisierung der Märkte und Produktionssysteme.

Die nähere Betrachtung läßt erkennen, daß Segmentierung nicht weniger als Globalisierung für die Entwicklung der Märkte kennzeichnend ist. So sind z.B. die USA und die EU gemessen an ihren Außenhandelsquoten nahezu Binnenwirtschaften. Da sich ihr Außenhandel überwiegend mit Partnern auf vergleichbarem Entwicklungsniveau vollzieht, halten sich auch die Risiken eines globalisierungsbedingten Verfalls der Arbeitsbeziehungen in Grenzen. So betrug 1990 der Anteil des Außenhandels der USA mit Ländern, deren Lohnniveau unter 50% des US-Standards lag, nicht mehr als 2,7%. (16) Auch die in der Debatte besonders bemühten grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten sind hinsichtlich ihrer *globalen* Dimension zu relativieren. Nach einer neueren Untersuchung konzentrierten sich 1990 die Geschäftstätigkeiten multinationaler Konzerne überwiegend auf ihren Heimatkontinent: So belief sich für US-Unternehmen der Anteil der in den USA und Kanada getätigten Umsätze auf 63% und der dort befindlichen Produktionsstandorte auf 43%; für die deutschen Konzerne betrug der Anteil der Umsätze und Produktionsstandorte in Europa 75% bzw. 78%, für die japanischen Unternehmen die entsprechenden Anteile in Japan, Asien und dem Pazifik 65% bzw. 61%. (17) Hinzu kommt, daß sich Unternehmen in ihren transnationalen Investitionsentscheidungen eher an Markt- als an Lohnkriterien orientieren. (18)

Auch in bezug auf die Produktionssysteme erweist sich die Homogenisierungs- bzw. Standardisierungsannahme als fragwürdig. Die traditionelle Voraussetzung für Kooperation und Kontrolle ist räumliche Nähe, die insofern auch die Grundlage für das kapitalistische Unternehmen in

seiner Form als hierarchisch strukturierte und lokal konzentrierte Produktionsstätte bildet. (19) Mit dem Aufkommen der modernen Produktions-, Transport- und Kommunikationstechnologien wird dieser lokale Bezug zwar gelockert, aber offensichtlich nicht aufgehoben. Denn ironischerweise sind es gerade Tendenzen der vertikalen Desintegration des Unternehmens im Zusammenwirken mit Strategien flexibler Spezialisierung, durch die räumliche Nähe einen Bedeutungszuwachs als Vorbedingung für gleichermaßen rasche und langfristige, auf Vertrauensbeziehungen aufbauende Kooperation zwischen Firmen erfährt. (20) Der Umstand, daß diese Kooperationsbeziehungen ihrerseits auf einer begünstigenden regionalen Infrastruktur aufbauen, führte zur Entstehung industrieller Distrikte (21), zu deren Eigentümlichkeit zählt, daß ihre Kooperationsbeziehungen und die ihnen zugrundeliegenden institutionellen Arrangements keineswegs beliebig transferierbar sind.

Damit soll die Existenz von globalen Netzwerken, die aus multinationalen Konzernen und der Peripherie substituierbarer Zweigwerke und Zulieferer bestehen, keineswegs in Abrede gestellt werden. Vielmehr geht es darum, festzuhalten, daß beide Produktionssysteme koexistieren und tendenziell auf unterschiedliche Märkte zugeschnitten sind. Zuweilen sind beide Systeme an ein und denselben Konzern angekoppelt, wenn dieser zwischen Zulieferern „erster“ und „zweiter“ Kategorie differenziert. (22) Wesentlich ist, daß durch die Koinzidenz von Globalisierung und Segmentierung im Gesamtprozeß wirtschaftlicher Internationalisierung die Globalisierungsthese ihre eigentliche Pointe verliert: daß nämlich die transnationale Diffusion von Marktbeziehungen sich antagonistisch zu territorial verankerten, nichtmarktlichen Institutionen, namentlich der Demokratie, verhält. Im Gegensatz dazu ist davon auszugehen, daß das Verhältnis zwischen Markt und nichtmarktlichen Institutionen auch unter der Bedingung wirtschaftlicher Internationalisierung sich als konflikthaft und komplementär darstellt. Welches der beiden Momente überwiegt, variiert nicht zuletzt mit den Marktsegmenten und Produktionssystemen.

Es ist leicht einzusehen, daß organisierte Arbeitsbeziehungen sich problemloser in Systeme flexibler Spezialisierung, die auf gehobene Marktsegmente abstellen, integrieren lassen als in globale Netzwerke standardisierter Massenproduktion, da sie für diese Systeme relevante Funktionen in Form von Kollektivgütern (Qualifikation und Motivation der Arbeitskräfte, Verlässlichkeit in den Beziehungen zwischen Management und Arbeitnehmern) bereitstellen können. Dabei stehen die Erfolgsaussichten für eine solche Integration jenseits des Organisationsgrads der Arbeitsbeziehungen vor allem auch in Abhängigkeit von ihrer Organisationsform (wie z.B. der Struktur der Gewerkschaften und der Tarifbeziehungen). In jedem Fall läßt sich aus der Kontingenz des Verhältnisses von Globalisierung und Segmentierung ebenso wie aus der Selbstreferenz der Institutionssysteme der Arbeitsbeziehungen schließen, daß wirtschaftliche Internationalisierung ungleich größeren politischen Gestaltungschancen offensteht, als die gängige Globalisierungsdebatte glauben macht.

Anmerkungen

- (1) OECD (1994).
- (2) Z.B. Lash, Urry (1987).
- (3) Z.B. Williamson (1981).
- (4) Z.B. Olson (1965).
- (5) Levitt (1983).
- (6) Diese Diffusion globalisierter Marktbeziehungen schließt den Binnenbereich multinationaler Konzerne mit ein, wenn sie im Zuge der Homogenisierung und Standardisierung des Produktionsprozesses ihre Standorte untereinander in Leistungswettbewerb eintreten lassen.
- (7) Traxler (1996).
- (8) Traxler (1997).
- (9) Zu Operationalisierung und Messung dieser Arrangements siehe Traxler (1996).
- (10) Traxler (1996).
- (11) Siehe dazu z.B. Blanchflower, Freeman (1992).
- (12) Traxler (1995).
- (13) Müller-Jentsch (1997).
- (14) Visser (1991).
- (15) Zu ähnlichen Ergebnissen siehe Western (1994).
- (16) Guger (1996).
- (17) Thompson (o. J.).
- (18) Dunning (1993).
- (19) Vgl. dazu aus unterschiedlicher theoretischer Perspektive Marglin (1977) und Williamson (1981).
- (20) Z.B. Scott (1983).
- (21) Z.B. Piore, Sabel (1984).
- (22) Semlinger (1991).

Literatur

- Blanchflower, D.; Freeman, R. B., Unions in the United States and Other Advanced OECD Countries, in: *Industrial Relations* 31 (1992) 56-77.
- Dunning, J. H. *Multinational Enterprises and the Global Economy* (Addison-Wesley 1993).
- Ebbinghaus, B.; Visser, J., Social Change and Unionization. The Development of Union Membership in Western Europe, 1950-90. (=Paper delivered at the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 29 - September 1).
- Guger, A., Gewerkschaften in einer globalisierten Ökonomie. (=Referat auf der 2. Tarifpolitischen Konferenz des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes am 24.-25. 10. 1996, Brüssel).
- Lash, S., Urry, J., *The End of Organized Capitalism* (Oxford 1987).
- Levitt, Th., The Globalization of Markets, in: *Harvard Business Review* 61 (1983) 92-102.
- Marglin, S.A., Was tun die Vorgesetzten? Ursprung und Funktionen der Hierarchie in der kapitalistischen Produktion, in: *Technologie und Politik*, Bd. 8. (Reinbek bei Hamburg 1977) 148-203.
- Müller-Jentsch, W., *Soziologie der Industriellen Beziehungen*, 2. Aufl. (Frankfurt/M. - New York 1997).
- OECD, *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis Strategies* (Paris 1994).
- Olson, M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge/London 1965).
- Piore, M. J.; Sabel, C. F., *The Second Industrial Divide* (New York 1984).
- Scott, A. J., *Industrial Organization and the Logic of Intrametropolitan Location*, in: *Economic Geography* 59 (1983) 233-50.

- Semlinger, K., New Developments in Subcontracting: Mixing Market and Hierarchy, in: Amin A.; Dietrich M.(eds.), *Towards a New Europe?* (Aldershot 1991) 75-95.
- Thompson, G. F., Where Do Multinational Corporations Conduct Their Business Activity and What are the Consequences? (Typescript o.J.)
- Traxler, F., Collective Bargaining: Levels and Coverage, in: *OECD Employment Outlook* (1994) 167-194.
- Traxler, F., Two Logics of Collective Action in Industrial Relations? In: Crouch C.; Traxler F. (eds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995) 23-44.
- Traxler, F., Collective Bargaining and Industrial Change: A Case of Disorganization? A Comparative Analysis of Eighteen OECD Countries, in: *European Sociological Review* 12 (1996), 271-287
- Traxler, F., Der Flächentarifvertrag in der OECD. Entwicklung, Bestandsbedingungen und Effekte, in: *Industrielle Beziehungen* 4 (1997) 101-124.
- Visser, J., Trends in Trade Union Membership, in: *OECD Employment Outlook* (1991) 97-134.
- Western, B., Institutional Mechanisms for Unionization in Sixteen OECD Countries: An Analysis of Social Survey Data, in: *Social Forces* 73 (1994) 497-519.
- Williamson, O. E., The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, in: *American Journal of Sociology* 87 (1981) 548-577.

Öffentliche Infrastrukturausstattung – Quo Vadis? Einige Überlegungen zur rezenten Budgetentwicklung in Wien*

Peter Mayerhofer

Die Budgetpolitik der Stadt Wien steht vor großen Herausforderungen. Zum einen soll sie dazu beitragen, durch öffentliche (Dienst-) Leistungen den Wirtschaftsstandort zu sichern und die Lebensqualität aufrechtzuerhalten (zu verbessern). Zum anderen hat auch Wien einen Beitrag zur Budgetkonsolidierung, zur Erreichung der "Maastricht-Kriterien", zu leisten. Aufbauend auf eine umfassende Strukturanalyse des Wiener Haushalts im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien (1) fragt der folgende Beitrag nach der allokatonspolitischen Effizienz der Ausgabebebarung Wiens in den neunziger Jahren und versucht, Problemfelder aus den rezenten Konsolidierungserfordernissen abzuleiten (2).

1. Bedeutung und Entwicklung öffentlicher Infrastrukturausgaben

1.1 Infrastrukturleistungen als Grundlage privater wirtschaftlicher Aktivitäten

Prinzipiell stellt die öffentliche Hand im Rahmen ihrer Allokationsfunktion über die Ausgabenseite des Budgets eine Reihe von Gütern und Leistungen bereit, die Grundlage und Voraussetzung für private wirtschaftliche Aktivitäten sind und in dieser Eigenschaft in der Definition von Musgrave (1990) als "Infrastruktur" zu bezeichnen sind. Dabei sind es nicht nur Einrichtungen der eigentlichen "Basisinfrastruktur" ("*public utilities*"), also etwa

* Der Autor dankt Prof. Gerhard Lehner (WIFO) für wertvolle Anregungen.

Verkehrswege und einrichtungen, Versorgungs- oder Entsorgungsdienste, die von Musgrave als notwendige Voraussetzung für die private Leistungserstellung angesehen werden. "Infrastruktur" sind vielmehr auch stärker immaterielle Komponenten wie Angebote im Gesundheits- und Bildungsbereich, im Umweltschutz und Wohnungsbau, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, ja selbst das Justizsystem und der rechtliche Rahmen einer Volkswirtschaft.

Öffentlich sind diese Güter und Dienste nach den Erkenntnissen der Wohlfahrtstheorie dann bereitzustellen bzw. zu (ko-)finanzieren, wenn der Markt wegen der besonderen Eigenschaften des herzustellenden Gutes keine dem gesamtwirtschaftlichen Optimum entsprechende Angebotsmenge hervorbringt (3). Vor allem auf den Bereich der materiellen Infrastruktur treffen gleich mehrere dieser Eigenschaften zu (4).

Von ihrer Wirkung her sind es theoretisch drei Kanäle, über die Infrastruktur auf das in einer Region zustandekommende Niveau von Produktion und sozialer Wohlfahrt einwirkt (5):

- 1.) Infrastruktur ist einerseits ein öffentliches Intermediärgut, das dem privaten Sektor wie etwa im Fall von Transportinfrastruktur direkt als Produktionsfaktor zu Verfügung steht oder die Effizienz privater Produktionsfaktoren indirekt erhöht.
- 2.) Einzelne Nutzungen öffentlicher Infrastruktur (etwa Kulturleistungen) sind zudem konsumierbare Endprodukte und steigern Wohlfahrt und Lebensqualität in einer Region unmittelbar.
- 3.) Schließlich beeinflusst öffentliche Infrastruktur auch die Standortentscheidungen von Personen oder Unternehmen, weil die Standortwahl bei sonst identischen Einflußfaktoren (wie Einkommensniveau der Region, Steuerbelastung etc.) die Präferenzen hinsichtlich lokaler öffentlicher Güter offenlegen sollte.

1.2 Die Ausgabenstruktur der Gemeinde Wien

Versucht man zunächst, die Ausgabenseite des Wiener Budgets hinsichtlich ihrer allokatonspolitischen Implikationen einer ersten Sichtung zu unterziehen, so ist die im Budget selbst gewählte funktionale Ausgaben-gliederung kaum brauchbar, da sich hier investive mit reinen Transfer- und Finanzierungsaspekten mischen und zudem keine Unterscheidung zwischen Stromgrößen und Bestandsgrößen möglich ist, wie sie für die Beurteilung der Wirkungen öffentlicher Infrastruktur jedoch allein sinnvoll ist.

Aus diesem Grund werden die Ausgaben in der weiteren Analyse nach ökonomischen Kriterien gegliedert, eine Aufspaltung, die eine stärkere Unterscheidung zwischen Aufwendungen mit direktem Bezug zur Erstellung von öffentlichen Leistungen und solchen mit reinen Transfer- oder Finanzierungsfunktionen zuläßt (Tabellen 1 und 2) (6). Das Ausgaben-volumen beläuft sich 1995 danach immerhin auf 132,3 Mrd. S, also rund ein Fünftel des Wiener Bruttourbanprodukts (BUP). Im Zeitablauf hat die Ausgabendynamik trotz Entspannung auf der Preisseite (Inflation +3,2%

Tabelle 1: Ausgabenentwicklung nach ökonomischen Kategorien (in Mio. öS)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1980/90 1990/95 1980/95 Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		
Personalaufwand	14.476	20.490	26.608	29.608	32.416	35.039	37.303	39.357	+ 6,4	+ 8,0	+ 6,9
Aktive	11.046	15.662	20.541	22.871	25.308	27.564	29.540	31.253	+ 6,4	+ 8,8	+ 7,2
Pensionisten	3.429	4.828	6.259	6.737	7.108	7.475	7.763	8.104	+ 6,2	+ 5,3	+ 5,9
Sachaufwand	32.956	45.562	57.002	62.213	73.597	76.368	88.602	92.949	+ 5,6	+10,3	+ 7,2
Investitionen	28.928	9.198	12.939	14.381	16.015	18.746	18.573	17.318	+ 3,8	+ 6,0	+ 4,5
Instandhaltung	2.248	3.081	4.232	4.729	5.054	5.680	6.304	7.211	+ 6,5	+ 11,2	+ 8,1
Wohnbauförderung	4.282	5.457	4.935	6.658	6.779	8.299	9.628	10.444	+ 1,4	+ 16,2	+ 6,1
Sozialaufwand	3.734	3.413	4.776	5.316	6.013	6.895	7.562	7.875	+ 2,5	+ 10,5	+ 5,1
Schuldendienst	1.432	3.448	3.376	3.197	6.719	5.995	6.082	10.642	+ 9,0	+ 25,8	+ 14,3
Sonstige Ausgaben	12.332	20.965	26.744	27.933	33.016	30.753	40.452	39.459	+ 8,0	+ 8,1	+ 28,1
Bereinigte Gesamtausgaben	47.432	66.052	83.802	91.821	106.013	111.407	125.905	132.306	+ 5,9	+ 9,6	+ 7,1
Durchlaufer	26.636	25.319	25.847	25.547	29.292	24.043	25.638	12.649			
Abwicklung Vorjahre	0	21.701	21.773	21.746	21.532	22.315	21.581	21.494			
Ausgaben lt. Rechnungsabschluß	54.068	73.072	91.422	99.114	116.837	117.765	133.124	146.449	+ 5,4	+ 9,9	+ 6,9

Q: Rechnungsabschlüsse; eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Ausgabenentwicklung nach ökonomischen Kategorien

Prozentanteile an bereinigten Gesamtausgaben

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Personalaufwand	30,5	31,0	32,0	32,2	30,6	31,5	29,6	29,7
Aktive	23,3	23,7	24,5	24,9	23,9	24,7	23,5	23,6
Pensionisten	7,2	7,3	7,5	7,3	6,7	6,7	6,2	6,1
Sachaufwand	69,5	69,0	68,0	67,8	69,4	68,5	70,4	70,3
Investitionen	18,8	13,9	15,4	15,7	15,1	16,8	14,8	13,1
Instandhaltung	4,7	4,7	5,1	5,1	4,8	5,1	5,0	5,5
Wohnbauförderung	9,0	8,3	5,9	7,3	6,4	7,4	7,6	7,9
Sozialaufwand	7,9	5,2	5,7	5,8	5,7	6,2	6,0	6,0
Schuldendienst	3,0	5,2	4,0	3,5	6,3	5,4	4,8	8,0
Sonstige Ausgaben	26,0	31,7	31,9	30,4	31,1	27,6	32,1	29,8
Bereinigte Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Rechnungsabschlüsse; eigene Berechnungen.

p. a. 1990/1995 gegenüber 3,5% p. a. 1980/1990) zugenommen, ein Anstieg der Ausgaben als Anteil am BUP von 18% noch 1980 auf zuletzt 20,3% war die Folge.

Strukturell zeigt sich für die achtziger Jahre eine Verschiebung zum Personalaufwand. Seit 1991 ist der Personalanteil an den Ausgaben jedoch rückläufig, 1995 liegt seine Quote unter jener des Jahres 1980. Allerdings kann dies kaum auf Konsolidierungsbemühungen zurückgeführt werden. Zwar ist es gelungen, die Zuwächse im Personalaufwand von noch +10,5% 1990 auf +6,5% (1994) bzw. +5,5% (1995) zu drücken. Die hohen Wachstumsraten in den frühen neunziger Jahren führen dennoch zu einem im Durchschnitt stärkeren Anstieg des jährlichen Personalaufwands in den neunziger Jahren als noch in der Dekade davor.

Grund für den in den neunziger Jahren wieder sinkenden Anteil der Personalkomponente war vielmehr ein noch stärkerer Zuwachs der Sachausgaben. Nach moderaten 5,6% pro Jahr in den achtziger Jahren nahm diese Position seit 1990 um durchschnittlich 10,6% pro Jahr zu und erreicht mittlerweile mehr als 70% des Ausgabenvolumens (1990 68,0%) oder 14,3% des BUP (1990 11,6%). Dabei waren es vor allem die Ausgaben für den Schuldendienst und die Wohnbauförderung, die im Verlauf der neunziger Jahre rasant gestiegen sind. Beim Schuldendienst kam es vor allem durch die Konvertierung von Wohnbaudarlehen 1992 und die Umschuldungsaktion des Jahres 1995 zu einer starken Ausweitung, anteilmäßig haben sich die Ausgaben für den Schuldendienst innerhalb von fünf Jahren verdoppelt. In der Wohnbauförderung haben einschlägige Ausgaben nach dem strukturellen Bruch 1988 (Kürzung der Mittel, Weg-

fall des Landessechstels), der die durchschnittliche Dynamik der achtziger Jahre beeinflusste, wieder zugenommen, ihr Anteil am BUP erreicht zuletzt wieder jenen der frühen achtziger Jahre. Dynamisch entwickelten sich im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1995 schließlich auch die Ausgaben für soziale Wohlfahrt. Allerdings fällt bei dieser Ausgabenposition, die vor allem aus Ausgaben zur Abdeckung von Kosten infolge von Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit und nur zu einem kleineren Teil aus Geldtransfers besteht, die starke Dämpfung des Zuwachses 1995 auf, wesentliche Teilbereiche wie Behindertenhilfe, Flüchtlingshilfe und Essen auf Rädern mußten zuletzt auch nominell Mittelkürzungen hinnehmen.

Bemerkenswert ist jedoch vor allem, daß jene Ausgabenkategorien, die direkt mit der Erstellung öffentlicher Infrastrukturleistungen in Zusammenhang stehen, mit Ausnahme der Kategorie Instandhaltungen in der allgemeinen Ausgabendynamik der neunziger Jahre und vor allem 1995 weit zurückgeblieben sind. Vor allem aber konnten die Investitionen - hier in breiter Definition inklusive Investitionsbeiträgen und Kapitaltransfers - in den neunziger Jahren bei weitem nicht an die Dynamik der anderen Ausgabenkategorien anschließen. Dies wiegt umso schwerer, als Investitionen in das öffentliche Infrastrukturkapital in Wien schon in den achtziger Jahren hinter der Entwicklung anderer Ausgabenkategorien zurückgeblieben waren (7). Langfristig ist der Investitionsanteil an den Gesamtausgaben von noch 18,8% 1980 über 15,4% 1990 auf mittlerweile 13,1% gesunken, zur Zeit gehen noch Ausgaben in Höhe von 2,7% des BUP (1980 3,4%) in die Erweiterung bzw. Erneuerung des öffentlichen Infrastrukturkapitals.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalt als zunehmend angewandtes Instrument öffentlicher Finanzgebarung nicht ohne Einfluß auf diese Meßgrößen sind und traditionelle Analysen generell zunehmend entwerten. Im vorliegenden Fall entstehen Verzerrungen vor allem dadurch, daß Zahlungen für den U-Bahnbau 1993 aus der Hoheitsverwaltung ausgegliedert wurden (8). Die langfristige Investitionsentwicklung muß vor dem Hintergrund dieser Strukturbrüche vorsichtig interpretiert werden. Zwar blieb der buchungstechnisch zu erwartende Einbruch der Investitionen i. w. S. zunächst noch aus, da es parallel zu vermehrten Kapitaltransfers an sonstige Unternehmen kam. 1994 schlug die Ausgliederung verrechnungstechnisch jedoch auf die Investitionsausgaben durch und verursachte einen ersten Einbruch der nominellen Ausgaben. Allerdings setzte sich dieser Rückgang im Jahr darauf jetzt ohne buchungstechnische Ursache in deutlich verschärfter Form fort, die Investitionsausgaben sanken 1995 nominell um immerhin 6,9%.

1.3 Zur Entwicklung der Investitionsaufwendungen in Wien

Eine genauere Analyse der Investitionen (ohne Investitionsbeiträge und Kapitaltransfers, Tabellen 3 und 4) läßt einen nominellen Anstieg von

Tabelle 3: Infrastrukturinvestitionen in Wien (in Mio. öS)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1980/90	1990/95	1980/95
									Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		
„Wirtschaftliche Infrastruktur“											
Grunderwerb	563	307	550	605	838	1.093	1.208	947	− 0,2	+11,5	+ 3,5
Verkehr	2.951	3.148	5.167	5.592	6.713	719	1.075	1.115	+ 5,8	−26,4	− 6,3
Straßen-/Brückenbau	420	339	471	446	447	538	746	752	+ 1,1	+ 9,8	+ 4,0
U-Bahn-Bau	2.195	2.667	4.552	4.996	6.112	0	0	0	+ 7,6	−	−
Sonstige	336	142	145	150	155	181	328	363	− 8,1	+20,2	+ 0,5
Wasserwirtschaft	811	544	822	719	618	936	585	666	+ 0,1	− 4,1	− 1,3
Wasserbau	610	359	295	215	177	323	92	85	− 7,0	−21,9	−12,3
Wasserversorgung	210	185	527	504	00.441	612	493	581	+10,1	+ 1,9	+ 7,3
Erhaltung natürlicher Ressourcen	500	474	983	999	1.057	1.130	1.023	861	+ 7,0	− 2,6	+ 3,7
Umweltschutz	4	8	10	10	8	10	6	9	+ 9,5	− 2,6	+ 5,3
Entsorgung	420	335	835	831	879	972	863	669	+ 7,1	− 4,3	+ 3,1
Gärten/Forste	76	131	138	158	171	148	154	184	+ 6,1	+ 5,9	+ 6,1
Gesamt	4.825	4.473	7.522	7.914	9.227	3.877	3.891	3.589	+ 4,5	−13,8	− 2,0
„Soziale Infrastruktur“											
Erziehung	314	177	232	343	685	1.351	1.615	1.475	− 3,0	+44,8	+10,9
Schulen	237	135	189	279	627	1.231	1.526	1.401	− 2,2	+49,3	+12,6
(Tages-)Heime	77	42	43	64	59	121	89	74	− 5,7	+11,7	− 0,3
Gesundheit	1.139	2.061	2.841	3.224	3.588	3.571	3.506	2.447	+ 9,6	− 2,9	+ 5,2
Krankenanstalten	1.072	1.999	2.768	3.149	3.523	3.469	3.298	2.225	+10,0	− 4,3	+ 5,0
Heime	67	62	74	74	65	101	208	221	+ 1,0	+24,7	+ 8,3
Wohnungsbau	2.221	1.967	1721	2.009	1.680	1.802	2.330	3.117	− 2,5	+12,6	+ 2,3
Kultur/Freizeit	147	0.216	258	408	337	341	398	374	+ 5,8	+ 7,7	+ 6,4
Sportanlagen	140	209	232	377	305	323	365	311	+ 5,2	+ 6,0	+ 5,5
Büchereien/Museen	7	7	26	31	33	17	33	63	+13,7	+19,5	+15,6
Gesamt	3.821	4.422	5.052	5.984	6.291	7.064	7.849	7.413	+ 2,8	+ 8,0	+ 4,5
Sonstiges	282	304	365	484	498	582	768	755	+ 2,6	+15,6	+ 6,8
Insgesamt	8.928	9.198	12.939	14.381	16.015	11.524	12.508	11.757	+ 3,8	− 1,9	+ 1,9

Quelle: ÖSTAT; eigene Berechnungen

Tabelle 4: Infrastrukturinvestitionen in Wien

Anteile an insgesamt in %

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
„Wirtschaftsnahe Infrastruktur“								
Grunderwerb	6,3	3,3	4,3	4,2	5,2	9,5	9,7	8,1
Verkehr	33,1	34,2	39,9	38,9	41,9	6,2	8,6	9,5
Straßen-/Brückenbau	4,7	3,7	3,6	3,1	2,8	4,7	6,0	6,4
U-Bahnbau	24,6	29,0	35,2	34,7	38,2	0,0	0,0	0,0
Sonstige	3,8	1,5	1,1	1,0	1,0	1,6	2,6	3,1
Wasserwirtschaft	9,1	5,9	6,4	5,0	3,9	8,1	4,7	5,7
Wasserbau	6,8	3,9	2,3	1,5	1,1	2,8	0,7	0,7
Wasserversorgung	2,3	2,0	4,1	3,5	2,8	5,3	3,9	4,9
Erhaltung natürlicher Ressourcen								
Umweltschutz	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Entsorgung	4,7	3,6	6,5	5,8	5,5	8,4	6,9	5,7
Gärten/Forste	0,9	1,4	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2	1,6
Gesamt	54,0	48,6	58,1	55,0	57,6	33,6	31,1	30,5
„Soziale Infrastruktur“								
Erziehung	3,5	1,9	1,8	2,4	4,3	11,7	12,9	12,5
Schulen	2,7	1,5	1,5	1,9	3,9	10,7	12,2	11,9
(Tages-)Heime	0,9	0,5	0,3	0,4	0,4	1,0	0,7	0,6
Gesundheit	12,8	22,4	22,0	22,4	22,4	31,0	28,0	20,8
Krankenanstalten	12,0	21,7	21,4	21,9	22,0	30,1	26,4	18,9
Heime	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,9	1,7	1,9
Wohnungsbau	24,9	21,4	13,3	14,0	10,5	15,6	18,6	26,5
Kultur/Freizeit	1,6	2,4	2,0	2,8	2,1	3,0	3,2	3,2
Sportanlagen	1,6	2,3	1,8	2,6	1,9	2,8	2,9	2,6
Büchereien/Museen	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5
Gesamt	42,8	48,1	39,0	41,6	39,3	61,3	62,8	63,1
Sonstiges	3,2	3,3	2,8	3,4	3,1	5,1	6,1	6,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Investitionsausgaben in % der bereinigten Gesamtausgaben	18,8	13,9	15,4	15,7	15,1	10,3	9,9	8,9

Q: Rechnungsabschlüsse; eigene Berechnungen

8,9 Mrd. S auf 12,9 Mrd. S in den achtziger Jahren erkennen, nach einem Höhepunkt mit (1992) 16 Mrd. S ist (nach der Ausgliederung des U-Bahn-Baus 1993 auf neuem Niveau) ein weiterer Rückgang auf zuletzt 11,7 Mrd. S festzustellen. Der Investitionsanteil an den Gesamtausgaben ging damit von 18,8% Anfang der achtziger Jahre auf 15,1% 1992 zurück, nach dem Niveausprung im darauffolgenden Jahr liegt er zuletzt bei nur mehr 8,9%. Zieht man gesamtwirtschaftliche Preisdaten als Näherungswerte für die Inflationsdynamik in Wien heran, so dürfte es damit schon in den achtziger Jahren kaum zu einem realen Aufbau von Infrastrukturkapital gekommen sein, in den neunziger Jahren sank das Volumen der Sachinvestitionen auch nominell deutlich.

Inhaltlich hat sich die Investitionsstruktur der Stadt bis 1993 deutlich zum U-Bahn-Bau sowie zu Investitionen in die städtischen Krankenhäuser (v. a. den Neubau des Allgemeinen Krankenhauses) verschoben, die hier durchgeführten Großprojekte beanspruchten 1992 schon mehr als 60% des gesamten Investitionsvolumens. Insgesamt hat sich die Investitionsstruktur angesichts früher Kostensteigerungen beim AKH dabei zunächst zur sozialen Infrastruktur verschoben, später erlangte die wirtschaftsnahe Infrastruktur wieder stärkere Bedeutung. Nach 1993 haben Investitionen in die soziale Infrastruktur auch bei Berücksichtigung der Ausgliederung des U-Bahn-Baus wieder leicht an Bedeutung gewonnen. Grund dafür waren vor allem neue Wohnbauprogramme im Zusammenhang mit der Schwerpunktverlagerung von Stadterneuerung zu Stadterweiterung in der Wohnbaupolitik, die wiederum auf die veränderte demographische Perspektive nach der Ostöffnung zurückgehen. Auch der (Pflicht-) Schulbau wurde 1993 wieder forciert, während Investitionen im Gesundheitsbereich langsam wieder zurückgehen, da der Neubau des Allgemeinen Krankenhauses seiner Vollendung entgegengeht und auch Baumaßnahmen in anderen Spitälern zuletzt in geringerem Ausmaß aufgelegt wurden. In der wirtschaftsnahen Infrastruktur wurden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (ohne U-Bahn-Bau) auch in neuerer Zeit noch verstärkt. Ausgaben für die Wasserwirtschaft und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen (v. a. Entsorgung) wurden jedoch zurückgefahren. 1995 blieben die Sachinvestitionen insgesamt um nominell 6% (real rund 9%) hinter dem Niveau des Vorjahres zurück. Expansiv blieben Investitionen in den Wohnbau, die Wasserwirtschaft und die Verkehrsinfrastruktur, für alle anderen Teile des öffentlichen Kapitalstocks wurde zum Teil erheblich weniger aufgewendet.

Allerdings könnte diese Entwicklung nur einen Vorgeschmack auf eine Entwicklung bilden, die zumindest nach den Berechnungen des jüngsten Finanz- und Investitionsplans (9) bei unveränderten Einnahmen- und Ausgabentrends für die Jahre 1997 bis 2001 zu erwarten ist (Tabelle 5). Nach dieser Vorschau, die sich weniger als konkrete Planung denn als Versuch versteht, "die Entwicklung aufzuzeigen, die ... ohne Berücksichtigung künftig zu treffender grundlegender politischer Entscheidungen eintreten würde" (10), wird der laufende Haushalt in den nächsten Jahren trotz re-

Tabelle 5: Finanzvorschau

	1997 Mio. öS	2001 Mio. öS
Laufende Einnahmen	118.484	126.386
Laufende Ausgaben	115.885	132.003
Saldo der laufenden Gebarung	+2.599	-5.617
Kapitaltransfers	2.428	1.790
Zweckgebundene Investitionsdarlehen	1.807	641
Finanzierungsmittel	6.834	-3.186
Investitionen	16.826	6.814
Saldo (durch Kredite zu decken)	9.992	10.000

Q: Finanz- und Investitionsplan 1997–2001

strikativer Annahmen angesichts eines strukturell unverändert negativen Trends erhebliche Abgänge aufweisen und damit keinen Beitrag zur Aufbringung der für die Investitionen erforderlichen Mittel leisten können, sondern im Gegenteil selbst wesentliche Fremdmittel zur Abgangsdeckung beanspruchen. Vor dem Hintergrund der Plafondierung der Fremdmittelaufnahme auf 10 Mrd. S jährlich (Maastricht-Kriterien) würde dies einschneidende Einschränkungen bei den Investitionen bedeuten: So berücksichtigt der Investitionsplan lediglich bauliche Investitionen, die bereits in Angriff genommen wurden bzw. im Voranschlag 1997 mit einer konkreten Baurate ausgewiesen sind, nicht jedoch neue Investitionsvorhaben ab 1998 (11). Folgerichtig weist er für 1997 noch bauliche Investitionen von 9.739 Mill. S aus, ein Volumen, das in den Folgejahren kontinuierlich auf 1.968 Mill. S im Jahr 2001 sinkt. Selbst diese Entwicklung, die rein rechnerisch einer Rücknahme baulicher Investitionen um jährlich mehr als 30% auf kaum 17% (!) des nominellen Niveaus von 1995 gleichkäme, ist allerdings nach den Berechnungen des Finanzplans bei derzeitigen Budgettrends nicht gesichert: Der mögliche Finanzierungsrahmen (Bedeckungsmittel und Fremdmittelaufnahmen) liegt danach selbst bei diesen extrem restriktiven Annahmen, die auf einen mittelfristigen Investitionsstopp hinauslaufen, nach 1997 niedriger als die Summe der geplanten Investitionsanfordernisse. "Das heißt, die wegen der Nichtberücksichtigung von Neubeginnen bei den baulichen Investitionen laut Investitionsplan ohnehin stark rückläufigen Werte müßten noch weiter gekürzt werden, um den vorgegebenen Rahmen nicht zu sprengen" (12).

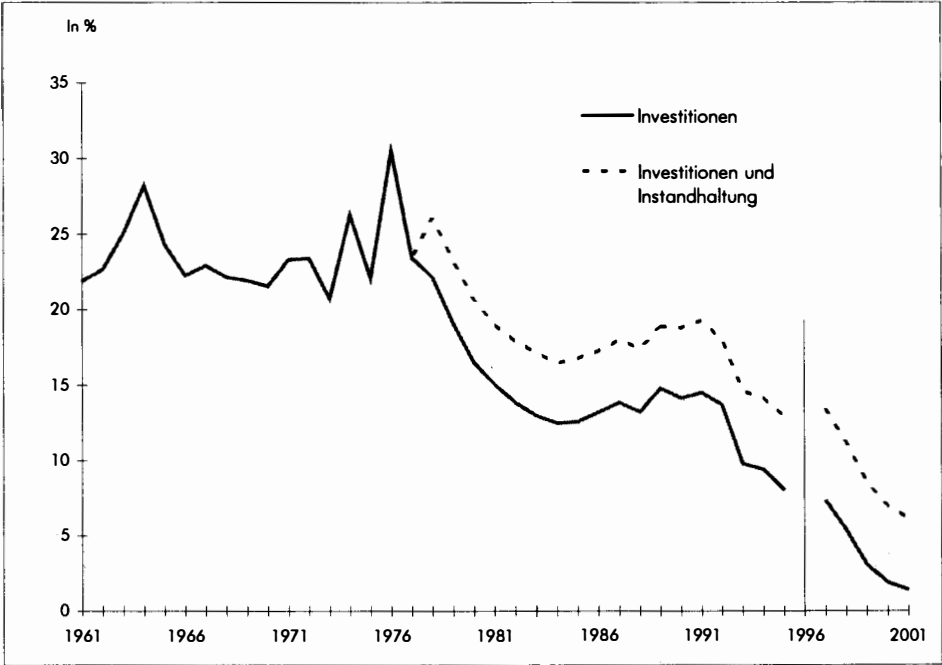
1. Sinkende Investitionsquoten in die öffentliche Infrastruktur als europaweites Phänomen.

Eine von Finanzierungsaspekten ausgelöste Rücknahme der Investitionen in diesem Ausmaß wäre vor allem deshalb bedenklich, weil eine langfristige Analyse ein Absinken der öffentlichen Investitionsquote in Wien schon seit Ende der siebziger Jahre erkennen läßt. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Investitionsanteils an den gesamten Ausgaben bzw. am BUP seit 1961, wobei eine konsistente Darstellung dadurch erschwert wird, daß Instandhaltungen in den Rechnungsabschlüssen bis 1977 nicht gesondert ausgewiesen wurden, sondern teilweise in die Kategorie Investitionen, teilweise in andere Ausgabenpositionen eingegangen sind. Danach setzt seit Mitte der siebziger Jahre eine zunächst rasante, danach kontinuierliche Erosion der Investitionsquote sowohl bezogen auf die Gesamtausgaben als auch bezogen auf das BUP ein, die erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf nun erheblich niedrigerem Niveau ein vorläufiges Ende findet. Nach dem (buchungstechnisch bedingten) Niveau-sprung von 1993 setzt sich die negative Tendenz bis 1995 weiter fort, Beschränkungen der Investitionen auf das im Finanz- und Investitionsplan 1997-2001 angenommene Ausmaß würden diesen Trend deutlich verschärfen fortsetzen.

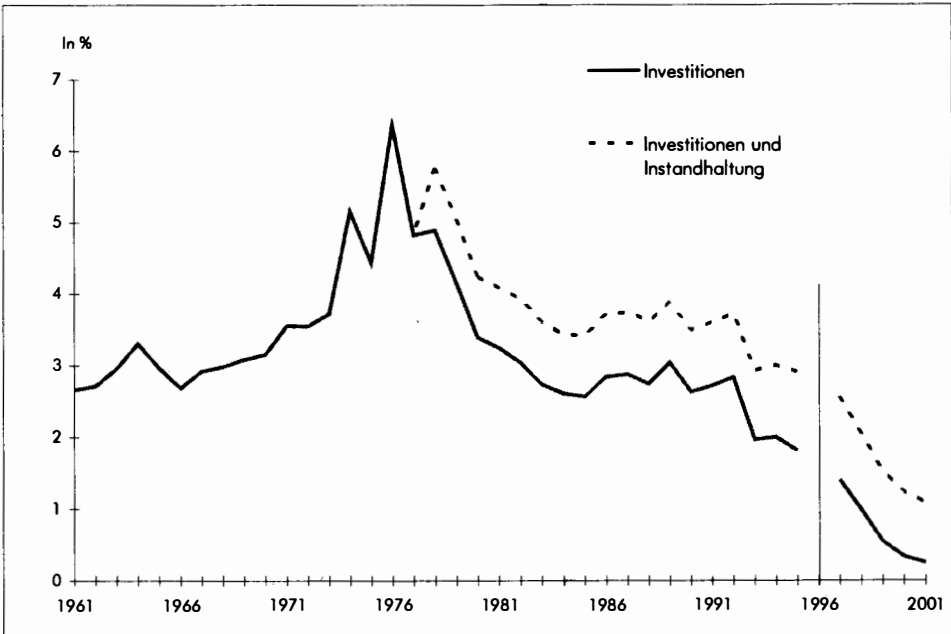
Interessanterweise ist dieser Rückgang in den Infrastrukturinvestitionen seit Mitte der siebziger Jahre ein Phänomen, das sich in ähnlicher Intensität und mit ähnlichem Zeitpfad auch auf nationaler und internationaler Ebene vollzogen hat (13). Vor allem in den achtziger und neunziger Jahre (Tabelle 6) stiegen die öffentlichen Investitionen in nahezu allen Industriestaaten deutlich schwächer als das nominelle Brutto-Inlandsprodukt, bemerkenswerte Ausnahmen bilden Staaten mit Entwicklungsrückstand (Spanien, Portugal) sowie Frankreich und Japan. In Österreich entwickelte sich die Investitionsquote der öffentlichen Hand von einem hohen Ausgangsniveau (14) über weite Strecken der achtziger Jahre ebenfalls rückläufig, nach einer vorübergehenden Konsolidierung in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren scheint sich der negative Trend weiter fortzusetzen.

Nun ist nicht auszuschließen, daß ein Teil des Rückgangs der öffentlichen Investitionsquoten in den OECD-Staaten rein statistische Ursachen hat. Als öffentlich werden Investitionen in der Systematik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nämlich nur dann eingestuft, wenn ein Träger öffentlichen Rechts unmittelbar als Auftraggeber fungiert und die dabei entstehenden Ausgaben in den öffentlichen Haushalten verrechnet werden. Bei einigen modernen Finanzierungsformen (Leasing, Bauträgerkonstruktionen) oder organisatorischen Lösungen, die die Auslagerung bestimmter Aufgaben aus den öffentlichen Haushalten zum Inhalt haben, ist dies allerdings nicht mehr der Fall (15).

Abbildung 1: Investitionen
Anteile an Gesamtausgaben in %



In % des BIP



Quelle: Rechnungsabschlüsse, Finanz- und Investitionsplan 1997-2001; eigene Berechnungen

Tabelle 6: Öffentliche Investitionen in Prozent des Brutto-Inlandsproduktes

	1980	1985	1990	1995
Österreich	4,2	3,6	3,2	3,1
Belgien	3,7	2,2	1,2	1,3
Dänemark	3,4	2,3	2,0	2,0
Deutschland	3,6	2,4	2,3	2,5
Finnland	3,4	3,3	3,4	2,6
Frankreich	3,1	3,1	3,3	3,1
Großbritannien	2,4	1,9	2,3	1,7
Italien	3,2	3,7	3,3	2,3
Niederlande	3,6	2,8	2,7	2,7
Portugal	3,9	2,9	3,4	4,0
Schweden	3,3	2,5	2,4	2,3
Spanien	1,8	3,5	4,9	3,6
Japan	6,1	4,7	5,0	6,6
USA	1,7	1,6	1,7	k.A.

Q: ÖSTAT; OECD, ECO-Datenbank.

Dennoch herrscht in der Literatur Einigkeit, daß dieses statistische Artefakt allein die erdrückende empirische Evidenz langfristig sinkender öffentlicher Investitionsquoten in den OECD-Staaten nicht erklären kann. Als gängiges Erklärungsmuster wird hingegen die besondere Empfindlichkeit öffentlicher Investitionsentscheidungen gegenüber den zunehmenden Budgetbeschränkungen der öffentlichen Hand ins Treffen geführt: "In periods of restrictive fiscal policies and fiscal consolidation capital expenditures are the first to be reduced (often drastically) given that they are the least rigid component of expenditures" (16). Tatsächlich eignen sich die öffentlichen Investitionen wie keine andere Ausgabenkategorie als Ansatzpunkt für Konsolidierungsmaßnahmen (17): Als "Ermessensausgaben" beruhen sie nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen und können damit großteils ohne langwierige parlamentarische Entscheidungsprozesse gekürzt werden. Zudem lassen sich Kapazitätsengpässe in der öffentlichen Infrastruktur kurzfristig oft überbrücken, so daß Einschränkungen bei den relevanten Investitionen oft erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung (negativ) spürbar werden. Somit verwundert es kaum, daß neuen Untersuchungen (18) der empirische Nachweis eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen Kürzungen öffentlicher Kapitalinvestitionen und fiskalischen Engpässen problemlos gelingt.

Hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Konsequenzen des dargestellten langfristigen Rückgangs der Investitionen in das öffentliche Kapital hat sich eine internationale Debatte entzündet, die vor allem in Form von theoretischen und empirischen Arbeiten zu den langfristigen Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen auf Wachstum und Produktivität abgeführt wird.

Gerade auch vor dem Hintergrund der bereits eingetretenen und der drohenden Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Wien sollte es nicht uninteressant sein, die dabei gewonnenen Erkenntnisse in Kürze vorzustellen.

1.5 Infrastrukturinvestitionen und gesamtwirtschaftliche Performance: theoretische und empirische Erkenntnisse

In bemerkenswertem Kontrast zur oben dargestellten Entwicklung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen hat sich deren Bewertung in der ökonomischen Theorie in den letzten Jahren zum Positiven gewandelt (19).

Bis in die späten achtziger Jahre blieb die theoretische Legitimation öffentlicher Infrastrukturinvestitionen im wesentlichen auf kurz- und mittelfristige (Multiplikator- und Akzelerator-) Zusammenhänge zwischen öffentlicher Investition, Output und Beschäftigung beschränkt - eine Argumentation, die jedoch im Rahmen der "*crowding-out*"-Hypothese (20) nicht ungefährdet blieb. Langfristige positive Effekte von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen konnten dagegen im herrschenden Paradigma der neoklassischen Wachstumstheorie (21) kaum begründet werden. Die langfristige Wachstumsrate ist hier eine durch exogene Faktoren (Bevölkerungswachstum, technischer Fortschritt) bestimmte Konstante, die mit der Höhe der Spar- bzw. Investitionsquote nicht in Zusammenhang steht. Allein technischer Fortschritt verhindert in dieser Modellwelt, daß die Grenzerträge des (physischen) Kapitals und damit die Rate der Kapitalakkumulation bzw. das langfristige Produktivitätswachstum bei gegebener Bevölkerung gegen Null tendieren. Dieser technische Fortschritt ist allerdings exogen vorgegeben und von der (privaten oder öffentlichen) Investitionsneigung unabhängig.

Neuere Modelle der Wachstumstheorie versuchen, endogene Erklärungen für die langfristige Wachstumsrate beizubringen (22). Neben vielen anderen staatlichen Aktivitäten (23) läßt sich in diesem Rahmen auch zugunsten öffentlicher Infrastrukturinvestitionen wegen ihrer Wirkung auf die langfristige Wachstumsrate argumentieren: Sie lösen positive externe Effekte aus und verhindern damit ein Absinken des Grenzprodukts (24). Modellogisch entstehen diese positiven externen Effekte dadurch, daß eine mit der Ausweitung des (privaten) Kapitalstocks verbundene Outputerhöhung im Unternehmensbereich zu einer Erhöhung des Steueraufkommens führt, die wiederum öffentliche Infrastrukturinvestitionen auslöst, welche positive Produktivitätseffekte in den Unternehmen und damit erneute Investitionsanreize hervorrufen. Ein Anstieg der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen bewirkt damit eine Zunahme der langfristigen Produktivitätsdynamik, wobei dies angesichts der unterschiedlichen Wirkungsrichtung von Steuerbelastung und Produktivitätseffekt allerdings nur bis zu einer bestimmten Höhe öffentlicher Infrastruktur gilt: Jenseits einer "optimalen" Infrastrukturinvestitionsquote dominieren die wach-

tumshemmenden Effekte höherer Steuern bzw. Regulierungen die wachstumssteigernden Effekte aus dem Infrastrukturangebot.

Empirisch wird der Zusammenhang zwischen Infrastrukturinvestitionen und gesamtwirtschaftlicher *Performance* immerhin seit den siebziger Jahren erforscht, wobei nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Debatte rund um den Rückgang der totalen Faktorproduktivität in den USA eine breite Literatur entstanden ist (25). Beeinflußt wurde die Debatte vor allem durch die Ergebnisse von *Aschauer* (1989, 1989A) für die USA und die G7-Staaten. Durch Aufnahme der Infrastruktur als Produktionsfaktor in eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion auf Basis von Zeitreihendaten konnte er zeigen, daß das Niveau von Investitionen in die "Core"-Infrastruktur (z. B. Straßen, Schienen, Flughäfen, Strom- und Gasversorgung etc.) einen signifikant positiven Einfluß auf den Output des privaten Sektors ausübt. Allerdings waren die in seinen Arbeiten geschätzten Effekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen ungewöhnlich hoch und gingen weit über jene des privaten Kapitals hinaus. Dies löste eine ganze Reihe weiterer, methodisch verbesserter Schätzversuche mit aggregierten Produktionsfunktionen auf nationaler, regionaler oder Stadtebene aus. Damit liegt eine breite empirische Literatur sowohl über Längsschnitt- als auch Querschnittsanalysen zu der Frage vor, die zum Teil widersprüchliche Ergebnisse liefert, insgesamt jedoch die Annahme eines langfristig positiven Zusammenhangs zwischen Infrastrukturkapital und privater Produktivität rechtfertigt (26). Die von *Aschauer* errechneten hohen Renditen öffentlichen Infrastrukturkapitals werden durch diese Literatur jedoch nicht bestätigt.

Allerdings bleiben Kritikpunkte bestehen (27). Die Verwendung einer bestimmten Produktionsfunktion legt der Schätzung notwendig implizite Annahmen über das Unternehmensverhalten bzw. die technologischen Beziehungen zwischen den verwendeten Inputs zugrunde, auch entstehen ökonometrische Probleme aus der Endogenität erklärender Variablen, die einen Simultanitätsbias in den geschätzten Ergebnissen zur Folge haben können (28).

Neueste Untersuchungen versuchen daher, die Wirkungen von öffentlicher Infrastruktur auf der Basis von Kostenfunktionen zu schätzen (29). Grosso modo kommen auch diese methodisch verbesserten Ansätze zur Erkenntnis, daß öffentliches Infrastrukturkapital die Kosten privater Produktion signifikant reduziert. Die von *Aschauer* errechneten Größenordnungen positiver Effekte auf den privaten Sektor bestätigen allerdings auch sie nicht, die geschätzten Elastizitäten liegen etwa in der halben Höhe der Ergebnisse früher Studien.

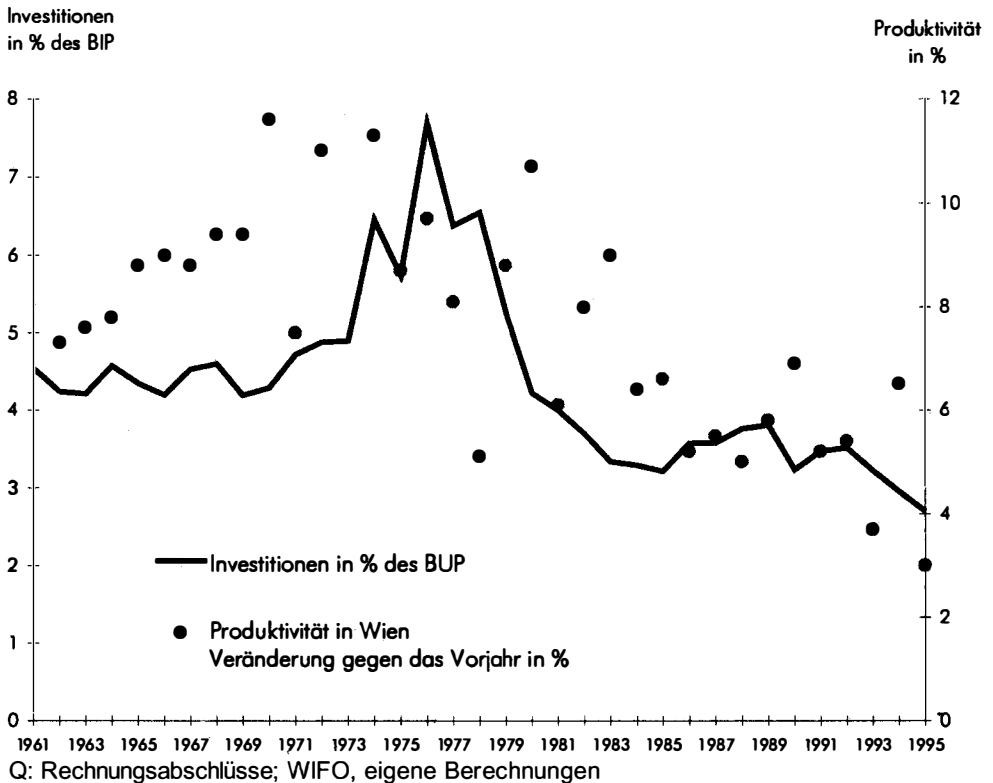
Langfristig dürfte damit ein klarer Zusammenhang zwischen Investitionen in das öffentliche Infrastrukturkapital und der gesamtwirtschaftlichen Produktivität als gesichert gelten, eine Aussage, die sich auch für Wien in einem bemerkenswerten Gleichlauf zwischen öffentlicher Investitionsquote und Pro-Kopf-Produktivität zu bestätigen scheint (Abbildung 2).

2. Braucht Wien einen weiteren Ausbau der Infrastruktur?

2.1 Die Bedarfsentwicklung als Legitimation verminderter Investitionstätigkeit?

Allerdings berechtigen diese Erkenntnisse noch nicht zu der zwingenden Annahme, daß eine im Zeitablauf sinkende Investitionsquote notwendig geringere Lebensqualität und sinkende Produktivität in der Zukunft impliziert (30). So kann eine Phase rückläufiger Investitionsintensitäten der öffentlichen Hand mit einem zyklischen Muster im Gefolge einer wesentlichen Basisinnovation in Zusammenhang stehen, wenn etwa Mittel für den Ausbau von Verkehrseinrichtungen wieder sinken, nachdem eine hohe Ausbaustufe erreicht ist. Sie kann weiters in einem veränderten demographischen Umfeld ihre Ursache haben, wenn etwa Angebote im Kindergarten- oder Schulbereich auf Baby-Boom oder Pillenknick reagieren. Schließlich können auch veränderte Konsumgewohnheiten bei steigenden Einkommen die Nachfrage nach bestimmten öffentlichen Leistungen senken, wenn etwa der allgemein verbesserte Wohnungsstandard Investitionen in öffentliche Badeanstalten oder Gemeinschaftseinrichtungen obsolet macht.

Abbildung 2: Öffentliche Investitionen und Produktivitätsentwicklung in der Wiener Stadtwirtschaft



Allerdings lassen sich doch starke Argumente dafür finden, daß ein weiteres Absinken der Investitionsquote in die öffentliche Infrastruktur in Wien vor allem in dem im Investitions- und Finanzplan für 1997-2001 angenommenen Ausmaß problematisch wäre und Konsequenzen nicht zuletzt auch für die weitere Entwicklung der Stadtwirtschaft erwarten ließe.

So kann zwar im Sinn der "Zyklusthese" das Erreichen einer ausreichenden Ausbaustufe des Straßennetzes trotz weiter ansteigenden Verkehrsaufkommens argumentiert werden, zumindest dürften Verkehrsstaus nach allgemeiner Expertenmeinung kaum noch mit neuen Straßen zu lösen sein (31). Schon aus Gründen der Erhaltung der Lebensqualität bei insgesamt steigender Mobilität werden allerdings auch in Zukunft bedeutende Investitionen in den Bereich des öffentlichen Verkehrs unabdingbar sein und sind als solche auch in den entsprechenden Papieren der städtischen Entwicklungsplanung (32) vorgesehen (33). Zudem dürften die hohen Infrastrukturinvestitionen der fünfziger und sechziger Jahre in einem "Echoeffekt" zunehmend Erneuerungsbedarf nach sich ziehen. Vor allem aber ist zusätzlicher Bedarf aus neuen Basisinnovationen entstanden, der im Sinne der "Zyklusthese" etwa im Bereich Telekommunikation (Glasfaserverkabelung) neue, teilweise auch vorhaltende Investitionen der öffentlichen Hand erfordert.

Auch demographische Begründungen für eine sinkende Investitionsquote können in Wien im Gegensatz zu den siebziger und achtziger Jahren kaum (mehr) überzeugen. Im Zuge des vermehrten Zuzugs von Ausländern in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren wurde der Trend rückläufiger Bevölkerung wohl dauerhaft gebrochen, allein zwischen 1989 und 1993 stieg die Gesamtbevölkerung der Stadt aufgrund hoher positiver Wanderungsbilanzen um rund 100.000 Personen oder mehr als 6%. In den letzten Jahren wurde diese Entwicklung zwar durch die restriktive Einwanderungspolitik der Bundesregierung gestoppt, langfristig gehen rezente Bevölkerungsprognosen dennoch von einer weiter leicht steigenden Bevölkerung im Ausmaß von +2.500 bis +3.000 Personen pro Jahr aus. Infrastrukturpolitisch bedeutsam ist dabei vor allem die mit der Zuwanderung verbundene (temporäre) Verjüngung der Altersstruktur (34), die kurz- und mittelfristig einen verstärkten Mitteleinsatz vor allem im vorwiegend von der Stadt finanzierten Pflichtschulbereich erfordert. Langfristige Anforderungen im Gesundheits- und Pflegebereich werden dadurch dennoch kaum gemildert, soll sich diese Entwicklung doch nach der Jahrtausendwende wieder zu einer strukturell alternden Bevölkerung verschieben.

Schließlich kann auch die These eines geringeren Bedarfs an öffentlicher Infrastruktur durch veränderte Konsummuster kaum überzeugen. Zwar geht die Bedeutung einiger traditioneller Bestandteile des öffentlichen Kapitals tatsächlich verloren, neuer Bedarf etwa an Freizeiteinrichtungen, kulturellen Angeboten oder (bei steigender Arbeitslosigkeit) der sozialen Infrastruktur dürfte diese Sparpotentiale jedoch weitgehend ausgleichen. Auch die kurzfristige Betrachtung von Mengenparametern über

die Infrastrukturnutzung in Wien läßt eher Anzeichen für verstärkten Nachfragedruck auf die Wiener Infrastruktur als Indizien für eine Sättigung erkennen.

Allerdings liefern rezente Nachfragesteigerungen zwar Evidenz gegen die Stichhaltigkeit der Sättigungsthese, aussagekräftige Erkenntnisse über die Adäquanz der Infrastrukturausstattung (im Sinne einer "optimalen Angebotsmenge") lassen sich jedoch auf diese Weise kaum gewinnen.

1.2 Zur Infrastrukturausstattung Wiens im Regionenvergleich

Eine ungefähre Vorstellung über die in Wien vorhandenen Kapazitäten öffentlichen Infrastrukturkapitals sollte jedoch mittels eines (quantitativen) Vergleichs mit ähnlichen Regionstypen zu gewinnen sein. Im Idealfall wäre dazu die infrastrukturelle Ausstattung Wiens mit jener in anderen Großstädten (etwa im EU-Raum) zu vergleichen, mit denen die Stadt im internationalen Standortwettbewerb steht. In dieser Frage konnte ein qualitativer Vergleich mit den fünf deutschen Großstädten Berlin, Hamburg, München, Köln und Stuttgart (35) erst jüngst einige Stärken und Schwächen des Standorts Wien auch im Bereich urbaner Infrastruktur aufzeigen, für quantitative Analysen reichen Informationen auf dieser Ebene jedoch nicht aus. Sie liegen eingeschränkt allerdings für die österreichischen Bundesländer und die österreichischen Stadtregionen vor. Nun sind beide Regionstypen für einen Vergleich nur begrenzt geeignet. Im Kontext der österreichischen Bundesländer bildet Wien wegen der hohen Bevölkerungsdichte (bei ähnlicher Größe) einen Sonderfall, der zu Verzerrungen in den Kenngrößen führen könnte (36). Im österreichischen Städtesystem wiederum nimmt Wien aufgrund seiner Größe (bei ähnlicher Dichte) eine besondere Stellung ein, auch hier könnte ein Vergleich daher - etwa durch die bessere Versorgung mit hochrangigen Zentralfunktionen - zu falschen Schlüssen führen. Ein Korrektiv sollte allerdings eine Zusammenschau der Stellung Wiens gegenüber beiden Gebietstypen sein.

Aus diesem Grund wurden Indikatorensysteme sowohl für die österreichischen Bundesländer als auch für die österreichischen Städte mit über 50.000 Einwohnern erarbeitet und für entsprechende Infrastrukturvergleiche aufbereitet (37). Teilindikatoren wurden für die Infrastrukturbereiche Verkehr, Kommunikation, Versorgung, Entsorgung, Lebensqualität, Erziehung, Gesundheit sowie Kunst-Kultur gebildet, wobei zu ihrer Konstruktion wiederum mehrere relevante Kenngrößen herangezogen wurden (38). Diese Teilindikatoren wurden schließlich wiederum zu Globalindikatoren aggregiert, die eine vergleichende Bewertung der gesamten Infrastruktur Wiens erleichtern sollen. Die damit gewonnenen Ergebnisse sind allerdings letztlich von der unterschiedlichen Informationsdichte in den Teilbereichen nicht gänzlich unabhängig. Der Ansatz liefert damit nur ein grobes Vergleichsmaß für die (quantitative) Ausstattung mit Infrastruktur und ist entsprechend vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 7: Infrastrukturindikatoren nach Bundesländern

	Globalindikatoren			Teilindikatoren						
	Infrastruktur insgesamt	Wirtschafts-nahe Infrastruktur ¹	Soziale Infrastruktur ²	Verkehr	Kommunikation	Versorgung	Entsorgung	Erziehung	Gesundheitswesen	Kunst und Kultur
Wien	80,40	80,70	80,00	100,00	87,30	76,00	64,10	82,90	100,00	61,70
Niederösterreich	40,40	42,50	37,70	112,20	56,70	78,60	60,00	57,00	48,50	19,40
Burgenland	38,10	31,40	49,20	5,30	55,10	59,10	56,60	70,10	40,70	41,80
Steiermark	39,70	36,60	44,30	9,00	46,60	70,30	61,10	63,40	63,70	21,60
Kärnten	41,00	34,60	51,60	8,10	48,50	83,50	43,30	60,90	61,40	36,70
Oberösterreich	45,20	49,60	40,00	22,60	52,70	86,00	59,00	64,30	52,30	19,10
Salzburg	55,60	45,60	72,50	16,20	65,10	78,60	52,10	72,40	64,50	81,70
Tirol	44,60	40,60	50,60	8,30	64,00	89,90	57,10	71,90	58,90	30,50
Vorarlberg	49,60	45,30	55,90	7,60	67,70	86,10	94,80	63,90	54,90	49,90
Durchschnitt	48,30	45,20	53,50	21,00	60,40	78,70	60,90	67,40	60,60	40,30
Disparitätsmaße										
Standardabweichung	12,49	13,70	13,39	28,37	11,76	8,94	13,27	7,31	15,72	20,03
Variationskoeffizient	0,26	0,30	0,25	0,35	0,19	0,11	0,22	0,11	0,26	1,55
Verhältnis max-min	0,88	1,09	0,79	4,50	0,67	0,39	0,85	0,38	0,98	1,55

Q: ÖSTAT; Umweltbundesamt; BM für Wissenschaft, Verkehr und Kunst; Post; eigene Berechnungen.

¹⁾ Verkehr, Kommunikation, Versorgung, Entsorgung.

²⁾ Erziehung, Gesundheitswesen, Kunst und Kultur.

Tabelle 8: Infrastrukturindikatoren nach Städten

	Globalindikatoren			Teilindikatoren							
	Infrastruktur insgesamt	Wirtschafts-nahe Infrastruktur ¹	Soziale Infrastruktur ²	Verkehr	Versorgung	Entsorgung	Lebensqualität	Erziehung	Gesundheitswesen	Soziale Wohlfahrt	Kunst und Kultur
Eisenstadt	48,20	26,40	69,20	6,30	42,80	68,60	62,10	80,00	100,00	61,50	51,90
Klagenfurt	44,70	41,00	47,00	20,90	52,30	63,20	59,30	55,30	68,30	57,70	17,70
Villach	29,20	28,40	29,60	9,30	46,00	54,00	48,80	34,30	54,90	16,00	15,50
St. Pölten	43,00	36,90	47,20	13,60	61,10	59,60	50,40	43,60	52,60	47,70	43,30
Linz	49,40	66,10	41,50	44,20	91,00	71,60	46,30	47,70	50,40	55,30	20,10
Wels	37,90	41,70	35,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	54,90	71,00	7,80
Salzburg	57,20	54,90	58,70	52,10	60,40	52,50	53,50	42,20	56,90	54,30	100,00
Graz	45,30	47,70	43,90	29,40	48,10	76,60	45,40	46,20	65,10	63,50	18,80
Innsbruck	47,30	46,80	47,50	27,80	64,50	57,40	56,00	49,40	63,20	66,60	20,90
Bregenz	22,40	22,40	22,30	10,30	32,80	33,30	25,30	10,80	26,60	32,60	23,40
Wien	50,50	76,00	39,50	78,20	70,80	79,40	52,90	38,20	49,50	56,80	16,90
Durchschnitt	43,20	44,40	43,80	28,10	57,50	62,20	49,60	44,50	58,40	53,00	30,50
Disparitätsmaße											
Standardabw.	9,52	15,76	12,26	21,07	14,99	12,44	9,29	15,68	16,82	15,22	25,05
Variationskoeffiz.	0,22	0,35	0,28	0,75	0,26	0,20	0,19	0,35	0,29	0,29	0,82
Verhältnis max-min	0,81	1,21	1,07	2,56	1,01	0,74	0,74	1,56	1,26	1,04	3,02

Q: ÖSTAT; Umweltbundesamt; BM für Wissenschaft, Verkehr und Kunst; Post; eigene Berechnungen.

¹⁾ Verkehr, Kommunikation, Versorgung, Entsorgung.²⁾ Erziehung, Gesundheitswesen, Kunst und Kultur.

Die Ergebnisse der Berechnungen für die österreichischen Bundesländer (Tabelle 7) zeigen, daß die Infrastrukturausstattung schon auf dieser aggregierten Ebene sehr unterschiedlich ist, von einem jeweils gleichen Zugang zu Infrastrukturleistungen auf Bundesebene kann kaum gesprochen werden. Wien kann danach im Bundesländervergleich als infrastrukturell gut ausgestattet angesehen werden kann. In der wirtschaftsnahen Infrastruktur führt Wien (80,7) die Rangliste vor Oberösterreich (49,6) und Salzburg (45,6) deutlich an, in der sozialen Infrastruktur bleibt die Stadt (80,0) knapp vor Salzburg (72,5) und Vorarlberg (55,9). Insgesamt führt dies zu einer klar besseren Bewertung der gesamten Wiener Infrastruktur (80,4), daneben können sich noch Salzburg (55,6), Vorarlberg (49,6) und Oberösterreich (45,2) spürbar absetzen, die entwicklungsschwächeren Bundesländer im Süden und Osten bleiben zurück. Allerdings ist die Überlegenheit Wiens in diesem Globalvergleich bei Sichtung der einzelnen Teilindikatoren zu relativieren. So entstammt die Überlegenheit in der wirtschaftsnahen Infrastruktur vor allem der guten Bewertung des Indikators "Verkehr", einer Kenngröße, die durch die Probleme eines Vergleichs zwischen den "Flächenbundesländern" und Wien verzerrt sein dürfte. Dagegen dürfte die Überlegenheit Wiens als Knoten in nationalen Kommunikationsnetzen durch den gebildeten Indikator korrekt wiedergegeben sein, auch die (nach Vorarlberg) günstige Position bei Versorgungseinrichtungen und die (teilweise stadtbedingt) nur mittelmäßige Stellung bei Versorgungseinrichtungen dürften der Realität nahe kommen. Auch im Bewertungsfeld der "sozialen Infrastruktur" findet sich mit dem Bereich "Gesundheitswesen" ein Teilbereich, der durch die zentralörtliche Funktion Wiens nach oben verzerrt sein könnte. Die gute Ausstattung mit Erziehungseinrichtungen und zumindest im Bundesländervergleich mit Kunst- und Kultureinrichtungen (aber: nach Salzburg) dürfte allerdings die tatsächliche Stellung Wiens korrekt wiedergeben.

Dieses Ergebnis wird allerdings relativiert, wenn man die Analyse auf die österreichischen Städte mit über 50.000 Einwohnern ausweitet (Tabelle 8). Hier verliert Wien (50,5) die dominierte Stellung bei der gesamten Infrastruktur an Salzburg (57,2) und findet sich in einer Gruppe gut ausgestatteter Stadtregionen, zu der neben Salzburg noch Linz sowie (eingeschränkt) Eisenstadt und Innsbruck zählen. An die Ausstattung Wiens mit wirtschaftsnaher Infrastruktur (76,0) kommt angesichts der guten Werte für Verkehrseinrichtungen und Ver- bzw. Entsorgung auch in diesem Vergleichssample (mit Ausnahme von Linz) kaum eine andere Stadtregion heran. Der (äußerst heterogene) Sammelindikator „soziale Infrastruktur“ zeigt Wien dagegen nur im Mittelfeld der österreichischen Stadtregionen (39).

2.3 Herausforderungen aus neuen Rahmenbedingungen

Insgesamt kann aus der vorstehenden Analyse bei aller Problematik geschlossen werden, daß der Standard der Infrastrukturausstattung in

Wien im nationalen Vergleich als gut bezeichnet werden kann. Im Vergleich zu den Bundesländern bleiben wesentliche Vorteile aus der Knotenfunktion Wiens bestehen, im Städtevergleich findet sich Wien mit deutlichen Vorteilen in der wirtschaftsnahen Infrastruktur in einer Gruppe gut ausgestatteter (größerer) Stadtregionen. Allerdings bleibt zu betonen, daß aus diesen Berechnungen keine Schlußfolgerungen über die relative Ausstattung Wiens im Vergleich zu anderen großen Städten im europäischen Raum gezogen werden kann. Gerade die zunehmende Bedeutung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Stadtregion ist es jedoch, die das Hauptargument für eine kontinuierliche Dotierung dieser Bereiche auch unter Budgetbeschränkungen liefert. In Wien ist es vor dem Hintergrund der besonderen geopolitischen Lage dabei vor allem das spezifische Zusammenspiel von Globalisierung und den Anforderungen aus der regionalen Integration in Zentraleuropa, das öffentlichen Infrastrukturinvestitionen einen hohen Stellenwert verleiht.

So bedeutet die neue Rolle Wiens als "Gateway-City" an der Bruchlinie zwischen den hochentwickelten Industriestaaten Westeuropas und den neuen Marktwirtschaften im Osten nicht zuletzt auch eine Herausforderung für die städtische Infrastruktur (40). Abgesehen von den Anforderungen bei der Integration des zusätzlichen Angebots in den Arbeitsmarkt, die zumindest - was den qualifikationsadäquaten Einsatz der Zuwanderer betrifft - noch nicht vollständig gelöst erscheinen (41), stieg beispielsweise durch die relativ hohe Kinderzahl ausländischer Bevölkerungsteile der Anteil von Ausländern an Wiens Pflichtschulen von 13% Anfang der achtziger Jahre auf zuletzt fast ein Drittel, verstärkter Mitteleinsatz im Schulbereich (etwa bei fremdsprachigen Begleitlehrern) war die Folge.

Gleichzeitig entstanden neue Anforderungen im Bereich Wohnraum. Als Reaktion auf die Zuwanderungswelle 1989-1992 wurde die Zahl fertiggestellter Wohnungen pro Jahr auf mittlerweile 9.000 (1995) erhöht, die 1994 vorgenommene Anhebung der jährlichen Förderungszusicherungen auf rund 10.000 läßt auch für die kommenden Jahre eine verstärkte Neubauleistung erwarten (42). Zwar hat der Rückgang des Bevölkerungswachstum nicht zuletzt vor dem Hintergrund hoher Folgekosten der Stadterweiterung (43) eine Revision der ursprünglich ehrgeizigen Planziele der Wohnbaupolitik und eine Rückorientierung zur inneren Stadterweiterung ausgelöst. Allerdings liegen auch die derzeitigen Zielvorgaben, die von 35.000 Wohneinheiten in fünf Jahren ausgehen, Berechnungen zugrunde, wonach selbst bei einer jährlichen Bevölkerungszunahme von nur mehr 2.700 Einwohnern aufgrund von Haushaltsverkleinerung und Anspruchssteigerung jährlich 7.000 Einheiten neu bereitzustellen sind (44).

Schließlich nahmen auch die Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur zu, letztlich erweiterte sich das Transitaufkommen in Österreich durch die Ostöffnung um neuen Bedarf auf der Ost-West- bzw. Nordost-Südwest-Achse. Entsprechende Maßnahmen (45) belasten vor allem die Budgets anderer Träger, auch kommunale Mittel gehen jedoch vermehrt auf.

Schließlich wird es auch einer Offensive im Bereich öffentlicher Infrastruktur bedürfen, soll Wien die potentiellen Vorteile der veränderten geopolitischen Lage an der Außengrenze der EU auch in Handels- und Wettbewerbsvorteile umsetzen können. Vielversprechende Spezialisierungen, wie sie mit dem Aufbau grenzüberschreitender Produktionsnetze im Bereich der Sachgüterproduktion ("Knoten in der neuen interregionalen Arbeitsteilung") oder der Profilierung als Standort von regionalen Steuerungszentralen für in Osteuropa tätige Konzerne ("Entscheidungszentrum im neuen Großraum") möglich wären (46), sind nur durch großangelegte Begleitmaßnahmen der öffentlichen Hand zu verwirklichen.

- So ist eine Stellung Wiens als Knoten in grenzüberschreitenden Produktionsverbünden – eine Option zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Sachgüterproduktion – nur über wesentliche Anstrengungen im Bereich regionaler Technologie- und Innovationspolitik denkbar: Die dem bestehenden Lohngefälle gegenüber den angrenzenden Regionen Ost-Mitteleuropas allein entsprechende Rolle des (technologisch) "führenden" Teilproduzenten im Produktionsnetz werden die Wiener Produzenten vor dem Hintergrund bestehender Defizite (47) nur dann wahrnehmen können, wenn sie eine Aufwertung ihrer Betriebe in Richtung Technologieorientierung und Organisationsfähigkeit in die Wege leiten. Dies ist eine Aufgabe, die durch zum Teil auch recht kapitalintensive Maßnahmen, etwa durch die räumliche Ballung technologieorientierter Anbieter in spezialisierten Standortkomplexen (48), unterstützt werden kann.
- Die Aufwertung Wiens als internationales Dienstleistungszentrum wird neben rechtlichen und förderungstechnischen Veränderungen (49) auch die vorsichtige Weiterentwicklung bestehender *Cluster* durch selektive Ansiedlungspolitik zum Inhalt haben müssen. Gänzlich ohne Akzente im Bereich standortqualifizierender Leitprojekte wird dies kaum gelingen. Vor allem ein bewußt auf die Transaktionsfunktion mit Ost-Mitteleuropa spezialisiertes Leitprojekt mit optimaler Infrastruktur (50) könnte dabei dazu beitragen, die Stellung Wiens als regionales Zentrum in Mitteleuropa zu festigen.
- Schließlich wird die Sicherung der Standortqualität Wiens auch großangelegte Verbesserungen der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur nach Osten und Westen erfordern. Dem Bahnausbau, der Sicherung der Knotenfunktion Wiens im Flugverkehr sowie der Eingliederung des Standorts in die entstehenden transeuropäischen Netze wird dabei besonderes Augenmerk zu widmen sein. Zwar werden die meisten dieser Infrastrukturprojekte nicht in Wien budgetwirksam, allerdings stehen in diesem Rahmen auch Teilprojekte aus (z. B. Güterverkehrszentren an den Stadträndern, die Flughafenanbindung, Stadtumfahrung, Neuordnung des Bahnverkehrs), die zumindest teilweise auch den Wiener Haushalt belasten.

Alle diese Faktoren lassen damit auf mittlere und längere Sicht eher steigenden Bedarf an öffentlich bereitgestellter Infrastruktur erwarten. Dies

Tabelle 9: Bedeutende Investitionsvorhaben der Wiener Stadtregerung in den nächsten 5 Jahren

- * Schaffung eines Technologieparks für moderne Stadttechnologien
- * Errichtung des Kristallforschungsprojektes „EURO-CRYST“
- * Schaffung universitärer Einrichtungen in der Donau-City
- * Schaffung traditioneller und virtueller Technologieparks
- * Errichtung mehrerer Gewerbehöfe und -zentren
- * Ausbau von Telekommunikationszentren und Telearbeitsmöglichkeiten
- * Errichtung weiterer Gesundheits- und Sozialzentren und betreuter Wohngemeinschaften
- * Aufbau von geriatrischen Zentren in Floridsdorf und Favoriten
- * Errichtung eines Rehabilitationszentrums für Kinder
- * Schaffung eigener psychiatrischer Abteilungen in allen Schwerpunktkrankenhäusern
- * Ausbau der Wasserstraße Donau
- * Ausbau der Bahn- und Straßenverbindungen nach Osteuropa
- * Abschluß Wiens an die transeuropäischen Netze (TEN)
- * Verlängerung der U-Bahn-Linien 1 und 6 an den Stadtrand
- * Weiterer Ausbau der Straßenbahn- und Autobuslinien
- * Realisierung der B 301
- * Ausbau von Park & Ride-Anlagen
- * Unterstützung bei der Umsetzung des Güterterminalkonzepts der ÖBB (Güterterminal Inzersdorf)
- * Bau bzw. Förderung von 35.000 Wohnungen, davon 20% Gemeindewohnungen und 5–10% Heimwohnungen
- * Verbesserung der baulichen Substanz im Wege der sanften Stadterneuerung
- * 10 Milliarden in verbesserte und neue Pflichtschulen
- * Adäquate Ausweitung der Angebote der Kinderbetreuung
- * Errichtung regionaler Krisenzentren und Wohngemeinschaften für Kinder und Jugendliche
- * Sofortige Anschaffung körpergerechten Mobiliars für sämtliche Pflichtschulen
- * Rasche Verwirklichung des Museumsquartiers, städtischer Beitrag durch Errichtung einer Veranstaltungs- und Kunsthalle
- * Errichtung einer Tanzhalle

Q: Arbeitsübereinkommen der Wiener Stadtregerung

dürfte auf politischer Ebene auch erkannt worden sein. Zumindest sieht das Arbeitsübereinkommen der neuen Stadtregerung für die Zeit der Koalition (1997-2001) eine ganze Reihe von bedeutenden Infrastrukturprojekten vor, die unzweifelhaft dazu geeignet wären, die Standortattraktivität Wiens im internationalen Standortwettbewerb abzusichern (Tabelle 9). Allerdings steht das Vorhaben der Koalitionspartner, dieses

Programm "für Wien in den kommenden fünf Jahren zu verwirklichen" (51), in scharfem Kontrast zu den oben dargestellten Ausführungen des Finanz- und Investitionsplans 1997-2001, der für denselben Zeitraum kaum Spielräume für eine ausreichende Investitionstätigkeit der Stadt ortet.

Hauptaufgabe einer vorausschauenden Investitions- und Budgetpolitik wird es damit sein, Lösungen für eine Situation zu erarbeiten, die einerseits durch starke Budgetbeschränkungen, andererseits aber durch steigende Infrastrukturanforderungen gekennzeichnet ist. Dazu seien einige abschließende Bemerkungen angeschlossen.

3. Möglichkeiten kontinuierlicher Aufgabenerfüllung bei wachsenden Budgetbeschränkungen: einige erste Überlegungen

Zunächst kann man davon ausgehen, daß die dargestellten Herausforderungen kaum allein mit kurzfristigen Sparmaßnahmen, sondern nur durch (tiefergehende) strukturelle Reformen zu bewältigen sein werden. Grundsätzlich stehen unter den gegebenen Rahmenbedingungen logisch nur drei Handlungslinien offen:

- Erstens kann eine kritisch Überprüfung aller Ausgabenkategorien des Wiener Haushalts Ressourcen freimachen, die wieder für öffentliche Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung stehen.
- Zweitens ist die systematische Suche nach Potentialen zur Effizienzsteigerung in der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen sinnvoll, um auf diese Weise eine Reduktion der Nachfrage nach zusätzlichen Kapazitäten zu erreichen.
- Schließlich bietet sich zur Überwindung der bestehenden Ausgabenlimits die Hereinnahme privater Mittel bei der Finanzierung von Infrastrukturleistungen an.

Angesichts des derzeit allgemein vorausgesetzten (positiven) Zusammenhangs zwischen privater Bereitstellung von Infrastrukturleistungen und deren Effizienz mag die Unterscheidung zwischen den zwei letzten Punkten zunächst verwundern. Sie liegt jedoch in der für den durch die neoliberale Gedankenwelt geprägten common-sense wohl überraschenden Tatsache begründet, daß zumindest nach dem derzeitigen Stand der Wirtschaftstheorie nicht zwingend von effizienz- und damit wohlfahrtssteigernden Effekten aus der Privatisierung von öffentlichem Eigentum ausgegangen werden kann (52). Unstrittig ist, daß die (abstrakte) allgemeine Gleichgewichtstheorie keine Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Eigentum kennt und Differenzen erst dann auftreten, wenn man die (realistische) Möglichkeit unvollständiger Kontrakte ins Modell einführt. In dieser Welt ergeben sich Vorteile für privates Eigentum dann, wenn man dem öffentlichen Eigentum mit seinen meist polit-ökonomisch begründeten Problemen (53) die neoklassische Kunstfigur des Unternehmenseigners/Managers gegenüberstellt und damit das bei der Tren-

nung von Kapitaleignern (*principals*) und Managern (*agents*) immer entstehende Anreizproblem (54) für den privaten Sektor ausschließt. Geht man allerdings von der in der modernen Unternehmenswelt gängigen Konstellation mit (oft mehreren) Eigentümern aus, die ein angestelltes Management mit der Unternehmensführung beauftragen, relativiert sich diese Überlegenheit: Was bleibt, ist die Bedeutung entsprechender Anreizstrukturen für die Effizienz, ein Problem, mit dem öffentliche wie private Unternehmen gleichermaßen konfrontiert sind. Dies bedeutet nicht, daß die Hereinnahme privaten Kapitals in die öffentliche Infrastrukturbereitstellung nicht zu veränderten Management- und Produktionsstrukturen und damit auch zu Effizienzwirkungen führen kann. Allerdings ist von diesem Effekt nicht (theoretisch) zwingend auszugehen.

Grundsätzlich kann bei der privaten Finanzierung von Infrastrukturleistungen auf der Nachfrageseite oder auf der Angebotsseite angesetzt werden. Auf der Nachfrageseite werden die (direkten) Nutzer der Infrastruktur über Kostenersätze (Gebühren) bzw. (indirekte) Nutznießer über Kapitalbeiträge u.ä. an der Finanzierung der Infrastrukturleistung beteiligt. Auf der Angebotsseite treten Private auf der Grundlage unterschiedlicher vertraglicher Beziehungen mit der öffentlichen Hand selbst als Anbieter von Infrastrukturleistungen auf.

3.1 Finanzierung durch die Begünstigten

3.1.1 Kostenersätze

Die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturleistungen durch Gebühren bei der Nutzung bietet sich an, weil damit zumindest theoretisch sowohl Finanzierungs- als auch Effizienzziele erreicht werden können:

- * Einerseits werden die für die Stadt Wien ohnehin eingeschränkten Finanzierungsspielräume erhöht und damit Freiheitsgrade für eine aktive Infrastrukturpolitik eröffnet.
- * Andererseits führen Kostenersätze Preiselemente in die Nutzung von Infrastruktur ein, die wohlfahrtstheoretisch einen Anreiz zur effizienteren Nutzung existierender Infrastruktureinrichtungen schaffen und verbesserte Signale über die Nachfragesituation und damit den Wert neuer Infrastrukturinvestitionen bereitstellen sollten.

In seiner Höhe wäre ein Kostenersatz ökonomisch am Niveau der langfristigen Grenzkosten auszurichten (55). Diese Preissetzungsregel stößt allerdings in der Praxis aus mehreren Gründen auf Schwierigkeiten:

- * Zunächst sind zur Festsetzung exakt kalkulierter Kostenersätze ausreichende Informationen aus dem Rechnungswesen notwendig, wie sie angesichts der kameralistischen Praxis oft nicht vorliegen.
- * In vielen Bereichen stehen dem Einsatz von Preiselementen technische Probleme oder hohe Kosten entgegen (Beispiel "road-pricing").
- * Die nur partielle Einführung von Kostenersätzen kann negative Externalitäten und unerwünschte Steuerungswirkungen (Ausweichverhalten) nach sich ziehen.

* Schließlich verursachen Kostenpreise soziale Wirkungen (v.a. regressive inter-personelle Verteilungswirkungen), denen durch entsprechende Maßnahmen begegnet werden muß.

Geringere Unsicherheiten als hinsichtlich der Höhe herrschen in bezug auf die mögliche Ausgestaltung von Kostenersätzen. Ihre mengenmäßige Differenzierung ist unstrittig als positiv anzusehen. Als effizient und auch unter Verteilungsgesichtspunkten günstig haben sich steigende (progressive) Blocktarife erwiesen, die vor allem in Japan schon früh breite Anwendung gefunden haben. „Peak-pricing“ als kurzfristige Preisanpassung an Auslastungsschwankungen steht dagegen auch international noch am Anfang, erste Erfahrungen liegen in der Elektrizitätsversorgung, der Telekommunikation und auf einigen Intercity-Bahnstrecken und Flughäfen vor.

Insgesamt kann angesichts der geringen Finanzierungsspielräume der nächsten Jahre davon ausgegangen werden, daß Kostenersätze im Leistungsfall als Faktoren für die Aufrechterhaltung einer optimalen Versorgung an Bedeutung gewinnen werden. Negative externe Effekte aus der nur teilweisen Einführung von Kostenersätzen (etwa im Straßennetz) oder aus unerwünschten Rückwirkungen von Kostenersätzen auf verwandte Infrastrukturbereiche (etwa Öffentlicher Verkehr - Individualverkehr) werden bei ihrer Konzipierung ebenso zu berücksichtigen sein wie unerwünschte Verteilungswirkungen.

3.1.2 Zweckgebundene Abgaben und Kapitalbeiträge

Zweckgebundene Abgaben zur Errichtung bzw. zum Betrieb einer Infrastruktureinrichtung binden nicht nur die tatsächlichen Nutzer einer Infrastruktur, sondern auch die potentiellen Nutzer in die Finanzierung ein. Sie können effizienzsteigernde Effekte dann auslösen, wenn die Einnahmen für den Betreiber gleichzeitig eine Budgetbeschränkung begründen (56). Die Erfahrungen damit sind ambivalent. Eine echte Finanzierungsalternative bieten sie vor allem dann, wenn echte Kostenbeiträge aus technischen oder ökonomischen Gründen nicht erhoben werden können. Freilich ist der Finanzierungseffekt mit Inflexibilität in der Ressourcenallokation erkauft, budgetpolitisch sinnvolle Umschichtungen in den Ausgabenkategorien werden dadurch erschwert.

Ein in Österreich bisher nur in Teilbereichen angewandtes Instrument besteht dabei in (freiwilligen oder erzwungenen) Kapitalbeiträgen von indirekten Nutznießern von Infrastrukturleistungen. So entstehen etwa durch die öffentliche Planung und die Entwicklung von Infrastruktureinrichtungen Wertsteigerungen im Grundstücksbereich, die allein den Grundeigentümern zufließen, während die vollen Errichtungskosten der öffentlichen Hand verbleiben. In Hinkunft kann es daher notwendig und sinnvoll sein, bei größeren Projekten Grundeigentümer bzw. Developer an der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen zu beteiligen. Der Unterschied zwischen „freiwilligem“ Beitrag und geforderter Zahlung ist dabei notwendigerweise fein, da Verhandlungen durch die öffentliche Hand vor allem

dann erfolgreich sein werden, wenn entsprechende "*bargaining-chips*" vorliegen (57). Unterscheidungsmerkmal bleibt jedoch, ob eine Regelung für eine generelle Anwendung vorliegt (Beispiel: Infrastrukturbeiträge bei Überschreiten einer bestimmten Bebauungsdichte in Frankreich) oder ad-hoc Verhandlungen zugrunde liegen (Beispiel: Beitrag des Developers der Docklands zur Erweiterung des U-Bahn-Netzes in London). Insgesamt handelt es sich um eine Finanzierungsform, für die es etwa als Verantwortung von Developern für die lokale Infrastruktur international breite Erfahrung gibt, und die etwa in den USA in vielen Fällen auch auf "zukünftig Begünstigte" (etwa Grundstückseigentümer) ohne kurzfristige Entwicklungsabsichten mit entsprechend bodenaktivierender Wirkung ausgedehnt wird (58).

3.2 Beteiligung privaten Kapitals auf der Angebotsseite

Von der Beteiligung privaten Kapitals bei der Erstellung bzw. Bereitstellung von Infrastrukturleistungen wird neben einer Lockerung von Budgetbeschränkungen meist auch ein Effizienzschub durch die Einführung "unternehmerischer Managementmethoden" erwartet, allerdings können auch zusätzliche Kosten in Form kostenintensiverer Projektvorbereitung, komplexerer Regulierung oder höherer Finanzierungskosten entstehen. Inhaltlich bieten sich auch hier mehrere Alternativen an.

3.2.1 Public-Private-Partnerships (PPPs)

Hier bestehen vertragsrechtliche Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen, um einen bestimmten Teil der urbanen Infrastruktur gemeinsam bereitzustellen. Beide Partner bringen Kapital i.w.S. (Finanzmittel, Flächen, Rechte) in eine gemeinsame Organisation ein, die dann für Finanzierung, Planung, Errichtung und/oder Betrieb eigenständig verantwortlich zeichnet. Besonders heikel ist dabei die Verteilung des Risikos. Sie muß jeweils individuell ausgehandelt werden und sollte natürlich dem jeweils erzielten Ertrag entsprechen (59). Als generell anwendbares Finanzierungsinstrument bei der Infrastrukturentwicklung werden PPPs dadurch entwertet, daß sie naturgemäß nur bei Projekten zustande kommen, bei denen Gewinne zu erwarten sind. Dies umso mehr, als der früher für eine private Beteiligung oft ausschlaggebende Anreiz des Zugangs zu günstigerer (öffentlicher) Finanzierung unter derzeitigen Rahmenbedingungen kaum mehr angeboten werden kann. Als Hauptbeitrag der öffentlichen Hand verbleibt daher in vielen Fällen die Einbringung von Flächen und Entwicklungserlaubnissen, wobei in letzterem Fall ein Konflikt zwischen der Rolle der öffentlichen Hand als Unternehmer und als Wahrer des öffentlichen Interesses nicht ausgeschlossen werden kann.

3.2.2 Contracting-Out

Bei *Contracting-Out* werden Teile der Infrastrukturbereitstellung am privaten Markt zugekauft, die öffentliche Hand beschränkt ihre Tätigkeit auf die Finanzierung und die Kontrolle der Vertragstreue des Auftragnehmers. Gängig und kaum hinterfragt sind Formen der Auslagerungen im Bau- und Erhaltungsbereich, auch andere Teilbereiche wie die Ver- und Entsorgung könnten in dieser Form erbracht werden (60). In den letzten Jahren wurde in einigen Ländern (Kanada, Großbritannien) auch der öffentliche Nahverkehr weitgehend ausgelagert, Erfolge dürften sich dabei vorwiegend auf den (Langstrecken-) Busverkehr beschränken. Finanzierungswirkungen ergeben sich vor allem dann, wenn es durch wettbewerbsbedingte Kostensenkungen am Markt zu einer Verbilligung der Leistung im Vergleich zur Eigenleistung kommt. Sinnvoll sind Auslagerungen damit vor allem in jenen Fällen, in denen für die zu erbringende Leistung ein kompetitiver Markt besteht oder leicht zu schaffen ist. Dies dürfte vor allem für den Bereich der produktionsnahen Dienstleistungen (Planungs-, Errichtungs-, Erhaltungsleistungen, Transportleistungen etc.) zutreffen. Angesichts der oft aufgezeigten Schwäche der Wiener Wirtschaft in diesem Bereich (61) könnte verstärkte Auslagerung hier als gezielte Beschaffungspolitik zu bewerten sein und zu einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur der Stadt beitragen.

3.2.2 Franchising

Mit der Vergabe von Konzessionen wird nicht nur die Verantwortung für den Betrieb einer Infrastruktureinrichtung, sondern auch für deren Finanzierung an private Betreiber übertragen. Oft garantiert die öffentliche Hand privaten Anbietern das Recht zum Bau, Betrieb und Management einer Infrastrukturanlage auf Zeit, nach Ablauf dieser Frist fällt die Anlage an die öffentliche Hand zurück. In jenen Fällen, in denen ein "natürliches Monopol" vorliegt, wird auch bei dieser Beteiligungsform jenes Regulierungsinstrumentarium unabdingbar, das bei voller Privatisierung zur Anwendung kommt. Internationale Erfahrungen mit dieser Form der Projektabwicklung sind vor allem im Bereich der Ver- und Entsorgung vielfältig (62), bei größeren Projekten sind sie teilweise aber ambivalent. So wurde das Autobahnssystem in Frankreich auf Konzessionsbasis ausgebaut, starke finanzielle Unterstützungen durch den Staat blieben dennoch notwendig. Als in den siebziger Jahren drei der vier Gesellschaften in existenzielle Probleme gerieten und staatliche Garantien in Anspruch nahmen, mußte der Staat die Gesellschaften letztlich übernehmen. Erfahrungen in Italien unterscheiden sich davon kaum (63). Wie vor allem die Finanzierung von Basisinfrastruktur in Osteuropa zeigt (64), ist die Attraktivität des Ansatzes vor allem bei deutlichen Budgetproblemen naturgemäß dennoch hoch.

Tabelle 10: Konsequenzen aus der Hereinnahme privaten Kapitals für die öffentliche Hand
Ein Vergleich unterschiedlicher Instrumente

	Kosten- ersätze	Verhandelte Kapitalbeiträge	Gemischt- wirtschaftliche Gesellschaften	Formale Joint-Ventures	Out-Sourcing Contracting Out	Vergabe Konzession	Privati- sierung
Senkung budgetärer Finanzierungsbedarf	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	nein/teilweise	ja	ja
Finanzierungsbeiträge von	direkter Nutzer	direkt und indirekt Begünstigte	Beteiligtes Unternehmen	Beteiligtes Unternehmen	Private Anbieter	Private Betreiber	Eigen- tümer
Verlust der Managementkontrolle	nein	nein	teilweise	teilweise	ja	ja	ja
Verlust strategischer Planungskompetenz	nein	nein	nein/teilweise	teilweise	nein	ja	ja
Risikominderung	nein	nein	teilweise	teilweise	nein	ja	ja
Zusätzlicher Regulierungsaufwand	nein	nein	ein	ein	direkte Kontrolle	ja	ja
Anreiz zu effizienter Bereitstellung	teilweise	nein	teilweise	ja	ja	ja	ja
Verschärfung der Konkurrenz	nein	nein	nein	nein	ja	teilweise	teilweise

3.2.4 Volle Privatisierung

Im Fall einer vollen Privatisierung kommt es zum vollständigen Eigentümerwechsel mit allen Konsequenzen für Finanzierung, Risikotragung und Planungskompetenz. Als Vorteile werden dabei meist der bessere Umgang privater Unternehmen mit Risiken und ein innovativerer Zugang zu neuen Marktfeldern ("unternehmerische Tradition") betont (65). Andererseits sollte die notwendige Rendite für das private Kapital *ceteris paribus* die Bereitstellung der Infrastrukturleistung verteuern. Erfahrungen liegen vor allem aus dem anglo-amerikanischen Raum vor. So sind in den USA private Wassergesellschaften Standard, in Großbritannien kam es im Zuge der Deregulierung in den achtziger Jahren zur Privatisierung des Ver- und Entsorgungssystems sowie von großen Teilen der Netzinfrastruktur. Eingehende Sichtungen der britischen Erfahrungen zeigen positive Effizienzwirkungen bei deutlichen (negativen) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (66), die Weitergabe von Effizienzgewinnen ist nach aller Evidenz von Marktstruktur und Marktmacht des zu privatisierenden Unternehmens bestimmt. Yarrow (1986) schließt daher einen frühen Überblick über Studien zum Thema (67) mit der Schlußfolgerung: "In general, competition and regulation are likely to be more important determinants of economic performance than ownership".

Weitgehend unstrittig dürfte sein, daß eine Privatisierung von Infrastrukturleistungen dann wenig Probleme bereitet, wenn die Leistung gewinnbringend erbracht werden kann und ein kompetitiver Markt besteht. Problematischer ist die Situation im Fall öffentlicher Güter bzw. bei natürlichen Monopolen, der Abbau öffentlichen Einflusses muß hier mit dem Aufbau effizienter Regulierungsmechanismen einhergehen. Im Fall nicht kostendeckender Produktion stellt sich zudem das Problem der ("richtigen") Subventionierung privater Produktion durch die öffentliche Hand.

3.3 Abschließende Bemerkungen

Insgesamt ist es angesichts der bestehenden Budgetbeschränkungen der Stadt Wien notwendig und angebracht, nach neuen Wegen in der Finanzierung von Infrastrukturleistungen zu suchen. Die Verlagerung eines Teils der Finanzierungslasten einschlägiger Einrichtungen auf den privaten Sektor ist dabei ebenso sinnvoll wie die Adaption von unternehmerischen "*best practices*" aus diesem Bereich. Die für diese Zwecke zur Verfügung stehenden Instrumente entfalten allerdings recht differenzierte Effekte, welche in Tabelle 10 nochmals zusammengefaßt sind.

Generell wird daraus klar, daß keiner der untersuchten Ansätze in allen Situationen und für jedes Problem optimal ist. Eine sorgfältige Analyse der spezifischen Charakteristika von Infrastruktureinheit und Umfeldkonstellation wird daher für jeden einzelnen Entscheidungsfall notwendig sein. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration von privatem Kapital bzw. Management erweist sich jedenfalls eine klare Definition der

damit verfolgten Zielsetzungen und der rechtzeitige Aufbau professioneller begleitender Regulierungsmechanismen. Insofern sind auch diese Lösungsansätze nicht als Möglichkeiten zur schnellen Verbesserung der Budgetsituation zu begreifen, sondern als strukturelle Reformoptionen, die einer professionellen Vorbereitung sowie strikter begleitender Kontrolle und Evaluierung bedürfen.

Anmerkungen

- (1) Lehner, Mayerhofer (1997).
- (2) Die Beschränkung des Beitrags auf die Ausgabenseite hat im geringen Spielraum ihre Ursache, den die österreichische Finanzverfassung Ländern und Gemeinden auf der Einnahmeseite zuweist. Für eine detaillierte Analyse der Einnahmenseite des Wiener Budgets sei auf die Studie des WIFO (Lehner, Mayerhofer 1997) verwiesen.
- (3) Dies trifft nach der Theorie öffentlicher Güter (vgl. etwa Atkinson, Stiglitz 1989) vor allem dann zu, wenn das Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist bzw. Nichtrivalität im Konsum besteht, wenn wesentliche (positive) externe Effekte entstehen oder Unteilbarkeiten vorliegen.
- (4) Puwein (1995).
- (5) Cutanda, Paricio (1994).
- (6) Dabei werden die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Ausgaben um die Abwicklung der Vorjahre sowie um durchlaufende Ausgabenposten (Weitergabe von Fremdmitteln für Dritte, interne Verrechnung Fremdmittelgebarung sowie Schuldendienst für Dritte) korrigiert. Abwicklungsaufwand entsteht durch die mit der VRV 1980 ermöglichten Praxis, einen Gebarungsabgang durch Vortrag auf neue Rechnung auszugleichen. Hohe Durchläufer ergaben sich aus der Konversion von Wohnbaurdarlehen 1992 bzw. der Umschuldung von "Landesdarlehen anstelle von Bankdarlehen" (für Neubau und Sanierung) in Hypothekendarlehen 1995. Sie führten in verrechnungstechnischer Mehrfachbuchung zu einer Ausweitung sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite.
- (7) Rossmann (1992).
- (8) Die Baukosten des U-Bahn-Netzes wurden bis 1993 nicht durch die Wiener Stadtwerke selbst, sondern über das Budget finanziert. Die Anlagen blieben Vermögen der Stadt und wurden den Verkehrsbetrieben gegen Entgelt zur Betriebsführung überlassen. Seit 1993 werden Baukosten bei den Verkehrsbetrieben selbst verbucht. Im Budget der Gemeinde Wien tauchen die Stadtwerke-Verkehrsbetriebe über Betriebskostenzuschüsse und Pensionszahlungen in den sonstigen Ausgaben auf. Zudem wird die Fremdmittelaufnahme des Unternehmens weiterhin über den Wiener Haushalt abgewickelt, der Schuldendienst dafür beeinflusst sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite (Durchläufer "Fremdmittel für Dritte").
- (9) Magistrat der Stadt Wien (1997).
- (10) Magistrat der Stadt Wien (1997).
- (11) Ausnahmen bilden einige Globalposten wie der Ausbau des Kanalnetzes, die als kontinuierliche Tätigkeiten eingestuft sind, da sie keine willkürliche Unterbrechung dulden.
- (12) Magistrat der Stadt Wien (1997).
- (13) OECD (1991), Munnell (1993), Lehner (1996).
- (14) Niveauevergleiche sind aufgrund von Unterschieden in der Buchungstechnik, in den Privatisierungsniveaus und in der Beteiligung Privater an den Infrastrukturausgaben nur eingeschränkt sinnvoll.
- (15) Lehner (1996). Bestimmte formal ausgegliederte Bereiche werden allerdings in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung den öffentlichen Haushalten wieder zugerechnet, in Österreich etwa die ASFINAG oder ausgelagerte Krankenanstalten.
- (16) Roubini, Sachs (1989).

- (17) Lehner (1996).
- (18) Haan, Sturm, Sikken (1996).
- (19) Für einen detaillierteren Überblick über neuere theoretische Erkenntnisse vgl. *Hahn* (1996) bzw. Agell, Lindh, Ohlsson (1997).
- (20) Danach führt staatliche Investitionstätigkeit zu einem Anstieg der Kapitalmarktzinsen und verdrängt damit (implizit als produktiver angenommene) private Investitionen.
- (21) Solow (1956).
- (22) Gemeinsamer Angelpunkt dieser äußerst heterogenen Literatur ist die Erklärung langfristig nicht abnehmender (oder sogar steigender) Grenzerträge über externe Effekte, die in der Akkumulation privaten und eben auch öffentlichen Kapitals selbst begründet liegen.
- (23) Verschiedene Modelle argumentieren positive externe Effekte etwa für die Bildung von Humankapital (Lucas 1988), für Innovations- und Technologieförderung (Romer 1990) oder für öffentlichen Ausgaben für Kommunikation und den Schutz von Eigentumsrechten (Barro 1990).
- (24) Barro (1990); Barro Sala-i-Martin (1992).
- (25) Einen genaueren Überblick geben Lehner, Mayerhofer (1997).
- (26) Surveys bieten u.a. Munnell (1992), Garcia-Mila, McGuire (1992) bzw. Gramlich (1994).
- (27) Sturm (1997).
- (28) So tauchen in den Schätzungen einer Produktionsfunktion notwendig Maße für den Arbeitseinsatz und die Kapazitätsauslastung als erklärende Variable auf, Größen, die eigentlich als modellendogen zu behandeln sind. OLS-Regressionen produzieren daher verzerrte bzw. inkonsistente Schätzer.
- (29) Nadiri u.a. (1992), Berndt u.a. (1992), Morrison u.a. (1996).
- (30) Tatom (1991).
- (31) Systemverbesserungen wie die Leistungserhöhung der Südosttangente im Zuge der Hebung der Praterbrücke, Netzanschlüsse im 21. und 22. Bezirk und die Südumfahrung B301 werden dennoch fortgesetzt (Stadtplanung Wien 1996).
- (32) Stadtplanung Wien (1996).
- (33) Als prioritär findet sich im U-Bahn-Bereich neben einer Leistungserhöhung der U1 auch deren Verlängerung nach Norden, Variantenuntersuchungen laufen für die Südverlängerung, die U-Bahn-Erschließung des östlichen 22. Bezirks und die Nordverlängerung der U6. Im Regionalverkehr ist die Verbesserung der Stammstrecke, die erste Baustufe der S 80 zwischen Südbahnhof und altem Flugfeld sowie die Flughafen-S-Bahn S 7 vorrangig. Straßenbahn- und Bussystem erwarten neben Netzwerkverbesserungen ein flächendeckendes Betriebsleit- und Informationssystem sowie den verstärkten Einsatz der Niederflertechnik.
- (34) Der Anteil der unter 15-Jährigen an der Wiener Bevölkerung stieg zwischen 1990 und 1995 von 13,9 auf 14,8% an, während der Anteil der über 60-Jährigen von 23,2% auf 20,9% zurückging. Zur Jahrtausendwende wird Wien das "jüngste" Bundesland Österreichs sein (Stadtplanung Wien 1996).
- (35) Mayerhofer, Palme (1996).
- (36) So ist für flächenbezogene Indikatoren eine Überschätzung, für bevölkerungsbezogene Indikatoren möglicherweise eine Unterschätzung der Angebotslage denkbar.
- (37) Methodisch wurden - Ansätzen von Biehl (1986) bzw. Cutanda, Paricio (1994) folgend, zunächst alle Informationen, die absolute Kapazitäten (Kilometer, Kopfszahlen, physische Einheiten, Kilowatt etc.) repräsentieren, mit der Fläche und/oder der Kopfszahl der jeweiligen Region standardisiert und zu einem Index normiert, der den Abstand zur jeweils „besten“ Region ausdrückt. Die aufgeführten Teilindikatoren ergeben sich als arithmetisches Mittel verwandter Indizes.
- (38) So setzt sich der Indikator für die Transportinfrastruktur im Städtevergleich wieder aus insgesamt 10 statistischen Kenngrößen zusammen, die die relevanten Verkehrsträger (Straße, öffentlicher Verkehr, Häfen, Flughäfen) von der Angebotsseite abbilden sollen.

- (39) Relativierend ist allerdings darauf hinzuweisen, daß etwa im Bereich Kunst/Kultur rein qualitativ Maßzahlen kaum relevante Information zu liefern instande sind.
- (40) Mayerhofer, Palme (1994).
- (41) Mayerhofer, Wolfmayr-Schnitzer (1996).
- (42) Das in Wien vorherrschende raumstrukturelle Problem wird dabei allerdings nicht gelöst: In den Bezirken mit größeren Gebietsanteilen an gründerzeitlichen Problemgebieten (v.a. 15., 16., 5. Bezirk), in denen die (Ausländer-)Bevölkerung in den letzten 10 Jahren (1986-1995) besonders stark gewachsen ist, hat der Wohnungsbestand im selben Zeitraum weiter abgenommen (prototypisches Beispiel ist der 15. Bezirk: Bevölkerung +12,2%, Ausländer +23,5%, Wohnungen -2,6%). Dagegen stieg in einigen "Westrandbezirken" (13., 19.) und in geringerem Umfang auch im 21. und 23. Bezirk das Wohnungsangebot bei geringem Bevölkerungsdruck (Stadtplanung Wien 1996).
- (43) Außerhalb des bebauten Gebietes fallen nach groben Kostenschätzungen pro Wohneinheit S 250.000 für soziale Infrastruktur, S 100.000,- für die technische Infrastruktur und S 50.000,- für die Errichtung von Grün- und Erholungsflächen an. Die Kosten für die äußere Aufschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Hauptverkehrsstraßen kommen hinzu (Stadtplanung Wien 1996).
- (44) Stadtplanung Wien (1996).
- (45) Prioritär sind vor allem der Ausbau der Ostbahn, die Errichtung des intermodalen Güterknotens Inzersdorf in Zusammenhang mit dem Bau der B301, sowie der Ausbau des Knotens Alburner Hafen mit seiner Verknüpfung von Wasser, Schiene und Straße. Auch Maßnahmen zur Leistungssteigerung für den donauquerenden Bahnverkehr stehen bevor.
- (46) Mayerhofer, Palme (1996).
- (47) Palme (1992).
- (48) In diesem Zusammenhang steht nach jahrelanger Vorlaufphase das Konzept eines Wissenschafts- und Technologieparks Wien für "Stadttechnologien des 21. Jahrhunderts" vor der Projektreife, das in mehreren Stufen (Forschungs-, Innovations- und Gründerzentrum, gefolgt von Industrie und Gewerbepark, Ausbildungszentren etc.) realisiert werden soll. Die konkrete Finanzierung ist jedoch noch kaum gesichert.
- (49) Mayerhofer (1992).
- (50) Ein entsprechendes Projekt ist in Form eines "Ost-West-Wirtschaftszentrums" angedacht und findet sich auch in den Interreg-II-Programmen mit Ungarn, der Slowakei und Tschechien. Vorstellungen über die endgültige Finanzierung liegen allerdings (noch?) nicht vor.
- (51) Wiener Stadtregierung (1996).
- (52) Laffont, Tirole (1993); Hahn (1996).
- (53) Als Nachteile öffentlichen Eigentums werden meist das ineffiziente Monitoring durch den Staat, die Existenz von "weichen" Budgetbeschränkungen mit den anhängenden Anreizproblemen, der Mangel an präzisen Unternehmenszielen und die Anfälligkeit für (nicht ökonomisch motivierte) Einflußnahmen durch Lobby-Gruppen angeführt.
- (54) Vereinfacht besteht das Problem darin, daß sich die Zielfunktionen von Unternehmenseignern (principals) und Managern (agents) unterscheiden und die Informationen zugunsten des Managements ungleich verteilt sind. Ohne Kontrolle bzw. entsprechende Anreizsysteme ist damit nicht sichergestellt, daß das Unternehmen im Interesse des Eigentümers geführt wird.
- (55) OECD (1991).
- (56) In diesem Sinne dürfte den in Österreich bisher verwirklichten zweckgebundenen Abgaben (Zuschlag zur Mineralölsteuer zum Ausbau des Bundesstraßensystems, Dienstgeberabgabe/"U-Bahn-Steuer" zum Ausbau der Wiener U-Bahn) keine wesentlichen Effizienzwirkungen zugekommen sein.
- (57) So erhalten etwa bei dem in den USA gängigen "Incentive zoning" Developer von Stadtentwicklungsgebieten zusätzliche Entwicklungsrechte, wenn sie Eigenbeiträge zur Infrastruktur leisten. Diese Praxis ist nicht gänzlich unumstritten, da sie das Primat der Stadtplanung in der Urbanentwicklung in Frage stellt (OECD, 1991).

- (58) Hier wird das Prinzip in Form von "linkage fees" sogar auf Personengruppen ausgedehnt, für die ein direkter Nutzen kaum erkennbar ist, aber ein gewisser Zusammenhang postuliert wird. So wird der Bau von Sozialwohnungen in San Francisco und Boston zu wesentlichen Teilen aus Beiträgen von Developern bestritten, die innerstädtische Immobilien entwickeln wollen (OECD 1991). Derartige Regelungen werden jedoch von den Gerichten oft aufgehoben.
- (59) Die OECD (1991) zeigt, daß dies aufgrund der schlechten Ausbildung der Verhandler der öffentlichen Hand vor allem bei kleineren Kommunen oft nicht gegeben ist.
- (60) So ist in Frankreich 70% der kommunalen Wasserversorgung ausgelagert, die Kommunen behalten Eigentumsrechte an den Anlagen und regulieren den Abgabepreis.
- (61) Mayerhofer (1992).
- (62) Als größeres Projekt sei hier der Aufbau eines Systems von Aquädukten im Veneto (Italien) genannt: Die Investitionskosten werden hier durch private Unternehmen erbracht, der Staat garantiert im Gegenzug eine festgelegte Mindestabnahme. Die regionalen Kommunen behalten sich gegen eine Minderheitsbeteiligung das Recht auf Tarifkontrolle vor (OECD 1991).
- (63) Puwein (1996).
- (64) So kamen derartige Projektfinanzierungen in Teilen des Autobahnausbaus in Ungarn (Teilstück Hegyeshalom-Győr, M5 von Budapest nach Süden) zur Anwendung, auch ein riesiges Pipelineprojekt zwischen der russischen RAO Gazprom und BASF/Wintershall, das zwei der wichtigsten Erdgasvorkommen in Russland mit Europas größtem unterirdischen Gasspeicher in Rehden (Nordfriesland) verbinden soll, wird teilweise durch derartige Arrangements finanziert (Schepp 1996).
- (65) Puwein (1996).
- (66) In der Phase der Privatisierung dokumentiert Haskel (1994) für Großbritannien in vielen von Privatisierung betroffenen Sektoren massive Arbeitsplatzverluste. Die Lohnentwicklung der verbleibenden Arbeitnehmer verlief ähnlich wie in nicht betroffenen Sektoren, wenn auch Lohndruck in einigen Subsegmenten und starke Einkommensgewinne für das Top-Management feststellbar sind.
- (67) Konkret gibt er einen Überblick über 28 Einzelstudien, die die Vorteilhaftigkeit privaten Angebots anhand unterschiedlicher Indikatoren untersuchen. Kostenvergleiche für den Ver- und Entsorgungsbereich zeigen dabei leichte Vorteile für die öffentliche Bereitstellung, in Teilfeldern, in denen die Produktmärkte wenig monopolisiert sind, überwiegen die Vorteile privaten Eigentums.

Literatur

- Agell, J.; Lindh, T.; Ohlsson, H., Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay, in: *European Journal of Political Economy* 13/1 (1997) 33-52.
- Aschauer, D. A., Is Public Expenditure Productive?, in: *Journal of Monetary Economics* 23 (1989) 177-200.
- Aschauer, D. A., Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven, in: *Economic Perspectives* 13/5 (1989).
- Atkinson, A. B.; Stiglitz, J. E., *Lectures on Public Economics* (London, New York 1989).
- Barro, R. J., Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, in: *Journal of Political Economy* 98/2 (1990) 103-125.
- Barro, R. J.; Sala-i-Martin, X., Public Finance in Models of Economic Growth, in: *Review of Economic Studies* 59/4 (1992) 645-661.
- Berndt, E. R.; Hansson, B., Measuring the Contribution of Public Infrastructure Capital in Sweden, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 94/Supplement (1992) 151-168.
- Biehl, D., *The Contribution of Infrastructure to the Regional Development* (Commission of the European Communities, Brussels 1986).
- Cutanda, A.; Paricio, J., Infrastructure and Regional Economic Growth: The Spanish Case, in: *Regional Studies* 28/1 (1994) 69-77.
- Dalenberg, D. R.; Partridge, M. D., The Effects of Taxes, Expenditures and Public

- Infrastructure on Metropolitan Area Employment, in: *Journal of Regional Science* 35/4 (1995) 617-640.
- DeLong, B. J.; Summers, L. H., Equipment Investment and Economic Growth: How Strong is the Nexus, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2 (1992) 157-211.
- Ford, R.; Poret, P., Infrastructure and Private-Sector Productivity, in: *Economic Studies* 17 (1991).
- Garcia-Mila, T.; McGuire, T. J., The Contribution of Publicly Provided Inputs to States' Economies, in: *Regional Science and Urban Economics* 22 (1992) 229-241.
- Gramlich, E. M., Infrastructure Investment: A Review Essay, in: *Journal of Economic Literature* 32 (1994) 1176-1196.
- Haan, J. de; Sturm, J.-E.; Sikken, B. J., Government Capital Formation: Explaining the Decline, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 132/1 (1996) 55-74.
- Hahn, F.R., Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen für den Wirtschaftsstandort. Wirtschaftspolitische Implikationen der neuen Wachstumstheorien, in: Puwein, W., (Koord.), *Investitionen in die Infrastruktur* (=WIFO-Studie, Wien 1996).
- Haskel, J., *The Winners and Losers from UK Privatisation* (=University of London Economics Department Paper 308, London 1994).
- Holtz-Eakin, D., Private Output, Government Capital, and the Infrastructure Crisis (=Columbia University Discussion Paper 394, New York 1988).
- Holtz-Eakin, D., Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle, in: *Review of Economics and Statistics* 76 (1994) 12-21.
- Laffont, J. J.; Tirole, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge, MA 1993).
- Lehner, G., Ausmaß und Entwicklung der öffentlichen Infrastrukturausgaben in Österreich und im internationalen Vergleich, in Puwein, W. (Koord.), *Investitionen in die Infrastruktur* (=WIFO-Studie, Wien 1996).
- Lehner, G.; Mayerhofer, P., *Strukturanalyse des Wiener Budgets* (=WIFO-Studie, Wien 1997).
- Lucas, R. E., On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics* 22 (1988) 3-42.
- Magistrat der Stadt Wien, Finanz- und Investitionsplan 1997-2001, Geschäftsgruppe Finanzen, Wirtschaftspolitik und Wiener Stadtwerke, Magistratsabteilung 4 (Wien 1997).
- Mayerhofer, P., *Metropole Wien: Produktionsnahe Dienstleistungen in Wien* (=WIFO-Studie, Wien 1992).
- Mayerhofer, P.; Palme, G., *Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien* (=WIFO-Studie, Wien 1994).
- Mayerhofer, P.; Palme, G., *Wirtschaftsstandort Wien: Positionierung im Europäischen Städtenetz* (=WIFO-Studie, Wien 1996).
- Mayerhofer, P.; Wolfmayr-Schnitzer, Y., Gateway Cities in the Process of Regional Integration in Central and Eastern Europe: The Case of Vienna, in: OECD (Hrsg.), *Migration, Free Trade and Regional Integration in Central and Eastern Europe*, Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes, Wien (1997) 181-212.
- Morrison, C. J.; Schwartz, A. E., State Infrastructure and Productive Performance, in: *American Economic Review* 86/5 (1996) 1095-1112.
- Munnell, A. H., How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?, in: *New England Economic Review* (1990) 11-32.
- Munnell, A. H., Infrastructure Investment and Economic Growth, in: *Journal of Economic Perspectives* 6 (1992) 189-198.
- Munnell, A. H., An Assessment of Trends in and Economic Impacts of Infrastructure Investment, in: OECD (Hrsg.), *Infrastructure Policies for the 1990s* (Paris 1993) 21-54.
- Musgrave, R., Why is infrastructure important: Discussion, in: Munnell, A. H. (Hrsg.), *Is there a Shortfall in Public Capital Investment* (=Federal Reserve Bank of Boston, Proceedings of a Conference, 1990).
- Nadiri, M. I.; Mamuneas, T. P., The Effects of Public Infrastructure and R&E Capital on the Cost Structure and Performance of U.S. Manufacturing Industries, in: *Review of Economics and Statistics* 76/19 (1994) 22-37.

- OECD, Urban Infrastructure: Finance and Management (Paris 1991).
- Palme, G., Metropole Wien: Innovationsfähigkeit der Wiener Industrie (=WIFO-Studie, Wien 1992).
- Puwein, W., Generelle Bedeutung der Infrastrukturinvestitionen für den Wirtschaftsstandort, in: Czerny, M. (Koord.), Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Infrastruktur für Österreich (=WIFO-Studie, Wien 1995).
- Puwein, W., Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen in Österreich, in: Puwein, W. (Koord.), Investitionen in die Infrastruktur (=WIFO-Studie, Wien 1996) 25-64.
- Romer, P. M., Endogenous Technical Change, in: Journal of Political Economy 98/5 (1990) 71-102.
- Rosinak, W., Snizek, S., Grenzüberschreitender Güterverkehr in der Ostregion (=PGO Berichte und Veröffentlichungen 1/1992).
- Rossmann, B., Die Haushaltsentwicklung der Stadt Wien 1980-1989, in: Wirtschaft und Gesellschaft 18/2 (1992) 157-197.
- Roubini, N.; Sachs, J., Government spending and budget deficits in the industry countries, in: Economic Policy 8 (1989) 99-132.
- Schepp, F., Praxis der Projektfinanzierung, in: Die Bank 9 (1996) 526-529.
- Solow, R. M., A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics 70/1 (1956) 65-94.
- Stadtplanung Wien, STEP-Bericht 1996 (Wien 1996).
- Sturm, J.-E., The Impact of Public Infrastructure Capital on the Private Sector of the Netherlands. An Application of the Symmetric Generalized McFadden Cost Function (=Central Planbureau Research Memorandum, Den Haag 1997).
- Tatom, J. A., Public Capital and Private Sector Performance, in: Federal Reserve Bank of St. Louis Review 73 (1991) 3-15.
- Yarrow, G., Privatization in Theory and Practice, in: Economic Policy 2 (1986) 323-379.

Das Wiener Budget aus der Sicht der Wiener Arbeiterkammer

Josef Schmee

1. Vorbemerkung

Analysen über die finanzielle Situation öffentlicher Rechtsträger in Österreich stellen sehr stark auf den Bundeshaushalt ab, obwohl den Ländern und Gemeinden aufgrund der föderalen Struktur und der zukünftigen Entwicklungen (Wirtschafts- und Währungsunion, Osterweiterung etc.) sehr große Bedeutung zukommt. Zwar gibt es regelmäßig vor dem Abschluß eines "neuen" Finanzausgleiches Diskussionen über die Mittelaufteilung, das Wissen über die Mittelverwendung von Landes- und Gemeindehaushalten beschränkt sich jedoch nach wie vor auf einige wenige Insider.

Durch die weiter (überproportional zum Bundesbudget und dem BIP) wachsenden dezentralen Budgets stellt sich auch die Frage nach der Verteilungswirksamkeit der Einnahmen und Ausgaben der Landes- und Gemeindehaushalten immer deutlicher. Besonders die Stadt Wien in ihrer Doppelfunktion als Land und Gemeinde sieht sich einem weiten Aufgabenspektrum gegenüber, das durch die (auch historisch bedingten) hohen Aufwendungen im Sozial-, Gesundheits- und Schulwesen noch zusätzlich erweitert wird. Außerdem steigen mit der Größe einer Gemeinde Ausgaben für kommunale Dienstleistungen und Infrastruktur (Müllabfuhr, öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung etc.) überproportional an.

2. Stabilitätspolitische und beschäftigungspolitische Effekte des Wiener Budgets

In einer Strukturanalyse des Wiener Budgets war u.a. zu untersuchen, ob das Wiener Budget auch *stabilitätspolitischen Zwecken* dient. Hier wird versucht, durch nachfragewirksame Variationen auf der Einnahmen- bzw.

Ausgabenseite unerwünschte Abweichungen von der optimalen Auslastung der Ressourcen zu korrigieren und auf diese Weise Produktions- und Wohlfahrtsverluste zu reduzieren, die durch eine stark zyklische Wirtschaftsentwicklung notwendigerweise entstehen. Insgesamt dürfte die Ausgabenpolitik der Stadt Wien in Rezessionsphasen durchaus antizyklische Wirkungen entfaltet haben, generell dürfte ihre stabilisierende Funktion allerdings gering gewesen sein. Dieses trifft zumindest für die investitionsnahen Ausgabenkategorien des Wiener Budgets zu, d.h. es besteht hier kaum ein Zusammenhang zwischen Gebarung und Konjunkturverlauf; stabilitätspolitische Überlegungen dürfte damit zumindest keine zentrale Bedeutung in den Ausgabenentscheidungen der Stadt Wien zugekommen sein.

Neben stabilitätspolitischen Effekten sind auch die *direkten Beschäftigungseffekte* des Wiener Budgets von Bedeutung. Für die Gemeinde Wien bestehen hier wesentliche Einflußmöglichkeiten insbesondere auf der Nachfrageseite. Hauptsächlich bestimmt die Gemeinde die Situation am Wiener Arbeitsmarkt als Nachfrager von Arbeitsleistungen. Die Stadt ist der wichtigste Arbeitgeber der Region, dem auch eine arbeitsmarktpolitische Leitfunktion etwa in Fragen der Arbeitsbedingungen oder der Entlohnung zukommt. Zudem tritt die Gemeinde beim Bezug von Inputs für die öffentliche Leistungserstellung über die Ausgabenseite des Budgets als Nachfrager auf den regionalen Güter- und Dienstleistungsmärkten auf. Dadurch löst sie auch im privaten Sektor (indirekte) Beschäftigungseffekte aus, die in ihrer Intensität und sektoralen Ausrichtung von der Ausgabenstruktur des öffentlichen Beschaffungswesens ebenso abhängig sind wie von intraregionalen Handelsverflechtungen und der regionalen Exportquote.

Die Gemeinde Wien ist mit zuletzt mehr als 68.000 Beschäftigten oder fast 9% aller unselbständig Beschäftigten in Wien der wichtigste Arbeitgeber; der Personalaufwand in der Höhe von fast 40 Mrd. Schilling entspricht in etwa 6% des Wiener Urbanprodukts. Daraus finanziert die Stadt neben dem aktiven Personal auch rund 19.400 pensionierte Beamte. Aktivgehälter und Pensionen der etwa 10.000 Landeslehrer werden hingegen größtenteils vom Bund getragen. Insgesamt wurde der aktive Personalstand der Gemeinde Wien in den neunziger Jahren weiter kräftig ausgebaut, wobei die Expansion mit + 2,4% pro Jahr deutlich über jene in den achtziger Jahren (+ 1,3% p.a.) hinausging. Mit Ausnahme des Stadtgartenamtes haben dabei alle Aktivitätskategorien ihre Personalstände in den neunziger Jahren noch rascher ausgeweitet als in der davorliegenden Dekade, wobei sich die in den achtziger Jahren sichtbare Verschiebung der Beschäftigtenstruktur zum Gesundheits- und Pflegebereich in den neunziger Jahren - wenn auch abgeschwächt - fortgesetzt hat. Gedämpfter verlief die Entwicklung wie schon in den achtziger Jahren bei den Pensionisten. Ihre Zahl stieg vor allem durch die rückläufige Zahl pensionierter Landeslehrer in den neunziger Jahren kaum. Die Relation zwischen aktivem und ruhendem Personal hat sich weiter verbessert, nach

noch 2,6 Aktiven im Jahr 1990 (1980: 2,4) kamen zuletzt schon 2,9 Aktive auf einen Pensionisten. Wesentlich ungünstiger - nämlich bei nur 1,2 - liegt diese Relation bei den *Wiener Stadtwerken-Verkehrsbetrieben*, deren Vermögen vom übrigen Vermögen der Gemeinde Wien getrennt ist, die jedoch über die Zahlung von Pensionsleistungen und einen Betriebskostenzuschuß aus dem Wiener Budget ebenfalls zum Einflußbereich der Gemeinde Wien zu rechnen ist.

Bezogen auf den engeren Personalbereich der Gemeinde Wien hat in den neunziger Jahren in der Personalpolitik eine deutliche Umorientierung zu privatrechtlichen Arbeitsverträgen stattgefunden, wobei die Umstrukturierung einigermaßen rasch verlief: Während die Zahl der pragmatisierten Beamten in den achtziger Jahren noch stärker zunahm als die der Vertragsbediensteten, kam der Personalzuwachs in den letzten fünf Jahren im Magistrat praktisch ausschließlich durch neue Vertragsbedienstete zustande. Dennoch hat die Dynamik des Personalaufwandes der Gemeinde Wien im Zeitraum 1990 bis 1995 mit fast 9% p.a. für das aktive Personal gegenüber den achtziger Jahren (+ 6,4%) noch zugenommen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war ein hoher Mengeneffekt, Preis- und Struktureffekt dürften angesichts der zuletzt moderaten Lohn- und Gehaltsrunden und Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur nur unwesentlich zu diesem Ergebnis beigetragen haben. Etwas gedämpft wurde die Dynamik der Personalausgaben durch eine nur moderate Entwicklung bei den Pensionszahlungen, die in der Kopfentwicklung ebenso ihre Ursache hat wie in einer bei Bienniensystemen und hohen Ruhegenußbezügen zwangsläufig (negativen) Beziehung zwischen Personalaufstockung und durchschnittlichem Personalaufwand. Dennoch bleibt festzuhalten, daß sich der Personalaufwand der Gemeinde Wien bezogen auf die Wertschöpfung von 5,4% im Jahre 1990 auf mittlerweile rund 6% erhöht hat. Die Personalpolitik der Gemeinde Wien dürfte damit in den letzten Jahren zur Entschärfung der regionalen Arbeitsmarktsituation, kaum jedoch zur Bewältigung der zuletzt schwierigeren Haushaltslage beigetragen haben.

3. Anforderungen der Kammer für Arbeiter und Angestellte an zukünftige Wiener Budgets

3.1 Forderungen an die Finanz- und Tarifpolitik

* *Anhebung der Erbschafts- und Schenkungssteuer.* Das Steueraufkommen verteilt sich zu 70% auf den Bund und zu 30% auf die Länder. Gegen die geringe Steuer sprechen nicht nur Gerechtigkeitsvorstellung und die Leistungsfeindlichkeit eines solchen Systems, sondern auch umverteilungspolitische Motive. Die zusätzlichen Steuereinnahmen wären in erster Linie an die Gemeinden weiterzuleiten, die für den Großteil je-

ner öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen zuständig sind, die der Bevölkerung am unmittelbarsten zugute kommen.

- * *Einführung von Infrastrukturkostenbeiträgen* von den Grundeigentümern, die von vielfach kostenlos zur Verfügung gestellten Infrastrukturleistungen der Gemeinde Wien profitieren. Konkrete Beispiele gibt es bereits in einigen Bundesländern, wobei besonders Oberösterreich hervorzuheben ist: Das Raumordnungsgesetz 1994 sieht dort einen Infrastrukturkostenbeitrag vor, der in fünf Jahresraten zu jeweils 20% zu entrichten ist. Baut der Eigentümer auch nach sechs Jahren noch nicht, so verfallen die schon geleisteten Beiträge. Der besondere bodenpolitische Effekt liegt darin, daß den Baulandspekulationen gezielt entgegengewirkt werden kann. Die Einnahmen aus den Infrastrukturabgaben decken somit einen Teil der öffentlichen Investitionskosten ab, was es der Gemeinde Wien auch in Zukunft erleichtern wird, adäquate Infrastruktur zu finanzieren.
- * Schrittweise Anhebung der *Grundsteuer*, die sich an den festgelegten Einheitswerten orientiert. Die Gemeinde kann den Ertrag der Steuer durch die selbständige Festsetzung des Hebesatzes steuern, wobei jedoch die Gemeinde Wien bereits den im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Rahmen voll ausnützt.
- * Parallel zur Heranführung der Einheitswerte an die Verkehrswerte bedarf es jedoch einer *Herausnahme der Grundsteuer aus den Betriebskosten*. Derzeit kann die Grundsteuer als ein Bestandteil der Betriebskosten weiterverrechnet werden. Aus umverteilungspolitischen Gesichtspunkten ist nicht einzusehen, warum die Mieter für die Grundsteuer der Kapitaleseite aufkommen müssen.
- * Ein wichtiger Teil der Einnahmen der Stadt Wien kommt aus den *Gebühren* für Gas, Wasser und Strom. Hierbei steht der fiskalische Effekt im Vordergrund; Lenkungseffekte sind kaum ersichtlich. Die Gebühren entsprechen derzeit in Summe ungefähr den durchschnittlichen Bereitstellungskosten. Ein Vergleich mit anderen Städten zeigt, daß die Gebühren etwa für Wasser in Wien eher an der Obergrenze liegen. Somit dürfte zwar der Spielraum für zusätzliche Einnahmen eher gering sein, jedoch fordert die Arbeiterkammer, daß bei den Tarifen für kommunale Infrastrukturleistungen - von der Stromversorgung bis zur Kanalgebühr - jede Quersubvention zu unterlassen ist, die der Privatwirtschaft auf Kosten der privaten Haushalte zugute kommt. Weiters fordert die Arbeiterkammer die konsequente Berücksichtigung des Verursacherprinzips in dem Sinn, daß die (aktiven) Produzenten und nicht die (passiven) Konsumenten für die Beseitigung (z.B. nicht benötigte Verpackung) zahlen müssen.
- * Für die Kammer der Arbeiter und Angestellte ist eine nur von Finanzierungsaspekten ausgelöste Rücknahme der *Investitionen* vor allem deshalb äußerst bedenklich, weil eine langfristige Analyse ein Absinken der öffentlichen Investitionsquote in Wien schon seit Ende der siebziger Jahre erkennen läßt. Die Erschließung neuer Einnahmequelle - unter

Berücksichtigung der sozialen und materiellen Situation der Bewohner - zur Aufrechterhaltung eines hohen kommunalen Investitionsniveaus wird somit zur entscheidenden Herausforderung.

- * Der *Finanzausgleich* bestimmt weitgehend den Finanzierungsspielraum für die Aufgaben der Gemeinden. Für Wien wäre etwa die Abdeckung jener Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich ("*Spillover-Effekte*") zu diskutieren, die derzeit aus dem Wiener Budget für andere Bundesländer aufgebracht werden. Neben dem Sozial- und Gesundheitsbereich wären auch die enormen Kosten der Gemeinde Wien, die ihr im Bildungs- und Verkehrsbereich (z.B. Pendlerproblematik) jährlich erwachsen, zu berücksichtigen.
- * Die Kammer für Arbeiter und Angestellte ist sich sehr wohl bewußt, daß die Spielräume sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite des Wiener Budgets als relativ eng eingeschätzt werden müssen. So erscheint es nicht zuletzt aufgrund neu zu setzender Schwerpunkte in der Zukunft unumgänglich, neue "*Rationalisierungsreserven*" zu erschließen. Dabei bietet sich eine Reorganisation der Aufgaben, vor allem aber der traditionellen Verwaltung, an. Die Modernisierung der Verwaltung muß somit immer noch als eine der wichtigsten Herausforderungen für die neunziger Jahre gesehen werden.
- * Nach wie vor muß man von einer *mangelnder Transparenz der Rechnungsabschlüsse* sprechen. So sind insbesondere im Bereich der Leistungen und der Gebühren (z.B. Kalkulation der Gebühren etc.) konkrete Daten nur schwer zu extrahieren, wodurch auch eine Analyse der Verteilungswirkungen des Wiener Budgets in diesen Bereichen erschwert wird.

3.2 Forderungen an die Gemeinde Wien als wichtigsten kommunalen Arbeitgeber

Die beschäftigungspolitischen Handlungsspielräume der Gemeinde Wien sind zweifellos begrenzt. Trotzdem sollte die Gemeinde ihre Rolle als wichtigster kommunaler Arbeitgeber zumindest soweit an beschäftigungspolitischen Erfordernissen ausrichten, als dies auch einigermaßen finanzierbar ist. Ansatzpunkte dafür liegen etwa in

- * der *Beseitigung der Überstundenarbeit* als ersten Schritt zu einer Arbeitszeitverkürzung (Vorbildfunktion für die Privatwirtschaft);
- * einer generellen *Aufwertung der Lehrlingsausbildung* in den verschiedenen kommunalen Magistratsdienststellen. Hier sollten die Lehrlinge nicht nur im Stadtgartenamt, sondern überwiegend in innovativen Sektoren der kommunalen Wirtschaft (z.B. Umweltbereich, Technologiebereich etc.) ausgebildet werden. Letztendlich müßte die Gemeinde in der Lehrlingsausbildung eine ähnlich dominante Rolle wie die ehemalige verstaatlichte Industrie einnehmen.
- * der bevorzugten Einstellung von am Wiener Arbeitsmarkt *benachteiligten Personen* (Einstellung von Behinderten, Langzeitarbeitslosen etc.).

Darüber hinaus könnte die Gemeinde Wien durch eigene finanzielle Unterstützung, durch Befürwortung und Förderung privater Initiative und Unterstützung von Kontakten dazu beitragen, daß sich beschäftigungspolitisch orientierte Programme von Bund und Ländern tatsächlich auch kleinräumig auswirken. Schließlich sollte die Gemeinde Wien öffentliche Interessen auch als öffentliche Hand wahrnehmen. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte widersetzt sich den Dogmen der *Privatisierung*, die für viele unselbständig Beschäftigte in Wien zu Arbeitslosigkeit und verringertem sozialen Schutz führt und in vielen Fällen auch eine schlechtere Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Dienstleistungen bedeutet.

Umwelt und Arbeit*

Thomas Ritt

1. „Neues“ Interesse an Umwelt und Arbeit

Das Interesse an Umweltthemen hat stark nachgelassen. Jahrelang war der Umweltschutz bei Umfragen, welcher Politikbereich wichtig sei, unter den Top-Prioritäten. Es gibt keinen Politikbereich, der so in die Defensive geraten ist wie die Umweltpolitik. Heute rangiert er mit 33% im letzten Drittel der Agenda. Das Thema „Erhalten von Arbeitsplätzen“ halten etwa 78% für wichtig (1). Der Grund, warum Umweltprobleme in der Interessenskala der Bevölkerung und in der Politik auf einen der hinteren Plätze rutschte, ist offensichtlich: Arbeitslosigkeit, von der man selbst oder ein Verwandter betroffen ist, oder auch die Furcht davor. Die Globalisierung und deren befürchtete negative Auswirkungen schaffen ein Klima tiefer Verunsicherung.

Antworten auf Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sind gefragt, nicht Diskussionen über den Treibhauseffekt und die Bedrohung durch das Ozonloch. Umweltpolitik ist nur mehr in einem Bereich aktuell und interessant: dort, wo konkrete beschäftigungswirksame Maßnahmen versprochen werden.

In dieser Situation der steigenden Arbeitslosigkeit und des zunehmenden Desinteresses am Umweltschutz bildet sich eine eigenartige Koalition von Arbeitsmarktpolitik und Umweltpolitik. Arbeitsmarktpolitische Ak-

* Die Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien hat einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf das Thema „Umwelt und Arbeit“ gelegt. Als Ergebnis liegen bis jetzt drei Studien zum Thema vor, die im Auftrag der AK erstellt wurden. Der folgende Artikel präsentiert diese Studien im Rahmen der aktuellen Diskussion zum Thema Umwelt und Arbeit.

teure reklamieren zunehmend Beschäftigungsmöglichkeiten im Umweltschutzbereich, um ihre arbeitsmarktpolitischen Programme durchzusetzen. Umweltorganisationen versuchen auf der andern Seite, ihren Umstellungsforderungen durch Prognosen erheblicher Beschäftigungseffekte zusätzliches Gewicht zu verleihen. Dieses gegenseitige, fast symbiotische Inanspruchnahme führt dazu, daß auf beiden Seiten mit größten quantitativen Wirkungen gearbeitet wird, wobei im Ergebnis sowohl die Qualität des Umweltschutzes als auch die Qualität der Arbeitsplätze kaum genauer geprüft werden. Bei nüchterner Betrachtung sind die Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes nicht als Potential erster Ordnung einzustufen (2).

Diese Begründung der Umweltpolitik als Arbeitsmarktpolitik und damit die Entkoppelung von Umweltthemen führen dazu, daß jene Bereiche, wo keine positive Verbindung zwischen Umweltschutz und Beschäftigung hergestellt werden kann, stark zurückgedrängt werden.

Je lauter umweltpolitische Maßnahmen mit dem Arbeitsplatzargument verbunden werden, desto öfter wird bei Vorschlägen im Umweltbereich gefragt: „Und wieviele Arbeitsplätze bringt denn das?“ In den meisten Fällen (und vor allem bei Betrachtung des Nettobeschäftigungseffektes) (3) wird die Antwort den Fragesteller enttäuschen. Verbunden mit hohen Erwartungen an den Umweltschutz als Beschäftigungsmotor wird die Ablehnung solcher Maßnahmen um so schneller erfolgen.

Die Tendenz, daß Umweltpolitik, wo sie nicht unmittelbar der Beschäftigung nützt und wo sie (vermeintliche) höheren Profiten im Wege steht, zu weichen hat, wird in der letzten Zeit ganz konkret sichtbar.

2. Eine konjunkturbestimmte Diskussion

Durch die Umweltdiskussion des letzten Jahres weht ein kräftiger Hauch der siebziger Jahre: Die Unternehmen verweisen auf hohe Kosten durch Umweltschutzausgaben und Umweltbürokratie und prophezeien Wettbewerbsverzerrungen und Arbeitsplatzverluste. Die „Umweltbewegung“ weist im Gegensatz dazu auf viele mögliche Umweltinvestitionen hin, die Arbeitsplätze schaffen. Die Diskussion verengt sich auf das Zählen fiktiv verllorener oder imaginär gewonnener Arbeitsplätze. Die „konjunkturbestimmte Wertigkeit“ des Umweltschutzes ist nicht neu und läßt sich über die gesamte Geschichte dieses Politikbereiches verfolgen.

Zu Beginn erster Umweltschutzaktivitäten in den sechziger und siebziger Jahren hat das Thema Arbeitsplätze und Umweltschutz (egal, ob eine positive oder negative Wirkung vermutet wurde) keine Rolle gespielt. In dieser Zeit der Vollbeschäftigung stand die Frage im Vordergrund, wo zusätzliche Arbeitskraft beschafft werden könnte. Durch die Rezession und die in der Folge stark gestiegene Arbeitslosigkeit, die in weiten Teilen der westlichen Welt den Ölpreisschocks 1974 und 1981 folgte, kam der Umweltschutz ins beschäftigungspolitische Gerede. Umweltschutz würde die

Inflation anheizen, Kapital von traditionellen Investitionen abziehen, das Wachstum verlangsamen und damit die Arbeitslosigkeit erhöhen. Andererseits argumentierten Umweltschützer, daß durch Umweltschutzinvestitionen sowohl die Beschäftigung stimuliert als auch die Umweltsituation verbessert würde.

In den frühen achtziger Jahren hat sich diese hitzig geführte Diskussion versachlicht. In der Zwischenzeit gab es auch einige Untersuchungen über die Wechselwirkung zwischen Umweltpolitik und Beschäftigung. Im großen und ganzen herrscht Übereinstimmung, daß zumindest kurzfristig der Nettobeschäftigungseffekt leicht positiv oder neutral ist (4).

In den letzten Jahren ist in den meisten europäischen Ländern die Arbeitslosigkeit stark gestiegen. Das hat dazu geführt, daß die Diskussion über Umwelt und Beschäftigung wieder verstärkt geführt wird. Und zwar in jeder erdenklichen Richtung:

Industrie und Gewerbe fordern aufgrund der in ihren Augen zu hohen Umweltschutzkosten eine generelle Pause im Umweltschutz, eine Beschneidung der Anrainerrechte, um Genehmigungsverfahren vermeintlich zu beschleunigen, und generell eine Angleichung des österreichischen Umweltschutzniveaus an ein meist niedrigeres europäisches Niveau. Bei Nichterfüllung werden Beschäftigungsverluste als Rute ins Fenster gestellt.

Auf der anderen Seite bildet sich die schon beschriebene Koalition von Arbeitsmarktpolitik und Umweltpolitik

Das Interesse an öffentlichen Ausgaben, die sowohl der Umwelt als auch der Beschäftigung nützen, ist gestiegen. Das ist, wie oben ausgeführt, beileibe kein neues Thema, unter dem Eindruck der gestiegenen Arbeitslosigkeit aber besonders attraktiv.

In kurzen Abständen stellen unterschiedliche Akteure Konzepte vor, wie mit Umweltschutz zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden soll. Stellvertretend sollen nur zwei Konzepte aus der unmittelbaren Vergangenheit erwähnt werden:

So schlägt der Biomasseverband ein Programm vor, das 30 000 Dauerarbeitsplätze schaffen soll (5). Einziger kleiner Haken an dem Beschäftigungswunder ist, daß zur Realisierung Investitionszuschüsse bis zu 80% für den Leitungsbau und die Erzeugungsanlagen nötig sind. Das Konzept lebt von seiner Ineffizienz. Die angesprochenen Umweltziele ließen sich mit anderen Investitionen, die keine oder nur geringe staatliche Förderung brauchen, auch erreichen. Nur ist dann der Beschäftigungseffekt nicht so groß.

Auch der Linzer Ökonom Friedrich Schneider macht sich unter dem Titel "Arbeitslosigkeit und Umweltprobleme: gibt es eine gemeinsame Lösung?" (6) Gedanken zur Verknüpfung von Umwelt und Arbeit. Er rechnet vor, daß bei Investitionen von 12 Mrd Schilling p.a., die durch 3,5 Mrd Schilling Förderung ausgelöst werden, etwa 15 000 Personen zusätzlich Beschäftigung finden. Bei Schneider werden die Förderungen über eine Energiesteuer, die als Quellensteuer gestaltet werden soll, finanziert. Lei-

der vergaß der Autor die von ihm selbst ermittelten Arbeitsplatzverluste durch eine Energiesteuer in Abzug zu bringen. Er hat im Auftrag der oberösterreichischen Gaswirtschaft (7) für eine Energiesteuer in der Höhe von 3,2 Mia. Schilling Berechnungen über den Beschäftigungseffekt angestellt (8) und kommt zum Schluß: "... und die Beschäftigung reduziert sich durchschnittlich um 2 196 Personen pro Jahr über die Periode 1997 – 2007". Im konkreten Anwendungsfall bedeutet das, daß auf Grundlage von zwei „Schneider - Berechnungen“ nach 6,8 Jahren die "gemeinsame Lösung" von Arbeitslosigkeit und Umweltproblemen zu höherer Arbeitslosigkeit führt.

Unabhängig aber von der Qualität der jeweils angestellten Berechnungen beschränken sich beinahe alle diese Konzepte darauf, quantitative Aspekte aufzuzeigen. Aspekte der Arbeitsqualität werden nicht berücksichtigt. Das liegt einerseits daran, daß in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit natürlich die Zahl der Arbeitsplätze von größtem Interesse ist, und andererseits daran, daß viele der Akteure im Umweltbereich keine realistische Vorstellung von der Qualität der Umweltarbeitsplätze haben. Die gängige Vorstellung über Umweltarbeitsplätze gleicht der Vorstellung über intakte Umwelt: sauber und schön. Im Detail bedeutet das für die Vorstellungen über Umweltarbeitsplätze: "Die Tätigkeit ist eine Angestelltentätigkeit, findet in einer innovativen Branche statt, die hochqualifizierte Mitarbeiter nachfragt, wo aufgrund der Expansion des Bereichs gute Aufstiegschancen auf einem wachsenden Markt bestehen. Darüber hinaus ist die Tätigkeit sinnstiftend und erfüllend". Viele dieser Klischees treffen aber bei weitem nicht zu

Einen ersten realistischen Überblick über die Anzahl der im Umweltbereich Beschäftigten und die Qualität dieser Arbeitsplätze bietet die Studie "Die Beschäftigungssituation im Umweltbereich – eine empirische Untersuchung für Österreich, Umwelt und Arbeit I", die von Joanneum Research im Auftrag der AK erstellt wurde.

3. Die Quantität der Umweltbeschäftigung

Nach der vorliegenden groben Schätzung waren 1994 in Österreich rund 44.000 Beschäftigte im gesamten Umweltsektor tätig, was über 1% der Gesamtbeschäftigung entspricht. Tabelle 1 stellt die wichtigsten Ergebnisse der quantitativen Analyse in einer Übersicht dar.

Zur Klassifikation und Definition umweltinduzierter Beschäftigung verwendet die Studie das "Europäische System zur Erfassung umweltbezogener Wirtschaftsdaten (SERIEE)", um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse auf europäischer Ebene zu ermöglichen. Dieses System soll künftiger europäischer Standard werden, wird aber noch nicht von allen Mitgliedsländern eingesetzt. Eine Folge der Verwendung von SERIEE ist, daß Umweltschutzaktivitäten sehr streng eingegrenzt werden und einen weitaus kleineren Sektor abbilden, als die gängige Umweltdiskussion ver-

Tabelle 1: Öko-Beschäftigte in Österreich 1994 (9)

	Zahl	Anteil an den	
		Unselbständig Beschäftigten	Gesamtbeschäftigten
Öko-Beschäftigte (spezialisierte Produzenten) (10)	26.167	0,85%	0,68%
Öko-Beschäftigte (nicht-spezialisierte Produzenten) (11)	2.665	0,09%	0,07%
Insgesamt (spezialisierte und nichtspezialisierte Produzenten)	28.832	0,94%	0,75%
Öko-Beschäftigte (Bauwirtschaft)	4.716	0,15%	0,12%
Öko-Beschäftigte (Eco-Industries)	11.000	0,36%	0,28%
Öko-Beschäftigte insgesamt	44.548	1,45%	1,15%
Unselbständig Beschäftigte Österreich	3.070.732		
Gesamtbeschäftigte Österreich (Labor Force)	3.876.100		

muten läßt. Es sind nur jene Maßnahmen dem Umweltschutz zuzurechnen, die vornehmlich Umweltschutzzielsetzungen dienen. So fällt das allseits beliebte Thema "Wärmedämmung" bei SERIEE nicht unter Umweltschutz, weil Wärmedämmung hauptsächlich der Energieeinsparung dient. Andererseits werden Straßenbauprojekte, wenn sie hauptsächlich Umweltzielen dienen (z.B. Ortsumfahrungen), erfaßt.

In dieser Studie wurden jedoch nicht nur die unter SERIEE zulässigen Arbeitsplätze (spezialisierte und nichtspezialisierte Produzenten) als Umweltarbeitsplätze ausgewiesen, sondern auch die Arbeitsplätze mit Umweltbezug in der Industrie (z.B. Anlagenbauer, die Umweltgüter, wie etwa Filter, herstellen) und in der Bauwirtschaft (z.B. Kanalbau).

Im Vergleich mit Deutschland ist der österreichische Anteil der umweltinduzierten Beschäftigung auf den ersten Blick deutlich kleiner. Die BRD (alte und neue Länder) weist für das Jahr 1994 956.000 im Umweltschutz Beschäftigte aus, was einem Anteil von 2,7% an den Erwerbstätigen in der BRD entspricht (12). In den deutschen Berechnungen sind jedoch Tätigkeiten enthalten, die nach SERIEE nicht zu den umweltrelevanten Tätigkeiten gehören und daher auch in der Studie von Joanneum Research, die die österreichische Situation beleuchtet, nicht aufscheinen. Die bedeutendsten dieser Posten sind etwa Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen der Arbeitsförderung in den neuen deutschen Ländern. Zieht man diese Bereiche ab, verbleibt für unmittelbare Umweltschutzaufgaben ein Anteil von 0,9% an der Gesamtbeschäftigung. Dieser Wert entspricht fast genau dem Wert, den Joanneum Research für Österreich ermittelt hat (0,94%). Beide Studien weisen auch darauf hin, daß dieser Wert eine Untergrenze für die Zahl der Beschäftigten im Umweltbereich darstellt. Die Übereinstimmung ist auch nicht weiter erstaunlich, da sich die österreichische Umweltpolitik im großen und ganzen wenig von der deutschen unter-

Tabelle 2: Die Aufteilung der unmittelbar mit Umweltaufgaben Beschäftigten nach Umweltbereichen 1994 (15)

CEPA Umweltbereich		Beschäftigte	Anteil in % an ...
1	Luftreinhaltung	1.906	7%
2	Gewässerschutz	3.637	13%
3	Abfallwirtschaft	5.032	17%
2,3	Abfallwirtschaft und Gewässerschutz	9.606	33%
4	Schutz des Bodens und des Grundwassers	116	0%
5	Lärm- und Erschütterungsschutz	1.266	4%
6	Schutz der biologischen Vielfalt und Landschaft	1.169	4%
4,6	Schutz des Bodens und des Grundwassers und Schutz der biologischen Vielfalt- und Landschaft	414	1%
7	Strahlenschutz	–	0%
8	Forschung und Entwicklung	299	1%
9	Allgemeine Verwaltung	1.441	5%
Nicht zuteilbare Bereiche		3.947	14%
Gesamt		28.831	

scheidet. Der Vergleich mit anderen Ländern ist kaum möglich, da wenig Daten in entsprechender Qualität vorliegen. So werden die Niederlande von der OECD mit 0,37% Umweltbeschäftigte an der Gesamtbeschäftigung ausgewiesen (13), obwohl die Niederlande von den Umweltausgaben, gemessen am BIP, und der Umweltpolitik durchaus mit Österreich vergleichbar sind. Im selben Bericht wird auch Österreich aufgrund bisher fehlender Aufbereitung des Themas mit 0,57% kraß unterschätzt.

Wenn man Umweltpolitiken und damit verbundene Umweltausgaben hochindustrialisierter Länder vergleicht, kommt man zu sehr ähnlichen Ergebnissen (14). Da liegt nahe, daß diese Länder auch bei der Umweltbeschäftigung ähnliche Werte aufweisen: Etwa 1% der Beschäftigung, wenn man die strenge SERIEE Definition zugrunde legt, und etwa 1,3%, wenn man die ECO-Industries einbezieht.

Von den etwa 44.500 Umweltbeschäftigten in Österreich arbeiten etwa 4.700 in der Bauwirtschaft und etwa 11.000 in den *Eco Industries* (z.B. Anlagenbau mit Umweltbezug). Die restlichen, rund 28.800 Beschäftigten, sind unmittelbar mit Umweltaufgaben beschäftigt (die Ökobeschäftigten im engeren Sinne). Die Aufteilung nach den Umweltbereichen, in denen sie beschäftigt sind, zeigt Tabelle 2.

Der Schwerpunkt liegt eindeutig in der Abfallwirtschaft. Diese wird mit nur 17% ausgewiesen. Jedoch können die 33% der Beschäftigten, die der Abfallwirtschaft und dem Gewässerschutz gemeinsam zugeordnet sind,

Tabelle 3: Die Aufteilung der unmittelbar mit Umweltaufgaben Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen 1994

ÖNACE Wirtschaftsbereiche		Unselbständig Beschäftigte*	Davon Angestellte	Davon Arbeiter
A	Land- und Forstwirtschaft	38	12	26
C	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	67	31	36
D	Sachgütererzeugung	3.064	900	2.164
E	Energie- und Wasserversorgung	249	189	60
F	Bauwesen	1.023	235	788
G	Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	1.538	431	1.107
K	Erbringung unternehmensbezogener Dienstleistungen	2.499	1.643	856
L	Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherung	8.440	4.336	7.257
O	Erbringung von sonstigen öffentlichen Dienstleistungen	11.913	4.656	7.257
Gesamt		28.831	12.433	16.398

* in Vollzeitäquivalenten

hauptsächlich Aktivitäten der Abfallentsorgung zugerechnet werden (16). Somit hat die Abfallwirtschaft mit 50% der Beschäftigten die dominierende Stellung, was die Umweltbeschäftigung betrifft. Das spiegelt auch die Dominanz dieses Bereiches in der Umweltdiskussion wieder.

Andere Einblicke erlaubt die Gliederung nach Wirtschaftsbereichen (siehe Tabelle 3). (17)

Auffällig ist der hohe Anteil an Arbeitern unter den Beschäftigten. Mit 57% entspricht es nicht den gängigen Vorstellungen, die mit Umweltarbeitsplätzen eher eine Angestelltentätigkeit verbinden. Auch in den anderen Bereichen der Umweltbeschäftigung (Bauwirtschaft und Eco - Industrie) stellen die Arbeiter den weitaus überwiegenden Anteil. Auffällig ist auch der äußerst geringe Anteil in der Landwirtschaft, der sich aber aus der Strenge der Definition ergibt: Nicht alles, was mit Bearbeitung der Natur zu tun hat, ist Umweltschutz, sondern nur das, was überwiegend Umweltzielen dient.

18.347 oder 64% der ArbeitnehmerInnen sind im Unternehmenssektor beschäftigt, 8.440 (30%) sind in der öffentlichen Verwaltung angestellt, und 6% der Beschäftigten (1.645) arbeiten bei Organisationen ohne Erwerbscharakter (18). Dieses Ergebnis ist auf den ersten Blick verwunderlich, weil der öffentliche Sektor in der Produktion der Umweltschutzeleistungen eine dominierende Rolle spielt. So wurden 1991 50,4% der

Umweltschutzleistungen vom öffentlichen Sektor produziert (19). Der geringe Anteil des öffentlichen Sektors von 30% an der Umweltbeschäftigung ist aber durch die Neuklassifizierung des Entsorgungssektors verursacht. Werden die ehemals öffentlichen Bereiche des Entsorgungssektors (20) wieder dem Sektor Staat zugerechnet, sind rund 48% der Beschäftigten dem Unternehmenssektor und 45% dem öffentlichen Sektor zuzurechnen.

4. Die Qualität der Umweltbeschäftigung

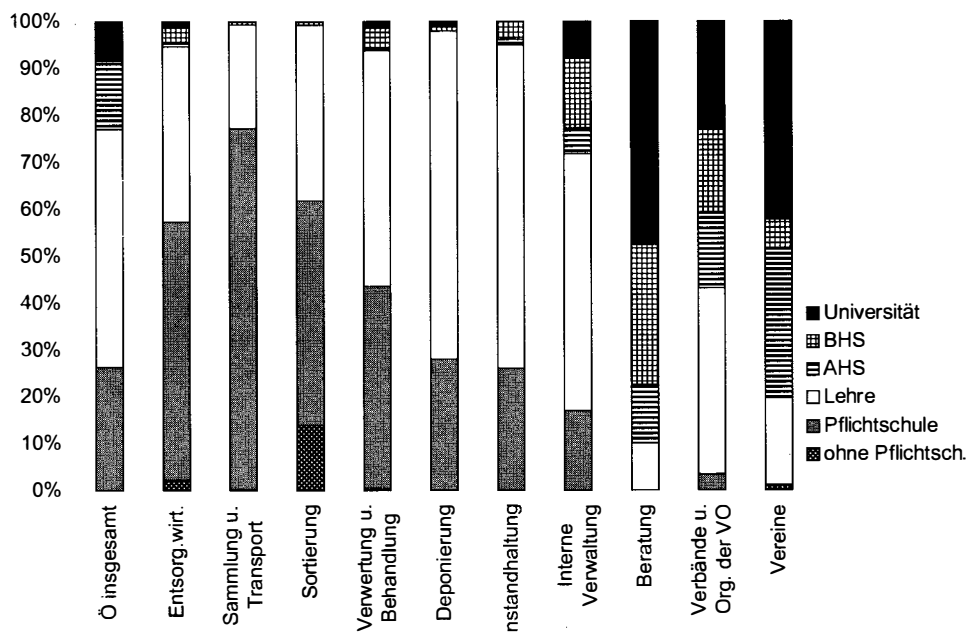
Die Untersuchung über die Qualität der Beschäftigung im unmittelbaren Umweltbereich zeigt, daß den Beschäftigten der untersuchten Bereiche keine überdurchschnittlich guten Arbeitsbedingungen zugestanden werden. Diese Bereiche können insgesamt als wenig innovativ und qualifikationsintensiv beurteilt werden, obgleich in einigen von ihnen (etwa dem Öko-Consulting oder der Sondermüllentsorgung und -verwertung) auch hochqualifizierte MitarbeiterInnen beschäftigt sind. Die Bezahlung ist jedoch generell unterdurchschnittlich. Ein mit Müllsortierung Beschäftigter kann etwa mit 13 000 Schilling brutto im Monat rechnen. Aber auch für die wenigen höherqualifizierten ArbeitnehmerInnen (z.B. Vereine und Öko-Konsulter) liegt das Lohnniveau deutlich unter dem in Bereichen mit vergleichbarer Arbeit und Qualifikation. Zu der geringen Bezahlung kommt, daß die Beschäftigten aufgrund der geringen Betriebsgröße meist keine Aufstiegschancen haben.

Die gesundheitlichen Belastungen und Unfallrisiken sind teilweise beträchtlich, teilweise aber auch zu wenig erforscht, um sie als unbedenklich beurteilen zu können. Die Unfallrisiken werden auch dadurch erhöht, daß vor allem in der Entsorgungswirtschaft die Schichtarbeit sehr weit verbreitet ist. Gesundheitliche Belastungen treten vor allem bei der Sammlung, Sortierung und Verwertung von Abfällen auf. Besonders auffällig ist, daß in diesem Bereich ein deutlicher Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen besteht. In öffentlichen Unternehmen (z.B. MA 48) ist die gesundheitliche Belastung und das Arbeitsrisiko deutlich geringer (durch höheren Personalstand und Einhaltung der Vorschriften), außerdem ist die Bezahlung besser.

Bemerkenswert ist der hohe Ausländeranteil bei den Umweltbeschäftigten. Dieser ist auf die gleiche Ursache wie in anderen Branchen zurückzuführen: Wo die Bezahlung besonders schlecht ist, aber die Belastungen sehr hoch sind, arbeiten viele Ausländer. Während in Österreich 10% der gesamten Beschäftigten Ausländer sind, ist dieser Anteil bei der Sortierung des Mülls 20% und bei der Müllbehandlung und Verwertung gar 25%. Ähnliches gilt für die Beziehung von Entsorgungswirtschaft und weiblichen Arbeitnehmern. Die Entsorgungswirtschaft ist mit einem Frauenanteil von etwa 8% fast eine reine Männerbranche, aber in dem Teil der Entsorgungswirtschaft mit den miserabelsten Arbeitsbedingungen, der Müllsortierung, arbeiten etwa 20% Frauen.

Die schlechte Qualität vieler Umweltschaffsplätze zeigt sich auch in der von den verschiedenen Branchen nachgefragten Qualifikation der Arbeitnehmer:

Abbildung 1: Anteil der Beschäftigten mit der höchsten abgeschlossenen Schul oder Berufsausbildung (21)



In der Entsorgungswirtschaft dominieren zwei Personengruppen die Beschäftigung : „Jene, die keine über den Pflichtschulabschluß hinausgehende schulische oder berufliche Ausbildung absolviert haben, sowie jene mit höherer Ausbildung, die jedoch keine andere, höherwertige Beschäftigung finden. Letztere werden in den Betrieben oft für dieselben Tätigkeiten eingesetzt, für die auch Pflichtschulabsolventen Verwendung finden. Der relativ hohe Anteil an Beschäftigten mit Lehrabschluß muß deshalb auch relativiert werden: Oft wird ein solcher Abschluß von den befragten Betrieben als nicht relevant für die Durchführung der Arbeiten bezeichnet, im Fall von ausländischen ArbeitnehmerInnen ist der Ausbildungsgrad sehr oft gar nicht bekannt.“ (22) Ganz anders stellt sich jedoch die Situation in den Bereichen ÖKO-Consulting, Verbände und Vereine der Verpackungsverordnung sowie bei anderen Vereinen dar. In diesen Bereichen wird höhere Schulbildung gebraucht und auch nachgefragt. Bei den Vereinen und Beratern entspricht jedoch oft die Bezahlung nicht dem nachgefragten Ausbildungsstand. Weiters sind die Aufstiegsmöglichkeiten aufgrund der Kleinheit der Betriebe sehr begrenzt. „Auffallend ist jedoch, daß keiner der befragten Vereine oder Consultingunternehmen Aufstiegsmöglichkeiten für seine MitarbeiterInnen sieht.“ (23)

Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die in der Analyse der Beschäftigungsqualität erfaßten Bereiche nur etwas mehr als ein Drittel der hier ausgewiesenen Öko-Beschäftigten (44.500) umfassen. Der nach der Qualität untersuchte Teil umfaßt jene Ökobeschäftigung, die durch den Umweltschutz neu geschaffen oder extrem ausgeweitet wurde.

Auf die sonstigen Umweltbeschäftigungsbereiche treffen die getätigten Aussagen nicht unbedingt zu. Das sind Bereiche, die schon existierten, jedoch jetzt mit Umweltaufgaben beschäftigt sind. Deren Arbeitsbedingungen entsprechen weitgehend den Bedingungen klassischer Wirtschaftssektoren:

So sind die Arbeitsverhältnisse in der Industrie und der Bauwirtschaft in Bereichen, in denen es um Umweltschutz geht (z.B.: Kanalbau, Filter für Anlagen) sehr ähnlich den Arbeitsverhältnissen für andere Beschäftigte dieser Bereiche, die nichts mit Umwelt zu tun haben. Auch die (rund 8.000) Öko-Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und der Interessenvertretungen wurden nicht in die Untersuchung miteinbezogen. Aus der dort typischen Art der Tätigkeit (etwa dem hohen Anteil an Schreibtischarbeiten) kann geschlossen werden, daß die Arbeitsbedingungen, denen der Beschäftigten dieser Betriebe, die nichts mit Umwelt zu tun haben, gleichen und somit qualitativ über denen anderer Umweltbereiche liegen.

Mit dem Umweltsektor können somit nicht, wie die Ergebnisse der qualitativen Untersuchung es vielleicht nahelegen, generell schlechte Arbeitsbedingungen assoziiert werden, sondern es bedarf einer differenzierten Betrachtungsweise der einzelnen Bereiche.

Mit Sicherheit kann man sagen, daß ein Drittel der Arbeitsplätze von schlechter Qualität ist, und daß diese Arbeitsplätze in Bereichen sind, deren Tätigkeit durch Umweltschutz neu geschaffen oder stark ausgeweitet wurde.

Diese qualitative Analyse der Umweltarbeitsplätze ist für die künftige Umweltdiskussion, vor allem was die Nachhaltigkeit betrifft, von großer Bedeutung. In der öffentlichen Diskussion über Nachhaltigkeit und deren Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Beschäftigung ist oft von einem notwendigen Strukturwandel die Rede. Industrie und andere stark ressourcenverbrauchende Wirtschaftsbereiche sollen in den Hintergrund treten. Die in der Industrie arbeitslos gewordenen Menschen würden schon wieder Arbeit finden. In diesem Zusammenhang fallen meist Schlagwörter wie "Dienstleistungsgesellschaft" oder "Umweltarbeitsplätze", ohne je die Qualität dieser Beschäftigung zu hinterfragen. Diese Frage stellt sich für viele nicht, da nach den gängigen Klischees (s.o.) diese Arbeitsplätze ja gut und sauber sind. Die Studie von Joanneum Research belegt, daß das nicht so ist und vor allem die direkt durch den Umweltschutz entstandenen Arbeitsplätze von miserabler Qualität sind. Daraus folgt, daß die Nachhaltigkeitsdiskussion, bei der ja auch ein sozialer Anspruch mitschwingen sollte, sich ernsthaft mit den Interessen der Arbeitnehmer auseinandersetzen muß. Die im Moment zu diesem Thema verbreiteten Phrasen und Vorurteile reichen nicht.

Nach der Feststellung der Grundlagen sind im Zusammenhang mit dem Thema „Umwelt und Arbeit“ vor allem Fragen interessant, die sich durch zwei dominierende Begriffe ergeben und von denen die umweltpolitische Diskussion bestimmt wird: von der schon erwähnten Nachhaltigkeit (wird unten noch näher untersucht) und der Globalisierung.

Das Schlagwort Globalisierung wirkt sich durch einen immer stärker spürbaren Druck einzelner Interessengruppen auf politische Akteure aus, mit dem Ziel, keine weitere „Verschärfung“ der Umweltgesetzgebung zuzulassen und bestehende Umweltregulierungen aufzuweichen. Aufgrund der verschärften internationalen Konkurrenz müßte Umweltrecht zurückgedrängt werden, und eine Vorreiterrolle im Umweltschutz sei nur eine Gefahr für Standort und Arbeitsplätze. Begründet wird das mit Kostensteigerungen für die Betriebe.

Die angebliche Gefährdung des Standortes und der Arbeitsplätze durch bestehende Umweltregelungen ist aber längst widerlegt. (24) Wie sich eine Vorreiterrolle auf Wirtschaft und Arbeit auswirkt, haben im Auftrag der AK Angela Köppl und Claudia Pichl in der Studie „Wettbewerbsvorteile durch umweltorientierte Innovation, Überprüfung der *First-Mover*-These; Umwelt und Arbeit II“ untersucht: (25)

5. Vorreiterrolle und Umweltbeschäftigung

Köppl und Pichl untersuchen, ob die Hypothese des „*first mover advantage*“ (Wettbewerbsvorteile, die sich durch Innovationssprünge ergeben) für den Umweltbereich nachgewiesen werden kann. Die konkrete Fragestellung lautet: Bringen umweltbezogene Innovationssprünge den Firmen auch Wettbewerbsvorteile. „Für die Umweltpolitik ist dieses Thema insofern relevant, als Regulierungen im Umweltbereich einen Einfluß auf die Innovationsdynamik und damit auf mögliche Wettbewerbsvorteile haben können.“ (26)

„In der Diskussion über einen *first mover advantage*, der durch Umweltregulierung induziert und stimuliert wird, wird jedoch die Funktion der Politik als Voraussetzung bzw. Unterstützung für das Entstehen von Wettbewerbsvorteilen in den Vordergrund gerückt. Seit Beginn der 90er Jahre, und hier wesentlich beeinflusst durch Porter, gewinnt die Hypothese, daß Regulierung im Umweltbereich Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflussen kann, an Bedeutung. Die Befürworter dieser These gehen davon aus, daß Umweltpolitik eine aktive Rolle für die Verbesserung und Sicherung der Wettbewerbsposition von Firmen oder ganzen Industrien spielen kann. Im Mittelpunkt der Argumentation steht dabei die Vorstellung, daß Umweltpolitik und -regulierung in dynamischer Sicht Wettbewerbsvorteile schafft, weil die Firmen aufgrund der Regulierung neue innovative Technologien und Produkte entwickeln. Die Porter-Hypothese wurde insbesondere von politischen Entscheidungsträgern, die mit Regulierungs- und Umweltfragen betraut sind, offen aufgenommen, so

daß sie auf politischer Ebene einen höheren Stellenwert einnimmt als sie Niederschlag in der (umwelt-) ökonomischen Literatur findet.“ (27)

Köppl und Pichl verwenden für die Überprüfung der *first mover* - These den Technologie und Innovationsstest des WIFO, der sehr ausführlich das Forschungs- und Innovationsverhalten österreichischer Industrieunternehmen erhebt. Die Tests, die bisher 1985 und 1990 durchgeführt wurden, enthalten auch Spezialfragen zu Umweltinnovationen, die bisher erst rudimentär ausgewertet wurden. Bei den Innovationen wird zwischen Produkt- und Prozeßinnovationen unterschieden (28).

Die Auswirkungen der von Umweltpolitik ausgelösten Innovationen lassen sich grob in zwei Bereiche einteilen: Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, für die hier als Indikatoren das Umsatzwachstum, die Exporte und die Einnahmen aus Patenten und Lizenzen herangezogen werden, und Auswirkungen auf Quantität und Qualität der Beschäftigung.

6. Vorreiterrolle und Wettbewerbsfähigkeit

Die Ergebnisse in bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit und deren Indikatoren hängen ganz stark von der Art des durchgeführten Umweltschutzes ab. Es gibt deutliche Unterschiede zwischen integriertem Umweltschutz (genauer: Anwendung innovativer sauberer Technologien) und Umweltschutz, der „*end of pipe*“ ansetzt (Prozeßinnovation im Bereich nachgelagerter Technologie):

1.) Auswirkungen auf den Umsatz: „Hohe Wachstumsaussichten haben insbesondere Firmen, die innovative saubere Technologien (integrierte Prozeßinnovationen) anwenden: Durch die Umwelt-Innovationen werden Stoffstrom- oder Energieverbrauchsreduktionen bewirkt, die auch kostensparend wirken (Kosten für Rohstoffe, Abfallentsorgung, nachgelagerte Umwelttechnologien sinken etc.), was Wettbewerbsvorteile generieren kann.

Anbieter von umweltorientierten Produktinnovationen, also neuen umweltorientierten Produkten und Technologien, weisen ein polarisiertes Bild auf: Hohe Wachstumsaussichten haben nur Anbieter von innovativen Umweltprodukten, bei denen auch der Markt rasch wächst. Ihre Wachstumsaussichten liegen dann noch über den anderen Firmen auf diesen Wachstumsmärkten. Daneben gibt es jedoch innovative Umweltprodukte, die (noch) keiner großen Nachfrage gegenüberstehen - hier schlägt sich die Innovation (noch) nicht in Wachstumsvorsprüngen nieder.

Für diese beiden Charakterisierungen von umweltorientierten Innovationen - saubere Prozeßinnovationen und umweltorientierte Produktinnovationen auf Wachstumsmärkten - kann man also Porter/van der Linde's „*win-win*“ bzw. *first mover* - Hypothese als bestätigt ansehen. Prozeßinnovationen im Bereich der Anwendung nachgelagerter Technologien führen demgegenüber zu geringerer Umsatzsteigerung. [...]

- Auf schrumpfenden Märkten sind weder mit umweltorientierten Produkt- noch umweltorientierten Prozeßinnovationen Erfolge zu erzielen, hier schaffen traditionelle betriebswirtschaftliche Ausrichtungen der Innovationstätigkeit (z.B. Flexibilisierung der Produktion, weitere Automatisierung, Arbeitskostensenkung) eher Wettbewerbsvorteile.“ (29)
- 2.) Auswirkungen auf Exporte: „Auch hier zeigt sich, daß insbesondere Firmen, die neue saubere Technologien anwenden, sowohl hohe Exportquoten haben als auch Steigerungen der Exportquoten erreichen. Dasselbe gilt auch für Marktanteile am Weltmarkt: Firmen, die neue saubere Technologien einsetzen, haben häufiger hohe Marktanteile als Firmen mit anderen Innovationen.“ (30)
- 3.) Auswirkungen auf Patente und Lizenzen: „Umweltinnovationen, welcher Art auch immer, führen häufiger als andere Innovationen zur Patent- und Lizenzanmeldung und zu Einnahmen aus diesen Schutzrechten; umgekehrt kaufen Firmen, die umweltorientierte Innovationen tätigen, seltener fremde Schutzrechte zu. Diese Asymmetrie läßt den Schluß zu, daß umweltorientierte Innovationen zu Wettbewerbsvorsprüngen führen, die sich auch in einer überdurchschnittlichen Relation von Verkauf und Zukauf von Schutzrechten niederschlägt. Für Firmen mit neuen sauberen Technologien ist dieser Technologie- und Wettbewerbsvorsprung noch ausgeprägter.“ (31)

7. Vorreiterrolle und Arbeit

Im großen und ganzen kann man sagen, daß für den Bereich des integrierten Umweltschutzes (bzw. der Anwendung sauberer Technologien) eine Bestätigung der *first mover* - These erbracht wurde. Umweltschutzmaßnahmen haben in diesem Bereich eine positive Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit. Für die Anwendung nachgelagerter Technologien (den *end of pipe* - Umweltschutz) stellt Umweltschutz jedoch nur einen Kostenfaktor dar.

Die Antwort auf die Frage, wie sich das auf die Qualität und Quantität der Arbeit auswirkt, kann man aus diesen Ergebnissen noch nicht ableiten. In der gängigen Umweltdiskussion wird dies aber gemacht: Der von Ulrich Weizsäcker im Zusammenhang mit der Anwendung sauberer Technologien zur Einsparung von Ressourcen und Energie verbreitete Grundsatz: „Macht Kilowattstunden und nicht Menschen arbeitslos“ bestimmt das Denken vieler, die sich zum Thema Umwelt und Arbeit äußern (32). Der Slogan suggeriert, man könnte Umweltschutz gegen Arbeitslosigkeit aufwiegen. Konkret bedeutet das, daß ein starker Glaube besteht, daß Rationalisierungen der Energie und Stoffinputs (z.B. über Anwendung sauberer Technologien) gegen Rationalisierung der Arbeit eingetauscht werden können. Ein Blick auf die Entwicklung in der Industrie macht da skeptisch:

Der Energieverbrauch der Industrie ist seit 1970 nur leicht angestiegen, ihr Anteil am Gesamtenergieverbrauch ist von 36,1% auf 28,2% gefallen.

Tabelle 4: Industrieller Energieverbrauch und Industrieproduktion (33), indexiert 1973 = 100

Jahr	Industrieller Energieverbrauch	Industrieproduktion	Relativer Energieverbrauch	Industriebeschäftigte
1970	90,4	82,2	110	93
1980	104	124,9	83,3	92
1990	99,7	169,1	59	80

Die Industrieproduktion hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt. Der relative Energieverbrauch (Energie/BIP) hat sich also halbiert. Besonders hoch war der Rückgang in den Bereichen Chemie und Glas, aber auch bei Großverbrauchern im Bereich Eisenhütten sank der relative Energieverbrauch um 20%. Alle diese Einsparungen wurden nicht verordnet, sondern folgten der Erkenntnis, daß der rationelle Umgang mit dem Kostenfaktor Energie entscheidend für den Betriebserfolg ist. Hier ist die Entkoppelung von Energieverbrauch, Umweltbelastung und Wirtschaftswachstum eindeutig gelungen.

Gerade das Beispiel der Industrie zeigt aber, daß aus effizientem Umgang mit Energie keine Arbeitsplatzgarantie abzuleiten ist. Seit 1970 sind die Industriearbeitsplätze von 629.305 auf 465.703 gesunken. In einem Zeitraum, in dem die Industrieproduktion um real etwa 100% stieg, gingen 36% der Industriearbeitsplätze verloren. Welche Rolle dabei die Energieeinsparungen spielten, ist schwer abzuschätzen. Einerseits wurden sicherlich die Betriebsergebnisse verbessert, andererseits entsteht aus Energieeinsparungspotentialen ein Druck zur Rationalisierung und Anlagenerneuerung, die dann nicht nur den Kostenfaktor Energie, sondern auch den oft wichtigeren Kostenfaktor Arbeit betrifft. Es findet eine gemeinsame Rationalisierung mittels Anlagenerneuerung statt.

Die Studie von Köppl und Pichl liefert für diese Vermutung einen neuen Beleg: „Bei den umweltorientierten Prozeßinnovationen mit Ressourceneinsparung geht die Steigerung der Ressourcenproduktivität außerdem häufig Hand in Hand mit hohen Arbeitsproduktivitätssteigerungen, d.h. daß auf Wachstumsmärkten das Wachstum aufgrund der Innovationen sowohl ressourcen- als auch arbeitssparend verläuft, die Beschäftigung jedoch aufgrund des Umsatzwachstums steigen kann, auf Schrumpfungsmärkten die Kombination aus ressourcen- und beschäftigungssparenden Innovationen jedoch zur Verringerung der Beschäftigung führt“ (34).

Die quantitativen und qualitativen Auswirkungen der Umweltinnovationen auf die Beschäftigten werden von Pichl und Köppl so bewertet:

„a) Quantitative Beschäftigungseffekte: Generell gesehen haben Firmen mit Umweltinnovationen zwar eine etwas bessere Beschäftigungsentwicklung als nicht-innovierende Firmen, jedoch eine schlechtere Beschäftigungsentwicklung als Firmen mit anderen als umweltbezogenen Innovationen. Und auch neue saubere Technologien sichern nicht unbedingt eine positive Beschäftigungsentwicklung: Da häufig

auch Arbeitsproduktivitätssteigerungen mit der Ressourcenproduktivitätssteigerung verbunden sind, hängt die Beschäftigungsdynamik vom generellen Marktwachstum ab. Am ehesten positive Beschäftigungseffekte sind in Firmen zu finden, die sich mit innovativen Umweltprodukten auf einem Wachstumsmarkt befinden.

- b) Qualitative Beschäftigungseffekte: Vor allem in Firmen mit neuen, sauberen Technologien erhöht sich durch die Innovation die Anzahl der hochqualifizierten Beschäftigten und verringert sich die Anzahl der niedrigqualifizierten Beschäftigten (Strukturverschiebung). Darüber hinaus erhöht diese Firmengruppe im Zuge der Innovation die Qualifikation auch innerhalb jeder Qualifikationsgruppe.“ (35)

Für Arbeitnehmer der innovierenden Firmen kann also eine Vorreiterrolle beim integrierten Umweltschutz höhere Stabilität der Arbeitsplätze (aufgrund höherer Profite der Firmen) und höhere Bezahlung (aufgrund von innerbetrieblicher Qualifizierung) bedeuten. Eine Entlastung des Arbeitsmarktes oder gar ein Abtausch von Rationalisierungen der Energie und Stoffinputs gegen Rationalisierung der Arbeit ist aber von integrierten Umweltinnovationen nicht zu erwarten.

8. Nachhaltige Gesellschaft - nachhaltige Arbeitslosigkeit ?

Der zweite die umweltpolitische Diskussion bestimmende Begriff ist die Nachhaltigkeit. Der Begriffsinhalt ist nicht sehr klar, die zu seiner Umsetzung nötigen Maßnahmen gehen zwar in die selbe Richtung, aber im Ausmaß aber weit über Maßnahmen des oben beschriebenen integrierten Umweltschutzes hinaus.

Die Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung sind in erster Linie aus naturwissenschaftlicher Sicht formuliert und enthalten meist folgende vier Grundregeln: (36)

- 1.) Die Abbauraten erneuerbarer Ressourcen sollen deren Regenerationsraten nicht überschreiten. Dies entspricht der Forderung nach Aufrechterhaltung der ökologischen Leistungsfähigkeit, d.h. (mindestens) nach Erhaltung ökologischen Realkapitals.
- 2.) Nicht erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang verwendet werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität der erneuerbaren Ressourcen sowie der nicht erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird.
- 3.) Stoffeinträge in die Umwelt sollen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren, wobei alle Funktionen zu berücksichtigen sind, nicht zuletzt auch die stille und empfindlichere Regelungsfunktion.
- 4.) Das Zeitmaß anthropogener Einträge bzw. Eingriffe in die Umwelt muß in einem ausgewogenen Verhältnis der für das Reaktionsvermögen der Umwelt relevanten Prozesse stehen.

Um von der jetzigen Wirtschaftsweise zu einer zu gelangen, die den Anforderungen einer nachhaltigen Gesellschaft entspricht, ergibt sich vor

allem für die industrialisierten Länder die Notwendigkeit einer erheblichen Reduktion der Umweltbelastung. Weizsäcker fordert in diesem Zusammenhang eine Effizienzsteigerung um den Faktor vier (doppelter Wohlstand bei halbem Ressourcenverbrauch). Eine Dematerialisierung im Verhältnis 1:10 bis zum Jahr 2050 ist wahrscheinlich notwendig. Zwei Hauptstrategien sollen das Ziel „Nachhaltigkeit“ erreichen helfen: die Effizienzrevolution und die Suffizienzrevolution. Effizienzsteigerungen sind gerade in industrialisierten Volkswirtschaften nichts Unbekanntes. Sie haben auch sehr große Potentiale ökologischer Rationalisierung. Die von Köppl und Pichl beschriebenen umweltorientierten Prozeßinnovationen mit Ressourceneinsparung sind solche Rationalisierungen. Nur besteht aus Sicht der Nachhaltigkeit die Gefahr, daß diese ökologischen Effekte (Ressourceneinsparung durch effizientere Produktion) durch Wachstumseffekte kompensiert werden. Ein Produkt wird zwar mit weniger Ressourcen hergestellt, aufgrund der dadurch (bei Wettbewerb) fallenden Preise führt eine erhöhte Nachfrage dazu, daß in Summe gleich viel oder mehr Ressourcen verbraucht werden. Solche Effekte, die in entwickelten kapitalistischen Ländern die Regel darstellen, sollen durch Suffizienzstrategien hintangehalten werden. Zusätzlich zur effizienteren Produktion soll also die Einschränkung von Nutzungsmöglichkeiten natürlicher Ressourcen treten. Das führt zwangsläufig zu einem Spannungsverhältnis zwischen Wachstum, Nachhaltigkeitsstrategien und Arbeit.

In Auftrag der AK beschäftigt sich Michael Kosz (37) in der Studie „Integrierter Umweltschutz und Arbeit - Umwelt und Arbeit III“ mit den ersten Ansätzen der „Effizienzrevolution“. Er ermittelt quantitative und qualitative Auswirkungen integrierter Umweltschutzansätze auf die Arbeit. Weiters untersucht er die gängigen Nachhaltigkeitskonzepte, inwieweit diese sich mit den Auswirkungen einer nachhaltigen Produktionsweise auf Menge und Qualität der Arbeit beschäftigen.

Auf den ersten Blick widmen sich die Studien von Köppl/Pichl und Kosz mit einem ähnlichen Thema, daher ist eine klare Abgrenzung nötig: Köppl und Pichl untersuchten wie eine Vorreiterrolle im Umweltschutz auf Firmen wirkt, die Umweltschutzgüter anbieten, bzw. auf Firmen, die Umweltinnovationen durchführen (müssen). Sie kommen zum Schluß, daß die Firmen die integrierte Prozessinnovationen durchführen, die besten Ergebnisse aufweisen.

Kosz untersuchte nur Firmen, die integrierten Umweltschutz betreiben, und sucht Antworten auf die Fragen:

- 1.) Welche Veränderungen in einzelnen Betrieben ergeben sich hinsichtlich der Arbeitsplatzsituation bei Durchführung integrierter Umweltschutzmaßnahmen? Dabei sollen folgende Teilfragen erörtert werden:
 - a) Auswirkungen auf die Anzahl von Arbeitsplätzen im Betrieb,
 - b) Veränderungen der nachgefragten Qualifikationen,
 - c) Auswirkungen auf die Arbeitsplätze im Betrieb selbst hinsichtlich des Arbeitnehmerschutzes (Gesundheitsschutz, Risiko) sowie
 - d) Arbeitsorganisation und Arbeitszeiten.

- 2.) Welche Umverteilungseffekte von Arbeit ergeben sich bei Durchführung integrierter Umweltschutzmaßnahmen generell?
- 3.) Welche wirtschaftlichen Aktivitäten ("Branchen") sind bei Umsetzung integrierter Umweltschutzmaßnahmen im Sinne der Vermeidung von Emissionen und anderen Umweltauswirkungen und der Stoffstromreduktion positiv oder negativ betroffen?
- 4.) Sind integrierte oder "nachhaltige" Formen des betrieblichen Umweltschutzes in Summe weniger arbeitsintensiv als der Verzicht auf Umweltschutzmaßnahmen oder die Verwendung von "end-of-pipe"-Technologien?
- 5.) Welche Schlußfolgerungen und weiterführende Überlegungen lassen sich aus der vorliegenden Untersuchung im Hinblick auf den Themenkreis "Arbeit in einer nachhaltigen Wirtschaft" ziehen?

Um Antworten auf diese Frage zu erhalten, wurden Betriebe befragt, die bei „Ökoprofit“ (38) oder „Prepare“ (39) teilgenommen haben oder durch öffentliche Stellen geförderte Zertifizierungsverfahren sowie die Implementierung von Umweltmanagementsystemen durchlaufen haben. An den Programmen „Ökoprofit“, „Prepare“ und „Umweltmanagement“ haben bis zum Befragungszeitraum (November 1996 bis Jänner 1997) 147 Betriebe teilgenommen. Diese wurden angeschrieben, davon haben 41 geantwortet. Die Rücklaufquote betrug insgesamt 28%.

Zusätzlich wurde eine Expertenbefragung (Beratung, Behörden, Forschung) durchgeführt und theoretische Überlegungen über die Beschäftigungseffekte des integrierten Umweltschutzes im Rahmen ökonomischer Modelle angestellt.

9. Wirkungen des integrierten Umweltschutzes

Bei den von den Betrieben durchgeführten Maßnahmen standen Änderungen in der Abfallwirtschaft und Ressourceneinsparungsbemühungen im Vordergrund. Bei den aufgeführten Maßnahmen sind jedoch die Abgrenzungen nicht besonders scharf. So können etwa Kreislaufführungen im Endeffekt Energiespar- oder Wassersparmaßnahmen sein.

Bei allen Maßnahmen standen die Umweltziele und Erwartungen, betriebswirtschaftlich rentable Einsparungsmöglichkeiten aufzuspüren, im Vordergrund. Verbesserungen der innerbetrieblichen Umwelt (Schadstoffbelastung am Arbeitsplatz, weniger Unfälle etc.) gehören bei den Betrieben, die integrierten Umweltschutz betreiben, nicht zum Zielsystem. Dennoch gibt es eine Reihe von Auswirkungen auf die Arbeit und deren Qualität.

Die Beschäftigung hat sich bei den meisten Betrieben durch die integrierten Umweltschutzmaßnahmen nicht verändert. Nur je 7% der Betriebe weisen eine Zunahme bzw. Abnahme an Beschäftigung auf. Diese Betrachtung bezieht sich nur auf den Betrieb selbst, blendet Veränderungen bei Lieferanten oder Entsorgern aus. Da das Hauptaugenmerk der

Tabelle 5: Von den befragten Betrieben durchgeführte Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes nach Prioritäten (absolut) (40)

Durchgeführte Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes in den befragten Betrieben	Erste Priorität	Zweite Priorität	Dritte Priorität	Insgesamte Nennungen
Neue Abwasserreinigungstechnologien und Wassersparmaßnahmen	6	9	4	19
Stoffstromreduzierung (weniger Stoffeinsatz im Produktionsprozeß)	6	9	7	22
Reorganisation des Abfallmanagements und integrierte Abfallvermeidung	12	5	3	20
Kreislaufführung und/oder Installierung neuer Produktionstechnologien	8	9	7	24
Neue Abluftreinigungstechnologien (auch am Arbeitsplatz)	3	0	3	6
Installierung eines Umweltmanagementsystems (bzw. Ansätze in diese Richtung, z. B. Vorbereitung/Durchführung der Zertifizierung nach EMAS)	3	5	2	10
Investitionen in Energiesparmaßnahmen durch technische oder organisatorische Umstellung	2	3	11	16
Keine Angabe	1	1	4	6
Summe	41	41	41	123

Betriebe aber auf Einsparung von Ressourcen, Energie und Abfall gerichtet ist, können diese Bemühungen, wenn sie erfolgreich sind, auch zu Auswirkungen auf Lieferanten und Entsorger führen. Fragt man nach der Einschätzung auf die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Beschäftigung bei Lieferanten und Entsorgern, sehen fast 50% der Betriebe negative Beschäftigungswirkungen, wobei vor allem bei Entsorgungsbetrieben die größten negativen Effekte vermutet werden.

Ganz deutliche Auswirkungen hat der integrierte Umweltschutz auf die nachgefragte Qualifikation der Arbeitnehmer. 36% der Betriebe fragen nach den Änderungen höhere Qualifikation nach. Kein Betrieb verlangt weniger Qualifikation. Da es aber gleichzeitig zu keiner Verschiebung der Arbeitsnachfrage zwischen Facharbeitern, angelernten Arbeitern und

Tabelle 6: Qualitative Auswirkungen von Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes auf das Arbeitsumfeld (den Arbeitsplatz) hinsichtlich Lärm- und Schadstoffreduktion in den befragten Betrieben (Anzahl der bejahenden/verneinenden Nennungen und in % (41))

Auswirkungen auf das Arbeitsumfeld (dem Arbeitsplatz) durch Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes	Zustimmung	Ablehnung	Keine Angabe	Summe
Weniger Schadstoffemissionen am Arbeitsplatz (Arbeitsplatzkonzentrationen)	12	4	25	41
in % der befragten Betriebe	29,3%	9,8%	61,0%	100,0%
Verbesserung der Lärmsituation (weniger Lärmemissionen am Arbeitsplatz)	22	5	14	41
in % der befragten Betriebe	53,7%	12,2%	34,1%	100,0%

Hilfsarbeitern kommt, ist zu schließen, daß die Nachfrage nach höherer Qualifikation durch innerbetriebliche Schulung und nicht durch ein Ersetzen ungelernter Arbeitnehmer durch Höherqualifizierte befriedigt wird.

Auch bei den qualitativen Auswirkungen des integrierten Umweltschutzes auf das Arbeitsumfeld zeigen sich deutliche Verbesserungen, und das, obwohl diese Verbesserungen nicht Ziel der Maßnahmen waren:

Die Reduktion von Schadstoffen im Arbeitsumfeld wird von 29% der Betriebe bejaht, die Verbesserung der Lärmsituation gar von fast 54%. Fast 37% der Betriebe stellen auch eine Reduzierung der Arbeitsunfälle fest. Die geringsten Veränderungen bezüglich qualitativer Auswirkungen auf das Arbeitsumfeld werden beim Thema Krankenstände gemeldet. Nur 5% der Betriebe sehen eine Verringerung der Krankenstände infolge der Maßnahmen.

Insgesamt sind diese „unbeabsichtigten“ qualitativen Verbesserungen des Arbeitsumfeldes doch sehr deutlich. Das spiegelt sich auch in den Antworten über die Auswirkungen der integrierten Umweltschutzmaßnahmen auf die Arbeitszufriedenheit und Motivation der Arbeitnehmer: 61% der Betriebe bejahen die Frage, ob die Arbeitszufriedenheit gestiegen ist.

Schließlich wurde auch die Einschätzung der Auswirkungen der Maßnahmen auf die Stabilität und die allgemeine Einschätzung der Maßnahmen durch die Geschäftsführung bzw. Projektverantwortlichen einerseits und durch die Belegschaftsvertretung andererseits abgefragt. Die große Mehrheit der Betriebe (73%) sieht eine gesteigerte Stabilität der Arbeitsplätze. Bei der generellen Einschätzung gibt es zwischen Geschäftsführung und Belegschaftsvertretung klare Unterschiede: 20% der Belegschaftsvertreter sehen die Maßnahmen generell positiv (Geschäftsführung: 30%), 37% äußern sich neutral (Geschäftsführung: 56%).

Tabelle 7: Überblick über die wesentlichsten qualitativen Auswirkungen von Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes in den befragten Betrieben (absolut und in %) (42)

Auswirkungen durch Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes	Nennungen (absolut)	Nennungen (in %; n = 41)
Höhere Arbeitszufriedenheit und Motivation	25	61,0%
Verbesserung der Lärmsituation (weniger) Lärmemissionen am Arbeitsplatz	22	53,7%
Verringerung des Risikos von Arbeitsunfällen	15	36,6%
Weniger Schadstoffemissionen am Arbeitsplatz	12	29,3%
Weniger Krankenstände	5	12,2%

Die im selben Zeitraum zum gleichen Thema durchgeführte Expertenbefragung führt zu recht ähnlichen Ergebnissen, ist aber im Vergleich zu den Ergebnissen der Betriebsbefragung von weit mehr Optimismus getragen. Vor allem die quantitativen Beschäftigungswirkungen werden positiver eingeschätzt:

- „1.) Die befragten Expert/inn/en sind überwiegend der Meinung, daß Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes nicht zu negativen Beschäftigungswirkungen in den betroffenen Betrieben führen; allerdings ist auch der Umkehrschluß nicht zulässig; die quantitativen Beschäftigungswirkungen werden generell eher als neutral angesehen.
- 2.) Eine eindeutige Aussage läßt sich im Hinblick auf die nachgefragten Qualifikationen finden: Die Befragten erwarten von Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes durchwegs Qualifikations- und Lerneffekte in Richtung einer Erhöhung der nachgefragten Qualifikationen.
- 3.) Die Befragten meinten mit großer Mehrheit, daß Veränderungen eher im qualitativen Bereich zu erwarten sind, nämlich z. B. hinsichtlich der Arbeitsplatzqualität (geringere Luftschadstoffimmissionen, Verringerung des Lärmniveaus, höhere Motivation der Arbeitnehmer/innen).
- 4.) Die Befragten sind durchwegs der Meinung, daß Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes zwar Arbeitsplätze sichern, glauben aber gleichzeitig, daß diese auch zu Rationalisierungen führen, ohne jedoch Arbeitnehmer/innen "einzusparen". [...]
- 5.) Für den Bereich der Zulieferer werden negative Beschäftigungseffekte mehrheitlich verneint, während für Entsorgungsbetriebe Beschäftigungseinbußen befürchtet werden.“ (43)

Zusätzlich zu der Betriebs- und Expertenbefragung führt Kosz eine Betrachtung der quantitativen Beschäftigungseffekte aus theoretischer Sicht durch und faßt die Ergebnisse so zusammen:

„Die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes scheinen auf den ersten Blick darin zu liegen, daß durch Rationalisierungseffekte - unabhängig davon, ob die betriebliche Nachfra-

ge nach Arbeitskräften direkt an Stoffflüsse gekoppelt ist oder nicht - Einbußen an Beschäftigung zu erwarten sind. Um die gesamten Wirkungen zu beurteilen, sind jedoch nicht nur produktionstheoretische Zusammenhänge von Belang, sondern es ist auch wesentlich, allfällige Nachfrageänderungen nach den erzeugten Gütern sowie die Aktivitäten der Mitbewerber zu berücksichtigen. Führt beispielsweise die Kostensenkung durch Rationalisierung zu einer überproportionalen Ausweitung der Nachfrage, so können bestehende Arbeitsplätze nicht nur gesichert werden, sondern es kann eventuell ein höheres Beschäftigungsniveau erreicht werden. [...]

Während Zulieferunternehmen in größerem Ausmaß auf Veränderungen der Nachfrage nach Vorleistungen reagieren können, sind Entsorgungsunternehmen direkt betroffen: Bei letzteren werden eher negative Beschäftigungswirkungen durch Verringerung zu entsorgender Stoffmengen eintreten.

Insgesamt ist jedoch zu erwarten, daß ressourcenintensive (Produktions-)Betriebe bei Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes eher Arbeitsplätze abbauen.“ (44)

Die Ergebnisse der Studien von Kosz und auch von Köppl und Pichl und die Bedingungen der Nachhaltigkeit (Effizienz in Verbindung mit Suffizienz, oder anderes ausgedrückt: massive Stoffstrom- und Energierationalisierungen durch integrierten Umweltschutz bei gleichzeitiger absoluter Beschränkung der einer Wirtschaft zur Verfügung stehenden natürlichen Ressourcen) lassen für die Beschäftigungslage einer Gesellschaft, die von einer nachhaltigen Wirtschaftsweise geprägt ist, nur einen Schluß zu: In der nachhaltigen Gesellschaft wird die Arbeitsnachfrage deutlich geringer sein als in einer „kapitalistischen Wachstumsgeellschaft“. Kosz zeigt die Beschäftigungsverluste in den dem Produktionsprozeß vor- oder nachgelagerten Bereichen und hält in der Produktion die Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus bei einer Ausweitung der Nachfrage für möglich. Diese Option steht aber unter den Bedingungen der Nachhaltigkeit nicht zur Verfügung, da so eine Ausweitung nicht mit der absoluten Beschränkung des Ressourcenverbrauchs verträglich ist. Auch Pichl und Köppl stellen fest, daß die Steigerung von Ressourcenproduktivität und Arbeitsproduktivität oft gemeinsam erfolgt. Auf Wachstumsmärkten ist kein negativer Beschäftigungseffekt zu erwarten. Auch hier verstellen aber die Suffizienzforderungen der Nachhaltigkeit diesen Ausweg.

Das alles muß für Arbeitnehmer noch nicht zwingend negative Auswirkungen haben. Im Kapitalismus ist es nichts Außergewöhnliches, daß immer mehr Güter mit immer weniger Arbeit hergestellt werden. Durch entsprechende Umverteilung der Zuwächse, die auch sehr oft in Arbeitszeitverkürzungen bestanden (von anfangs 16 Stunden, an sechs bis sieben Tagen der Woche, auf heute 7 bis 8 Stunden fünfmal in der Woche) hat, ist die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den Produktivitätsfortschritten relativ gering geblieben. Auch eine nachhaltige Gesellschaft mit ihren Restriktionen des Ressourceneinsatzes muß nicht automatisch eine Gesellschaft

sein, die von Massenarbeitslosigkeit geprägt ist. Der Grundgedanke der Nachhaltigkeit läßt sich als ökologisch tragfähige und sozial verträgliche Entwicklung umschreiben. Wie verhindert man aber hohe Arbeitslosigkeit in einer „Nachhaltigen Gesellschaft“?

10. Naive Nachhaltigkeitsvorstellungen

In den letzten Jahren sind in Europa einige Nachhaltigkeitskonzepte bzw. Publikationen, die Wege zur Nachhaltigkeit beschreiben sollen, erstellt worden. Im Zusammenhang mit dem Thema Umwelt und Arbeit ist von großem Interesse, inwieweit bzw. wie diese Nachhaltigkeitskonzepte, bei denen ja ein starker Gerechtigkeitsanspruch mitschwingt, auf die Frage der Arbeitslosigkeit und Verteilung der Arbeit eingehen.

Bei der Durchsicht der bekanntesten dieser Konzepte stößt man auf einen offensichtlich tief verwurzelten Glauben, daß eine nachhaltige Gesellschaft automatisch gut und gerecht sei. Eine ausführliche oder gar tiefergehende Beschäftigung mit dem Thema Verteilung der Arbeit oder Verteilungsgerechtigkeit findet nicht statt, es dominieren eher naive Allgemeinplätze und gute Wünsche. Kosz bemerkt in diesem Zusammenhang: „Die durchaus wünschenswerten und ehrenhaften Zielsetzungen, die in manchen Nachhaltigkeitskonzepten vertreten werden (verstärkte Erfüllung in der Arbeit; Gleichrangigkeit von Erwerbs- und Eigenarbeit usw.), können nicht durch Vertrauen auf die "automatische" Erfüllung dieser im Zuge einer Ökologisierung der Wirtschaft realisiert sein.“ (45)

Zum Teil stößt man auch auf scheinbar überkommene Rollenbilder, die ihre ökologische Wiederbelebung erfahren: „Die "Strategie der Langlebigkeit stellt eine neue und faszinierende Aufgabe dar. Management, Ingenieure, Entwickler, Konstrukteure, Marketingleute, Facharbeiter usw. verwenden ihr Wissen und Können darauf, die Produkte ökologiegerecht zu gestalten", während zuhause die Konsumentin mit dem "Verzicht auf immer neue elektrische Anwendungen [...] sowie die Rückbesinnung auf energiesparende Verhaltensweisen, die an die natürlichen Möglichkeiten angepaßt sind (zum Beispiel Wäschetrocknen auf der Leine anstatt im Wäschetrockner)", ihren Teil zur Zukunft beiträgt.“ (46)

Da in vielen dieser Konzepte die Nachhaltigkeit rein ökologisch verstanden wird, ist mit Erreichen dieses Zustandes die beste aller Welten geschaffen. Dieser Logik folgend kann es in einer nachhaltigen Gesellschaft nur qualitativ gute Arbeit geben. Pichl kommentiert das so: „Qualitativ, bezogen auf die Nachhaltigkeit, hat eine ökologisch nachhaltige Entwicklung natürlich nur positive Beschäftigungseffekte, das ist eine Tautologie: Jobs in einer nachhaltigen Wirtschaftsweise sind nachhaltiger (und in diesem Sinne qualitativ 'besser') als solche in einer nicht-nachhaltigen.“ (47) Da dieser Glaube sehr verbreitet ist, bleibt die Beschäftigung mit Problemen der Arbeit sehr oberflächlich. Nur in Randbereichen der Nachhaltigkeitskonzepte werden zuweilen auch Probleme der Arbeitslosigkeit behandelt.

Die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ (48) widmet sich unter dem Titel „Zukunft der Arbeit“ dem Problem der Arbeitslosigkeit, skizziert auch einige Lösungsansätze und stellt fest, daß „Vollbeschäftigung [...] nur mehr mit einer deutlich geringeren Gesamtarbeitszeit und auch geringeren Löhnen zu haben sein wird.“ (49) Es wird auch zu sozialer Phantasie aufgerufen, worunter auch die stärkere Berücksichtigung der Reproduktionsarbeit fällt. Deren nähere Erläuterung sowie Gedanken über Verteilung (der Arbeit wie der Einkommen) fehlen völlig. Zu den Lösungen gehören auch flexible Arbeitszeiten und Arbeitsformen, die natürlich nicht Ausdruck der beliebigen Verfügbarkeit der Arbeitnehmer sind, sondern Ausdruck der Zeitsouveränität der Arbeitnehmer. „Hierbei wird offenbar von einer Macht- und Interessensymmetrie in einer nachhaltigen Wirtschaft ausgegangen.“ (50) In einer Gesellschaft, die von einer geringen Arbeitsnachfrage gekennzeichnet ist, kann diese Annahme durchaus als naiv bezeichnet werden. Zusätzlich schlagen die Autoren den nicht allzu neuen Ansatz einer negativen Einkommensteuer vor. Zusätzlich soll die Selbstproduktionssphäre dazu führen, daß „lokal-regionale Märkte, Eigenarbeit und Selbstversorgung [...] wieder einen höheren Stellenwert erhalten. [...] Ihre rechtliche Form wird vorwiegend die von gemeinnützigen Vereinen sein.“ (51) Das soll dann dazu führen, daß „wieder eine dichtere zivile Gesellschaft mit Austausch- und Solidaritätsbereichen“ geschaffen wird. Hier schimmert wieder die Nachhaltigkeit als beste aller Welten durch: Aufgrund von Arbeitslosigkeit werden Bedürfnisse in Eigenarbeit und Nachbarschaftshilfe befriedigt, und die Gemeinschaft und deren Einrichtungen erreichen ungeahnte Höhenflüge.

Bisher aufgearbeitete Erfahrungen deuten in eine andere Richtung. Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung führt eher zum Zerfall gemeinschaftlicher Einrichtungen und gemeinschaftlicher Aktivitäten. Hinweise dafür finden sich in der Studie über die Arbeitslosen von Marienthal (52) bis zu Arbeiten über die Auswirkungen der neuen Arbeitszeitmodelle bei VW (53). Gerade die Flexibilisierung der Arbeitszeit führt dazu, daß gemeinschaftliche Aktivitäten unterbleiben.

Kosz kritisiert das so: „„Nachhaltigkeit“ wird mit „moralisch anzustrebenden“ Werten wie Solidarität, Gemeinsamkeit, Gleichheit, Gerechtigkeit und vor allem mit quasi „automatisch“ zu erreichenden sozialen Zielsetzungen verbunden. Aber eine spezifisch „nachhaltige“ Sozial- und Arbeitspolitik läßt sich nicht erkennen. Viele Vorschläge sind nicht neu, sondern werden nur im Kontext der Nachhaltigkeit neu diskutiert.

Analysen über die konkreten beschäftigungspolitischen Auswirkungen einer ökologischen Nachhaltigkeitspolitik fehlen praktisch zur Gänze - dort wo diese vermutet werden, wird mit der Hoffnung auf eine „bessere nachhaltige Welt“ argumentiert.“ (54)

Die Studie „Sustainable Netherlands“ (55) versucht den Umweltraum (eigentlich den Ressourcenverbrauch), der jedem Menschen unter den Bedingungen der Nachhaltigkeit zusteht, zu ermitteln. Ziel ist es, die Auswirkungen dieser nachhaltigen Gesellschaft auf den Lebensstil darzustellen.

Offensichtlich definieren die Autoren „Lebensstil“ sehr eng. Arbeit kommt fast nur im Kontext mit Freizeit vor. Daß Erwerbsarbeit oder deren Fehlen im Sinne von Arbeitslosigkeit unmittelbar prägend für Lebenschancen und Lebensstil ist, scheint den Autoren nicht aufgefallen zu sein. Betrachtungen über die Auswirkung der Effizienzrevolution fehlen ganz.

Auch in der Studie „Torwards Sustainable Europe“ (56) fehlen Betrachtungen zur Zukunft der Arbeit oder zu Beschäftigungseffekten der Nachhaltigkeit. Im Werk „Towards Sustainability“ findet sich schon eine „etwas intensivere“ Auseinandersetzung mit dem Thema - es wird zumindest auf die Notwendigkeit der betrieblichen Aus- und Weiterbildung aufmerksam gemacht.

Zu guter Letzt sei der „Nationale Umweltplan Österreichs“ (57) erwähnt. Ihn unterscheidet von den obengenannten Untersuchungen, daß Nachhaltigkeit nicht rein ökologisch betrachtet wird, sondern im Dreieck Wirtschaft - Ökologie - sozialer Frieden. Einige Passagen gehen auf die Dienstleistungsgesellschaft und die damit verbundenen Hoffnungen ein, auch von der steuerlichen Entlastung der Arbeit ist zu lesen. Dennoch ist bis auf einige Einzelaussagen im nationalen Umweltplan keine tiefergehende Analyse oder Vorstellung über die Arbeits- und Beschäftigungswirkungen einer nachhaltigen Entwicklung enthalten. (58)

Keine der Studien, die sich dem kompletten Umbau der Gesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit widmen, beschäftigt sich in ernstzunehmender Weise mit dem Thema „Arbeit - Arbeitslosigkeit - Verteilung der Arbeit“. Offensichtlich ist dieser Themenbereich für die Autoren und auch für weite Teile der Umweltbewegung nicht so wichtig wie die Diskussion über die rein ökologischen Effekte dieser Systemumstellung. Die im Moment vorhandenen Ansätze zeichnen sich durch ein hohes Maß an Naivität (z.B. Glaube, daß alles gut wird, wenn man nur lieb zur Umwelt ist) und Widersprüchlichkeit aus (z.B.: Forderung nach Flexibilisierung der Arbeitszeiten bei gleichzeitigem Glauben an ein Aufleben der Gemeinschaftsaktivitäten).

Die Entwicklungen der letzten Jahre, nämlich daß bei Arbeitskrisen das „Luxusthema“ Umwelt in den Hintergrund tritt, machen aber klar, daß jeder Umsetzungsversuch einer nachhaltigen Gesellschaft, der nicht auch für die Fragen der Arbeit ernsthafte Lösungsansätze anbietet, zum Scheitern verurteilt wird. In diesem Zusammenhang werden auch in der Nachhaltigkeitsdiskussion ganz „unkuschelige“ Fragen wie die der Verteilung zu diskutieren sein.

Die Studien zu „Umwelt und Arbeit“ sind bei der Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien erhältlich:

Fritz, Oliver; Kranvogel, Edith; Mahringer, Helmut, Die Beschäftigungssituation im Umweltbereich, Eine empirische Analyse für Österreich, Umwelt und Arbeit I (=Informationen zur Umweltpolitik Nr. 121, Wien 1997).

Köppl, Angela; Pichl, Claudia, Wettbewerbsvorteile durch umweltorientierte Innovation, Überprüfung der First-Mover-These, Umwelt und Arbeit II (=Informationen zur Umweltpolitik Nr. 122, Wien 1997).

Kosz, Michael, Integrierter Umweltschutz und Arbeit, Erste Erfahrungen und langfristige Perspektiven, Umwelt und Arbeit III (=Informationen zur Umweltpolitik Nr. 123, Wien 1997)

Anmerkungen

- (1) Repräsentative Umfrage des market-Institut (n = 1003), Befragungszeitraum: November 1996.
- (2) Vergl. Hildebrandt (1996).
- (3) Vergl. Ritt (1996).
- (4) OECD (1997) 10.
- (5) Österreichischer Biomasseverband (1997).
- (6) Schneider, Dreer, Karrer, Eder (1997).
- (7) Die Presseinformation der ÖO Ferngas lautete: „Energiesteuer schadet Umwelt und Wirtschaft“.
- (8) Schneider (1996) 11.
- (9) Quelle: Fritz, Kranvogel, Mahringer (1997).
- (10) Spezialisierte Produzenten erbringen eine charakteristische Umweltschutzleistung als Hauptaktivität, Beispiele dafür sind: Recycling, Entsorgungsleistungen, Schalldämmung, Schutzwaldsicherung.
- (11) Nichtspezialisierte Produzenten erbringen eine charakteristische Umweltschutzleistung als Nebentätigkeit (z.B. Transportunternehmer der auch Abfall transportiert).
- (12) Sprenger (1996).
- (13) OECD (1997) 38.
- (14) Vgl. Ritt (1995).
- (15) Quelle: Fritz, Kranvogel, Mahringer (1997) 23.
- (16) Ebd. 22.
- (17) Ebd. 26.
- (18) Interessenvertretungen, Vereine.
- (19) Gerhold (1993) 861.
- (20) Abfallentsorgung der Gemeinden und Gemeindeverbände.
- (21) Quelle: Fritz, Kranvogel, Mahringer (1997) 48.
- (22) Fritz, Kranvogel, Mahringer (1997) 47.
- (23) Ebd.
- (24) Z.B.: Sprenger (1981); Sprenger (1992); Wicke (1989); Bayer, Puwein (1986); Ritt (1995); OECD (1993); EU Kommission (1992, 1994).
- (25) Wettbewerbsvorteile durch umweltorientierte Innovation.
- (26) Köppl, Pichl, (1997) 3.
- (27) Ebd. 6f.
- (28) Prozeßinnovationen sind Innovationen bei den Anwendern von Technologien, bei Produktinnovationen geht es um Innovationen bei den Anbietern von Technologien und anderen Produkten.
- (29) Ebd. 53f.
- (30) Ebd. 54.
- (31) Ebd. 54.
- (32) Zuletzt in: „anders steuern, umschichten für und unsere umwelt“, Das Modell der Grünen für eine ökosoziale Steuerreform auf Bundesebene, beschlossen am 30.09.1997 am Bundeskongreß der Grünen in Graz.
- (33) Quelle: Ritt (1996).
- (34) Köppl, Pichl (1997) 54.
- (35) Ebd. 54f.
- (36) Nach: Hildebrandt (1996).
- (37) Kosz (1997).
- (38) Der Geburtsort des Programmes "Ökoprotit" ist die Stadt Graz, welche auf Basis des Umweltsachprogramms Graz "Ökostadt 2000", das infolge der UNCED (United

Nations Conference on Environment and Development) in Rio de Janeiro (1992) entwickelt wurde und wegen der lokalen Umweltprobleme (insbesondere schlechte Luftqualität) besondere Dringlichkeit erfuhr, ein Förderprogramm für betrieblichen Umweltschutz installierte. Leitend ist das Grazer Amt für betrieblichen Umweltschutz und das Institut STENUM (Stoff Energie Umwelt) in Graz. Ziel ist, durch gezielte Information und Beratung sowie Unterstützung Betriebe zu motivieren, technische und organisatorische Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes zu setzen. Das Programm "Ökoprofit" wird auch in Klagenfurt sowie Dornbirn weitergeführt.

Entwickelt wurde die Methodik von "Ökoprofit" in Anlehnung an das "Prepare"-Konzept. "Ökoprofit" stellt diesbezüglich die erste konkrete Umsetzung dieses Konzeptes dar. "Die Verbindung von Umweltschutzmaßnahmen mit betriebswirtschaftlichen Vorteilen ist das Hauptanliegen von ÖKOPROFIT, das damit im Gegensatz zu vielen anderen Aktivitäten steht, die ausschließlich die ökologische Seite ungeachtet der Kosten betrachten" (Amt für betrieblichen Umweltschutz des Magistrats der Stadt Graz, 1992, S. 3).

Für die vorliegende Untersuchung wurden die Grazer Teilnehmerbetriebe des Programmes "Ökoprofit" zur Beantwortung des Fragebogens eingeladen.

- (39) Das Programm "Prepare" ist eine europaweite Initiative zur Entwicklung und Verbreitung von Abfall- und Emissionsvermeidungsmaßnahmen in Betrieben. Die zur Anwendung gelangende Methode besteht aus einer Erhebungsphase (Istzustandsanalyse), der innerbetrieblichen Verfolgung der Stoffströme, der Entwicklung von Maßnahmen sowie deren Umsetzung und Kontrolle (zum Ablauf eines Prepare-Projektes sowie zur Finanzierung und öffentlichen Förderung siehe H. Schnitzer und C. Jasch, 1995). Auf Basis der Ergebnisse und Maßnahmen nach der Prepare-Methode besteht für die teilnehmenden Betriebe eine gute Möglichkeit, beispielsweise eine ökologische Betriebsprüfung nach der EMAS-Verordnung der EU durchzuführen oder Qualitätssicherungssysteme gemäß ISO-Normen umzusetzen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden Betriebe von Prepare Österreich sowie Prepare Oberösterreich und Niederösterreich gebeten, den Fragebogen zu beantworten.

- (40) Quelle: Kosz (1997) 16.
 (41) Quelle: Kosz (1997) 22.
 (42) Ebd. 27.
 (43) Ebd. 46.
 (44) Ebd. 71f.
 (45) Ebd. 84.
 (46) Interpretation einer Textstelle aus BUND/MISEREOR (1996, S. 202) durch U. Röhr (1996).
 (47) Pichl (1997) 98.
 (48) BUND MISEREOR (1996).
 (49) Ebd. 354.
 (50) Kosz (1997) 78.
 (51) BUND MISEREOR (1996) 357.
 (52) Jahoda (1960).
 (53) Hildebrandt.
 (54) Kosz (1997) 79.
 (55) Buitenkamp et al (1992).
 (56) Friends of the Earth (1995).
 (57) Österreichische Bundesregierung (1995).
 (58) Kosz (1997) 83.

Literatur

- Bayer, Kurt; Puwein, Wilfried, Umweltschutzaktivitäten der österreichischen Industrie (=Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer Nr. 53, Wien 1986).
- Buitenkamp, M.; Venner, H.; Wams, T. (Hrsg.), Action Plan Sustainable Netherlands (Amsterdam 1992).
- BUND/MISEREOR (Hrsg.), Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung (Basel, Boston, Berlin 1996).
- Council of the European Communities, Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development "Towards Sustainability", in: Official Journal of the European Communities, No. C 138, 17. 5. 93 (Brüssel 1993).
- Friends of the Earth Europe, Towards Sustainable Europe - Handbook (Wuppertal Institut für Umwelt, Klima und Energie, Wuppertal 1995). Fritz, Oliver; Kranvogel, Edith; Mahringer, Helmut, Die Beschäftigungssituation im Umweltbereich, Eine empirische Analyse für Österreich, Umwelt und Arbeit I (=Informationen zur Umweltpolitik Nr. 121, Wien 1997).
- Gerhold, Susanne, Ökologische Gesamtrechnungen: Umweltschutzausgaben in Österreich 1990 und 1991, in: Statistische Nachrichten 10 (1993) 860-879.
- Hildebrand, Eckart, Visionen statt Illusionen - besser leben in einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Gesellschaft (Berlin 1996).
- Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans, Die Arbeitslosen von Marienthal (Frankfurt/M. 1960).
- Kommission der EU, Wirtschaftswachstum und Umwelt: Einige Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik (=Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM (94) 465 endg., Brüssel 1994).
- Kosz, Michael, Integrierter Umweltschutz und Arbeit, Erste Erfahrungen und langfristige Perspektiven, Umwelt und Arbeit III (=Informationen zur Umweltpolitik Nr. 123, Wien 1997).
- Köppl, Angela; Pichl, Claudia, Wettbewerbsvorteile durch umweltorientierte Innovation, Überprüfung der First-Mover-These, Umwelt und Arbeit II (=Informationen zur Umweltpolitik Nr. 122, Wien 1997).
- OECD, Environmental Policies and Industrial Competitiveness (Paris 1993).
- OECD, Environmental Policies and Employment (Paris 1997).
- Österreichischer Biomasseverband, Sieben Fliegen auf einen Streich - Das Österreichische Biomasseprogramm (Wien 1997).
- Österreichische Bundesregierung (Hrsg.), Nationaler Umweltplan (NUP) Österreich (Wien 1995).
- Pichl, Claudia, Sustainable Development und Beschäftigung. In: Kurswechsel 17/1 (1997) 95-102.
- Ritt, Thomas, Klimaschutz und Arbeitsplätze eine Chance ?, in: Informationen über Multinationale Konzerne 3 (1996) 39-46.
- Ritt, Thomas, Standort internationale Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz (=Informationen zur Umweltpolitik Nr. 114, Wien 1995).
- Schneider, Friedrich; Dreer, Elisabeth; Karrer, Ernst; Eder, Anton, Arbeitslosigkeit und Umweltprobleme: gibt es eine gemeinsame Lösung ? (Linz 1997).
- Schneider, Friedrich, Volkswirtschaftliche Analyse der Auswirkungen der zur Budgetsanierung vorgeschlagenen Energiesteuererhöhungen für Oberösterreich (Linz 1996).
- Sprenger, Rolf Ulrich, Umweltschutz und Beschäftigung in Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst 28 (1996) 6-15.
- Sprenger, Rolf Ulrich, Umweltschutz als Standortfaktor (=Wirtschaftspolitische Diskurse 36, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 1992).
- Wicke, Lutz, Umweltökonomie (München 1989).

NEUERSCHEINUNGEN HERBST 1997

Primat der Ökonomie?

Über Handlungsspielräume sozialer Politik im Zeichen der Globalisierung

Herausgegeben von Karl S. Althaler, ca. 400 Seiten, 350 ÖS / 48 DM / 44,40 SFr.

Inhalt: Gibt es eine neue Soziale Frage?: Beiträge von K. Rothschild, Ph. v. Parijs, Ch.C. Roberts, K.S. Althaler/J. Schmee – **Markt, Staat und Politik:** Beiträge von W.-D. Narr, K.G. Zinn, K. Mayer, E. Weissel – **Die sozialen Gruppen in der modernen Industriegesellschaft:** Beiträge von H.G. Zilian, P. Frerichs, R.J.S. Ross, A. Gächter – **Perspektiven von Gesellschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie:** Beiträge von M. Prisching, S. Puntscher Riekman, F. Firlei, R. Klien

Integration durch Demokratie

Neue Impulse für die Europäische Union

Herausgegeben von Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntscher Riekman
370 Seiten, 423 ÖS / 58 DM / 53,70 SFr

Der Band bietet eine kritische Bestandsaufnahme der politischen Strukturen der EU sowie Szenarien für eine demokratische Entwicklung in Europa. Beiträge von H. Schneider, A. Pelinka, G. Majone, L. Lodge, H. Neisser, H. Abromeit, M. Morass, H. Schreiner, J.H.H. Weiler, R. Bauböck, G. Ziebur, E. Streißler, F.W. Scharpf, J. Melchior, S. Puntscher Riekman

Heinz D. Kurz

Ökonomisches Denken in klassischer Tradition

ca. 600 Seiten, Hardcover, 582 ÖS / 79,80 DM / 73,90 SFr

Beiträge zu Smith, Ricardo, Hayek, Böhm-Bawerk, Thünen, Hermann, John von Neumann, Bortkiewicz, Oppenheimer, Keynes, Sraffa u.v.a.

metropolis Verlag,

D-35007 Marburg, Postfach 1748

KOMMENTAR

Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Wirtschaftspolitischer (Un-)Sinn von Ländervergleichen

Christian Bellak,
Richard Winklhofer ⁽¹⁾

1. Einleitung

Die Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs ist von einem *negativen Unterton* geprägt, der den drohenden oder tatsächlichen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit beklagt. In Vorträgen wird von einem "Verlust der Standortqualität" gewarnt, wie etwa von Klestil, der sogar einen 10-Punkte Forderungskatalog vor der Industriellenvereinigung präsentierte (z.B. "Der Standort Österreich braucht zu allererst einen deutlichen Rückzug von Staat und Verwaltung.") (2). Da neben gibt es - gleichermaßen undifferenzierte und unqualifizierte - "Erfolgsmeldungen", wie etwa die jüngste Kontroverse um die günstige Entwicklung der Lohnstückkosten (3) zeigte. Glücklicherweise erfolgte bald darauf die "Warnung vor Illusionen" durch Kramer.

Tatsächlich besteht in Österreich seit geraumer Zeit ein Erklärungsbedarf für

das hohe Pro-Kopf-BIP (z.B. 1994: Österreich: 24.670 US-Dollar; EU: 19.798 US-Dollar, laufende Preise und KKP), Marktanteilsgewinne in der OECD (Österreich: 1,89% der Gesamtexporte bei Industriewaren 1994; 1970: 1,39%) und das enorme Wachstum der Arbeitsproduktivität (4) bei anhaltender Innovationsschwäche und technologischer Lücke im Außenhandel (5). Solche theoretisch unvereinbare Entwicklungen geben der Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs neue Nahrung.

In der industriepolitischen Debatte gibt es seit den achtziger Jahren ein von vielen Seiten kritiklos akzeptiertes, überragendes Ziel. Neben der Preis- und Geldwertstabilität besteht nämlich das „Primat der internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ gegenüber anderen industrie-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen. (6) In den neunziger Jahren wird diese Diskussion durch das „Globalisierungsphänomen“ zusätzlich bestärkt und die „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ als einzige Chance, der sogenannten „Globalisierungsfalle“ (7) zu entkommen, eingestuft. Im Kern geht es dabei immer um die von Olson formulierte Fragestellung „Why Some Nations Are Rich, While Others Are Poor“. (8)

In dieser Diskussion werden (ursprünglich aus der Außenhandelstheorie kommende) Indikatoren zur Messung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verwendet. Einzelne Institute / Institutionen haben daraus ein lukratives Geschäft gemacht, präsentieren solche Indikatoren in Form von Länderrankings alljährlich mit großer medialer Resonanz, vor allem (auch) in den Tageszeitungen. Unter anderen sind die folgenden Indizes mit größerer Bedeu-

tung zu erwähnen: verschiedene Freedom Indizes (Fraser Institute in Vancouver; Freedom House in San Francisco sowie der hier behandelte Index der Heritage Foundation in Washington) (9); der MSCI-Index von Morgan-Stanley; der UNICE Competitiveness Report (10); und die seit 1995 getrennt erscheinenden und ebenfalls hier analysierten Indizes des IMD in Lausanne und des WEF in Genf.

Ziel dieses Artikels ist eine kritische Beurteilung solcher Wettbewerbsfähigkeitsindizes, zum einen bezüglich ihres Inhaltes und ihrer Aussagekraft und zum anderen zu ihrer Verwendung in der wirtschaftspolitischen Diskussion und in den Medien. Abschließend wird die Anwendung zuverlässiger Indikatoren zur Ableitung wirtschaftspolitischer Vorschläge empfohlen.

Im folgenden Abschnitt 2 werden Grundlagen und im Abschnitt 3 drei ausgewählte Indizes allgemein erläutert. Abschnitt 4 enthält einige empirische Ergebnisse, u.a. die Länderrankings im Vergleich, die Bewertung der Position Österreichs anhand der jeweils verwendeten Teilindikatoren dreier ausgewählter Indizes sowie einen Vergleich mit Finnland. Im Hauptteil dieses Artikels (Abschnitt 5) wird die theoretische und empirische Problematik solcher Wettbewerbsfähigkeitsindizes aufgezeigt. Vor einer kritischen Beurteilung der Indizes (Kapitel 7) wird deren Publikation und Bedeutung in der wirtschaftspolitischen Beratung und Diskussion problematisiert (Abschnitt 6).

Uns ist bewußt, daß wir weder die Publikation dieser Indizes noch die unsinnige wirtschaftspolitische Diskussion, welche darauf aufbaut, verhindern können. Allerdings wäre ein vorsichtiger und differenzierter Umgang mit den Ergebnissen in der Diskussion und der wirtschaftspolitischen Praxis unserer Meinung nach bereits ein Erfolg, abgesehen vom Einsatz zuverlässigerer Indizes.

2. Theoretische und konzeptionelle Grundlagen

Üblicherweise sollte am Beginn eines Artikels zur Wettbewerbsfähigkeit eine Definition dieser stehen. Da es jedoch erstens keine allgemein gültige Definition gibt, zweitens unterschiedliche Indizes verschiedene Definitionen anwenden und drittens eine konkrete Definition ausschreiben nicht so wichtig ist, wenn es um die Problematisierung der einzelnen Indizes geht, diskutieren wir statt dessen die Ambivalenz des Konzeptes der Wettbewerbsfähigkeit anhand dreier ausgewählter Merkmale.

2.1 Wettbewerbsfähigkeit als ökonomisches und / oder politologisches Konzept

Die Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit in der Wirtschaftspolitik kann mit dem folgenden Zitat beschrieben werden: "... policy-makers use *some* construct of competitiveness, *even if termed something else and no matter how crudely measured*, to estimate the trajectory of (their own and other) countries as they ascend, decline, or maintain their position in a hierarchically structured international system." (11) Der *politische* Stellenwert eines Landes ist demnach direkt auch durch die *ökonomische* Wettbewerbsfähigkeit bestimmt. Das erklärt u.a. das große Interesse der (Wirtschafts-)Politiker an den Länderrankings (vgl. Abschnitt 5). Selbst Krugman, der dem Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kritisch gegenübersteht, anerkennt diese Bedeutung: "... there is always a rivalry for status and power - countries that grow faster will see their political rank rise. So it is always interesting to compare countries." (12) Aber wir können mit hoher Wahrscheinlichkeit annehmen, daß Krugman die Art und

Weise, wie Länder verglichen werden, ebenfalls sehr kritisch kommentieren würde.

2.2 Wettbewerbsfähigkeit als Summe aus "*Competitive and Comparative Advantage*"

Die Außenhandelstheorie bildet den theoretischen Unterbau für die Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Während die traditionelle (makroökonomische) Außenhandelstheorie u.a. schlußfolgert, daß eine Volkswirtschaft vom Außenhandel profitiert, wenn sie einen *relativen* Vorteil auch ohne absoluten Wettbewerbsvorteil in der Produktion eines Gutes aufweist, ist die moderne (mikroökonomisch fundierte) Außenhandelstheorie stärker auf absolute Vorteile wie technologische Unterschiede, Skalenerträge etc. konzentriert. In dem Maße, als der internationale Handel von multinationalen Unternehmen dominiert wird - und das ist je nach Definition bis zu 80% -, wird Wettbewerbsfähigkeit als Summe des relativen Vorteils der Volkswirtschaft und des absoluten Vorteils ihrer Unternehmen eingestuft. (13) Erster ist für die Beantwortung der Frage, in welchem Land ein Gut produziert wird (werden soll), relevant, letzter entscheidet darüber, ob die Produktion von einheimischen oder ausländischen Unternehmen mittels Direktinvestitionen vorgenommen wird. Welche Determinanten für beide Gruppen von Vorteilen relevant sind, ist umstritten. (14) Genau darin liegt die Schwierigkeit, verlässliche Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit zu konzipieren, ganz zu schweigen von deren empirischer Abbildung. Jedoch besteht in der Theorie ebenso wie in der empirischen Forschung Konsens über relevante "*core indicators*", wie z.B. Produktivität, (Human-)Kapitalstock oder Leistungsbilanz. (15)

2.3 Wettbewerbsfähigkeit als "Durchsetzungsfähigkeit am Weltmarkt" und / oder als Konzept des "Standortwettbewerbes"

Gemäß der eben beschriebenen "dualen" Sichtweise der Wettbewerbsfähigkeit wird in der wirtschaftspolitischen Praxis einerseits die preisliche und nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit (16), die sich letztlich in einem Leistungsbilanzsaldo konkretisieren läßt, in den Vordergrund gerückt. Der "Markttest" der Produkte, die Intensität des Wettbewerbs und nicht die Wettbewerbsfähigkeit *per se* werden etwa in der Industrieökonomie betont ("SCP-Paradigma") bzw. der "*Survival of the Fittest*" in der "Chicago School".

Andererseits wird Wettbewerbsfähigkeit als "Konzept des Standortwettbewerbs" der Nationen um Anteile an der internationalen Produktion, die sich letztlich im Bestand an ausländischen Direktinvestitionen manifestieren, gesehen. Genau diesem letzteren Konzept dienen auch die hier zu diskutierenden Wettbewerbsfähigkeitsindizes, die überwiegend ihre Länderrankings als "Attraktivitätsmaße" für Investoren verstanden wissen wollen. (17) Die Indizes werden von ihren Instituten damit verharmlosend als Marketinginstrumente titulierte, was angesichts der dahinterstehenden globalen Verschiebungen von Produktion und Beschäftigung bedenklich stimmt bzw. zynisch klingt. (18)

Als erster Anhaltspunkt über die Problematik von Indizes seien die folgenden Probleme vorerst ohne Kommentar erwähnt:

* Sowohl dem Konzept der Wettbewerbsfähigkeit als auch dem methodischen Ansatz fehlt die theoretische Basis.

* Es ist nicht sinnvoll, Länder unterschiedlicher Entwicklungsniveaus miteinander zu vergleichen, da sie

sich auf verschiedenen Wachstumspfaden befinden.

- * Häufig ist die Veränderung der Ränge eines Landes auf die subjektive Bewertung durch Manager (sog. "Soft Facts") zurückzuführen, was die intertemporale Vergleichbarkeit vermindert.
- * Oft wird zwar das Ausmaß, aber nicht der Inhalt und die Relevanz von Indikatoren gemessen.
- * Dem komplexen Zusammenwirken der einzelnen Variablen wird nicht Rechnung getragen. Zusätzlich wechselt die Zusammensetzung sowohl der Länder als auch der Variablen.

2.4 Fazit

Ist Wettbewerbsfähigkeit umfassend meßbar? Natürlich muß dies angesichts der Vielfalt der Konzepte verneint werden. (Vgl. etwa die Probleme, die bei der Messung des Einflusses der Globalisierung auf die Wettbewerbsfähigkeit entstehen.) (19) Damit muß auch jener Schule widersprochen werden, die davon ausgeht, daß "competitiveness provides a better organizing concept (than productivity, authors) for 'reconsideration of a broad set of indicators, none of which tells the whole story but that together provide a highly legitimate focus'." (20) Diesen Ansatz versuchen die Wettbewerbsfähigkeitsindizes umzusetzen - die Wettbewerbsfähigkeit letztlich auf *ein* Maß zu "kondensieren". Zu welch absurden Ergebnissen dies führt, zeigt Abschnitt 4 in aller Deutlichkeit.

3. Ausgewählte Indizes: Definition, Methode und Inhalt (21)

3.1 Economic Freedom Index (Heritage Foundation, USA)

Während es viele Theorien und Gründe für Wachstum von Volkswirt-

schaften gibt, untersucht der Economic Freedom Index lediglich den Zusammenhang zwischen ökonomischer Freiheit und wirtschaftlicher Prosperität. Ziel des Economic Freedom Index ist zu zeigen, daß Länder mit einer höheren ökonomischen Freiheit ein höheres Wirtschaftswachstum aufweisen als Länder mit geringerem Freiheitsgrad. Um diese ökonomische Freiheit zu messen, werden von der Heritage Foundation zehn Teilindikatoren einer genaueren Bewertung unterzogen.

Jeder dieser Teilindikatoren wird auf einer Skala von 1 bis 5 bewertet, wobei 1 die höchste Freiheit anzeigt und 5 sehr geringe ökonomische Freiheit bedeutet. Für die Berechnung des Indikators wird dann der Durchschnitt über alle Teilindikatoren errechnet. Zur Bewertung der Teilindikatoren werden jeweils einzelne Kriterien herangezogen, die nach Einschätzung der Heritage Foundation die ökonomische Freiheit am besten repräsentieren. In der Folge werden nun die Bewertungsschemata der einzelnen Teilindikatoren dargestellt:

* *Trade Policy:*

Als Kriterium wird hauptsächlich auf die Zolltarife abgestellt, wobei als weiteres Kriterium eine subjektive Bewertung der nichttarifären Handelshemmnisse in die Bewertung miteinfließt. Als Länder mit geringem Protektionismus gelten nach der hier getroffenen Einteilung alle jene, bei denen die durchschnittlichen Zolltarife weniger als 4% betragen und/oder die sehr geringe nichttarifäre Handelshemmnisse (wie Quoten oder Importlizenzen) aufweisen. Am anderen Ende der Skala werden jene Länder eingeordnet, die einen durchschnittlichen Zolltarif von mindestens 20% aufweisen und/oder sehr viele protektionistische nichttarifäre Handelshemmnisse errichtet haben.

* *Taxation:*

Hierbei werden zwei Steuerarten ana-

Tabelle 1: Bewertung der Inflation

Note	Inflationsrate	Kriterien der Bewertung
1	sehr gering	weniger als 6%
2	gering	7–13%
3	durchschnittlich	14–20%
4	hoch	21–30%
5	sehr hoch	mehr als 30%

Tabelle 2: Bewertung der Direktinvestitionen

Note	Barrieren für Direktinvestitionen	Kriterien der Bewertung
1	keine	Steuerbegünstigungen für Investoren und andere Anreize, keine geschützten Branchen
2	gering	Restriktionen für den Erwerb von Versorgungsunternehmen oder für Unternehmen von nationalem Interesse
3	durchschnittlich	Restriktionen für eine Reihe von Investitionen, aber generell geregelt
4	hoch	Investitionen im Einzelfall genehmigt
5	sehr hoch	aktiver Schutz gegen Direktinvestitionen

lysiert, einmal Einkommensteuern und zum zweiten die Unternehmensbesteuerung. Als Kriterium zur Bewertung des Freiheitsgrades werden hier die Spitzensteuersätze und die durchschnittliche Steuerbelastung herangezogen. Es gilt dabei, daß geringe oder keine Besteuerung ein Indikator für hohe Freiheit ist und vice versa.

*** Government Consumption of Economic Output:**

Als Maßstab wird hier der Anteil des staatlichen Konsums am BIP verwendet, wobei ein Anteil von weniger als 10% als Ausdruck hoher ökonomischer Freiheit der Individuen angesehen wird und somit die Note 1 erhält, während etwa ein staatliches Konsumniveau von mehr als 45% als Zeichen sehr geringer Freiheit angesehen wird. Ergänzt wird die Bewertung durch den Anteil der staatseigenen Unternehmen, der ebenfalls als Maßstab für eingeschränkte ökonomische Freiheit interpretiert wird.

*** Monetary Policy:**

Hauptindikator ist die durchschnittliche Inflationsrate. Die Bewertung geht dabei davon aus, daß "countries with a low inflation rate have a tight monetary policy and are graded lower because they have more economic freedom" (22), wobei folgendes Bewertungsschema zugrunde liegt (Tab. 1).

*** Capital Flows and Foreign Investment Policy:**

Anders als bei den vorangegangenen Indikatoren wird hier auf eine subjektive Bewertung des Investitionsklimas in einem Land abgestellt, wobei folgende Kriterien zur Bewertung herangezogen werden (Tab. 2).

*** Banking:**

Auch hier wird wieder sehr stark auf eine subjektive Bewertung der Offenheit des Bankensystems als Kriterium zurückgegriffen. Geringe Restriktionen für ausländische Banken, die Zulassung der Banken zu allen Geschäftsfeldern sowie geringe staatliche Kontrollen führen dann zu einer

Bewertung mit der Note 1. Am anderen Ende der Skala werden Systeme mit der Note 5 bewertet, wenn der Finanzbereich von Korruption dominiert wird.

* *Wage and Price Controls:*

Hier wird bewertet, inwieweit staatliche Stellen bei der Preis- und Lohnbildung eingreifen. Als Länder mit sehr geringen Preis- und Lohnkontrollen werden jene eingestuft, in welchen es keinen Mindestlohn gibt und in welchen sich die Preise und Löhne autonom auf den Märkten, also ohne staatlichen Einfluß, bestimmen.

* *Property Rights:*

Auch hier greift die Heritage Foundation wieder auf mehr oder weniger subjektive Bewertungen zurück. Als besonders frei werden Länder gereiht, die einerseits privates Eigentum garantieren und andererseits durch ein effizientes Rechts- und Gerichtssystem auch die Durchsetzung der Rechte garantieren können.

* *Regulation:*

Bewertet wird hierbei das Regulierungssystem der privaten Unternehmen, wobei vor allem auf die Schwierigkeiten bei der Neugründung von Unternehmen abgestellt wurde. Ergänzend wird noch das Ausmaß von Korruption in der staatlichen Verwaltung bewertet.

* *Black Market:*

Bewertungskriterium ist hier der Anteil des Schwarzmarktes am BIP, wobei ein Anteil von weniger als 10% noch mit der Note 1 bewertet wird.

3.2 IMD- Wettbewerbsfähigkeitsindex (Lausanne, CH)

Das IMD baut seinen Index heute auf dem "Diamond-Modell" von Porter auf (23). Vor 1990 stützte es sich auf Farmer, Richman (1965), Kenneth (1971) und Richman, Corpen (1972) (24). Das

"World Competitiveness Yearbook" mißt und bewertet die Fähigkeit eines nationalen Umfeldes, nachhaltig Wertschöpfung aufrechtzuerhalten sowie, in einem weiter gefaßten Kontext, die damit verbundene Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Dabei wird von Banalitäten ("Companies do not operate in a vacuum. Their performance depends heavily on their national environment.") (25) ausgegangen. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei weniger der kurzfristige Gewinn von Wettbewerbsfähigkeit, sondern die längerfristige Dimension bei der Aufrechterhaltung und Verbesserung der nationalen Wertschöpfung. Das IMD unternimmt dabei den Versuch, die Wachstumsfähigkeit eines Landes über eine einzige Kennzahl zu bewerten.

Ausgehend von dieser Definition der Wettbewerbsfähigkeit basiert der Index auf 244 Einzelindikatoren, die das Umfeld in den jeweiligen Ländern bestmöglich wiedergeben sollen. Zusammengefaßt zu acht Indikatorengruppen, beschreiben sie nach der Definition des IMD die internationale Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder:

* *Domestic Economy:*

28 Indikatoren (wie etwa BIP pro Kopf, Investitionen, Konsum, Produktion, Lebenshaltungskosten sowie Prognoseindikatoren) sollen die makroökonomische Situation des Landes darstellen.

* *Internationalization:*

40 Indikatoren dienen hierbei zur Beschreibung der Außenhandelsverflechtungen sowie der Direktinvestitionen, darunter sind Indikatoren wie Exporte, Importe, Handelsbilanzsaldo, Offenheit, Grad des Protektionismus etc.

* *Government:*

Anhand von 39 Indikatoren wie etwa Budgetdefizit, öffentliche Ausgaben, Fiskalpolitik, Justiz oder Sicherheit wird versucht, den staatlichen Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit zu messen.

* *Finance:*

20 Einzelindikatoren erfassen die *Performance* der Kapitalmärkte sowie die Qualität der Finanzdienstleistungen.

* *Infrastructure:*

Gemessen werden mit 30 Indikatoren die Basisinfrastruktur, die Technologieinfrastruktur, die Effizienz des Energiesystems sowie die Umweltbestimmungen.

* *Management:*

Unter den 27 Indikatoren scheinen etwa auf: Produktivität, Arbeitskosten, Entwicklung des privaten Sektors, Management-Effizienz.

* *Science and Technology:*

Die F&E-Ressourcen werden mittels 20 Indikatoren erfaßt, und zusätzlich die Technologiepolitik, das wissenschaftliche Umfeld und die intellektuellen Kapazitäten.

* *People:*

Bewertet werden hier vor allem die Verfügbarkeit und Qualität der "Human Resources" anhand von 40 Indikatoren wie etwa Bevölkerungs- und Arbeitsmarktcharakteristika, Ausbildungsstand und Lebensqualität.

Grundsätzlich unterscheidet das IMD bei seinen Indikatoren zwischen harten Daten und sogenannten weichen Daten. Erstere bezeichnen statistische Indikatoren, die von internationalen und nationalen Institutionen bereitgestellt werden und einen weiten Bereich der Bewertungen abdecken. Die zweite Datenquelle ist eine Befragung von Managern zu deren Einschätzung der aktuellen und zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit ihres Landes. Im Zuge dieser Untersuchung gaben für den Report 1997 2.515 "Executives" ihre subjektive Bewertung zu 84 Fragen ab. Beide Datenquellen werden im Zuge der Bewertung gleichrangig verwendet.

Im ersten Schritt wird jedes Land anhand seiner jeweiligen Kriterien dargestellt. Danach werden die Länder nach den einzelnen Indikatoren geordnet, wobei das Land mit der besten Ausprä-

gung den Rang 1 einnimmt und so weiter. Da die einzelnen Indikatoren unterschiedliche Skalen aufweisen, werden die Werte durch das IMD mittels "*Standard Deviation Method*" standardisiert. Alle "*Hard Facts*" werden dann mit dem Wert 1 gewichtet. Die "*Soft Facts*" werden so gewichtet, daß diese über alle Indikatoren gemeinsam einen Anteil von einem Drittel ausmachen. Es werden dabei jedoch nur die einzelnen Indikatoren gewichtet, was bedeutet, daß die jeweiligen Faktoren entsprechend ihrer Anzahl von Indikatoren in die Gesamtbewertung eingehen.

Neben der allgemeinen Darstellung nach Ländern und Kriterien enthält das "World Competitiveness Yearbook 97" auch ein sogenanntes "National Competitiveness Balance Sheet" in dem als "*assets*" jene Indikatoren aufgenommen werden, bei denen das jeweilige Land am besten abschneidet, und als "*liabilities*" jene Indikatoren geführt werden, wo dieses Land am schlechtesten abschneidet.

Es muß noch darauf hingewiesen werden, daß die Ergebnisse für 1996 nicht mit früheren Jahren vergleichbar sind, da Änderungen vorgenommen wurden ("to focus on the more essential aspects of competitiveness, the number of criteria has been reduced." (26)) Dies ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung (vgl. unten: Kritik), aber keine Lösung der grundsätzlichen Problematik des Index.

3.3 World Economic Forum (Genf, CH)

Auch das WEF definiert die Wettbewerbsfähigkeit über das ökonomische Wachstumspotential, gemessen als BIP pro Kopf zu konstanten Preisen. Basierend auf dieser "theoretischen" Grundlage werden acht relevante Gruppen von Faktoren identifiziert, wobei hier konsequenterweise und

anders als bei ähnlichen Rangordnungen die abhängige Variable (BIP pro Kopf) als Erklärungsindikator eliminiert wurde:

* *Openness:*

Hierbei wird die Integration des jeweiligen Landes in die globale Wirtschaft anhand der Außenhandelsorientierung sowie des Liberalisierungsgrades des Außenhandelsregimes gemessen.

* *Government:*

Bewertet werden hier die Rolle des Staates, die Auswirkungen der Fiskalpolitik (sowohl der Besteuerung als auch der öffentlichen Ausgaben) sowie der Staatseinfluß und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen.

* *Finance:*

Gemessen werden sowohl die Bedeutung der Finanzmärkte für die Spargewohnheiten sowie den intertemporalen Konsum als auch das Verhalten und die Effizienz der Finanzintermediäre.

* *Technology:*

Bewertet werden die Intensität der Forschung und Entwicklung, das technologische Niveau sowie der Bestand an kumuliertem Wissen.

* *Infrastructure:*

Einer Analyse werden sowohl die Quantität als auch die Qualität der Transportsysteme, der Telekommunikationsinfrastruktur und der Energieversorgungseinrichtungen unterzogen.

* *Management:*

Gemessen werden die Qualität von Managementleistungen, wie Wettbewerbsstrategien, Produktentwicklung, Qualitätskontrolle, Marketing usw.

* *Labor:*

Im wesentlichen werden hierbei die Effizienz und die Flexibilität der nationalen Arbeitsmärkte als Wettbewerbsindikator bewertet.

* *Institutions:*

Die öffentlichen Institutionen werden dahingehend untersucht, ob sie in der

Lage sind, moderne, wettbewerbsorientierte Märkte zu gewährleisten.

Für einen Großteil der Bewertungsindikatoren werden Daten aus offiziellen statistischen Quellen herangezogen. Die restlichen Indikatoren werden über eine Befragung von Managern ermittelt. Für den Index 1997 wurden mehr als 3.000 Fragebögen zu rund 170 Fragen miteinbezogen. Für die Faktoren "*Management and Institutions*" wird gänzlich auf den Einbezug von Sekundärstatistiken verzichtet, hier wird zu 100% auf Befragungsdaten zurückgegriffen. Für die Faktoren "*Openness, Government, Finance and Labor*" werden drei Viertel Sekundärdaten und ein Viertel Befragungsdaten verwendet, bei den Faktoren "*Infrastructure and Technology*" nur ein Viertel Sekundärdaten und drei Viertel Befragungsdaten. Zur Berechnung des Gesamtindex wird ein gewichteter Durchschnitt aus den einzelnen Indikatoren berechnet.

4. Vergleich der Ergebnisse (Länderreihungen) der Indizes

4.1 Empirische Rätsel

Anhand unzähliger empirischer Beispiele läßt sich zeigen, daß der im allgemeinen postulierte Zusammenhang zwischen ökonomischer Wohlfahrt und der Rangordnung im Einzelfall - und um den geht es ja schließlich - nicht oder nur schwer zu zeigen ist:

* *Freedom Index:* So läßt sich beispielsweise ein Zusammenhang zwischen "ökonomischer Freiheit" und dem Wohlstand nicht durchgehend zeigen. Großbritannien weist zwar seit Jahren einen niedrigeren Freedom Index als Österreich aus, hat also einen höheren Freiheitsgrad aufgrund der Privatisierungs- und Deregulierungswellen der Thatcher- / Major-Regierungen. Beim BIP pro Kopf ist es allerdings trotz einer ähnlicher Ausgangsbasis

wie in Österreich im Jahr 1990 (16.623 vs. 15.874 USD, KKP) weit zurückgefallen (1995: 20.773 vs. 17.776 USD, KKP). Wie Laura Tyson kürzlich bei einem Vortrag in Wien erwähnte, hat Großbritannien „the most flexible labour market regulations“, und trotzdem ist die Arbeitslosenrate dort viel höher als etwa in Österreich mit *de jure* rigiderem - aber *de facto* sehr flexiblem - Arbeitsmarkt. (27) Die Frage drängt sich auf, welches Wohlstandskonzept diesem Index zugrunde liegt - etwa die Unternehmensgewinne?

Auch der in der wirtschaftspolitischen Diskussion oft unterstellte positive Zusammenhang zwischen der ökonomischen Liberalität und dem Zustrom von ausländischen Unternehmen (gemessen an den ausländischen Direktinvestitionen) läßt sich nicht zeigen. Dies wird besonders bei einem Vergleich von drei Ländern mit ähnlichem Freedom Index deutlich. Irland (Index: 2,20), das als klassisches Beispiel für die Unternehmensansiedlung in Europa gilt, hat nicht nur einen *niedrigeren* Pro-Kopf-Bestand an ausländischen Direktinvestitionen als Österreich (1995: 1.742,9 USD p.c. vs. 1.519,3 USD p.c.; Quelle: UNCTAD, WIR), sondern Österreich weist auch höhere Zuwächse bei den passiven Direktinvestitionsbeständen, sogar ohne den Boom 1996 und 1997, auf. Deutschland (Index: 2,20) hatte im selben Zeitraum sogar eine *Abnahme* der passiven Direktinvestitionen zu verzeichnen. Völlig konträr verläuft die Entwicklung in Schweden, das eine wesentlich höhere Regulierungsdichte als Österreich aufweist (Index: 2,45). Trotzdem konnte es im Zeitraum 1990-95 seine passiven Direktinvestitionsbestände pro Kopf mehr als verdoppeln. Diese entsprechen nun dem zweifachen Pro-Kopf-Bestand Österreichs (3.573 USD p.c.)!

* **IMD:** Im Rahmen des "World Competitiveness Scoreboards" ergeben sich Rangverschiebungen (unabhängig vom statistischen Bruch 1995-96), die nicht nachzuvollziehen sind. Anders gefragt: Welche wirtschaftspolitische(n) Maßnahme(n) muß ein Land setzen, damit es zwischen 1993 und 1995 um 9 Ränge (wie beispielsweise Malaysia) "abstürzt" oder sich von Rang 21 auf Rang 10 (wie beispielsweise Norwegen) verbessert? Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Standortverbesserung wirken jedenfalls im Normalfall graduell und nicht "schockartig", wie das hier unterstellt wird. Letzteres verleitet dazu, wirtschaftspolitische Maßnahmen, die als Auslöser für Ranggewinne bzw. -verluste angesehen werden, anderen Ländern zu empfehlen.

* **WEF:** Das "Competitiveness Ranking" aufgrund des "Executive Opinion Survey" ("Soft Facts", vgl. o.) reiht Belgien und Vietnam ex aequo (!) auf Platz 34. Während Finnland Platz 40 einnimmt, sind Schweden und Dänemark auf den Rängen 22 und 25 zu finden, obwohl sie ähnliche Charakteristika aufweisen. Dies ist nur ein Beispiel für die Zufälligkeit der Rangordnungen, die auch nicht von den "Hard Facts" (vgl. o.) korrigiert werden kann (vgl. Gewichtungungsverfahren).

Der Faktor Technologie wird u.a. an den "Internet Users" gemessen, wobei Österreich auf Platz 17 gereiht wird. Das Benützen von Internet-Diensten hat aber wohl im besten Falle etwas mit der Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Technologien zu tun, wahrscheinlich aber eher - glaubt man den Analysen der Abfragen - mit dem Zugang zu in der Öffentlichkeit tabuisierten sowie inkriminierten Inhalten. Dieser Faktor wird mit anderen Faktoren, wie etwa der "Einschätzung(!) der F&E-Ausgaben" - nicht den tatsächlichen - oder der Bewertung, ob "das Land ein weltweiter Technologiefüh-

rer" ist, verknüpft. Technologieschaffung, -adaptierung und -anwendung werden dabei in einen Zusammenhang gebracht, der nicht besteht.

* *Indizes im Vergleich:* Anhand dreier Beispiele soll gezeigt werden, wie inkonsistent die Messung der Wettbewerbsfähigkeit ist. (28) (vgl. Tabelle 3) Dazu wurde das Ranking von uns standardisiert, indem 32 Länder (alle OECD Staaten sowie ausgewählte Nicht-Mitglieder) nach den drei Indizes sowie nach dem prognostizierten Wachstum des Pro-Kopf-BIP gereiht wurden.

1.) Finnland (29): wird vom Freedom Index auf Rang 18, also als wenig liberalisiert eingestuft, vom IMD-Index als bestes europäisches Land und vom WEF-Index im Mittelfeld. Ein Vertreter der finnischen Industrie würde vermutlich den WEF-Index verwenden, um Verbesserungen zu fordern, finnische Gewerkschaften würden mit dem IMD-Index für höhere Löhne kämpfen (Argument: "bester Standort"), und der finnische Staat würde mit der hervorragenden Wachstumsprognose (Rang 10) gegen jene argumentieren, die ihm zu wenig ökonomische Freiheiten (d.h. zu hohe Regulierung; Rang 18) vorwerfen.

2.) Tschechische Republik: Diese wird ebenfalls sehr unterschiedlich bewertet (vgl. Tabelle 3). Plätze zwischen 9 (FI) und 30 (BIP Wachstum) zeigen, daß die Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit schwankt. Dies öffnet der wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung "Tür und Tor". Hierbei zeigt sich auch, daß es nicht sinnvoll ist, "*transition economies*" mit "*advanced industrial states*" zu vergleichen, oder allgemeiner: Länder kraß verschiedener Entwicklungsniveaus.

3.) Österreich: Die Reihung Österreichs ist konsistenter als jene vieler anderer Länder (zu Details s. den folgen-

den Abschnitt 4.2.), doch weist sie eine große Abweichung zur Reihung nach dem Pro-Kopf-BIP auf. Der Freedom Index stuft Österreichs Wirtschaft als durchschnittlich liberalisiert ein, wobei daraus eine bessere Wettbewerbsfähigkeit resultieren sollte (das fordert jedenfalls der Freedom Index). Daß die relativ schlechtere Bewertung durch IMD und WEF u.a. auf den hohen Staatsanteil am BIP zurückzuführen ist, stellt ein weiteres Paradoxon dar. Entscheidend ist nämlich, *wie* der öffentliche Sektor agiert, *ob* beispielsweise ein öffentliches Hochschulwesen existiert, ein Exportkreditversicherungssystem etc. Und die vergleichbare Wachstumsprognose der OECD läßt Österreich gar in das letzte Drittel "abrutschen".

Fazit: Wäre nicht das BIP p.c. auch geeignet, und könnte man sich die ganze Mühe sparen? Die Antwort der Verfechter der Wettbewerbsindizes würde vermutlich lauten, daß das BIP doch nur ein outputbezogener Indikator ist, während die Indizes explizit auch Inputindikatoren miteinbeziehen. Allerdings ist das BIP die relevante Größe für den Wohlstand einer Nation, selbstverständlich mit all den gerechtfertigten Einschränkungen. Die Gesamtreihung provoziert sofort die Frage nach den Subreihungen, welchen wir uns nun beispielhaft für Österreich und Finnland widmen.

4.2 Österreich

Anhand der Betrachtung der Subindizes Österreichs - ganz abgesehen von den vielen fragwürdigen Einzelindikatoren - lassen sich die vielfältigen Probleme der Wettbewerbsfähigkeitsmessung mittels aggregierter Indizes deutlich machen (vgl. Tabelle 4). Wir vergleichen die Positionen und die Veränderung von WEF und IMD, da diese überlappende Kategorien aufweisen.

Tabelle 3: Länderreihungen

Freedom-Index			IMD-Index			WEF-Index			BIP p.c.		
Rang	Staat	Wert	Rang	Staat	Wert	Rang	Staat	Wert	Rang	Staat	Wert 1995 Wachstum 1998
1	Hongkong	1,25	1	USA	100,00	1	Singapur	2,32	1	Malaysien	8440 2) 8,0
2	Singapur	1,3	2	Singapur	87,54	2	HongKong	2,06	2	Irland	17228 7,0
3	Neuseeland	1,75	3	Hongkong	74,62	3	USA	1,61	3	Singapur	21900 2) 6,8
4	Schweiz	1,9	4	<u>Finnland</u>	70,80	4	Kanada	1,38	4	Südkorea	10330 2) 6,5
5	USA	1,9	5	Norwegen	70,61	5	Neuseeland	1,22	5	Hongkong	(21650) 3) 5,6
6	UK	1,95	6	Niederlande	70,29	6	Schweiz	1,17	6	Polen	5522 4,9
7	Niederlande	2	7	Schweiz	69,80	7	UK	1,14	7	Türkei	5691 4,7
8	Kanada	2	8	Dänemark	68,75	8	Malaysia	1,04	8	Mexiko	7040 2) 4,7
9	<i>Tschechische Republik</i>	2,05	9	Japan	68,71	9	Norwegen	1,04	9	Luxemburg	31303 4,0
10	Dänemark	2,05	10	Kanada	67,76	10	Luxemburg	0,96	10	<u>Finnland</u>	17787 3,6
11	Japan	2,05	11	UK	67,26	11	Niederlande	0,93	11	Australien	19354 3,5
12	Luxemburg	2,05	12	Luxemburg	66,40	12	Japan	0,91	12	Ungarn	6639 3,5
13	Belgien	2,1	13	Neuseeland	66,17	13	Irland	0,81	13	Norwegen	22672 3,4
14	Australien	2,15	14	BRD	64,45	14	Australien	0,78	14	Portugal	12457 3,4
15	Österreich	2,15	15	Irland	63,29	15	<u>Finnland</u>	0,60	15	Island	21938 3,3
16	Irland	2,2	16	Schweden	59,56	16	Dänemark	0,58	16	Kanada	21031 3,3
17	BRD	2,2	17	Malaysia	58,87	17	Südkorea	0,54	17	Niederlande	19782 3,2
18	<u>Finnland</u>	2,3	18	Australien	58,59	18	Schweden	0,38	18	Neuseeland	16851 3,2
19	Norwegen	2,45	19	Frankreich	58,37	19	Frankreich	0,30	19	Griechenland	12174 3,1
20	Schweden	2,45	20	Österreich	57,63	20	BRD	0,20	20	Spanien	14226 3,0
21	Südkorea	2,45	21	Island	55,20	21	Spanien	0,20	21	Japan	21795 2,9
22	Frankreich	2,5	22	Belgien	54,16	22	Österreich	0,20	22	Dänemark	21529 2,9
23	Island	2,5	23	Spanien	48,75	23	Portugal	0,05	23	Deutschland	20497 2,8
24	Italien	2,6	24	Südkorea	40,48	24	Belgien	-0,07	24	Frankreich	19939 2,8
25	Malaysien	2,6	25	Portugal	35,12	25	<i>Tschechische Republik</i>	-0,08	25	UK	17776 2,7
26	Portugal	2,6	26	Italien	34,67	26	Mexiko	-0,11	26	Belgien	20792 2,6
27	Spanien	2,6	27	<i>Tschechische Republik</i>	34,51	27	Türkei	-0,45	27	Österreich	20773 2,4
28	Türkei	2,8	28	Ungarn	34,09	28	Island	-0,52	28	Schweden	18673 2,3
29	Griechenland	2,85	29	Griechenland	33,14	29	Italien	-0,68	29	USA	26438 2,0
30	Ungarn	2,9	30	Türkei	32,78	30	Ungarn	-1,01	30	<i>Tschechische Republik</i>	9547 2,0
31	Polen	3,15	31	Mexiko	28,44	31	Griechenland	-1,10	31	Schweiz	24809 1,8
32	Mexiko	3,35	32	Polen	19,46	32	Polen	-1,27	32	Italien	19465 1,8

Alle Index-Werte 1997

BIP p.c. 1995 zu laufenden Preisen und Kaufkraftparitäten, Quelle OECD Osteuropa BIP p.c. USD at PPP aus WIIW, Forschungsbericht 233 (z.T. Schätzungen)

1) nach Wachstum 1998 gereiht

2) Quelle: Weltentwicklungsbericht 1996, S. 222ff. 1994 Werte, KKP-Schätzungen

3) Ifo-Schnelldienst 32 / 96 in USD, nicht KKP

Tabelle 4: Reihung nach Subindikatoren: Österreich 1996 und 1997

WEF	1996	1997	Veränderung	IMD	1996	1997	Veränderung
Offenheit	12	35	-23	Internationalisierung	20	18	+2
Regierung	36	40	- 4	Regierung	27	26	+1
Institutionen	16	6	+10	—	—	—	—
Finanzmarkt	12	26	-14	Finanzmarkt	14	21	-7
Technologie	13	22	- 9	Wissenschaft u. Technologie	11	19	-8
Infrastruktur	18	29	- 11	Infrastruktur	13	14	-1
Management	25	17	+ 8	Management	17	21	-4
Arbeitsmarkt	28	31	- 3	Arbeitskräfte	5	9	-4
				Binnenwirtschaft			
Gesamt	19	27	8	Gesamt	24	27	-3
					16	20	-4

Quelle: eigene Zusammenstellung

Anmerkung: basiert auf Gesamtsample der bewerteten Länder

Weiter unten werden diese dann noch der Bewertung Finnlands gegenübergestellt.

Die größten Unterschiede und Unvereinbarkeiten bestehen in den folgenden Bereichen:

* Offenheit (WEF): Die große Bedeutung von "*Immigration Laws*" (Rang 43) und "*Impact of exchange rate policy on export*" (Rang 44) erklären den Gesamtrang von 35. Dabei wäre eine alternative Interpretation der Hartwährungspolitik möglich: Aus österreichischer Sicht wird diese nämlich sehr positiv bewertet, wirkte sie doch als "Innovationspeitsche" und ermöglichte den günstigen Import von Vorleistungen - beides ist für ein kleines Land wie Österreich extrem wichtig.

* Technologie (WEF und IMD): In beiden Reihungen hat Österreich etwa gleich viele Plätze verloren. Gerade diese Tatsache wurde als besonders problematisch eingestuft. Der Verlust der Plätze ist jedoch nicht eindeutig nachzuvollziehen: Das Verhältnis von "*Assets and Liabilities*" (etwa zu übersetzen mit Stärken und Schwächen) ist 1996 und 1997 nicht vergleichbar, da nicht die gleichen Sub-Indikatoren als beste bzw. schlechteste in die Liste eingehen (Tabelle 5).

* Infrastruktur (WEF): Während materielle Aspekte der Infrastruktur wie "Straße, Bahn und Telekommunikation" überwiegend positiv bewertet werden, werden die Kosten für Energie, für Telekommunikation, für Flüge und die Teilnahme des privaten Sektors an Infrastrukturprojekten negativ bewertet. Die Veränderung - so hat Österreich zwischen 1996-97 elf (!) Plätze verloren - ist durch die Auswahl der Indikatoren, weniger durch deren Qualität und Quantität zu erklären. Hier ergibt sich allerdings ein ähnliches Problem wie bei Finnland: Bei langfristigen Indikatoren - und Infrastruktur ist in dieser Hinsicht als extrem langfristig zu beurteilen - kann es keine Entsprechung in der Realität geben. Und falls die Veränderung in den Rängen auf die subjektive Bewertung durch Manager zurückzuführen ist, dann sind die "*Soft Facts*" einfach kein geeignetes Analysemedium.

* Finanzmarkt (WEF und IMD): Der Bereich "*Finance*" stellt für eine hochentwickelte Volkswirtschaft einen zentralen Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung dar. Von der Organisation des Kapitalmarktes und des Bankwesens können wesentliche Impulse auf die *Performance* der Unternehmen

Tabelle 5: IMD-Indikator „Science and Technology“: Österreich 1996/97

Assets 1996	Assets 1997	Liabilities 1996	Liabilities 1997
Intellectual property (1) Science and education (4) Securing patents abroad (7) Qualified engineers (8) Basic research (8)	Technological cooperation (5) Qualified engineers (10) Securing patents abroad (11)	Total R & D personnel nationwide (25) Total R & D personnel in business (24)	Development and application of technology (29) Relocation of R & D facilities (26)

Anmerkung: Rang in Klammer

ausgehen. Obwohl beide Institute ähnliche Ränge ausweisen (26 vs. 21), ist der Verlust von 1996 auf 1997 beim WEF doppelt so hoch wie beim IMD. Wiederum dürfte der große Anteil der „Soft Facts“, also der subjektiven Bewertung des Finanzmarktes der Löwenanteil der Veränderung zu fallen.

Fazit: Ein starker Wechsel des Ranges im Jahresvergleich bei langfristigen Indikatoren ist nicht gerechtfertigt. Dies gilt sowohl für den Verlust als auch für den Zugewinn von Rängen. Man bedenke dabei, daß sich die „Assets and Liabilities“ bei gewissen Einzelfaktoren aufheben, also die gesamte Veränderung wesentlich höher ist als die hier auf aggregiertem Niveau (vgl. Tabelle 6) dargestellte. Insgesamt gilt wohl, daß Vergleiche verschiedener Jahre nicht aussagekräftig sind. Je höher das Aggregationsniveau, desto undurchschaubarer wird die Reihung.

Da der Freedom Index andere Kategorien aufweist, kann er nicht direkt verglichen werden (vgl. Tabelle 6). Einige der Rätsel, die sich aus der Einstufung der Subindikatoren ergeben, sind:

* Warum gibt es seit 1995 eine Verschlechterung bei dem Faktor Handel? Der Außenhandel wurde im Zuge des EWR- und des EU-Beitritts weiter liberalisiert (etwa Halbierung der Zölle!), und die Regulierung entspricht - bis auf wenige Ausnahmen - dem Standard der übrigen EU-Mitglieder.

* Die Note 4,5 bei Steuern ist jedenfalls

schwierig zu erklären, da Österreich bei der Körperschaftssteuer, im Stiftungrecht etc. durchaus konkurrenzfähige Sätze aufweist.

* Das Gesamtergebnis, welches sich um exakt 0,1 verschlechtert hat, weist ebenfalls erheblichen Erklärungsbedarf auf. Die Privatisierung der verstaatlichten Industrie, der wirksame Konkurrenzdruck aus Ost und West und weitere Deregulierung einiger Bereiche seit 1995 weisen jedenfalls de facto auf mehr Liberalität hin. Die Verwendung von zum Teil nicht all zu relevanten Indikatoren erscheint in diesem Zusammenhang besonders problematisch.

Die Reihung Österreichs in all den beschriebenen Indizes ist nicht plausibel, noch weniger ist es die Veränderung. In Österreich wurden in den letzten Jahren im Zuge des EU-Beitritts wesentliche Reformen durchgeführt, die eine Steigerung der Effizienz in vielen Sektoren bewirkten bzw. bewirken werden. Deren Effekte sind überwiegend noch nicht meßbar oder sichtbar bzw. werden von den Indizes nicht erfaßt. Der 1995er Freedom Index verwendet etwa den Durchschnitt der Inflationsrate von 1980-1991. Der öffentliche Sektor insgesamt wird in allen drei Indizes als sehr schlecht eingestuft, weil er einen relativ hohen Anteil am BIP aufweist. Entscheidend ist allerdings nicht die Größe des öffentlichen Sektors per se, sondern in welchen Bereichen er tätig ist und - vor allem - mit

Tabelle 6: Gesamtbewertung von Subindikatoren des Freedom Index 1997

Indikator	Österreich 1995	Österreich 1997	Finnland 1997
Handel	2	3	2
Steuern	4,5	4,5	4
Regierung	3	3	3
Geldpolitik	1	1	1
Direktinvestitionen	1	2	2
Bankwesen	1	1	3
Löhne/Preise	2	2	3
Eigentumsrechte	1	1	1
Regulierung	1	1	1
Schwarzmarkt	1	1	1
Gesamt	2,05	2,15	2,30

Anmerkung: höhere Bewertung bedeutet weniger Liberalität

welcher Effizienz. Beim BIP p.c. nimmt Österreich nach wie vor den 12. Rang ein. Überhaupt ist die Gliederung nach dem BIP bzw. BIP-Wachstum nicht weniger aussagekräftig als die der Indizes.

4.3 Vergleich mit Finnland (30)

Zufällig wurde fast zeitgleich auch in Finnland, das mit Österreich in vieler Hinsicht sehr gut vergleichbar ist, eine Analyse der Bewertungen der Wettbewerbsfähigkeit durch IMF und WEF durchgeführt. Eine Kurzfassung der Ergebnisse wird anschließend präsentiert (englischer Text), und danach werden die Ergebnisse mit Österreich verglichen.

Differences in Subcategories Explain Conflicting Views on Finnish Competitiveness

"Slight differences in the compositions of indices' various subcategories (all-in-all 8 in both indices) cause significant departures in overall rankings. Table 7 below lists Finnish rankings in various subcategories. WEF does not have IMD's 'domestic economy' category. Furthermore, IMD's 'government' category also includes WEF's 'institutions' category.

The largest difference between the two indices is in the people/labor category. In WEF's labor category Finland is 47th, i.e., one of the worst in the world, while in IMD's 'people' category Finns are considered the best in the world! A closer look reveals that IMD credits the country for its high educational level and skilled citizens, while WEF puts more emphasis on its poorly functioning labor market.

Evaluation of the management category shows that IMD's survey respondents are more pro-Finland than those of WEF: for instance in Total Quality Management (TQM) indicator Finland ranks 4th according to IMD but only 9th according to WEF. Similar logic can be found in other indicators, e.g., customer orientation and senior management.

WEF has changed the composition of its 'infrastructure' category to the extent that calls for renaming of the category. Large year-to-year changes in this category arouse suspicion since infrastructure investments accumulate over long periods. Among others we have added geographical location and the number of telecommunication personnel as new indicators. In both of these Finland does poorly. Adding the latter indicator in absolute terms is highly questionable.

Tabelle 7: Finnish Rankings in Subcategories of Competitiveness Indices by IMD and WEF

WEF	1996	1997	Change	IMD	1996	1997	Change
Openness	14	11	3	Internationalization	15	13	2
Government	41	37	4	Government	30	15	15
Institutions	5	14	- 9	-	-	-	-
Finance	27	17	10	Finance	18	13	5
Technology	3	3	0	Science & Tech.	8	6	2
Infrastructure	2	18	-16	Infrastructure	5	3	2
Management	8	14	- 6	Management	6	8	-2
Labor	37	47	-10	People	3	1	2
-	-	-	-	Domestic Economy	38	23	15
Final Ranking	16	19	- 3	Final Ranking	15	4	11

Let us consider definitions of rankings jointly. According to IMD Finland is a better environment for companies' value added activities in 1997 than it was in 1996. This may well be true, but the annual change is not considerable and thus the improvement of 11 places from previous year may be unjustified. On the other hand WEF argues that Finnish GDP growth prospects in the medium term have deteriorated. The country is still roaring, but the pace may have slowed down somewhat from previous year.

Together the two reports paint a familiar picture of the country. Given the environment, Finland is fairly competitive. Structural rigidities, e.g., a poorly functioning labor market and a large public sector, are more and more serious threats on future competitiveness. On the other hand high educational level and good infrastructure support competitiveness. When shortcomings of both indices are accounted for the average ranking, 11th or 12th, seems appropriate."

Aufgrund der Gegenüberstellung von Tabellen 4 und 7 ergibt sich folgende interessante Schlußfolgerung: Während im Falle Finnlands gravierende Unterschiede in den Einzelrankings auch starke Unterschiede in der Gesamtbewertung ergeben, ist im Falle

Österreichs trotz substantieller Unterschiede in den Einzelrankings eine relativ homogene Gesamtbewertung ersichtlich. Dieses Ergebnis spricht gegen die Verwendung aggregierter Indizes, da diese zur einer Verschleierung der Unterschiede führen ("netting out").

5. Problematik der Indizes

Wie die Darstellung der empirischen Ergebnisse angedeutet hat, zeigen die Inkonsistenzen der Reihungen auf, daß die Indizes nicht unproblematisch sind. In diesem Abschnitt erläutern wir die Probleme der Indizes genauer, wobei manche Probleme alle, andere nur einzelne Indizes betreffen. Alle Indizes gaukeln einen Standortwettbewerb vor, den es so nicht gibt und erzeugen damit eine „Standorthysterie“. Abgesehen davon, daß die Standortdebatte aus vielen Gründen höchst unglücklich ist („Was haben die Löhne in Malaysia mit jenen in Österreich zu tun?“, „Warum ist Deutschland trotz laufend behaupteter Verschlechterung des Standortes Exportweltmeister?“), weisen Rangordnungen eine Vielzahl von Problemen auf. Bei der Darstellung der Problematik der Indizes muß grundsätzlich zwischen den Schwierigkeiten, die beim Vergleich der einzelnen Indi-

zes auftreten (vgl. 5.1) und den methodischen Problemen der einzelnen Indizes selbst (vgl. 5.2), unterschieden werden.

5.1 Problematik der Vergleichbarkeit der Indizes

Beim Vergleich der Indizes der einzelnen Institutionen stellt sich zwangsläufig das Problem, daß die einzelnen Indexwerte auf unterschiedlichen Skalen(niveaus) abgebildet werden. So kann der Freedom Index Werte zwischen 1 und 5 annehmen, während etwa der IMD-Index Werte bis 100 bzw. der WEF-Index auch negative Werte annehmen kann.

Aus diesen Gründen kann bei einem Vergleich der Indizes sinnvollerweise nur die relative Position der Nationen in den einzelnen Indizes gegenübergestellt werden. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die einzelnen Institutionen von einem unterschiedlich großen Ländersample ausgehen, das bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen ist. Weiters ist zu beachten, daß sich über die Jahre auch die Länderanzahl der einzelnen Indizes selbst verändert. Die damit einhergehende Veränderung der Reihung wird jedoch bei der Anwendung der Indizes oft vernachlässigt, obwohl in den Publikationen explizit auf diese Einschränkungen im Zeitvergleich hingewiesen wird. Um hier sinnvolle Aussagen treffen zu können, mußten wir unseren Vergleich auf 32 Länder einschränken, die bei allen hier dargestellten Indizes enthalten waren.

Auf inhaltlicher Seite wird der Vergleich zwischen den einzelnen Indizes durch die fehlende gemeinsame Konzeption des Begriffes "Wettbewerbsfähigkeit" erschwert. Wie bereits bei der Darstellung der Indizes gezeigt, definieren und interpretieren die einzelnen Institutionen den Begriff der Wettbewerbsfähigkeit jeweils unterschiedlich. Damit wird aber ein Vergleich der

"Wettbewerbsfähigkeitsindizes" deutlich erschwert. Dagegen kann eingewendet werden, daß eine geringfügige Änderung der Definition vermutlich keinen Einfluß auf die Konstruktion der jeweiligen Indizes hätte.

Mit dieser unterschiedlichen Definition ist eine Reihe von Problemen der Vergleichbarkeit verbunden:

- unterschiedliche Teilindizes;
- unterschiedliche Gewichtung von Teilaspekten;
- Indikatorenauswahl (*stock vs. flow*).

Neben diesen allgemeinen Vergleichsproblemen tritt aber auch eine Reihe methodischer Probleme bei der Erstellung der Indizes selbst auf:

5.2 Methodische Probleme bei der Erstellung der Indizes

5.2.1 Auswahl der Faktoren

Aufgrund der fehlenden theoretischen Fundierung der einzelnen Wettbewerbsfähigkeitskonzepte bleibt letztlich die Auswahl der Teilindizes und noch viel mehr die der Einzelindikatoren arbiträr. Eine Überprüfung, inwieweit die gewählten Einzelindikatoren die Wettbewerbsfähigkeit zuverlässig und valide messen, muß unter diesen Bedingungen unterbleiben. Auch eine Überprüfung der Relevanz einzelner Indikatoren kann dabei nicht durchgeführt werden. (31) Insbesondere bei einem internationalen Vergleich zeigt sich, daß, je nach Länderspezifika, den Einzelindikatoren unterschiedliche Bedeutung zukommt. So mißt der Freedom Index zwar die Höhe des Liberalisierungsgrades des Außenhandels, ohne aber auf die jeweilige Bedeutung desselben einzugehen. Insbesondere im Vergleich zwischen offenen und relativ geschlossenen Volkswirtschaften kann dies jedoch von Bedeutung sein.

Letztendlich scheint die Auswahl der Indikatoren bei einzelnen Institutionen nach dem Motto "Besser einen zusätz-

lichen Indikator aufnehmen als einen zu vergessen" bzw. überhaupt: "Mehr Indikatoren, als die Konkurrenz zu haben" zu funktionieren. Nicht nur, daß dabei die Aussagekraft der einzelnen Indikatoren immer geringer wird, unterbleibt auch eine Überprüfung des Erklärungswertes zusätzlicher Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit. Mit dem "uferlosen" Anwachsen der Zahl der Einzelindikatoren wird es zunehmend schwieriger, wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu formulieren. Die Reduktion auf wesentliche - und damit für die Wirtschaftspolitik relevante - Indikatoren bleibt dem Benutzer der Indikatoren überlassen.

Aufgrund der fehlenden konzeptionellen und theoretischen Grundlagen weist auch die konkrete Messung der Einzelindikatoren keine erkennbare Systematik auf. So werden zwar in der Regel Bestandsgrößen für den Vergleich herangezogen, gelegentlich wird jedoch auch auf Flußgrößen zurückgegriffen. Während bei den Bestandsgrößen jedoch in der Regel entwickelte Länder gute Positionen aufweisen, liegen bei den Veränderungsraten - wenig überraschend - vor allem die expandierenden "Tigerstaaten" bzw. die mittel- und osteuropäischen Länder an der Spitze.

Ein weiteres Manko dieser "theorielosen" Indikatorenauswahl ist die mangelnde Überprüfbarkeit der unterstellten Kausalitäten. So wird etwa im IMD-Index zur Bewertung des BIP pro Kopf (mit)verwendet, obwohl es eigentlich die zu erklärende Variable ist. Inhaltlich ist zudem nicht klar, ob nun ein hohes BIP pro Kopf die Basis für hohe Wettbewerbsfähigkeit (gemessen am Wirtschaftswachstum) ist oder eher ein geringes BIP pro Kopf (wie etwa in den Tigerstaaten). Eine ähnliche Problematik zeigt sich auch bei der Messung der "Monetary Policy" beim Freedom Index. Als Wertmaßstab wird die Inflati-

onsrate verwendet. Niedrige Inflationsraten werden jedoch in der Regel durch Eingriffe der Zentralbanken in das Marktgeschehen bzw. durch die Stabilität des Außenwertes einer Währung erreicht. Sie ist also eher ein Ausdruck von staatlichem Einfluß, dennoch wird dies im Freedom Index positiv bewertet. Natürlich ermöglichen niedrige Inflationsraten - in der Diktion des Freedom Index - mehr ökonomische Freiheit, nicht berücksichtigt wird dabei aber, wie diese entstehen - nämlich durch staatlichen Einfluß.

Letztlich wird bei der Auswahl der Einzelindizes gänzlich auf die Zeitachse vergessen. In einem Potpourrie werden etwa Indikatoren, die zeitlich vorangegangene Maßnahmen widerspiegeln (FDI-Bestände, BIP pro Kopf), ebenso verwendet wie Indikatoren, die langfristig in die Zukunft wirken (Infrastruktur). Welche Aussagekraft einer solchen beliebigen Auswahl im Hinblick auf wirtschaftspolitische Maßnahmen zukommt, bleibt mehr als fraglich.

5.2.2 Problem der unterstellten Additivität der Indikatoren

Weiters haben solch kombinierte Indizes keine theoretische Grundlage. So ist insbesondere die simple Addition von Bewertungen kein approbates Mittel, um die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes darzustellen. Dies ist vergleichbar mit einem Puzzle, das viele Teile zusammenfügt, ohne daß die Einzelteile in ihren Konturen zusammenpassen. Alle Indizes behaupten allerdings, daß sie „incorporate the latest findings of academic thinking“ (WEF), „the methodology of analysis is based on the latest breakthroughs of competitiveness theory“ (IMD) etc. Welche Theorie gibt etwa vor, eine Nation nach 250 (sic!) Kriterien zu beurteilen? Als „Beleg“ für die theoretische Fundierung der Indizes werden prominente Ökonomen als

„Chairmen“ etc. genannt, wie etwa Klaus Schwab, Jeffrey Sachs, Frederick Hu (WEF) oder Milton Friedman und zwei weitere Nobelpreisträger (Heritage Foundation).

In Wirklichkeit gibt es jedoch eine Reihe von Gründen, die diese Annahmen als nicht haltbar erscheinen lassen (Auftreten von verstärkenden, aber auch abschwächenden Prozessen etc.). Beispielsweise wird beim Freedom Index das Zusammenwirken der einzelnen Regulierungen vernachlässigt. So können etwa hohe Umweltstandards einen positiven Strukturwandel und einen wettbewerbsfähigen Umwelttechniksektor hervorbringen. Die Kombination der Regulierungen wirkt aber nicht additiv, wie uns der Index vorgaukelt. (32)

5.2.3 Bewertung der Teilindikatoren

Im Zusammenhang mit der theoretischen Fundierung steht weiters die Problematik der Bewertung der Einzelindikatoren. So wird etwa in allen Untersuchungen ein Mix aus harten und weichen Daten verwendet. In vielen Fällen - besonders bei den weichen Daten - ist es nicht möglich, die Bewertungskriterien nachzuvollziehen. Besonders beim Freedom Index zeigen sich die Einflußmöglichkeiten einer subjektiven Bewertung deutlich. So wurden etwa keine Kriterien festgelegt, ab welcher Höhe nichttarifäre Handelshemmnisse als gering oder als durchschnittlich zu bewerten sind oder wie Korruption gemessen wird. Letztendlich entscheidet der Ersteller des Index aufgrund seiner subjektiven Wertvorstellungen.

Ein Bewertungsproblem, das vor allem dann auftritt, wenn bei der Erstellung des Index auf Kategorisierungen zurückgegriffen wird (wie etwa beim Freedom Index), ist einerseits die willkürliche Kategorisierung, ähnlich wie bei den Maastricht-Kriterien. (Warum

wird gerade eine Inflationsrate von 6% noch als sehr gering angesehen, eine von 7% jedoch nur mehr als gering?) Die Bewertung, welche Inflationsrate als niedrig oder hoch zu bezeichnen ist, hängt darüber hinaus auch sehr stark von der historischen Erfahrung, dem politischen Kontext und den wirtschaftspolitischen Grundvorstellungen ab (vergleiche etwa das Inflationsraten-niveau in den lateinamerikanischen Ländern und in Europa und seinen Stellenwert in der Wirtschaftspolitik). Andererseits bedeutet eine solche Kategorisierung, daß innerhalb einer Kategorie nicht mehr zwischen einzelnen Niveaus differenziert werden kann (so fallen etwa alle Länder der EU bei der Inflationsrate in die Kategorie „sehr niedrig“).

Ein weiterer Kritikpunkt bei der Messung der Einzelindikatoren ist, daß oft nur Absolutgrößen zur Bewertung herangezogen werden, ohne auf die Größe der Länder Rücksicht zu nehmen. Insbesondere bei Makrodaten werden daher konsequenterweise die großen Länder an den ersten Stellen gereiht. Z.B. werden Direktinvestitionsbestände nicht um die Landesgröße normalisiert; aber „*size matters*“, die USA ist als großes Land in der Reihung immer vorne. Das heißt, daß kleine, hochentwickelte Länder (z.B. Ö, SF) etwa den gleichen Rang haben, wie große, gering entwickelte (z.B. Südafrika, Brasilien). Dies gilt auch für viele andere Variable, wie z.B. der Anzahl der Patente, die ebenfalls nicht nach Landesgröße normiert werden.

Ein weiteres Bewertungsproblem der Teilindikatoren ist einerseits die Aktualität der verwendeten Daten (Freedom Index '97 zum Teil auf Datenbasis '92) und andererseits die Validität der publizierten Sekundärdaten vor allem bei nationalen Datenquellen. (33) Die Frage ist überhaupt, ab welcher Rangdifferenz von einer bedeutenden Veränderung gesprochen werden kann, da es die Möglichkeit des „*netting out*“ und

der gleichzeitigen Neuaufnahme von Ländern *und* Indikatoren gibt.

5.2.4 Soft Facts

Bei der Ermittlung der "*Soft Facts*" ergibt sich neben den bereits dargestellten generellen Problemen eine Reihe von zusätzlichen Kritikpunkten. Hier wird nicht die Wettbewerbsfähigkeit selbst gemessen, sondern lediglich die von Managern eingeschätzte Wettbewerbsfähigkeit des *eigenen* Landes.

Darüber hinaus werden bei den einzelnen Wettbewerbsindikatoren keine Angaben zur Verteilung der verwertbaren Fragebögen in den einzelnen Ländern gemacht. Durchschnittlich werden in jedem Land rund 55 (IMD: 2.515 Fragebögen aus 46 Ländern bzw. WEF 3.000 Fragebögen aus 53 Ländern) Fragebögen ausgewertet. Erfahrungsgemäß ist jedoch anzunehmen, daß diese nicht gleichverteilt sind und die Bewertung in manchen Ländern daher nur von einigen wenigen Fragebögen abhängt. Darüber hinaus ist nicht sichergestellt, daß über die Zeit das selbe Sample verwendet wird, so daß Änderungen in der Reihung lediglich dadurch zustande kommen, daß andere Personen andere Einschätzungen bezüglich der selben Umstände haben.

Weiters ist es problematisch, wenn die kulturellen Bewertungsunterschiede nicht eliminiert werden. Insbesondere, wenn nur die Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Landes über die Befragung abgetestet wird, ist diesem systematischen Fehler Tür und Tor geöffnet.

5.2.5 Gewichtungssproblematik

Auffällig ist bei den einzelnen Indizes, daß die Gewichtung - sowohl was harte und weiche Daten als auch was die inhaltlichen Schwerpunkte betrifft - zumeist ohne nähere Begründung vor-

genommen wird. Zwar gibt es vereinzelt in den methodischen Teilen kurze Anmerkungen zu den Gewichtungen, doch ist der Grundtenor, daß diese keine besondere Relevanz aufweisen, "da sie ja ohnehin arbiträr seien". (34)

Die Gewichtung der Einzelindikatoren hat jedoch einen ganz wesentlichen Einfluß auf die letztendliche Reihung der Länder - die wiederum sehr oft für Handlungsempfehlungen herangezogen wird. Besonders gut läßt sich der Einfluß der Gewichtung beim IMD und beim WEF-Index darstellen, da hier neben der Rangordnung auch ein "*Credit and Liability Sheet*" erstellt wird. Werden nun Indikatoren hoch gewichtet, die in einem Land vorwiegend als "*Credits*" aufscheinen, so gewinnt dieses Land in der Rangordnung an Plätzen und damit nach intendierter Interpretation an Wettbewerbsfähigkeit. Werden dieselben Indikatoren jedoch geringer gewichtet, dann verliert dieses Land plötzlich an Wettbewerbsfähigkeit, obwohl sich an den zugrundeliegenden Daten nichts geändert hat, lediglich die Gewichtung hat sich verschoben.

5.2.6 Geltungsbereich der Indizes

Die hier untersuchten Indizes ziehen Volkswirtschaften als Basis ihrer Analysen heran, wobei die Einzelindikatoren sehr oft auf Makrodaten aufbauen. Mit dieser Konzentration auf das Gesamtbild wird jedoch - wie bei jeder Aggregation - das Bild der einzelnen Sektoren und Branchen verwischt. So wird etwa keine Unterscheidung zwischen Dienstleistungen und produzierendem Bereich getroffen - diese können sich aber sehr konträr entwickeln (Stichworte: Deindustrialisierung, Tertiärisierung der Industrie). Aber auch innerhalb der Sektoren können einige Branchen sehr gute Wettbewerbsbedingungen vorfinden und ein zufriedenstellendes Wachstum aufweisen, die Gesamtreihung des Landes kann aber trotzdem

sehr schlecht sein! (35) Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil die Makroindizes in der Praxis oft zur Bewertung der Industrie herangezogen werden.

5.2.7 Inhaltliche Probleme

Es wird beispielsweise beim Freedom Index zwar das Ausmaß, aber nicht der Inhalt der Regulierungen gemessen: So werden etwa gewachsene Regulierungen und Praktiken nicht erfaßt, zum anderen wird die Effektivität der Regulierungen in der Praxis nicht berücksichtigt. Das Beispiel Japans zeigt dies eindrucksvoll: Obwohl die passiven Direktinvestitionen in Japan weitgehend liberalisiert wurden, ist der absolute und der Pro-Kopf-Direktinvestitionsbestand in Japan nach wie vor einer der niedrigsten der OECD Länder. Für Österreich kann man hier etwa die Arbeitsmarktregulierung, die nach Aussagen von Experten des IHS zwar nicht de jure, aber de facto eine der flexibelsten in Europa ist, anführen. Dies mißt der Index jedoch nicht. Beispielsweise können drei Einzelregulierungen beschränkend, jedoch in Kombination sehr positiv wirken. Auch wird bei der Abbildung durch die Indizes vernachlässigt, daß unter Umständen stabile Rahmenbedingungen weit mehr zur Prosperität beitragen können als zwar aktuell sehr gut bewertete Indikatoren, deren Dauerhaftigkeit jedoch aufgrund politischer oder wirtschaftlicher Instabilitäten fraglich ist.

Zuletzt stellt sich nun aufgrund der angeführten methodischen und inhaltlichen Probleme die Frage nach der Interpretierbarkeit dieser Indizes. Jedenfalls wird das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit nicht eindeutig widerspiegelt, sonst müßte die Forderung nach ähnlichen Reihungen tatsächlich empirisch bestätigt werden (vgl. Tabelle 3). Gewisse verfügbare "Hard Facts"

werden nicht verwendet, wie etwa der Human Development Index (HDI) der UNDP. An ihrer Stelle findet sich die subjektive Bewertung, die jedoch, wie ausgeführt, nur ein unzureichender Ersatz ist. Aufgrund dieser vielfältigen Probleme ist die Interpretation dieser Indizes kaum möglich. Darüber hinaus können auch aus Veränderungen innerhalb der Rangordnung eines Index (kaum) sinnvolle Handlungsanleitungen abgeleitet werden, da allein schon die Frage "Ab wann ist eine Veränderung signifikant?" aufgrund der Unzulänglichkeiten der Methoden unterbleiben muß.

6. Die Publikation der Indizes und ihre Bedeutung in der industriepolitischen Diskussion

Die Indizes haben vor allem zwei Adressatenkreise, nämlich erstens Auslandsinvestoren, d.s. multinationale Unternehmen, die ihr Standortportfolio optimieren wollen, und zweitens die Wirtschaftspolitik ganz allgemein.

Die Indizes wurden 1997 unter Schlagzeilen wie „Österreich im internationalen Wettbewerb zurückgefallen“ (Wirtschaftsblatt vom 18.7.1997), „Österreich hinkt hinten nach“ (Kurier vom 21.5.1997) publiziert. Diese Art der medialen Verwertung (eine Schlagzeile, die von einer Verbesserung Österreichs im Ranking kündigt, wäre wohl nicht so gut verwertbar), die undifferenzierte Anwendung der Indizes seitens der (Wirtschafts-)Politiker und der Einsatz der Indizes für Lobbyingzwecke der Unternehmen (36) stellen neben den empirischen und theoretischen Unzulänglichkeiten wohl die größte Problematik dar. Rapkin und Avery bringen dies auf den Punkt: "Although policy-makers obviously do not have a comprehensive, logically consistent, or well-measured concept of national competitiveness, it nevertheless occu-

pies a critical place in their implicit models of how the world works." (37) Drei Beispiele belegen das:

* In der medialen Darstellung beispielsweise des *Economic Freedom Index* passierte kürzlich ein nicht unerhebliches Mißgeschick: Nicht der aktuelle Index aus dem Jahre 1997 wurde für die Analyse verwendet, sondern die Werte aus den Jahren 1994/95 (welche, wie oben ausgeführt, auf z.T. noch älteren Daten beruhen) mußten für eine Beurteilung des österreichischen Standortes im *Wirtschaftsblatt* herhalten. (38) Das Ergebnis, Österreich hatte 1995 nur den 41. Platz unter den 150 untersuchten Ländern inne, wurde für bare Münze genommen und fleißig interpretiert - dabei liegt Österreich 1997 bereits auf Rang 19! Der Grund für diese Verbesserung liegt auf der Hand und dürfte jenen, die jegliche Verschlechterung der Position Österreichs für ihre Argumentation instrumentalisieren, entgangen sein: Allein mit dem Beitritt Österreichs zur EU muß *ex definitione* eine Verbesserung des *Economic Freedom Index* resultieren, da die vier Grundfreiheiten der EU verwirklicht wurden.

* Ein zweites Beispiel: So berichtet etwa Campbell (39) von einer positiven Korrelation zwischen dem IMD-Rang (vgl. o.) und den F&E-Ausgaben in Relation zum BIP eines Landes. Auf einem Signifikanzniveau von 0,01 nimmt der Pearson-Korrelationskoeffizient den Wert 0,539 an. Die positive Korrelation ist indes nicht sehr verwunderlich, da eine hohe F&E-Quote in diesem Index einen besseren Rang (*ceteris paribus*) bewirkt. (40) Die großen Schwankungen der Positionen in den einzelnen Teilbereichen des IMD-Index (so hatte Österreich im „*Science and Technology*“ - Bereich 1995 eine Bewertung von 13 und fiel bis 1997 auf Platz 19) und anderer Indizes legen außerdem nahe, mit Durchschnittswerten über mehrere Jahre zu operieren.

* In einem Leserbrief in der Presse (Po-
legeg, 1997) ist - bezugnehmend auf die Veröffentlichung des IMD-Index - folgendes zu lesen: "Seit Jahren erkennen wirtschaftspolitisch interessierte Menschen in unserem Lande, darunter auch namhafte Wirtschaftswissenschaftler, die dringende Notwendigkeit von Veränderungen der erstarrten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und gehen damit auch hin und wieder an die Öffentlichkeit. Politiker reagieren darauf, wenn überhaupt, mit einer Ankündigungskampagne, geschehen tut praktisch nichts, weil einige der sogenannten Verantwortungsträger, besonders jene in den Kammern, mehr der Rechtfertigung ihrer Existenz huldigen denn sich der Verbesserung der Bedingungen für die heimische Wirtschaft zu widmen." Die Tatsache, daß Verschlechterungen der Position als wesentlich gravierender empfunden werden als Verbesserungen, läßt genau die beschriebene Reaktion erwarten. Die Funktion der Indizes schrumpft damit auf eine undifferenzierte, pauschale Kritik an der Politik, die jeder Grundlage entbehrt.

Das IMD legt die "Principles used in the Analysis of World Competitiveness" (Table 3) offen, z.B. ganz banal "Long-term competitiveness requires capital formation" oder "The state intervention on business activities should be minimized apart from creating competitive conditions for enterprises" bzw. "Attitude of the workforce affects competitiveness of a country". Aus diesen Prinzipien wird rasch klar, daß auch diesem Index die Hypothese zugrunde liegt, daß die Beschränkung des staatlichen Einflusses die Wettbewerbsfähigkeit begünstigt. Auch darin manifestiert sich das eingangs erwähnte Primat der Wettbewerbsfähigkeit über die allgemeine Wohlfahrtsmaximierung sowie die normative Ausrichtung. Nicht - wie von den Indizes vorgetäuscht und in

den Medien vielfach betont - die Ermittlung der Wettbewerbsfähigkeit (= *positive* Analyse) steht im Mittelpunkt, sondern die Schaffung von Ergebnissen zur *normativen* Verwendung im wirtschaftspolitischen Prozeß.

Die untersuchten Indizes sind, da einfach zu verstehen, eine reizvolle Argumentationshilfe für Wirtschaftspolitiker. Daß Milton Friedman, ein Vertreter einer monetaristischen Politik hoher Zinsen, flexibler Wechselkurse und liberalen Kapitalverkehrs, einer der Autoren ist, legt die These nahe, daß der *Economic Freedom Index* (41) vor allem als bewußt eingesetztes Instrument der Anhänger einer neo-liberalen Wirtschaftspolitik gesehen werden muß. Damit kann Forderungen nach Kapitalverkehrsliberalisierung, weitergehender Deregulierung von Arbeitsmärkten und einem Abbau von Sozialstandards Nachdruck verliehen werden.

Zum Beleg zwei Beispiele:

* „As some countries begin to reform their economies by establishing market-based systems that promote economic growth, per-capita wealth increases. However, once these countries reach a certain level of economic prosperity ... they are tempted to regulate their economies, raise taxes, and add welfare programs, which results in less economic freedom and slower rates of economic growth.“ (Freedom Index, WWW) Anders gesagt: Wenn sie es sich endlich leisten können, soziale Netze zu spannen, führt das - dummerweise - zu Regulierung und damit Verlangsamung des Wachstums. Dieses scheint lediglich Angebots-, aber nicht nachfrageseitig determiniert zu sein.

* Die Regulierungssituation in Österreich wurde von den Autoren des *Economic Freedom Index* für 1995 folgendermaßen charakterisiert: „... Arbeitnehmer in Österreich werden von der Regierung verwöhnt und verhätschelt,

was die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hemmt.“ (Freedom Index, WWW; Übers. d. Verf.)

Zusätzlich stellt die Bewertung eines bestimmten Ranges ein Problem dar, welches nicht durch einen Rückgriff auf ein Kriterium gelöst werden kann, sondern aufgrund der gesellschaftlichen Präferenzen. Ein Sachverhalt wird je nach Interessenlage als gut oder schlecht eingestuft. Die ABA (Austria Business Agency) beispielsweise "pickt" jene Indikatoren heraus, bei denen Österreich gut abschneidet (42), stellt also nur ein höchst selektives Bild der Wettbewerbsfähigkeit dar. Dies ist erklärlich und nicht zu kritisieren, aber in jenen Fällen gefährlich, wo die dahinterstehende Motivation subtiler ist. Die Bedeutung der Indizes liegt in der politischen Verwertung der Rangordnungen: *Competitiveness Rankings - A Dangerous Obsession*. Wirtschaftspolitische Maßnahmen aus solch allgemeinen Indizes abzuleiten, muß - angesichts der empirischen und theoretischen Probleme - als fahrlässig bezeichnet werden.

7. Zusammenfassung und kritische Beurteilung

Dieser Artikel hatte zum Ziel, drei ausgewählte Wettbewerbsfähigkeitsindizes kritisch zu durchleuchten. Aufgrund der festgestellten Mängel sind die Indikatoren weder als Grundlage noch zur Rechtfertigung wirtschaftspolitischer Entscheidungen geeignet. Diese Mängel betreffen insbesondere die folgenden Bereiche:

Die Zahl der Indikatoren ist zu hoch, daher ist ihr Erklärungswert gering und die "Anleitung" für die Wirtschaftspolitik nicht gegeben. Es wäre besser, mehr über einige wenige Indikatoren als fast nichts über viele Indikatoren zu wissen. Keynes hat einmal gemeint, "... it is better to be approximately right, than to be

precisely wrong." In der Praxis scheint es überwiegend so zu sein: Je schlechter ein Indikator und je besser sein Marketing sein, desto größer ist seine Bedeutung in der Wirtschaftspolitik. Wie oft etwa zitieren Wirtschaftspolitiker diese Indizes und wie selten verwenden sie Konzepte wie den komparativen Vorteil!

Der "einfache" Umgang mit einem Gesamtindikator rechtfertigt es nicht, das komplexe Konzept der Wettbewerbsfähigkeit auf eine Rangordnung, welche noch dazu problematisch ist, zu reduzieren. Da der Umgang mit Einzelindikatoren bereits äußerst schwierig ist und die Zusammenhänge der Indikatoren sehr komplex sind, sind die Werte der Gesamtindikatoren nicht mehr interpretierbar. Stellvertretend seien Krugman und Obstfeld zitiert, die den "comparative advantage" als "the best example he knows of an economic principle that is undeniably true yet not obvious to intelligent people" (43) bezeichnen. Die Verwendung eines Indikators wie BIP p.c. oder Exportspezialisierung ist der Verwendung von Gesamtindizes vorzuziehen, da sie zuverlässigere Maße der Wettbewerbsfähigkeit sind.

Die Bedeutung, die Länderreihungen gegeben wird, ist auch Ausdruck einer Wirtschaftspolitik, welche im Kern als Standortpolitik für Unternehmensansiedlungen konzipiert ist und sich anderer, traditioneller wirtschaftspolitischer Felder "entledigt". Die Reihung bildet die Grundlage der Standortpolitik, welche die Qualität ihrer Standortfaktoren über *Benchmarking* (d.h. dem Vergleich mit dem jeweils "Besten") definiert. Das bedeutet, daß eine solche Politik mehr an den Bedürfnissen der multinationalen Unternehmen nach wirtschaftlicher Freiheit ausgerichtet ist als an den sozialen Bedürfnissen der BürgerInnen. Internationale Wettbewerbsfähigkeit - wie auch immer definiert - wird somit zum überragenden

Ziel der Wirtschaftspolitik und nahezu gleichgesetzt mit allgemeiner Wohlstandsmaximierung. Die Darstellung der Indizes in den Medien spiegelt das, wie ausgeführt, nur allzu deutlich wider.

Anmerkungen

- (1) Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik, WU Wien.
- (2) Klestil (1997).
- (3) Hann (1997).
- (4) 1960-73: 5,5 (Ö) vs. 4,6 (OECD); 1973-79: 3,0 (Ö) vs. 2,6 (OECD); 1979-94: 2,3 (Ö) vs. 1,6 (OECD); Vergleich auf Basis der Kaufkraftparitäten 1992; OECD (1997), Tabelle A 58, vgl. auch OECD (1987).
- (5) Vgl. z.B. Hutschenreiter, Peneder (1997) 107: „Der technologische Spezialisierungsgrad bleibt damit in Österreich auch weit hinter dem der OECD Länder zurück.“ (Anteilsvergleich Ö - OECD: humankapitalintensive Exporte 52,3% vs. 63,7%; Hochtechnologieexporte: 8,2% vs. 17,5%) vgl. auch WIFO (1987).
- (6) Vgl. van Suntum (1986) mit einer kritischen Auseinandersetzung des Konzeptes der Wettbewerbsfähigkeit.
- (7) Wie weithin bekannt ist, wurde dieser Begriff von H.P. Martin geprägt, der in seinem Bestseller die Globalisierung grosso modo für alle negativen wirtschaftlichen Entwicklungen verantwortlich macht (vgl. auch Forrester 1997).
- (8) Siehe zur gleichen Frage auch Motohashi, Nezu (1997), die von einer starken Divergenz der Volkswirtschaften ausgehen.
- (9) Vgl. Kyrer (1997).
- (10) Tyszkiewicz (1994).
- (11) Rapkin und Avery (1997) 6; Hervorhebung nicht im Original.
- (12) Krugman (1994) 35.
- (13) Porter hat in seinem Buch "The Competitive Advantage of Nations", wie bereits der Titel zeigt, beide Konzepte verknüpft, allerdings wird sein Beitrag von einigen Ökonomen als "nicht wissenschaftlich" qualifiziert. Vgl. auch Zinn (1985) für Deutschland, Teufelsbauer (1990) für Österreich.

- (14) Vgl. zum langfristigen relativen Vorteil etwa die Diskussion von Leamer, Dollar und Tybout (1993) bzw. Dosi, Soete (1983) oder Durand, Giorno (1987) und zum absoluten Vorteil von Unternehmen eine große Menge an Managementliteratur (z.B. Fagerberg 1988).
- (15) Vgl. Bellak (1993), Nusser (1997).
- (16) Krüger (1993), Rothschild (1975) für Österreich.
- (17) Vgl. dazu die Berechnung der Korrelation des WEF-Index mit den Zuflüssen an Direktinvestitionen. WEF (1997) 41ff.
- (18) Vgl. Klemmer, Schubert (1992); Klodt et al. (1989); Nunnenkamp (1996); Schalk et al. (1997).
- (19) OECD (1994).
- (20) Cohen (1994).
- (21) Economic Freedom Index (Heritage Foundation, USA): (<http://www.heritage.org/heritage/index/rankings.html>) IMD-Wettbewerbsfähigkeitsindex (Lausanne, CH) (<http://www.imd.ch/wcy/profiles/a.html>) World Economic Forum (Genf, CH) (http://www.weforum.org/basic/rsrch_pub/survey.htm).
- (22) Holmes, Johnson, Kirkpatrick (1997) 39.
- (23) Für Porter bestimmt sich die Wettbewerbsfähigkeit von Branchen (und damit in Folge einer gesamten Volkswirtschaft) aus den sechs Determinanten (1) Faktorbedingungen, (2) Unternehmensstrategie, (3) unterstützende Branchen, (4) (nationale) Nachfragebedingungen, (5) Staat und (6) Zufall, die er in Form eines Diamanten anordnet. Vgl. Bellak, Weiss (1992) für eine kritische Diskussion der Anwendung auf Österreich.
- (24) Vgl. Chen et al. (1996).
- (25) IMD (1997) 13.
- (26) WEF (1997).
- (27) Vgl. zu dieser Frage z.B. auch Walther (1996), Nickell (1997) oder die Studie von McMorow (1996), der die "wage flexibility" und die "employment adaptability" in der EU, den USA und Japan vergleicht.
- (28) Aufgrund der Vielzahl der Indikatoren ist ein ähnliches Ranking, obwohl theoretisch gefordert, empirisch nicht zu erwarten, da schon kleine Abweichungen in den Subkategorien sich zu großen Unterschieden summieren können.
- (29) Für Details vgl. auch den Abschnitt 5.3.
- (30) Der englische Text wurde uns freundlicherweise von Petri Rouvinen (ETLA 1997) zur Verfügung gestellt, wofür wir herzlich danken.
- (31) So führen Aiginger und Peneder (1997) 25 an, daß beim IMD "die Arbeitsproduktivität, die von vielen Autoren als wichtigste Kennzahl für das Ergebnis der Wettbewerbsfähigkeit an sich gewertet wird, ebenso in diese Berechnung Eingang findet, wie die Sorge über den Einfluß von AIDS auf die Wirtschaft."
- (32) Vgl. dazu etwa die OECD Studie von Blöndel und Pilat "How Regulatory Change Affects the Economy" (erscheint demnächst) in einer Besprechung von Vanston (1997), die positive und negative Effekte der Deregulierung in einzelnen Sektoren zu erfassen versucht. Vgl. dazu auch Marsch, Tokarik (1997) für die komplexen Beziehungen von drei (!) Indikatoren.
- (33) Chen et al. (1996) 3.
- (34) WEF (1997) 41.
- (35) Chen et al. (1996) 2f.
- (36) Zwar ist prinzipiell der Einsatz der Indizes auch zu Lobbyingzwecken der Gewerkschaften vorstellbar, kommt aber in der Praxis nur selten vor. In der Diskussion werden mit dem Kürzel „Wettbewerbsfähigkeit“ meist nur die Unternehmensinteressen, nicht aber jene der Arbeitnehmer, inkludiert.
- (37) Rapkin und Avery (1997) 7.
- (38) Wirtschaftsblatt (27. Mai 1997).
- (39) Campbell (1997) 6f. Vgl. zu ähnlicher Kritik auch Docker (1997).
- (40) Das WEF überprüft die Validität seines Index mittels Regressionen: "Our regression results show the Competitiveness Index is statistically highly significant in explaining observed cross-country differences in growth performance, after controlling for initial per capita income. Countries that score high on the Competitiveness Index grow faster than Countries that score low, holding initial income

constant. Because a small difference in per capita GDP growth rates, if persistent for extended periods, can imply enormous gaps in living standards and well being between nations, our Competitiveness Index does provide a reasonably reliable guide to the relative shifts in the economic fortunes of nations." (WEF, S. 85) Die Regressionsgleichung lautet:

BIP Wachstum (jährlicher Durchschnitt)
 $= 0.046 (0.000) - 0.071 (0.000) \text{ per capita income in 1990} + 0.004 (0.000) \text{ Competitiveness Index (Adjusted R}^2 = 0.362)$ (WEF (1997) 76.)

Der Zusammenhang ist mit 36 Prozent bei einer Längsschnittuntersuchung nicht sehr stark, darüber hinaus hat der Competitiveness Index einen sehr geringen Einfluß. Kritisch soll angemerkt werden, daß alle Indizes solche Behauptungen aufstellen und eine etwaige hohe Korrelation angesichts der großen Zahl von Variablen nicht verwundert. Die Frage bleibt offen, warum es dann so große Unterschiede im Ranking gibt.

- (41) Von Kritikern auch als „Economic Friedman Index“ bezeichnet.
- (42) Galley (1997), Riedlinger (1997).
- (43) Krugman, Obstfeld (1991).

Literatur

- Aiginger, K.; Peneder, M., Qualität und Defizite des Industriestandortes Österreich (= Studie des WIFO im Auftrag des BMwA, Wien 1997).
- Bellak, C.; Weiss, A., The Austrian Diamond, in: Management International Review, Special Issue, 33/2 (1992) 109-18.
- Bellak, C., Towards A Flexible Concept of Competitiveness (= Working Paper der WU 13, Wien 1993).
- Campbell, D., The Relationship between Economic Competitiveness, Research Input and Academic Research Efficiency, in: IHS Newsletter, 2 (1997) 6-7.
- Chen, C.; Shuey, J.F.; Tam, D., Industry-Specific Competitiveness of a Nation and Its Consequence on Overseas Marketing Performance: Measurement Construction and Empirical Study. (=Paper presented at the Fourth International Conference on Global Business Environment and Strategy, University of Alaska, Fairbanks School of Management (1996).)
- Cohen, S.S., Speaking Freely, in Foreign Affairs 73/4 (1994) 194-197.
- Dollar, D., What do we know about the long-term sources of Comparative Advantage? Technological Differences as a Source of Comparative Advantage, in: AER 83/2 (1993) 431-435.
- Dockner, E., Ökonomische Analyse der (De-)Regulierung von Handwerk und Gewerbe, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3-4 (1997) 264-273.
- Dosi, G.; Soete, L., Technology gaps and Cost-Based Adjustments: Some Explorations on the Determinants of International Competitiveness, in: Metroeconomica 12/3 (1983) 357-382.
- Durand, M.; C. Giorno, Indicators of International Competitiveness: Conceptual Aspects and Evaluation, in: STI Review 5/2 (1987) 147-182.
- Economist, The C-Word Strikes Back, (1.6.1996).
- Fagerberg, J., International Competitiveness, in: The Economic Journal 98/391 (1988) 355-374.
- Forrester, V., Der Terror der Ökonomie (Wien 1997).
- Galley, H., Attraktiv, aber unbekannt, in: Die Industrie (3.7.1997) 16-18.
- Glatz, H.; Latzer, M.; Polt, W.; Schedler, A., Kleinststaaten im weltwirtschaftlichen Strukturwandel (= Studie im Auftrag des BMöWuV, Wirtschaftssektion, Wien 1991).
- Hann, M., Zenit der Konkurrenzfähigkeit, in: Der Standard (16.7.1997).
- Holmes, K.R.; Johnson, B.T.; Kirkpatrick, M., 1997 Index of Economic Freedom, Heritage Foundation (Washington 1997).
- Hutschenreiter, G.; Peneder, M., Österreichs „Technologielücke“ im Außenhandel, in: WIFO Monatsberichte 2 (1997) 103-114.
- IMD, The World Competitiveness Yearbook 1997 (Lausanne 1997).
- Klemmer, P.; K. Schubert, Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten (= Schriftenreihe des RWI, Heft 53, Berlin 1992).

- Klestil, T., Die Zukunft des Standortes Österreich, in: *Contouren* 6/III (1997) 5-17.
- Klodt, H.; Schmidt, D. et al., Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb (= Kieler Studien 228, Tübingen 1989).
- Kramer, H., Vor Illusionen wird gewarnt, in: *Der Standard* (21.7.1997).
- Krugman, P.R.; Obstfeld, M., *International Economics*, 2nd Ed. (New York 1991).
- Krugman, P.R., Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: *Foreign Affairs* 73/2 (1994) 28-46.
- Krüger, M., Internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: *WISU* 22/7 (1993) 585.
- Kyrer, A., Benchmarking 2000 - Ein Instrument zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 44/3-4 (1997) 257-263.
- Leamer, E.E., Factor-supply differences as a source of comparative advantage, in: *AER* 83/2 (1993) 436-439.
- Marsch, I.W.; Tokarick, S.P., An Assessment of Three Measures of Competitiveness, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 132/4 (1996) 700-722.
- Martin, H.P.; Schumann, H., Die Globalisierungsfalle, der Angriff auf Demokratie und Wohlstand (Hamburg 1997).
- McMorrow, K., The Wage Formation Process and Labour Market Flexibility in the Community, the US and Japan (= *Economic Papers* 118, Brüssel 1996).
- Morgan-Stanley (Hrsg.), *The Competitive Edge*, Oktober 1996 (MSCI Index).
- Motohashi, K.; Nezu, R., Why Do Countries Perform Differently? in: *OECD Observer* 206 (1997) 19-22.
- Nickell, St., Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America, in: *The Journal of Economic Perspectives* 11/3 (1997) 55-74.
- Nunnenkamp, P., Die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb - Standortschwächen und wirtschaftliche Herausforderung, in: *Konjunkturpolitik* 42/4 (1996) 245-274.
- Nusser, M., Lohnstückkosten und internationale Wettbewerbsfähigkeit: eine kritische Würdigung (=Working Paper 19, Bamberg 1997).
- o.A., Zweiter bei Lohnnebenkosten, in: *Der Standard* (19./20.7.1997).
- OECD, Technology, Competitiveness and the Special Problems of Small Countries, in: *STI Review* 5/2 (1987) 82-133.
- OECD, *Globalisation of Industry* (Paris 1994).
- OECD, *Main Economic Indicators* (Paris 1997).
- Olson, M. Jr., Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor, in: *Journal of Economic Perspectives* 10/2 (1996) 3-24.
- Pollegg, S., Wettbewerb und Wirtschaftskraft, Leserbrief in: *Die Presse* (12.7.1997).
- Porter, M., *The Competitive Advantage of Nations* (Cambridge, Mass. 1990).
- Rapkin, D.P.; Avery, W.P., *National Competitiveness in a Global Economy* (= *International Political Economy Yearbook* 8, London 1997).
- Riedlinger, D., Licht und Schatten am Standort Österreich, in: *Die Industrie* (4.9.1997) 14-15.
- Rothschild, K.W., Export Structure, Export Flexibility and Competitiveness, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 111/2 (1975) 222-242.
- Rouvinen, P., Suomi - Euroopan kilpailukykyisin? (Competitiveness - Is Finland Europe's Finest?) (= *ETLA Discussion Paper* 608, Helsinki 1997).
- Schalk, H.J.; Lüschor, J.; Untiedt, G., Wachstum und Arbeitslosigkeit - Gibt es noch einen Zusammenhang? in: *IFO-Schnelldienst* 17-18 (1997) 3-14.
- Schmidt, I., Deregulierte Finanz- und gespaltene Arbeitsmärkte, in: *WSI-Mitteilungen* 11 (1996) 699-706.
- Teufelsbauer, W., Internationale Wettbewerbsfähigkeit: ein Gebot der Zeit, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 37/1 (1990) 30-35.
- Tybout, J.R., Internal Returns to Scale as a Source of Comparative Advantage: The Evidence, in: *AER* 83/2 (1993) 440-444.
- Tyson, L., Globalization and Unemployment (=Vortrag im „Bruno Kreisky Forum für internationalen Dialog“, 26. Juni 1997).
- Tyszkiewicz, Z., The UNICE Competitiveness Report: Making Europe more competitive, in: *European Business Journal* 6/3 (1994) 23-29.
- van Suntum, U., Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft: Ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel?, in: *ZWS* 106/5 (1986) 495-507.

- Vanston, N., How Regulatory Change Affects the Economy, in: OECD Observer 206 (1997) 10-13.
- Walther, H., Zurück zur Vollbeschäftigung - aber wie?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 22/4 (1996) 481-514.
- WEF, The Global Competitiveness Report (Genf 1997).
- WIFO (Hrsg.), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs (= Studie i.A. des BMF, Wien 1987).
- Zinn, K.G., Internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Diskussion am Beispiel Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaft und Gesellschaft 11/4 (1985) 503-519.

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
und Umwelt kostet
S 100. Für AK-Mit-
glieder ist die Zeit-
schrift kostenlos. Rufen
Sie an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK

01/501 65-2424

BERICHTE UND DOKUMENTE

Vorschau: 38.

Europäischer Kongreß der Regional Science Association (RSA) in Wien

Renate Machat

Diese internationale Veranstaltung vom 28. August bis 1. September 1998 wird derzeit vom lokalen Organisationskomitee auf die Beine gestellt.

Vor dem Überblick über die *ERSA '98 Themenschwerpunkte* zunächst ein Hinweis auf die Verwendung der elektronischen Medien für Communication, Correspondence and Contacts:

e-mail

ersa-vienna @wu-wien.ac.at

WWW

[http://www.wu-wien.ac.at/ersa/](http://www.wu-wien.ac.at/ersa/ersa98.html)

ersa98.html

Vertreter des lokalen Organisationskomitees - Wirtschaftsuniversität, Technische Universität Wien, Forschungszentrum Seibersdorf, Akademie der Wissenschaften - haben die AK Wien und die AK Niederösterreich eingeladen, sich als Mitveranstalter zu beteiligen. Es besteht die Möglichkeit, sich sowohl partiell an der Programmgestaltung zu beteiligen als auch die der Thematik angepaßten AK-Aktivitäten im Rahmen der Konferenz zu präsentieren. Seitens der Kommunalpolitischen Abteilung ist vorgesehen, die Kammerinitiative 'AK-Regionalmodell' zu referieren.

1. Währungsunion, Regionalpolitik und regionale Integration

Von zentraler Bedeutung sind in diesem Themenbereich die regionalen Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, deren Mitglieder im Frühjahr 1998 festgelegt werden sollen. Mehrere Themenkomplexe sind von besonderem Interesse:

* Regionale Konsequenzen der wirtschaftspolitischen Koordination und Wechselkurspolitik gegenüber den anderen an der WWU teilnehmenden EU-Staaten.

* Wechselkurspolitik gegenüber anderen internationalen Währungen, insbesondere gegenüber USD und Yen.

* Institutionelle Fragen der Vertretung des EURO-Gebietes nach außen in internationalen Foren für die wirtschafts- und währungspolitische Koordination und Institutionen (z.B. im internationalen Währungsfonds bei regelmäßigen Konsultationen der GS 7-Industrienationen)

Es geht aber auch um die nationale Souveränität, die an supranationale Einheiten wie die EU abgegeben wurde. Damit steigt zukünftig die Bedeutung der Regionen, womit das föderative Modell an Attraktivität gewinnt.

Infolge dieser Entwicklung sind aber auch neue Ideen für die europäische Regionalpolitik gefordert. Die bisherigen Instrumente sind nicht mehr zielführend, wenn es tatsächlich zur Osterweiterung der EU kommt. Damit sind traditionelle regionalwirtschaftliche Indikatoren, wie beispielsweise Verteilungsschlüssel etc. hinfällig. Die europäische Regionalpolitik benötigt neue Beine, mit denen sie aktiv und sicher in die Zukunft gehen kann.

2. Metropolenwettbewerb und Stadtpolitik

Die Verschärfung des Wettbewerbs am internationalen Standortmarkt ist durch die zunehmende Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten, die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung, eine erhöhte Labilität der Konjunktur in den westlichen Industrieländern, die verringerten Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts sowie der relativ kleinen Zahl an transnationalen Unternehmen als Träger internationaler Direktinvestitionen begründet. Dieser Standortmarkt hat sich in den letzten Jahren immer deutlicher zu einem Käufermarkt entwickelt.

Metropolen stehen einander auf diesem Standortmarkt als Konkurrenten um die Lokalisierung bei Betriebsansiedlungen, sei es aus Marktzugangs- bzw. Markterschließungsmotiven oder im Segment der technologieintensiven Produktion, gegenüber.

Im Mittelpunkt dieses Themenbereichs stehen die Fragen des Metropolenwettbewerbs und des Standortmarketings in Europa, wobei von einer multiplen Städtekonkurrenz mit einer funktionierenden Spezialisierung der Metropolen auf eine Vielzahl von Standortsegmenten ausgegangen wird.

3. Technologie - Innovation - Raum

Der technische Wandel manifestiert sich in Produkt- und Prozeßinnovationen, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit von Volks- und Regionalwirtschaften geprägt wird. Damit ist die Wettbewerbsfähigkeit im wesentlichen abhängig von der Innovationsfähigkeit.

Durch die rasche technologische Entwicklung und die neuen Medien kommt es zu einer Veränderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der Hierarchie der Regionen.

4. GIS für Unternehmen und Geomarketing

Die gegenwärtige Diffusion geographischer Informationstechnologie in den privatwirtschaftlichen Sektor eröffnet eine neue Dimension der betrieblichen Informationsverarbeitung.

Die räumliche Komponente administrativer, strategisch-taktischer, logistischer und technisch-fachlicher Entscheidungen ökonomischer Agenden stellt den Anknüpfungspunkt für Geographische Informationssysteme (GIS) und räumliche Datenanalyse dar. Sie ermöglicht die effiziente Integration von kundenrelevanten, demographischen, sozioökonomischen und *Lifestyle*-Daten zum Zwecke der Markt- und Kundenpotentialanalyse, des Monitorings und der Prognose des sozioökonomischen Wandels.

5. Regionalökonomie im Umbruch: institutionelle Entwicklung und sozioökonomischer Wandel

Die europäischen Regionalwirtschaften befinden sich im Umbruch. Vor allem die Mittel- und osteuropäischen Regionalwirtschaften erleben einen raschen Wandel der wirtschaftlichen, institutionellen, sozialen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen.

In dieser Umbruchphase hat Wien die Chance, unterstützend zu wirken und als Drehscheibe für den Know-how-Transfer zwischen der EU und den osteuropäischen Staaten zu fungieren.

6. Bewegtes Eur3opa: Infrastruktur, Transport, Telekommunikation und Mobilität

Die zentralen Punkte dieses Themenbereichs umfassen die Bereiche Verkehr und Telekommunikation. In der Vergangenheit erfolgte die Planung von Verkehr und Telekommunikation auf

nationaler Ebene, ohne die gesamteuropäische Dimension mitzuberücksichtigen. Dies führte zu Schwachstellen bei der Verknüpfung verschiedener nationaler Systeme, wie beispielsweise in der Streitfrage "TGV oder ICE?" Aber auch die steigende Nachfrage nach dem Transport für Güter basiert auf der intensivierten Integration in Westeuropa und der Veränderung der organisatorischen Konzepte (*Just-in-time-Logistik*).

Die zunehmende Mobilität begründet sich durch die steigenden Einkommen, die geringeren Arbeitszeiten und - damit verbunden - den Anstieg der frei verfügbaren Zeit. Trotz dieser Entwicklung sanken die Investitionen in den Infrastrukturausbau in den siebziger und achtziger Jahren. Dies hatte diverse Schwachstellen zur Folge, von denen heute vor allem die Ost-West-Verbindungen betroffen sind. Es gilt also Mittel und Wege zu finden, diese Lücken zu schließen.

Heute geht es jedoch nicht nur um eine gesamteuropäisch koordinierte Planung bzw. um das Investitionsvolumen einzelner Infrastrukturbereiche, sondern auch um deren Vernetzung. Durch die intermodale Vernetzung verschiedener Verkehrssysteme sollen Straße, Bahn, Binnenschifffahrt und Luftfahrt verknüpft werden, womit transmodale Verteilzentren entstehen werden.

7. Armut und Arbeitsmarkt

Die Arbeitslosigkeit hat in den letzten zehn Jahren europaweit stark zugenommen. Dies hat teilweise strukturelle Ursachen. Wenn keine neuen Modelle entwickelt werden, die aus dieser Krise herausführen, droht eine Zweidrittel-Gesellschaft.

Hierfür sind zwei dramatische Aspekte zu beachten:

* Die nachfolgenden Generationen sind nur schwer in den Arbeitsprozeß integrierbar.

* Ältere ArbeitnehmerInnen, die aufgrund der "zu hohen Arbeitskosten" arbeitslos wurden, haben es sehr schwer, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Sie enden oft als Langzeitarbeitslose.

Es gilt also Wege zu finden, welche die "Neue Armut" weitgehend verhindern.

8. Wohnen - Haushalte - Migration

Der Wandel der Gesellschaftsstruktur spiegelt sich in den Schlagworten wie beispielsweise *Dinks*, *Yuppies*, *Single City Blues*, *Yussies* etc. wieder. Neben der Lebensgemeinschaft mit doppeltem Einkommen und keinen Kindern kristallisiert sich vor allem der Trend zu *Single*-Haushalten heraus. *Single*-Haushalte stellen jedoch andere Anforderungen an den Wohnraum, so daß heute Angebot und Nachfrage nicht mehr im Einklang stehen. Dies ist auch durch die geringere Bautätigkeit der letzten Jahre begründbar.

Anforderungen an den Wohnraum ergeben sich auch durch die wachsenden Wanderungsströme. Letztere finden nicht nur von Ost nach West bzw. zwischen Staaten, sondern auch zwischen Regionen statt. Dieser Trend ist auch durch die regionalen Lohndifferenziale und Sozialleistungen begründbar. Wegen dieser Entwicklungen sind neue Ideen für die Regionen gefordert.

9. Regionalwirtschaftliche Bedeutung von kleinen und mittleren Unternehmen

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben in Europa eine große Bedeutung, ganz im Gegensatz zu den USA. Sie stellen flexiblere Einheiten dar und schaffen damit Arbeitsplätze. Dies zieht eine Veränderung der Beschäftigungspotentiale nach sich, die beispielsweise durch die Förderung von Unternehmensgründungen bei KMU unterstützt werden kann.

Das Überleben von Unternehmen wird zukünftig auch eine Frage der Unternehmensgröße sein. Als überlebensfähig werden zum einen die großen Unternehmen, zum anderen flexible und spezialisierte Kleinunternehmen eingestuft.

10. Informationsverarbeitung, GIS und Ökonometrie

Die analytische Problemlösungskapazität derzeit zur Verfügung stehender GIS-Software ist durch stark simplifizierende Modellannahmen gekennzeichnet, wie z.B. die Fundierung auf dem klassischen Konzept der Bool'schen Logik und der Mengentheorie, und durch einen geringen Grad an Intelligenz im Sinne der Informationsrepräsentation und -verarbeitung, wodurch eine problemadäquate Analyse unvollständiger, ungenauer und verrauschter realweltlicher Daten praktisch unmöglich ist.

An der internationalen Forschungsfrente werden daher Methoden und Modelle basierend auf den methodologischen Erkenntnissen der raumanalytischen Tradition der quantitativen Geographie und Regionalforschung sowie auf neueren Erkenntnissen der relativ jungen Forschungsgebiete Computational Geography, Computational Econometrics und Computational Intelligence entwickelt, die auf intelligente Informationstechnologien und *Decision-Support-Systeme* für regionalwirtschaftliche und -wissenschaftliche Problemstellungen abzielen.

11. Theorie und Methoden der Regionalwissenschaft - neue Grenzen?

Aufgrund der Informationsflut in den *Geo-Cyberspaces* werden neue *Tools* benötigt, um Informationen in relevante und nicht relevante trennen zu können. Damit verbunden werden Standorttheorie und regionalwirtschaftliche Entwicklungstheorien diskutiert. Im Bereich der Modellbildung stehen die dynamischen Interaktionen zwischen Umwelt und Wirtschaft im Mittelpunkt der Betrachtung.

12. Umweltmanagement und nachhaltige Entwicklung

Sustainable Development würde die Spannungen zwischen Ökologie und Ökonomie reduzieren. Um eine nachhaltige Umweltverbesserung zu erreichen, sind eine Vielzahl von Akteuren auf Makro- und Mikroebene, wie z.B. Staat, Kommunen, Unternehmen, Haushalte etc., angesprochen. Gemeinsam müssen diese Akteure ein Umweltbewußtsein entwickeln und darauf aufbauend eine umweltschonende und nachhaltige Regionalentwicklung forcieren. In diesem Themenbereich werden Arbeiten zu regionalen Umweltmanagementkonzepten, zur (Ab-) Wasser-, Energie- und Abfallthematik und zur Umweltpolitik und deren Auswirkungen auf die regionale Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit präsentiert.

BÜCHER

Armut in Österreich

Rezension von: Christine Stelzer-Orthofer, *Armut und Zeit. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der Zeit*, Leske + Budrich, Opladen 1997, 264 Seiten, öS 410,-.

In Österreich sind Informationen über Armut sehr gering. Nur wenige Personen beschäftigen sich wissenschaftlich mit ihr. Die Institutionen der Sozialpolitik sind in Österreich daran wenig interessiert, da diese von den Verbänden der Erwerbstätigen dominiert werden, während der größte Teil der Armen nur wenig erwerbstätig ist, und dies oft in unregelmäßigen Verhältnissen. Armut selbst ist vor allem für die nach Ländern unterschiedliche Sozialhilfe der Anknüpfungspunkt der Tätigkeit. Insbesondere fehlt ein dem sozio-ökonomischen Panel der BRD vergleichbarer Datensatz, der es erlaubte, arme Haushalte über einen längeren Zeitraum hin zu untersuchen.

Für die sozialpolitische Diskussion ist aber der Verlauf von Armut von großer Bedeutung. Während die einen fürchten, daß das soziale Netz zur Armutsbekämpfung - in Österreich also vor allem die Sozialhilfe - dazu verleitet, in der Abhängigkeit dieser Sozialprogramme zu verharren, betrachten andere die zu einem Zeitpunkt als arm Registrierten als Beweis für das vollkommene Versagen des Sozialstaates. Daß keine der beiden Aussagen stimmen kann, zeigte die Untersuchung von Lutz, Wolf und Wagner. Nach die-

ser Studie sind Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen nicht deckungsgleich mit den Haushalten mit sehr schlechter Ausstattung. Es gibt offensichtlich Haushalte, die zu einem Erhebungszeitpunkt ein Einkommen haben, das sie den armen Haushalten zuordnet. Wenn man die Ausstattung dieser Haushalte als Kriterium verwendet, dann gehören sie nicht zu den armen Haushalten. Das gleiche gilt auch umgekehrt. Offensichtlich sind Einkommen unter bzw. über einer Armutsgrenze temporäre Erscheinungen. Ausländische Untersuchungen haben ähnliche Resultate: Armut ist in vielen Fällen ein temporäres Phänomen.

Die Arbeit von Christine Stelzer-Orthofer, eine Dissertation an der Universität Linz, ist wohl die erste Arbeit, die dieser Frage für Österreich nachgeht. Allerdings ist ihre Frage etwas eingeschränkter, wie sie selbst in Kapitel 2 darlegt. Sie untersucht den Werdegang von Empfängern von Sozialhilfe in Oberösterreich über zehn Jahre anhand einer Stichprobe. Diese sind insofern nicht identisch mit armen Personen, als die Kriterien der Sozialhilfe nicht identisch sind mit Kriterien der Armut gemäß sozialwissenschaftlicher Konzepte. Da, wie die Autorin ausführlich darlegt, die Gesetzgebung und Verwaltung der Sozialhilfe sehr restriktiv bei der Gewährung sind - wohl eine Folge der obengenannten Furcht, daß ein zu leichter Bezug von Sozialhilfe die Abhängigkeit von ihr erhöht -, kann angenommen werden, daß die Sozialhilfeempfänger eine echte Untermenge der Personen bilden, die als arm zu bezeichnen sind.

Ausführlich werden im zweiten Kapitel Armutskonzepte diskutiert und dabei absolute und relative Armutsgrenzen

behandelt. Aus gutem Grund werden absolute Standards zurückgewiesen, da sie den jeweiligen Reichtum der Gesellschaft nicht berücksichtigen. Es ist allerdings fraglich, ob man relativen Größen - z.B. 50% des Medianeinkommens - nicht ebenfalls Kritik aussetzen kann. Schließlich ist Armut nicht identisch mit Ungleichheit.

Als ein theoretisches Fundament für derartige Standards könnte die Idee von A. Sen dienen, Funktionen festzulegen, die Menschen in einer Gesellschaft durchzuführen in der Lage sein müssen, ohne als arm zu gelten. Diese absoluten Standards erfordern heute in Österreich andere Mittel als vor einigen Jahrzehnten. So kann man in einer Gesellschaft mit hoher räumlicher Mobilität kaum soziale Kontakte aufrechterhalten, wenn man kein Telefon hat. In einer Gesellschaft, in der soziale Aktivitäten in der räumlichen Nachbarschaft stattfinden, gilt das nicht. Kein Telefon haben zu können, bedeutet daher heute Armut, früher war das nicht der Fall.

Im vierten, fünften und sechsten Kapitel werden die Untersuchungen der Autorin über den zeitlichen Verlauf des Empfanges von Sozialhilfe dargestellt. (Im dritten Kapitel wird - teilweise in tabellarischer Form - ein guter Überblick über die Sozialhilfegesetze der Länder gegeben.) Im ersten dieser Kapitel werden die Verlaufsdaten statistisch dargestellt und einfache Typologien entwickelt. Es wird unterschieden zwischen kurzfristigen Aushilfen, mittelfristigen Aushilfen, dauernden Aushilfen und laufendem Bezug. Es kommt dabei nicht nur darauf an, wie lange eine Person als Bezieher von Hilfen aktenkundig ist, sondern auch, wie intensiv diese Hilfen sind. Es stellt sich heraus, daß nur ein sehr kleiner Teil der Empfänger durchgehend Leistungen bezogen hat, der größte Teil hingegen nur kurze Zeit die Sozialhilfe in Anspruch nahm bzw. immer wieder darauf angewiesen ist, aber durchaus dazwischen längere Zeit

ohne Sozialhilfe durchkommt. Im fünften Kapitel wird eine Clusteranalyse vorgenommen, wobei fünf Cluster eine hinreichend klare Struktur der Ursachen des Bezugs von Sozialhilfe ermöglichen. Im letzten Kapitel werden für jedes Cluster einige Einzelauswertungen von zufällig gezogenen Akten vorgenommen, um die aus den früheren Kapiteln gewonnenen Ergebnisse zu verdeutlichen. In jedem dieser Kapitel werden die verwendete Methode und ihre Grenzen ausführlich diskutiert. Die Tragfähigkeit der gewonnenen Aussagen ist daher für den Leser gut nachvollziehbar.

Diese Arbeit ist ein wichtiger Schritt, die Diskussion um die Sozialhilfe zu versachlichen. Sie hat eine klare Frage und ist methodisch gut gearbeitet. Problematisch ist, daß diese Untersuchung ausschließlich Daten der Sozialhilfe verwendet. Das schränkt nicht nur die Aussagekraft in bezug auf Armut ein, wie die Autorin selbst betont, sondern wirft Probleme der Interpretation der Ergebnisse auf. Ansatzweise wird dies im letzten Kapitel diskutiert. Es wird dort festgehalten, daß Armut, die zum Bezug von Sozialhilfe führt, meist mehrere Ursachen hat, und daß, was als Ursachen in den Akten aufscheint, den Kriterien der Verwaltung entspricht.

So scheint natürlich sehr häufig Arbeitslosigkeit oder Krankheit in den Akten als Ursache auf. Anhand der Aktenanalyse wird gezeigt, daß Arbeitslosigkeit oder Krankheit, wenn auch für die Verwaltung hinreichende Begründung zur Gewährung von Sozialhilfe, aber keine sozialwissenschaftliche Erklärung der Armut liefern kann. Schließlich ist der größte Teil der Arbeitslosen oder Kranken nicht auf die Sozialhilfe angewiesen. Es geht um die Frage, warum die einen zu Klienten der Sozialhilfe werden, während bei den anderen die Institutionen der Sozialversicherung Armut verhindern können. Dazu genügen die Daten der Sozialhilfe nicht, son-

dern man benötigt auch Daten über diejenigen, die nicht in die Sozialhilfe geraten. In Verbindung mit den Daten der Sozialversicherung sollte es möglich sein, die Bezieher von Sozialhilfe als Untergruppe anderer Gruppen zu betrachten - etwa der Arbeitslosen - und so die Sozialhilfekarrieren (und auch deren Ende) besser zu untersuchen.

Freilich bedarf es dazu einer sehr großen Bereitschaft der entsprechenden Institutionen, die Daten entsprechend aufbereitet zur Verfügung zu

stellen. Ich kann mir gut vorstellen, daß derzeit eine entsprechende Untersuchung an diesem Problem scheitern würde. Die kritischen Bemerkungen sollen nicht als Kritik an der Arbeit Christine Stelzer-Orthofer aufgefaßt werden. Sie besagen nur, daß der Rezensent mehr wissen möchte. Die Armutsforschung in Österreich hat in diesem Buch wichtige Ergebnisse bekommen. Es liegt an der Politik, weitere Untersuchungen zu ermöglichen.

Peter Rosner

Neue Rahmenbedingungen für die Telekommunikation

Rezension von: Henning Klodt, Claus-Friedrich Laaser, Jens Oliver Lorz, Rainer Maurer, Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1995, 201 Seiten, öS 765,-; Michael Pachlatko, Die Rolle des Staates im Telekommunikationssektor unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Integration sowie gesellschaftlicher Aspekte: Empfehlungen für Österreich, Trauner Universitäts Verlag, Linz 1997, 273 Seiten, öS 298,-.

Mit 1. Jänner 1998 werden in Europa die letzten Monopolbereiche in der Telekommunikation der Vergangenheit angehören. Die Erwartungen hinsichtlich der Intensivierung von Preis-, Leistungs- und Innovationswettbewerb sind groß. Trotz des sehr wesentlich von außen gesteuerten Liberalisierungsprozesses (WTO, EU) bleiben Handlungsspielräume in der nationalen Regulierungspolitik. Während der Beratungen zum österreichischen Telekommunikationsgesetz in der Zeit von August 1996 bis Juli 1997 zeigte sich der Wunsch, insbesondere von den neuen Betreibern, einen Regulierungsansatz zu finden, der dem deutschen Modell ähnlich ist. Im Endergebnis finden sich daher im neuen österreichischen Telekommunikationsgesetz Regulierungsansätze, wie sie in der oben angeführten Studie für Deutschland vorgeschlagen wurden.

Die Studie stellt einen Abschlußbericht zu einem Teilprojekt einer Untersuchung dar, die der deutsche Bundes-

minister für Wirtschaft im Rahmen der Strukturberichterstattung an das Institut für Weltwirtschaft in Auftrag gegeben hat. Sie ist eine Gemeinschaftsarbeit mit folgender Aufgabenteilung: Zusammenhang zwischen den technologischen Eigenschaften und den Wettbewerbspotentialen der Telekommunikation; Regulierungskonzepte für die Universaldienste und Preisüberwachung sowie offener Netzzugang; die Entwicklung des Rechtsrahmens und der Marktpotentiale in der Telekommunikation sowie die Möglichkeiten zur effizienten Frequenzallokation.

Wie in den einleitenden Sätzen von den Autoren treffend angemerkt wird, handelt es sich in der Frage der Liberalisierung in der Telekommunikation nicht mehr um das "Ob", sondern nur noch um das "Wie". In diesem Punkt muß man jedoch nicht alle Ansichten der Autoren teilen (z.B. Universaldienst).

Im Abschnitt B wird die Entwicklung der Liberalisierungspolitik in Deutschland, ausgehend von den im März 1995 vorgestellten "Eckpunkten eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich" bis zu den im August 1995 vorgelegten Referentenentwurf für ein Telekommunikationsgesetz, der schließlich im Juli 1996 nach Beschluß einer entsprechenden Regierungsvorlage in Kraft getreten ist, dargestellt. Darüber hinaus wird hier auch die Ausgliederung und (Teil-)Privatisierung der Deutschen Telekom AG und der Post AG beschrieben. Betrachtet man den Zeitpunkt der Verabschiedung des österreichischen Telekommunikationsgesetzes (Juli 1997), so läßt sich bezüglich des Inkrafttretens ein Zeitunterschied von genau einem Jahr feststellen. Daraus ergibt sich, wie bereits Anfangs angemerkt, daß der deutsche Diskussionsprozeß für die Entstehung des österreichischen Telekommunikationsgesetzes einen wesentlichen Beitrag geleistet hat. Aus diesem Grund

sind viele in dieser Studie gelieferten Interpretationen auch für Österreich von Relevanz. Dies ergibt sich weiters auch daraus, daß EU-Rechtsgrundlagen die Ausgangsbasis für beide Gesetze lieferten.

Voraussetzung für den Reformprozeß in der Telekommunikation sind die im Kapitel C herausgearbeiteten wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen, die aus den im Wissenschaftsbereich entwickelten Regulierungstheorien abgeleitet werden. Angesprochen wird die Theorie der bestreitbaren Märkte, die Theorie der Netzwerkexternalitäten sowie die Festlegung von Normen und Standards. Es folgt Kapitel D mit den praxisrelevanten Ansätzen der Bereitstellung der Universaldienste, der Preisregulierung bei marktbeherrschenden Unternehmen, der Zusammenschaltung und des offenen Netzzugangs sowie der Vergabe von Frequenzen. Beide Kapitel bilden also eine Zusammenfassung der Regulierungstheorie, die hier auch nicht fachlich geschulten Lesern zugänglich gemacht wird.

Interessant erscheint die Abhandlung zum Universaldienst, die von den Autoren zwar als Konzept begrüßt, jedoch aufgrund theoretischer Unzulänglichkeiten (*moral hazard*, verzerrende Allokationswirkung, Informationsasymmetrie, *rent-seeking*) als problematisch dargestellt wird. Nach Meinung der Autoren sind Universaldienste in erster Linie vom Markt selbst bereitzustellen.

In Kapitel E erfolgt die Darstellung internationaler Erfahrungen mit der Telekom-Liberalisierung und eine Beurteilung von deren Relevanz für die vorher abgeleiteten Handlungsempfehlungen. Um entsprechende Schlußfolgerungen treffen zu können, wurden insbesondere die Maßnahmen in jenen Ländern beschrieben, die hinsichtlich der Liberalisierung einen deutlichen Vorsprung zum Vergleichsland aufweisen können. Aufgrund der Vielzahl der ausgewähl-

ten Länder wird jedoch keine tiefergehende Analyse vorgenommen.

In Kapitel F fassen die Autoren die wesentlichsten Ergebnisse der Studie zusammen und formulieren daraus wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen, die einerseits die Regulierung des gesamten Sektors betreffen, andererseits auch Bezug auf die sogenannte Postreform III in Deutschland nehmen. Es wäre jedoch nicht sinnvoll, in Österreich ausschließlich diese Empfehlungen zu berücksichtigen. Genauere Analysen der Maßnahmen in vergleichbaren Ländern (wie z.B. in Schweden, Dänemark und in den Niederlanden) wären ebenfalls aufschlußreich.

Zusammenfassend läßt sich die Studie aufgrund der Beschreibung der wirtschaftspolitischen bzw. theoretischen Modelle der Regulierung als ein brauchbares Werk zum Verständnis des europäischen Regulierungsansatzes und dessen Auswirkung auf die österreichische Telekommunikationspolitik bewerten.

Die als Monographie publizierte Dissertation von M. Pachlatko bietet eine etwas weiter gefaßte Beschreibung des Telekommunikationssektors mit einer aktuellen Erfassung der österreichischen Entwicklung. Neben der Darstellung der Regulierung des Telekommunikationssektors in den Kapiteln 5, 6 und 8 erfolgt darin die Beschreibung der gesellschaftlichen Aufgaben des Telekommunikationssektors sowie deren Förderung (Kapitel 9). Darüber hinaus werden Rahmenbedingungen und Regulierung der Telekommunikationsmärkte in verschiedenen europäischen Ländern analysiert, deren Auswahl in bezug auf die Gegenüberstellung mit Österreich (z.B. Dänemark, Schweden, Niederlande) im Vergleich zur vorher genannten Studie relevanter und interessanter erscheint.

In Kapitel 8 werden die ökonomischen Auswirkungen der *Price-Cap*-Regulierung in Großbritannien aufge-

zeigt, wobei der Autor auch die britische Regulierungsbehörde und ihre Entwicklung beschreibt. Da das *Price-Cap*-Regime auch in Österreich Anwendung findet, sind Erfahrungen bezüglich der Produktivität des regulierten Unternehmens, der technologischen Entwicklung sowie der Tarifentwicklung von Interesse.

Anzumerken bleibt noch, daß Pachlatko sehr umfangreiche Literatur auswertete. Wer sich also in den Bereich Telekommunikation vertiefen und sich auf Literatursuche begeben will, ist mit einem Blick auf das Literaturverzeichnis bestens bedient.

Alois Schrems

Informationsgesellschaft – Fluch oder Segen?

Rezension von: Uwe Jean Heuser,
Tausend Welten: Die Auflösung der
Gesellschaft im
digitalen Zeitalter, Berlin-Verlag, Berlin
1996, 250 Seiten, DM 29,80;
Wolfgang Müller-Michaelis, Die
Informationsgesellschaft im Umbruch -
Perspektiven
für Wachstum, Beschäftigung und
Kommunikation, Verlagsgruppe
Frankfurter
Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt/M.
1996, 148 Seiten, DM 42,90.

Die Diskussion um die zukünftige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in reifen Volkswirtschaften wird zunehmend durch den allerdings noch unscharfen Begriff "Informationsgesellschaft" geprägt. Wie schon häufiger in der Wirtschafts- und Technikgeschichte stellt sich in der Phase des Umbruchs einmal wieder die bange Frage, ob denn die umfassende Nutzung einer neuen Technik zum "Jobknüller" oder zum "Jobkiller" werden wird.

Die Arbeitsteiligkeit und Globalisierung der Ökonomie werden jedenfalls in Zukunft weiter zunehmen. Damit wachsen auch die Komplexität und der Umfang der Informationsströme in Wirtschaft und Gesellschaft. Nach der tayloristischen Rationalisierungsstrategie, die vor allem auf die systematische Nutzung von Größenvorteilen abzielte, tritt nun die systemische Rationalisierung in den Vordergrund. Ziel ist dabei die Steigerung der Flexibilität und Produktivität des gesamten Produktionsprozesses unter Einbeziehung der inner- und außerbetrieblichen Liefer-

Bearbeitungs- und Distributionsprozesse. Bei diesem Wandel spielen die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien eine zentrale Rolle.

Unstreitig ist also, daß der Rohstoff "Information" zu einem immer wichtigeren Produktionsfaktor wird. "Informationsgesellschaft" meint demnach, daß die Gewinnung, Speicherung, Verarbeitung, Vermittlung, Verbreitung und Nutzung von Informationen und Wissen einen ungleich größeren Stellenwert als in der Vergangenheit einnehmen werden. Multimedia-Techniken werden es ermöglichen, über verschiedene, miteinander kombinierte Medien in hoher Qualität und "unendlich" schnell über beliebige Entfernungen miteinander zu kommunizieren. Deshalb werden eine Vervielfachung des Marktpotentials und hervorragende Wachstumsperspektiven für die in diesen Marktsegmenten agierenden Unternehmen erwartet.

Positive Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigungslage sind aber nun dann wahrscheinlich, wenn diese Märkte zusätzliche Märkte sind, d.h. wenn sie einerseits bisherige Angebote ergänzen bzw. erweitern (und nicht ersetzen) und andererseits die Rationalisierungseffekte durch den Einsatz neuer Techniken kleiner sind als die quantitativen Marktwachstumseffekte. Zwei Bücher aus einer Vielzahl jüngerer Veröffentlichungen zu diesem Thema (1) sollen an dieser Stelle etwas ausführlicher besprochen werden. Dabei gehört Heuser zu der Kategorie der kritisch-ausgewogenen, während Müller-Michaelis der Kategorie der optimistisch-euphorischen Autoren zuzurechnen ist.

Heuser beschreibt die anstehenden Veränderungen hin zu einer "Ideenwirtschaft" aus verschiedenen Perspektiven und warnt dabei mehrfach vor einseitigen technikdeterminierten Zukunftsprognosen. Der Weg in die Informationsgesellschaft gleicht - soweit er denn heute schon hinreichend genau

beschrieben werden kann - einer wirtschaftlichen und sozialen Entdeckungsreise, die von vielfältigen Experimenten bestimmt sein sollte.

Gerade die europäischen Gesellschaften müssen dabei aufgrund der - im Vergleich zur diesbezüglichen "Vorreiternation" Vereinigte Staaten von Amerika - anderen Historie von Ökonomie und Kultur die angebliche Schicksalhaftigkeit des Weges zur Informationsgesellschaft durchbrechen. Der technologische und damit verbundene ökonomische Wandel "... stößt die Veränderung einer Gesellschaft an und beschleunigt sie, aber der genaue Pfad hängt von den kulturellen, politischen und ökonomischen Traditionen und Bedingungen in einem Land ab. ... (D)en einzelnen Menschen wie der Gesellschaft (bleiben) noch eine ganze Reihe von Möglichkeiten, diese Richtung bewusst zu beeinflussen." (S. 123)

Bestehen also auf der einen Seite möglicherweise schwächere Gesetzmäßigkeiten bei der Diffusion der neuen Technik, als gemeinhin angenommen, so ist auf der anderen Seite doch nicht zu übersehen, daß durch die internationale Verflechtung der Ökonomien bestimmte allgemeingültige Tendenzen so wahrscheinlich eintreten werden, daß deren vorläufiges Ignorieren sowohl für die Gesellschaft als auch für die Individuen durchaus fahrlässig zu nennen wäre.

"Wir steuern auf eine Wirtschaftswelt zu, in der Ideen Masse als Haupteinflußfaktor ersetzen ... Zum einen steigern Informationen, steigert Wissen den Wert von immer mehr Produkten, und es entsteht außerdem eine Vielzahl neuer Ideenprodukte ... Wissen und Wissensarbeit werden zum wichtigsten Einsatzfaktor in der Wirtschaft und verdrängen die materiellen Faktoren Realkapital und Rohstoffe als entscheidende Inputs. ... Das Angebot wird individualisiert, die Produkte werden personalisiert. Die Massenproduktion ... ist

nicht mehr das Maß aller Dinge. Innovation ... zielt nunmehr vor allem auf Flexibilität." (S. 44 f)

Die Grundlagen der Industriegesellschaften lösen sich mit zunehmender Geschwindigkeit auf. Die vernetzte Ideenökonomie fungiert dabei als Gleichmacher über räumliche Entfernungen und nationale Grenzen hinweg, sie differenziert gleichzeitig die Aufgaben, Angebote, Organisationen. "Sie wirkt in Richtung einer zersplitterten Gesellschaft, in der Differenzierung und Veränderlichkeit wirtschaftlicher Positionen anstelle von Massensorientierung und Stabilität regieren." (S. 52)

Neben den ökonomischen Chancen und Risiken, die mit der Informationsgesellschaft einhergehen, interessieren insbesondere vor dem Hintergrund der katastrophalen Arbeitsmarktsituation in den meisten Industrieländern die Auswirkungen auf die Arbeitswelt: Hier geht Heuser davon aus, daß die Ideenökonomie im Gegensatz zur klassischen Industriegesellschaft nicht mehr von einem standardisierten Arbeitsverhältnis, dem häufig sogenannten "Normalarbeitsverhältnis" (5-Tage-Woche mit 8-Stunden-Tag bei möglichst lebenslanger Beschäftigung), bestimmt wird, sondern vielmehr von einem Kontinuum unterschiedlicher Organisationsformen der Arbeit. Dieses umfaßt beispielsweise wechselnde Phasen abhängiger Erwerbstätigkeit und selbständigem Unternehmertum, Vollzeit- oder Teilzeitarbeit, permanente Anstellung oder Projektarbeit, bürogebundene oder (alternierende) Teleheimarbeit.

Zudem wird die individuelle, kurzfristige Leistung bedeutender, das Erwerbsleben für die meisten Beschäftigten unsteter und unsicherer und in jeder Beziehung selbständiger. Das Arbeitsleben verlangt lebenslanges Lernen. "Für die meisten Menschen wandelt sich die Arbeitswelt zwar nur schrittweise, halten Flexibilität und Selbständigkeit nach und nach in die Arbeits- oder

Lieferverträge Einzug. ... Arbeitsstellen, wie wir sie kennen, sind der Informationsgesellschaft fremd. ... Arbeit dürfte es gleichwohl in der Ideenökonomie ausreichend geben. Nur wird sie im digitalen Zeitalter wieder anders verpackt." (S. 79; vgl. auch bei Müller-Michaelis, S. 48 ff)

Bezüglich der häufig thematisierten Beschäftigungsbilanzen der Informationsgesellschaft vertritt Heuser über diese globale Aussage hinaus den dezidierten Standpunkt, daß es sich dabei letztlich um eine "fruchtlose Debatte" handele, es sei "... größtenteils ... Leselei im Kaffeesatz. Die neuen Aufgaben entstehen durch Ideen und Innovationen, die sich nicht vorhersagen lassen. Dies wiederum liegt in der Natur der Sache. ... Ebenso wenig läßt sich absehen, wie bestimmte Aufgaben und Positionen durch einen höheren Wissensanteil und einen anderen Zuschnitt transformiert werden. Außerdem ist das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt keine unabhängige Größe ..." (S. 87)

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß die Mehrzahl der - gerade auch von Heuser beschriebenen - zu erwartenden Entwicklungen (S. 103ff) darauf hindeuten, daß die Informationstechnik vor allem als Rationalisierungsinstrument für die industrielle Produktion, die bisherige Form der Dienstleistungsbereitstellung und die private Konsumtion eingesetzt werden wird. Ist dies so, bedeutet dies mehr oder weniger zwangsläufig, daß das zu verteilende Gesamtarbeitsvolumen in der Volkswirtschaft weiterhin abnehmen wird. Erfolgt keine entsprechende Gegensteuerung beispielsweise durch eine weitgehende Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeiten, so dürfte im Saldo eine Erhöhung der ohnehin schon hohen Arbeitslosenzahlen zwangsläufig sein. (2)

Dem ist auch nicht dadurch zu entgegen, daß man eine andere Begriffsdefinition von Arbeitslosigkeit vorschlägt oder behauptet, daß arbeitslos zu sein,

"... in der Ideenökonomie nicht mehr das gleiche wie bislang (bedeutet)." (S. 88) An diesem Punkt argumentiert Heuser im Vergleich zu seinen ansonsten differenzierten und größtenteils ausgewogenen Überlegungen eher oberflächlich.

Merkwürdig flach und für den nicht so technikbegeisterten Leser schwer nachzuvollziehen sind Heusers Ausführungen zu den multimedialen Nutzungsmöglichkeiten der Zukunft (S. 127 ff). Gleichzeitig relativiert er die offenkundige Begeisterung für so manches Neue: "Niemand wird sein Sozialleben ganz in die Netze verlegen können, und daher steht die virtuelle Welt der realen auch nicht als neue Alternative gegenüber ... Vielmehr werden die Menschen das digitale Medium unterschiedlich intensiv für ihr Gemeinschaftsleben einsetzen, und einige werden auch in der Informationsgesellschaft ganz darauf verzichten. Dennoch haben die Netze Auswirkungen auf die reale Welt." (S. 161)

Basis der in beiden Büchern analysierten Veränderungen ist, daß die digitalen Netze ihre Nutzer von den Zwängen des Ortes entbinden. Dies gilt für alle denkbaren Anwendungsvarianten, wie z.B. Telearbeit, Telelearning, Telemedizin, Teleshopping, Telemarketing, Tele-Kontaktbörsen. Neben ökonomischen Effizienzvorteilen lassen sich auch ökologische Vorteile vermuten, da durch die abnehmende Notwendigkeit, Räume tatsächlich zu überwinden, sowohl der Ressourcenbedarf als auch die Emissionsbelastung sinken dürfte.

Recht breit werden von Heuser die mit der Informationsgesellschaft und der Dezentralisierung und Differenzierung einhergehenden sozialen Veränderungen beschrieben: Sie liegen vor allem in der durch die Individualisierung und Flexibilisierung wegbrechenden, bisher vornehmlich gesellschaftlich organisierten Solidarität. (S. 83 ff)

Müller-Michaelis sieht speziell die

fundamentalen Vorteile der Informationsgesellschaft: Die Umwälzungen der Informations- und Kommunikationstechnik sind für ihn "... fortschrittsträchtiger im Sinne unmittelbarer Verbesserung der Lebensumstände ..., als je eine Epoche der Neuerungen vorher gewesen ist." (S. 11)

Kernthese ist, "... daß die neuen Kommunikationstechniken ... ein stetiges Wachstum des tertiären Sektors ermöglichen werden, das den Wertschöpfungsprozeß der nachindustriellen Volkswirtschaft zunehmend stärker bestimmen wird. Das Epizentrum dieses Wachstums wird in der neuen Wirtschaftslandschaft der 'weißen Wirtschaft' liegen, die traditionell wirtschaftsferne Lebensbereiche (gemeint sind z.B. Bildung, Kultur und Sport, H.S.) umfaßt und die ihre Erschließung als Wachstumsträger der Informationsgesellschaft maßgeblich dem Faktor 'K' verdankt. ... Mit Hilfe neuer kommunikativer Anwendungen wird dieser mit erheblichen Wachstumspotentialen ausgestattete Sektor der 'weißen Wirtschaft' für den volkswirtschaftlichen Wertschöpfungsprozeß erschlossen." (S. 11 ff) (3)

Ausführlich wird der Stellenwert der Kommunikation für das alltägliche Leben, aber vor allem das Wirtschaftsleben beschrieben. Für den Verfasser ist es demnach ein historischer Glücksfall, daß, "... nachdem zunächst der primäre und anschließend der sekundäre Sektor ... mit ihrem Güterangebot an Sättigungsgrenzen des gesellschaftlichen Bedarfs gestoßen sind, ... die Rettung zur Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums ... aus dem tertiären Sektor ... (kommt)." (S. 29, auch S. 48 f)

Anzumerken bliebe, daß die richtige (und dennoch nicht weit verbreitete) Auffassung von den Sättigungstendenzen bei der Güternachfrage nicht ganz zu der zweifellos überzogenen Erwartung eines künftig verstetigten Wach-

tums bzw. einem "... praktisch unbegrenztem Wachstum" (S. 35 f, auch S. 66 und 78) der Kommunikationswirtschaft passen will. Wieso sollte hier die Nachfrage - infolge ungeahnter "neuer Nutzungskulturen" (S. 66) - stetig zunehmen und mittel- bis langfristig keine Sättigung erkennbar sein?

Den Versuch einer Antwort auf diese Frage bietet Müller-Michaelis in den Hauptabschnitten seines Buches, die mit "Weiße Wirtschaft" auf dem Vormarsch überschrieben sind (S. 31 ff). "Weiße Wirtschaft" umfaßt nach seiner Definition folgende Dienstleistungsbe-
reiche: Medienwirtschaft, Kommunikationsbranche, Telekommunikation, Bildungssektor, Forschung und Entwicklung, Kultur und Tourismus, Sport-, Spiel- und Vergnügungsektor, Gesundheitswesen und Altenpflege, soziale und humanitäre Dienste, Umweltschutzorganisation, Rechtspflege, Beratungswirtschaft, private Haushaltswirtschaft.

Im Ergebnis erwartet der Verfasser, daß durch die Kommunikationstechnik eine Ausdehnung der Ökonomie, der Beschäftigung und der Einkommenserzielungsmöglichkeiten auf bisher wirtschaftsferne Bereiche in Gang gesetzt wird. Besonders im Vergleich zu Heuser beschreibt Müller-Michaelis mit ausgeprägter Phantasie und Begeisterung die künftigen Anwendungsmöglichkeiten der neuen Technik. Hervorzuheben ist, daß er jeweils die angebots- und nachfrageseitigen Faktoren der ökonomischen und technischen Entwicklungen berücksichtigt, wobei - dies mag aber dem subjektiven Empfinden des Rezensenten geschuldet sein - der immer wieder angeführte "Glaube" des Verfassers an ein nahezu unbegrenztes Nachfragepotential und entsprechendes Potential an zusätzlichen Arbeitsplätzen im Bereich der "Weißen Wirtschaft" nicht endgültig überzeugt.

"Informationstechnologie ist bedie-

nungs-, pflege- und nutzungsabhängig. Zusammen mit ihrer Multiplikationsimmanenz für immer neue Anwendungen wird sie mit zunehmender Ausbreitung zu einem stetigen Quell neuer Arbeitsplätze. ... Durch die Entwicklung eines kommunikativen Bewußtseins ... wird auf breitester Front Kreativität für immer neue Anwendungen in allen Lebensbereichen freigesetzt. Diese kommunikative Kreativitätsentfaltung führt u.a. zu einer zunehmenden Kommerzialisierung traditionell wirtschaftsfremder Lebensbereiche ..." (S. 53 f) An den Beispielen Bildung, Multimedia, Verkehr, Kultur, Sport und Privathaushalt schildert Müller-Michaelis sehr detailliert seine Sicht der Zukunft der Informations- und Kommunikationswirtschaft und schließt mit einer kurzen Diskussion der politischen Entwicklung in diesem Bereich.

Beide Bücher sind lesenswert, dabei wird der Leser - dies gilt zweifellos für alle aktuellen Veröffentlichungen in diesem Bereich - keine abschließenden Antworten auf die Ausgangsfrage erwarten dürfen, ob denn die Informationsgesellschaft eher als Fluch oder Segen zu begreifen ist. Dafür ist das Feld der möglichen Veränderungen in "Digitalien und Globalien" (Heuser, S. 215) noch viel zu unscharf ausgeleuchtet. Viele Entwicklungen sind offensichtlich in ihrer ganzen Bandbreite noch gar nicht erkennbar.

Unabdingbar ist aber die umfassende Beschäftigung mit dem Thema, denn die anstehenden Prozesse bedürfen selbstverständlich einer gesellschaftspolitischen Steuerung im Sinne einer demokratisch legitimierten, wünschbaren Richtungsbestimmung. Die kommende Informationsgesellschaft bietet durchaus Chancen der Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität, gleichzeitig birgt sie aber auch Risiken, die mit den Stichworten Zersplitterung der Gesellschaft und potentiell zunehmende Massenarbeitslosigkeit nur im Ansatz beschrieben sind.

Ob es in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren tatsächlich zu einem fundamentalen Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft kommt, hängt von der Diffusionsgeschwindigkeit der neuen Techniken ab; nicht zuletzt aber auch von der Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, den möglichen Verschiebungen der individuellen Präferenzen der Konsumenten und den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen, d.h. der Frage, ob der Übergang von der heute noch immer industriell bestimmten zu einer dienstleistungsorientierten Wirtschaft mehr oder weniger friktionslos funktionieren wird. (4)

Ausschlaggebend wird sein, ob über die bisher bekannten, zumindest für den Endverbraucher noch häufig zweifelhaften Anwendungen hinaus weitere Möglichkeiten gefunden werden können, die neue Technik (aus Sicht der Unternehmen) gewinnbringend und (aus der Sicht der Verbraucher) nutzensteigend zu implementieren. Sozial- und gesellschaftspolitisch ist zudem zu fragen, ob die von Heuser diskutierten Entsolidarisierungstendenzen zwangsläufig eintreten müssen.

Die vage Hoffnung auf neue Formen der Gemeinschaft erscheint allerdings angesichts der Dynamik der Entwicklung sehr zweifelhaft. (S. 81 ff) Vielmehr deutet vieles darauf hin, daß die gewachsenen Strukturen der individuellen und gesellschaftlichen Absicherung von Lebensrisiken bzw. bestimmten (erwerbseinkommenslosen) Lebensphasen immer noch zukunftssträftig sind, vor allem dann, wenn der politische Mut vorhanden ist, die notwendigen Anpassungen der wohlfahrtsstaatlichen Regelungsmechanismen frühzeitig einzuleiten.

Der Weg in die Informationsgesellschaft - dies belegen nicht zuletzt die beiden hier vorgestellten Bücher - hat sicherlich erst begonnen, die tatsächlich breitenwirksame Diffusion der

Technik wird vermutlich noch einige Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Während die Diffusion der neuen Techniken und deren mehr oder weniger weitgehende, sinnvolle Nutzung in Privathaushalten eher mit größerer Skepsis zu betrachten ist, steht die umfassende Nutzung der neuen Techniken im Sinne neuer Marktfelder bzw. Absatzchancen sowie als Rationalisierungsinstrument in Unternehmen und Verwaltungen außer Frage.

Der Einsatz der Informationstechnik wird also zunächst - auch wenn in der Öffentlichkeit häufig eine andere Vorstellung existiert - primär auf die Produktion bzw. auf unternehmensbezogene Dienste und weniger auf den Konsum orientiert sein. Diese Tendenz lag im übrigen auch schon in der Vergangenheit der Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft zugrunde. Informationstechnik stellt insofern eine Fortführung der im Zeitablauf intensivierten Arbeitsteilung dar und wird somit hauptsächlich als Rationalisierungsinstrument, d.h. als Mittel zur Steigerung der Produktivität, anzusehen sein. Neu ist allerdings, daß auch die Anwendungen im privaten Bereich häufig in letzter Konsequenz den Charakter von Rationalisierung haben.

Positiven Beschäftigungseffekten in den Unternehmen des Informations- und Kommunikationssektors stehen unzweifelhaft erhebliche Rationalisierungspotentiale in den Unternehmen/Branchen gegenüber, die die neuen Techniken anwenden. Eindeutige Beschäftigungsbilanzen lassen sich offensichtlich nicht aufstellen. Technik wirkt immer gemeinsam mit anderen Einflüssen, mit veränderten Organisationsstrukturen, mit neuen Kostenrelationen, mit verschobener Akzeptanz und neuen Bedarfslagen. Eine direkte Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen Technik-Angebot und Arbeitsplatzentwicklung läßt sich also wissenschaftlich fundiert nicht ausmachen. Die Zusammen-

hänge sind dafür zu komplex. Im derzeitigen Stadium können also weder Enthusiasten noch Skeptiker zuverlässige Ergebnisse vorweisen, es handelt sich eher - wie beispielsweise bei Müller-Michaelis - um Vermutungen oder Hoffnungen: "Was aber der Faktor 'K' in sekundären Sektor an Arbeitsplätzen nimmt, das schafft er in zunehmender Fülle und Auffächerung im tertiären Sektor neu." (S. 47)

Für die längerfristige Beschäftigungsbilanz wird entscheidend sein, wo der Schwerpunkt der Innovationstätigkeit liegen wird: im Bereich der Produktinnovationen (Voraussetzung: kaufkräftiger Bedarf bei den Endnachfragern?) oder im Bereich der die Produktivität der Unternehmen verbessernden Prozeßinnovationen (die entsprechende Nachfrage ist durch den ständigen Wettbewerbszwang, die eigene Produktivität steigern zu müssen, gleichsam zwangsläufig gegeben). Historische Erfahrungen, nach denen die Marktwachstumseffekte der Informationstechnik größer waren als die Rationalisierungseffekte, dürfen nicht einfach auf die Zukunft übertragen werden, ohne das erreichte Niveau der Informationswirtschaft (und damit zwangsläufig früher oder später auch hier erreichbare Sättigungsgrenzen), die veränderten Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen zu beachten.

Den Chancen zur Verbesserung der Qualifikation und Flexibilität der Humanressourcen stehen beträchtliche Risiken gegenüber, die im Zusammenhang mit euphorischen Darstellungen der neuen multimedialen Welt gerne ausgeblendet werden. Hierzu zählen die bereits mehrfach angesprochenen quantitativen Beschäftigungseffekte, die negativen Auswirkungen auf das soziale Leben (fehlende Sozialkontakte; Isolierung) und Tendenzen zur Selbstausbeutung (fehlende direkte Kontrolle führt häufig zu "freiwilliger"

Mehrleistung). Die durch die neuen Informationstechniken gegebenen Möglichkeiten der räumlichen und zeitlichen Entflechtung der Arbeitsprozesse kontrastieren zu den individuellen Bedürfnissen der persönlichen *face-to-face*-Kommunikation.

Die aktuell bevorzugte Strategie, den Weg zur Informationsgesellschaft auf der Straße der deregulierten Marktwirtschaft zu beschreiten, ist zweifellos nur eine Alternative, die jedoch in einer weiteren Spaltung der Gesellschaft - in "Über-" und "Schlechtinformierte" bzw. gutbezahlte Dauer- und schlechtbezahlte Teilbeschäftigte - münden kann. An die Stelle des "alten" Konfliktes zwischen Arbeit und Kapital "... tritt ein neuer, nämlich jener zwischen der 'großen Minderheit der Wissensarbeiter' ... und den restlichen Arbeitnehmern." (Heuser, S. 23)

Denkbar ist auf der anderen Seite aber auch ein Weg, bei dem Unternehmen und Gesellschaft nach Möglichkeiten suchen, die bestehenden Nutzungsbarrieren - speziell bei den Endverbrauchern - zu überwinden. Dies wird aber nur dann gelingen, wenn breitgefächerte Anwendungsmöglichkeiten auch tatsächlich zusätzlichen und preisgünstig erwerbenden Nutzen vermitteln können. Ein unterstelltes, ungestilltes und zudem dringliches Bedürfnis nach weitestgehender Nutzung von neuen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen liegt bei den "Durchschnittskonsumenten" in größerem Umfang augenscheinlich (noch) nicht vor.

Insofern scheint Heusers These, daß sich für die Konsumenten durch "... die neue Vielfalt und die Welt digitaler Kommunikation die Wohlfahrt (hebt)" (S. 47), derzeit noch sehr zweifelhaft. Die nicht selten unterstellte Massennachfrage kann derzeit also (noch) nicht nachgewiesen werden. Dies mag daran liegen, daß für viele Konsumenten die schon heute existierenden Informations- und Kommunikationsmöglich-

keiten bereits ein Überangebot darstellen könnten. Der Zusatznutzen für die Masse der privaten Verbraucher ist scheinbar - auch angesichts der ja nicht ganz preiswerten Angebote - noch zu gering. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, daß die Realeinkommen der durchschnittlichen Haushalte in den letzten fünfzehn Jahren stagnierten (und wohl auch in der absehbaren Zukunft stagnieren werden). Zusätzliche Bedürfnisse können also nur auf Kosten anderer befriedigt werden. Dazu müßten neue Güter/Dienste einen höheren Nutzen versprechen als die bisherigen Einkommensverwendungsmöglichkeiten des disponiblen Einkommens.

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- (1) Vgl. als kleine Auswahl: Negroponte, N., Total Digital: Die Welt zwischen 0 und 1 oder Die Zukunft der Kommunikation (München 1997); Gates, B., Der Weg nach vorn: Die Zukunft der Informationsgesellschaft (München 1997); Welsch, J., Arbeiten in der Informationsgesellschaft (Bonn 1997); Fuchs, M.; Niedenhoff, H.-U.; Schelsky, W. (Hrsg.), Informationsgesellschaft und Arbeitswelt (Köln 1996); Hauf, O., Die Informationsgesellschaft: Anatomie einer Lebenslüge (Frankfurt/M. u.a. 1996); Tauss, J.; Kollbeck, J.; Mönikes, J. (Hrsg.), Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft (Baden-Baden 1996); Bühl, A., Cybersociety: Mythos und Realität der Informationsgesellschaft (Köln 1996); Brauner, J.; Bickmann R., Cyber Society. Das Realszenario der Informationsgesellschaft: Die Kommunikationsgesellschaft (München 1996); Wagner, R., Die Informationsgesellschaft: Chancen für eine neue Lebensqualität am Beginn des dritten Jahrtausends (Münster u.a. 1996).
- (2) Vgl. Rifkin, J., Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft (4. Aufl., Frankfurt/M., New York 1996) 11 ff.: "Das Informationszeitalter hat begonnen, und dank immer lei-

stungsfähigerer Computerprogramme werden wir schon bald in einer Welt ohne Arbeit leben. ... Niemals in der Menschheitsgeschichte waren so wenige Arbeitskräfte nötig, um die für die Weltbevölkerung notwendigen Produkte und Dienstleistungen zu erbringen. ... Ob wir einer hellen oder einer düsteren Zukunft entgegengehen, das hängt vor allem davon ab, wem der Produktivitätsgewinn des Informationszeitalters zugute kommen wird. Um ihn gerecht zu verteilen, bedarf es einer weltweiten Verkürzung der Arbeitszeit."

- (3) Interessant ist, daß die hier genannten neuen Wachstumsfelder starke Überschneidungen zu denjenigen aufweisen, die schon seit über zehn Jahren von sei-

ten der "alternativen Wirtschaftspolitik" eingefordert werden; vgl. dazu exemplarisch die jährlich erscheinenden Memoranden der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, zuletzt: Memorandum '97: Beschäftigungspolitik statt Sparritual (Köln 1997).

- (4) Die von Bill Gates geäußerte Hoffnung auf einen durch die umfassende Nutzung des Internet gewährleisteten "reibungslosen Kapitalismus", d.h. daß die neue Technik einen vollkommenen Markt mit vollständiger Information und optimierter Preisbildung mit sich bringen wird, ist nur mit großen Mühen nachzuvollziehen. Dies gilt auch für das erwartete Ergebnis, nämlich ein angebliches "Paradies für die Konsumenten"; Gates (1997) 252 ff.

Eine Fundgrube zur britischen Wirtschaftspolitik

Rezension von: Frank Otto, Die
Keynesianische Revolution in
Großbritannien (1929-1948), Duncker &
Humblot, Berlin 1996, 335 Seiten,
öS 715,-.

Der Ausdruck Keynesianismus ist mit einem, analytisch gesehen, nicht ungefährlichen Doppelsinn behaftet. Einerseits hat er sich als globale Bezeichnung für die vor allem in den dreißiger Jahren angesichts der Weltwirtschaftskrise verbreitet geübte oder zumindest geforderte interventionistische Praxis zum Zweck der Konjunkturstabilisierung eingebürgert. Andererseits ist und bleibt er mit der überragenden Persönlichkeit des Theoretikers und Wirtschaftspolitikers John Maynard Keynes und der durch seine Konzepte und Publikationen geprägten ökonomischen Schule eng verknüpft, die für eine solche interventionistische Praxis gegenüber der klassischen *laissez faire*-Doktrin wesentliche Rechtfertigungsgründe geltend machte (etwa die berühmte "*liquidity-trap*").

Diese Doppeldeutigkeit des Begriffes ist bei der wirtschaftsgeschichtlichen Aufarbeitung eines Themas wie der "keynesianischen Revolution in Großbritannien 1929-48" besonders heikel, weil wir hier der agierenden (und selbst für Skeptiker und Gegner unglaublich eindrucksvollen) Person Keynes' selbst begegnen - was freilich nicht die Sicht darauf verstellen sollte, daß auch Keynes in vieler Hinsicht ein Produkt seiner Zeit war. Das läßt sich etwa an seiner Wendung vom überzeugten Freihändler zum maßvollen Protektionisten zeigen.

Eine Abhandlung, die sich mit dem Ausmaß und den Erfolgen antizyklischer Politik im Großbritannien der Zwischenkriegszeit auseinandersetzt (und diese etwa in Beziehung zu anderen expansiven Krisenbewältigungsstrategien wie dem New Deal, den gleichgerichteten Bestrebungen in Schweden oder der notenbankfinanzierten Rüstungskonjunktur des Dritten Reiches betrachtet), hätte vermutlich von der Person Keynes' in relativ weitgehendem Maße abzusehen, dafür aber ein großes Maß an diffizilen institutionellen und statistischen Vergleichen zu bewältigen. Ein Werk von solchem Typus ist die als Dissertation an der Universität Hamburg verfaßte Arbeit von Frank Otto nicht; das ist schon beim ersten Durchblättern angesichts der relativen Sparsamkeit statistischer Daten feststellbar und erweist sich auch an der geringen Zahl internationaler Querverweise.

Die Durchsetzung der "Keynesianischen Revolution" wird von Otto also als eher individualisierend dargestellter historischer Prozeß verstanden, in dem Keynes und seine Anhänger erst im Krieg - und paradoxerweise im Zusammenhang mit der Bekämpfung der rüstungsbedingt überhitzten Gesamtnachfrage und notwendigen Inflationsbekämpfung - in einflußreiche Positionen aufstiegen. Frank Otto referiert somit im wesentlichen die Grabenkämpfe zwischen Keynes und der fiskalischen Orthodoxie ("*treasury view*"), wie sie in einer mittlerweile auch schon sehr breit gefächerten Fachliteratur dargestellt werden. Dabei besteht seine persönliche Akzentsetzung vor allem darin, die eigenen Machtinteressen der Finanzbürokratie als Motiv hervorzuheben, ohne daß dies freilich in besonders schlüssigem oder überzeugendem Maße gelänge. Dennoch ist Ottos faktenreiches Buch eine wertvolle "Fundgrube" zur britischen Wirtschaftspolitik zwischen 1918 und 1948.

Der vielleicht interessanteste Aspekt hat mit dem Titel des Buches (und mit Keynes als Person) gar nichts zu tun: es ist die erschreckende wirtschaftliche Inkompetenz und doktrinäre Weltfremdheit, die gerade den "intellektuellen" Flügel der Labour Party (und der meisten europäischen Arbeiterparteien) angesichts der Weltwirtschaftskrise und der ersten Wiederaufbauphase auszeichneten.

Bezeichnend ist bereits, daß der Wahlkampf 1929 nur von den Liberalen (unter dem diskreditierten Lloyd George) im Zeichen expansiver Fiskalpolitik und öffentlicher Arbeitsbeschaffung geführt wurde. Labour, die Gewinnerin der Wahl, gab sich auch angesichts einer bereits beachtlich hohen Arbeitslosenquote orthodox. Mit dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise verlangte Philip Snowden, der Labour-Finanzminister, von seinen Kabinettskollegen auch, getreu diesem Grundsatz einschneidende Kürzungen (vor allem der Arbeitslosenunterstützung). Als die Mehrheit des Kabinetts dies ablehnte, wurde im Sommer 1931 handstreichartig das *National Government* gebildet, das zwar Macdonald als Premier und Snowden als Schatzkanzler beibehielt, parlamentarisch aber von den Konservativen (plus einigen Abtrünnigen der gespaltenen Labour Party) dominiert wurde. Die über diesen "Verrat" verbitterte Labour Party wurde an den linken Rand gedrängt.

Die Wirtschaftspolitik des *National Government* hatte aber keineswegs antikeynesianischen Charakter, wiewohl fiskalisch ausgeglichene Budgets angestrebt und bis zur Wiederaufrüstung ab 1935) weitgehend auch erreicht wurden.

Nachdem im September 1931 der verzweifelte Versuch gescheitert war, mit einem extrem restriktiven Budget den Goldstandard zu retten, verfolgte die Regierung einen Kurs der auf das "Empire" ausgerichteten protektionisti-

schen Außenpolitik und des - speziell die private Bauwirtschaft ankurbelnden "easy money". Die Niedrigzinspolitik hatte mehrere Vorteile: Einerseits reduzierte sie die Last der Staatsschuld, deren Kriegsanleihenbelastung ja nicht, wie in den Verliererstaaten des Ersten Weltkrieges, durch eine Hyperinflation hinweggefeigt worden war. Zur Absicherung dieser Politik wurde das Exchange Equalization Account (EEA) geschaffen, eine Offenmarktinstitution mit beschränkter Geldschöpfungskapazität. Ein Embargo auf neue Kapitalemissionen verfolgte das Ziel, die notorische britische Tendenz zur Investition im Ausland zu reduzieren, also jenes "home investment" zu forcieren, dem schon Kahns Multiplikatorvorstellung gewidmet war. Diese Tatsache, daß Großbritannien nach seiner Abkehr vom Goldstandard nicht unbedingt als Land mit "antikeynesianischer" Politik gelten kann, geht bei Frank Otto ein wenig unter.

Nach dem Krieg bekam, wie bekannt, die Labour Party erstmals die Chance, ihre Wirtschaftspolitik zu realisieren. Das Resultat war eine Katastrophe: Im Sommer 1946 sorgte die Ankündigung der Brot rationierung, die es nicht einmal im Krieg gegeben hatte, für Unruhe. In dem (in ganz Europa katastrophal harten) Winter 1946)47 gab es eine akute Brennstoffkrise, die für den jahrzehntelang vertretenen planwirtschaftlichen Anspruch katastrophal war: Die Planungsrhetorik als durchaus effizientes Propagandainstrument hatte, wie Trevor Smith mit Recht vermerkt, die Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der Regierung stark erhöht; wenn aber dann solche Erwartungen enttäuscht werden, muß mit einer feindseligen Stimmung gegenüber jeglicher Planung gerechnet werden (zitiert bei Otto S. 238). Ende 1947 mußte selbst Stafford Cripps, der führende "Gos-Planer" des Kabinetts zugestehen: "In a free society, planning should

seek the satisfaction of the consumers' wants with the most economical use of our resources. In normal times production should be fitted to the pattern of market demand. It is quite impossible and far from desirable over the whole field of industry to set production targets for every final product. The demands of the public, transmitted through ordinary trading channels must be the ultimate guide in detail".

Harold Wilson begann seine große politische Karriere 1948 als Beseitiger des Kontrollapparates. Dennis Healey sollte später rückblickend auf seine Wahlkampfauftritte 1945 schreiben: "I spoke with total confidence based largely on total ignorance." (Otto S. 216). Hier liegt das vielleicht spannendste und für die Geschichte der Wirtschaftspolitik in Westeuropa bedeutungsvollste Thema, das Frank Ottos ein wenig uneinheitliches Buch behandelt.

Es ist ein Buch, das viel wertvolles

Material verarbeitet. (Unter anderem finden wir auch wieder die berühmte Leserbriefkontroverse in der Times zitiert, in der am 17.10.1932 Keynes, Piggon, MacGregor, Loyton, Salton und Stamp gegen die Orthodoxie Stellungnahmen und am 19.10.1932 Gregory, Hayek, Plant und Robbins als Verfechter der bedingungslosen Spargesinnung antworteten.

Manches irritiert auch ein wenig - so gleich zu Beginn (S. 11) die etwas grobschlächtige Formulierung von der "20jährigen Wirtschaftskrise" in nahezu allen Kombattantenstaaten des Ersten Weltkriegs. Auch eine etwas internationalere Perspektive wäre gelegentlich recht hilfreich. Insgesamt aber ein sehr empfehlenswertes Buch für jeden, der sich für die großen Zyklen der wirtschaftspolitischen Meinungsbildung im Europa des 20. Jahrhunderts interessiert.

Robert Schediwy

Die Industrielle Revolution im Überblick

Rezension von: Toni Pierenkemper,
Umstrittene Revolutionen.

Die Industrialisierung im

19. Jahrhundert, Fischer Taschenbuch
Verlag, Frankfurt/Main 1996, 197 Seiten,
öS 138,-.

Nach übereinstimmender Auffassung aller Forscher repräsentiert die Industrielle Revolution die größte historische Veränderung seit dem Neolithikum, als die Menschen begannen, sesshaft zu werden. Jahrtausende hindurch änderten sich die Strukturen von Gesellschaften und Produktion kaum. Die Masse der Bevölkerung war mit agrarischer Erzeugung am flachen Land beschäftigt, ständig in ihrer Existenz durch Mißernten bedroht. Die Industrialisierung brachte eine fundamentale Änderung aller Lebensbedingungen. Wir leben in einer städtischen Wohlstandsgesellschaft, in welcher nur mehr ein Bruchteil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist.

Dieser Prozeß wurde in Europa eingeleitet und determiniert seither, im positiven wie im negativen Sinne, die Entwicklung auf der ganzen Welt. Es erscheint daher nur konsequent, wenn eine Taschenbuchreihe, die sich einen Überblick über die "Europäische Geschichte" zum Ziel gesetzt hat, einen Band über diesen Prozeß herausbringt. Mit der Abfassung dieser Studie wurde der renommierte Frankfurter Wirtschaftshistoriker Toni Pierenkemper betraut.

Dessen Konzept besteht darin, den Industrialisierungsprozeß, seine Charakteristika, Gemeinsamkeiten, aber

auch Unterschiede anhand seines Ablaufes in den wichtigsten europäischen Ländern zu demonstrieren. Hierbei legt er das Hauptgewicht auf die technisch-innovatorische Entwicklung bestimmter, für die Industrialisierung eines Landes charakteristischer, Leitsektoren.

Er demonstriert das für England, dem Ursprungsland der Industriellen Revolution, an der Baumwollindustrie, an ihren technischen Neuerungen, welche zu signifikanten Qualitätssteigerungen und dramatischen Verbilligungen des Produkts führten; an ihren Auswirkungen für die vor- und nachgelagerten Produktionsbereiche, welche in letzteren zur Entwicklung der Maschinenindustrie führten, wie auch an ihrer Bedeutung für die Arbeitsorganisation und damit auch für den Arbeitsmarkt.

Wichtig ist auch sein Hinweis darauf, daß für die Industrialisierung weniger der Stand des technischen Wissens entscheidend war - darin wurde England deutlich von Frankreich übertroffen -, sondern dessen wirtschaftliche Anwendung, also die Innovation.

Dieser Umstand erwies sich auch für die Industrialisierung Belgiens als maßgeblich, welches nach Auffassung des Autors das erste Land auf dem Kontinent war, das die Industrialisierung vollzog. (Andere Autoren betrachten die Schweiz als solches.) Dieses übernahm nämlich ausschließlich die in England entwickelten technischen Neuerungen und wandte sie für seine Betriebe an.

Die belgische Industrialisierung sei im übrigen durch ein Merkmal charakterisiert, das die kontinentale Entwicklung von jener Englands unterscheide, nämlich das starke Engagement des Staates in diesem Prozeß. Dieses lasse sich überdies schon auf die der industriellen Revolution vorangehende Phase der "Protoindustrialisierung" zurückverfolgen.

Und dieser Aspekt gewinnt für die österreichische Wirtschaftsgeschichte

an Bedeutung, denn Pierenkemper betont die Politik der Industrieförderung schon zu Zeiten der Österreichischen Niederlande, also vor 1794. Nun wurde zwar der Merkantilismus in Österreich mehrfach untersucht, eine Analyse seiner Wachstumseffekte, insbesondere mit quantitativen Ergebnissen, existiert kaum, ebenso wenig wie Untersuchungen über den wirtschaftlichen Rückschlag durch die Napoleonischen Kriege, so daß die Voraussetzungen der Industrialisierung im heutigen Bundesgebiet noch weitgehend im dunkeln liegen.

Hingegen vollzog sich die Industrialisierung in Frankreich eher schleppend, das Land, das noch um 1800 im Durchschnittseinkommen an der Spitze Europas gelegen war, fiel bis zum Ersten Weltkrieg deutlich zurück. Pierenkemper analysiert die Ursachen dieses Rückfalls unter neoinstitutionalistischen Ansätzen und gelangt damit zu dem Ergebnis, daß ein Grund dafür in der kleinbetrieblichen Struktur der französischen Landwirtschaft lag. Sie resultierte aus der frühzeitigen Eigentumsübertragung an die Bearbeiter des Bodens durch die französische Revolution. Diese frühe - bescheidene - Einkommenssicherung sei durch eine protektionistische Außenhandelspolitik abgestützt worden.

Daraus ergaben sich geringe Anreize zur Produktivitätssteigerung sowie hohe Lebensmittelpreise mit entsprechenden Effekten für die Löhne, wodurch die Konkurrenzfähigkeit der Industrie eingeschränkt wurde. Wie denn auch die dadurch bedingte ländliche, traditionalistische Prägung der französischen Gesellschaft einem dynamischen Unternehmertum nicht förderlich war.

Aber auch das Festhalten an der Schutzzollpolitik führte zu negativen Konsequenzen für die Konkurrenzfähigkeit der französischen Industrie, welche dadurch gezwungen war, auf weni-

ger kompetitive Märkte auszuweichen, auch auf die eigenen Kolonien. Schließlich verursachte die traditionelle Orientierung des französischen Kapitalmarktes auf die Finanzierung des Staates, der Verkehrsinfrastruktur und des Auslandes Schwierigkeiten für die Industriefinanzierung.

Von institutionellen Hemmnissen dieser Art war die deutsche Wirtschaft weit weniger betroffen. Dort setzte um die Mitte des 19. Jahrhunderts ein Wachstumsschub auf breiter Basis ein, der von mehreren gleichwertigen Führungssektoren getragen wurde, nämlich Eisenbahnbau, Steinkohlenbergbau, Eisen- und Stahlindustrie sowie Schwermaschinenbau. Dazu gesellten sich im letzten Drittel des Jahrhunderts die Chemie- sowie Elektroindustrie, welche letztlich die Weltgeltung der deutschen Wirtschaft symbolisierten.

Demgegenüber repräsentierte Rußland den typischen Spätstarter. Dieses war schon durch die Lage am Rande Europas, ohne Verbindungen zu anderen ökonomisch relevanten Regionen, benachteiligt. Entscheidend freilich blieb die institutionelle Rückständigkeit. Noch um 1850 bot sich Rußland als ein durch feudale Bindungen geprägter Agrarstaat dar.

Besonderes Interesse verdient abermals die institutionenökonomische Analyse der russischen Agrarwirtschaft nach Aufhebung der Leibeigenschaft 1861. Sie brachte nämlich lediglich geringe Produktivitätsfortschritte. Nicht nur waren die Bauern zu hohen Ablöszahlungen verpflichtet, sondern die gesamte Dorfgemeinschaft (*mir*) blieb für die Zahlung von Steuern und Abgaben verantwortlich. Die Zuteilung der Ackerfläche an die einzelnen Bauernfamilien erfolgte in regelmäßigen Abständen neu und bemaß sich nach der Familiengröße. Dieses System mußte jegliche "kapitalistische" Modernisierung der Landwirtschaft schwerstens behindern. Unter diesem Aspekt bieten

sich die Kolchosen nur als Fortsetzung der Tradition ineffizienten kollektiven Landbaus dar. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts kam in Rußland eine kräftigere industrielle Entwicklung in Gang, welche sich freilich nur auf gewisse regionale Schwerpunkte beschränkte.

In seinem Bestreben, schließlich die Konsequenzen aus der industriellen Entwicklung in den maßgeblichen europäischen Staaten zu ziehen, schränkt sich Piercenkemper zunächst explizit ein, indem er die säkularen Aspekte dieses Prozesses, wie sie von einigen Autoren, wie etwa Rostow ("How It All Began"), Rosenberg und Birdzell Jr. ("How the West Grew Rich") sowie Jones ("The European Miracle") behandelt wurden, ausschließt. Er beschränkt sich auf die eigentliche Phase der Industrialisierung, allenfalls noch unter Ein-schluß der Protoindustrialisierung. Hierbei versucht er durch Darstellung aller wichtigen Beiträge auf diesem Gebiet Klarheit darüber zu gewinnen, ob die Industrielle Revolution ein Prozeß gewesen sei, der durch gemeinsame Merkmale oder durch gravierende Unterschiede nach Nation, Region oder

Branche gekennzeichnet wäre, ob sie ein für alle Länder gültiges Modell darstelle oder nicht.

Seine Antwort bleibt ziemlich offen. Das scheint sich freilich vor allem aus seiner selbstgewählten Beschränkung zu ergeben. Denn unter dem säkularen Aspekt bietet sich die Industrialisierung als Prozeß dar, der spezifisch europäisch war und sich, trotz aller nationalen und regionalen Unterschiede, in seinem Kern identisch vollzog. Hier hätte sich wieder der Rückgriff auf die Neue Institutionenökonomie, vor allem auf die Arbeiten von North, empfohlen, wonach Industrialisierung erst möglich wird, wenn die institutionellen Voraussetzungen gegeben sind. Und diese entwickelten sich in einem sehr langen Prozeß eben in Europa. Doch dieser Einwand ergibt sich nur aus einer unterschiedlichen Betrachtungsweise dieses Problems und ändert nicht die abschließende Bewertung: Es handelt sich um ein Buch hoher Qualität, welches eine Fülle von Informationen auf der Basis einer umfassenden Literaturkenntnis vermittelt.

Felix Butschek

Reformstau in Deutschland

Rezension von: Wolfgang Kessler,
Wirtschaften im dritten Jahrtausend.
Leitfaden für ein zukunftsfähiges
Deutschland, Publik-Forum
Verlagsgesellschaft mbH, Oberursel
1996, 241 Seiten, DM 29,80.

Die gegenwärtige Lage in Deutschland wie in vielen anderen Industrieländern ist gekennzeichnet durch eine Massenarbeitslosigkeit, die in ihrer Höhe und Persistenz noch vor wenigen Jahren für unmöglich gehalten wurde. Trotz dieser Entwicklung ist eine weitgehende Stagnation der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu beobachten. Vorhandene Konzepte, die auf eine durchgreifende Überwindung der Wirtschaftskrise abzielen, werden auf politischer Ebene nicht einmal ernsthaft diskutiert, geschweige denn umgesetzt. Regieren erschöpft sich vor allem in umfangreichem Sparaktionismus, eine aktive Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ist nicht mehr zu erkennen.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Buch von Wolfgang Kessler eine besondere Bedeutung zu, wird im Titel doch der Anspruch erhoben, einen „Leitfaden für ein zukunftsfähiges Deutschland“ im nächsten Jahrtausend zu präsentieren. Nach einer Analyse der „Probleme und ihrer Ursachen“ (S. 15-80) und der darauf aufbauenden Formulierung von fünf grundlegenden „Mythen der Wirtschaftspolitik“ (S. 81-89) liegt der Schwerpunkt des Buches auf einer Zusammenstellung wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischer Reformansätze (S. 91-197), deren Durchsetzung nach Ansicht Kesslers

Voraussetzung für das Wirtschaften im nächsten Jahrtausend ist. Ein abschließendes Kapitel (S. 199-225) beschäftigt sich mit der Frage, was die/der einzelne bereits heute tun kann, um nicht passiv auf Reformen warten zu müssen und thematisiert damit die vielbeschworene „Macht der Verbraucher“. „Zehn Visionen für das 3. Jahrtausend“ beschließen den Band.

Das Buch beinhaltet eine umfassende Zusammenstellung vorhandener Ansätze einer alternativen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Insofern finden sich keine grundsätzlich neuen Überlegungen. Den vielen vorhandenen Reformansätzen einen weiteren hinzuzufügen, ist aber auch gar nicht das Ansinnen von Kessler. Ihm geht es in erster Linie darum, auf die wachsende Kluft hinzuweisen, die zwischen dem besteht, was möglich und vielversprechend erscheint, und dem, was in der Realität geschieht. Insofern richtet sich das Buch vor allem an wirtschaftspolitisch engagierte Personen, die auf der Suche nach möglichen Antworten auf die Herausforderungen der Gegenwart sind und das Vertrauen in die Kompetenz der herrschenden Ökonomie wie in jene der Politik verloren haben. Hieraus erklärt sich auch, warum es eine große Nachfrage nach ähnlich allgemeinverständlichen Veröffentlichungen gibt, die aus den engen Kreisen rein ökonomischen Denkens ausbrechen und die gegenwärtige Ökonomie mit Blick auf die Anforderungen der Gesellschaft, der Umwelt und vor allem der Zukunft kritisch beleuchten (1).

Kesslers Anliegen ist es, auf die Interdependenz der vielen, zum Teil seit Jahren bekannten Reformvorschläge hinzuweisen, die auch bereits von den verschiedensten Forschungsinstitutionen auf ihre Wirksamkeit untersucht worden sind. Jeden der genannten Reformansätze präsentiert Kessler gewissermaßen als Mosaikstein, die - zusammengenommen - die Konturen des

Bildes der Wirtschaft des dritten Jahrtausends zeigen.

Bereits im Vorwort weist der Frankfurter Wirtschaftsethiker Friedhelm Hengsbach auf drei Eckwerte hin, von denen her ein dauerhaft zukunftsfähiges Deutschland gedacht werden muß, „nämlich von der Umwelt, die eine andere Energiegewinnung und Landwirtschaft sowie ein anderes Verkehrssystem verlangt, von den Finanzmärkten, die einer öffentlichen Kontrolle samt einer Börsenumsatzsteuer zu unterstellen sind, sowie vom Welthandel, der nach den Regeln fairer Chancen zu organisieren ist.“ (S. 8) Gleichzeitig weist er auch bereits auf ein zentrales Argument hin, das sich als roter Faden durch die folgenden Kapitel zieht: Dem ständig wiederholten, hierdurch aber nicht richtiger werdenden Argument, daß es zum Sparen keine Alternative gäbe, hält Hengsbach die für manche überraschende, dennoch zutreffende Aussage entgegen, daß „(d)ie Deutschen (...) nie so reich gewesen (sind) wie jetzt.“ (S. 9) Der Hinweis, daß heute Verteilungsspielräume in einer Größenordnung bestehen, über die die deutsche Gesellschaft in ihrer Geschichte noch nie hat verfügen können, ist für die Frage, welche Art von Reformen überhaupt denkbar sind, von entscheidender Bedeutung. Ohne sich dieses Umstands zu vergewissern, muß jede Reform zum bloßen Instrument makroökonomischer Einsparung degenerieren. Tatsache ist jedoch, wie auch Hengsbach betont, „daß wir derzeit unter unseren Möglichkeiten bleiben.“ (S. 13)

Entgegen der „mit schöner Regelmäßigkeit die gleichen Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit“ verkündenden Wirtschaftspolitik - nämlich „das Wirtschaftswachstum anzuregen und die Kosten der Unternehmen zu senken“ (S. 16) -, weist Kessler auf die grundlegende Problematik der Sättigung von immer mehr Märkten hin, denen keine entsprechend expandierenden mehr

gegenüberstehen, was zu einem Teil der mangelnden Kaufkraft, zu einem anderen Teil der wachsenden Bedürfnisbefriedigung geschuldet ist. Während schon die aus der Wirtschaft selbst resultierenden Kräfte offensichtlich auf eine Abschwächung des Wachstums hinwirken, was auch der tendenzielle Rückgang der Wachstumsraten seit den 1950er Jahren widerspiegelt, betont Kessler auch grundsätzlich bestehende exogene Wachstumsgrenzen, die ohnehin früher oder später einen Wachstumsstopp erzwingen würden. Hier sind vor allem die negativen ökologischen Effekte angesprochen, die weiteres (weltweites) Wachstum notwendigerweise nach sich zieht.

Im Verbund mit dem Produktivitätsfortschritt bei gleichzeitig unzureichender Arbeitszeitverkürzung mußte sich aus dieser Konstellation notwendigerweise ein wachsender Sockel an Arbeitslosigkeit ergeben, der auch in Phasen konjunktureller Wirtschaftsbelebung nicht mehr abgebaut werden konnte. Dauerarbeitslosigkeit ist mit wachsender Armut breiter Schichten verbunden, da nicht nur die Arbeitslosen selbst, sondern auch deren Familien sich auf der Einkommensskala nach unten bewegen. Eine Politik, die darauf abzielt, dieser Entwicklung primär mit einer Steigerung der Exporte zu begegnen, muß sich den Vorwurf gefallen lassen, binnenwirtschaftliche Probleme zu Lasten anderer Länder lösen zu wollen, was letztlich aber nur in einen „Standortkannibalismus“ (S. 64) münden kann, da jedes Land zur Förderung seines Exports in der Tendenz immer neue Kostensenkungen durchzusetzen bestrebt sein wird. Verlierer dieser neoliberalen Exportstrategie sind einerseits die binnenmarktausgerichteten heimischen Produzenten, die die zurückgehende Massenkaufkraft trifft, und andererseits vor allem die armen Länder der Welt, die den Kostendruck u.a. über

sinkende Preise für ihre Rohstoffe drastisch zu spüren bekommen. (S. 73ff)

Bevor Kessler im einzelnen auf die verschiedenen Reformansätze eingeht, erklärt er einige der zugrundeliegenden Leitgedanken der heutigen Wirtschaftspolitik unter Verweis auf Studien führender Wirtschaftsforschungsinstitute zu Recht zu „Mythen der Wirtschaftspolitik“. Zu letzteren zählt er Behauptungen wie „Nur Wachstum schafft Vollbeschäftigung“, „Deutschland ist nicht mehr konkurrenzfähig“, „Der Sozialstaat ist nicht mehr finanzierbar“, „Umweltpolitik schadet der Wirtschaft“ und „Freier Welthandel - mehr Gerechtigkeit für alle“. (S. 81-89)

Bei der Zusammenstellung und Diskussion wirtschaftspolitischer Reformansätze hat sich der Autor von der Frage leiten lassen, inwieweit diese das Prädikat „zukunftsfähig“ verdienen. Von ihrer Konzeption her sind sie alle als Ergänzung, nicht als Ersetzung des Marktes gedacht. Da, wo sich aus dem Wirken des Marktes keine gesellschaftlich annehmbaren Ergebnisse einstellen, bedarf es Korrekturen, die entweder vorsorgend die Marktkräfte selbst verändern, so daß akzeptable Ergebnisse entstehen, oder nachsorgend die Marktergebnisse korrigieren, etwa indem die Primärverteilung durch eine ausgleichende Steuerpolitik berichtigt wird.

Zu den vorsorgenden Reformen gehört nach Ansicht Kesslers ganz wesentlich eine ökologische Steuerreform, die Arbeit billiger und Umweltbelastung teurer macht. (S. 101, 128-138) Als weitere wichtige steuerpolitische Reformnotwendigkeit sieht er die Einführung einer Wertschöpfungssteuer, die der Tatsache Rechnung tragen würde, daß im Verlauf des Produktivitätsfortschritts zunehmend kapitalintensiver produziert wird, somit dem Faktor Kapital immer größere Teile der Wertschöpfung zufließen, gleichzeitig aber die Finanzierung des (Sozial-)Staats

ganz wesentlich auf der Besteuerung des Faktors Arbeit beruht. „Was zunächst wie eine bloße buchhalterische Veränderung erscheint, könnte sich bei näherer Betrachtung als Rettungsanker für die Sozialversicherungen entpuppen.“ (S. 104) Um der gesellschaftlichen Einkommens- und Vermögenspolarisierung weiter entgegenzuwirken, schlägt Kessler „die Einführung eines zusätzlichen Mehrwertsteuersatzes von 20 oder sogar 25 Prozent auf Luxusprodukte“ (S. 106) vor, den er, ohne dies genauer zu begründen, hinsichtlich des Steueraufkommens für effektiver als die Erhöhung der Erbschaftssteuer oder des Solidarbeitrags hält. Zweifellos würde ein „Stück Luxus (...) zur Bekämpfung der Armut abgeschöpft.“ (S. 107)

Als aus der wirtschaftspolitischen Diskussion bekannte Reformmaßnahmen werden die Verkürzung der Arbeitszeit, die Einführung eines Bürgergelds (worunter Kessler das Konzept der negativen Einkommenssteuer versteht), die Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Produktivvermögen und die gezielte staatliche Förderung von Wirtschaftsbereichen, die für eine nachhaltige Wirtschaft besonders wichtig sind (regenerative Energien, biologische Landwirtschaft, öffentlicher Personennah- und Schienenverkehr) hervorgehoben. Auf internationaler Ebene fordert er in Anlehnung an das Konzept der „*global governance*“, das z.Zt. am öffentlichkeitswirksamsten von der „Gruppe von Lisbon“ (2) vertreten wird, eine wirksame Umsetzung von „Sozial- und Umweltstandards im Welthandel“ (worunter er im wesentlichen die Festlegung von Mindeststandards versteht), die sukzessive zu einem „Weltsozialstaat“ ausgebaut werden müßten. (S. 170-179) Finanzielle Mittel könnten durch die Erhebung einer Steuer auf kurzfristige Währungstransaktionen (die bekannte „Tobin-Steuer“) aufgebracht werden.

Hinsichtlich der Durchsetzung der vorgestellten Reformansätze ist Kessler durchaus optimistisch, haben sich doch in vielen Ländern in den letzten Jahren Bewegungen und Organisationen etabliert, die von unterschiedlichen Richtungen her an der Umsetzung dieser Reformen arbeiten. Kessler nennt in diesem Zusammenhang die Sozialbewegung, die Umweltbewegung, die Technologiebewegung, die Demokratiebewegung und die Bewegung der Nicht-Regierungs-Organisationen. (S. 189-194)

Bevor Kessler die Reformvorschläge in „Zehn Visionen für das 3. Jahrtausend“ zusammenfaßt, wendet er sich gewissermaßen direkt an die Leserin/den Leser. Angesichts der Tatsache, daß alle Reformen, so sie überhaupt jemals kommen, mehr oder weniger weit in der Zukunft liegen, kommt dem Handeln der/des einzelnen eine besondere Bedeutung zu. Er fordert, bereits heute - gewissermaßen „von unten“ - die vorhandene Wirtschaftspraxis zu ändern. „Für rund 1600 Milliarden Mark kaufen die Privathaushalte jährlich ein. Damit beeinflussen sie die Wirtschaft weit stärker als die Bundesregierung, die pro Jahr »nur« etwa 480 Millionen Mark ausgibt.“ (S. 203) Hiermit ist die vielbeschworene „Macht des Verbrauchers“ - und wohl auch der Verbraucherin - angesprochen, über ihre/seine Entscheidung, Produkte (von der Banane bis zu Wertpapieren) zu kaufen oder nicht zu kaufen, eine ökologisch und ethisch vertretbare Produktion zu erzwingen.

Da Reformen immer zuerst in den Köpfen stattfinden, wirbt Kessler für die Einsicht, daß „gut leben“ in hochentwickelten Industrieländern nicht notwendigerweise „viel haben“ bedeutet, ja sogar das eine das andere zunehmend ausschließt. Da die Widersprüche sich für die einzelne/den einzelnen immer offensichtlicher darstellen, ist Kessler auch hier optimistisch: „Sie (die Menschen, N.R.) konsumieren und arbeiten

immer mehr, um sich dann über einen Mangel an Ruhe, Zeit und vor allem Lebenssinn zu beklagen.“ (S. 225)

Der Wert des Buches liegt in der Zusammenstellung der Fülle der seit langer Zeit sich in der Diskussion befindlichen Reformmaßnahmen. Angesichts der Bedrohung, die die Massenarbeitslosigkeit für den Sozialstaat und damit letztlich für die demokratische Grundordnung insgesamt darstellt, macht die Untersuchung von Kessler den Reformstau deutlich, den die Politik zu verantworten hat. Daß der Autor zu schnell über Probleme der angesprochenen Reformen hinweggeht, ernstzunehmende Einwände nicht einmal anspricht und zu apodiktisch die zu erwartenden Erfolge behauptet, kann als generelle Schwäche des Buches gesehen werden. So werden etwa die Wirkungen, Begleitumstände und Konsequenzen der Einführung eines Bürgergeldes in Form einer „negativen Einkommenssteuer“ - übrigens ein Produkt der sonst kritisierten neoliberalen Ökonomie - in der Literatur höchst kontrovers diskutiert. Auch zeigen sich die Probleme einer Reform oftmals erst im Detail oder in dem Moment, wo sie in eine konkrete Gesetzesvorlage gebracht werden soll. Da Kessler aber nur einen groben Überblick über mögliche Reformen gibt, stößt er in diese Regionen gar nicht vor.

Andererseits haben modelltheoretische Untersuchungen bereits wiederholt die positiven Wirkungen einer ganzen Reihe der angesprochenen Reformen herausgestellt - man denke nur an die verschiedenen Untersuchungen zur ökologischen Steuerreform. Auch liegen bereits positive Erfahrungen vor, die andere Länder mit derartigen Reformen gemacht haben. Angesichts der immer weiter um sich greifenden Arbeitsmarkt-, Sozialstaats-, Renten-, Staats- und - nicht zu vergessen - Umweltkrise erscheint mittlerweile fast jede der angesprochenen Reformen

besser als keine Reform. Worte sind in der Vergangenheit genug geschrieben und gewechselt worden, nun ist es an der Zeit, Taten folgen zu lassen. Wolfgang Kessler's Buch stellt hierfür in der Tat einen *Leitfaden* dar - nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Norbert Reuter

Anmerkungen

- (1) Vgl. u.a. Afheldt, Horst, Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt

ihre Kinder (Frankfurt a.M./Wien 1994); Forrester, Viviane, Der Terror der Ökonomie (Wien 1997); Martin, Hans-Peter; Schumann, Harald, Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand (Reinbek bei Hamburg 1996).

- (2) Vgl. Die Gruppe von Lissabon, Die Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit (München 1997).

Ein österreichischer Gewerkschafter in den USA 1910–23

Rezension von: Dirk Hoerder (Hrsg.),
Josef N. Jodlbauer. Dreizehn Jahre in
Amerika 1910-1923. Die Autobiographie
eines österreichischen Sozialisten,
Böhlau Verlag, Wien 1996, 210 Seiten.

Ein österreichischer Sozialist, der aus der Steiermark stammende Josef N. Jodlbauer, wurde Zeuge des Scheiterns der sozialistischen Bewegung in den Vereinigten Staaten im ersten Viertel dieses Jahrhunderts.

Die Socialist Party of America (SPA) wurde 1901 von einem in New York lebenden, aus Lettland stammenden Einwanderer gegründet. Sie fand Anklang bei völlig verschiedenartigen Bevölkerungsgruppen, vor allem unter enttäuschten Populisten, deutschen Einwanderern und aktiven Reformern aus der Mittelklasse, aber auch unter kleinen Landpächtern in Oklahoma und Rechtsanwälten in Los Angeles. Zu einer ideologisch einheitlichen, straff organisierten Partei wurde die SPA vermutlich auch aus diesem Grund nie.

Der erste Präsidentschaftskandidat der Socialist Party war Eugene V. Debs, der Führer des großen Eisenbahnerstreiks von 1894. Bei den Wahlen von 1904 erzielte er 409.000 Stimmen. Zwischen 1908 und 1912 nahm die Zahl der Parteimitglieder sehr stark zu und erreichte im letztgenannten Jahr rund 118.000.

In einigen wichtigen strategischen Fragen war die SPA uneinig und legte sich lange Zeit nicht fest, was ihre Attraktivität für mögliche Wähler zweifellos schmälerte. Das wohl wichtigste dieser umstrittenen Themen war die

Haltung zu den Gewerkschaften. Einige befürworteten die Zusammenarbeit mit den bestehenden Gewerkschaften, also mit der AFL und deren Mitgliedsverbänden, andere den Aufbau eigener, sozialistischer Arbeitnehmerorganisationen. In dieser Auseinandersetzung setzten sich die Gemäßigten gegen den linken Flügel durch, und die Partei suchte die Billigung durch die AFL.

1912 warb die Socialist Party um bürgerliche Wähler, indem sie politisch motivierte Gewalttaten verurteilte. Bei den Präsidentschaftswahlen dieses Jahres gewann Debs immerhin 897.000 bzw. 6% der Wählerstimmen. In dieser Aufbruchstimmung ahnte wohl niemand aus der Bewegung, daß dies der größte Erfolg der Sozialisten bleiben würde.

Der wichtigste Grund für den raschen Niedergang der SPA war die Haltung der Mehrheit der Parteimitglieder zur Einwandererfrage. Die meisten Anhänger der Socialist Party waren nicht weniger fremdenfeindlich als die Durchschnittsamerikaner. Der wachsende Einfluß von neuen Einwanderern (Anteil der fremdsprachigen Gruppen 1912 rund 13%) in sozialistischen Organisationen veranlaßte viele Mitglieder dazu, die SPA zu verlassen und zur Demokratischen Partei Woodrow Wilsons überzuwechseln. Auch der Ausschluß des linken Flügels, welcher der SPA fast die Hälfte der Mitglieder kostete, vermochte diese Abwanderungstendenzen nicht zu stoppen.

Der Erste Weltkrieg besiegelte den Abstieg der SPA. Diese war auf den Ausbruch der Feindseligkeiten nicht vorbereitet. Die Frage der Stellungnahme zum Kriegseintritt der Vereinigten Staaten im Jahre 1917 schließlich spaltete die Anhängerschaft.

Gegen den umfassenden Feldzug, den das US-Justizministerium und das Einwanderungsamt ab 1917 gegen alle als 'radikal' eingestuften Organisationen führte, war die Socialist Party

machtlos. Die ausgedehnten Fahndungen und Untersuchungen, die zahlreichen Verhaftungen und Ausweisungen brachten die sozialistische Bewegung in eine hoffnungslose Lage. Daran konnten auch die über 900.000 Stimmen für Eugene Debs in den Präsidentschaftswahlen von 1920 nichts ändern.

Jodlbauer verbrachte dreizehn vor allem mit politischer Tätigkeit ausgefüllte Jahre in den Vereinigten Staaten. Der vorliegende Band umfaßt die Autobiographie Jodlbauers, die sich auf diesen Lebensabschnitt bezieht, und eine kommentierende Einleitung des Herausgebers.

Jodlbauer, gelernter Bäcker, fand früh den Weg in die Gewerkschaften und zur Sozialdemokratie. 1909 wurde er als erster sozialdemokratischer Abgeordneter in den steirischen Landtag gewählt. Private Gründe veranlaßten ihn 1910 gemeinsam mit seiner Lebensgefährtin und ihrem Kind zur Auswanderung in die Vereinigten Staaten.

Dort betätigte sich Jodlbauer in der deutschsprechenden Arbeiterbewegung: Er war gewerkschaftlich aktiv, schrieb Beiträge für Arbeiterzeitungen und agitierte für die Socialist Party. Während des Ersten Weltkriegs trat er als Kriegsgegner in Erscheinung.

In jener Zeit, in der Jodlbauer in einer New Yorker Nähmaschinenfabrik arbeitete, setzte er sich eingehend mit der Arbeiterschutzgesetzgebung auseinander,

der, die sich ihres Namens nicht wert erwies. Später brachte er es zu erheblichen organisatorischen Erfolgen für die deutsche Sektion der Socialist Party in Ohio und für die Bäckergewerkschaft in Cleveland.

Langfristiger Erfolg blieb Jodlbauers organisatorischem Wirken aufgrund der Richtungskämpfe innerhalb der Arbeiterbewegung und vor allem der Verfolgung derselben durch Polizei, Gerichte und Unternehmer versagt. Eindrucksvoll schildert er das Klima von Angst und Verunsicherung, das infolge der gewaltsamen Unterdrückung besonders in den Jahren 1919 und 1920 (*'Red Scare'*) bestand. In dieser Phase wurde die politische Linke in den USA zerschlagen. Zeitweilig waren die Gerichte über das Instrument der einstweiligen Verfügung der verlängerte Arm der Unternehmer. Erbittert kommentiert Jodlbauer die politischen Prozesse gegen Sozialisten wie Eugene V. Debs, der seinen Wahlkampf für die Präsidentschaft 1920 aus dem Gefängnis führen mußte.

Die Arbeitslosigkeit und die Verfolgungen in den USA sowie die geänderten politischen Bedingungen in Österreich waren es, die Jodlbauer 1923 zur Rückkehr veranlaßten. In den folgenden Jahren betätigte er sich in der SDAP, später auch in der KP.

Michael Mesch

Sandino: Mythos und historische Fakten

Rezension von: Volker Wunderich,
Sandino. Eine politische Biographie,
Peter Hammer Verlag, Wuppertal 1995,
343 Seiten, DM 36,-.

Die Geschichte des kleinen zentral-amerikanischen Landes Nicaragua wurde ab der unblutigen Gewinnung der Unabhängigkeit im Jahre 1821 in hohem Maße von Auseinandersetzungen mit den Vereinigten Staaten geprägt. Diese Konflikte haben im Bewußtsein der Bevölkerung unauslöschliche Spuren hinterlassen.

Die Verteilung von Besitz und Macht änderte sich infolge der Unabhängigkeitserklärung nur insofern, als an die Stelle der spanischen Kolonialherren die im Lande geborenen kreolischen Großgrundbesitzer traten.

1823 schlossen sich die zentralamerikanischen Länder mit Ausnahme Mexikos zu einer Konföderation zusammen. In den sechzehn Jahren ihres Bestehens wurde diese immer wieder von Kriegen erschüttert, die Anhänger einer nationalen Selbstbestimmung und 'Unionisten' gegeneinander führten.

Das Auseinanderbrechen der Konföderation im Jahre 1839 war das Fanal für bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen zwei Fraktionen der Oberschicht, den 'Liberalen' und den 'Konservativen', um die politische Macht in Nicaragua. Schon in den 1850er Jahren waren US-amerikanische Interessengruppen in diese Bürgerkriege verwickelt:

Der aus Tennessee stammende Abenteurer William Walker landete

1855 an der Misquito-Küste, verbündete sich mit den Liberalen, riß ein Jahr später die Macht an sich und wurde zum Präsidenten ernannt. Er geriet jedoch rasch in Konflikt mit einem anderen US-Amerikaner, nämlich mit Kommodore Cornelius Vanderbilt. Dieser trachtete den über den mittelamerikanischen Isthmus laufenden Verkehr von der Ostküste Nordamerikas zu den Goldfeldern Kaliforniens zu monopolisieren. 1857 wurde Walker vertrieben, kehrte aber nochmals zurück. Diese Episode der nicaraguanischen Geschichte fand 1860 mit der Erschießung Walkers in Honduras ihr Ende.

1863 gelangten die Konservativen an die Macht. Die folgenden drei Jahrzehnte waren von bemerkenswerter politischer Stabilität gekennzeichnet. 1893 endete die konservative Ära. Durch eine erfolgreiche Revolte gelangte der Führer der Liberalen, José Santos Zelaya, an die Spitze der Republik und regierte die folgenden sechzehn Jahre als Diktator.

Ab der Jahrhundertwende verstärkten US-amerikanische Unternehmungen im gesamten karibischen Raum ihre Aktivitäten. Sie betrieben in den zentralamerikanischen Ländern riesige Plantagen, auf denen Bananen, Baumwolle, Kaffee, Zuckerrohr usw. angebaut wurden. Aufgrund ihrer dominanten wirtschaftlichen Position bauten diese Gesellschaften (United Fruit und Standard Fruit waren die bekanntesten) ihren politischen Einfluß in den einzelnen Staaten derart stark aus, daß die Rolle der US-Botschafter annähernd jener der spanischen Vizekönige glich.

1912 wurden US-Marineinfanteristen in Nicaragua stationiert, das Land sank de facto auf den Status eines Protektorats der Vereinigten Staaten herab. Der sog. 'Bryan-Chamorro-Vertrag' aus dem Jahre 1916 sicherte den USA die 'ewigen' Rechte auf die Errichtung und den Betrieb eines Kanals zwischen dem Karibischen Meer und dem Pazifik.

Erst 1925 zogen die US-Truppen aus der Hauptstadt Managua ab. Doch der Bürgerkrieg, der im darauffolgenden Jahr ausbrach, bot den USA erneut einen Vorwand für eine militärische Intervention.

In den 1980er Jahren stand Nicaragua im Blickpunkt der Weltöffentlichkeit: Der Sturz des Somoza-Regimes durch die Sandinisten im Juli 1979, der von der Reagan-Regierung finanzierte und gelenkte schmutzige Krieg der Contra-Rebellen und der Iran-Contra-Skandal erlangten die Aufmerksamkeit der Medien. Heute ist Nicaragua längst aus den Schlagzeilen verschwunden; Wirtschaftskrise und Armut in 'irgendeinem' Land der Dritten Welt interessieren die auf Einschaltquoten und Reichweiten fixierten Medienmacher nicht.

Schon einmal zuvor, nämlich zwischen 1926 und 1934, stand Nicaragua im Brennpunkt des weltweiten Interesses. Der bewaffnete Kampf von Augusto C. Sandino gegen das oben erwähnte militärische Eingreifen der USA in einem der zahlreichen nicaraguanischen Bürgerkriege erregte dieses Aufsehen. Diese Epoche endete mit der Ermordung des Rebellenführers im Jahre 1934. Um die Person Sandinos wurde Jahrzehnte später ein revolutionärer Mythos geschaffen. Alle politischen Lager der Anti-Somoza-Koalition des Jahres 1979 beriefen sich auf den Nationalhelden Sandino.

Wunderlich legt eine ausgezeichnete politische Biographie vor, die mit vielen Vor- und Fehlurteilen über das Leben von Sandino aufräumt, die politischen, sozialen und geographischen Bedingungen, die eine Mobilisierung zugunsten des nationalen Widerstands ermöglichten, erläutert und somit Wichtiges über die Geschichte Nicaraguas vermittelt.

Sandino war ein Parteigänger der Liberalen, ein Gegner von Agrarreformen nach mexikanischem Vorbild und verfeindet mit den Kommunisten. Er ist mithin nicht als ein Bauern- oder Arbeiterführer zu verstehen. Letztlich war er ein Pionier des nicaraguanischen Nationalismus unter besonders schwierigen Bedingungen. Zeitweilig gelang es ihm, die Unterstützung von Kleinbauern und Tagelöhnern aus dem Bergland des Nordens, einiger Arbeiter aus der Pazifikregion und einiger Indianer von der Atlantikküste für den Guerillakrieg gegen die nordamerikanischen Marine-truppen zu gewinnen. Sandinos Versagen auf dem Gebiet der zivilen Politik nach dem Rückzug der US-Soldaten (Jänner 1933) führte unmittelbar zum tragischen Ende seiner Bewegung. 1936 übernahm der Kommandant der Nationalgarde, Anastasio Somoza, die Macht...

Michael Mesch

Jahresregister 1997

		Nummer	Seite
<i>Heschl, Franz; Stüger, Hans Peter</i>	Beschäftigungsgesellschaften in der Steiermark. Ein Instrument der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Regionalpolitik	3	339
<i>Krammer, Josef</i>	Änderungen der Agrar- und Regionalpolitik Österreichs durch den EU-Beitritt und deren Auswirkungen	1	55
<i>Machat, Renate; Schmee, Josef</i>	Organisationsaspekte regionaler Kooperation am Beispiel der österreichischen Ostregion	2	211
<i>Mayerhofer, Peter</i>	Öffentliche Infrastrukturausstattung - Quo Vadis? Einige Überlegungen zur rezenten Budgetentwicklung in Wien	4	465
<i>Mesch, Michael</i>	Die Ursachen der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor	1	11
<i>Pankov, Vladimir</i>	Rußlands Übergang zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrfünfts Elemente und Ansatzpunkte einer neuen	1	93
<i>Pisjak, Paul; Schrems, Alois</i>	Universaldienstkonzeption für den Telekommunikationssektor in Österreich	1	77
<i>Priewe, Jan</i>	Direktinvestitionen im Transformationsprozeß - Hoffnungsträger oder Mythos? Zum Stellenwert von Direktinvestitionen in GUS-Ländern	2	233
<i>Ritt, Thomas</i>	Umwelt und Arbeit	4	507
<i>Rossmann, Bruno</i>	Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor	2	171
<i>Schmee, Josef</i>	Das Wiener Budget aus der Sicht der Arbeiterkammer Wien	4	501
<i>Tichy, Gunther</i>	Technologieprognosen und Technologiepolitik	2	193

	Nummer	Seite
<i>Traxler, Franz</i> Globalisierung als Herausforderung organisierter Arbeitsbeziehungen	4	449
<i>Zuckerstätter, Josef</i> Der Einfluß des Außenhandels auf den Arbeitsmarkt	3	309
Editorials		
Globalisierung	1	301
Der Euro kommt: Eine Chance, die Europa gerade aufs Spiel setzt?	2	157
Aktive Arbeitsmarktpolitik - ein erfolgversprechendes Instrument?	3	299
Quesnay lebt (und Keynes ist am Genesen) oder Die europäische Konjunktur am Vorabend der dritten Stufe der WWU	4	441
Kommentare		
<i>Bellak, Christian; Winklhofer, Richard</i> Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Wirtschaftspolitischer (Un-)Sinn von Ländervergleichen	4	535
<i>Heise, Arne</i> Reformbedarf und -möglichkeiten der Lohnpolitik im Globalisierungsprozeß	3	371
<i>Rothschild, Kurt W.</i> Wohlfahrtsstaat und Wachstum: der Fall Schweden	2	257
Berichte und Dokumente		
<i>Kerschbamer, Rudolf; Kirchsteiger, Georg</i> Beeinflußt die Wahl des gesetzlichen Steueranknüpfungspunktes die ökonomische Steuerinzidenz? Eine experimentelle Untersuchung	2	269
<i>Machat, Renate</i> Vorschau: 38. Europäischer Kongreß der Regional Science Association in Wien	4	563
<i>Schmee, Josef</i> Experimentarium Wien - ein strategisches Konzept für ein interaktives Zukunftsmuseum	3	383

	Nummer	Seite
Bücher		
<i>Aldcroft, Derek H.; Morewood, Steven</i>	Economic Change in Eastern Europe since 1918 (Felix Butschek)	1 149
<i>Ambrosius, Gerold</i>	Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien (Felix Butschek)	3 417
<i>Ambrosius, Gerold; Petzina, Dietmar; Plumpe, Werner</i>	Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen (Felix Butschek)	3 417
<i>BEIGEWUM</i>	Was hat der Euro mit den Arbeitslosen zu tun? (Wolfgang Edelmüller)	3 408
<i>Feldmann, Horst</i>	Eine institutionalistische Revolution? Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik (Felix Butschek)	2 279
<i>Gahlen, Bernhard; Hesse, Helmut; Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.)</i>	Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik (Peter Kreisky)	2 293
<i>Gerschlager, Caroline</i>	Konturen der Entgrenzung. Die Ökonomie des Neuen im Denken von Thomas Hobbes, Francis Bacon und Joseph Alois Schumpeter (Luise Gubitzer)	3 436
<i>Gieseck, Arne</i>	Krisenmanagement in der Stahlindustrie (Miron Passweg)	2 289
<i>Gruppe von Lissabon</i>	Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit (Wilfried Altzinger)	3 413
<i>Heise, Arne</i>	Arbeit für alle - Vision oder Illusion? (Josef Woldrich)	1 125
<i>Herbst, Ludolf</i>	Das nationalsozialistische Deutschland 1933-1945 (Martin Mailberg)	1 152
<i>Herkenroth, Klaus E.</i>	Konzernierungsprozesse im Schnittfeld von Konzernrecht und Übernahmerecht (Gerhard Pleschitschnig)	1 136

		Nummer	Seite
<i>Heuser, Uwe Jean</i>	Tausend Welten: Die Auflösung der Gesellschaft im digitalen Zeitalter (Herbert Schaaß)	4	573
<i>Hoerder, Dirk (Hrsg.)</i>	Josef N. Jodlbauer. Dreizehn Jahre in Amerika 1910-1923. Die Autobiographie eines österreichischen Sozialisten (Michael Mesch)	4	592
<i>Kessler, Wolfgang</i>	Wirtschaften im dritten Jahrtausend. Leitfaden für ein zukunftsfähiges Deutschland (Norbert Reuter)	4	587
<i>Klodt, Henning u.a.</i>	Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation (Alois Schrems)	4	570
<i>Müller-Michaelis, Wolfgang</i>	Die Informationsgesellschaft im Umbruch (Herbert Schaaß)	4	573
<i>Otto, Frank</i>	Die Keynesianische Revolution in Großbritannien (1929-1948) (Robert Schediwy)	4	581
<i>Pachlatko, Michael</i>	Die Rolle des Staates im Telekommunikationssektor (Alois Schrems)	4	570
<i>Pelinka, Anton; Smekal, Christian (Hrsg.)</i>	Kammern auf dem Prüfstand. Vergleichende Analysen institutioneller Funktionsbedingungen (Klaus-Dieter Mulley)	1	117
<i>Pierenkemper, Toni</i>	Umstrittene Revolutionen. Die Industrialisierung im 19. Jahrhundert (Felix Butschek)	4	584
<i>Pilz, Dietmar; Platzer, Reinhard; Stadler, Wilfried (Hrsg.)</i>	Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft (Josef Schmees)	1	131
<i>Prisching, Manfred</i>	Die Sozialpartnerschaft - Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? (Thomas Delapina)	3	401
<i>Reithofer, Hans</i>	Sozialpolitik in Österreich (Felix Butschek)	1	123
<i>Richter, Rudolf</i>	Institutionen ökonomisch analysiert (Felix Butschek)	2	279
<i>Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik</i>	Neue Institutionenökonomik (Felix Butschek)	2	279

	Nummer	Seite
<i>Rumpler, Helmut</i> Österreichische Geschichte 1804-1914. Eine Chance für Mitteleuropa (Michael Mesch)	3	421
<i>Stelzer-Orthofer, Christine</i> Armut und Zeit. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der Zeit (Peter Rosner)	4	567
<i>Wunderlich, Volker</i> Sandino. Eine politische Biographie (Michael Mesch)	4	594

„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: Interessenssysteme 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 un-selbständig 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: Beschäftigungs- und Budgetpolitik: Erfahrungen in Irland, den Niederlanden, Dänemark – und was daraus zu lernen ist; Juni 1997
- Heft 67: Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung; Juni 1997
- Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997

Vom Konflikt zur Konsensorientierung

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte
und die österreichische Wirtschaftspolitik 1920–1995

Felix Butschek

Inhalt

1. Erste Republik
2. Die Wachstumsphase 1945 bis 1975
3. Vom „Ölschock“ zur Wiederkehr der Arbeitslosigkeit

290 Seiten, Preis öS 280,- / DM 38,- / sfr 35,-

Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes
ISBN 3-7035-0595-8