

Wirtschaft und Gesellschaft

P 59378

Inhalt

Editorial
Überlegungen zur
Erweiterung der EU

Gunther Tichy
Von der ‚Sozialdemokratischen
Geborgenheit‘ zur ‚Neuen Unsicherheit‘

Wolfgang Nitsche
Die Bilanz der
EU-Erweiterungsverhandlungen

Harald Zschiedrich
Ausländische Direktinvestitionen
in Mittel- und Osteuropa

Wolfgang Brassloff
New Labour – A Survey

Michael Mesch
Intraindustrielle Lohnstreuung
in Österreich 1995-2000

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

30. Jahrgang (2004), Heft 1

Inhalt

Editorial

Von Sonntagsreden und Montagsproblemen. Überlegungen zur Erweiterung der EU 3

Gunther Tichy

Der Wandel von der ‚Sozialdemokratischen Geborgenheit‘ zur ‚Neuen Unsicherheit‘ – Eine vernachlässigte Ursache der Stagnation 9

Wolfgang Nitsche

Die Bilanz der EU-Erweiterungsverhandlungen aus wirtschaftspolitischer Sicht. 27

Harald Zschiech

Ausländische Direktinvestitionen: Segen oder Fluch? Zur Rolle von Direktinvestitionen für die wirtschaftliche Entwicklung mittelosteuropäischer EU-Beitrittsländer 45

Wolfgang Brassloff

New Labour – A Survey 73

Michael Mesch

Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000. Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik des Hauptverbandes 99

Berichte und Dokumente

Franz Heschl, Max Haller

Einstellungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich. 133

Bücher

Engelbert Theurl, Hannes Winner, Rupert Sausgruber (Hrsg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik (Bruno Rossmann) 139

Michael Latzer, Natascha Just, Florian Saurwein, Peter Slominski, Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt (Wolfram Proksch). 148

Günther Chaloupek, Dionys Lehner, Herbert Matis, Roman Sandgruber, Die vorhandene Chance. Österreichische Industriegeschichte 1700 bis 1848 (Felix Butschek).....	156
Herwig Wolfram (Hrsg.), Österreichische Geschichte, Studienausgabe, Schuber Nr. 1: Von der Urgeschichte bis zum Hochmittelalter (Martin Mailberg)	162
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	167

Unsere Autoren:

Wolfgang Brassloff lehrt Politische Ökonomie an der Salford University in Manchester und ist Mitarbeiter des European Studies Research Institute.

Max Haller ist ordentlicher Universitätsprofessor und Leiter des Instituts für Soziologie der Karl-Franzens-Universität Graz.

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

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Wolfgang Nitsche ist stellvertretender Leiter der Abteilung für EU-Koordination, Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa und Handelspolitik im österreichischen Bundesministerium für Finanzen.

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

Harald Zschiedrich ist Professor am Institut für Außenwirtschaft/Internationales Management an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Editorial

Von Sonntagsreden und Montagsproblemen Überlegungen zur Erweiterung der EU

Mit 1. Mai 2004 tritt die größte Erweiterung der Europäischen Union in Kraft – bezeichnender- oder zufälligerweise am Tag der Arbeit, der in allen Beitrittsländern gefeiert wird und nicht nur in diesen so manchen propagandistischen Missbrauch durch Diktaturen überstanden hat. Es werden zehn neue Mitglieder in die EU aufgenommen, vier davon sind Nachbarstaaten Österreichs und haben darüber hinaus ein gutes Stück nicht nur erfreulicher Geschichte mit Österreich gemeinsam. Wie in vielen Reden betont wird, soll damit die Teilung Europas endgültig überwunden und das größte Friedensprojekt aller Zeiten fortgeführt werden. Da der Erste Mai 2004 auf einen Samstag fällt, bleiben zwei Tage zum Feiern, und danach wird sich herausstellen, dass Deklarationen alleine zu wenig sind und noch viel Arbeit erforderlich sein wird, um die Landschaften zum Blühen und das Friedensprojekt zum Gelingen zu bringen.

Mit dieser Erweiterung werden Staaten in die Union aufgenommen, die in wirtschaftlicher Hinsicht noch weit vom mittleren europäischen und noch weiter vom österreichischen Wohlstandsniveau entfernt sind. Das Pro-Kopf-BIP betrug in den zehn Beitrittskandidaten-Ländern 46% des EU-15-Durchschnitts, wenn man zu Kaufkraftparitäten umrechnet, also die Preisniveauunterschiede mit berücksichtigt, und 25%, wenn man mit Wechselkursen umrechnet. Österreich hatte zum Vergleich ein Pro-Kopf-BIP von 110% des EU-Durchschnitts. Hinzu kommt, dass die Unterschiede zwischen den Beitrittsländern ebenfalls groß sind. So liegt das Pro-Kopf-BIP im bevölkerungsreichsten Beitrittsstaat Polen bei 41% des EU-Schnitts, in Slowenien bei 71%. Das WIIW errechnet im Standardkonvergenzscenario zur Prognose 2003 (2% Wachstum in der EU und 4% in den Beitrittsstaaten), dass Polen bis 2015 in etwa 50% des EU-Pro-Kopf-BIP erreichen wird.

Kurz gesagt, es werden also Staaten in die Union aufgenommen, die mit Ausnahme Sloweniens und Zyperns ärmer sind als die ärmsten Mitgliedsstaaten und deutlich ärmer als Österreich, und deren Preisgefüge noch weit vom Preisgefüge der Union ab-

weicht. Es stellt sich also die Frage nach den Konsequenzen der Erweiterung. Was kann erwartet werden, wenn Länder mit so unterschiedlichen Voraussetzungen einen gemeinsamen Wirtschafts- und je nach weiterer Entwicklung eventuell auch einen gemeinsamen Währungsraum bilden, und welche politischen Maßnahmen sind angesichts dieser Entwicklungen notwendig?

Zunächst zu den wirtschaftlichen Konsequenzen. Im Vorfeld der Erweiterungen gab es eine Fülle von Studien, in denen Auswirkungen der Erweiterung auf das Wachstum in der Europäischen Union abgeschätzt wurden. Die Ergebnisse lassen sich kurz zusammenfassen. Die Wachstumseffekte der Erweiterung für die EU sind positiv, aber sehr gering. Angesichts der wirtschaftlichen Größenverhältnisse überrascht dies auch nicht, schließlich beträgt das gesamte BIP der Beitrittsstaaten nur rund 5% des BIP der EU. Die Schätzungen des Wachstumseffekts liegen bei 0,1% zusätzliches jährliches Wachstum in der EU und 0,15% in Österreich. Nur zum Vergleich sei erwähnt, dass das Vorziehen von 2 Mrd. € an Bauinvestitionen um zwei Jahre in schwacher Konjunkturlage in Österreich einen ähnlich hohen langfristigen Effekt hat. Wenn die EU, die Regierungen der Mitgliedsstaaten und ihre Bewohner sich also nunmehr zur Erweiterung entschlossen haben, so muss man feststellen, dass die erwarteten Wachstumseffekte wohl zu gering sind, um ausschlaggebend zu sein. Der Aspekt der politischen Stabilität, der am Anfang erwähnt wurde, erscheint nach den Erfahrungen in Jugoslawien ein besserer Grund zu sein als alles, was an wirtschaftlichen Wachstumseffekten geschätzt wurde.

Wie aus der ökonomischen Theorie seit langem bekannt ist, haben Änderungen an den Faktormobilitäten aber nicht nur Wachstumseffekte, sondern auch und vor allem Verteilungseffekte. Wobei Letztere nicht, wie in den öffentlichen Debatten nahe gelegt wird, die Verteilung zwischen den beteiligten Staaten ändern, sondern vor allem die Verteilung innerhalb der beteiligten Staaten. In Berichten und Studien 2/2002 der OeNB analysieren Hofer und Huber die Verteilungswirkungen der Erweiterung und kommen im Wesentlichen zu der Erkenntnis, dass die Umverteilungseffekte in Österreich eindeutig zu Lasten der ArbeitnehmerInnen gehen. Nach den Ergebnissen ihrer Untersuchungen, die sich auf den Zeitraum 1991-94 und auf Auswertungen von Studien für den Zeitraum 1988-91 beziehen, werden vor allem ArbeiterInnen und Frauen negativ betroffen sein, während besser entlohnte männliche Angestellte profitieren können. Ausgehend von diesen Ergebnissen weisen die Autoren korrekterweise in ihren Schlussfolgerungen darauf hin, dass Umverteilungsmaßnahmen aktiver und pas-

siver Natur notwendig sein werden, um die Erweiterungsgewinne auch zu einem Gewinn für alle Beteiligten zu machen. Ein weiterer wesentlicher Punkt der Untersuchung ist, dass die in der Folge von solchen Strukturänderungen erforderliche Mobilität von Arbeitskräften zwischen den Sektoren reibungsloser, vor allem mit geringeren Verlusten für mobile Arbeitnehmerinnen vonstatten geht, wenn sie in Phasen regen Wachstums erfolgt.

Es sollte vielleicht hinzugefügt werden, dass die Migration am Anfang der neunziger Jahre primär aus den klassischen Herkunftsländern Türkei und aus bekannt traurigem Anlass auch aus dem ehemaligen Jugoslawien kam und überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich gering qualifizierte Personen umfasste. Dagegen ist bei der bevorstehenden Erweiterung auch mit gut qualifizierten Zuwanderern zu rechnen, womit sich die Verteilungswirkungen unter den ArbeitnehmerInnen durchaus ändern können.

Ausgehend von diesen seriösen Untersuchungen zu den Verteilungswirkungen könnte man vermuten, dass die Vorbereitung auf die Erweiterung in Österreich vor allem eine Entlastung des Faktors Arbeit, eine Qualifikationsoffensive und eine aktive Konjunkturpolitik umfassen würde.

Beobachten muss man jedoch das genaue Gegenteil. Die Entlastung erfolgt, wie etwa bei der geplanten Steuerreform 2005, vor allem zugunsten von Kapitaleinkommen in großen Unternehmen. Diese gehören aber ohnehin zu den Hauptgewinnern der von der Erweiterung verursachten Umverteilung. Die Mittel für Bildung und aktive Arbeitsmarktpolitik werden gekürzt, und die Konjunkturpolitik beschränkt sich auf prozyklische Maßnahmen und überzogene Einsparungen, die ihren Niederschlag in Rechnungsabschlüssen finden, die zeigen, dass die Regierung restriktiver agierte, als sie selbst geplant hatte.

Unter der nicht mehr ganz so neuen, aber immer noch strapazierten Marke „Standortwettbewerb“ segelt eine seltsame Form von Neomerkantilismus, die vorgibt, das Wohl des Landes oder besser der Heimat in schwierigen Zeiten zu verfolgen, um im Wesentlichen innerösterreichische Umverteilung zugunsten jener Gruppen zu betreiben, die ohnehin erweiterungsinduzierte Umverteilungsgewinne lukrieren. Die Politik der konservativen slowakischen Regierung, mit einer umstrittenen Steuerpolitik eine „*beggar thy neighbour*“-Politik gegenüber den andern alten und neuen Mitgliedsstaaten zu betreiben, bietet in dieser Logik eine hervorragende Rechtfertigung für diese Maßnahmen.

Damit ist auch schon ein mögliches Szenario der künftigen europäischen Integration gezeichnet. Man könnte es als das „Sze-

nario der Hobbes'schen Anarchie“ bezeichnen, eine Entwicklung, in der Staaten, Regionen und Menschen gegeneinander ausgespielt werden. In einem solchen Szenario führen die ungezähmten Marktkräfte zu Steuersenkungswettläufen, zu Lohndruck und ungleicher Verteilung. Wobei nicht gesichert ist, dass die Kapitaleigner davon ungetrübt profitieren können. Denn natürlich ist in einem solchen Szenario damit zu rechnen, dass sich die Verteilungskonflikte auf betrieblicher und politischer Ebene verschärfen. Durch die deflationären Wirkungen sinkender Löhne und Staatsausgaben wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter geschwächt. In einer ausgezeichneten Studie zu den Effekten der Erweiterung auf die Arbeitsmärkte, die für die EU-Kommission von einem Verbund aus fünf Wirtschaftsforschungsinstituten unter Herausgeberschaft von Tito Boeri und Herbert Brückner erstellt wurde, schreiben die Autoren unter anderem, dass die Hauptlasten der Anpassung im Lohnsetzungssystem von den österreichischen und deutschen Gewerkschaften zu tragen sein werden. Es bedarf eines gerüttelten Maßes an Naivität, um das damit verbundene Risiko der Radikalisierung der Lohnauseinandersetzungen zu übersehen. Ebenso ist nicht davon auszugehen, dass die KollegInnen in den Beitrittsstaaten angesichts der geringen Löhne stetige Lohnzurückhaltung üben werden.

Die restriktiven Vorgaben des Stabilitätspaktes stellen ein zusätzliches Risiko dar. Angesichts des hohen Bedarfs an Investitionen in die Infrastruktur und der Notwendigkeit, die Verwaltungsinstitutionen zu modernisieren, ist eine Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten des Staates in den Beitrittsländern keine sinnvolle Strategie.

Sollte es zu diesem Szenario kommen, so hätte dies weit reichende politische Konsequenzen. Das große Friedensprojekt EU wird bereits jetzt von den Bürgern der Union mit sehr viel Skepsis betrachtet. Dies zeigen die regelmäßig durchgeführten Eurobarometer-Befragungen. Österreich weist dabei eine relativ hohe Skepsis auf. Sollte sich eine Politik durchsetzen, die ausschließlich auf Wettbewerb und auf einen „mageren“ Staat setzt, so wird diese Tendenz verstärkt.

Dass das eben beschriebene Entwicklungsszenario auf keine besondere Unterstützung in der Bevölkerung stößt, erkennen ganz offensichtlich auch die europäischen Institutionen. Nicht umsonst wird das so genannte europäische sozialstaatliche Modell stets zitiert, wenn es darum geht, die EU zu verteidigen.

Wie sieht also ein alternatives Entwicklungsszenario nach der Erweiterung aus? Und welche Politik ist dafür auf österreichischer

Seite erforderlich? Zunächst ist es erforderlich, die Konsequenzen für die Einkommensverteilung innerhalb der beteiligten Staaten anzuerkennen und mit entsprechenden Maßnahmen darauf zu reagieren: sowohl durch einen Ausbau der sozialen Absicherung als auch durch eine von der EU geförderte Bildungs- und Infrastrukturoffensive.

Die Diskussionen über Nettobeiträge und fiskalische Kosten der Erweiterung sind dabei in der derzeitigen Form eher hinderlich als fördernd für den Konvergenzprozess. Soweit derzeit absehbar, werden die Hilfen an die beitretenden Staaten – gemessen am BIP der EU – unter dem Niveau des Marshall-Planes bleiben, der nach dem Fall des Eisernen Vorhangs so gerne zitiert wurde.

Österreich argumentierte dabei, dass es nicht bereit, sei als Nettozahler noch weitere Zahlungen zu übernehmen. Eine wesentlich sinnvollere Argumentation wäre gewesen, zwar höhere Zahlungen zu akzeptieren, allerdings einen unterproportionalen Anteil, gemessen an der bisherigen Verteilung. Der Hintergrund dieses Arguments ist sehr einfach: Je langsamer die Konvergenz der Nachbarstaaten, um so größer sind die zu befürchtenden Spannungen unmittelbar an der Grenze zu Österreich, sei es durch Druck am Arbeitsmarkt oder durch verschärfte kleinräumige Konkurrenz. All diese nicht unmittelbar fiskalischen, wohl aber ökonomischen Lasten müssen Österreich und in noch höherem Maße Deutschland auf Grund der geografischen Lage allein tragen. Beitritts- und Konvergenzhilfen hingegen lassen sich auf die gesamte EU verteilen, womit die Belastungen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung vernachlässigbar werden.

Während der Übergangsfristen für die Öffnung des Arbeitsmarktes, die ja entgegen ursprünglicher Aussagen nun von mehr EU-Staaten genutzt werden, ist es notwendig, die Zuwanderungspolitik so zu gestalten, dass einerseits Druck auf die österreichischen ArbeitnehmerInnen verhindert und andererseits das Arbeitskräftepotenzial der Nachbarstaaten in einzelnen Sektoren nicht ausgehöhlt wird. Die Pläne, etwa den Mangel an Pflegepersonal in Österreich primär durch Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten zu decken, sind nur dann vernünftig, wenn sie von verstärkten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in Österreich und den Nachbarstaaten begleitet werden. Angesichts der hohen Lohn-differenzen wäre es zwar kein Problem, dem Pflegesektor in den Nachbarstaaten durch reines Abwerben die Arbeitskräfte zu entziehen, für die langfristige Sicherung des Pflegewesens in den Beitrittsländern und in Österreich ist dies allerdings keine Lösung. Die Schaffung von Ausbildungskooperationen wäre hier sinnvoll.

Weiters ist die Arbeitsmarktbeobachtung mit dem Schwerpunkt auf den Erweiterungskonsequenzen notwendig.

Ebenso wichtig im Hinblick auf die kommende Arbeitsmarktintegration ist es sicherzustellen, dass es zu keinen Benachteiligungen von ArbeitnehmerInnen aus den Beitrittsstaaten bezüglich ihrer formalen und vor allem ihrer faktischen Rechtsstellung in Österreich kommt. Mechanismen zur Durchsetzung der Arbeitsrechte für grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse müssen gestärkt werden, wobei die Kooperationsabkommen des ÖGB mit den Gewerkschaften in den Nachbarstaaten zur Sicherung eines grenzüberschreitenden Rechtsschutzes ein wesentlicher, wenn auch zu wenig beachteter, Schritt der Integration sind.

Wirtschaftspolitisch gilt es, ein expansives Klima zu fördern. Selbst wenn man der Ansicht wäre, das restriktive Regime der EZB-Geldpolitik und der vom Stabilitätspakt geknebelten Fiskalpolitik wäre für die reichen Länder in der bisherigen EU geeignet, so müsste man dennoch eingestehen, dass es für die Beitrittsstaaten unpassend ist. Staaten, die massive Umstrukturierungen vor sich haben und zur Erreichung einer akzeptablen Konvergenzgeschwindigkeit Wachstumsraten von 4-6% brauchen, sollten auch in der Geld- und Fiskalpolitik expansiver agieren können. Eine flexible Handhabung der Kriterien im Rahmen des Wechselkursmechanismus-2 ist angesichts der Herausforderungen angezeigt.

Ziel all dieser Maßnahmen muss es sein, die Binnennachfrage und den Wohlstand in den beitretenden Ländern möglichst rasch zu steigern, schließlich gilt es, die Wohlstandsversprechen die vor dem Beitritt gemacht wurden, auch einzulösen. Eine Politik, die auf ein rein exportorientiertes Wachstum mit Verlagerungen von Produktionen in die neuen Mitgliedsstaaten setzt, führt dort zu Unzufriedenheit. Außerdem unterminiert jede Verlagerung von Produktionsstätten die Unterstützung des Konvergenzprozesses in den alten Mitgliedsstaaten.

Um eine erfolgreiche Erweiterung zu gewährleisten, gilt es, die derzeitige Schwäche der Binnennachfrage in der EU zu überwinden. Ein ständiges Hoffen auf die Konsumfreude der US-Haushalte ist, wie die Erfahrung des Exportweltmeisters Deutschland zeigt, kein gangbarer Weg aus der Krise, schon gar nicht für eine nach der Erweiterung noch größere und geschlossenere Volkswirtschaft wie die EU.

Der Wandel von der ‚Sozialdemokratischen Geborgenheit‘¹ zur ‚Neuen Unsicherheit‘ – Eine vernachlässigte Ursache der Stagnation

Gunther Tichy

Die internationalen Organisationen Währungsfonds und OECD, aber auch die Kommission der EU führen die Stagnation der europäischen Wirtschaft vor allem auf überhöhte Sozialausgaben und zu geringe Flexibilität zurück. Nun ist nicht zu leugnen, dass gerade die großen europäischen Staaten die Periode raschen Wirtschaftswachstums, in der sie einen erheblichen Teil ihres Produktivitätsrückstands gegenüber den USA aufholten, nicht zu einer Anpassung von Sozialsystemen und Regulierung an die neuen Bedingungen des vervielfachten Wohlstands nutzten; der daraus resultierende Reformstau ist aber bloß eine, keinesfalls die wichtigste und – wie im Folgenden gezeigt wird – bloß indirekte Ursache der europäischen Stagnation. Die wichtigsten Ursachen sind zweifellos die falsche, zu restriktive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, Folge ihres zu ambitionierten Preisstabilitäts-Ziels, sowie die kontraproduktive Maastricht-Regelung, die die Staaten zu einer prozyklischen Fiskalpolitik zwingt;² die Schwächen der europäischen F&E-Politik dürfen gleichfalls nicht übersehen werden.³ Hier soll eine weitere wichtige Erklärung, die ‚Neue Unsicherheit‘ aufgezeigt und deren Verursachung untersucht werden.

1. Steigende Verunsicherung bei steigendem Wohlstand

Dass Wohlstand und Lebensqualität in den vergangenen vierzig oder fünfzig Jahren gestiegen sind, steht außer Zweifel: Die Realeinkommen pro Kopf haben in Österreich seit 1965 auf mehr als das Zweieinhalbfache zugenommen, die Freizeit ist nach Umfragen von IMAS (2002b) zwischen 1979 und 2002 von 3 Stunden auf 4³/₄ Stunden pro Tag gestiegen, die Lebenserwartung (bei Geburt) zwischen 1965 und 2000 von 66¹/₂ auf 75¹/₂ Jahre für Männer und von 73 auf 81 Jahre für Frauen; die Umwelt ist im Allgemeinen sauberer geworden,⁴ die Zahl der Wohnungen ohne Lärmbelastigung hat von 50% im Jahre 1970 auf 72% im Jahre 1998 zugenommen. Die Sozialquote (Anteil der Ausgaben für Sozialversicherung

am Sozialprodukt) ist von 19,8% (1965) auf 27,0% (1985) und 28,2% (2000) gestiegen.

Trotz der markanten Steigerung von Einkommen, Freizeit, Lebenserwartung und Absicherung fühlen sich die Österreicher jedoch offenbar stärker verunsichert als je zuvor und haben den dringenden Wunsch nach noch stärkerer Absicherung: Einerseits scheuen sie nicht die Kosten verstärkter Absicherung: Für Privatversicherungen (ohne Auto) haben sie rund 25-mal so viel ausgegeben (Bruttoprämien) wie 1970, und für 60% ist soziale Sicherheit sehr wichtig.⁵ Andererseits zeigt sich die Verunsicherung auch an ihren Einstellungen: 52% der Österreicher glauben, dass sich wichtige weltweite Veränderungen auf sie persönlich auswirken, und 12% lehnen diese Änderungen explizit ab; 26% glauben, mit ihnen nicht Schritt halten zu können, und bloß 30% sehen darin laut Eurobarometer 54.2 persönliche Chancen oder eine Verbesserung ihrer Lebensqualität; 54% der Befragten⁶ erscheint der technische Fortschritt gemäß IMAS (2001) zu rasch. „Konservativ-absichernde“ Begriffe wie „Sicherheit“, „Heimat“, „Ordnung“ und „Stabilität“ sind rund 80% der Österreicher sympathisch, „dynamische“ Begriffe wie „Wettbewerb“ und „Leistungsstreben“ bloß knapp über 50%; die mit mutmaßlichen Bedrohungen verbundenen Begriffe „Genforschung“ (21%), „Islamismus“ (20%) und „Kernenergie“ (14%) sind laut IMAS (2002a) die am wenigsten sympathischen. Nur 28% der Österreicher waren gemäß Eurobarometer 58 (2001) mit ihrem Leben sehr zufrieden, 14% gar nicht. Mehr Österreicher in der Altersgruppe über dreißig glauben laut IMAS (1999), dass es ihnen in den siebziger Jahren besser gegangen ist als in den neunziger Jahren – ‚subjektiv‘ hat offenbar nicht bloß die Verunsicherung zugenommen, sondern (dadurch?) auch die Lebensqualität gelitten.

In den anderen europäischen Staaten erscheint die Situation bloß wenig anders, doch zeigt sich ein interessantes Muster: In den nordischen Staaten zeigen die Eurobarometer-Daten merklich geringere Verunsicherung und Unzufriedenheit, in den großen Drei – Deutschland, Italien und Frankreich – hingegen erheblich stärkere.⁷ Vieles spricht dafür, dass die europaweite Verunsicherung eine Folge der Strukturbrüche der letzten dreißig Jahre ist und sich die Unterschiede zwischen den Ländern aus der je unterschiedlichen Betroffenheit von diesen Strukturbrüchen und der Reaktion der Wirtschaftspolitik darauf erklären lassen: Dort, wo der unvermeidliche Umbau konsequent und sozial abgesichert erfolgte, konnte die Verunsicherung in Grenzen gehalten werden. Ein Test dieser Hypothese bedürfte umfassender Fallstudien der Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder, die den Rahmen dieses Beitrags sprengen würden. Hier kann bloß versucht werden, den Wandel im österreichischen Wirtschaftssystem nachzuzeichnen und seine Ursachen zu verfolgen.

2. Die ‚Sozialdemokratische Geborgenheit‘ der sechziger Jahre

Der gesellschaftliche und institutionelle Wandel in Österreich lässt sich durch einen Vergleich der Wirtschaftslage der sechziger mit derjenigen der achtziger und neunziger Jahre illustrieren. Das „Magische Fünfeck“, die Kombination der Ziele Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Verteilungsgerechtigkeit, war unter der Ägide des Keynesianismus bis in die siebziger Jahre anerkanntes Ziel der Wirtschaftspolitik; anerkannt nicht bloß von so gut wie allen Bevölkerungsgruppen,⁸ sondern gleichermaßen von der Wissenschaft.⁹ Der Ausspruch „We are all Keynesians now“ wird unzähligen Urhebern, vom Monetaristen M. Friedman bis zu den Präsidenten Carter und Nixon, zugeschrieben. Die gleichmäßige Verfolgung der vielfach konfligierenden Ziele des Magischen Fünfecks war institutionell abgesichert, in Deutschland etwa durch den Sachverständigenrat (1963 gegründet) und das Stabilitätsgesetz (1967), in Österreich durch den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Ende 1963 eingerichtet). Seine Ziele wurden in einem heute fast unvorstellbarem Maße auch tatsächlich erreicht: In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre wuchs das Brutto-Nationalprodukt mit einer jährlichen Rate von fast 5%, Inflationsrate ($2\frac{3}{4}\%$) und Arbeitslosenquote ($2\frac{1}{2}\%$) waren niedrig; inzwischen (Durchschnitt 2000/2003) ist die Wachstumsrate auf $1\frac{1}{2}\%$ gesunken, die Arbeitslosenrate auf 4% (EU-Definition) gestiegen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass der hohe Zielerreichungsgrad der sechziger Jahre nicht zuletzt Folge des Aufholprozesses nach den Verlusten durch die Weltwirtschaftskrise und zwei Weltkriegen war.¹⁰

Anders als heute, unterschied man in den sechziger Jahren deutlich zwischen Wachstum und Verteilung; Verteilungskonflikte hielten sich in engen Grenzen, weil der technische Fortschritt positiv und einkommenssteigernd eingeschätzt wurde (‚Verwertungsoptimismus‘), die Unternehmerrgewinne (damals zu Recht) primär als Finanzierungsinstrument der Investitionen für den Wiederaufbau anerkannt wurden, die Einkommens- und vor allem Vermögensunterschiede noch relativ klein waren und der Wohlfahrtsstaat außer Streit stand. Daraus resultierte ein relativ großes Maß an sozialer Harmonie und ein ausgeprägter Optimismus, wenn nicht Fortschrittseuphorie.¹¹ Man war fest überzeugt, dass es den Kindern besser gehen würde, Gefahren wurden primär als Risiken gesehen, die die Chancen zwar mindern können, sie aber nicht überkompensieren. Die Sozialversicherung diente der Absicherung der bei den damals noch niedrigen Einkommen individuell nicht absicherbaren Risiken, wobei einzig die Definition strittig war.¹² War es für die Arbeiterbewegung ein „weit gefasster, ‚positiver‘ Gesundheitsbegriff als strategische Grundkonzeption unter voller Berücksichtigung der gesellschaftlich bedingten Verursachung der meisten Gesundheitsbeeinträchtigungen und deren ungleicher Sozialver-

teilung“, so galt für die Kapitalgruppen, den Mittelstand und die politischen Eliten ein „eng gefasster ‚negativer‘ Krankheitsbegriff als strategische Grundkonzeption, [ein] lohnkompensatorischer und kurativer Ansatz des Versorgungssystems“.¹³

Anders als Wachstum und Vollbeschäftigung waren Lebensqualität und Sicherheit in der Alltagssprachlichen Bedeutung der Begriffe in den sechziger Jahren kein explizites Thema der Diskussion. Lebensqualität war durch das Magische Fünfeck und den Wohlfahrtsstaat weitgehend abgedeckt, und die Diskussionen über Arbeitszeitverkürzung oder Arbeitnehmer-Mitbestimmung erfolgten eher unter dem Titel Verteilung und Demokratie als unter dem der Lebensqualität. In Bezug auf physische Sicherheit erwartete man eine Abnahme der Kriminalität mit zunehmendem Massenwohlstand; eine Ablösung der Armutskriminalität durch Wohlstandskriminalität erschien damals unvorstellbar. Soweit Umweltprobleme wahrgenommen wurden (z. B. Smog), nahm man sie im Interesse der Wohlstandssteigerung in Kauf, soweit man sie nicht durch *End of pipe*-Technologien, vor allem höhere Schornsteine, mildern konnte.

3. Ursachen des Systemwandels

Die Bürger – einschließlich der meisten Wissenschaftler – scheinen in den sechziger Jahren weitgehend zufrieden gewesen zu sein, doch unterschwellig bereitete sich der Mentalitätsbruch von 1968,¹⁴ der Wachstumsbruch der frühen siebziger Jahre und die Polarisierung der Ideologien vor, die zu dem führte, was Habermas (1985) als „Neue Unübersichtlichkeit“ bezeichnet. Unter den Ursachen des Systemwandels ist weltweit der Paradigmenwechsel hervorzuheben, in den meisten europäischen Staaten der endogene Systemwandel, der – gemeinsam mit einer Polarisierung der Konzepte und markant unterschiedlichen Lösungsvorschlägen – zu inkonsistenter, verunsichernder Wirtschaftspolitik führte.

3.1 Der weltweite Paradigmenwechsel

Der weltweite Paradigmenwechsel verlief auf vier sehr unterschiedlichen Ebenen: In zeitlicher Reihenfolge kam es zuerst zu einer Kritik am Wirtschaftswachstum und zu dessen Neubewertung; es folgte der Zusammenbruch des internationalen Weltwährungssystems und dessen Neugestaltung, der Durchbruch neokonservativer Ideologien und markteuphorischer Wirtschaftspolitik sowie eine Neubewertung des technischen Fortschritts. Schon die Tatsache, dass die beiden mittleren Konzepte Märkte in das Zentrum ihrer Überlegungen stellen, die beiden anderen hingegen markante Grenzen der Marktmechanismen aufzeigen, lässt eine Polarisierung der Konzepte und verunsichernde Nebenwirkungen erwarten.

Die Debatte über die Grenzen des Wachstums erlangte, nach vereinzelt wissenschaftlichen Beiträgen in den sechziger Jahren,¹⁵ allmählich Breitenwirkung: Der Club of Rome,¹⁶ eine Gruppe europäischer Laien, beauftragte 1968 ein amerikanisches Forschungsteam, die Grenzen des Wachstums wissenschaftlich zu untersuchen.¹⁷ Die Studie erwies sich in zweifacher Hinsicht als bemerkenswert: Erstens war sie die erste empirische Anwendung der unmittelbar vorangegangenen wissenschaftlichen Innovation der empirischen Systemtheorie;¹⁸ zweitens wirkte ihre Veröffentlichung als Schock, der eine lange und breite öffentliche Diskussion auslöste. Obwohl sich die meisten Ergebnisse nachträglich als falsch herausstellten und Ressourcenmangel als Wachstumshemmnis von den traditionellen Volkswirten schon damals vielfach bestritten wurde,¹⁹ trug sie maßgeblich zum Wandel der öffentlichen Meinung bei. In einer zweiten Welle wurden Begrenzungen des Wachstums durch Emissionen i. w. S. sowie der Aufnahme- und Verarbeitungskapazität der natürlichen Systeme thematisiert,²⁰ in weiterer Folge „die Sozialen Grenzen des Wachstums“.²¹ Ironischerweise verschwanden viele dieser Überlegungen wieder – aus der Politik wie aus der öffentlichen Debatte –, als die zunächst so dringend geforderte Wachstumsverlangsamung (aus anderen Gründen) tatsächlich eintrat; das ändert jedoch nichts daran, dass die Diskussion nicht nur damals tiefe Verunsicherung auslöste, sondern auch heute noch Unsicherheit in Bezug auf Wachstumspolitik erzeugt: Innerhalb einer Generation hatte die Einschätzung von Wachstum vom Allheilmittel zum Buhmann gewechselt, und noch heute spaltet sie die Bevölkerung in zwei weltanschauliche Lager.

Der zweite Paradigmenwechsel betraf das Weltwährungssystem. Die Debatte um seine Gestaltung hatte schon die sechziger Jahre geprägt, als bewusst wurde, dass die ausreichende Versorgung mit internationaler Liquidität im sogenannten Bretton Woods-System fester Wechselkurse laufender US-Zahlungsbilanzdefizite und damit laufend steigender Verschuldung der USA bedarf, was dem Vertrauen in den Dollar natürlich nicht dienlich war.²² Die daraus resultierende Asset-Umschichtung vom Dollar in Gold und D-Mark erschöpfte die US-Reserven rasch, sodass Nixon 1971 die Goldeinlöschungspflicht aufheben musste; nicht bloß der Übergang vom Goldstandard zu dem neuen System der flexiblen Wechselkurse verunsicherte die Weltwirtschaft, das neue System selbst verursachte Instabilität und weitere Verunsicherung durch stark schwankende Kurse. Daraus resultierte ein massiver Druck der Exportwirtschaft, der zunehmend regulierende Eingriffe zwecks Bindung der Wechselkurse erzwang.²³ Weiters löste die Instabilität eine intensive wissenschaftliche Diskussion um die Vor- und Nachteile marktmäßig frei schwankender Wechselkurse aus, die letztlich zur Akzeptanz des Konzepts des Optimalen Währungsgebiets führte; dieses hatte Mundell schon 1961 konzipiert und damit die theoretische

Basis für die Europäische Währungsunion gelegt, eine der wichtigsten, in der Übergangsperiode allerdings verunsichernde Systemänderungen des vorigen Jahrhunderts.²⁴ Wiederum musste man in einer Generation zuerst mit der Wechselkurspekulation im Goldstandard, dann mit den stark schwankenden marktmäßigen Wechselkursen, dann mit Währungsbindungen und zuletzt mit dem völlig neuen Konzept einer überstaatlichen neuen Währung zurecht kommen, die viele Experten zunächst als wenig dauerhaft ansahen.

Die intellektuelle Basis der Neokonservativen Revolution, der dritten Schiene des weltweiten Paradigmenwechsels, war von M. Friedman (1959) und F. A. Hayek (1960) schon lang zuvor geschaffen worden, doch rezipierten sie Medien, Öffentlichkeit und Politik (Reagan, Thatcher) erst in den achtziger Jahren. Die wirtschaftspolitische Praxis des Neokonservatismus prägten nicht bloß Deregulierung und Privatisierung, sondern auch Beschränkung der Umverteilung nach unten²⁵ und Dominanz der Finanz- über die Gütermärkte. Mit der Durchsetzung der neuen Ideologie verdrängte der „Kasinokapitalismus“ (Strange 1986) in überschießender Reaktion die ‚Sozialdemokratische Geborgenheit‘; die neunziger Jahre waren in weitere Folge durch die Euphorieblase der ‚New Economy‘ geprägt, die ersten Jahre des neuen Jahrtausends durch den Katzenjammer der Börsenkrise – die Verunsicherung hatte nun auch auf Banken und Unternehmer übergegriffen.

Unmittelbarer Ausfluss der Neokonservativen Revolution war die Kontroverse über die Position des Staates relativ zum Markt. Sie hat zwar unnötige Polarisierung ausgelöst, zugleich allerdings auch wichtige Aspekte des Staatsversagens herausgearbeitet: Die Überforderung des Staates durch Aufgaben, die er nicht – oder zumindest nicht befriedigend – bewältigen konnte (Crozier 1975), eine Verkalkung der Strukturen und Institutionen (Olson 1982), aber auch „*shifting involvements*“ (Hirschmann 1982), Überschätzung der Mängel des jeweils Bestehenden und der Vorteile der Alternativen. Auf dieser Basis entstand eine breite Literatur über Deregulierung und Reregulierung als ordnungspolitische Instrumente,²⁶ deren Vorteile aber auch deren Nachteile, die inzwischen deutlich erkannt worden waren.²⁷

Wie der Paradigmenwechsel in Bezug auf das Wachstumsziel resultierte auch die Neubewertung des technischen Fortschritts weniger aus neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen als aus gesellschaftlichen Entwicklungen, in diesem Fall aus dem Bruch des Fortschrittskonsenses.²⁸ Gegen Ende der sechziger Jahre, die noch voll Enthusiasmus über die Segnungen der Technik²⁹ und das Sicherungssystem der Wissenschaft waren, begannen sich große Teile der Öffentlichkeit vor den Folgen der Technik zu ängstigen; diese Ängste wurden durch dramatische Unfälle vielfach verstärkt.³⁰ Naturwissenschaft/Technik und Politik hielten hingegen an ih-

rer Fortschrittsgläubigkeit fest.³¹ Die sozialwissenschaftliche Analyse dieses Bruchs förderte eine Vielzahl von Ursachen zutage: Zunächst die drastische Übertreibung des Potenzials moderner Technologien – vor allem der Atom- wie später der Biotechnologie – durch ihre Protagonisten wie durch ‚Think Tanks‘.³² Dann die Enttäuschung, dass die Technik die von ihr ausgelösten Erwartungen nicht erfüllen konnte. In weiterer Folge das Gefühl eines Politikversagens: mangelnde Erfüllung der in die Politik gesetzten Sicherheitserwartungen³³ und Vertrauensvorgaben, Unfähigkeit, der Gesellschaft ausreichenden Schutz zu gewährleisten;³⁴ dementsprechend Suche nach den ‚Schuldigen‘. Die wohl wichtigste Ursache wurde inzwischen aber als tiefer liegend erkannt: Es ist eine ‚moralisch‘ fundierte Revolte gegen das Weltbild der modernen Wissenschaft. Für die Wissenschaft wirft eine – selbst tief greifende – „Veränderung der Natur durch den Menschen ... keine moralischen Fragen auf. ... Im Weltbild der bürgerlichen Gesellschaft wird die Person zum alleinigen Träger der Wert- und Sinnhaftigkeit der Welt. Autonomie wird der höchste Wert, und inhaltliche moralische Bindungen des Verhaltens werden tendenziell durch Freiheiten ersetzt, ... Die gegenläufige Tendenz der ‚Fundamentalisierung‘ stellt dem Ressourcenkonzept von Natur einen remoralisierten Naturbegriff gegenüber, erneuert gegenüber der Moral der Freiheit, absolute gleichsam mit Tabucharakter versehene moralische Forderungen ...“³⁵ „Man kann die Moralisierung der menschlichen Natur auch soziologisch deuten, als Versuch, die steigende Komplexität unserer Lebensverhältnisse überschaubar zu halten, und das Aufbrechen immer neuer Handlungs- und Entscheidungszwänge abzuwenden. ... Normalerweise kann man dafür auf die institutionellen Ordnungen (...) vertrauen, die Handlungssituationen vorstrukturieren, ... [S]tellt [man] gleichzeitig in Rechnung, dass in modernen Gesellschaften die Orientierungsleistungen kultureller Institutionen abnehmen, so wird die Wende zur Natur verständlich.“³⁶

Diese Neubewertung des technischen Fortschritts trug vermutlich mehr zur Verunsicherung der Bevölkerung bei als die drei anderen weltweiten Tendenzen, weil hier, wie auch bei der Neubewertung des Wachstumsziels, die Schocks der Industrieunfälle und Katastrophenszenarien der populär-visuellen Literatur³⁷ einer breiten Bevölkerungsschicht ein apokalyptisches Gefahrenpotenzial signalisierten. Vor allem aber stellte die Kombination der vier weltweiten Paradigmenwechsel die meisten Entscheidungsgrundlagen von Konsumenten und Investoren in Frage und erzwang deren mehrfachen Wechsel innerhalb einer Generation. Die Polarisierung der Wissenschaft, exemplifiziert an der Konfrontation von Experten und Gegenexperten, trug zur Unklarheit der Weltsicht wohl nicht unerheblich bei.³⁸

3.2 Endogener Systemwandel

Der weltweite Paradigmenwechsel wirkte sich auf die einzelnen Länder unterschiedlich aus, teils infolge unterschiedlicher Ausgangslage, teils infolge unterschiedlicher Umsetzung. Für Österreich, ebenso wie für Deutschland, war die für den Übergang von der ‚Sozialdemokratischen Geborgenheit‘ zur ‚Neuen Unsicherheit‘ wohl wichtigste Besonderheit das Ende des rund fünfprozentigen Aufholwachstums an der Wende von den sechziger zu den siebziger Jahren. Die hohen Wachstumsraten des ‚Wirtschaftswunders‘ der sechziger Jahre – Folge der rund fünfzigjährigen Stagflation zuvor³⁹ – konnten zwar von der Theorie damals nicht befriedigend erklärt werden, wurden aber von der Öffentlichkeit wie von der Politik als ‚normales‘, dauerhaft gleichgewichtiges Wachstum empfunden; dementsprechend wurde die Verlangsamung nach der Ölkrise als bloß vorübergehend angesehen,⁴⁰ und die erforderlichen Anpassungen, vor allem in der Staatsausgaben-, Verteilungs- und Sozialpolitik, unterblieben. Das Ausbleiben der ‚Normalisierung‘ durch Rückkehr zum raschen Wachstum hatte eine nachhaltige Verunsicherung vor allem der Träger der Wirtschaftspolitik ausgelöst.

Grenzen des selbsttragend-raschen Wachstums der sechziger Jahre wären – in Österreich wie überall anders – allerdings auch ohne den systemexogenen Faktor der Ölkrise erreicht worden; das System war allenthalben an Grenzen gestoßen, an Kapazitätsgrenzen wie an Umverteilungsgrenzen, und bei Angebot wie Nachfrage hatten sich Strukturprobleme aufgebaut, denen sich die Politik bloß zögernd und unsystematisch stellte, laufend von unzähligen Rückziehern unterbrochen.

Kapazitätsgrenzen machten sich bereits in den frühen siebziger Jahren bemerkbar: Arbeitslosenraten unter 1% im Sommer – trotz hoher Beschäftigung von Gastarbeitern – zeigten, dass das Vollbeschäftigungspotenzial überschritten war, ein Inflationspotenzial drohte sich aufzubauen. Eine scharfe Kontroverse über die Kompatibilität der traditionellen Ziele setzte ein. Konservative Volkswirte waren schon lange darüber besorgt gewesen, dass das Ziel der Preisstabilität im Zielbündel des Magischen Fünfecks seine Priorität verloren hatte; die Stagflation der späten siebziger Jahre schien zu bestätigen, dass mangelnde Preisstabilität die Erreichung der übrigen Ziele gefährdete und trug zum Emporkommen des Monetarismus erheblich bei.⁴¹ Die Diskussion ist bis heute nicht entschieden. In der Frage des *trade off* von Wachstum/Beschäftigung und Preisstabilität stehen die Meinungen der Schulen einander unversöhnt gegenüber, und es ist auch keineswegs klar, wieweit die Ziele des Magischen Fünfecks tatsächlich an Bedeutung verloren haben: Einerseits erlangte Preisstabilität in der angewandten Wirtschaftspolitik der achtziger und neunziger Jahre tatsächlich einen merklich höheren Stellenwert; Vollbeschäftigung und Umverteilung dürften unter der Entsolidarisierung gelit-

ten haben – für den Einzelbürger sind offenbar eigene Beschäftigung und eigene Sicherheit – als Vermögenssicherung wie als Beitrag zur Lebensqualität – wichtiger denn je. Andererseits ist zwar das Ziel der Einkommenssteigerung möglicherweise hinter dem der Lebensqualität leicht zurückgefallen, doch scheint Wachstum – außerhalb der Europäischen Zentralbank – nach wie vor als zentrales Ziel und Voraussetzung für die Linderung anderer Zielkonflikte zu gelten; eine breite Diskussion über die Folgen der Wachstumsverlangsamung und der Strukturbrüche sowie über die Problematik der steigenden Komplexität des Systems fehlt jedoch weitgehend.

Neben der allokativen Funktion des Staats stieß auch seine distributive Funktion an Grenzen. Das folgte zwangsläufig daraus, dass die, durch höhere Beschäftigung und höhere Einkommen verbesserten, Möglichkeiten der Selbstvorsorge nicht zum Umbau des Wohlfahrtsstaats, sondern zu seinem linearen Ausbau genutzt wurden; partielle Überversorgung wie strategische Nutzung („Sozialschmarotzer“) waren die unvermeidliche Konsequenz. Die Kontroverse über die Grenzen des Wohlfahrtsstaats litt allerdings sowohl darunter, dass „[d]er Begriff des Wohlfahrtsstaates keine präzise Bedeutung“ hat,⁴² als auch darunter, dass sie ungemein viel-schichtig ist: Die Normalisierung des Wachstums und die höhere Arbeitslosigkeit belasteten die Staatsfinanzen und trieben die Kosten des Wohlfahrtsstaats in die Höhe; die kommende Alterung der Gesellschaft verschärft dieses Problem. Andererseits lassen die deutlich höheren Einkommen (der Beschäftigten) die öffentliche Absicherung mancher der wohlfahrtsstaatlichen Risiken für erhebliche Teile der Bevölkerung weniger dringlich erscheinen; konservative Analytiker sehen darin Notwendigkeit wie Chance eines Übergangs zu weitgehender Selbstvorsorge. Ein Übergang von der Umlagefinanzierung zur Kapitalstockdeckung würde nach ihrer Ansicht zugleich die Kapitalmärkte verbreitern und das Wachstum forcieren.⁴³ Das wird von anderen heftig bestritten;⁴⁴ auch über-sieht diese Argumentation, dass zunehmende Risiken in allen Ländern zu zunehmender staatlicher Absicherung führen, wie Rodrik (1998) an Hand der außenwirtschaftlichen Risiken dargestellt hat. Es ist daher kein Zufall, dass die Frage nach der Zukunft der Sozialversicherung, vor allem der Pensionen, gerade in einer Periode zunehmender Verunsicherung zu einem zentralen Diskussionsthema und zu einer ernsten Sorge der Betroffenen wurde. Verunsichernd wirkt dabei vor allem, dass die angebliche Unfinanzierbarkeit der sozialen Absicherung aus ideologischen Motiven wie aus massenmedialer Dramatisierungsstrategie übertrieben wird und die von der Politik angebotenen Lösungsansätze dem nicht entgegenhalten, weil sie primär die kurzfristige Finanzierbarkeit und nicht den Gesamtaspekt der langfristigen Absicherung im Auge haben.

Grenzen des Wachstums wurden in den siebziger Jahren aber auch da-

durch erreicht, dass der Strukturwandel(-bruch) von der Schwerindustrie zu Leichtindustrie und Dienstleistungen, Folge der neuen Nachfragestruktur und der Konkurrenz von Niedriglohnländern, von der Wirtschaftspolitik nicht zur Kenntnis genommen wurde – die alten Strukturen wurden massiv gestützt –, was einen traurigen, die Beteiligten verunsichernden Verfallsprozess nicht vermeiden konnte.⁴⁵ Die Kumulierung von Anpassungserfordernissen als Folge des Strukturwandels gemeinsam mit geschwächten Anpassungspotenzialen, einerseits durch Erstarrung (Verkalkung) der Strukturen,⁴⁶ andererseits durch vergangene Erfolge, ließen den Optimismus der sechziger Jahre rasch schwinden, führten zu Verunsicherung (Eurosklerose) und zu verstärktem Streben nach Absicherung.

Die wirtschaftlichen Erfolge der sechziger Jahre änderten über die Struktur des Angebots hinaus auch die Struktur der Nachfrage, was vielfach als Wertewandel interpretiert wurde: Steigender Wohlstand machte den Konsum zunehmend gestaltbar, man gewann Spielraum, sich nicht unmittelbar Nötiges leisten zu können. Zunehmend erschien das, was man hatte, als weniger erstrebenswert als das, was man (noch) nicht hatte,⁴⁷ „*shifting involvements*“ gewannen somit an Bedeutung und generierten Unzufriedenheit und Instabilität der Nachfrage in Bezug auf Höhe und Struktur. Besonders erstrebenswert erschienen nun auch der breiten Masse Positionsgüter, Güter deren Wert primär darin liegt, dass andere sie nicht haben; das Streben nach solchen Gütern schafft „soziale Grenzen des Wachstums“:⁴⁸ Es führt zwangsläufig zu Enttäuschungen, da Positionsgüter immer dann, wenn sie für den Durchschnittskonsumenten erreichbar werden, zwangsläufig nicht mehr Positionsgüter und damit auch nicht mehr erstrebenswert sind.⁴⁹ Die zunehmende Differenzierung von Vermögen, Einkommen und Konsumstruktur, die steigende Zahl von Gastarbeitern und die auch hier wirksamen „*shifting involvements*“ ließen die sozialen Gegensätze wachsen und enttäuschten die Aufstiegshoffnungen großer Gruppen. Die forcierten – im Endeffekt aber nicht sonderlich erfolgreichen – Bemühungen der Politik der sechziger Jahre um Abbau der Ungleichheit (Umverteilung, Gesamtschule, Gleichstellung der Frauen etc.), von Hierarchien und Autoritätsverhältnissen trugen indirekt zur Differenzierung bei: einerseits durch Mobilisierung von Gegenbewegungen, andererseits durch Eröffnung von Freiheitsspielräumen, die vielfach zum Verlust von Bindungen (Ligaturen im Sinn von Dahrendorf (1992) 41ff) und Rollensicherheit führten.

3.3 Inkonsistente Wirtschaftspolitik als Folge der Polarisierung der Konzepte

Die geänderte Umwelt, die Strukturbrüche und die Differenzierung der Rollenverständnisse der Bürger führten zu markant unterschiedlichen Lösungsvorschlägen zur Überwindung der neuen Probleme. Die „Sozialde-

mokratische Geborgenheit' und der soziale Ausgleich der sechziger Jahre, die auf der Neoklassischen Synthese und auf korporatistischen Elementen beruhten, waren elitistisch-expertokratisch: Das Schwergewicht lag bei der Exekutive und bei den Interessengruppen. Daraus resultierte gegen Ende der sechziger Jahre die kompensatorische Forderung nach mehr direkter Demokratie, zunächst für Entscheidungen in den Hochschulen, in weiterer Folge für solche in allen Großinstitutionen, dem Staat, der Großindustrie, vor allem aber – gefördert durch die diversen Schocks – nach Partizipation bei Entscheidungen über bestimmte Technologien, insbesondere Atom- und Gentechnologie; damit sollten, über rein technisch-ingeniurmäßige Risikoeinschätzungen hinaus, auch gesellschaftliche und Langfristaspekte berücksichtigt werden.⁵⁰ Diese Vorstellungen gerieten in scharfen Antagonismus zu denen des Neokonservatismus, die voll auf Unternehmerentscheidungen und Marktkräfte setzen, primär Effizienz- und Wettbewerbsaspekte betonen, den Innovationswettbewerb als treibende Kraft ansehen und die Risikobewertung auf die Einschätzung unmittelbar nachweisbarer Gefahren beschränken möchten. Die Durchsetzung der neokonservativen Ideologie wurde durch die Stagflation der späten siebziger Jahre sowie dadurch massiv gefördert, dass Wachstum und Beschäftigung in den achtziger Jahren in Großbritannien und in den USA tatsächlich günstiger waren als zuvor – wenn auch überwiegend aus anderen Gründen.⁵¹ Die neokonservativen Reformen lösten allerdings zugleich auch die Fehlentwicklung des ‚Kasino-Kapitalismus‘ und der darauf folgenden Stagnation aus. Als Reaktion auf die neokonservative Ideologie und ihre sozialen Folgen sowie die Folgen einer neokonservativ instrumentalisierten Globalisierung⁵² sind die Demonstrationen von Seattle 1999 und in weiterer Folge von Davos, Melbourne, Prag, Washington, Göteborg und Genua zu sehen.⁵³

Zwangsläufig kann keines der beiden antagonistischen Konzepte, weder das partizipativ-nachhaltige noch das neokonservative, voll realisiert werden, was einerseits zu Enttäuschungen auf beiden Seiten, andererseits zu einem unstetigen, verunsichernden Kurs der Wirtschaftspolitik führte, die einmal mehr der einen, einmal mehr der anderen Seite zuneigt. In Österreich lassen sich dafür unzählige Beispiele finden. Erwähnt sei etwa

- die Politik gegenüber der verstaatlichten Industrie, die in den siebziger Jahren erst reagierte, als die Unternehmen in eine tiefe Krise geschlittert waren und die auch heute durch einen unvorhersehbaren Zick-Zack-Kurs geprägt ist;
- die Technologiepolitik, die nicht bloß zyklisch zwischen den Zuständigkeitsbereichen der Ministerien wechselte, sondern auch unter dem permanenten Wechsel der zuständigen Verantwortlichen litt;

- die Steuer- und Budgetpolitik, die, eher pro- als antizyklisch, zwischen konjunktur- und strukturpolitischen Zielen schwankt;
- die Bildungs- wie die Gesundheitspolitik, die von einer bestenfalls partiell realisierten ‚Reform‘ in die nächste schlittern;
- vor allem aber die Pensionspolitik, die zumindest einmal pro Jahr eine bedeutende, endgültige Reform ankündigt, den größeren Teil davon rasch wieder zurücknimmt und auch den Rest bloß teilweise verwirklicht, sodass ihre Wirkung primär darin besteht, die Vorstellung der Betroffenen von einem baldigen, von der Publizistik ohnedies breit kommunizierten, Zusammenbruch des Pensionssystems zu verfestigen.

Zahllose weitere Beispiele ließen sich anführen. Sie alle lassen vermuten, dass falsche und inkonsistente Wirtschaftspolitik einen erheblichen Beitrag zur Verunsicherung der Bevölkerung leistet; sie demonstrieren, dass es erheblichen Bedarf an Reformen gibt, die Wirtschaftspolitik diese aber nicht durchführen kann. Die daraus resultierenden Absicherungsstrategien von Konsumenten und Investoren dämpfen das Wachstum und erhöhen den Reformbedarf weiter. Die Vermutung, dass die europäische Wachstumsschwäche weniger durch überhöhte Sozialabgaben und mangelnde Flexibilität als durch verunsichernde, dem Paradigmenwechsel nicht genügende Wirtschaftspolitik bedingt ist, wird durch einen internationalen Vergleich bestätigt: Wie bereits erwähnt ist die Verunsicherung in den nordischen Staaten Dänemark, Schweden, Finnland und Irland sehr viel schwächer ausgeprägt, und diese Länder wachsen auch deutlich rascher, obwohl (nach Auffassung von IMF, OECD oder EU) bzw. weil (nach Auffassung von Rodrik (1998)) Staatsanteil, Steuerquote und Sozialquote deutlich über dem EU-Durchschnitt liegen. Im Gegensatz zu den großen, langsam wachsenden und durch überdurchschnittliche Verunsicherung geprägten großen EU-Staaten haben sie jedoch keinen ‚Reformstau‘. Sie haben sich den Herausforderungen der Paradigmenwechsel weitgehend gestellt und die unvermeidlichen Reformen in einer sozial verträglichen Weise gelöst.

Anmerkungen

- ¹ Der Begriff ist nicht parteipolitisch zu verstehen und lehnt sich an die Formulierung „Sozialdemokratischer Konsensus“ in Dahrendorf (1979) 147 an.
- ² In den USA liegt der langfristige Zinssatz dank der expansiveren Geldpolitik trotz besserer Konjunkturlage um gut $1\frac{1}{2}\%$ unter dem europäischen, und das Budgetdefizit beträgt $3\frac{1}{2}\%$ (2002) und 5% (2003) des BIP, trotz Staatsschulden (62% des BIP), die kaum niedriger sind als in der EU.
- ³ Aiginger (2003).
- ⁴ Die Emissionen von SO_2 sind in Österreich zwischen 1980 und 1997 trotz des kräftigen Wirtschaftswachstums um 85% und von CO um 40% zurückgegangen, die anderen Emissionen sind etwa gleichgeblieben, bloß diejenigen von N_2O haben um 15% zugenommen.

- ⁵ GfK (2002). Das macht die übliche Argumentation fragwürdig, dass sie jede Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge massiv ablehnen.
- ⁶ 60% der Frauen, 60% der Personen mit Hauptschule als höchste Ausbildung, 64% der einfachen Arbeiter.
- ⁷ In Dänemark sind 64% der Befragten mit ihrem Leben sehr zufrieden und bloß 3% gar nicht, in Schweden 37% bzw. 7%, in Finnland 25% bzw. 9% und in Irland 26% bzw. 10%; in den großen europäischen Staaten Deutschland, Italien und Frankreich ist der Anteil der sehr Zufriedenen hingegen mit 14%, 13% und 12% merklich niedriger und der Anteil der sehr Unzufriedenen mit 21%, 21% und 19% doppelt so hoch wie im Norden; nur in Griechenland und Portugal ist die Bevölkerung noch unzufriedener.
- ⁸ Auch von den deutschen Intellektuellen, die – nach Dahrendorf (1992) 208 – damals zum einzigen Mal in der Geschichte großteils links standen.
- ⁹ Samuelson (1973), 9. Auflage, Kap. 19 oder 41.
- ¹⁰ Tichy (1992).
- ¹¹ Bell (1960); Myrdal (1960).
- ¹² Baier (1977) 137ff.
- ¹³ Naschold (1982) 412.
- ¹⁴ Etwa in Form der zunehmenden Atomproteste ab 1962 oder der Anti-Vietnamkriegs-Bewegung um die Mitte der sechziger Jahre.
- ¹⁵ Etwa Mishan [1967] (1975).
- ¹⁶ „The Club of Rome is an informal, international association, styling itself as an invisible college“ (Hirsch [1976] (1977) 4, Fn.1), sie wurde eher von Außenseitern und – merkwürdigerweise – Industrievertretern (u. a. Fiat und VW) dominiert.
- ¹⁷ Meadows et al. (1972).
- ¹⁸ Forrester (1968). Die Bedeutung dieser Innovation liegt nicht zuletzt darin, dass die systemtheoretische Formulierung des Problems dem dominierenden Trend einer zunehmenden Mikrobasierung mit darauffolgender Aggregation entgegenwirkte, die in einer Zeit zunehmender Bedeutung von System-Interdependenzen, Externalitäten und Positionsgütern immer problematischer wurde, aber unbeschadet dessen zunehmend an Verbreitung gewann. Zur Problematik der angewandten Systemanalyse siehe etwa Nordhaus (1973).
- ¹⁹ Siehe etwa Beckerman (1974); Solow (1974); Olson und Landsberg (1975).
- ²⁰ Mesarović und Pestel (1974).
- ²¹ Hirsch (1977, 2. Aufl.). Als eher merkwürdiger Aspekt sei die im Gefolge des Meadows-Berichts und seiner Metapher des Seerosenteichs auftretende Erkenntnis der Charakteristika exponentiellen Wachstums durch die Medien und eine breite Öffentlichkeit erwähnt. Ähnlich überraschend die liberale Kritik daran: „[D]ie Annahme, dass die Probleme sich exponentiell und nicht nur linear verschlimmern, mag einfachere Gemüter erschrecken, trägt aber wenig zu deren Lösung bei. Wer Grenzen ins Zentrum seiner Analyse rückt, denkt eingleisig. Man kann nur noch vorwärts fahren, scharf bremsen, und den Rückwärtsgang einlegen. ... Tatsächlich schreitet die Geschichte auf andere Weise fort, seitwärts und vorwärts, wie der Springer im Schach vielleicht oder durch Themenwechsel, oder durch neue Angriffsmethoden, die die Grenze von gestern so irrelevant erscheinen lassen wie die Maginotlinie in der Ära des Luftkriegs.“ (Dahrendorf (1992) 186f.).
- ²² Triffin (1960).
- ²³ Etwa Wechselkursbänder oder Bindung an eine andere Währung, wie etwa des Schilling an die D-Mark.
- ²⁴ Seit man sich an die fixen Wechselkurse in der EU (beginnend mit 1979) und den Euro gewöhnt hat, ist in Vergessenheit geraten, dass Währung und Geldwesen in der Vergangenheit streng an staatliche Souveränität geknüpft waren.

- ²⁵ Von einer reduzierten Lohnquote erwartete man stärkere Investitions- und damit Wachstumsanreize.
- ²⁶ Die Tendenz zu stärkerer Regulierung in den ersten drei Vierteln des 20. Jahrhunderts steht in auffallendem Gegensatz zur Liberalisierung in allen anderen Bereichen (Mode, Sexualität, Ästhetik etc.); Vogel (1986) spricht diesbezüglich vom „paradox of reluctant collectivism“.
- ²⁷ Insofern spricht man heute vielfach von „reregulation“ oder „better regulation“.
- ²⁸ Hayek ([1971] (1983) 49) stellte den Bewusstseinswandel schon früh fest: „Schriftsteller, die auf ihren Ruf bedacht sind, wagen es heutzutage kaum, von Fortschritt zu sprechen, ohne das Wort unter Anführungszeichen zu setzen. Das Vertrauen auf den Segen des Fortschritts, das in den letzten zwei Jahrhunderten den fortschrittlichen Denker charakterisierte, gilt heute als Zeichen eines flachen Geistes.“ „[D]ie Ernüchterung ... ist ... nicht ohne Gefahr. In gewissem Sinn ist Zivilisation Fortschritt und Fortschritt Zivilisation.“ (ebd. 50).
- ²⁹ Wirtschaftliche Meerwasserentsalzung, automatische Übersetzung, voll automatisierter Luftverkehr oder atomgetriebene Flugzeuge wurden nach einer RAND-Prognose aus dem Jahr 1964 für die erste Hälfte der siebziger Jahre erwartet, Atomkraft zum Antrieb von PKW und Taschenuhren galt als etwas längerfristiges Vorhaben: (Corn (1986) 24; Schnaars (1991) 116ff.
- ³⁰ Siehe etwa die Industrieunfälle in Seveso (Italien, 1976) und Bhopal (Indien, 1985), die Verschmutzung des Love Canal durch Deponie-Lekagen (USA, 1977), die Atomunfälle in Three Mile Island/Harrisburg (USA, 1979) und Tschernobyl (UdSSR, 1986) oder den Contergan-Schock (1961).
- ³¹ ‚Die Politik‘ beschleunigt sogar das Wettrennen um den raschesten technischen Fortschritt: Die USA setzen voll auf Informations- und Gentechnologie, die EU verpflichtete sich zu dem so genannten Lissabon-Ziel: Europa zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Region der Welt zu machen, nachdem der Bangemann-Bericht schon 1991 die Forderung nach einer verstärkten Wettbewerbsfähigkeit Europas übermäßig betont hatte.
- ³² Torgersen et al. (2002) 36, 40.
- ³³ Japp (1992) 176.
- ³⁴ Douglas und Wildavsky (1982).
- ³⁵ V. d. Daele (1991) 15.
- ³⁶ Ebendort 17.
- ³⁷ Siehe etwa „Der Zukunftsschock“ (Toffler 1970), „Wachstumswahn und Umweltkrise“ (Commoner 1971), „Überlebensprognose“ (Vester 1972), „Ein Planet wird geplündert“ (Gruhl 1975), „Wege aus der Wohlstandsfalle“ (Binswanger et al 1978), „Wendezeit“ (Capra 1983), „Frieden mit der Natur“ (Meyer-Abich 1984), „Nulloption“ (Offe 1986), „Risikogesellschaft“ als „Katastrophengesellschaft“ (Beck 1986), „Gegengifte“ (Beck 1989), „Der Niedergang der modernen Welt“ (Sinai 1990), „Zeitalter der Extreme“ (Hobsbawm 1995), aber auch die Phrase von der Arbeitsgesellschaft, der die Arbeit ausgeht.
- ³⁸ Der ausgeprägten Wissenschafts- und Expertengläubigkeit der sechziger Jahre folgte die mindestens ebenso ausgeprägte Skepsis danach; allerdings war diese von einer beachtlichen Popularisierung wissenschaftlicher Information – wenn schon nicht wissenschaftlichen Wissens – begleitet: der Markt der ‚Sachbücher‘ boomte. Innerhalb der Wissenschaft kam es insofern zu einer Spaltung, als vor allem die Sozialwissenschaftler, besonders Soziologie und Wissenschaftstheorie, in erheblichem Maße selbstkritisch wurden, ihre Erkenntnisse relativierten, und statt von „wissenschaftlichen Ergebnissen“ lieber von ‚Problemlösungs-Angeboten‘ oder gar nur von ‚Interpretationsangeboten‘ (Beck und Bonß (1984) 389) sprachen; Naturwissenschaften und Technik blieben von derartigen Selbstzweifeln weitgehend unberührt.

- ³⁹ Das Niveau des BIP von 1919 konnte in Österreich erst in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre wieder erreicht werden.
- ⁴⁰ Der Autor hatte diesbezüglich zu Beginn der siebziger Jahre eine Kontroverse mit der neugewählten sozialistischen Regierung, die das Wirtschaftswachstum auf über 5% zu steigern plante, wogegen er Raten über 4% für nicht dauerhaft erzielbar hielt – auch diese aus heutiger Sicht ein ferner Traum. Als primäre Verursachung der Verlangsamung wurde damals die Ölkrise angesehen.
- ⁴¹ Tatsächlich war die Verursachung komplexer: Die durch weltweit gleichzeitige Hochkonjunktur bedingte Übernachfrage löste die Ölkrise aus, die in den Industriestaaten zugleich stark preissteigernd und wachstumsdämpfend wirkte. Die Länder, die – anders als Österreich – über keine einkommenspolitischen Instrumente verfügten, mussten in dieser Situation restriktive Geld- und Fiskalpolitik einsetzen, die zwar die (Öl-)Kosteninflation bloß teilweise verhindern konnte, das Wachstum jedoch erheblich dämpfte, – also Stagflation auslöste.
- ⁴² Hayek [1971] 2 (1983) 328.
- ⁴³ Börsch-Supan (1996).
- ⁴⁴ Barr (2001).
- ⁴⁵ Tichy (1991), Tichy (1997).
- ⁴⁶ Olson (1982).
- ⁴⁷ Hirschmann (1982).
- ⁴⁸ Hirsch [1976] (1977).
- ⁴⁹ Positionsgüter können vielfach gar nicht massenhaft angeboten werden (das einsame Haus im Wald oder am Strand) oder verlieren ihre kennzeichnende Eigenschaft, wenn sie alle haben (PKW).
- ⁵⁰ Seifert (2002).
- ⁵¹ Großbritannien ist insoweit ein Sonderfall, als durch die Revolution von Thatcher tatsächlich wachstumshemmende Strukturen aufgebrochen wurden; in den USA erwies sich die Reagan'sche Steuerpolitik ungewollt als Stimulus im besten keynesianischen Sinn.
- ⁵² Siehe dazu Tichy (1999) und (2003).

Literatur

- Aiginger, K., The importance of labour market reforms to economic growth (=unveröff. Manuskript, Wien 2003).
- Baier, H., Herrschaft im Sozialstaat. Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma der Sozialpolitik, in: Ferber, Kaufmann (1977) 128-42.
- Barr, N., The welfare state as piggy bank: Information, risk, uncertainty and the role of the state (Oxford 2001).
- Bauer, M. W.; Gaskell, G. (Hrsg.), Biotechnology. The making of a global controversy (Cambridge 2002).
- Bechmann, G.; Rammert, W., Großtechnische Systeme, Risiko und gesellschaftliche Steuerung (=Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 6, Frankfurt 1992).
- Beck, U.; Bonß, W., Soziologie und Modernisierung. Zur gesellschaftlichen Ortsbestimmung der Verwendungsforschung, in: Soziale Welt 35 (1984) 381-406.
- Beck, U., Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne (Frankfurt 1986).
- Beck, U., Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit (Frankfurt 1988).
- Beckerman, W., In defense of economic growth (London 1974).
- Bell, D., The end of ideology (Glencoe 1960).
- Berger, J. (Hrsg.), Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren (=Soziale Welt, Sonderband 4, Göttingen 1986).
- Binswanger, H. C.; et al., Der NAWU-Report (Frankfurt 1978).

- Boegenhold, D. (Hrsg.), Unternehmensgründung und Dezentralität (Opladen, Wiesbaden 1999).
- Börsch-Supan, A., Demographie, Arbeitsangebot und die Systeme der sozialen Sicherung, in: Siebert, H. (Hrsg.), Sozialpolitik auf dem Prüfstand (Tübingen 1996).
- Capra, F., Wendezeit (Bern et al. 1983).
- Commoner, B., Wachstumswahn und Umweltkrise (Gütersloh 1973; amerik. Original: The common circle, 1971).
- Corn, J. J., Imagining tomorrow. History, technology, and the American future (Cambridge, Mass., London 1986).
- Crozier, M.; et al., The crisis of democracy (New York 1975).
- Daele, v. d., W., Risiko-Kommunikation: Gentechnologie, in: Jungerman et al. (1991) 11-61.
- Dahrendorf, R., Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie (Frankfurt 1979).
- Dahrendorf, R., Der moderne soziale Konflikt (Stuttgart 1992).
- Douglas, M.; Wildavsky, A., Risk and culture: An essay on the selection of technical and environmental dangers (Berkeley 1982).
- Eurobarometer 54.2, The social situation in the European Union (Februar 2001).
- Eurobarometer 58, Public safety, exposure to drug-related problems and crime (Herbst 2002).
- Ferber, Ch. v.; Kaufmann, F. X. (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik (=Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 1977).
- Forrester, J., Urban Dynamics (Cambridge, Mass., 1968).
- Forrester, J. W., World Dynamics (Cambridge, Mass., 1971).
- Friedman, M., A program for monetary stability (New York 1959).
- GfK (Gesellschaft für Sozialforschung), Ergebnis-Highlights der Lifestyle-Studie 2002 (=mimeo 2002).
- Gruhl, H., Ein Planet wird geplündert (Frankfurt 1989; 1. Auflage 1975).
- Habermas, J., Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V (Frankfurt 1985).
- Hayek, F. A., Die Verfassung der Freiheit (Tübingen 1983; engl. Originalfassung: The constitution of liberty, London 1960).
- Hirsch, F., Social limits to growth (London, Henley 1977; 1. Auflage 1976).
- Hirschmann, A. O., Shifting involvements: Private interest and public action (Princeton 1982).
- Hobsbawm, E., The age of extremes (London 1995).
- IMAS, An der Schwelle der Zeitenwende: Rückschau auf die Lasten und Wunden des 20. Jahrhunderts (=IMAS-Report 18, Wien, November 1999).
- IMAS, Probleme des technischen Wandels: 54% klagen: Das Tempo des Fortschritts ist zu hoch (=IMAS-Report 1, Wien, Jänner 2001).
- IMAS, Der Sympathiewert von Begriffen: Die Minusworte der Österreicher: Kernenergie, Genforschung, Streiks (=IMAS-Report 1, Wien, Jänner 2002a).
- IMAS, Kritischer Blick auf die Freizeitgesellschaft: Freizeitbesitz wurde größer, Freizeitnutzung aber passiver (=IMAS-Report 19, Wien, Oktober 2002b).
- Japp, K. P., Mehr Sicherheit durch Technik?, in: Bechmann, Rammert (1992) 175-91.
- Jungermann, H.; et al. (Hrsg.), Risikokontroversen. Konzepte, Konflikte, Kommunikation (Berlin 1991).
- Mantl, W. (Hrsg.), Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel (Wien 1992).
- Meadows, D.; Meadows, D.; Zahn, E.; Milling, P., Limits of growth (New York 1972).
- Mesarovi, M.; Pestel, E., Mankind at the turning point (New York 1974).

- Meyer-Abich, K. M., Frieden mit der Natur (München 1984).
- Mishan, E. J., The cost of economic growth (Harmondsworth 1975; 1. Auflage 1967).
- Mommsen, W. J. (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950 (Stuttgart 1982).
- Mundell, R., A theory of optimum currency areas, in: American Economic Review 51 (1961) 657-65.
- Myrdal, G., Beyond the welfare state (London 1960).
- Naschold, F., Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Mommsen (1982) 404-15.
- Offe, C., Die Utopie der Null-Option, in: Berger (1986) 97-117.
- Olson, M.; Landsberg, H. H. (Hrsg.), The no-growth society (London 1975).
- Olson, M., The rise and decline of nations (New Haven 1982).
- Rodrik, D., Why do more open economies have bigger governments?, in: Journal of Political Economy 106/5 (1998).
- Samuelson, P. A., Economics (Tokyo et al. 1973).
- Schnaars, St. P., Musterbeispiele für Markt-Fehlprognosen und wie man sie vermeiden kann (Landsberg/Lech 1991).
- Seifert, F., Gentechnik – Öffentlichkeit – Demokratie. Der österreichische Gentechnik-Konflikt im internationalen Kontext (=Manuskript, 2002).
- Sinai, I. R., The human drama (New York 1990).
- Solow, R. M., The economics of resources or the resources of economics, in: American Economic Review 64/2 (1974) 1-14.
- Steiner, M. (Hrsg.), Competence clusters (=Workshop report, Graz 1997).
- Strange, S., Casino Capitalism (Oxford 1986).
- Tichy, G., The product cycle revisited: Some extensions and clarifications, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 111/1 (1991) 27-54.
- Tichy, G., Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Mantl (1992) 707-22.
- Tichy, G., Are today's clusters problem areas of tomorrow?, in: Steiner (1997) 94-100.
- Tichy, G., Firmengröße und Globalisierung – Zur unveränderten Bedeutung der Wettbewerbspolitik, in: Boegenhold (1999) 127-43.
- Tichy, G., Wirtschaftsverfassung als Wettbewerbsinstrument – Zum beginnenden Wirtschaftskrieg mit den USA, in: Weinzierl (2003) 15-50.
- Toffler, A., The future shock (New York 1979; 1. Auflage 1970).
- Torgersen, H., et al., Promise, problems and proxies: twenty-five years of debate and regulation in Europe, in: Bauer, Gaskell (2002) 21-94.
- Triffin, R., Gold and the Dollar crisis: The future of convertibility (New Haven 1960).
- Vester, F., Ausfahrt Zukunft (München 1972).
- Vogel, D., National styles of regulation (Ithaca et al. 1986).
- Weinzierl, R. (Hrsg.), Hegemonie des American Way of Life oder europäischer Weg? (Wien 2003).

Zusammenfassung

Die Kommission der EU führt die Stagnation der europäischen Wirtschaft vor allem auf überhöhte Sozialausgaben und zu geringe Flexibilität zurück. Nun ist nicht zu leugnen, dass gerade die großen europäischen Staaten die Periode raschen Wirtschaftswachstums, in der sie einen erheblichen Teil ihres Produktivitätsrückstands gegenüber den USA aufholten, nicht zu einer Anpassung von Sozialsystemen und Regulierung an die neuen Bedingungen des vervielfachten Wohlstands nutzten; der daraus resultierende Reformstau ist aber bloß eine, keinesfalls die wichtigste und bloß indirekte Ursache der europäischen Stagnation. Die wichtigsten Ursachen sind zweifellos die falsche, zu restriktive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank sowie die kontraproduktive Maastricht-Regelung,

die die Staaten zu einer prozyklischen Fiskalpolitik zwingt; die Schwächen der europäischen F&E-Politik dürfen gleichfalls nicht übersehen werden. In dem Beitrag wird eine weitere wichtige Erklärung, die ‚Neue Unsicherheit‘, aufgezeigt und deren Verursachung untersucht.

**Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“**

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, € 21,66.

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

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, € 14,39.

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

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

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, € 22,-.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, € 20,-.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac, 1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: : verlag@lexisnexus.at

Die Bilanz der EU-Erweiterungsverhandlungen aus wirtschaftspolitischer Sicht

Wolfgang Nitsche¹

1. Einleitung

Für die Reformpolitiker/innen in den mittel- und osteuropäischen Staaten war die EU-Mitgliedschaft von Anfang an ein wichtiges Ziel. Die Europäische Union hat den Übergang der früheren Planwirtschaften zu Marktwirtschaft und Demokratie immer unterstützt, stand aber dem Beitrittswunsch der neuen Partner zunächst zögernd gegenüber. Im Hinblick auf die großen wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklungsunterschiede wurden in einem solchen Fall gravierende Probleme für das Funktionieren der EU-Institutionen befürchtet, und noch mehr galt dies für die Fähigkeit zur weiteren Vertiefung der europäischen Integration.

Der Wunsch, den Übergangsprozess der Reformstaaten zu Demokratie und Marktwirtschaft möglichst gut abzusichern, gab schließlich den Ausschlag, diesen Ländern eine bedingte Beitrittsperspektive anzubieten. Der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 hielt in seinen Schlussfolgerungen fest, dass Staaten, welche mit der EU durch ein Assoziationsabkommen verbunden sind, unter vier Bedingungen EU-Mitglieder werden können sollten, von denen sich drei an die Kandidatenstaaten und eine an die EU selbst richtete. Die drei an die Kandidatenstaaten gerichteten Bedingungen verlangen die feste Verankerung des marktwirtschaftlich-demokratischen Systems, eine Wirtschaft, die ausreichend konkurrenzfähig ist, um im EU-Binnenmarkt erfolgreich sein zu können, sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme und Umsetzung des umfangreichen EU-Rechtsbestandes. Gleichzeitig muss die EU selbst in der Lage sein, die Aufnahme neuer Mitglieder institutionell zu verkraften. Nach dieser politischen Festlegung der EU stellten die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, die mit der EU damals bereits durch Assoziationsabkommen verbunden waren,² zwischen März 1994 (Ungarn) und Juni 1996 (Slowenien) Beitrittsanträge zur Europäischen Union.

Nach Stellungnahmen der Kommission zu diesen Anträgen, in denen die Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien analysiert und als zufrieden stellend eingeschätzt wurden, begannen ab 1998 die Beitrittsverhandlungen mit diesen Ländern sowie mit Malta und Zypern, welche bereits 1990 Beitrittsanträge gestellt hatten. Die Verhandlungen wurden für jedes Land in getrennten Beitrittskonferenzen geführt und waren in 31 Verhandlungskapitel strukturiert, welche im Wesentlichen der Zuständigkeitsgliederung in der Europäischen Kommission folgten. In jedem Fall wurden zunächst die unproblematischen Kapitel vorläufig abgeschlossen und dann Schritt für Schritt die schwierigeren in Angriff genommen. Beim Europäischen Rat in Kopenhagen am 12. und 13. Dezember 2002 wurden die Verhandlungen mit allen Partnern, mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien, erfolgreich abgeschlossen.³ Damit war die größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der EU entschieden. Sie wird, gemeinsam mit den Ergebnissen der im Oktober 2003 begonnenen Regierungskonferenz, den künftigen Charakter der EU maßgeblich prägen.

Als Beitrittsdatum wurde der 1. Mai 2004 festgelegt. Bereits ab der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages am 16. April 2003 in Athen haben die neuen Mitglieder einen umfassenden Beobachterstatus in allen EU-Gremien.

Die folgende Darstellung enthält eine Zusammenfassung und Bewertung der Verhandlungsergebnisse aus wirtschaftspolitischer Sicht. Schwerpunkte sind dabei die Vereinbarungen über die Einbeziehung der neuen Mitglieder in den Binnenmarkt und die auch in der öffentlichen Diskussion über die EU-Erweiterung immer wieder thematisierte Frage der budgetären Kosten. Bei der Behandlung der Agrar- und Strukturpolitik liegt der Schwerpunkt auf haushaltsrelevanten Fragen. Auf die technischen Einzelheiten der Einbeziehung der neuen Mitglieder in diese Politiken wird nicht eingegangen.

Kapitel 2 gibt einen Überblick über das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen zu den Wirtschaftsthemen. Kapitel 3 enthält die Bewertung und Kapitel 4 einen Ausblick.

2. Darstellung der Ergebnisse

2.1 Überblick

Wie in allen früheren Erweiterungsrunden sind die den neuen Mitgliedstaaten zugestandenen Übergangregelungen bei den binnenmarktrelevanten Bestimmungen, sowohl von der Anzahl als auch von ihrem Geltungsbereich her, beschränkt geblieben. Vergleichsweise umfangreicher sind die Sondervereinbarungen bei den EU-Politiken ohne direkte Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Dabei war das Hauptmotiv in einigen Fällen, die Anpassung der beitretenden Länder an das jeweilige EU-Regime

zu erleichtern. In einer Reihe weiterer Fälle sind sowohl inhaltliche Überlegungen, technische Gegebenheiten und budgetäre Gesichtspunkte maßgeblich gewesen. Für die Wirtschafts- und Währungsunion sieht das EU-Recht selbst die automatische Gewährung einer Übergangsfrist für die Teilnahme vor, wenn die dafür vertraglich geforderten Bedingungen nicht erfüllt sind, was für alle beitretenden Staaten der Fall sein wird. Die Einbeziehung der neuen Mitglieder in die EU-Institutionen erfolgt auf Grund der entsprechenden Bestimmungen des Vertrags von Nizza.

2.2 Freizügigkeit

Die Regelungen zur Freizügigkeit betreffen die so genannten vier Freiheiten, nämlich den freien Warenverkehr, den freien Dienstleistungsverkehr, den freien Personenverkehr und den freien Kapitalverkehr. Eng mit den jeweiligen primärrechtlichen Liberalisierungsgeboten verbunden sind dabei durch Sekundärrecht festgelegte Produktnormen, Standards und Bestimmungen für einzelne Produktgruppen (z. B. Waffen, Medikamente und Kulturgüter), Regelungen zum öffentlichen Auftragswesen, Mindestregelungen für die Erteilung von Befähigungsnachweisen und Diplomen sowie Regelungen für die Finanzinstitutionen und ihre Beaufsichtigung. All diese Bestimmungen sind von den neuen Mitgliedern im Regelfall unmittelbar nach ihrem Beitritt umzusetzen.

Die politisch und materiell bedeutsamsten Übergangsfristen wurden den Kandidatenländern beim landwirtschaftlichen Grundverkehr und bei den Zweitwohnsitzen zugestanden. In einem Zeitraum, welcher für Polen mit zwölf Jahren am längsten bemessen ist, können einige Länder (Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakische Republik, Polen und die drei baltischen Staaten) beim landwirtschaftlichen Grundverkehr ihre nationalen Gesetze weiter anwenden. Eine entsprechende Regelung erhielten die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Zypern und Malta für Zweitwohnsitze, wobei die Frist in der Regel fünf Jahre beträgt. Slowenien ist berechtigt, für den gesamten Grundverkehr im Falle von Marktstörungen eine allgemeine wirtschaftliche Schutzklausel anzuwenden.

Weitere Übergangsfristen auf Wunsch der Kandidatenländer betreffen die volle Anwendung der Eigenkapital- und Solvabilitätsvorschriften im Bereich der Genossenschaftsbanken sowie die Einlagensicherung und die Anlegerentschädigungsbestimmungen.

Schließlich wurden den Kandidatenländern auch einige punktuelle Übergangsfristen im freien Warenverkehr zugestanden. In einem Zeitraum von bis zu fünf Jahren dürfen einzelne Länder von der Anwendung der Zulassungsbestimmungen für Medikamente und medizinische Geräte abweichen und müssen die Qualitätskriterien bei Milch und die veterinärrechtlichen Bestimmungen für einen Teil der Schlachthöfe noch nicht erfüllen. Im Gegenzug dürfen die betroffenen Produkte während der Geltung die-

ser Übergangsfristen, von denen die längsten bis Ende 2007 laufen werden, nicht in die EU-Partnerstaaten exportiert werden.

Auf Initiative der EU wurden Übergangsbestimmungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart. Die derzeitigen Mitgliedstaaten können ihre geltenden Regelungen für Angehörige von Drittstaaten in einer bis zu sieben Jahre dauernden Übergangsperiode auch gegenüber den beitretenden Staaten aufrechterhalten. Darüber hinaus wurde Deutschland und Österreich eine Sonderregelung zugestanden: Diese beiden Länder dürfen auch die Dienstleistungsfreiheit in einer Reihe von Problemsektoren beschränken, wenn durch die Freizügigkeit in diesen Bereichen ernsthafte Störungen des Arbeitsmarktes verursacht werden. Für Österreich enthält die Liste der Sektoren, in denen dies möglich ist, unter anderem das Bau- und Baunebengewerbe, industrielle Reinigungsdienste und Pflegedienste. Solche Beschränkungen sind genauso lang möglich wie jene der Arbeitnehmerfreizügigkeit, also sieben Jahre. Die zweite auf Initiative der EU vereinbarte Übergangsfrist betrifft den Kabotageverkehr. Dieser kann in einer Periode von bis zu insgesamt fünf Jahren nach dem Beitritt der neuen Mitglieder beschränkt werden.

2.3 Wirtschafts- und Währungsunion

Der Rechtsbestand zur Wirtschafts- und Währungsunion regelt die wirtschaftspolitische Koordination und die Teilnahmevoraussetzungen an der gemeinsamen Währung. Er enthält weiters die Bestimmungen betreffend die Europäische Zentralbank und über die Wechselkurspolitik gegenüber Drittstaaten.

Die neuen Mitglieder werden den Rechtsbestand zur Wirtschafts- und Währungsunion unmittelbar ab ihrem Beitritt anwenden und damit von Anfang an in die wirtschaftspolitische Koordination der EU einbezogen sein. Dies bedeutet vor allem, dass sie bereits im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft Konvergenzprogramme vorlegen müssen. Für die Teilnahme an der Gemeinschaftswährung werden sie eine automatische Ausnahme gemäß Artikel 122 EGV erhalten.

2.4 Andere Politikbereiche

Die EU-Vorschriften zu den übrigen Politikbereichen zielen zunächst auf die Harmonisierung von institutionellen Rahmenbedingungen für unterschiedliche Märkte und die Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt ab. Dies betrifft vor allem das Wettbewerbsrecht, das Unternehmensrecht, das Steuerrecht, aber auch die Bereiche Verkehr, Telekommunikation und Energie. Ein weiterer Teil regelt die Politiken, welche mit Ausgaben aus dem EU-Haushalt verbunden sind, wobei hier die Agrarpolitik und die Strukturpolitik die bei weitem bedeutendsten sind. Bei den meisten übrigen wirtschaftspolitisch relevanten Bereichen, zu de-

nen EU-Vorschriften bestehen, überwiegt der programmatische Charakter gegenüber effektiven Vorgaben. Auch die Bestimmungen zu allen hier angeführten Politikbereichen müssen die neuen Mitgliedstaaten grundsätzlich ab dem Beginn ihrer Mitgliedschaft umsetzen.

Verhandlungskapitel, in denen den neuen Mitgliedern wichtige Übergangsfristen gewährt wurden, sind Wettbewerbsrecht, Umwelt und Steuern.

Im Wettbewerbskapitel waren vor allem die Förderungen für ausländische Unternehmen, die Unterstützungen für die Restrukturierung der Stahlindustrie und die Definitionen für bestehende zulässige Förderungen Gegenstand intensiver Verhandlungen. Die zugestandenen Übergangsfristen für die volle Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts in diesen Bereichen betragen nunmehr mindestens eineinhalb Jahre und in der Regel zwischen drei und fünf Jahre. Zum Teil besteht auch die Möglichkeit der Umwandlung von Förderungen für Großbetriebe, so dass sie mit dem EU-Wettbewerbsrecht kompatibel werden.

Im Umweltbereich wurden den neuen Mitgliedstaaten vor allem dort lange Übergangsfristen gewährt, wo die Erreichung der EU-Standards hohe Investitionen erfordert, nämlich im Bereich der kommunalen Abwasserentsorgung, Emissionen von Industriebetrieben in die Luft und Mülldeponien. Diese reichen teilweise bis Ende 2015 und orientieren sich an den entsprechenden Übergangsfristen für die derzeitigen Mitglieder ab der Verabschiedung der entsprechenden Richtlinien.

Im Steuerbereich sind die Übergangsfristen für die EU-konforme Belastung von Zigaretten mit Verbrauchsteuer am wichtigsten. Hier können die neuen Mitgliedstaaten in einer bis zu fünf Jahre dauernden Übergangsfrist Steuersätze unter den EU-Mindestsätzen anwenden. Im Gegenzug können die derzeitigen Mitgliedstaaten während der Laufzeit der Übergangsregelung die Zigaretteneinfuhr im Reiseverkehr aus den betreffenden Staaten in ihr Staatsgebiet beschränken und dürfen diese Beschränkungen auch wirksam kontrollieren. Im Bereich des Rechtsbestands zur Mehrwertsteuer dürfen die neuen Mitgliedstaaten vor allem bei einzelnen Produkten für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren von den EU-Mindestsätzen abweichen. Bei den direkten Steuern hat lediglich ein neues Mitglied, nämlich Estland, eine Übergangsbestimmung bis 2008 für die Anwendung der Mutter-Tochter-Richtlinie zugestanden erhalten.

Im Agrarbereich wurde ein umfassendes Paket von Übergangsmaßnahmen geschnürt. Die Wichtigste davon betrifft die Direktzahlungen, bei denen die neuen Mitgliedstaaten bis 2013 stufenweise an das Niveau für die derzeitigen Mitgliedstaaten herangeführt werden.

Zentrale Regelungsgegenstände bei den Strukturfondspolitiken waren die Festlegung der für die einzelnen Förderarten anspruchsberechtigten Gebiete und die indikativen Mittelzuteilungen.

2.5 Finanz- und Haushaltsbestimmungen

Die Finanz- und Haushaltsbestimmungen enthalten neben den allgemeinen Haushaltsvorschriften vor allem auch die Bestimmungen über die EU-Eigenmittel, also die von den einzelnen Ländern an die EU zu überweisenden Beträge. Dieses Kapitel bildete gemeinsam mit dem Agrarkapitel, dem Kapitel über Strukturfondspolitiken und einer Reihe offengelassener budgetrelevanter Aspekte in anderen Kapiteln das zentrale Thema des Verhandlungsabschlusses beim Europäischen Rat in Kopenhagen im Dezember 2002. Die Vereinbarungen zu den Bestimmungen mit finanziellen Auswirkungen insgesamt lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die neuen Mitgliedstaaten werden im Zeitraum 2004 bis 2006 Mittelzusagen („Verpflichtungsermächtigungen“) aus dem EU-Haushalt in Höhe von rd. 40,9 Mrd. €⁴ erhalten. Davon entfällt etwas mehr als die Hälfte auf die Strukturpolitik und ein weiteres Viertel auf die Landwirtschaft. Die Mittel für die Landwirtschaft verteilen sich wieder etwa zu gleichen Teilen auf Marktordnungsmaßnahmen und Direktzahlungen einerseits und ländliche Entwicklung andererseits. Das restliche Viertel verteilt sich auf interne Politiken und Übergangsleistungen.

Die Auszahlungen werden in diesem Zeitraum mit 25,1 Mrd. € deutlich niedriger sein. Das liegt daran, dass die Zusagen im Bereich der Strukturpolitik, dem bei weitem größten Ausgabenblock, mehrjährige Projekte betreffen und zum größeren Teil erst in den Folgejahren, parallel zum Projektfortschritt, ausbezahlt werden. Gemessen an der Wirtschaftsleistung der neuen Mitgliedstaaten werden sie von 1,5% 2004 auf 2,4% 2006 ansteigen.⁵

Als Ausgleich dafür, dass die neuen Mitgliedstaaten unmittelbar ab ihrem Beitritt den vollen Beitrag zum EU Haushalt leisten müssen, haben sie ausgabenseitig eine Reihe von Sonderregelungen zugestanden erhalten, nämlich:

Sie erhalten 2004 die gesamten für dieses Jahre vorgesehenen Mittelzusagen und Auszahlungen, obwohl ihr Beitritt erst mit 1. Mai dieses Jahres erfolgt.

Einige Länder erhalten Budgetkompensationen, und gleichzeitig wurde eine so genannte *Cash flow*-Fazilität eingerichtet. Diese beiden Instrumente sind während ihrer Laufzeit von 2004 bis 2006 mit insgesamt 3,4 Mrd. € dotiert. Aus beiden erhalten sie Zahlungen an ihre Haushalte, die an keine weiteren Bedingungen gebunden sind. Die Differenzierung in zwei Instrumente ergab sich aus der Dynamik des Verhandlungsverlaufes: Zunächst wurde von der EU nur für jene Staaten eine Kompensation angeboten, welche ohne Übergangsregelungen tatsächlich zu Nettoszählern geworden wären, nämlich die Tschechische Republik, Slowenien, Malta und Zypern. Dann kam die *Cash flow*-Fazilität hinzu, durch welche das

finanzielle Nettoergebnis auch für die anderen Staaten näher an jenes nach dem Auslaufen der Einschleifregelungen in die EU-Politiken herangeführt werden soll.

Im Bereich der internen Politiken wurden zusätzliche spezifische Maßnahmen vorgesehen, wobei der bei weitem größte Posten mit 0,9 Mrd. € die Einrichtung einer Fazilität zur finanziellen Unterstützung bei der Übernahme des Schengen-Rechtsbestandes der EU betrifft.

Zur Steigerung des Anteils der Mittelzusagen, welcher im Planungszeitraum tatsächlich in Zahlungen mündet, erhalten die neuen Mitgliedstaaten einen erhöhten Anteil der Strukturfondsmittel (16% der für 2004 bis 2006 vorgesehenen Gesamtmittel) als revolvierende Vorauszahlung. Darüber hinaus wurden für Polen und die Tschechische Republik ein Teil der ihnen zugestandenen Strukturfondsmittel (rund 1 Mrd. € für Polen, rund 100 Mio. € für die Tschechische Republik) in eine weitere Pauschalfazilität umgewidmet. Neben der Auswirkung auf das Auszahlungsprofil reduziert diese Maßnahme auch den Kofinanzierungsbedarf für diese beiden Länder. Für die EU sind diese Maßnahmen kostenunwirksam, abgesehen von den geringfügigen Finanzierungskosten für die früher anfallenden Auszahlungen.

Den Verhandlungen des Europäischen Rates von Kopenhagen lag darüber hinaus die Annahme zugrunde, dass die neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 bis 2006 auch noch rund 4,4 Mrd. € an Zahlungen aus den bis 2003 zugesagten Vorbeitrittshilfen erhalten.

Der Beitrag der neuen Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt wird in den ersten drei Jahren ihrer Mitgliedschaft bei insgesamt 14,7 Mrd. € liegen. Davon entfallen 3,6 Mrd. € auf das Rumpfbjahr 2004 und jeweils rund 5,5 Mrd. € auf die beiden Folgejahre.

2.6 Institutionelle Bestimmungen und Sonderbestimmungen

Die Bestimmungen für die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in die EU-Institutionen, also vor allem Parlament, Kommission und Rat, aber auch EIB und EZB, orientieren sich an den entsprechenden Bestimmungen des Vertrags von Nizza. Für die Einbeziehung der neuen Mitglieder in Parlament und Kommission wurden technische Übergangsfristen für den Zeitraum bis zur Neuwahl und Neubestellung vereinbart.

Das Kapital und die Reserven der EZB werden im Zuge der Erweiterung aufgestockt. Die neuen Mitglieder erhalten einen Anteil von insgesamt 560 Mio. € am Grundkapital der EZB, von dem sie (wie auch die alten Mitgliedstaaten) aber nur 5% einzahlen müssen. In den EZB-Gremien werden die neuen Mitglieder bis zu ihrer Teilnahme an der Gemeinschaftswährung nur im erweiterten EZB-Rat vertreten sein. In der EIB wird jedes neue Mitglied einen Vertreter in den Gouverneursrat entsenden, und das Statut der Bank wird, analog der Vorgangsweise bei der Erweiterung um

Österreich, Schweden und Finnland, an die gestiegene Zahl von Mitgliedern angepasst werden. Zum Europäischen Entwicklungsfonds werden die neuen Mitglieder mit Beginn der Geltung des neuen Finanzprotokolls beitreten, welches im Laufe des Jahres 2004 verhandelt werden wird.

Der Beitrittsvertrag enthält – ergänzend zur allgemeinen Schutzklausel für den Fall gravierender wirtschaftlicher Störungen, welche auch bei früheren Erweiterungsrounds vereinbart wurde –, Sonderbestimmungen, durch welche in einer Übergangsfrist von drei Jahren die ordnungsgemäße Umsetzung des EU-Rechts durch die neuen Mitglieder besonders überwacht werden kann. Setzt ein neuer Mitgliedstaat das EU-Recht nicht ordnungsgemäß um und entstehen dadurch Störungen des Binnenmarktes, kann die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaates oder eigene Initiative Schutzmaßnahmen in Form der selektiven Aussetzung von Integrationsschritten verfügen (Binnenmarktschutzklausel). Eine entsprechende Schutzklausel besteht auch für den Bereich Justiz und innere Sicherheit (JHI-Schutzklausel).

3. Bewertung

3.1 Überblick

Sämtliche Analysen zur aktuellen Erweiterungsrunde⁶ kommen zum Ergebnis, dass diese sowohl für die alten als auch für die neuen Mitgliedstaaten insgesamt vorteilhaft sein wird. Wirtschaftswachstum, Einkommen und Beschäftigung werden sich generell günstiger entwickeln als bei einer Beibehaltung des Status quo. Damit ist schon die Tatsache der erreichten Einigung ein gemeinsamer Erfolg für alle Verhandlungspartner.

Die potenziellen Nutzen sind für die neuen Mitgliedstaaten aus einer Reihe von Gründen viel höher als für die alten. Zunächst sind die neuen Märkte und das zusätzliche Angebot auf den Inlandsmärkten für die neuen Mitgliedstaaten auf Grund der relativen Größe der beiden Ländergruppen viel bedeutsamer. Weiters wird die EU-Mitgliedschaft eine zusätzliche Stabilisierung der institutionellen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und eine weitere Konsolidierung der Strategie marktorientierter Strukturreformen in diesen Ländern bringen. Zusammen verbessern diese Faktoren Standortqualität und Investitionsklima in den neuen Mitgliedstaaten merklich; ein Effekt, der so in den alten Mitgliedstaaten nicht auftritt.

Insgesamt errechnen die oben angesprochenen Analysen für das jährliche zusätzliche Wirtschaftswachstum der neuen Mitgliedstaaten Werte in der Größenordnung von rund 1% des BIP p. a. über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren. Für die alten Mitgliedstaaten wird der erweiterungsbedingte Wachstumsimpuls bei rund einem Zehntel des Wertes für die neuen liegen. Unter den alten Mitgliedstaaten wird Österreich zu den größten Nutznießern der Erweiterung zählen. Der Hauptgrund dafür sind

die traditionell weit überdurchschnittlichen Wirtschaftsbeziehungen zu einem Teil der neuen Mitgliedstaaten.

Sowohl für die alten Mitgliedstaaten als auch für die neuen gilt, dass die tatsächliche Bilanz der Erweiterung davon abhängen wird, je besser, rascher und umfassender allen wirtschaftlichen Akteuren die Anpassung an die sich durch die Integration verändernden Rahmenbedingungen gelingt. Dies gilt für die neuen Mitgliedstaaten in noch größerem Ausmaß als für die alten, weil spiegelbildlich zu den Chancen auch der zusätzliche Strukturanpassungsdruck in diesen Ländern viel größer sein wird als in den alten.

Eine wichtige Rolle für die Effekte der Erweiterung in den neuen Mitgliedstaaten wird auch der Ablauf ihrer Einbeziehung in die wirtschaftspolitische Koordination der EU spielen. Die Einbeziehung in die haushaltspolitische Koordination im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) wird die längerfristigen Risiken haushaltspolitischer Ungleichgewichte dämpfen. Inwieweit der SWP kurz- und mittelfristig die haushaltspolitische Flexibilität der neuen Mitgliedstaaten unangemessen einschränkt, wird von den diesbezüglichen Entscheidungen von EU-Kommission und Rat in jedem Einzelfall abhängen. Der Rechtsrahmen des SWP bietet ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten, eine solche Entwicklung zu vermeiden.

Österreich hat in den Erweiterungsverhandlungen drei wirtschaftliche Hauptziele verfolgt, nämlich die Begrenzung der budgetären Belastungen durch die Erweiterung, den Erhalt der Möglichkeit zur Steuerung der Integration der Arbeitsmärkte so lange wie möglich und die optimale Förderung des Wirtschaftswachstums in den Kandidatenstaaten. Diese Ziele konnten weitgehend erreicht werden:

Die budgetäre Bilanz, welche im Abschnitt 3.5 im Einzelnen dargestellt ist, ist günstig. Im Arbeitsmarktbereich stellen die gemeinsam vor allem mit Deutschland durchgesetzten Übergangsregelungen eine tragfähige Basis zur angestrebten Minimierung der Anpassungskosten dar. Auf diesen Aspekt wird im Abschnitt 3.2 näher eingegangen.

3.2 Freizügigkeit

Der Warenverkehr ist bereits im Rahmen der Europaabkommen weitestgehend liberalisiert worden. Die umfassende Anwendung der Binnenmarktregelungen wird zum Wegfall von noch verbliebenen technischen Handelshemmnissen, zu einer Verminderung der Handelskosten durch den Wegfall der Grenzkontrollen und zu mehr Wettbewerb um öffentliche Aufträge führen. Insgesamt wird der Anstieg der Wettbewerbsintensität sowohl in den neuen Mitgliedstaaten und noch mehr in den bisherigen überschaubar bleiben. Ausnahme dabei ist der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten, bei dem wichtige Liberalisierungsschritte erst durch die Erweiterung erfolgen.⁷

Auch im Kapitalverkehr wird der Wegfall der verbleibenden Beschränkungen auf Grund der bereits bisher gesetzten Schritte keinen qualitativen Sprung im Liberalisierungsniveau bringen. Die vereinbarten Übergangsfristen im Grundverkehr haben eine potenziell wichtige Funktion bei der Absicherung gegen Nachfrageschocks auf einzelnen regionalen Immobilienmärkten in den neuen Mitgliedstaaten. Auf die Wirtschaftsbeziehungen mit den Mitgliedstaaten der EU insgesamt und Österreich insbesondere werden sie keinen merklichen Einfluss haben.

Potenziell größer sind die Effekte im Dienstleistungsbereich, wo das Niveau der Marktintegration im Zuge der Erweiterung deutlicher ansteigt. Dies wird in den beitretenden Ländern einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des in der letzten Dekade generell hohen Strukturanpassungsdrucks leisten. Für die EU-Staaten und insbesondere auch Österreich wird die mögliche Zunahme der Konkurrenz bei Dienstleistungen mit mittlerer oder niedriger Humankapitalintensität durch die vereinbarten Übergangsregelungen im Bereich der Personenfreizügigkeit zunächst gedämpft.

Die Ausweitung des Finanzbinnenmarktes auf die neuen Mitgliedstaaten wird unproblematisch verlaufen. Ausschlaggebend dafür ist, dass der strukturelle Reformprozess des Finanzsektors in den meisten Ländern abgeschlossen oder zumindest weit fortgeschritten und die Effektivität der Finanzmarktaufsicht in den letzten Jahren durchwegs, nicht zuletzt auf Grund intensiver technischer Unterstützung der EU und des IWF, stark gestiegen ist. Auch ist die Kooperationsbereitschaft der Aufsichtsbehörden insgesamt als hoch einzuschätzen. Die im Finanzsektor vereinbarten Übergangsfristen werden keine zählbaren Auswirkungen auf die Integrationsdynamik in diesem Sektor haben.

Potenziell am bedeutendsten sind die Auswirkungen der Binnenmarktliberalisierung im Bereich der Personenfreizügigkeit. Hier wurden aber weitgehende Übergangsfristen vereinbart. Sie ermöglichen in einem Zeitraum von bis zu sieben Jahren die wirksame Beschränkung von Arbeitskräftezugängen aus den neuen Mitgliedstaaten. Ohne diese Restriktionen könnte sich das Angebot am österreichischen Arbeitsmarkt in einer Größenordnung von rund 1% des Arbeitsangebots, also rund 35.000 Personen pro Jahr über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren, erhöhen.⁸ Die vereinbarte Frist ist wahrscheinlich lange genug, um die Kosten der Anpassung in Österreich an die sich durch die Integration verändernden Marktbedingungen zu minimieren. Voraussetzung ist dabei, dass Maßnahmen zur Anregung der notwendigen Umstrukturierungsprozesse, vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, gesetzt werden und nicht die Dauer der Übergangsfristen als Möglichkeit zur temporären Bewahrung des strukturpolitischen Status quo missverstanden wird. In diesem letzteren Fall wären die gewährten Fristen wertlos, und die Anpassungsschocks würden lediglich um einige Jahre in die Zukunft verschoben. Auch

die Administration der Zugangsbeschränkungen wird eine herausfordernde Aufgabe sein, vor allem auch weil sie, gleichzeitig mit den notwendigen Beschränkungen, strukturell erwünschte Zugänge in die Arbeitsmarktsegmente mit Arbeitskräftemangel ermöglichen und fördern soll.

Für die neuen Mitglieder laufen die Beschränkungen der Personenfreizügigkeit auf einen geringeren Rückgang des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften und weniger finanzielle Transfers auf Grund von Arbeitslohn im Ausland als in einem Szenario der sofortigen Voll liberalisierung hinaus. Der erste Faktor ist auf Grund von auch in diesen Ländern bereits auftretender oder zumindest absehbarer Verknappungerscheinungen auf sektoriellen und regionalen Teilarbeitsmärkten für die Wirtschaftsdynamik per Saldo günstig. Der zweite ist prinzipiell ungünstig, jedoch in der Praxis zumindest derzeit nicht bedeutsam, weil keine Probleme bei der Finanzierung der Leistungsbilanzabgänge absehbar sind.

3.3 Wirtschafts- und Währungsunion

Kurz- und mittelfristig der wichtigste Punkt ist die Frage, inwieweit die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion den fiskalpolitischen Konsolidierungsdruck für die neuen Mitglieder erhöhen wird. Letztlich wird dies weniger vom vorgegebenen rechtlichen und institutionellen Rahmen abhängen, sondern vom Verlauf der Diskussion zwischen allen EU-Mitgliedstaaten und der EK in den zuständigen Foren der EU.

Nach ihrem Beitritt wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) auch für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich. Dieser schreibt vor allem auch vor, dass die öffentlichen Haushalte über den Konjunkturzyklus nahezu ausgeglichen oder im Überschuss sein müssen und dass das Defizit des Gesamtstaates in keinem Fall 3% überschreiten darf. Für Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmebestimmung gemäß Artikel 122 EGV – und das werden alle neuen Mitgliedstaaten bis zum Zeitpunkt ihres Eintrittes in die Eurozone sein – gelten die im SWP vorgesehenen finanziellen Sanktionen allerdings nicht. Die Auszahlung von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds für neue Projekte ist aber davon abhängig, dass sich die Wirtschaftspolitik eines Empfängerlandes in Übereinstimmung mit den Ratsempfehlungen zur Beseitigung des übermäßigen Defizits befindet. Damit werden diese zu einem potenziell wirksamen Hebel zur Beeinflussung der Politik des betreffenden Landes.

Ab dem Beginn ihrer Mitgliedschaft haben die beitretenden Staaten ihre Wechselkurspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamen europäischem Interesse zu betrachten. Die Teilnahme am EWS-II ist freiwillig, jedoch eine der Voraussetzung für die Teilnahme am Euro, welche wiederum auf Grund des EU-Rechts eines der langfristigen wirtschaftspolitischen Ziele der neuen Mitgliedstaaten sein muss. Eine Reihe der beitretenden Staaten will am EWS bereits sehr rasch nach ihrem EU-Beitritt teilneh-

men. Seitens der EK, der EZB und der alten Mitgliedstaaten wird übereinstimmend betont, dass ein solcher Schritt ein konsistentes Element einer wachstums- und stabilitätsorientierten wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie sein muss.

Für die alten Mitgliedstaaten wird die Einbeziehung der neuen Mitglieder in die wirtschaftspolitische Koordination keine qualitativ neuen Probleme bringen, auch wenn die Abstimmungsprozesse als solche durch die deutlich gestiegene Anzahl der Akteure in Zukunft sicher komplexer werden. Auch die Arbeit in den Gremien der EZB wird sich, schon im Hinblick auf die dortige begrenzte Vertretung von Staaten, die am Euro noch nicht teilnehmen, zumindest mittelfristig nicht ändern.

3.4 Andere Politikbereiche

Die den neuen Mitgliedstaaten in den Bereichen Wettbewerb, Umwelt und Steuern gewährten Übergangsfristen sind ein bedeutsamer Beitrag zur Vermeidung von punktuellen Überlastungen der Anpassungsmöglichkeiten dieser Länder. Dies betrifft im Wettbewerbsrecht vor allem die Standortpolitik, im Umweltrecht die finanziellen Möglichkeiten von öffentlicher Hand und Unternehmen und im Steuerrecht vor allem die soziale und politische Verträglichkeit von Preiserhöhungen.

Wirtschaftliche Kosten für die alten Mitgliedstaaten hat die Gewährung dieser Fristen im Wettbewerbsrecht und bei der im Bereich der Körperschaftsteuer gewährten Übergangsregelung. Sie bestehen in der befristeten Hin- und Rücknahme eines Konkurrenznachteils im Standortwettbewerb gegenüber einem Szenario, in dem das EU-Recht jeweils vollständig übernommen wird.

Im Umweltbereich entlasten die zugestandenen Übergangsregelungen in erster Linie die öffentliche Hand und weniger die Unternehmen, sodass Wettbewerbsaspekte hier im Hintergrund stehen. Die Übergangsfristen im Bereich der Mehrwertsteuer betreffen fast ausschließlich Dienstleistungen für den jeweiligen Inlandsverbrauch. Die Übergangsfristen für die Zigarettenbesteuerung ermöglichen den neuen Mitgliedstaaten eine schrittweise Anpassung an das Besteuerungsniveau der EU und damit eine sozialverträglichere Verteilung der damit verbundenen starken Erhöhungen der Zigarettenpreise. Gleichzeitig werden potenzielle Marktstörungen in den alten Mitgliedstaaten durch die Möglichkeit zur Beschränkung der Zigaretteneinfuhr im Reiseverkehr aus diesen Staaten während der Laufzeit der Übergangsfristen in vertretbaren Grenzen gehalten.

Eine deutliche Akzentuierung des Strukturanpassungsdrucks in den neuen Mitgliedstaaten wird die Übernahme des Rechtsbestands in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation bringen. Dieser Effekt entsteht vor allem durch die Umsetzung der Regelungen, welche die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen des Marktzuganges für zusätzliche Anbieter schaffen.

Die Einbeziehung der neuen Mitglieder in die Strukturfondspolitiken wird deren finanzielle Möglichkeiten für Förderungen und öffentliche Investitionen schrittweise erweitern, und die Einbeziehung in die gemeinsame Agrarpolitik wird voraussichtlich eine profunde Strukturbereinigung und Modernisierung in diesem Sektor auslösen.⁹

Sowohl in den neuen Mitgliedstaaten als auch in Österreich wird die Einbeziehung der neuen Mitglieder in die Zollunion weit reichende Auswirkungen für Zollverwaltungen ergeben.

Nach der Erweiterung werden die Außengrenzen der EU zu einem wichtigen Teil durch Grenzen der neuen Mitgliedstaaten gebildet werden. Die Zollverwaltungen der neuen Mitgliedstaaten werden daher dann eine tragende Rolle bei der Umsetzung der Außenwirtschaftspolitik der EU spielen. Auf Grund intensiver Vorbereitungsarbeiten und technischer Unterstützung durch die EU ist der Vorbereitungsprozess der neuen Mitgliedstaaten so weit fortgeschritten, dass eine insgesamt erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe erwartet werden kann. Alle Beitrittskandidaten werden den Rechtsbestand zur Zollunion unmittelbar ab ihrem Beitritt anwenden. Für die Zusammenführung der bisher separaten Zollgebiete der neuen Mitglieder und der EU wird es lediglich eine Reihe horizontaler technischer Übergangsfristen geben.

Spiegelbildlich wird für Österreich der größte Teil der bisherigen EU-Außengrenzen zu Binnengrenzen. Kurz- und mittelfristig wird die österreichische Zollverwaltung für die Umsetzung der vereinbarten Übergangsfristen beim freien Warenverkehr, für den Kabotageverkehr und die Beschränkungen für Zigaretten im Reiseverkehr zuständig sein. Dabei ist die effektive Kontrolle der Zigaretteneinfuhren budgetär wichtig. Die effektive Kontrolle der Verkehrsbeschränkungen bei den landwirtschaftlichen Produkten und den medizinischen Produkten hat eine konsumentenpolitische Bedeutung.

3.5 Budgetäre Aspekte

Die haushaltspolitische Bilanz der EU-Erweiterung ist für die EU und Österreich insgesamt günstig.

Mit den getroffenen Vereinbarungen zu Finanzfragen (Punkt 2.5) ist der bereits beim Europäischen Rat von Berlin vorgegebene Ausgabenrahmen unterschritten worden: Die Mittelzusagen blieben um 1, 7 Mrd. €¹⁰ unter der maximal möglichen Summe, und der unausgenützte Spielraum bei den Mitteln, welche tatsächlich ausbezahlt werden („Zahlungsermächtigungen“) ist mit 9,4 Mrd. € noch deutlich höher.

Die finanzielle Belastung Österreichs durch die Finanzierung der Erweiterungsausgaben an die neuen Mitgliedstaaten wird bis 2006 mit rund 0,1% des BIP pro Jahr etwa ein Zehntel des österreichischen Beitrags zum EU-Budget betragen.¹¹

Nach voller Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in die EU-Politiken in ihrer derzeitigen Form würde der österreichische Finanzierungsanteil an den Erweiterungsausgaben auf rund 0,3% des BIP ansteigen.¹² Die tatsächliche künftige Verteilung der Finanzierungslasten wird von der ab 2007 geltenden Rechtslage, vor allem den neuen Vorschriften für die Struktur- und Kohäsionspolitik, abhängen. Dabei sind Reformen realistisch – und nicht zuletzt auch aus budgetären Gründen erforderlich –, durch welche die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes verbessert wird, was Kostensenkungen ohne Abstriche bei den erzielten Effekten möglich macht.

Bei der haushaltspolitischen Bewertung der EU-Erweiterung ist auch in Rechnung zu stellen, dass die österreichische Wirtschaftsverflechtung mit den neuen Mitgliedstaaten gemessen am EU-Durchschnitt und auch absolut hoch ist. In dem Maße, in dem die Nettotransfers aus dem EU-Haushalt das Wirtschaftswachstum und vor allem die Importkapazitäten dieser Staaten steigern, würde die österreichische Wirtschaft – und indirekt damit auch die öffentlichen Haushalte Österreichs – überdurchschnittlich profitieren. Die Einbeziehung dieser indirekten Effekte reduziert die budgetäre Belastung, welche sich bei Betrachtung der Finanzströme über den EU-Haushalt allein ergibt.

Die übrigen indirekten Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen durch erweiterungsbedingte Änderungen in Umfang und Struktur der wirtschaftlichen Aktivität und allfälligen Reaktionen der Wirtschaftspolitik darauf dürften gering bleiben.¹³ Ein potenziell großes Risiko waren hier zunächst Steuerausfälle durch Kaufkraftverlagerungen über die Grenze, die durch Preisdifferenzen bei Zigaretten zwischen Österreich und den angrenzenden neuen Mitgliedstaaten ausgelöst worden wären. Dieses Risiko konnte im Zuge der Erweiterungsvorbereitungen entschärft werden.¹⁴

Die Nettoposition der neuen Mitgliedstaaten im EU-Haushalt wird im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft 0,6% ihres BIP betragen und in den beiden Folgejahren auf knapp 1,1% ihres BIP ansteigen. Sie wird damit zunächst deutlich unter jenem Wert bleiben, der sich unter Zugrundelegung des derzeitigen Rechtsbestandes in der Strukturfondspolitik und der gemeinsamen Agrarpolitik nach dem vollen Anlaufen der Zahlungen ergeben würde, nämlich rund 4% ihres BIP. Diese Relation macht deutlich, dass in der Verhandlungsstrategie der EU-15 die Berücksichtigung der Absorptionskapazität der neuen Mitgliedstaaten und die Haushaltsdisziplin eine zentrale Rolle gespielt haben.

Neben den Beiträgen zum EU-Budget und den Transfers aus dem EU-Haushalt wird die budgetäre Gesamtbilanz der neuen Mitgliedstaaten auch von einer Reihe anderer erweiterungsbedingter Effekte beeinflusst. Budgetentlastende Faktoren sind dabei Mehreinnahmen im Zuge der Anpassung der indirekten Steuern, Entlastungen bei den Unternehmensförderungen auf Grund der Anpassungen an das EU-Wettbewerbsrecht sowie

Mehreinnahmen und Minderausgaben durch steigendes Wirtschaftswachstum. Belastend für die öffentlichen Haushalte sind Ausgaben auf Grund der Übernahme des EU-Rechtsbestandes, Zusatzausgaben auf Grund der Kofinanzierungserfordernisse für EU-Förderungen und für die meisten Länder auch Einnahmenausfälle durch die Anpassung der Zölle an den gemeinsamen Zolltarif der EU.

Backé (2003, S. 163) schätzt, basierend auf den verfügbaren empirischen Untersuchungen zu Teilbereichen vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen, dass der budgetäre Gesamteffekt für die neuen Mitgliedstaaten kurzfristig neutral bis negativ und mittelfristig neutral bis leicht positiv sein wird. Dies dürfte im Lichte der Verhandlungsergebnisse etwas zu pessimistisch sein. Nach der vollen Einbeziehung der neuen Mitglieder in die Strukturpolitik der EU sollte das budgetäre Gesamtergebnis deutlich positiv sein.

3.6 Institutionelle Bestimmungen und Sonderbestimmungen

Der im Vertrag von Nizza enthaltene Rahmen für die Repräsentation der Mitgliedstaaten in den Institutionen der EU und die dort vereinbarten Entscheidungsregeln, welche auch Grundlage für die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in die EU-Institutionen sind, war ein zentrales Thema des EU-Konvents zur Vorbereitung einer neuen Regierungskonferenz. Der Konvent hat diesbezüglich relativ weitgehende Reformvorschläge gemacht.¹⁵ Damit wird die endgültige Entscheidung über die institutionelle Rolle der neuen Mitgliedstaaten erst im Rahmen der im Oktober begonnenen Regierungskonferenz fallen.

Dies gilt nicht für die in Aussicht genommene Regelung für die Einbeziehung in die Gremien der EZB, da in diesem Bereich in der Regierungskonferenz keine Änderungen in Aussicht genommen sind. Hier stellen die für den Fall der Erweiterung der Eurozone in Aussicht genommenen Anpassungen einen Kompromiss zwischen den wirtschaftlich großen und kleinen Staaten dar und stellen gleichzeitig die Entscheidungsfähigkeit der EZB-Gremien in der erweiterten Eurozone sicher.

Die über die allgemeine Schutzklausel der früheren Erweiterungsverträge hinausgehenden Schutzklauseln, welche im Falle mangelhafter Umsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen können, sind für die alten Mitgliedstaaten und vor allem auch Österreich ein zusätzliches Instrument zur Absicherung gegen institutionelle Risiken der Erweiterung. Für die neuen Mitgliedstaaten sind sie ein zusätzliches Instrument zur Überwindung interner Widerstände im Zuge der Anpassung von Recht und Institutionen an den Rahmen der EU.

4. Ausblick

Mit dem Erweiterungsvertrag ist der Rahmen für die volle Integration der beitretenden Staaten in die EU endgültig vorgegeben. Inwieweit die Chan-

cen der Erweiterung genützt und die Risiken vermieden werden können, hängt entscheidend von folgenden Faktoren ab:

Zunächst müssen die neuen Mitgliedstaaten den übernommenen Rechtsbestand vollständig umsetzen. Besonders wichtig ist dies für die EU insgesamt bei der Regulierung der Dienstleistungsbereiche, in denen die Zulassung im Heimatland binnenmarktweites Agieren erlaubt, also vor allem auch im Bereich der Finanzdienstleistungen und bei der Umsetzung der gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik an den neuen Außengrenzen. Für die neuen Mitgliedstaaten selbst ist die zeitgerechte Schaffung der erforderlichen Institutionen für den Erhalt und die effektive Verwendung von Mitteln im Rahmen der Strukturfondspolitiken und der Agrarpolitik besonders wichtig.

Weiters muss die Reform der Strukturfondspolitiken im Rahmen der Agenda 2007 so erfolgen, dass mit ihr der wirtschaftliche Aufholprozess noch besser unterstützt werden kann als bisher. Das erfordert vor allem den Abbau nationaler Wohlfahrtsunterschiede zu einem Hauptziel der Strukturpolitik zu machen und die Konzentration des Mitteleinsatzes in den ärmsten Ländern.

Die mittel- und längerfristige Wachstumsdynamik der neuen Mitgliedstaaten wird wesentlich von ihrer Strategie zur Teilnahme an der Gemeinschaftswährung abhängen. Ein dynamischer Wachstumspfad wird vor allem dann begünstigt, wenn die Erfüllung der nominellen Konvergenzkriterien Ausfluss erfolgreicher Strukturreformen ist. Dies bedeutet vor allem auch, dass die Teilnahme am Wechselkursmechanismus II nicht als Pflichtübung für die Teilnahme am Euro verstanden werden darf, sondern als Teil einer umfassenden Vorbereitungsstrategie auf den Euro gesehen werden muss.

Schließlich wird die Frage, ob die EU mit 25 und später noch mehr Mitgliedern nach innen und nach außen ihre Handlungsfähigkeit erhalten und wo notwendig ausbauen kann, in der im Oktober 2003 begonnenen Regierungskonferenz entschieden werden. Bei einem Scheitern würde sich der Trend zu einer Differenzierung in ein Kerneuropa und andere EU-Mitgliedstaaten, mit all seinen Unwägbarkeiten und Risiken, verstärken.

Anmerkungen

- ¹ Die hier vertretene Meinung des Autors ist nicht notwendigerweise identisch mit der des Bundesministeriums für Finanzen.
- ² Ungarn, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, Slowenien, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien.
- ³ Ein detaillierter Überblick über den Ablauf der Erweiterungsverhandlungen ist in Sajdik und Schwarzinger (2003) enthalten.
- ⁴ Diese und alle folgenden Zahlenangaben: zu Preisen 1999.
- ⁵ Dieser Rechnung liegen die geplanten Auszahlungen zugrunde. Über diese für projektbezogene Transfers realistischerweise anzusetzenden Werte wurde in den Bei-

- trittsverhandlungen intensiv diskutiert. Werden weniger Projekte realisiert als angenommen, werden die tatsächlichen Auszahlungen unter den geplanten Werten liegen. Für solche Szenarien siehe: Landesmann und Richter (2003) 1ff.
- ⁶ U. a.: Baldwin u. a. (1997) 167ff; Breuss und Schebeck (1999) 64f; Breuss (2001) 661f; Breuss (2002) 258 ff.
- ⁷ Vgl. Kok (2003) 42.
- ⁸ Huber und Hofer (2001) 27f.
- ⁹ Lukas und Pöschl (2003) 38f.
- ¹⁰ Diese und die folgende Angabe: zu Preisen 1999.
- ¹¹ Berechnungen des BMF auf Grund der relevanten Ergebnisse des Beitrittsvertrages.
- ¹² Berechnungen des BMF unter der Annahme keiner materiellen Veränderungen der EU-Politiken und unter Verwendung mittelfristiger Prognosen der EK vom Frühjahr 2003 für Wirtschaftswachstum und BIP-Deflatoren.
- ¹³ Nitsche (2001).
- ¹⁴ Das gelang durch eine 2002 in Kraft getretene Novelle der EU-Richtlinie zur Zigarettenbesteuerung (RL 2002/10), durch welche ein Mindeststeuerbetrag eingeführt wurde, dessen Anwendung in den neuen Mitgliedstaaten die Preisdifferenzen bei Zigaretten gegenüber Österreich weitgehend eibebnen wird. Während der Laufzeit der Übergangsfristen, welche den neuen Mitgliedstaaten für die volle Anwendung dieser Novelle zugestanden wurden, darf die Zigaretteneinfuhr im privaten Reiseverkehr wie bisher beschränkt werden. Damit werden – effektive Kontrollen dieser Beschränkungen vorausgesetzt – die Steuerausfälle in diesem Bereich überschaubar bleiben.
- ¹⁵ Europäischer Konvent (2003)

Literatur

- Backé, Peter, Fiscal Effects of EU Membership for Central European and Baltic EU Accession Countries, in: OeNB, Focus on Transition 2 (2002) 151-164.
- Baldwin, J. F.; Francois, B.; Portes, R., The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy (April 1997).
- Breuss, Fritz, Makroökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder, in: WIFO-Monatsberichte 11 (2001) 655-666.
- Breuss, Fritz, Benefits and Dangers of EU Enlargement, in: Empirica 29 (2002) 245-274.
- Breuss, Fritz; Schebeck, Fritz, Ostöffnung und Osterweiterung der EU: Eine Neubewertung der ökonomischen Auswirkungen auf Österreich nach der Agenda 2000, in: Regionale Auswirkungen der EU-Integration der Mittel- und Osteuropäischen Länder, Band 1 (=ÖROK Schriftenreihe Nr. 146/I, Wien 1999).
- Europäischer Konvent, Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (=Conv. 820/2/03, 30. Juni 2003).
- Huber, Peter; Hofer, Helmut, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt (=Teilprojekt 9 im Rahmen von PREPARITY, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2001).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Auf dem Weg zur erweiterten Union, Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt (=KOM (2002), Brüssel, 9. Oktober 2002).
- Kok, Wim, Enlarging the European Union, Achievements and Challenges (European University Institute, Roman Schumann Centre for Advanced Studies, März 2003).
- Landesmann, Michael; Richter, Sándor, Consequences of EU Accession: Economic Effects on CEECs (=Research Report, The Vienna Institute for International Studies).
- Lukas, Zdenek; Pöschl, Josef, CEE agriculture in an enlarged EU: a hard landing ahead? in: Richter, S. (Hrsg.), The Accession Treaty and Consequences for the New EU Mem-

bers, Current Analyses and Country Profiles (The Vienna Institute for International Economic Studies, April, 2003).

Nitsche, Wolfgang, EU-Erweiterung: Budgetäre Auswirkungen wirtschaftlicher Anpassungsszenarien (=Working Papers des Bundesministeriums für Finanzen 3 (2001), Wien 2001).

Sajdik, Martin; Schwarzinger Michael, Die EU-Erweiterung, Hintergrund, Entwicklung, Fakten (Wien 2003).

Vertrag über den Beitritt zur Europäischen Union (=Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 236 vom 23. September 2003).

Zusammenfassung

Die EU-Erweiterung wird sowohl für die alten als auch für die neuen Mitglieder insgesamt vorteilhaft sein, und der Verhandlungsabschluss ist daher ein gemeinsamer Erfolg für alle Verhandlungspartner. Der Vertrag zur EU-Erweiterung stellt einen fairen Kompromiss zwischen den derzeitigen und den neuen Mitgliedstaaten der EU dar.

Die alten Mitglieder erhalten die Möglichkeit, den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten in einer bis zu siebenjährigen Übergangsfrist autonom zu steuern, und auch das budgetäre Ergebnis in den ersten Jahren nach der Erweiterung ist für die derzeitigen Mitgliedstaaten günstig. So wird der österreichische Anteil an den Erweiterungsausgaben bis 2006 pro Jahr bei rund 0,1% des BIP, oder rund 10% des Bruttobeitrags zur EU, liegen.

Die neuen Mitgliedstaaten haben vor allem in den Bereichen Grundverkehr, Umwelt, Wettbewerbsrecht und Steuern mehrjährige Übergangsfristen erhalten, welche den Strukturadaptationsprozess an die geänderten Gegebenheiten im Binnenmarkt friktionsfrei ermöglichen sollten. Langfristig werden sie von der Erweiterung mehr profitieren als die alten Mitgliedstaaten, vor allem weil die zusätzlichen Marktchancen für sie viel größer sind. Sie werden in den ersten Jahren ihrer Mitgliedschaft Nettotransfers aus dem EU-Haushalt von rund 1% ihres BIP erhalten. Das ist etwas mehr als im letzten Jahr vor ihrem Beitritt und rund ein Viertel dessen, was sie bei einer vollen Einbeziehung in die derzeitigen Politiken erhalten würden.

Die längerfristige Bilanz der Erweiterung wird wesentlich vom Erfolg der Regierungskonferenz, einer erfolgreichen Reform der Strukturpolitik im Rahmen der Agenda 2007 und nicht zuletzt der Vorbereitungsstrategie der neuen Mitgliedsländer auf den Euro abhängen.

Ausländische Direktinvestitionen: Segen oder Fluch?

Zur Rolle von Direktinvestitionen für die wirtschaftliche Entwicklung mittelosteuropäischer EU-Beitrittsländer

Harald Zschiedrich

1. Einführung

Trotz der zahlreichen Zuflüsse von Direktinvestitionen und den damit verbundenen mehr als zehnjährigen Erfahrungen mit den Aktivitäten multinationaler Unternehmen in den Wirtschaften Mittel- und Osteuropas sind die Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen (ADI) in diesen Ländern nach wie vor umstritten.

Dabei soll durchaus nicht übersehen werden, dass in den letzten Jahrzehnten die Bewertung der ausländischen Direktinvestitionen einen positiven Wandel durchlaufen hat, der von einer früheren z. T. prinzipiellen Ablehnung zu einer heutigen z. T. auch manchmal euphorischen Haltung gegenüber den Direktinvestitionen in den EU-Beitrittsländern reicht. Allerdings können – so auch P. Nunnenkamp (2000, S. 187ff) – die durchwegs positive Einschätzung von Direktinvestitionen in der wissenschaftlichen Literatur und die verbreitete Hoffnung der wirtschaftspolitischen Entwicklungsträger auf positive Wachstumswirkungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Effekte von Direktinvestitionen (ADI) auf das Wirtschaftswachstum von Entwicklungsländern nur unzureichend analysiert worden sind. Jüngere Studien wie z. B. von der Allianz Group Economic Research bestätigen zwar einerseits, dass die ADI für die wirtschaftliche Entwicklung eine besondere Rolle gespielt haben. Andererseits wird eine direkte Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum in Frage gestellt.¹ Ferner zeigen die realwirtschaftlichen Entwicklungen in einigen Ländern in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (Russland und Slowenien), dass relativ hohe Wachstumsraten auch ohne nennenswerte Zuflüsse von ADI möglich sind. Anerkannt ist jedoch der Tatbestand, wonach die ADI in der Regel zahlreiche Investitionen und Importlieferungen nach sich ziehen, womit zumindest ein indirekter Zusammenhang zwischen ADI und Wirtschaftswachstum besteht.

G. Hunya (2002, S. 20ff) verweist zu Recht darauf, dass die zeitliche Abfolge von ADI und Wirtschaftswachstum unterschiedlich sein kann: „Der

Zufluss von Direktkapital wird entweder das Wirtschaftswachstum und die Transformation stimulieren oder auf Chancen reagieren, die sich aus dem Wirtschaftswachstum ergeben. Direktinvestitionen können auf verschiedene Weise zu einem Wachstum führen: durch zusätzliche Investitionsmittel, einen Transfer von Technologien und Fähigkeiten sowie einen verbesserten Zugang zu den Exportländern.“ Andererseits reagieren ausländische Investoren positiv auf die Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. So flossen z. B. nach Polen erst dann mehr ADI, nachdem sich das Wachstum als robust erwiesen hatte. Trotz hoch gesteckter Erwartungen und unbestrittener wirtschaftlicher Vorteile der ADI für die EU-Beitrittsländer in MOE gibt es jedoch eine Reihe von Erscheinungen, die dazu geführt haben, dass sich in den letzten Jahren auch die kritischen Stimmen und Haltungen gegenüber den ADI wieder verstärkt haben. So war es Stiglitz (2002, S. 86ff), der auf einige Kehrseiten ausländischer Direktinvestitionen verweist: „Wenn ausländische Firmen in einem Land aktiv werden, verdrängen sie oftmals ihre inländischen Wettbewerber und machen damit alle Hoffnungen von Kleingewerbetreibenden zunichte, einen lebensfähigen heimischen Wirtschaftszweig aufzubauen (Eiskremhersteller können z. B. in Ungarn kaum mit Speiseeis von Unilever konkurrieren)“. In einer anderen Studie wurde von Zukowska-Gagelmann (2002, S. 171ff) am Beispiel der fehlenden *Spillover*-Effekte von ADI in Polen der von Stiglitz angesprochene Aspekt überzeugend dargestellt. In der Liste der in der Literatur diskutierten Einwände gegen ADI verdient neben anderen Aspekten (spezielle Anreize ermöglichen erst hohe Profitabilität oder einseitige Absatzmarktorientierung) vor allem jener Umstand hervorgehoben zu werden, wonach die ADI die Entstehung einer dualen Volkswirtschaft fördern können. „Doch eine duale Volkswirtschaft ist keine entwickelte Volkswirtschaft. Vielmehr verhindert der Zufluss von Finanzmitteln die Entwicklung manchmal sogar, und zwar durch einen Mechanismus, der „Niederländische Krankheit“ genannt wird. Der Zufluss von Kapital führt zu einer Aufwertung der Landeswährung, dadurch werden die Importe billiger und die Exporte teurer.“² Bereits Priewe (1997, S. 243) hatte darauf hingewiesen, dass in vielen Fällen die ADI eher zu „Modernisierungsinseln“ führen, wo eine breite Vernetzung im Sinne dynamischer und kooperativer regionaler Produktionskomplexe ausbleibt. Dies führt dann dazu, dass die ADI nur die Dualisierung der Wirtschaftsstrukturen vertiefen, jedoch keine breiten und nachhaltigen Entwicklungsimpulse auslösen. Besonders deutlich tritt diese Entwicklung gegenwärtig in der ungarischen Wirtschaft in Erscheinung, die in ihren Modernisierungs- und ADI-Strategien stark dem „irischen Modell“ gefolgt ist.³

Chr. Dörrenbächer (2002, S. 354ff) hat am Beispiel der Aktivitäten ausländischer Tochtergesellschaften in Ungarn gezeigt, wie sich eine zunehmende Dualisierung der Wirtschaft im Verlaufe der neunziger Jahre voll-

zogen hat. So sind die ausländischen Tochtergesellschaften in Ungarn mittlerweile etwa dreimal so produktiv wie inländische Firmen – ein Umstand, auf den auch Hunya (2002, S. 21) mehrfach hinwies und der sich neuerdings auch in Polen und Tschechien zeigt. Einige Untersuchungen des Autors zeigten auch, dass die Ursachen für die Produktivitätsvorteile bzw. -unterschiede vor allem in den neuen und produktiveren Fertigungs- und Managementtechniken liegen.⁴ Dabei wurde folgender Trend erkennbar: „Je größer und spezialisierter die Unternehmen mit ADI sind, desto größer ist ihr Vorsprung gegenüber dem in inländischen Händen befindlichen Sektor.“⁵

Das Problem der dualen Strukturen im Gefolge von ADI zeigt sich immer mehr auch in den starken regionalen Disparitäten, wobei diese Tendenz in Ungarn besonders klar erkennbar ist. Nach Angaben der ungarischen Investitionsagentur ITD erfolgten bislang $\frac{2}{3}$ aller ADI in West- und Zentralungarn, was ökonomische und regionale sowie soziale Ungleichheiten verschärfte. Besonders markant wird dieses Ungleichgewicht in der ungarischen Grenzregion Bereg und Szarman-Ebene, wo künftig die EU-Außengrenze verlaufen wird. Hier haben die in Ungarn frühzeitig begonnenen Privatisierungen hohe Arbeitslosigkeit gebracht. Hoffnungen auf Arbeitsplätze ergeben sich in einer solchen Region vor allem nur in Verbindung mit der Einführung der modernen Schengen-Technik in Verbindung mit dem Abbau der Grenzstationen. Die Ausarbeitung und gegenwärtige Realisierung des so genannten Szechenyi-Planes (2002) ist eine Antwort der ungarischen Regierung auf diese neuen Herausforderungen, die sich aus der dualen Struktur ergeben.⁶ Schließlich zeigen in diesem Zusammenhang jüngste Studien, wie sich insbesondere die Existenz regionaler Industrie-Cluster auch in den mittelosteuropäischen Ländern stark auf den Zustrom von ADI (Ungarn, Tschechien, Polen) auswirkt.⁷ Insgesamt berücksichtigen die hier kurz wiedergegebenen Positionen einen Umstand noch zu wenig: Bei den ADI handelt es sich eben keineswegs um ein homogenes Gebilde.⁸ Immer wichtiger wird es, den Einfluss der konkreten und recht differenzierten Motive, Typen und Realisierungsformen der ADI auf deren Beitrag zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeiten in den Geber- und Nehmerländern der ADI aufzuzeigen. In dieser Richtung sollen die nachfolgenden Überlegungen einen Beitrag zur Diskussion über die ADI leisten.

2. Dynamik und Verteilung ausländischer Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa

Die Wirtschaften in den EU-Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas haben sich auch in den letzten Jahren ungeachtet eines weltweiten Rückgangs der ADI als eine attraktive und stabile Zielregion für ADI erwiesen.⁹ Ausgelöst durch die Privatisierungsprozesse (anfangs stärker in

Tabelle 1: Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen; in Mio. USD

	1993	1996	1999	2000	2001	2002	2003
Tschechien	654	1428	6324	4986	5641	9305	6000
Slowakei	179	358	390	1925	1579	4012	2000
Ungarn	2339	2364	2013	1697	2599	858	700
Polen	1715	4498	7270	9341	5713	4000	4000
Slowenien	113	174	107	136	503	1865	2000

Quelle: Hunya, Stankovsky (2003).

Tabelle 2: Bestände an ausländischen Direktinvestitionen; in Mio. USD

	1993	1996	1999	2000	2001	2002
Tschechien	3423	8572	17552	21644	27092	38450
Slowakei		2046	3188	4764	5582	10000
Ungarn	5885	15175	19623	20154	23397	30935
Polen	2307	11463	26075	34227	41031	45500
Slowenien	954	1998	2682	2893	3209	5000

Quelle: Hunya, Stankovsky (2003) 12.

Ungarn, später auch in Polen, Tschechien und Slowakei) sowie durch den bevorstehenden EU-Beitritt haben sich westliche Unternehmen schon relativ frühzeitig in dieser Region mit ADI engagiert.

Blickt man auf den Gesamtzeitraum der letzten fünfzehn Jahre (vgl. Tab. 1 und 2), so werden jedoch starke Unterschiede sichtbar. Bei den Aufholprozessen in Polen, Tschechien und der Slowakei bezüglich der Zuflüsse und Beständen an ADI (1999-2003) ist zu beachten, dass diese Entwicklungen vor allem auf den Nachholbedarf bei Privatisierungen zurückzuführen sind, die in Ungarn schon abgeschlossen waren. Dagegen resultieren die ADI-Zuflüsse in Ungarn (2000-2002) aus Nachfolgeinvestitionen ausländischer Tochterunternehmen und Neugründungen.

Einen noch tieferen Einblick in die Unterschiede hinsichtlich der ADI zwischen den EU-Beitrittsländern in MOE vermitteln die Tabellen 3 bis 5, welche die Pro-Kopf-Relationen bzw. das Gewicht der ADI-Bestände im Verhältnis zum BIP veranschaulichen.

Tabelle 3: Zuflüsse an ADI pro Kopf in USD

	1993	1996	1999	2000	2002
Tschechien	63	138	615	485	913
Slowakei	226	229	197	166	84
Ungarn	45	116	188	242	104
Polen	34	67	72	357	746
Slowenien	57	87	54	68	935

Quelle: Hunya, Stankovsky (2003) 22.

Tabelle 4: Bestände an ADI pro Kopf in USD

	1993	1996	1999	2000	2002
Tschechien	331	832	1708	2108	3768
Slowakei	540	1473	1920	1976	3047
Ungarn	60	297	675	886	1178
Polen	-	380	591	879	1859
Slowenien	480	1006	1349	1454	2504

Quelle: Hunya, Stankovsky (2003) 22.

Tabelle 5: ADI-Bestände als Prozentanteil am BIP

	1993	1996	1999	2000	2002
Tschechien	9,8	14,9	31,9	42,1	55,3
Slowakei	14,5	33,6	40,9	43,2	47,0
Ungarn	2,7	8	16,8	21,7	24,0
Polen	0	10	15,8	24,1	42,2
Slowenien	7,5	10,6	13,4	15,3	22,7

Quelle: Hunya, Stankovsky (2003) 23.

Welche Schlussfolgerungen und Überlegungen ergeben sich aus diesen in Tab. 1-5 sichtbar gemachten Entwicklungen?

1.) Analysiert man die Zuströme und die Bestände bei den ADI seit Beginn der Transformationsprozesse, so ergeben sich gravierende Wandlungen mit Blick auf die einzelnen MOEL. In den neunziger Jahren flossen zunächst ca. 30% aller ADI nach Ungarn, 25% nach Polen, 17% nach Tschechien (Russland knapp 15%). Diese Differenzen sind keineswegs zufällig gewesen und ergeben sich neben den Unterschieden in den makroökonomischen Rahmenbedingungen und in den Investitionsanreizen vor allem aus der unterschiedlichen mikroökonomischen Wettbewerbsfähigkeit. Was Ungarn betrifft, so wurde das Land von Anfang an nicht nur als Absatzmarkt, sondern vor allem als Produktivitätsstandort genutzt.¹⁰

2.) In den letzten Jahren hat sich das Interesse der ausländischen Investoren stärker verlagert in Richtung Tschechien und Polen. Auf diese Länder entfallen fast 80% des derzeitigen Gesamtbestandes an ausländischen Direktinvestitionen in den zehn EU-Beitrittsländern.

3.) Im internationalen Vergleich haben Ungarn und die Tschechische Republik Werte erreicht, die in etwa den Bestandsgrößen pro Kopf Griechenlands, Spaniens, Chiles und Malaysias entsprechen, während solche Länder wie Portugal (ca. 900 USD pro Kopf), Argentinien, Brasilien oder sogar Mexiko (trotz Maquiladora-Industrie) hinter Ungarn und der Tschechischen Republik liegen. Nur Polen als Land mit der größten Bevölkerung und dem größten Markt in MOE liegt noch deutlich hinter vergleichbaren Ländern wie Portugal in der Pro-Kopf-ADI-Relation.

4.) Obwohl Slowenien in den makroökonomischen Indikatoren unter den MOEL eine führende Position einnimmt, hat es unter den EU-Beitrittskandidatenländern bezüglich der ADI eine gewisse Sonderstellung.¹¹ Sowohl bei den ADI-Zuflüssen pro Kopf als auch bei den absoluten Zuflussgrößen lag Slowenien z. B. klar hinter der Tschechischen Republik, Polen und Ungarn. Der Wert für Slowenien lag hier bei 68 USD pro Kopf. Auch bei den ADI-Beständen pro Kopf liegen Ungarn und die Tschechische Republik klar vor Slowenien, lediglich Polen bleibt hinter Slowenien noch zurück. Die Ursachen liegen hierfür in den neunziger Jahren vor allem in einer sehr abwartenden Haltung zu ADI seitens der Wirtschaftspolitik in Slowenien und auch in anderen Voraussetzungen und Ergebnissen der Privatisierung. Die Regierung hat erst in den letzten Jahren ihre Haltung zu ADI geändert und bietet seit dem Jahr 2000 eine Reihe von Investitionsanreizen an, was den Zufluss gesteigert hat.

5.) Hinter den hier dargelegten Zuflüssen und ADI-Beständen liegen ganz offensichtlich auch unterschiedliche Strategien und Wege, die einzelne MOEL bei der Anziehung von ADI verfolgten. Nach dem Vorbild Irlands (Konzentration von Teilen der globalen Wertschöpfungsketten multinationaler Unternehmen in der einheimischen Wirtschaft) ist es zunächst

offensichtlich vor allem Ungarn gelungen, dass die ADI einen überdurchschnittlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum im Allgemeinen sowie zum Export im Besonderen beigetragen haben. So sind die ADI in der ungarischen Wirtschaft für 80% der Investitionen in der verarbeitenden Industrie, für zwei Drittel ihres Outputs und für drei Viertel ihrer Exporte verantwortlich.

6.) Auch in Zeiten eines weltweiten ADI-Rückganges haben sich 2001 und 2002 die mittelosteuropäischen Standorte als relativ stabile Zielregionen erwiesen:¹² So sanken 2002 in 108 von 195 Wirtschaften weltweit die ADI-Zuflüsse. Was die MOE-Region betrifft, so errechnete diese 2002 insgesamt mit 29 Mrd. USD ADI-Zuflüssen einen neuen Rekordwert (2001 = 25 Mrd. USD); allerdings auch hier bei einer insgesamt recht differenzierten Länderverteilung: Während in 9 MOEL die ADI-Zuflüsse stiegen, gingen sie gleichzeitig in zehn anderen Ländern der Region zurück. Während die ADI-Zuflüsse in die Tschechische Republik sogar noch zulegten, fiel der Rückgang in Polen (von 2000 auf 2002) besonders drastisch aus, was sicherlich auch mit den relativ bescheidenen Privatisierungsfortschritten zusammenhing.

7.) Nicht nur die ländermäßige Verteilung, sondern auch die sektorale Verteilung hat sich bislang recht ungleichmäßig vollzogen (vgl. Tab. 6).

Tabelle 6: ADI-Bestände nach einzelnen Sektoren bzw. Bereichen (Anteil in Prozent)

Bereich	CZ	H	PL	SK	SL
Landwirtschaft	0,2	1,1	0,4	0,3	0
Bergbau	1,7	0,3	0,3	0,7	0
Verarb. Ind.	37,6	46,1	35,3	43,9	36,2
Energie, Wasser	6,1	5,4	1,8	0,2	0,8
Bauwesen	1,5	1,4	5,9	0,8	0
Handel	15,1	10,6	17,8	10,6	13,9
Fremdenverkehr	0,7	1,2	0,5	0,7	0,6
Verkehr, Nachr.	10,4	11,8	8,6	13,6	4,8
Banken, Vers.	14,8	10,6	22	25,5	28,3
Wirtsch. Dienste	11,4	10,6	6,5	3,1	12,6
Ausbildung	0	0	0	0	0
Gesundheitswesen	0,2	0,1	0	0	0
Sonst. öff. u. soz. DL	0,4	0,8	0	0,5	0,4

Quelle: Hunya, Stankovsky (2003) 24.

Auf der Suche nach den Ursachen für die oben dargestellte Verteilung (Tab. 6) werden folgende Zusammenhänge erkennbar:

- Es gibt eine Reihe von Sektoren, die für den Strukturwandel und die Fortschritte in der Privatisierung wichtig sind, die jedoch sehr wenig vom Zufluss der ADI profitieren. Hier sind Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Bergbau (Polen nur 0,1%!) zu nennen. Gerade diese Sektoren sind sensible Bereiche und standen auch im Mittelpunkt der schwierigen Beitrittsverhandlungen (Übergangsregelungen z. B. in der Landwirtschaft).
- In allen MOEL dominierte bisher die verarbeitende Industrie (38-42%). Dies beweist das hohe Interesse der multinationalen Unternehmen an diesen Investitionsstandorten. Hier ging es sowohl um Aufkäufe, Unternehmensneugründungen (*Greenfield Investment*) sowie *Joint Ventures* (zu Beginn des Transformationsprozesses). Der klare Vorsprung Ungarns (46,1%) ist offensichtlich ein Ausdruck der hohen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie der intensiveren Einbindung in die globalen Produktionsstrukturen der multinationalen Konzerne (MNK).¹³
- Der Dienstleistungsbereich (Finanzen, Hotels, Transport- und Personaldienstleistungen) weist einen sehr hohen Anteil auf (ca. 33% bis 44%). Dies unterstreicht die Bedeutung dieses Sektors für den Strukturwandel in den MOEL. Zugleich ist dieser Sektor für ein geschäftsfreundliches Umfeld der ausländischen Investoren auch von großer und weiterhin noch wachsender Bedeutung.¹⁴
- Die Bereiche Bildung, Gesundheit und Soziales sind kaum Gegenstand ausländischer Direktinvestitionen, obwohl sie für die Entwicklung in diesen Staaten eine ganz entscheidende Bedeutung haben.
- Der geringe Zufluss in sensible Bereiche wie z. B. Bergbau zeigt auch von einer anderen Seite, dass generell die ADI in den neunziger Jahren, die in Zusammenhang mit Privatisierungen erfolgten, zunächst relativ unbedeutend waren (Ausnahme: Ungarn). Die schwierige Rekonstruktion von Staatsunternehmen wurde vielfach in einigen sensiblen Bereichen (Schiffbau oder Bergbau in Polen) gescheut.
- Es hat insgesamt wichtige Veränderungen in der Verteilungsstruktur der ADI nach Sektoren in den MOEL gegeben. Wesentlich zugenommen hat jüngst der Anteil von ADI im Banken- und Telekommunikationsbereich. Starke Zunahmen von ADI sind ferner zu verzeichnen im Immobilienmarkt (Ungarn z. B. knapp 14% Anteil) sowie im Handel (Supermärkte: z. B. Tschechische Republik 15%). Auffällig ist, dass nur ein Drittel der neuen Investitionen (Polen, Tschechische Republik, Ungarn) in die verarbeitende Industrie gegangen sind.

Innerhalb der verarbeitenden Industrie ist die Automobilindustrie in Mitteleuropa der größte Empfänger von ausländischen Direktinvestitionen, was nicht verwundert, denn diese Branche gehört bekanntlich zu den von der Globalisierung am stärksten erfassten. Nicht nur die bisherigen ADI-Aktivitäten in dieser Branche (vgl. Tab. 7), sondern auch neue Projekte (PSA in der Slowakei oder Audi und Suzuki in Ungarn) zeigen, dass diese Branche weiterhin zu den Hauptzielsektoren von ADI in MOE gehört.

Tabelle 7: Überblick über Standorte und Herstellerfirmen in MOE im Automobilsektor

Standort	Unternehmen
1. Tschechien ○ Kolin ○ Mlada Boleslav	Toyota/PSA (2008) Volkswagen/Skoda
2. Ungarn ○ Estergom ○ Győr	Suzuki (Swift, Wagon, R+) Audi Hungary Motors
3. Polen ○ Bielsko Bida ○ Gliwice ○ Lublin ○ Poznan ○ Warszawa ○ Zeran	Fiat General Motors/Opel Daewoo FSO Volkswagen (T4) Daewoo FSO Daewoo (Lanos)
4. Slowakei ○ Bratislava ○ Trnava	VW (Tuareg, Polo, Golf 4x4, Variant 4x4, Bora) PSA/Peugeot (2008)
5. Slowenien ○ Novo Mesto	Renault (Clio)

Quelle: World Investment Report (2003) 61.

Innerhalb der verarbeitenden Industrie zieht auch die chemische Industrie sehr stark ADI an.¹⁵ Da die Arbeitskosten in der Kostenstruktur dieser Branche nur eine untergeordnete Rolle haben (1/5 der Gesamtkosten), spielen Niedriglohnaspekte keine Rolle für ADI in diesem Sektor. Eher dominieren in diesem Sektor die Imitation des Marktführerverhaltens oder Absatzmarktüberlegungen (Unilever, Procter&Gamble und Colgate-Palmolive als Führer, und andere Unternehmen folgen). Der Anteil des chemischen Sektors (inklusive Haushaltschemie/Kosmetik) schwankt an den gesamten ADI im verarbeitenden Sektor von 7% (Tschechische Republik,

11% Ungarn) bis zu 12% (Polen) und sogar 19% (Slowakische Republik 1997). Die Durchdringungsintensität mit ADI (gemessen am Anteil des Nominalkapitals der sektoralen ADI am Nominalkapital aller Chemieunternehmen) der einzelnen Länder ist unterschiedlich: Nur in Ungarn und Polen liegt dieser Wert über dem Durchschnittswert der Durchdringung der verarbeitenden Industrie (Chemie: Ungarn Penetrationsgrad: 83%, Polen 51%, Tschechische Republik 26%).¹⁶

Eine differenzierte Bewertung des Einflusses der ADI ist auch bei der Branchenbetrachtung durchaus angebracht, denn unter dem Einfluss des hohen globalen Wettbewerbsdrucks gehören somit einige Branchen eher zu den Verlierern, die noch kürzlich viele ADI anzogen. Hier muss die elektronische Industrie erwähnt werden, wo der intensive Kostenwettbewerb dazu führte, dass Investoren eine Reihe von Wertschöpfungsaktivitäten (Flextronics, IBM, Philips) von Ungarn nach Asien (insb. China) verlagerten, was mit Schließen von Standorten/Produktionskapazitäten einherging.¹⁷ Dies ist ein klarer Ausdruck für den mitunter etwas übersehenen Tatbestand, dass die neuen Beitrittsländer schon lange keine Niedriglohnstandorte mehr verkörpern, sondern von den Investoren eher als Länder mit mittlerem Einkommen eingestuft werden. Auf die entsprechende Konsequenz dieser Entwicklung weist der World Investment Report 2003 völlig zu Recht hin, wenn es dort heißt: „The move to FDI based on higher labour skills makes the EU accession countries direct competitors with other emerging locations.“¹⁸

3. Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen in den EU-Beitrittsländern

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion sind die Wirkungen sehr intensiv diskutiert worden. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die sehr informative Analyse des „European Round Table“,¹⁹ wo führende europäische Unternehmen darlegten, welche Effekte aus der Sicht der Geber- und Nehmerländer durch ADI erreicht wurden. Verallgemeinert man die hier enthaltenen Berichte einzelner Unternehmen, so lassen sich unter anderem folgende Grundrichtungen erkennen, in denen ein positiver Einfluss von ADI auf die wirtschaftliche Entwicklung in den MOEL erkennbar wird:

- Bildung von Sachkapital;
- Transfer von technischem Know-how und moderner Managementtechnik;
- Beschleunigung des Wandels von Produktions- und Exportstrukturen;
- Intensivere Einbindung in internationale Produktionssysteme.

Im Folgenden sollen einige Wirkungen in den Mittelpunkt gerückt werden, die vor allem auf der Ebene der Unternehmungen als Ergebnis der ADI sichtbar geworden sind.²⁰

1.) Die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen sowie anderer westlicher Unternehmen schaffen in Kooperation mit lokalen Unternehmen neue Arbeitsplätze, sichern vorhandene Jobs in den existierenden Unternehmen (Bertelsmann schuf z. B. über 300 neue Arbeitsplätze in Poznan/Posen durch die Etablierung des Buchklubgeschäftes).

2.) Direktinvestitionen schaffen nicht nur Beschäftigung in jenen Unternehmen, die Gegenstand der ADI sind. Vielfach stimulieren die ADI auch die Beschäftigungsentwicklung in anderen Unternehmen/Regionen der Wirtschaft. So hat das Engagement von Volkswagen wesentlich zum Beschäftigungszuwachs in den Zulieferunternehmen der tschechischen Auto-teileindustrie geführt (vgl. Fallstudie Pkt. 5).

3.) Die Investitionen sind verbunden mit der gezielten Verbesserung der Fähigkeiten und Fertigkeiten der Angestellten, Ingenieure und Arbeiter in den MOE-Unternehmen. So hat die Akquisition der Nivea-Fabrik in Posen durch Beiersdorf wesentlich zur Verbesserung der kaufmännischen, betriebswirtschaftlichen Fähigkeiten der Mitarbeiter von Beiersdorf Poznan geführt. Auch die Schaffung einer neuen Software-Organisation von Siemens in der Slowakischen Republik verbessert die Fertigung der Software durch deren Integration in das weltweite Netzwerk von Software-Ingenieuren.²¹

4.) In vielen Fällen bewirken die ADI erst das Entstehen neuer Unternehmensstrukturen, nicht zuletzt als Ergebnis der Kooperation mit dem Personal vor Ort. So bewirken die ADI, dass neben der Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen vor allem eine viel stärkere Kundenorientierung sowie die Steigerung von Produktivität und Erzeugnisqualität ins Zentrum der Anstrengungen der Mitarbeiter rücken. Dabei werden in Verbindung mit der Realisierung der ADI unterschiedliche Methoden (Ausbildung des Personals z. B. bei Volkswagen Polska Nutzfahrzeuge) oder das Modell des „Tandem-Management“ bei Volkswagen/Skoda angewandt. Damit verbunden ist gleichzeitig der Transfer von modernsten praktischen Erfahrungen und Managementtechniken, gestützt auf die weltweiten Aktivitäten im globalen Fertigungsverbund der Unternehmen.

5.) ADI wirken sich besonders positiv auf die Hebung des technischen Niveaus aus. Dies impliziert im Einzelnen die Installation modernster Produktionsausrüstungen (z. B. hochmoderne Autolackiererausrüstung in Posen durch VW; oder hochmoderne Ausrüstungen durch das belgische Chemie- und Pharmazieunternehmen Solvay in Bulgarien). Vielfach werden im Zuge der Realisierung von ADI die fortgeschrittensten technologischen Verfahren eingeführt (z. B. Einführung modernster Windkraftwerk-anlagen durch die VEBA-Gruppe in Lettland oder die Installation der modernsten Ausrüstungen durch die in der Autoindustrie tätige GKN Group in Polen).

6.) Wichtige Effekte durch ADI werden in den Gebieten Umweltschutz, Gesundheits- und Arbeitsschutz in den MOE-Unternehmen erzielt. In Zusammenarbeit mit den lokalen Unternehmen werden Gesundheits- und Sicherheitsstandards angeboten, häufig als Ergebnis der Einführung globaler Standards (z. B. Solvay in Bulgarien). Investoren bewirken ferner Reduzierungen von Umweltzerstörungen (z. B. Unilever in Ungarn, Rumänien und Polen) sowie Verbesserungen von Wasser- und Luftqualität (z. B. Investition des französischen Unternehmens Lyonnaise des Eaux in der Tschechischen Republik und Ungarn). Schließlich beschleunigen die Investitionen mit Blick auf die EU-Erweiterung die so dringend erforderliche Anpassung vieler Sicherheits- und Umweltstandards in den zahlreichen Zulieferunternehmen.²²

7.) Die Investitionsaktivitäten üben einen positiven Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittelständischen Unternehmen aus, die häufig als Zulieferer fungieren. Dies reflektiert sich in der Verbesserung des Rohmaterials sowie der Qualität der Zwischenprodukte. Positive Effekte sind hier insbesondere im Rahmen von lokalen und regionalen Clustern sowie von Wertschöpfungspartnerschaften erzielbar (Beispiel Philips mit den Elektronikfirmen in Ungarn oder Jungheinrich/Linde in der Kooperation mit dem Zulieferunternehmen in der Region Brunn.²³ Resümierend bietet Tabelle 8 eine Gesamtsicht auf die positiven und negativen Wirkungen der ADI in den Wirtschaften Mittel- und Osteuropas.²⁴

4. Die Bedeutung der Realisierungsformen von ADI

Für die Analyse des Einflusses der ADI auf die wirtschaftliche Entwicklung in den MOEL reicht es nicht aus, nur die Zuflüsse oder die sektorale Verteilung zu untersuchen.

Immer wichtiger wird eine Untersuchung der einzelnen Formen, in denen die ADI konkret realisiert werden, denn es gilt in der Tat, dass die unterschiedlichen Effekte der ADI ihren Ursprung in unterschiedlichen Formen haben können.²⁵

In der deutschsprachigen Literatur war es Nunnenkamp (2000), der auf die Notwendigkeit der Betrachtungen der unterschiedlichen ADI-Formen hingewiesen hat: „Wichtig könnte es auch sein, in welcher Form sich multinationale Unternehmen in den Entwicklungs- und Schwellenländern engagieren. Die Empfängerstaaten präferieren typischerweise den Neuaufbau von Produktionsstätten durch multinationale Unternehmen (*Greenfield Investments*) gegenüber ADI in Form von Unternehmenszusammenschlüssen und -aufkäufen (Fusionen und Übernahmen – F&Ü). Durch F&Ü kommt es zunächst lediglich zu einem Eigentümerwechsel ohne unmittelbare Integrationseffekte. Die Wachstumswirkungen können deshalb schwächer sein als beim Neuaufbau von Produktionsstätten. Andererseits mag die Form des Engagements von multinationalen Unternehmen für

Tabelle 8: Positive und negative Auswirkungen der ADI in einzelnen MOEL

	Positiver Beitrag	Negativer Beitrag
Ressourcen	• Zusätzliches Kapital • Erhöhung d. Investitionsquote • Übertragung neuer Technologien • Management-Fähigkeiten • Marketing-Know-how • Zugang zu neuen Exportmärkten	• Zu viel oder falsche Art der ADI kann den lokalen Bedürfnissen nicht entsprechen • Abschneiden der heimischen Produzenten von ausländischen Märkten • Substitution der lokalen durch importierte Vorprodukte
Unternehmen	• Einführung neuer Unternehmens- u. Arbeitskultur • Neue Wettbewerbspraktiken • Moderne Fertigungsorganisation	• Schlechte Anpassung des ausländischen Management an lokale Strukturen u. Gepflogenheiten • Konzentration/Ausübung von Marktmacht
Effizienz	• Effiziente Ressourcenallokation • Zusätzl. Wettbewerbsanreize • <i>Spillover</i>-Effekte auf lokale Betriebe • Produktivitätssteigerung	• Beschränkung der Entwicklung der lokalen Betriebe z. B. durch Spezialisierung auf Produkte mit geringer Wertschöpfung • Ausbleiben von <i>Spillovers</i> durch Festigung dualer Strukturen
Steuereinnahmen	• Steigerung des BIP durch höhere Investitionen • Zusätzliche Steuereinnahmen	• Reduktion der Steuereinnahmen durch Transferpreise und Steuerbefreiungen
Zahlungsbilanz	• Verbesserung der Zahlungsbilanz durch Substitutionen von Importen • Steigerung von Exporten • Effizienzorientierte Investitionen	• Verschlechterung der Zahlungsbilanz durch verstärkten Import sowie durch Verdrängung lokaler Exporteure
Internationale Integration	• Besseren Zugang zu den globalen Märkten • Einbindung in globale Wertschöpfungsketten	• Hohe Abhängigkeiten von einzelnen Auslandsmärkten • Verdrängung exportorientierter heimischer Firmen

Gastländer mit einer hohen nationalen Sparquote und Investitionsquote von geringerer Bedeutung sein. Das Wirtschaftswachstum solcher Länder dürfte nicht in erster Linie vom Zugang zu ausländischen Kapital abhängen. Was dieses Element betrifft, so unterscheiden sich M&A möglicherweise nicht von *Greenfield Investments*. Es ist sogar denkbar, dass Technologietransfer ohne ADI bewerkstelligt werden kann.²⁶

In analoger Weise bewertet auch der World Investment Report (2000) die unterschiedlichen Alternativen des Engagements bei ADI: „Concerns are expressed in political discussion in a number of host countries that acquisitions are less beneficial for economic development than greenfield investment. At the heart of these concerns is that foreign acquisitions do not add to productive capacity at the time of entry, but simply transfer ownership and control from domestic to foreign hands. This transfer is often accompanied by lay-offs and/or the closing of some production activities (e. g. R&D). In fact: M&A can be used to reduce competition in domestic markets.“²⁷

Wie hat sich nun eine Veränderung in den Anteilen der einzelnen Formen vollzogen, in denen sich die ADI realisieren? Betrachten wir dies aus der Sicht eines „Empfängerlandes“ (Polen), so zeigt Tab. 9 hier insgesamt gravierende Veränderungen.²⁸

Tabelle 9: Formen von ADI in Polen

Jahr	Neue Produktionsstätten (<i>Greenfield Investment</i>) (in %)	Gemeinschaftsprojekte (<i>Joint Ventures</i>) (in %)	Akquisitionen (in %)
1990	35	45	20
1993	50,3	0,4	49,3
1998	60	0,1	39,9

Vier Aspekte fallen ins Gewicht, wenn man diese Entwicklungen näher untersucht.

1.) Zunächst fällt ins Gewicht das beeindruckende Wachstum der neuen Produktionsstätten (*Greenfield Investments*). Ende 1996 war diese Form sechs mal größer (vom Investitionsvolumen her betrachtet) als 1990. Wenn also in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre bereits mehr als die Hälfte der ADI-Zuflüsse auf diese Form entfielen, so ist das nicht zuletzt ein Zeichen des Vertrauens der ausländischen Investoren in den polnischen Markt.

2.) Beachtlich ist auch die Zunahme der Akquisitionen in Polen. Dies hängt vor allem mit den Privatisierungen zusammen, wobei Mitte der neunziger Jahre auf die Privatisierungen ca. 50% aller ADI-Zuflüsse entfielen. Schwächen in der Privatisierungspolitik führten jedoch dazu, dass dieser Anteil nicht noch weiter anstieg.

3.) Der dritte Aspekt ist der starke Rückgang der *Joint Ventures*, die zu Beginn der Transformation die einzige mögliche Form waren, um ausländisches Kapital anzuziehen.

4.) Schließlich fällt auf, dass die Anteile der Neugründungen relativ schneller anstiegen als die Akquisitionen, die vorrangig von den Privati-

sierungen getragen wurden. Hier spielen Abschwächungen im Tempo der Privatisierungen Mitte der neunziger Jahre eine wichtige Rolle. Die richtige Wahl der Grundform zur Realisierung der ADI ist nicht nur für das Empfängerland – unter dem Aspekt der angestrebten Effekte – von Interesse. Auch für die Geberländer ist die Wahl der geeigneten Form zur Realisierung der ADI wichtig, weil sie maßgeblich darüber entscheidet, ob und wie die gesteckten Investitionsziele erreicht werden. Betrachten wir die Praxis der ADI in den TNK, so wird die Wahl der ADI-Form (Neugründung versus F&Ü) vor allem bestimmt von den strategischen Zielen sowie durch die Höhe der Transaktionskosten. Geht es in erster Linie um marktorientierte Investitionen, so ist vielfach zu verzeichnen, dass durch F&Ü auch der lokale Absatzmarkt mit gekauft werden soll. Dabei können örtliche Marktkenntnisse und gute Beziehungen zu lokalen Zulieferern durchaus eine stimulierende Wirkung auf die Wahl der Form einer F&Ü haben (vgl. Beiersdorf in Polen).²⁹

Im anderen Fall (Option eher von effizienzorientierten Motiven bestimmt) werden in der Regel neue Produktionsstätten bevorzugt. Andererseits zeigt das Beispiel Rumäniens, dass es auch rechtliche Aspekte sein können, die eine Neugründung zu einer idealen Form des Markteinstieges machen können. Über 90% der insgesamt zehntausend deutschen Investoren haben in diesem Fall seit 1990 ihr investives Engagement im Rahmen von Neugründungen durchgeführt, während in der gleichen Zeit nur 39 Privatisierungskaufverträge mit ausländischen Investoren abgeschlossen wurden. Auch beim Kauf privater Gesellschaften in Rumänien übten die Investoren Zurückhaltung.

Die Dominanz der Neugründungen in Ungarn in den letzten Jahren macht sichtbar: Je stärker die Exportorientierung von Unternehmen ist, desto wichtiger werden Transfers von Know-how und Technologien sowie generell technisch-logistische Aspekte. Das Beispiel Irlands zeigt, dass es zwischen den Zielen Effizienz- und Exportsteigerung und der Realisierung mittels neuer Produktionsstätten enge Wechselbeziehungen gibt. Die von österreichischen Unternehmen gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Bedeutung der Neugründungen noch wächst nach dem Abschluss der Privatisierungen sowie mit der zunehmenden makroökonomischen Stabilität in den Zielländern. So ist es dann auch nicht verwunderlich, wenn 1992 der Anteil der Neugründungen erst bei 18,5% lag und 1998 auf knapp 47% anstieg.³⁰

Wenn wir die Betrachtung nach einzelnen Branchen in die Analyse der Form einbeziehen, so wird deutlich (insbesondere am Beispiel Ungarns und Polens), dass die neuen Produktionsstätten stärker im industriellen Sektor vorhanden sind (Elektronik, Autoindustrie). Dagegen dominieren F&Ü eher im Dienstleistungssektor (vgl. Beispiel Hotelsektor Polen).

Tabelle 10: Neugründungen (*Greenfield Investment*) und Fusionen und Übernahmen in MOEL realisiert von österreichischen Unternehmen (in Mio ÖS)

	MOEL				Gruppen-Gesamtwert	
	Neue Produktionsstätte		Fusionen & Übernahmen			
	Summe	Summe als Zeilen %	Summe	Summe als Zeilen %	Summe	Summe als Zeilen %
1989	139,64	10,0	1.258,57	90,0	1.398,20	100
1990	807,89	15,3	4.468,42	84,7	5.276,30	100
1991	1.196,15	10,7	10.035,06	89,3	11.231,22	100
1992	3.318,63	18,5	14.644,05	81,5	17.962,68	100
1993	5.857,22	22,3	20.415,88	77,7	26.273,10	100
1994	10.075,18	31,0	22.412,51	69,0	32.487,69	100
1995	10.723,16	31,8	22.999,97	68,2	33.723,13	100
1996	15.462,10	39,2	24.016,16	60,8	39.478,27	100
1997	22.506,03	43,6	29.151,30	56,4	51.657,33	100
1998	27.040,61	46,7	30.877,28	53,3	57.917,89	100

Somit wird erkennbar, dass in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre bis in die Gegenwart hinein die Neuinvestitionen im industriellen Sektor in der Regel in der Form der Neugründungen getätigt werden. Im Dienstleistungssektor (Handel, Kredit- und Versicherungsbereich) ragen dagegen die Akquisitionen klar heraus.

Somit zeigt die Einbeziehung der sektoralen Spezifika, dass neue Produktionsstätten vor allem in den starken exportorientierten Branchen Textilindustrie (Rumänien) und Autoindustrie (Tschechische Republik und Ungarn) einen enormen Zuwachs haben, während im Dienstleistungsbereich eine eindeutige Vorrangstellung der F&Ü vorliegt.³¹ International vorliegende Erfahrungen mit den ADI in den letzten zehn Jahren sowie auch die von Autoren durchgeführten Untersuchungen³² beweisen, dass es problematisch erscheint, die Realisierungsformen der ADI pauschal in „gute“ oder „schlechte“ ADI-Formen zu unterteilen, wie dies etwa im „World Investment Report 2000“ anklingt.³³ „All these concerns create the impression that greenfield FDI is ‚good‘ while FDI through cross-border M&A is ‚bad‘.“ (S. 170) Dies erscheint auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil es in der Praxis anzutreffen ist, dass gleiche Effekte durchaus mit beiden Formen erreichbar sind: „Where the investor makes a long-term commitment to aquired firm and invests in upgrading technology and management, the impact is very similar to greenfield investment.“

Eine abschließende Gesamtbetrachtung zur Rolle der einzelnen ADI-Formen führt u. a. zu folgenden Schlussfolgerungen:

a) Im Vergleich zu den Neugründungen ist der Nutzen zahlreicher F&Ü-Transaktionen in MOEL geringer gewesen oder hat sogar zu negativen Wirkungen geführt.³⁴ Häufig fand dies seinen Ausdruck darin, dass im Ergebnis von F&Ü nationale Firmen verdrängt worden sind.

b) Obwohl bei den Direktinvestitionen durch F&Ü umfangreiche finanzielle Ressourcen fließen, so gehen die finanziellen Ströme bei weitem nicht immer auch in Richtung zusätzlicher Kapitalaufstockung im produktiven Sektor, wie dies bei Neugründungen in der Regel der Fall ist. Die Folge davon ist, dass der gleiche Betrag an ADI, welcher über F&Ü realisiert wird, zu einem geringeren produktiven Investment führen kann, verglichen mit dem Betrag, der über Neugründungen realisiert wird.

c) Zum Zeitpunkt des Markteintritts, so zeigen auch praktische Erfahrungen in Polen, ist es in der Regel weniger wahrscheinlich, dass F&Ü direkt mit dem Transfer neuer Technologien verbunden sind. Im negativen Fall („Verdrängungsszenario“) kommt es zur Schließung nationaler Produktionskapazitäten in den Nehmerländern als Ergebnis von F&Ü. Dagegen sind keine Beispiele bekannt, wo Neugründungen direkt zum Abbau der Kapazitäten in MOEL geführt haben. Eher im Gegenteil führten letztere häufig zum Ausbau der Zulieferkapazitäten (vgl. Kfz-Industrie Tschechien).

d) Beim Markteintritt durch F&Ü generieren diese keinen direkten Zuwachs an Beschäftigung, da – wie bereits betont – in der Regel damit keine neuen Produktionskapazitäten verbunden sind. Auch zeitweilige Entlassungen sind vielfach mit F&Ü verbunden, während Neugründungen neue Beschäftigungsmöglichkeiten bereits zum Zeitpunkt des Markteintritts schaffen.

e) Direktinvestitionen in MOEL durch F&Ü haben auch eine Auswirkung auf die Wettbewerbssituation im Nehmerland. Sie können durchaus zu einer Einschränkung des Wettbewerbs im Zielland führen, als Ergebnis eines Verdrängungswettbewerbs gegenüber lokalen Firmen. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass vielfach die ADI durch F&Ü auch dazu beitragen, dass lokale Firmen vor dem totalen Untergang geschützt werden. Neugründungen erhöhen schon von der Sache her die Zahl der Firmen im Zielland und haben folglich keine Wirkung auf einen höheren Konzentrationsgrad.

f) Wenn die Effekte jedoch mehr aus einer längerfristigen Sicht betrachtet werden, dann zeigt sich allerdings, dass viele Unterschiede verschwinden (Punkte a-e). Gerade bei Privatisierungen folgten häufig nach F&Ü noch Anschlussinvestitionen (Ungarn), die ebenfalls einen neuen Zustrom von ADI in die Produktion bringen – analog zu den neuen Produktionsstätten. Gleichfalls folgen häufig nach den grenzüberschreitenden F&Ü in einer späteren Phase Transfers von Technologien und Managementenerfahrungen (Bsp. Heidelberger Zement und Beiersdorf in Polen). Dies ist immer dann der Fall, wenn die akquirierten Firmen einer intensiven Restrukturierung unterworfen sind (vgl. Beiersdorf Polska). Auch im Blick auf die Beschäftigungsentwicklung ist es vielfach mit F&Ü als Ergebnis von Folgeinvestitionen zu einem Wachstum der Beschäftigten gekommen. In der Praxis kann der Beschäftigungsabbau bei F&Ü im Zuge der Restrukturierungsmaßnahmen sogar weniger drastisch sein im Vergleich zu einer Situation, wo neue Produktionsstätten wettbewerbsschwache Firmen im Zielland eliminieren.

5. Fallbeispiel: Die Investitionen des Volkswagenkonzerns bei Skoda in Tschechien

Die Investitionen des Volkswagenkonzerns in Tschechien verdienen nicht nur deshalb Interesse, weil es sich um die größte ausländische Direktinvestition in den neunziger Jahren in der Region Mittel- und Osteuropa handelte. Diese ADI steht auch und vor allem für ein Musterbeispiel einer kreativen Kooperation, die eine zügige betriebliche Restrukturierung und Modernisierung eines tschechischen Unternehmens im Transformationsprozess ermöglichte.³⁵ So hat sich Skoda Auto als Ergebnis der ausländischen Direktinvestitionen von einem lokal begrenzten Produzenten eines einzigen Fahrzeugtypen zu einem vollwertigen Mitglied eines bedeutenden inter-

nationalen Automobilkonzerns entwickelt. Das Unternehmen Skoda Auto verkauft heute jährlich auf 78 Märkten weltweit fast eine halbe Million moderne und technisch ausgereifte Fahrzeuge in drei Modellreihen. Für den Erfolg der Direktinvestition von VW spricht somit nicht zuletzt die Tatsache, dass Skoda Auto sich als die einzige Marke Mittel- und Osteuropas erfolgreich unter den global agierenden Automobilherstellern etabliert hat und in der Fachwelt als „zentraleuropäischer Tiger“ bezeichnet wird.

Verfolgt man die Entwicklung der Investitionstätigkeiten von VW in Tschechien, so müssen folgende markante Schritte hervorgehoben werden, die wesentlich die Partnerschaft zwischen Skoda und VW prägten:

- April 1995: Der Vertrag über das Gemeinschaftsprojekt (*Joint Venture*) zwischen Skoda Auto und VW tritt in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hält VW einen Anteil von 30%.
- 1995: Bedingt durch die systematische Investitionstätigkeit hat sich der Anteil von VW auf 70% vergrößert.
- 1996: Beginn der Produktion der neuen Modellreihe Octavia auf der gemeinsamen Konzernplattform.
- Mai 2000: Die tschechische Regierung verkauft den restlichen Anteil an VW, wodurch Skoda zu einer 100%-Tochtergesellschaft der Volkswagen AG wird.
- 2001: Errichtung einer neuen Fabrik für die Produktion des anspruchsvollen Skoda-Superb. Das neue Werk in Kvasiny wird in einer Rekordzeit von nur 14 Monaten gebaut.

Die „sanfte“ ausländische Direktinvestition von VW in Tschechien zeichnet sich insgesamt durch eine ganze Reihe interessanter Merkmale und Aspekte aus (Konzernstrategie, Managementtransfer, Einbindung der Zulieferindustrie, Überwindung kultureller Unterschiede u. a.), die im Folgenden kurz skizziert werden, weil sie einen bestimmten Verallgemeinerungsgrad aufweisen und andere Investoren ermutigen diesem Beispiel einer gelungenen ausländischen Direktinvestition zu folgen.³⁶

1.) Im Unterschied zu anderen Anbietern (Renault, Volvo) war das Investment von VW von Beginn an darauf gerichtet, eine Gleichberechtigung der unterschiedlichen Produktionsstandorte im Konzern herzustellen, was bedeutet, die Option der ausschließlich „verlängerten Werkbank“ zu vermeiden. Diese Direktinvestition war auch nicht in erster Linie darauf gerichtet, den Markt nur abzudecken. Unter Nutzung der langen Tradition (100 Jahre Automobilbau in Tschechien) sowie des hohen fachlichen Qualifikationsniveaus der Mitarbeiter (auch bereits vor 1991!) sollte mit dieser Direktinvestition den Kunden des VW-Konzerns eine neue und eigenständige Marke zur Verfügung gestellt werden, die gleichermaßen hohe Qualität und günstige Preise bietet.

2.) Zu den charakteristischen Merkmalen der ADI von VW gehörte nicht nur die Modernisierung der Fertigung von Skoda, sondern auch die Ein-

bindung der tschechischen und slowakischen Zulieferindustrie (vgl. Tab.11 und Tab.12).

Es ist charakteristisch, dass das Unternehmen Skoda Auto versucht, den lokalen Standortvorteil der Tschechischen Republik bzw. auch der slowakischen Unternehmen über eine relativ hohe lokale Wertschöpfung der Zulieferung zu nutzen. Interessant ist dabei die Tatsache,³⁷ dass allein im

Tabelle 11: Überblick über die Entwicklung der Struktur der Zulieferer von Skoda Auto (2001)

Herkunft des Lieferanten	Anzahl	Umsatz mit Skoda in Mrd. CZK
Tschechische Unternehmen	290	65,4
Slowakische Unternehmen	25	1,4
Ausländische Unternehmen	918	31,3
	1233	98,1

Quelle: Skoda Auto, Unternehmensmaterial (März 2002).

Tabelle 12: Der Beitrag von Skoda Auto zur Entwicklung der Zulieferindustrie (am Beispiel der Bildung von *Joint Ventures*)

Herkunftsland des jeweiligen Partnerunternehmens	<i>Joint Ventures</i> mit bereits bestehenden Unternehmen in der Tschech. Republik/Slowakei	Neugründung von <i>Joint Ventures</i> (<i>Greenfield Investments</i>)
Deutschland	27	30
USA	11	2
Kanada	-	3
Belgien	2	1
Frankreich	2	1
Niederlande	2	-
Großbritannien	2	2
Spanien	-	2
andere Länder	5	-
Gesamt	51	41

Quelle: Skoda Auto, Unternehmensmaterial (März 2002).

Jahre 2000 65% des Einkaufsumsatzes über alle Fahrzeugreihen in der Tschechischen Republik/Slowakei realisiert wurden.

Studiert man die Entwicklung der Kooperation in den ersten Jahren, so waren die meisten lokalen Lieferanten nicht den Anforderungen von VW gewachsen. Deshalb hat Skoda in Kooperation mit VW aktiv eine intensive Lieferantenentwicklung betrieben. Dies vollzog sich über die Gründung neuer *Joint Ventures* oder auch über den Aufbau strategischer Wertschöpfungspartnerschaften. In jedem Fall konnten dabei die Lieferanten entweder ein eigenständiges Unternehmen oder durch Zusammenarbeit

mit einem ausländischen Partner ein *Joint Venture* bilden. Skoda Auto hat dabei seine Wertschöpfungspartnerschaft mit den Lieferanten so weit ausgebaut, dass deren Module in der neuen Montagehalle durch die Zulieferer selbst zusammengebaut, geprüft und direkt an die Montagelinie geliefert werden (Konzept der integrierten Montage). Ferner haben sich drei Zulieferfirmen unmittelbar auf dem Werksgelände von Skoda angesiedelt und produzieren in Sichtweite zur Produktion solche Komponenten wie Bug, Kabelbaum oder kleinere Vormontagegruppen.

3.) Die Direktinvestition bei Skoda ist stark ausgerichtet auf eine konsequente Nutzung der Vorzüge der konzerninternen internationalen Arbeitsteilung. Ausdruck hierfür ist das Konzept der internationalen Verbundfertigung, was es ermöglicht, Skoda in die globalen Fertigungsstrukturen einzubinden. (Ein Drittel der Produktion bei Skoda ist für den „Westexport“ an VW vorgesehen.) Ein aktuelles Beispiel des wirkenden Konzernverbundes ist die Fertigung des Spitzenmodells „Superb“ in Kvasiny (Nutzung der VW-Konzernplattform). Ferner stellt Skoda als Resultat der Investition in einem neuen Getriebewerk (2000) Getriebe der Konzernreihe MQ 2000 her, die auch für den Einbau in den Polo (Pressburg), für den Audi A2 (Neckarsulm) und im Montagewerk für den New Beetle in Mexiko genutzt werden. Allerdings soll auch auf eine negative Erscheinung verwiesen werden, die aus dem internationalen Verbund (Verhältnis lokal:global) resultiert:³⁸

„Augenfällig sind die Auswirkungen der Plattformstrategie, wenn man sich das veränderte Verhältnis in der Beschaffung vor Augen führt. Obwohl sich mit dem starken Kapazitätswachstum von Skoda, der Verdopplung der Produktion, das Volumen des lokalen Einkaufs ebenfalls fast verdoppelte, hat sich das Verhältnis von Local und Global Content zugunsten der ausländischen Importe verschoben. Von 80 Prozent aus lokaler Beschaffung im Jahr 1996 auf 70 Prozent in 1998. Mit dem Nachfolgemodell in der Kleinwagen-Baureihe, das künftig ebenfalls auf einer VW-Plattform basiert, wird ein weiterer Rückgang erfolgen. Voraussichtlich wird der Teileimport aus dem Westen dann auf einen Anteil von 40 Prozent steigen und ein Verhältnis erreichen, das auch dem jetzigen Mittelklassemodell schon zugrunde liegt.“

4.) Im Zuge der Realisierung des Investitionsprojektes bei Skoda wurde der Herausbildung eigenständiger und hoch qualifizierter lokaler Manager ganz große Bedeutung beigemessen. Im Unterschied zu vielen anderen ausländischen Direktinvestitionen in MOE vollzog sich dabei keine einfache, schematische Übertragung von VW-spezifischen Methoden, Lösungen auf den Skoda-Standort. Dies geschah ganz bewusst so, um nicht nur kulturelle Konflikte zu vermeiden, sondern vielmehr aus der Herkunft, Tradition und Entwicklungen von Skoda gewachsene Werte, Ansätze und

kulturelle Unterschiede nicht zu ignorieren, sondern sie einzubringen in die Modernisierungskonzepte. Hierfür wurde der Know-how-Transfer in den ersten drei Jahren durch Manager und führende Mitarbeiter der VW-Gruppe geleistet, die jeweils für ca. drei Jahre zu Skoda kamen. Konkret bedeutet dies, dass entscheidende Positionen (Vertrieb, Produktion, Personal u. a.) durch ein Tandem aus dem tschechischen und einem deutschen Manager gemeinsam wahrgenommen werden. Danach qualifizierte und betreute die VW-Führungskraft den lokalen tschechischen Manager. Interessant in diesem Fall ist also, dass sich mit zunehmender Verantwortungsübernahme der deutsche Manager aus den operativen und strategischen Aufgaben zurückzieht und sich mehr auf die Betreuung konzentrierte. Diese Praxis gilt im Wesentlichen als erfolgreich abgeschlossen etwa mit dem Zeitpunkt der vollständigen Übernahme von Skoda durch VW (Mai 2000). Eine entscheidende Voraussetzung für die weitestgehende Vermeidung interkultureller Zielkonflikte in der Praxis des täglichen Zusammenwirkens waren und sind bis heute die fundierten interkulturellen Seminare für neue Führungskräfte, die aus dem Mutterhaus des VW-Konzerns zu Skoda Auto kommen.

5.) Standortvorteile wie hohes fachliches Qualifikationsniveau insbesondere im Fertigungsbereich wie auch die niedrigeren Arbeitskosten der Mitarbeiter wurden strategisch umgesetzt in einer Reihe von Vorgangsweisen, die sich von anderen westlichen Konkurrenten in der Automobilindustrie klar unterscheiden. Ein praktisches Beispiel liefert hierfür das Herangehen an die Fertigungstiefe im Unternehmen sowie an die Relationen zwischen Mechanisierung, manueller Arbeit und Automatisierung. Was die Fertigungstiefe betrifft, die zunächst natürlich bei der Bildung des *Joint Ventures* auch stark von früheren planwirtschaftlichen Mechanismen und Denkweisen geprägt war (Autarkiestreben, hohe Bevorratung), so gab es zunächst auch einige erforderliche Ausgliederungen (von Segmenten wie z. B. Kabelstrangfertigung, Auspuffanlagen, Sitzgestelle u. a.).³⁹

Dennoch hat sich im gegebenen Fall (grenzüberschreitendes Gemeinschaftsprojekt bei Wahrung komparativer Vorteile) eine relativ hohe Fertigungstiefe – im Unterschied zu anderen Autoproduzenten – als ein internationaler Wettbewerbsvorteil erwiesen. Eigenherstellungen minimieren Rohteile und Logistikkosten im Unternehmen Skoda Auto. So ist es daher bis heute wichtig, einerseits den Automatisierungsgrad nicht weiter anzuheben (Nutzung von Vorteilen bei arbeitsintensiven Fertigungsprozessen im internationalen Vergleich!) und bei wichtigen Fertigungen die Prozesskette beizubehalten bzw. auszubauen und zu vertiefen. Als ein gravierender Vorteil erweist sich hier der eigene Werkzeugbau, der es ermöglicht, bei gleicher Qualität Werkzeuge um mindestens dreißig Prozent günstiger herzustellen als in Westeuropa.

6.) Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der ADI von VW in Tschechien zeigt sich schließlich in folgenden Größen:

- Mit dem Umsatz von ca. 154 Mrd. CZK (2001) ist Skoda Auto das größte Industrieunternehmen der tschechischen Republik (ca. 8 Mrd. DM 2001).
- Knapp ein Viertel der gesamten Auslandsinvestitionen fließen in die tschechische Autoindustrie (davon 14% VW in Skoda Auto und 10% von ausländischen Firmen der Zulieferindustrie in tschechische Partnerfirmen).
- Mit den lokalen Zulieferanten beschäftigt Skoda ca. 10% aller tschechischen Arbeitskräfte.
- Auf den Skoda-Export entfällt ca. 10% des gesamten tschechischen Exports.

6. Wirtschaftliche Schlussfolgerungen

Ungeachtet der Tatsache, dass bei wachsenden Direktinvestitionen die Kapitalakkumulation in den mittelosteuropäischen EU-Beitrittsländern zunehmend „von außen“ gesteuert wird, gibt es zu wachsenden ADI in MOEL keine generelle Alternative. Auch nach dem EU-Beitritt sind die MOEL weiterhin auf einen kontinuierlichen Zustrom von ADI und die damit verbundenen Transfers an Technologien, Management- und Marketingtechniken angewiesen. Schließlich werden die ADI den EU-Marktzugang der Unternehmen aus den MOEL wesentlich erleichtern und die Betriebe noch intensiver in die globalen Wertschöpfungsketten transnationaler Unternehmen einbinden. Aus der Sicht der Wirtschaftspolitik in den EU-Beitrittsländern rücken folgende Aspekte in den nächsten Jahren in den Mittelpunkt:

1.) Nach Ungarn werden in Kürze auch in den anderen EU-Beitrittsländern (Tschechien, Polen, Estland) die Privatisierungsprozesse, die eine wesentliche Triebkraft der ADI darstellten, abgeschlossen sein. Daher müssen jetzt schon Vorkehrungen getroffen werden für den Zeitraum nach dem Abschluss der Privatisierungen. Dies kann nur kompensiert werden, wenn die Wirtschaftspolitik noch gezielter Neugründungen fördert oder die ausländischen Unternehmen anregt, konzentriert ihre Gewinne zu reinvestieren. Gelingt dies nicht, dann werden die Wachstumsimpulse, die von den ADI auf den Binnenmarkt der MOEL ausgehen, wesentlich geringer sein, als dies bisher der Fall gewesen ist.

2.) Die nationalen Wirtschaftspolitiken können ihrerseits einen wichtigen Beitrag leisten, den Zufluss an ADI weiter hoch zu halten, wenn sie sich darauf orientieren, die Investitionsbedingungen weiter spürbar zu verbessern. Dies schließt gleichzeitig den konsequenten Abbau der Investitionshemmnisse ein (Mängel in den administrativen Abläufen, Defizite in der Infrastruktur, Situation an den Grenzübergängen, schlechte Zahlungsmoral u. a.).

3.) Ausländische Investoren sind in der Regel nicht an einzelnen Ländern „als Ganzes“ interessiert, wenn sie neue Standorte suchen. Immer mehr gewinnen regionale Industrie-*Cluster* an Gewicht, wenn es darum geht, ADI zu attrahieren. Maßnahmen zur einfachen Öffnung der nationalen Märkte und zum Abbau der Handelshemmnisse reichen nicht mehr aus. Die Wirtschaftspolitik muss es lernen, die geeigneten regionalen Standorte noch besser zu vermarkten und noch gezielter solche spezifische *Cluster* zu formieren, die auf den komparativen Wettbewerbsvorteilen in den einzelnen MOEL basieren. Hierbei muss die Wirtschaftspolitik berücksichtigen, dass die EU-Beitrittsländer mit ihrer Hinwendung zu den stärker wertschöpfungsintensiven Aktivitäten zu direkten Konkurrenten werden für andere „*emerging locations*“.

4.) Die Wirtschaftspolitik wird sich künftig verstärkt dem Problem der dualen Strukturen ihrer nationalen Wirtschaften stellen müssen. Hierbei sollten wechselseitig noch gezielter – ausgehend von der Realisierung des Szechenyi-Planes in Ungarn – Erfahrungen studiert und genutzt werden. Dabei ist zu beachten, dass das Problem der dualen Strukturen in den MOE-Wirtschaften nicht nur hinsichtlich der Unternehmenssektoren, sondern auch territorial (regional) in Erscheinung tritt. Da das Auftreten dualer Strukturen im Gefolge zunehmender ADI kein spezifisches Phänomen der MOEL darstellt (vgl. Tendenzen in Irland und Portugal), bietet sich ein Studium der dort gesammelten Erfahrungen an.

5.) Ein Grundmangel in allen Wirtschaften der MOEL bestand bisher darin, dass es zu wenig gelang, *Spillover*-Effekte als Resultat der ADI zu entfalten und zu nutzen. Die bisher nicht ausreichend gelungene Integration der kleinen- und mittelständischen Unternehmen in die internationalen Produktionssysteme multinationaler Großunternehmen ist letztlich ein Ausdruck der bestehenden dualen Strukturen. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es daher, künftig solche Instrumente zu entwickeln, mit denen sich der stark exportorientierte Sektor und der Sektor der klein- und mittelständischen Unternehmen verbinden lassen. Praktisch bedeutet dies den Aufbau eines Netzwerkes zwischen multinationalen Unternehmen und den KMU in den MOEL.⁴⁰

6.) Die sich nunmehr in der Praxis real vollziehende Osterweiterung der EU ist für die Wirtschaften in den MOEL mit Blick auf potenzielle Zuwächse in ADI zugleich Chance und Herausforderung. Einerseits ist die Mitgliedschaft in einer starken regionalen Wirtschaftsgemeinschaft immer ein Mittel, das die Anziehungskraft für die ADI erhöhen kann. Die Integration in den europäischen Wirtschaftsraum fördert nicht nur die ADI zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedsländern. Internationale Erfahrungen zeigen schließlich, dass die Einbindung in wirtschaftliche Integration auch Direktinvestitionen aus Drittländern fördern kann (Südkorea, Russland, China u. a.).

Die EU-Erweiterung ist jedoch auch mit neuen Herausforderungen für die nationalen Wirtschaftspolitiken verbunden. Hier soll vor allem die Harmonisierung der Instrumente zur Förderung der ADI erwähnt werden (vgl. strittige Gewährung von zehnjährigen Steuerbefreiungen für westliche Großunternehmen). Gerade in der Automobilindustrie wächst teilweise die Forderung, jene Verzerrungen des europäischen Wettbewerbes jetzt mit der EU-Osterweiterung abzuschaffen, die sich aus den enormen Steuervorteilen bei Ansiedlung von westlichen Produktionen ergeben.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Economic Trend Report (2003) 37.
- ² Stiglitz (2002) 92.
- ³ Barry (2003) 187 ff.
- ⁴ Zschiedrich (2002) 117 ff.
- ⁵ Hunya (2002) 21/22.
- ⁶ Szechenyi Plan (2001) 17 ff.
- ⁷ Zschiedrich (2003) 332-352.
- ⁸ Nunnenkamp (2000) 188.
- ⁹ World Investment Report (2003) 59 ff.
- ¹⁰ Inotai (2003) 30.
- ¹¹ Vgl. Kelleher Consultants (1999), Investitionsleitfaden Slowenien (2001) und Rojec (2001) 10 ff.
- ¹² World Investment Report (2003) 59 ff.
- ¹³ Inotai (2003) 30.
- ¹⁴ World Investment Report (2003).
- ¹⁵ Hanzl (2001).
- ¹⁶ Ebendort 26 ff.
- ¹⁷ World Investment Report (2003) 61.
- ¹⁸ Ebendort 61.
- ¹⁹ Vgl. ERT-Analyse (2000) 31 ff.
- ²⁰ Ebendort 31 ff.
- ²¹ Zschiedrich (2002).
- ²² European Round Table Studie (2002).
- ²³ Zschiedrich (2000).
- ²⁴ Dietz, Protsenzko, Vincentz (2001) 4-58.
- ²⁵ Kusic, Cvijanovic (2003) 83.
- ²⁶ Nunnenkamp (2000) 198.
- ²⁷ World Investment Report (2000) 159.
- ²⁸ Du Pont (2000) 139.
- ²⁹ Zschiedrich (2002) 132 ff.
- ³⁰ Altzinger (2001) 78.
- ³¹ Vgl. Price Waterhouse Coopers (2003) 12f.
- ³² Zschiedrich (2002).
- ³³ World Investment Report (2000) 170.
- ³⁴ Zukowska-Gagelmann (2001).
- ³⁵ Dörr, Kessel (2001) 25 ff.
- ³⁶ Ebendort 7 ff.
- ³⁷ Büsching (2001) 5.
- ³⁸ Dörr, Kessel (2001) 41.

³⁹ Büsching (2001) 3.

⁴⁰ Inotai (2003) 30.

Literatur

- Altzinger, Winfried, Die Entwicklung der österreichischen Direktinvestitionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie deren Auswirkungen auf Handel und Beschäftigung (Wien 2001).
- Barry, Frank, EU-Accession and Perspective for FDI Flows to Ireland, in: Herrmann, Heinz; Lipsey, Robert (Hrsg.), Foreign Direct Investment in the Real and Financial Sector of Industrial Countries (Berlin/Heidelberg/New York 2003) 187-208.
- Blomström, Magnus; Kokko, Ari, The Economics of Foreign Direct Incentives, in: Herrmann, Heinz; Lipsey, Robert (Hrsg.), Foreign Direct Investment in the Real and Financial Sector of Industrial Countries (Berlin/Heidelberg/New York 2003) 37-56.
- Büsching, Karl-Günter, Skoda-Auto a.s. – eine erfolgreiche Investitionsentscheidung in Tschechien (4. Deutscher Außenwirtschaftstag, Bremen 2001).
- Burger, Bettina, Ausländische Direktinvestitionen, technologische Spillover-Effekte und industrielle Entwicklung am Beispiel Mexiko (Hamburg 1998).
- Dauderstädt, Michael, Überholen ohne einzuholen: Irland – ein Modell für Mitteleuropa? (FES, Bonn 2001).
- Dietz, Barbara; Protsenko, Alexander; Vincentz, Volkhard, Direktinvestitionen in Osteuropa und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland (=Working Papers Osteuropa Institut, Nr. 229, München 2001) 4-58.
- Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja; Das Restrukturierungsmodell Skoda-Volkswagen – Ergebnis aus Transfer und Transformation (= WZB-Papers Nr. 603, Berlin 1997).
- Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja, Kooperation und Asymmetrie: Das Entwicklungsprofil eines betrieblichen Ost- Westprojektes (=WZB- Papers FS II 01-203, Berlin 2001)
- Dörrenbächer, Christoph, Einzelwirtschaftliche Anforderungen einer erfolgreichen Modernisierung durch Auslandskapital: Einige Anmerkungen am Beispiel ausländischer Tochtergesellschaften in Ungarn, in: Osteuropa-Wirtschaft 4 (2002) 354-375.
- Dunning, John, Foreign Direct Investment and Multinational Enterprises (London 1995).
- East-West Win-Win Business Experience (=Report by the European Round Table of Industrialists (ERT), Brüssel 1999).
- Hanzl, Doris, Development and Prospects of the Chemicals, Chemical Products and Man-made Fibres Sector in the CEECs (=WIIW Industry Studies 3, Wien 2001).
- Hunya, Gabor, Integration through Foreign Direct Investment (Wien, Cheltenham 2000) 20-23.
- Hunya, Gabor, Ausländische Direktinvestitionen in Osteuropa (=Austria Bank Report 3, Wien 2002).
- Hunya, Gabor; Stankovsky, Jan, Foreign Direct Investment in CEECs and the Former Soviet Union with Special Attention to Austrian FDI Activities, in: WIIW-WIFO-Database (Wien 2003).
- Inotai, Andras, Unternehmensnetzwerke und gute Ausbildung, in: Ost-West-Contact 7 (2003) 30-32.
- Jost, Thomas; Nunnenkamp, Peter, Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Reformländern: Haben sich die Motive gewandelt? in: Die Weltwirtschaft 1 (2003) 107-130.
- Kelleher, Tom (Consultants), Shannon Development, Ireland, Slovenia: Support to the Trade and Investment Promotion Office (Dublin 1995).
- Kussic, Sinisa, The importance of FDI-Stimulating Economic Growth in Croatia, in: Osteuropa-Wirtschaft 1 (2003) 82-92.

- Kutschker, Michael; Schmid, Stefan, Internationales Management (Oldenburg 2004).
- Nunnenkamp, Peter, Ausländische Direktinvestitionen und gesamtwirtschaftliches Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern, in: Die Weltwirtschaft 2 (2000) 187-206.
- Prieue, Jan, Direktinvestitionen im Transformationsprozess – Hoffnungsträger oder Mythos?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2 (1997) 233-255.
- Stiglitz, Joseph, Die Schatten der Globalisierung (Berlin 2002).
- Szechenyi-Plan, Ungarns Entwicklungsplan (Budapest 2001).
- World Investment Report, Cross-border Mergers and Acquisitions and Development (Genf, New York 2000).
- World Investment Report, FDI Policies for Development – National and International Perspectives (Genf, New York 2003).
- Zschiech, Harald; Keller, Ansgar, Theorie und Praxis der Markterschließung in Mitteleuropa (Stuttgart 1999).
- Zschiech, Harald, Strategische Ost-West-Wertschöpfungspartnerschaften, in: Osteuropa-Wirtschaft 3 (2001) 379-395.
- Zschiech, Harald, Internationales Management im Spannungsfeld von Transformation und Globalisierung, in: Schmeißer, Wilhelm (Hrsg.), Internationales Personalmanagement (München 2001) 125-147.
- Zschiech, Harald, East-West Joint-Venture als Lerninstrumente im Transformationsprozess; in: Schwaninger, Markus (Hrsg.), Lernende Organisationen (Berlin 2000).
- Zschiech, Harald, Regionale Industriecluster – Anziehungspunkt für ausländische Direktinvestitionen in MOEL; in: Osteuropa-Wirtschaft 4 (2003) 332-352.
- Zschiech, Harald, Globalisierung – Chance und Herausforderung für die Wirtschaften in Mitteleuropa, in: Berichte der Internationalen Vereinigung für Weltwirtschaft und Weltpolitik 3 (2003) 16-32.
- Zukowska-Gagelmann, Katarzyna, Productivity Spillovers from FDI – The case of Poland (Frankfurt am Main 2001).

Zusammenfassung

Die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer haben sich in den letzten zehn Jahren zu einer attraktiven Zielregion für ausländische Direktinvestitionen (ADI) entwickelt. Ungeachtet der ungleichen regionalen Verteilung so wie der umstrittenen Wirkungen der ADI auf die Zielländer (Herausbildung dualer Strukturen in den Wirtschaften der MOEL, regionale Disparitäten, unzureichende *Spillover*-Effekte und negative Impulse auf die Leistungsbilanzen durch zunehmende Importe) besitzen die ADI ein enormes Potenzial, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den Beitrittsstaaten zu erhöhen. Ein herausragendes Praxisbeispiel liefert in diesem Zusammenhang das Investment des Volkswagenkonzerns in Tschechien, was dazu führte, dass sich Skoda Auto a.s. zu einem vollwertigen Teilunternehmen eines global operierenden Automobilkonzerns entwickelt hat.

Die erzielbaren Effekte von ADI hängen von zahlreichen Einflussfaktoren ab, darunter vor allem auch von den konkreten Formen (Akquisition, Fusion, Neugründung, *Joint Venture*), in denen die ADI realisiert werden. Es wird in künftigen Untersuchungen darauf ankommen, noch differenzierter den Einfluss regionaler Aspekte (z. B. *Cluster*-Bildungen) sowie unterschiedlicher Motive (marktorientierte oder effizienzorientierte ADI) und Formen (Neugründung oder F&Ü) auf die unmittelbaren Investitionseffekte zu untersuchen.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“**

Reihe Band 7

**Wirtschaftspolitische Koordination in der
Europäischen Währungsunion**

Silvia Angelo, Michael Mesch (Hrsg.)

Vorwort

Silvia Angelo, Hannes Schweighofer

Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion.
Ausgangsüberlegungen für eine notwendige Debatte

Eckhardt Hein

Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer europäischen Makrokoordinierung

Helene Schuberth

Zur Notwendigkeit makroökonomischer Stabilisierungspolitik im Euro-
raum. Kommentar zu E. Hein

Thomas Wieser

Voraussetzungen und Erfordernisse für eine europäische Koordinierung
der makroökonomischen Politiken. Kommentar zu E. Hein

Jürgen Kromphardt

Lissabon-Strategie am Ende? Schwachstellen und Alternativen zum ak-
tuellen Wirtschaftskurs in Europa

Markus Marterbauer

Die Wirtschaftspolitik der WWU – Zusammenhänge und wirtschaftspoliti-
sche Herausforderungen. Kommentar zu J. Kromphardt

Karl Pichelmann

EU-Wirtschaftspolitik: Trotz Gegenwind stabil auf Wachstumskurs. Kom-
mentar zu J. Kromphardt

Michael Mesch

Transnationale Koordination der Lohnpolitik in der Währungsunion

Waltraud Schelkle

Politikkoordination in der WWU – Von der Pseudo-Disziplinierung zur
wirksamen Risikoteilung?

Wien 2003, 138 Seiten, € 20,-.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxerg. 25,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

New Labour—A Survey

Wolfgang Brassloff

This article is a—necessarily selective—overview of recent political activities in which New Labour has been involved either as pro-active protagonist or as party affected by 'events, dear boy, events' as a former Conservative Prime Minister, Harold MacMillan once said. It also focuses on the sea-change that has occurred over the last year. Another former Prime Minister, Labour's Harold Wilson, found that 'a week in politics is a long time'; Tony Blair may well have found the last twelve months an eternity.

The current parliamentary term does not end until mid-2006, yet the next general election in Britain is expected to be held much earlier. The parties have therefore begun to position or re-position themselves for a national contest in 2005, following European and local elections in June of this year. Accordingly, and consequent on the controversies of the last twelve months or so, a certain feverishness is affecting the political atmosphere.

Not so long ago the electoral outcome would not have been in doubt: the Labour government, led by Tony Blair would repeat its 1997 and 2001 performances and walk away with the third landslide victory in a row. Now however, things are less clear-cut. Labour's success is still what the analysts describe as a 'racing certainty', but it will have to be fought for, and the Prime Minister is no longer quite the electoral asset he had been. His judgement and his policies are not longer unquestioned and his leadership style, the way he manages the party and the government, no longer beyond reproach. Above all, public trust is ebbing. As to the official opposition, the Conservatives have taken a modest step towards political credibility and under a new experienced leader appear to have overcome their fractiousness, just as rifts are coming to the fore in the Labour Party.

1. Labour in Power

Over recent years Labour has dominated the political scene in Britain. After landslide victories in May 1997 and June 2001, it has enjoyed massive absolute majorities in the House of Commons of the Westminster Par-

liament, and it leads the devolved regional assemblies of Scotland and Wales. It nominates the members of the innumerable 'quangos', the quasi-governmental organisations which, largely unaccountable and secretive, carry out about as much public business affecting the citizen as do the elected bodies of the country. Over most of the period, the Labour government could legislate and act without hindrance: the parliamentary opposition was toothless. The Conservatives, demoralised and split into hostile factions, were unable to develop a set of coherent policies and to present themselves as a credible alternative government: the less so as New Labour, following Bill Clinton's strategy of 'triangulation', had occupied some of their traditional ideological space and continued some of their policies, with marginal alterations to make them more voter-friendly. The junior opposition party was the Liberal Democrats whose effectiveness as an opposition was limited by their apparent inability to agree on whether to oppose from the left or from the right and how to differentiate themselves fundamentally from both New Labour and the Conservatives. They were briefly courted in pursuit of Tony Blair's 'Project' to unite the 'progressives', in particular their influential so-called 'Social Democrat' wing, made up of rightist former Labour politicians; by splitting the Labour party, they had contributed importantly to keeping it out of power for eighteen years. But their ideological stance holds certain attraction for New Labour. Tony Blair raised the prospect of a seat in the Cabinet for the Lib Dem leader, but this idea was dropped when the size of Labour's majority became clear in 1999, as was a mooted change in the voting system for general elections. Proportional representation would have given the Lib Dems—as all smaller parties—representation in the House of Commons much more in line with the share of votes cast for them than the traditional first-past-the-post system. But expectations came to nothing and the Lib Dems ceased to be a potential ally. Only in the regions were there effective voices other than Labour: the Scottish Nationalists, Scottish Socialists and the Welsh Nationalists, who tend to combine concern for regional interests with a pronounced social agenda.

Due to the ineffectiveness of parliamentary opposition, the task of holding the government to account was largely left to the press, most of which firmly pursues a Conservative agenda: interestingly enough, many newspapers tended to combine firm hostility to Labour with general approval of Tony Blair. Opinion polls consistently favoured the Prime Minister and voting intentions invariably placed Labour well ahead of other parties.

So throughout the recent years that New Labour has been *in office* it was also fully *in power*, which gave it opportunities to better conditions for the people of Britain that earlier Labour governments rarely, if ever, enjoyed—the more so as it inherited an economy in up-swing of the economic cycle, with employment rising and unemployment falling. If it could

maintain the trend—as it did—it would have ample material resources at its disposal. And these would be urgently needed, because the new government enjoyed not only rare advantages and opportunities, but also faced rare challenges. After the increasingly comprehensive application of neo-liberal policies over two decades, first at the end of the last Labour government of James Callaghan under IMF auspices and then systematically by the governments of Margaret Thatcher and John Major—that conflated neo-liberalism with neo-conservatism—Britain was threatening to become a fragmenting, deeply divided society, in which growing riches at the top of the income and wealth scale coexisted—and arguably was causally connected—with growing poverty at the bottom. Public services and welfare provisions that cushion the impact of disparities had been badly neglected and chronically underfunded in the head-long rush out of 'the public' and into 'the private'. The mild 'progressiveness' of the tax system was further reduced: the loss of revenue resulting from the massive reduction of the high rates of direct taxation for a relatively small number of very high earners was compensated by increases in the non-differentiating indirect tax rates paid by the mass of the population. A nefarious ideological position was established that sees direct taxation not as the fair means for the provision of public services for all individuals, but an unfair imposition on 'the individual'. Its destructive potency has not gone away, its legacy persists in New Labour Britain, in spite of much evidence, for instance, in the regular 'Social Attitudes' surveys, that most people would not find higher taxes for better public services unreasonable.

The sorry state of the material and social infrastructure predetermined the main thrust of Labour's election programme of 1997 and indeed of 2001, the key priorities for post-election action were virtually self-selecting. Ministers knew and publicly acknowledged that they would ultimately be judged on their success in providing satisfactory public services. Education, health, public transport, and law and order issues were the high-profile areas to be addressed in the first place. And there was the question of poverty, especially child poverty: if this was not eradicated, said Tony Blair, 'we will have failed'. The search for greater social equality, traditionally a central concern for Labour, was not high on the agenda. And when it did merit mention, 'equality of outcome' tended to be replaced by the much more vague 'equality of opportunity' or even 'equal human worth'; the word 'redistribution' was purged from the official vocabulary. But the big push required for the improvement of public services was slow in coming: to repair the damage done by chronic underfunding new money was required without further delay, but was not at first forthcoming: Labour had promised not to exceed for at least two years the public spending plans pencilled in by the Conservatives before the election: as a 'poisoned pill' these had been kept unrealistically low.

Keeping to this self-denying ordinance was part of Chancellor Gordon Brown's, at first hugely successful, budget policy of 'prudence with a purpose' intended to convince 'the markets' of the financial orthodoxy of New Labour. But that resulted in even lower spending on investment in and the running of public services than the Conservatives and led to further crumbling of the facilities. It also meant that, when finally very substantial resources were forthcoming, they could frequently not immediately be absorbed productively, which left the—perhaps unfair—impression of little to show for them. Expectations had been raised, but not fulfilled, the announced improvements further delayed. The government now asked for more time and another term in office to reach its objectives. This was accepted by the voters who gave Labour a further massive majority in June 2001, though with a greatly reduced participation rate. 2003 specifically was billed as the 'year of delivery'. But in the event, the involvement in Iraq deflected attention from—even some of the most pressing—domestic concerns, and even after the war, and in spite of determined, almost desperate, appeals to 'draw a line' ministers found themselves unable to switch public attention back.

And by now further impediments made their appearance. The enviably healthy state of the public finances of the early years had come to an end, the surpluses transformed into deficits. To keep to his own 'golden rule' of (over the length of an economic cycle) only borrowing for investment, the Chancellor found that route of raising funds blocked.

Given the taboo of raising (visible) direct tax rates, there remained only the—by now also strictly limited by political considerations—way of increasing indirect (considered 'stealth') taxes. Or finally, again slowing the pace of additions to the funding of public services over the next financial planning period, though very high spending increases were to be maintained for 'health' and to a lesser degree for 'education'.

For many the growing uneasiness about the initiatives envisaged, or already taken, by the government to improve and expand public services is by no means confined to the slowness of progress, but at times the very *direction* of reforms. Public services are seen as a corrective to social inequality, a form of factual, if not monetary, redistribution and there are misgivings that some of the modernisation project is in danger of not countering, but reinforcing the present reality of a two-tier—or even more-tier—society.

Opposition from within the Labour movement, that was slow to develop, now tends to be most vocal from ad hoc coalitions of backbench members of Parliament, from internet-based think-tanks and in particular from the trade union movement: at present with variable, but potentially powerful success.

2. Income Inequality

In the early post-war years—first under Clement Attlee's reforming Labour government and then under administrations of all political persuasions—the very high degree of inequality of income and wealth was reduced, if only marginally, by the maintenance of full employment, the nationalisation of strategic industries, the wider provision of public services and the social transfers of the welfare state: the fruits of the 'post-war accommodation', the 'historic compromise' based on a temporary balance of power, that preserved the socio-economic system—deeply discredited though it was by its failure in the inter-war years, that had led to economic crisis, mass unemployment and crass social polarisation and finally to brutal war —, but forced it to give more space to the much strengthened 'countervailing powers'.

By 1960 the Gini coefficient of inequalities had, according to the Strategic Audit, fallen to 27 and then fluctuated around that level until the early 1970s. It fell steadily again, reaching its lowest point of 24 at the end of the 1970s when the 'social-democratic' phase was brought to an end (as the balance of power between the big corporations and the labour movement had shifted again in favour of the former). With the application of the 'neoliberalism' of the IMF policy prescription at the end of James Callaghan's Labour government and then systematically under Margaret Thatcher's version of Conservatism, income disparities grew again, and they continued to grow under the Conservatives and under New Labour—with only a brief break in trend at the end of John Major's administration—to reach a Gini coefficient of 38. Clearly no improvements in income distribution comparable to those in Attlee's Labour times were or are on the cards in Blair's New Labour years. The latest international studies rank Britain the highest of twelve European countries in the degree of inequality, about 50% higher than the four best; of sixteen countries only Portugal and Greece are more unequal.

The situation is similar with regard to poverty measured as households below 60% of median income and child poverty—children in such households: 18% of the total population live in poverty and 29% of children. By comparison: in Sweden the equivalent figures are between 9% and 10%. Of fifteen European countries only Greece and Portugal have a worse record.

The government's income transfers substantially alleviate absolute poverty and mitigate relative income inequality. The trend however is not affected: between 1980 and 2002 original income inequality has risen from 47 (Gini coefficient) to 53 and disposable income inequality (after taxes and benefits) from 32 to 41, suggesting that the redistributive effect has actually been reduced.

Figures published by the Office of National Statistics on 25.02.04 show that income inequality is also a regional and local phenomenon. There is a marked gradient of income levels descending from the south-eastern core of the country to the northern and western periphery, typically inner areas of towns, of the order of 8 to 1. Household income tapers from £86,000 to £11,000 a year.

A few figures: of the nearly 28 million gainfully employed, one tenth of adults earn less than £5,400 a year, half earn £17,000; up the scale one tenth more than £36,000 and one hundredth more than £100,000. (Average women's earnings were 82% of men's in 2003, one percentage point up from the preceding year: if this rate of catching up is maintained, equal pay levels will be achieved by 2021.) The lowest paid employment is in 'hotels and restaurants' (£16,000); not surprisingly the highest paid occupations are 'financial managers' averaging over £58,000 and 'directors and chief executives of major organisations: £122,000; of those the highest paid ten individuals average three-and-a-half million pounds. The five most fortunate of those have had pay rises averaging 40%, while the average national wage growth in the last year was 3.2%. Set against the 'tax and price index', real average earnings actually fell in 2003.

An investigation by the 'Sunday Times' found that in 2003 there were 500 people (of whom 87% were men) with annual incomes exceeding £1.75m and they had enjoyed a 31% rise over the previous year: the average earnings of the top 10 ranged from £42 million to £564 million each, averaging £170 million.

What is particularly disturbing: the very high degree of social inequality in Britain goes together with a very low—and indeed a declining—degree of social mobility; everything points to the fact that the disparities are self-perpetuating. Education is not the powerful force for smoothing them out that it is sometimes claimed to be and the education system and even some government measures to improve the quality of education tend to reinforce the divide.

The Strategic Audit presents a number of relevant tables and graphs. One table (page 75) of the earnings distribution shows that a majority of people in the lowest two quintiles remain there all their lives; a majority of people in the highest two quintiles also maintain equivalent position.

A graph (page 40) shows that 'social background is a more powerful predictor of educational outcomes by age ten than attained at 22 months: less able richer children overtake more able poorer children by the age of five' and that 'the social class gap is present by 22 months and very wide by age 5'—a gap that school does not close and (page 56) while there are exceptions 'schools with more deprived children generally do worse'.

The most striking feature of the British education system is the extreme degree of its social polarisation. This fact is well understood. Tony Blair is

on record about how in the school system very high quality of a minority at the top coexists with low quality at the bottom end. And as late as the 27th January 2004 the Education Secretary Charles Clark spoke of 'the appalling obscenity of the deep class difference that affects people who go to our universities'. That situation has actually deteriorated. But more than being unequal, it can be seen as a powerful engine for creating, perpetuating and further reinforcing the social divide. If you come from a deprived background the chances are that you will attend a deprived school and your original potential could easily fail to be realised. If you come from a privileged background you will almost certainly go to a privileged school and on to university, likely to a privileged university, to Oxford or Cambridge or to another of the nineteen members of the 'Russell Group' whose very reputation as an 'elite' institution guarantees that your degree will be worth a great deal in social and in financial terms.

A few figures: 7% of all children can afford to go to one of the expensive private, fee-paying schools, but they form 47% of the Oxbridge intake. According to a recent study by the privately-financed Oxford Centre of Higher Education Policy Studies, 90% of the children of parents in the 'highest' social class proceed to university; the proportion of the 'lowest' social class is 15%; 17% of Oxford students come from families with incomes of £60,000 a year or more, 51% from those earning £40,000 to £50,000: that leaves 32% from the 90% of Britons whose annual income is below £40,000.

No wonder that 180 Labour backbenchers signed a parliamentary motion opposing government plans that would allow universities nearly to treble tuition fees to £3000 a year. They were particularly incensed because top-up fees had been specifically ruled out in Labour's election manifesto. It was well understood that the measure would further widen the social gap between students by making it even more difficult for children from unprivileged background to attend university and that it would further widen the gap in resources between the richer and the poorer universities. The threat that the relevant government bill would be defeated forced the Education Secretary to make concessions and to keep adding to them until the number of Labour opponents was reduced to 70 who voted against and about 15 who absented themselves; in the end the government scraped home with a majority of five, whereas its nominal majority is 161.

The most significant concession wrung from the government was that poorer students would get some financial help *during* their studies and repay their loans and their tuition fees *after* their studies, when they earned at least £15,000. Even so, it is well understood how daunting and off-putting the prospect of building up many thousands of pounds of debt can be for working-class youngsters. Over much of the post-war period students were in an altogether more favourable situation: their tuition fees we-

re paid by their local authorities and they received a grant contributing to their living costs. Repayment was not asked. It must be remembered, however, that the number of university students today is a multiple of that of previous generations.

3. Public Services

In the early years of the Labour government increases in annual real spending on four high profile public services were well below the long-term annual averages but then rose massively. In transport expenditure actually declined between 1997-8 and 1999-2000 and rose only marginally the following year. Insofar as the distinction is meaningful in this context: the substantial rises refer to 'current expenditure'; annual rates of increases in 'investment expenditure' in the first six New Labour years averaged less than half those of the Tories and are at the lowest level since the Second World War: an average of 0.7% of GDP has gone into public sector capital projects such as roads, railways, hospitals and schools as against 1.7% in the first six years of Margaret Thatcher.

The government has discontinued its early practice of issuing annual 'progress reports'. The following surveys are therefore based on press notices and on the 'Strategic Audit' put on the internet by the Prime Minister's Strategy Unit in 2003 and in particular the 'Green Budget' analysis of the Institute for Fiscal Studies, the foremost independent analyst in its field.

In National Health Service spending increases were substantially above the average (not quite 4%) and are to continue to remain at just under 7.3% annually until 2007-8. As a proportion of GDP spending is not much more than half that of the EU average and the intention of reaching European levels has been downgraded from an 'objective' to an 'aspiration'.

Much of the improvement expected from this growth in spending, unprecedented in the health service's history, is at present measured in terms of numbers of people who are waiting for treatment and the length of time that they have been waiting. In-patient waiting lists rose in the early Labour years and peaked in 1998 at about 1.3 million patients and did not return to the pre-Labour level of about 1 million until the end of 2003. Waiting times are now hardly ever more than 12 months and more than six months is the target for December 2005, three months for 2008. As to out-patients, waiting times had remained substantially unchanged until mid-1999 and then risen to a peak of just over 2.1 million in early 2002. The number of prospective patients waiting over 26 weeks peaked at 146,000, but has by now fallen to 3,000. Experts are not all of one mind about the value of counting waiting lists as a measure of service delivery: exclusive focus on them provides incentives to influence the order in which patients are seen and treated in ways that are not necessarily justified by

medical considerations. Above all they say nothing about the *quality* of treatment.

What people think about the health services under Labour emerges from the regular British Social Attitudes Surveys. The latest, 2001, enquiry shows overall satisfaction out-weighing dissatisfaction by just 1 percentage point, a marked fall from the 13% recorded in 1999. 22% of respondents thought the general standard of healthcare is now better than five years ago, 39% it was worse; 37%: about the same. However this modest result is more favourable than that recorded in the 1995 survey.

About 8% of Britons can afford *private* medical care: for them waiting times to see a specialist or to have a surgical operation are counted in days, not in months. Of course, there are also no waiting times in the National Health Service (NHS) for patients in life-threatening situations. Accident and Emergency wards however struggle—not always with success—to treat unexpected arrivals in under four hours.

In opposition Labour had consistently attacked the way the Conservatives had tried to remodel the NHS in the likeness of private business. It promised to undo a system in which individual hospitals 'compete' with each other. However the introduction in 2004 of an obligatory national price list for medical procedures will return the NHS to the Conservative model of the 1990s. According to John Appleby, senior economist at the King's Fund, the authoritative health service think tank, it 'marks a return to the internal market that Labour said it was going to abolish'. A 'payment-by-results' system of internal accounting between different parts of the NHS is associated with increased use of private, fee-charging hospitals and threatens to have a 'seismic' effect on public health provision. The implications for hospitals are 'potentially immense'. As the tariff is theoretically fixed—in practice it will vary according to local conditions—at the average of present costs, half the hospitals will, according to Appleby, make a loss. But to get costs down, one of the options will be to reduce length of stay—irrespective of clinical considerations. The 'postcode lottery', the differences in treatment according to the place one lives, will become even more noticeable.

Private hospitals are already 'selling' 80,000 operations a year to the NHS. They are being paid 43% more than the cost of operations in the public sector: every year they cost the NHS up to £100. It is intended to remove the premium, but not before 2008, when the national price list is fully in force. In the meantime, the number of privately-provided surgical procedures is planned to multiply, with the government negotiating the setting up of treatment centres specialising in selected categories run by foreign companies, that can then compete with both British private and public health providers. The rationale is to reduce waiting lists—it is all about the shortage of capacity in the NHS and the difficulty of increasing it. Fears

have been voiced that some of the extra capacity provided by these private institutions is in fact at the cost of *public* capacity, as private firms already now use, and will increasingly use, NHS-trained—that is, publicly funded—doctors, specialist nurses and other staff and so simply compete with—rather than substantially add to—NHS facilities.

4. Education

In the first three years of the Labour government real increases in education spending were well below the long-term average of 4%, rising from 0.2% to just over 2%. From then on they varied from year to year, but averaged about 7% and are to rise by an average of about 5% until 2005-6. Unit funding per pupil in England had fallen in real terms in the last years of the Conservatives and was roughly unchanged in Labour's first year. It now rises at an average annual real rate of 4.5%. Labour had pledged to reduce class sizes (infant classes to below 31 pupils) and achieved this by the end of 2002, but average class sizes in secondary schools have risen slightly. The ratio of pupils to teachers remained substantially unchanged. The government set targets for a whole series of tests for children: results have improved significantly in the first few years, but they are now stuck at a plateau.

Public opinion generally acknowledges that examination results have improved, although there is some unease, that to achieve this the standard of the all-important school leaving examinations has been lowered. Experts point out that, by the nature of things, it must for some time remain unclear to what extent improvements in the exam results on which the government has focussed, has a bearing on improving those children's lifetime outcomes.

5. Transport

The privatisation of the railways by the Conservatives was supposed to improve services by allowing over two dozen operating companies to compete and to unlock private funds for the modernisation of the network, and so to reduce the government subsidy. It soon became clear that competing services were precluded by the very nature of the railways system, and in the event none of the advertised advantages came to pass. New Labour shied away from taking the system back into public ownership, but promised improved services that were 'publicly accountable'. Responsibility for overseeing the fragmented system became vested in the 'Department of Transport', the 'Rail Regulator', the 'Strategic Rail Authority' and the 'Health and Safety Executive', which, because of their overlapping responsibilities and competences got in each other's way: services deteriorated but government subsidies are actually higher than before privatisation—only shareholders are doing well. New trains purchased (part-

ly with some public money) to replace unsafe rolling stock and to improve passenger comfort were put in service late because of shortcomings of track and power supply: hundreds of trains are being mothballed—at public expense. Those that are in service break down twice as often as those they replaced. According to the chairman of the Public Accounts Committee (the public spending watchdog), thousands of passengers are condemned to continue travelling on the overcrowded, grubby slam-door (i. e. unsafe) trains'.

About a year ago, 'Railtrack', the private company that owned tracks and stations, and was supposed to service them, was put into receivership by the government for being unable financially and technically to fulfil its obligations: for some time public money seemed not to flow into maintenance but to pass more or less directly into shareholders dividends, rather than into maintenance. It was replaced by the 'non-profit' 'Net-work Rail' (which is still being financed with public money). At the time the Prime Minister was quoted as saying: 'I don't care what you do to overcome the scandals, as long as you don't call it „renationalisation“'.

As to public spending: calculations by the Institute for Fiscal Studies show that in its first three years the government actually reduced annual spending on transport by over 10%, about 7% and about 4% respectively. In 2000-01 there was a small increase, in 2001-02 an increase of 20% and about half that in 2002-03. After a slightly bigger increase in 2003-04, public spending on transport is due to decline again in the following two years.

The main outputs that the government has focussed on are the related issues of the use of public transport and of road congestion which, measured as thousands of vehicles per average kilometre of road is, according to the Strategic Audit, the second worst of ten European countries at 1200 (the next worst is Denmark at about 600). The best three countries average 300. Business leaders in Britain regularly publish results of research that tries to establish the billions of pounds that road congestion costs the economy.

To reduce congestion by shifting private car use to the use of public transport, the government published in 2000 a plan to increase over the next ten years rail use by 50% and bus use by 10% and to improve the punctuality and reliability of services: after three years bus usage had increased by a mere 4.5%, rail usage by 3.2%. The most that could be claimed was that the decline in public transport had been halted. Punctuality and reliability of bus services have been relatively high and stable at up to 98.8%. After a number of rail accidents and an at best indifferent performance by 'Railtrack', the reliability record was at all times unsatisfactory. Percentages of trains arriving on time—that is of being no more than five minutes late—fluctuated between 87% and 70%; by the end of the third quarter of 2002-03 it was about 75% and was expected to improve to over

80% by the first quarter of 2003-04. Desperate to be seen to be improving punctuality, proposed solutions range from redefining it as being no more than ten minutes late, to changing the published timetables by extending contracted journey time, and to reducing the number of trains.

As to the satisfaction/dissatisfaction level of travellers: bus-users tended to be satisfied with services, the number of complaints by train-users fluctuated, but was always high and was, as one would expect, negatively correlated with performance. Accordingly it peaked at the end of 2001, when delays became routine and no more than a third of trains arrived on time. But dissatisfaction was not only over the lack of punctuality, but also about reliability (the frequency of cancellations), about over-crowding and about the low quality of service on the trains that did manage to run. Not to mention the raising of fares while the service deteriorated.

By the end of 2003 the Department of Transport appeared to reverse its priorities: the size of public subsidies for the privatised rail services came under question and resources were switched towards the road network and so to encouraging private car use: after three years the Transport Plan had—for all practical purposes—been shelved.

6. Crime

About half the money spent on law, order and civil protection comes from local authorities, the rest from the Home Office. Real increases from both sources of spending for the police were modest or negative in the first three Labour years, and relatively generous in the following three years: they were highest—well over 10%—in 2001-02, then fell back and are expected to be quite low again in the years to 2005-06. As to outcomes—in terms of greater security and vitality, greater *feeling* of security, of the population, accounts conflict. The Institute for Fiscal Studies summarises developments in three series: one shows that the total number of crimes *committed* has fallen both in the last two years of the Conservative and the first six of the Labour government, though the number of violent crimes is now rising. The second shows that the percentage of crimes reported that are *recorded* by the police has risen significantly from 50% to 70% in the same period due to a new system that makes procedures more consistent and comparable between the numerous independent local police forces. The third series shows that the proportion *detected* has changed little in recent years at less than 10% of total crime or about 20% of recorded crimes. This is in spite of substantial increases in the number of policing personnel. At this time plans are being mooted to create a *national*, centralised, force specifically targeting organised and violent criminality.

There is an ongoing debate in Britain about the effectiveness as a deterrent of increasing the length of court sentences. But perhaps this should

be redirected towards whether deterrence would not rather result from the increased likelihood of crimes committed actually being detected, and criminals actually being brought to court.

Similarly the debate on 'whether prison works': Britain has proportionately the largest number of people in prison in Europe, and a very high degree of 'reoffending'. Evidently prison does not have a *chance* of 'working': because of the high number of prison sentences—often for quite minor offences—and the consequent overcrowding of prisons, not enough rehabilitation work is possible. Sometimes inmates spend no more than two or three hours a day outside their overcrowded cells with little opportunity of recreation, never mind training and education to fit them for earning a living after their eventual release.

Public perceptions of crime seem to be independent of the actual number of crimes: the percentage of respondents to relevant inquiries who believe 'there is a lot more crime' than there was two years ago has steadily risen in the Labour years from about 30% in 1998 to about 40% in 2002-03 for national, and stands now at over 20% for local crime. At the same time the number of people who are 'very worried' about crime has actually fallen.

Summarising its look at public services, the Institute for Fiscal Studies concludes that overall no more than modest progress has been made. In the areas of health and education there is more to do if the government's targets are to be met; in transport very little has been achieved; falls in crime have not translated into changed perceptions. And overall, whatever 'the modest progress that has been made' (according to an ICM opinion poll of September 2003), most people 'believe public services to have deteriorated since Labour came to power'.

And ominously for a government that has said—though not recently—that it stakes its reputation on a marked improvement of public services and that at the next elections it will be content to be judged on it, people are also 'generally pessimistic about the *future* delivery' of public services. Recent updates both of MORI's 'Delivery Index' and ICM's 'Policy Performance Indicators' show 'that the number of sceptics about whether relevant government's policies will succeed exceeds the number of optimists'.

Delivery of further improvements in public services generally will become more difficult in the years 2005-06 to 2007-08 (the next period now being planned for by the Treasury), as money will get tighter: public spending overall will increase by 3% a year, sharply down from 4.7% under the current spending review. Education however will continue to enjoy greater increases—of up to 5% until March 2006—and health 7.3% until March 2008. That means however that the squeeze on other government departments will be that much greater.

7. New Labour and the trade unions

Historically the Labour Party is the child of the trade unions. In the late nineteenth century they relied on the Liberal Party to represent the political interests of their members. To increase their effectiveness in parliament the Amalgamated Society of Railway Servants (now the Railway and Maritime Transport Union (RMT)) proposed in 1899 the setting up of the Labour Representation Committee which, together with the Fabian Society and some other small socialist organisations, founded the Labour party in 1906. Since then most trade unions are affiliated to and a constituent part of it. Their members individually agree to have part of their union-dues—the 'political levy'—form the 'political fund', all or part of which is then paid over to the party. As affiliates the unions elect delegates to the annual party conference and to the National Executive Committee, nominally the central policy-making body: they are thus a legitimate part of the party's policy formation process. The political levy covers about half the party's expenditure. The other half comes from fees of *individual* members—whose number has dropped sharply from 400.000 when Labour came to power in 1997 to some 250.000 today—and, now that Labour is in power, from business-men donors: Lord Sainsbury, of the supermarket chain family, and Labour science minister, recently donated a million pounds for the fourth time.

More important than their financial contribution, the millions of trade unionists form the numerically strongest reservoir of voting supporters, and an important part of party activists, whose dedicated canvassing of potential voters is ultimately decisive in local as well as national elections—even in these days when so much reliance is placed on the television performance of—hopefully—telegenic ministers.

Thus there is a well understood, many-layered symbiosis of party and unions in the representation of individuals' and social groups' interests, and over the last hundred years the relationship between the two main constituents of the labour movement has always been close, though not without friction, especially when Labour was in government. At such times the common interest can easily become less clearly discernable: matters were particularly fraught in the New Labour years.

Under Margaret Thatcher and John Major unions' and their members' rights were heavily curtailed by legislation and by the toleration, if not active encouragement, of mass unemployment; working conditions came under pressure, social security provisions were under attack, public services neglected. In response the unions worked hard for the Labour victory of 1997 and looked forward to decisive changes in government-union relations and speedy improvements in people's working and living conditions.

Some of their expectations were fulfilled. Part of the Conservative anti-union legislation was repealed; where employees voted for it—though the

majority requirements are much more demanding than in parliamentary elections—big firms now have to grant unions negotiating rights; Britain now recognised the EU Social Chapter; a minimum wage was established—though the unions considered it to be too low to provide a living income; various versions of a 'New Deal' made great efforts to find work for young unemployed people and then for other groups whose participation in the labour process faced particular problems, such as single mothers and the physically handicapped. Successes of the schemes contributed to, but also were facilitated by, the general growth in employment and the impressive fall in unemployment made possible by continuing the positive macro-policy forced on the administration in the final John Major years, and on the micro-side by large numbers of jobs under 'unconventional' employment contracts such as part-time and temporary arrangements and by the proliferation of low-wage work, but also and importantly by the significant rise in public sector employment.

All these achievements of the early years meant that unions did not at first pick up the signals given out by New Labour that it wished to distance itself from its natural ally. When they were told, somewhat provocatively, that the unions could expect from it 'fairness but no favours', they were not unduly troubled. They took it as a tactical part of the government's endeavour to establish and maintain good relations with the business community and not as an expression of a real and growing ideological estrangement. Sentiments among union members and activists began to change when they began to perceive that it was business that was receiving 'favours' and that while the unions continued to have access to, and were listened to by, ministers, their demands were all too often ignored; or that the scope of measures that would benefit employees was severely curtailed after representations by employers' organisations.

A telling example: Britain has the longest working hours—to compensate for low wages and low productivity?—of all European Union countries, and yet when an agreement for a (maximum) working week was agreed and a Brussels directive to give it effect was issued, the British government, under pressure from the central British employers organisation, the CBI, negotiated a far-reaching opt out. Similar watering-down of provisions protecting employees occurs in connection with the Brussels-inspired expansion of employment and pension rights of—in Britain particularly numerous—part-time workers. A specific complaint of the public sector unions is in respect of the non-stop process of organising and re-organising work and procedures in the NHS: the views of the well over one million employees is not being sought or listened to, and the unions that represent practically all of them are not consulted, while business people are. Business methods and business-type procedures are greatly in favour, endangering the public service ethos. And last, not least, the unions

strongly opposed the government's reactivating a Conservative policy of handing out much traditionally public sector construction and management work to private companies. This saves money at an early stage but considerably increases the cost over the whole life of the proposal. The arrangements which guarantee profits for the private, but leave the risks with the public sector, go under the names of Public Private Partnership (PPP) and Private Finance Initiative (PFI).

A further grievance is the way public sector bodies are being pushed into 'outsourcing' services to private companies, who are able to provide them more cheaply by worsening working conditions and lowering wages. Only in the case of local government services have unions been successful in establishing that conditions of outsourced staff 'must not be less favourable' than those of insiders—and here the private companies have not given up on the government ultimately coming down on their side.

Ultimately a notable shift in political sentiment of union members and activists showed itself in leadership elections. When general secretaries retired or came up for re-election, candidates found that closeness to New Labour had turned from being a recommendation to being a serious handicap. The very suspicion of being the candidate favoured by Downing Street was enough to make one unelectable, explicitly distancing oneself became a necessary condition of success. Over the last year a number of new-type leaders emerged in most of the bigger unions, who left no doubt that their priority was not furthering the government's agenda, as a number of previous influential leaders with an affinity to New Labour had done, but representing their members' views and interests, where the two were not seen to coincide. They staunchly support the Labour party but want a concerted effort to 'return it to its members'.

Their disagreements with the government—on 7th February 2004 one prominent London leader spoke of Labour and the unions now being on a collision course—have not on the whole led them to weaken links with the party. Such moves were defeated at a string of union conferences.

On the contrary, the general secretaries are trying to use the constitutional means at their disposal to boost their unions' political power by fighting *within* the Labour party. Last year Unison and the GMB lobbied scores of MPs against the government's health bill, which included proposals for foundation hospitals, with partial success: the bill did go through but was much improved.

Their first major show of strength and unity was said to have surprised and shocked the managers of the 2003 Labour Party conference when the general secretaries of the four largest public and private sector unions managed to get motions very much at odds with government policy passed, including one on pensions. One passed on extending workers rights was particularly unwelcome in view of the importance the government at-

taches to its understanding with the employers' organisations on the maintenance of the 'least regulated labour market', a legacy of Margaret Thatcher. Further critical resolutions were avoided by an adroit, but hardly fraternal manipulation of the standing orders of the conference.

And: as with a resolution opposing the creation of privileged 'foundation hospitals', that many health specialists, unions and a large number of Labour backbench MPs saw as a move towards a two-tier health service, that was passed against the government's plans at the previous year's party conference, and an earlier motion against the PPP and PFI: in the end decisions of the highest policy-making forum not to their liking were simply ignored by the leadership.

Clearly this has not improved relations between the unions and the New Labour leadership. But even Cabinet minister Peter Hain is critical in the Guardian newspaper on 10.03.04: 'We must reinvigorate the party conference as a forum for debate and decision-making...denying party members a say on important policies breeds resentment... we need, too, to ensure that local parties remain engaged with the trade unions, a crucial link to working people.'

As to the unions, they are suggesting in their submissions to a strategic review initiated by Brendan Barbour, TUC General Secretary and the most important remaining 'Blairite' union leader (though he says he dislikes 'labels') that the TUC should 'reflect adequately' the political shift to the left in the unions and for it to stop 'being concerned to keep in with the government at the expense of the forthright presentation of working people's agenda.'

Evidently in response to the new mood in the union movement the TUC's contribution to the Labour Party's 'Big Conversation' of 3.03.04 recalls that 'in 1997 Labour pledged to tackle low pay and low skills, saying that Britain had no future as a low-wage economy. Almost seven years on that remains the case, and, what is more, unfairness is still endemic in Britain's workplaces.'

In a speech on 6.03.04, Brendan Bracken was specific: 'I sense a widespread feeling around the union world that the government has not done enough on our agenda, and is too often too ready to listen to business lobbyists... During the first Labour term there was a real sense of momentum.

But that momentum has been lost in the second term... and some progressive European initiatives have been positively blocked by the government. The result is that there is too little sense of a joint agenda, and few in the unions believe that the government really shares our ambitions for the world at work...Grievances run very deep...union government relations are at a low ebb... An honest assessment of union government relations presents a very mixed picture. Important achievements made, and

arguably undervalued. But a lingering sourness on some major issues that remained unsolved.' ,We aim, he said, ,to encourage in Labour a new way of thinking about trade unionism.'

While the unions are bending over backwards not to damage the links with the party, party managers seem to be ready to take risks with the relationship. At the beginning of February 2004 they gave the RMT transport union an ultimatum to stop some of their local branches financially supporting local branches of the Scottish Socialists. When the union executive ignored the threat, the RMT was told it would now be expelled. It is the first time in a hundred years that the labour Party has excluded a union, and it happens to be the one to which it owes its very existence.

8. Prospects

This article has focussed on the efforts made by the Labour government to bring up to twenty-first century standards and requirements some key public services on which people depend for their wellbeing. The situation that the government had inherited was dire, the task of making up for a long period of neglect was formidable. Progress has been slow, halting, patchy, and modest, considering the billions of pounds that were available for spending on their improvement and the nearly seven years for bringing this about. But real progress there has been, even if—as ministers acknowledge—much remains to be done and to make people really aware of what has been done.

Opinion poll after opinion poll shows that the majority of respondents, while appreciating the changes, are not impressed; they fall short of the expectations raised, too often has full ,delivery' been promised and then postponed. In a speech on 12th February 2004 the Prime Minister accepted that New Labour's early rhetoric about swift solutions for Britain's public services might have been overblown: in a sobering admission he said that it would take another 15 years to turn them around and to achieve ,exemplary' standards across the country. The public mood reflects disappointment and resentment at having been misled by the spin doctors of a powerful public relations machine. There is a very real feeling of crisis in attitudes towards and trust in Labour, the government and its leader—and that at a delicate period in the electoral cycle. In June 2004 there will be local and European Parliament elections, and in 2005 probably a general election.

8.1 Fallout from the invasion of Iraq

What really set off, and still remains really at the heart of the crisis of confidence, is not difficult to see: ,Iraq' with all its connotations. It has triggered deep controversies and it colours controversies in other—apparently unconnected—areas. Not having been resolved, and being fed by a con-

stant stream of new revelations and allegations and new—unanswered, possibly unanswerable—questions, in Britain, and by persistent and increasingly disturbing news from Iraq itself, the widely unpopular invasion at the behest of and alongside the United States continues to cast a shadow over everything. It poisons the political atmosphere, and hinders the government in its attempts to regain the political initiative and to concentrate on its proper, its domestic agenda.

Because of the war, too many domestic issues were too long kept on the back burner; now they have to be addressed. And after the failure to find weapons of mass destruction (WMD), any weapon of mass distraction would be welcome. But some of the old questions surrounding Iraq simply will not go away and new ones are constantly arising which damage the government's and, in particular, the Prime Minister's credibility.

A majority of people, including some of those who supported the invasion and some of those who still approve of it, now accept that Britain went to war on a 'false prospectus' and that the grounds adduced at the time were later altered. This was done in a deliberate attempt to mislead, or, as Hans Blix, the head of the former UN weapons inspectorate, stated, 'it was oversold, as businessmen wanting to make a sale overpraise their wares'. There was no 'serious and present threat', as the Prime Minister had claimed. ('Britons 45 minutes from doom' was a newspaper headline then that is still quoted today.)

When the Prime Minister recently said that he had *not* known that the '45 minutes' claim referred not to long-range WMD but to short-range conventional materiel (which posed no strategic threat) while two of his then ministers say they *had* known, a pertinent comment was made: if in reality he did know, he is not being truthful; if he had not made himself aware of this vital information, he was being extraordinarily negligent.

Sincerity and competence had been Tony Blair's hallmark; now they are both being questioned. That is the key to understanding the difficulty he encounters in achieving closure and to return to his own priority agenda. That is the problem underlying New Labour's crisis, a crisis largely of their own making, though clearly Harold MacMillan's 'events' played a part.

Tony Blair's choice to make the unconditional support of President Bush Britain's policy priority meant that it ended up dominating his government's agenda; it focussed attention to the virtual exclusion of everything else. The year 2003 became not the long-promised, repeatedly postponed and eagerly awaited 'year of delivery' for the public service reforms in which so much financial and political capital had been invested, but the 'year of Iraq'. Indeed the whole of New Labour's second term of office had 'Iraq' written all over it: an unpopular foreign perspective meant years of wasted opportunities for advancing the government's popular central domestic objectives.

The two preoccupations were mutually exclusive only because of the Prime Minister's style of political management. The tradition had been to reach major decisions after discussion in the weekly meetings of ministers, among whom the Prime Minister was supposed to be no more than 'first among equals'. Tony Blair's regularly criticised 'presidential' style replaced this with a system in which major issues are decided within a small circle of unelected and unaccountable personal 'expert advisers' and then explained by the Prime Minister to the relevant ministers nominally in charge in one-to-one meetings. Less weighty decisions are communicated by the advisers to ministers and civil servants in a stream of telephone calls and e-mails. The mantra is 'Tony wants...'

In such a system, in which individual members of the government administer policy made and forwarded from Downing Street rather than themselves taking the major initiatives, little moves without the Prime Minister: if he is on one of his frequent journeys abroad, to Washington or at the behest of Washington, or if he is otherwise preoccupied with foreign matters, domestic issues are put on hold; only routine affairs continue.

So 'Iraq' prevented proper attention being paid to other affairs of state in the run-up to and the prosecution and aftermath of the war. But this was not the end of the matter: Iraq continues to cast a shadow over everything, in spite of repeated, ever more desperate, appeals to the public, the media and the politicians 'to draw a line' under the events, 'to move on'. Iraq—in all its dimensions—also acted as a catalyst in quite unrelated matters. The mistrust it engendered spilled over into mistrust of domestic policies, of all government's actions and motives. The credibility gap is present everywhere.

There is a further ingredient in the mix of the government's difficulties. People seem to have observed a distinct falling in its technical and political competence in, for example, part of the public services restructuring agenda, reform of the House of Lords, pension rights, and they notice confusion over the treatment of immigrants and asylum-seekers, present and future.

What has kept political voters on side and underpinned the government's high standing in the opinion polls, over the far less troubled earlier years as well as in today's difficult times, is to an important extent the wide satisfaction with the state of the economy, the relatively good weathering of the international downturn, the steady growth of employment and the fall in unemployment (down at the end of 2003 to a rate of 4.9%, the lowest level for twenty years). It is unaffected even by real wage rises that are modest or even negative, by the inexorable rise of personal households' debts that are about to equal a full year's gross national income, and by the new experience of increasingly fragile public finances.

8.2 Response to discontent

The Prime Minister and his closest associates are only too painfully aware of the rumbles of discontent among their parliamentary backbenchers, a 'rebellious' (as they would see it) mood that has, three times within a year, brought the government to near defeat, in spite of its huge nominal majority. They can also be in no doubt that the shift in public political sentiment reflects a potentially dangerous mixture of disillusionment, of growing distrust and of dissatisfaction with what is felt to be a sense of drift. It is true that all this has up to now only very marginally affected the voting preferences expressed in the opinion polls, but it does nothing to enthuse and energise party activists and does not augur well for the already very low (by historical standards) levels of turnout at elections. The probability of large numbers of Labour voters staying at home may pose a greater threat than the likelihood of their conversion to the cause—and party—of Conservatism. Abstention is by no means always an expression of apathy, as is often claimed—it can be a very meaningful political statement.

Tony Blair's response has been two-fold: to accept that mistakes have been made—in presentation and procedures, though not in substance—and, in order to show that the government was not running out of steam, to rush out new long-term policy proposals so as to prove that a further Labour term in office was imperative. According to the report of February 4th 2004 in the 'Financial Times', he used an appearance before the House of Commons Liaison Committee to admit errors in the way he had tackled policy decisions over the past year: the Cabinet reshuffle that abolished the centuries-old post of Lord Chancellor 'could have been managed better'; his dispute with backbenchers over the near-trebling of university tuition fees 'had taught him lesson about how policies should be developed in future'. Most significantly, he accepted that both in this latter case and in connection with the nearly-defeated bill to create foundation hospitals, backbenchers were worried about 'marketisation' of public services. The paper comments that 'the humble tone, coupled with a sincere belief that his policies are the right ones, has become a hallmark of recent speeches, not just by Tony Blair but by other Cabinet ministers'.

In the recent disputes with their own parliamentarians, the government had continued to follow the traditional 'carrot and stick' approach. When defeat looked likely, quite substantial changes were made to improve the original proposals and so to accommodate the critics over real concerns—now explicitly recognised by the Prime Minister—about certain anti-social implications of the measures. But there was also a great deal of arm-twisting and MPs being threatened with 'consequences'. Similar tactics will apparently be pursued to realise the Prime Minister's intentions to mend fences with backbenchers and involve them in policy-making in the futu-

re. It is expected that Health Secretary John Reid will convene backbench meetings prior to issuing a White Paper in the summer; similarly, Secretary for Trade and Industry Patricia Hewitt will discuss child care and related issues; and Tony Blair is to offer MPs better access to himself, so that backbenchers can factor in direct knowledge of constituency matters.

But it seems that such access and the right to be involved in policy-making will be confined to 'loyal MPs', others remaining marginalised. How policies will be improved, made less controversial, more balanced and more effective by consultation only with those who are already in the fold, and excluding those that are not, is not explained. Further: the Cabinet has been given a list of 'serial Labour rebels' in the parliamentary party and advised—in a masterly piece of understatement—'not to make giving them any direct constituency help a priority' in the run-up to the general election. Ministers will be 'discreetly encouraged' not to make supportive visits to their constituencies. Both the 'Financial Times' and 'The Guardian' reported the new policy on 6th February 2004 in substantially identical terms: however, the former emphasised that ministers were 'building bridges', the latter that they were 'planning their revenge on rebels'.

As to the government's effort to return to the domestic agenda and to divert the attention of the public from 'Iraq', some high-profile government initiatives were unveiled in mid-February 2004 within days of each other, significantly first by Tony Blair personally and only then followed up by the relevant ministers.

First to be announced was the ending, or at least a major shake-up, of the 'target culture' that had pervaded the public services since 1998. The setting of many hundreds of performance targets was seen as the condition for bringing about, or in minister-speak, 'driving through' changes (which always had the feel of an adversarial relationship between the makers of policy and millions who have to execute it). Even now it is suggested that the mass of targets have been vital—and successful—in raising standards, while most experts and practitioners point to the perverse effect of distorting priorities some targets can have, and how many targets actually conflict with each other.

Some details are emerging for one of the key services: in health 400 targets have from 2006 onwards been reduced to 62 used in measuring the *quantity* of health care delivered by hospitals and the primary care trusts that oversee them. Now they will be replaced by 24 'core standards' defining the kind of service patients should expect, and 10 'goals' the trusts should aspire to. The objective is to switch to improving the *quality* of care and increasing the clinical success rate.

In some cases the number of national targets will be reduced, but the number of regional targets raised in the pursuit of an ambition to move from 'the old centralism' to 'the new localism'—to 'give power to the peo-

ple'—in the provision of public services. The difficulty will be to avoid increasing further the prevalence of the 'postcode lottery', the fact that the quality of service people enjoy depends on the locality in which they live.

Another initiative is named „Building Schools for the Future“. It is described as 'a massive investment in our nation's future', 'the greatest school renewal programme in British history', 'the first time since the Victoria era that we are joining major capital investment with major educational reform to transform secondary education...rebuilding or refurbishing every school in England...', 60% of which are more than forty years old. One hundred and eight schools are earmarked for the first phase and the whole programme is to be completed by the year 2020. There will be no new money: the government is redirecting part of the existing educational budget and is expecting private funds to help achieve its multi-billion pound enterprise. The general secretaries of the National Union of Teachers and of the National Association of Head Teachers have welcomed the programme: they will be less pleased to find that it will be managed by 'Partnership for Schools', a new body created to encourage links between the public sector and private companies. Included is the setting-up in educational blackspots of fifty 'City Academies' institutions with a subject specialism which will not be freely available to all; they are permitted to select at least part of their intake. Devised by the Conservatives in the 1990s, they are sponsored by private companies, and are outside the control of the local education authorities that have traditionally been responsible for most of state education: the governing bodies of Academies are appointed not by public authorities or by parents but by the sponsors.

The ambitious school building programme and the transformation of the target system is sure to be generally popular, even if no practical results can be expected for many years. Another initiative, however, will do nothing to heal the rifts between New Labour's 'marketisers' and the upholders of traditional Labour values and principles: the announcement by the Prime Minister that some additional and improved services will not be 'free at the point of use' as public services are supposed to be now: they will be liable for 'co-payments', a euphemism which delicately avoids the term 'user-charges'.

8.3 The present mood

This account ends with a numerical snapshot of the political mood of Britain. In the first week of February 2004 it was probed in a wide-ranging opinion poll by the highly-regarded sampling organisation NOP. The outcome was bad news for the government and even worse news for the Prime Minister. After having led the opposition Conservatives by a steady five percentage points over nearly a decade, Labour was beaten by the Tories, whose popularity rating was 36%, against Labour's 35% and the Li-

beral Democrats' 24%. When asked what they thought of the statement 'It is now time for Tony Blair to resign and hand over to someone else', 51% said they agreed or strongly agreed and 35% disagreed or strongly disagreed. Ominously for Tony Blair, when the respondents were asked how they would vote in an election if the Chancellor Gordon Brown were leader, Labour regained the advantage. The Conservatives would still be on 36%, but Labour on 37%. Commentators see 'the depth of public disillusion' with the Prime Minister, and an important cause of it, highlighted in a further finding. When asked 'Given what you know now, do you think Tony Blair lied to the nation over the threat posed by Iraq?', 54% responded with 'yes' and 31% said 'no'. The rest were undecided. Up to a very short time ago, the Prime Minister insisted publicly that WMD would eventually be found. Then President Bush retreated from his statements that 'stockpiles' of such weapons would be discovered to 'evidence of weapons programmes' and to 'evidence of programmes-related activities' until he finally admitted that they did not exist at all, and he ordered an enquiry into the reasons for 'the failure of the intelligence services'. That forced Tony Blair to backtrack on his former adamant attitude and to institute his own investigation (with a limited remit and headed by a man of impeccable establishment credentials). When asked about this investigation, just 23% believed it be a 'genuine attempt to find the truth' while some 68% of people believed it would be a 'whitewash'.

A mere week later, two further polls confirmed the small Conservative lead in voters' preferences, and three others put Labour ahead again: clearly we are living in 'interesting times', confused and confusing, with commentators eager to comment and understandably unwilling to predict.

Few analysts doubt that Labour will win a third term in office, though they are not prepared to forecast a third landslide. Most, but not all, predict that it will be Tony Blair who will lead his party to victory but for the first time some politicians and some commentators are beginning to envisage 'life after Tony'. The most-named potential successor is Gordon Brown who, as Chancellor of the Exchequer, was the architect of Labour's generally successful economic policy and also presided over much of its domestic reform efforts. He is a former mentor and long-standing collaborator of and rival to Tony Blair. He shares much of the Prime Minister's New Labour preoccupations and he may indeed have been their intellectual father. However, he sees tighter limits to the acceptable role of the private in the public sector, and his commitment to greater social equality and to the objective of ending poverty is very much more to the fore. He also was lukewarm about invading Iraq. This said, it is generally agreed that a change of leadership is not on the cards—or not just yet.

Labour's record in government is mixed; 'history', as invoked by the Prime Minister or, somewhat earlier the electorate, will be the judge. Further,

to return to electoral prospects: the Conservative opposition has recently made great strides, thanks to their new leader, Michael Howard, and to Labour's making itself vulnerable, but they are by common consent at the moment not—or not yet—a credible alternative. Even so, Labour strategists do not sleep easy: they are surely mindful of the age-old wisdom: 'when there is a change in regime, it is not because the opposition wins, it is because the government loses'.

Bibliography

- (The) British Social Attitudes Survey, Official National Statistics (London 2003).
 Chote, R.; et al, The Institute for Fiscal Studies Green Budget (London, January 2004).
 Department for Education and Skills, Education and Training Statistics for the United Kingdom (London 2003).
 Department for Transport, Department for Transport Annual Report 2003, Cm. 5907 (London, May 2003).
 Department of Environment, Transport and the Regions, Transport Ten Year Plan 2000 (London 2000).
 Exley, S.; Jarvis, L., Trends in Attitudes to Health Care 1983-2001 (National Centre for Social Research, London, January 2003).
 Finlayson, A., Making Sense of New Labour (London 2003).
 Gamble, A.; Wright, S. (Hrsg.), The New Social Democracy (London 1999).
 Hain, P., The Future Party (London 2004).
 HM Treasury, The Child and Working Tax Credits (London 2003).
 HM Treasury, The Modernisation of Britain's Tax and Benefits System (London, various issues).
 HM Treasury, Pre-Budget Report, Cm. 6042 (London, December 2003).
 Home Office, Home Office Departmental Report 2003, Cm.5908 (London, May 2003).
 House of Commons, Hansard Debates (27.1.2004).
 ICM, Opinion Poll (London, February 2004).
 ICM Research, Pre-Labour Conference Poll (September 2003).
 Kampfner, J., Blair's Wars (London 2004).
 MORI, Opinion Poll (London, June 2003).
 NHS, Your Guide to the NHS (London 2004).
 NOP, Opinion Poll (London, February 2004).
 ONS, New Earnings Survey (London 2004).
 Simmons, J.; Dodd, T. (Hrsg.), Crime in England and Wales 2002/03 (London, July 2003).
 Stevens, R., The Politics of Higher Education: University to Uni (London 2004).
 Strategy Unit, Strategic Audit (London 2003).
 TUC, e-mail alerts – press releases (London, various issues).
 TUC, A Budget for Fairness; Budget Submission (London 2004).
 Wanless, D., Securing Good Health for the Whole Population: Population Health Trends (HM Treasury, London 2003).

Summary

Labour has won two general elections and is preparing for a third term in office. But a further victory will have to be fought for, because many people are becoming disillusioned. They give the government credit for the way it has managed the economy and acknowledge that some progress has been made in public policy. But a survey of the high-profile

health, education, transport and policing services shows that much of the promised improvement has not materialised and is not even in sight. People sense that the government has run out of ideas and out of steam. Not least, after 'Iraq' Tony Blair is no longer quite the electoral asset that he was. The invasion of Iraq was always highly unpopular: furthermore many came to feel that they had been deceived. 'Iraq' has also acted as a catalyst for a more general loss of trust and the government finds it difficult to achieve 'closure' and to shift attention towards its domestic agenda.

Opposition is also growing from within the labour movement to government policies that are perceived to stray from Labour values and principles and that introduce 'marketisation' into the public arena. This is apparent in an increasingly critical mood in the trade union movement and in a number of parliamentary 'rebellions' by Labour backbenchers. They want to 'reclaim' the party for the traditional aspiration of reducing the large—and growing—inequalities of income and of life chances.

„BEITRÄGE zur WIRTSCHAFTSPOLITIK“

AK

WIEN

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

Fusionen und Übernahmen 2002, Teil 2 erschienen

Kürzlich ist als Band 15 der „Beiträge zur Wirtschaftspolitik“ der zweite Teil des Wettbewerbsberichts 2002 der AK Wien erschienen. Er bietet unter anderem:

- Beiträge zur Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik
 - Regulierung der freien Berufe und ihre Folgen
 - Vergleich der Regulierungsbehörden Österreichs
 - Staatliche Beihilfen für gemeinwirtschaftliche Einrichtungen
 - Corporate Governance Kodex
 - Die Liberalisierung von Postdienstleistungen,
- Analysen und Übersichten über die Entwicklung einzelner Branchen
- Ausführliche Tabellen und Daten zu den Fusionen und Übernahmen 2002, so zum Beispiel
 - Beteiligungen ausländischer Unternehmen in Österreich
 - Beteiligungen österreichischer Unternehmen im Ausland
- Tabellen zu den größten ausländisch beherrschten Unternehmen Österreichs und den 100 größten Unternehmen Europas, der Welt, der USA und Japans.

Der neu erschienene Band (Wien, 2003, AK Wien, 292 Seiten; ISBN 3-7063-0249-7) ist unter der Telefon-Nummer 501-65/2296 zum Preis von 9,30 € erhältlich. Eine elektronische Version (auch der bisher unter diesem Titel veröffentlichten Studien) steht im Internet unter der Adresse „www.akwien.at/wirtschaftspolitik“ kostenlos als Download zur Verfügung.

Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000

Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik des Hauptverbandes

Michael Mesch

1. Einleitung

In diesem Beitrag werden anhand der Einkommensstatistik der Sozialversicherung einige Beobachtungen über die Entwicklung der vertikalen Lohnunterschiede und der intraindustriellen Lohnstrukturen in Österreich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre angestellt.¹ Der Beginn des Beobachtungszeitraums wird durch die Verfügbarkeit der Daten bestimmt: 1995 war das erste Jahr, in dem die Gliederung nach Wirtschaftsklassen gemäß ÖNACE-Systematik erfolgte. Bis 1994 wurden die Betriebe den Wirtschaftsklassen laut Betriebssystematik 1968 zugeordnet, sodass ein Vergleich der Brancheneinkommensdaten aus den Jahren bis einschließlich 1994 mit jenen ab 1995 nicht möglich ist. Mit vertikalen Lohnunterschieden und intraindustriellen Lohnstrukturen in den Jahren 1980-94 befasste sich ein Beitrag im Heft 2/2003 von WuG.² Ein ausführlicherer Text dazu samt einer umfassenderen Tabellensammlung erschien als Band 84 der Reihe ‚Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft‘.³

Im Kapitel 2 erfolgt eine ganz kurze Beschreibung der Datengrundlage. Der Abschnitt 3 beschäftigt sich mit den Verteilungen der (um Unterschiede in der Zahl der Beschäftigungstage) bereinigten (Brutto-)Monatseinkommen der vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und sozialrechtlichem Status) im Jahre 2000. Die vertikalen Einkommensunterschiede in den einzelnen Gruppen werden anhand von Maßzahlen der absoluten und relativen Streuung gemessen. Kapitel 4 wendet sich der intraindustriellen Lohnstreuung des Jahres 2000 zu. Aus inhaltlichen Gründen (Verfügbarkeit des neunten Dezileinkommens und geringe Bedeutung der Teilzeitarbeit) und der gebotenen Kürze wegen werden nur die Einkommensstrukturen der männlichen Arbeiter in den Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors i. e. S. (ohne Bergbau sowie Energie- und Wasserversor-

gung) betrachtet. (Ein ausführlicherer Text samt einer umfassenderen Tabellensammlung wird in den ‚Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft‘ erscheinen.) Der Abschnitt 5 behandelt die Veränderungen der relativen vertikalen Lohnstreuung während des Zeitraums 1995 bis 2000 in den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen. Das Kapitel 6 befasst sich mit den Änderungen der vertikalen Streuung der Löhne männlicher Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion während des oben genannten Zeitraums.

2. Datengrundlage

Im Folgenden wird die Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der beitragspflichtigen Einkommen von ArbeiterInnen und Angestellten nach Wirtschaftsklassen ganz kurz beschrieben:⁴

1.) Die Statistik ist personenbezogen.

2.) Der erfasste Personenkreis besteht aus ArbeiterInnen, Angestellten, Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst sowie gewissen selbstständig erwerbstätigen Personen, die den DienstnehmerInnen gleichgestellt sind. Nicht erfasst werden pragmatisierte DienstnehmerInnen des Bundes (bzw. der Bundesbetriebe), der Länder und Gemeinden, Lehrlinge sowie DienstnehmerInnen, die geringfügig beschäftigt sind.

3.) Das bereinigte (Brutto-)Monatseinkommen wird berechnet aus der Summe der in einem Kalenderjahr erzielten beitragspflichtigen Einkommen, diese dividiert durch die Zahl der Kalendertage mit einer pensionsversicherungspflichtigen Beschäftigung, und dann multipliziert mit 30. Es handelt sich also um Daten zur Verteilung personeller Einkommen, die bereits um die erheblichen Unterschiede in der Zahl der Versicherungstage bereinigt sind.

Die monatliche Höchstbeitragsgrundlage betrug 2000 öS 43.200 (€ 3.139,47). Durch Multiplikation mit 14 und Division durch 12 wird ein Grenzbetrag (monatliche Höchstbeitragsgrundlage einschließlich Sonderzahlungen) von öS 50.400 (€ 3.662,71) ermittelt (1995 öS 44.100 bzw. € 3.204,87). Liegt ein Dezil- bzw. Quartileinkommen über dem jeweiligen Grenzbetrag, so wird in der Statistik kein Wert ausgewiesen.

4.) Die vorliegende Einkommensstatistik erlaubt die Ausschaltung geschlechtsbedingter Einkommensunterschiede und die Differenzierung nach dem sozialrechtlichen Status (Arbeiter/Angestellte). Ihre wesentlichste Unzulänglichkeit besteht darin, dass keine Angaben über die Arbeitszeit vorliegen.

In welchen Konjunkturphasen befand sich die österreichische Volkswirtschaft in den beiden Beobachtungsjahren? 1994 (BIP +2,6%) erholte sich die heimische Wirtschaft nach der Rezession des Jahres 1993. Im folgenden Jahr schwächte sich das Wachstum allerdings bereits wieder

ab (BIP +1,6%). Diese Phase, in der das Wachstum etwas unter dem oder im längerfristigen Trend blieb, währte noch zwei weitere Jahre. 1998 setzte eine Hochkonjunktur ein, die bis 2000 anhielt (BIP 1998 +3,5%, 1999 +2,8%, 2000 +3,0%). 2001 begann erneut eine Phase schwachen Wachstums, in der sich die österreichische Wirtschaft nach wie vor befindet.

Die Unterschiede zwischen den Eckjahren 1995 und 2000 im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum spiegeln sich in den Arbeitsmarktdaten wider: Da der starke Zuzug ausländischer Arbeitskräfte 1989-91 nicht vollständig absorbiert worden war, nahm die Arbeitslosenrate (gemessen an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten und Arbeitslosen) auch während der Hochkonjunktur Anfang der neunziger Jahre weiter zu und sprang in der Rezession des Jahres 1993 auf 6,8%. 1994 stellte sich eine lediglich kurzfristige Verbesserung ein (6,5%). Im Beobachtungsjahr 1995 stagnierte die Arbeitskräftenachfrage, und die Arbeitslosenquote betrug 6,6%. In der Folge stieg die Arbeitslosenrate leicht an und erreichte 1998 7,2%. Die stärkere Arbeitskräftenachfrage in der Hochkonjunkturphase (1998 +1,0%, 1999 +1,2%, 2000 +1,0%) sorgte dann für einen Rückgang der Arbeitslosenquote auf 5,8% (2000).

Insgesamt war die Beschäftigungsentwicklung in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sehr schwach: Die Zahl der unselbstständig Beschäftigten (genauer: der Beschäftigungsverhältnisse) lag 2000 nur 3,0% bzw. 90.500 über dem Niveau von 1995. In diesem Zeitabschnitt erhöhte sich die Zahl der Teilzeitbeschäftigten laut Mikrozensus um 104.600. Setzt man voraus, dass der Mikrozensus die Entwicklungstendenzen der Teilzeitbeschäftigung annähernd richtig wiedergibt, bedeutet dies, dass die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um rund 14.100 abnahm! Unter der Annahme, dass ein Teilzeitbeschäftigter 0,5 Vollzeitäquivalenten entspricht, stieg die unselbstständige Beschäftigung zwischen 1995 und 2000 um lediglich 38.200 Vollzeitäquivalente. Von 1999 auf 2000 nahm die Zahl der unselbstständig Beschäftigten um 30.300 zu (Teilzeitbeschäftigte +15.400, Vollzeitäquivalente +22.600). Die Arbeitslosenrate war also 2000 um 0,8 Prozentpunkte höher als 1995, die Beschäftigung stieg 2000 leicht, während sie 1995 auf dem Vorjahresniveau verharrte bzw. – unter Berücksichtigung der Zunahme der Teilzeitbeschäftigung – in Vollzeitäquivalenten sogar geringfügig sank.

3. Die vertikale Lohnstreuung im Jahre 2000

Dieses Kapitel befasst sich mit den Verteilungen der bereinigten Monatseinkommen der vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und sozialrechtlichem Status) im Jahre 2000. Die sog. ‚vertikale‘ Einkommensspreizung wird anhand von Maßzahlen der absoluten und der relativen Streuung gemessen.

In der Einkommensstatistik des Hauptverbands werden aus der nach der Höhe geordneten Reihe der (bereinigten) Monatseinkommen der Versicherten Dezile und Quartile ausgewiesen. Daher ist es möglich, Streuungsmaßzahlen zu berechnen, die auf dem Abstand zweier geeigneter Ranggrößen (d. h. Lagemaßzahlen) beruhen. Derartige Ranggrößen charakterisieren die Lage des ‚unteren‘ und des ‚oberen‘ (bzw. des ‚mittleren‘) Bereichs einer Verteilung. Die absolute bzw. die relative Distanz zwischen diesen Bereichen misst die Streuung.

Maßzahlen der absoluten Streuung sind die mittlere Quartilsdistanz MQD = $0,5 (Q_3 - Q_1)$ und die mittlere Dezilsdistanz MDD = $0,5 (D_9 - D_1)$, wobei Q_3 für drittes Quartil und D_9 für neuntes Dezil steht. Beide Maßzahlen können als arithmetische Mittelwerte einer oberen Streuung ($Q_3 - Q_2$ bzw. $D_9 - D_5$) und einer unteren Streuung ($Q_2 - Q_1$ bzw. $D_5 - D_1$) aufgefasst werden. Je größer der halbierte Abstand zwischen oberem und unterem Viertelwert (Zehntelwert), umso größer ist die Ungleichheit der Verteilung.

Maßzahlen der relativen Streuung sind einerseits die Untere Dezilsdistanz UDD = $(D_5 - D_1)/D_5$ und die Untere Quartilsdistanz UQD = $(Q_3 - Q_1)/Q_3$. Beide messen die relative Distanz zwischen dem unteren und dem mittleren Bereich einer Einkommensverteilung. Umfassendere Maße der relativen Streuung sind der Quartils-Dispersionskoeffizient QDK = $(Q_3 - Q_1)/(Q_3 + Q_1)$ und der Dezils-Dispersionskoeffizient DDK = $((D_9 - D_1)/(D_9 + D_1))$. Je größer der relativierte Abstand zwischen oberem und unterem Quartil (Dezil), umso größer ist die Streuung. Im Gegensatz zu MQD und MDD sind diese vier Maßzahlen dimensionslos, d. h. invariant gegenüber einer Multiplikation der Merkmalsausprägung mit einem konstanten Faktor. Sie eignen sich auf Grund dieses Vorzugs besonders für den Vergleich verschiedener Verteilungen im Hinblick auf die Streuung.

Tabelle 1: Quantile und Maßzahlen der absoluten Streuung 2000 (in €)

	1. Dezil	Q1	Median	Q3	9. Dezil	MQD	MDD
Gesamt	847,8	1284,6	1812,2	2469,1	3381,6	592,2	1266,9
Männl. Beschäftigte	1235,1	1650,1	2118,5	2839,2	3652,5	594,5	1208,7
Weibl. Beschäftigte	690,3	1005,6	1420,0	1961,0	2642,2	477,7	975,9
Arbeiter	1201,7	1553,2	1908,7	2299,7	2743,2	373,2	770,7
Männl. Angestellte	1307,3	1932,4	2739,2	3608,5	kA	838,1	nb
Arbeiterinnen	590,3	839,1	1180,6	1488,5	1779,2	324,7	594,4
Weibl. Angestellte	789,3	1133,6	1639,7	2247,0	2962,6	556,7	1086,6

Quelle der Tabellen 1-7: eigene Berechnungen auf Grund der Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger

kA = keine Angabe (Einkommen liegt über Grenzbetrag); nb = nicht berechenbar

Die absolute vertikale Streuung der Einkommen von weiblichen Beschäftigten war geringer, die relative Streuung aber größer als jene der Einkommen von männlichen Beschäftigten, gleichgültig welche der Maßzahlen herangezogen wird. Die Aussage gilt für Arbeiter, für Angestellte und für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten (siehe die Tabellen 1-3). Die einzige Ausnahme bildet die untere relative Streuung bei den Angestellten: Das relative erste Dezil und die Untere Dezilsdistanz (UDD) liegen bei männlichen und bei weiblichen Angestellten jeweils etwa auf dem gleichen Niveau (rd. 48% des jeweiligen Medianeinkommens bzw. 0,52; vgl. die Tabellen 2 und 3).

Tabelle 2: Quantile 1994 in Prozent des jeweiligen Medians

	1. Dezil	1. Quartil	3. Quartil	9. Dezil
Gesamt	46,78	70,89	136,25	186,60
Männl. Beschäftigte	58,30	77,89	134,02	172,41
Weibl. Beschäftigte	48,61	70,82	138,10	186,06
Arbeiter	62,96	81,38	120,49	143,72
Männl. Angestellte	47,73	70,55	131,74	nb
Arbeiterinnen	50,00	71,07	126,07	150,70
Weibl. Angestellte	48,14	69,14	137,03	180,68

Zur vergleichsweise hohen relativen Streuung der Lohn- und Gehaltseinkommen weiblicher Beschäftigter trägt die Teilzeitbeschäftigung wesentlich bei. 2000 betrug laut Mikrozensus der durchschnittliche Anteil der Teilzeitbeschäftigten (wöchentliche Normalarbeitszeit von mindestens 12 Stunden und unter 36 Stunden) an der Gesamtzahl der weiblichen unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Karenzurlauberinnen; nach Lebensunterhaltskonzept) 29,5%, während bei den männlichen Beschäftigten die Teilzeitquote lediglich 2,6% ausmachte.

Tabelle 3: Maßzahlen der relativen Streuung 2000

	UDD	UQD	QDK	DDK
Gesamt	0,532	0,291	0,316	0,599
Männl. Beschäftigte	0,417	0,221	0,265	0,495
Weibl. Beschäftigte	0,514	0,292	0,322	0,586
Arbeiter	0,370	0,186	0,194	0,391
Männl. Angestellte	0,523	0,295	0,303	nb
Arbeiterinnen	0,500	0,289	0,279	0,502
Weibl. Angestellte	0,519	0,309	0,329	0,579

Die absolute Streuung und die relative Streuung waren 2000 jeweils bei den Angestellten größer als bei den Beschäftigten im Arbeiterstatus. Tabelle 3 zeigt, dass bei allen vier Maßzahlen der relativen Streuung die männlichen Arbeiter den niedrigsten Wert auswiesen. Das erste Dezil lag bei den männlichen Arbeitern um 15 Prozentpunkte näher zum Mittelwert als bei den männlichen Angestellten (63%:48%; vgl. Tabelle 2). Die Lage des ersten Zehntelwerts bei den männlichen Angestellten ist auch auf die Einkommen jener Personen zurückzuführen, die zusätzlich zu ihrem Haupteinkommen als Selbstständiger oder als pragmatisierter Beamter noch sozialversicherungspflichtige Nebeneinkommen (z. B. als Lehrer oder Lehrbeauftragter) beziehen. In Bezug auf das erste Quartil betrug die Differenz zwischen männlichen Arbeitern und männlichen Angestellten nur rd. 11 Punkte (81,4%:70,5%). Auch im dritten Quartil belief sich die Differenz auf etwa 11 Punkte (120,5%:131,7%). Bezüglich des neunten Zehntelwerts ist ein Vergleich nicht möglich, da dieses Dezileinkommen bei den männlichen Angestellten bereits über der Höchstbeitragsgrundlage lag und daher in der Statistik nicht aufscheint.

Bei den Einkommen der weiblichen Beschäftigten waren die Differenzen zwischen den relativen Lagemaßen (Tabelle 2) von Arbeiterinnen und Angestellten im unteren Bereich geringer als bei den Einkommen männlicher Beschäftigter, im oberen Bereich etwa gleich groß: Beim ersten Dezil und beim ersten Quartil war die Differenz jeweils nur 2 Prozentpunkte (50%:48% bzw. 71%:69%), beim dritten Viertelwert aber 11 Punkte (126%:137%) und beim neunten Zehntelwert sogar 30 Punkte (150,7%:180,7%).

4. Die vertikale Streuung der Arbeiterlöhne in den Branchen der Sachgüterproduktion 2000

Aus Platzgründen bezieht sich die Darlegung in diesem Abschnitt nur auf die Einkommen der männlichen Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion. (Ein ausführlicherer Text mit umfassender Präsentation der Daten und Maßzahlen für alle Beschäftigtengruppen wird demnächst in der Reihe ‚Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft‘ erscheinen.) Während – wie oben bereits angeführt – fast jede dritte weibliche Beschäftigte Teilzeit arbeitete, spielte Teilzeitanstellung bei den männlichen Beschäftigten nur eine untergeordnete Rolle, und dies galt in besonderem Maße für die Arbeiter in den Bereichen Industrie, produzierendes Gewerbe und Bauwirtschaft. Gegenüber den Daten über die Gehälter männlicher Angestellter bieten jene über die Arbeiterlöhne den Vorteil, dass die neunten Dezileinkommen nicht über der Höchstbeitragsgrundlage lagen und daher die betreffenden Maßzahlen berechnet werden können.

Im Vergleich mit der Betriebssystematik 1968 hat die ÖNACE-Systematik im Bereich der Sachgüterproduktion i. e. S. (ohne Bergbau, Ener-

gie- und Wasserversorgung) eine noch weiter gehende Unterteilung: Sie weist fünfzehn Branchen gegenüber nur elf der BS 1968 aus. Insbesondere besteht der Metallbereich, der in der BS 1968 zusammengefasst ist, in der ÖNACE-Systematik aus vier Wirtschaftsklassen (sog. Unterabschnitten).

Tabelle 4 zeigt zum einen ausgewählte Quantile der Lohnverteilungen männlicher Arbeiter in den elf Branchen der Sachgüterproduktion im Jahre 2000 und zum anderen Maßzahlen der absoluten und der relativen vertikalen Lohnstreuung. Aus dem rechten Datenblock in Tabelle 5 geht die jeweilige Lage der einzelnen Quantile in Relation zum betreffenden Median hervor.

Die Branchen der Sachgüterproduktion unterschieden sich im Hinblick auf die relative Streuung der Arbeiterlöhne 2000 nur wenig voneinander:

Das erste Dezil der Lohnverteilung lag in den meisten Branchen zwischen 66% und 75% des Medians, das erste Quartil zwischen 81% und 86% (Tabelle 5). Die höchsten Werte der relativen unteren Streuung verzeichnete die Wirtschaftsklasse ‚Herstellung und Verarbeitung von Papier und Pappe, Verlagswesen, Druckerei und Vervielfältigung‘ (UDD 0,39; UQD 0,21; D1 60,8%; Q1 79,5%), die geringsten unteren Quartilabstände zum Mittelwert bestanden in der Mineralölverarbeitung (Q1 94,7%; UQD 0,05) und in der Wirtschaftsklasse ‚Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren und sonstigen Erzeugnissen; Rückgewinnung‘ (Q1 87,3%; UQD 0,13). Was die obere Streuung betrifft, so befand sich in der Mehrzahl der Branchen das dritte Quartil im besonders schmalen Intervall von 117% bis 121% und der neunte Zehntelwert zwischen 134% und 144%. Am kleinsten war die obere relative Streuung in der Bauwirtschaft (Q3 115,0%; D9 132,5%).

Aus den Streuungswerten für den oberen und den unteren Abschnitt der Verteilungen folgt, dass zwischen den Zweigen des Sachgüter produzierenden Sektors auch in Bezug auf die relative Gesamtstreuung der Löhne männlicher Arbeiter nur verhältnismäßig geringe Unterschiede bestanden (vgl. Tabelle 4). Am höchsten war die intraindustrielle Lohnstreuung in der Papier-, Druck- und Verlagsbranche (QDK 0,20; DDK 0,38), am niedrigsten in der Möbel-Schmuck-Sportgeräte-Wirtschaftsklasse (QDK 0,14; DDK 0,28).

5. Veränderungen der vertikalen Lohnstreuung zwischen 1995 und 2000

Die Nominallohnzuwächse fielen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sehr moderat aus. Dies lässt sich u. a. an folgenden Indikatoren erkennen:

- Die Tariflöhne (auf Stundenbasis) stiegen zwischen 1995 und 2000 um insgesamt 11,4%.

Tabelle 4: Brancheninterne Verteilung der beitragspflichtigen Monatseinkommen der Arbeiter in der Sachgüterproduktion 2000, Maßzahlen der Lage und Streuung

	1. Dezil	Q1	Median	Q3	9. Dezil						
	€					UDD	UQD	MQD	QDK	MDD	DDK
Nahrungsmittel	1315,3	1612,7	1948,6	2349,9	2777,3	0,325	0,172	5072,0	0,186	10058,5	0,357
Textilw., Bekleidung	1194,7	1457,0	1765,3	2071,0	2364,7	0,323	0,175	4224,5	0,174	8050,0	0,329
Ledererz. Schuhe	1081,4	1226,6	1435,9	1701,3	1997,6	0,247	0,146	3266,5	0,162	6303,5	0,298
Holzverarbeitung	1328,4	1524,2	1792,8	2140,9	2577,1	0,259	0,150	4243,0	0,168	8591,5	0,320
Papier, Druck, Verlag	1504,0	1966,3	2473,7	2918,6	3373,5	0,392	0,205	6552,0	0,195	12863,0	0,383
Kokerei, Mineralölver.	2591,0	3420,7	3612,6	kA	kA	0,283	0,053	nb	nb	nb	nb
Chemikalien	1553,3	1897,2	2337,4	2812,6	3265,1	0,335	0,188	6298,0	0,194	11777,5	0,355
Gummi, Kunststoffe	1426,5	1697,0	2050,2	2444,1	2805,0	0,304	0,172	5140,5	0,180	9484,5	0,326
Glas, Steinwaren	1514,2	1827,9	2171,1	2551,3	2945,6	0,303	0,158	4977,0	0,165	9848,5	0,321
Metalle, Metallerzeugn.	1527,7	1796,5	2138,6	2576,7	3011,6	0,286	0,160	5368,0	0,178	10209,5	0,327
Maschinenbau	1576,3	1854,3	2207,4	2646,0	3077,0	0,286	0,160	5447,0	0,176	10325,5	0,323
Elektrotechnik, DVger.	1518,6	1782,4	2109,7	2538,2	2993,5	0,280	0,155	5199,5	0,175	10148,0	0,327
Fahrzeugbau	1642,9	1889,3	2232,2	2771,0	3151,2	0,264	0,154	6066,0	0,189	10377,0	0,315
Möbel, Sportg., Spielw.	1275,8	1485,9	1701,3	1963,8	2285,2	0,250	0,127	3288,0	0,139	6944,5	0,283
Bauwesen	1464,4	1706,9	1992,1	2291,7	2640,3	0,265	0,143	4024,0	0,146	8090,5	0,286
Gesamtwirtschaft	1201,7	1553,2	1908,7	2299,7	2743,2	0,370	0,186	5136,0	0,194	10605,5	0,391

Tabelle 5: Monatseinkommen der Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion: Quantile in Prozent des jeweiligen Medians 1995-2000

	1995				1999				2000			
	1. Dezil	Q1	Q3	9. Dezil	1. Dezil	Q1	Q3	9. Dezil	1. Dezil	Q1	Q3	9. Dezil
	in % des Medians				in % des Medians				in % des Medians			
Nahrungsmittel	66,62	81,94	120,79	141,53	67,36	82,58	120,57	142,41	67,50	82,76	120,59	142,52
Textilw., Bekleidung	67,51	83,08	119,16	139,03	69,35	83,74	116,35	132,13	67,68	82,54	117,32	133,95
Ledererz., Schuhe	71,22	83,46	118,47	136,09	74,93	84,61	118,26	136,62	75,31	85,42	118,48	139,11
Holzverarbeitung	75,17	85,63	118,14	140,92	74,78	85,51	119,32	144,08	74,10	85,02	119,42	143,75
Papier, Druck, Verlag	59,72	78,57	118,73	137,59	61,31	80,06	117,28	136,14	60,80	79,49	117,99	136,38
Kokerei, Mineralölver.	73,58	90,81	103,37	nb	61,23	90,80	102,57	nb	71,72	94,69	nb	nb
Chemikalien	65,35	80,20	122,02	140,64	65,89	80,46	119,68	137,85	66,46	81,17	120,33	139,69
Gummi, Kunststoffe	68,85	82,22	118,86	137,95	70,73	83,39	119,15	137,54	69,58	82,77	119,21	136,81
Glas, Steinwaren	70,54	84,02	117,18	134,68	69,76	84,16	116,65	134,57	69,74	84,19	117,51	135,68
Metalle, Metallerzeugn.	71,86	84,04	118,44	137,50	71,69	84,13	119,69	139,53	71,43	84,00	120,48	140,82
Maschinenbau	70,93	83,69	119,94	140,01	72,43	84,71	118,88	138,40	71,41	84,00	119,87	139,39
Elektrotechnik, DVger.	69,94	83,73	119,51	142,91	71,29	84,49	118,96	140,91	71,98	84,49	120,31	141,89
Fahrzeugbau	70,87	82,75	121,07	135,59	74,10	85,85	122,80	138,94	73,60	84,64	124,14	141,17
Möbel, Sportg., Spielw.	76,05	87,69	114,98	134,30	75,20	87,49	115,20	134,21	74,99	87,34	115,43	134,32
Bauwesen	73,13	85,25	116,46	134,84	73,49	85,65	115,20	132,96	73,51	85,68	115,04	132,54
Gesamtwirtschaft	65,19	81,76	121,21	144,16	63,15	81,40	120,31	143,10	62,96	81,38	120,49	143,72

- Die Stundenverdienste in der verarbeitenden Industrie erhöhten sich im selben Zeitraum um 14,0%.
- Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer laut VGR wuchsen in dieser Fünfjahresperiode um 10,1%.

Allerdings war im genannten Zeitabschnitt auch der Preisauftrieb sehr gering: Die Verbraucherpreise nahmen zwischen 1995 und 2000 um nur 6,8% zu.

Aus Tabelle 6 geht hervor, dass sich das bereinigte monatliche Medianeinkommen aller erfassten unselbstständig Beschäftigten von 1995 bis 2000 um 10,0% erhöhte. Das mittlere nominelle Bruttoeinkommen der männlichen Arbeiter und jenes der männlichen Angestellten stiegen im Beobachtungszeitraum annähernd im Gleichschritt, nämlich um 10,4 bzw. 10,7%. Etwas unterdurchschnittlich entwickelte sich das mittlere Gehalt der weiblichen Angestellten (8,4%). Um rund vier Prozentpunkte gegenüber dem Zuwachs des Medianeinkommens der Gesamtheit blieb die Zunahme des mittleren Arbeiterinnenlohns (6,0%) zurück. Der Hauptgrund für den Zuwachsvorsprung der männlichen Beschäftigten lag in der Zunahme der Teilzeitquote unter den Arbeitnehmerinnen. Unternimmt man den Versuch, die durch die unterschiedlichen Teilzeitquoten entstehenden Verzerrungen der Einkommensrelationen zu beseitigen, so entsteht ein ganz anderes Bild. Die Bereinigung um Teilzeiteffekte zeigt, dass sich der Aufholprozess der Einkommen weiblicher Beschäftigter, der in den achtziger und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre stattfand, im Zeitraum 1995 bis 2000 – wenngleich abgeschwächt – fortsetzte. Auf die Veränderungen der geschlechtsbezogenen Einkommensrelationen wird in einem weiteren Artikel dieser Beitragsserie zur Einkommensstruktur in ‚WuG‘ eingegangen werden.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die tabellarisch dargelegten Zuwächse der Quantileinkommen nicht Einkommenslängsschnitten für dieselben Personen entstammen, sondern dem Vergleich von Einkommensquerschnitten zu zwei Zeitpunkten. Daher gehen die ausgewiesenen Einkommenssteigerungen teilweise auch auf Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur zurück und sind nicht individuellen Einkommenserhöhungen gleichzusetzen. Bei der Interpretation der Daten ist dies zu berücksichtigen.

Eine Verringerung der vertikalen Lohnstreuung kann beispielsweise auf die Änderung der Lohnrelationen zwischen Hilfs- und Fachkräften, in diesem Fall auf eine Annäherung der Löhne von Hilfs- an jene von Facharbeitern, oder auf die Kündigung von Hilfskräften zurückzuführen sein. Zunehmende vertikale Einkommensspannen wiederum können beispielsweise durch stärkere Lohndrift in den Beschäftigtengruppen höherer Qualifikation, durch die Einstellung von zusätzlichen (niedrig entlohten) ausländischen Arbeitskräften oder durch eine Erhöhung des Anteils von Ar-

beitskräften, die in Teilzeit beschäftigt sind, bewirkt werden.

Trotz der Kürze des Beobachtungszeitraums zeigen sich in Bezug auf die Veränderung der relativen vertikalen Lohnstreuung nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und sozialrechtlichem Status; siehe die Tabellen 6 und 7).

5.1 Arbeiterlöhne

Im Gegensatz zur Periode 1980-94, in der sich die untere Streuung bei den Arbeiterlöhnen leicht verringert hatte, blieb der erste Dezillohn zwischen 1995 und 2000 gegenüber dem Median um 3,8 Prozentpunkte zurück, wie Tabelle 6 zeigt. Die Zuwachsraten von D2 bis D9 lagen in dem sehr schmalen Intervall von 9,5 bis 10,5%, während der erste Dezillohn lediglich ein Wachstum von 6,7% verzeichnete. Die beiden Maßzahlen der gesamten (unteren und oberen) relativen vertikalen Streuung, der Quartils-Dispersionskoeffizient und der Dezils-Dispersionskoeffizient, weisen daher unterschiedliche Tendenzen auf (siehe Tabelle 7): Der QDK blieb unverändert, der DDK erhöhte sich hingegen in nur fünf Jahren um immerhin 3,7%.

Welche Erklärungsansätze für die deutlich unterdurchschnittlichen Zuwachsraten der Arbeiterlöhne am unteren Verteilungsrand bieten sich an? Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass die wenig qualifizierten und daher am schlechtesten entlohnten Arbeiter in allen Wirtschaftsklassen oder zumindest in den bedeutenden Niedriglohnbranchen wesentlich geringere Lohnerhöhungen erhielten als alle anderen Arbeiter. Auf Grund der Praxis der Lohnfestsetzung in Österreich ist diese potenzielle Ursache jedoch auszuschließen:

In jenen Wirtschaftsbereichen, in denen Kollektivverträge bzw. die entsprechenden behördlichen Regelungen prinzipiell zur Anwendung gelangen können, d. h. außerhalb des öffentlichen Sektors, werden rund 98% der betreffenden Beschäftigten von Kollektivverträgen, Satzungen oder Mindestlohntarifen erfasst. Der ÖGB, dessen Fachgewerkschaften die Kollektivvertragsverhandlungen führen, bekennt sich zum Prinzip der solidarischen Lohnpolitik. Letzteres beinhaltet zum einen die Zielsetzung, alle Beschäftigten, unabhängig von ihrer Branchenzugehörigkeit, am Produktivitätszuwachs teilhaben zu lassen, und zum anderen das Ziel, für BezieherInnen kleiner Einkommen etwas überdurchschnittliche Zuwächse anzustreben. Die für die Beobachtungsperiode geltenden Kollektivverträge enthielten für die untersten Lohngruppen gleiche Zuwächse wie für die oberen oder günstigere Regelungen (siehe unten).

Für öffentlich Bedienstete finden auf Grund eines Gesetzes Vorschriften Anwendung, die den wesentlichen Inhalt des Arbeitsvertrages zwingend festlegen. Diesen Regelungen gehen allerdings jeweils Verhandlungen zwischen den betreffenden Arbeitgebern und Gewerkschaften statt.

Tabelle 6: Veränderungsraten der Quantile der Verteilungen der Monatseinkommen 1995-2000 (1995 = 100)

	1. Dezil	2. Dezil	Q1	3. Dezil	4. Dezil	Median	6. Dezil	7. Dezil	Q3	8. Dezil	9. Dezil
Gesamt	104,59	106,26	107,39	108,04	109,36	110,00	110,32	110,21	110,43	110,83	112,46
Männl. Beschäftigte	108,39	110,52	110,94	111,11	111,26	111,19	111,06	111,48	111,97	112,62	114,05
Weibl. Beschäftigte	107,82	105,60	105,88	106,77	107,55	108,34	109,01	109,65	110,14	109,99	110,46
Arbeiter	106,66	109,46	109,92	110,26	110,46	110,44	110,21	109,91	109,78	109,71	110,10
Männl. Angestellte	110,50	111,47	111,40	111,20	110,78	110,70	111,41	112,29	113,28	nb	nb
Arbeiterinnen	105,17	102,14	102,04	102,01	105,41	105,98	107,49	107,81	107,85	107,86	108,16
Weibl. Angestellte	109,70	106,46	106,92	106,91	107,37	108,37	109,09	109,12	108,96	109,15	109,96

Tabelle 7: Veränderungen der relativen Streuungsmaßzahlen 1995-2000: Quartils-Dispersionskoeffizient und Dezils-Dispersionskoeffizient

	QDK			DDK		
	1995	2000	in % '95	1995	2000	in % '95
Gesamt	0,303	0,316	104,29	0,575	0,599	104,17
Männl. Beschäftigte	0,261	0,265	101,53	0,475	0,495	104,21
Weibl. Beschäftigte	0,304	0,322	105,92	0,578	0,586	101,38
Arbeiter	0,194	0,194	100,00	0,377	0,391	103,71
Männl. Angestellte	0,295	0,303	102,71	nb	nb	nb
Arbeiterinnen	0,253	0,279	110,28	0,491	0,502	102,24
Weibl. Angestellte	0,321	0,329	102,49	0,578	0,579	100,17

Folgende Regelungen in den Kollektivverträgen im Zeitraum 1995-2000 unterstützten ein Aufholen der untersten Lohnkategorien:

Erstens wurden in jenen Tarfbereichen, wo die Kollektivverträge sowohl Bestimmungen für die Mindestlöhne als auch für die Ist-Löhne enthielten, regelmäßig für die Mindestlöhne stärkere Erhöhungen als für die Ist-Löhne vereinbart. Beispielsweise beinhaltete der im Herbst 1999 abgeschlossene Kollektivvertrag für die ArbeiterInnen der Metallindustrie eine Ist-Lohn-Erhöhung von 1,9% und eine Mindestloohnerhöhung von 2,4% (siehe Tabelle 8).

Zweitens gab es Kollektivverträge, die prozentuelle Lohnerhöhungen und gleichzeitig auch einen Absolutbetrag festlegten, um den der Minimal- oder Ist-Lohn mindestens steigen musste (vgl. Abschluss für die Metallindustrie 2000).

Drittens enthielten einige Kollektivverträge Anhebungen der Mindestlöhne um für alle ArbeitnehmerInnen gleiche Absolutbeträge. Beispielsweise legte der Kollektivvertrag für das Güterbeförderungsgewerbe von 1999 eine Erhöhung der Stundenlöhne um öS 1,50 fest.

Viertens beinhalteten einige Kollektivverträge Anhebungen der Mindest- oder Ist-Löhne um für alle ArbeitnehmerInnen gleiche Absolutbeträge, wobei diese ergänzend zu einer prozentuellen Erhöhung hinzutraten (z. B. Metallindustrie 1996). In den meisten Fällen wurden derartige Einmalzahlungen allerdings nicht ins Lohnschema aufgenommen, d. h. sie bildeten keinen Bestandteil der Ausgangsbasis für die nächste Lohnverhandlungsrunde.

Fünftens wiesen einige Kollektivvertragsabschlüsse abgestufte prozentuelle Mindestloohnerhöhungen auf, welche die Niedriglohngruppen leicht begünstigten (z. B. der Kollektivvertrag für die Angestellten der Glas- und Papierindustrie 1995).

Im Vergleich zur gewerkschaftlichen Mindestlohnkampagne der Jahre 1989ff, im Rahmen deren es den Fachgewerkschaften fast aller Industriebranchen und einiger wichtiger Bereiche des Dienstleistungssektors bis Ende 1992 gelang, auf dem Wege der Kollektivvertragsverhandlungen einen Mindestlohn von öS 10.000 durchzusetzen,⁵ wirkten die oben angeführten Kollektivvertragsselemente freilich nur schwach nivellierend. Anders ausgedrückt: Während die gewerkschaftliche Mindestlohnkampagne ab Ende der achtziger Jahre für das Aufholen der untersten Lohngruppen ausschlaggebend war, vermochten die solidarischen Elemente der gewerkschaftlichen Lohnpolitik in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ‚nur‘ ein noch stärkeres Zurückbleiben des untersten Verteilungsrandes zu verhindern.

Tabelle 8: Kollektivvertragsabschlüsse für ArbeiterInnen und Angestellte in der Metallindustrie 1994-2000

2000	Ist-Löhne	3,4%, mindestens um öS 650
	Mindestlöhne	3,7%
1999	Ist-Löhne	1,9%
	Mindestlöhne	2,4%
1998	Ist-Löhne	2,9% plus Einmalzahlung öS 2.500
	Mindestlöhne	3,7%
1997	Ist-Löhne	2,1%
	Mindestlöhne	2,7%
1996	Ist-Löhne	2,0%
	Mindestlöhne	2,6%
1995	Ist-Löhne	3,5%, mind. um öS 650, plus Einmalzahlung öS 2.500
	Mindestlöhne	3,8%
1994	Ist-Löhne	3,5%, mind. um öS 650, plus Einmalzahlung öS 2.000
	Mindestlöhne	3,8%

Niveau und Veränderung der tatsächlich ausbezahlten Löhne werden allerdings nicht nur durch die Kollektivverträge bestimmt. Die Entwicklung der Effektivverdienste resultiert erstens aus den in Kollektivverträgen festgelegten Anhebungen von tariflichen Mindest- und Ist-Löhnen, zweitens aus den im Anschluss an einen Kollektivvertragsabschluss getroffenen lohnbezogenen Betriebsvereinbarungen sowie drittens aus Veränderungen der übertariflichen Zuschläge, welche die Arbeitgeber einseitig zugestehen. Es wäre also denkbar, dass die geringst qualifizierten Arbeiter von negativer Lohndrift betroffen waren, während alle übrigen Arbeiter in den Genuss von positiver Lohndrift kamen. Ein Vergleich zwischen Tariflohnindex und durchschnittlichem Effektivverdienstzuwachs in der Industrie für die zweite Hälfte der neunziger Jahre zeigt, dass die Tariflöhne etwas stärker stiegen als die Effektivverdienste, im Durchschnitt bei den Arbeitern also negative Lohndrift herrschte (siehe Tabelle 9). Auf Grund der Ausweitung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, welche das Angebot von unqualifizierten Arbeitern wesentlich erhöhte, und der relativ hohen Arbeitslosigkeit unter den Letzteren ist freilich nicht auszuschließen, dass die Lohndrift im untersten Verteilungsbereich am stärksten negativ war. Derartige Phänomene sind sogar als ziemlich wahrscheinlich anzunehmen. Aber sie vermögen sicherlich nicht das deutliche Zurückbleiben des ersten Dezillohns in der Gesamtverteilung der Arbeiterlöhne zu erklären.

Es traten in der Realität auch vereinzelt Konstellationen auf, die dazu führten, dass ein Arbeiter im Jahr 2000 nominell kaum mehr oder sogar weniger verdiente als 1995, obwohl er in derselben Branche blieb: Ausgliederungen, Unternehmenszergliederungen, Betriebswechsel aus anderen Gründen, Änderungskündigungen, arbeitgeberseitige Aufkündigung

von Betriebsvereinbarungen u. a. wären als mögliche Ursachen zu nennen. Im Zuge der Liberalisierungs- und Deregulierungswelle und infolge der Mode, Konzerne in kleinere selbstständige Einheiten aufzuspalten und vielerlei Unternehmensfunktionen auszulagern, nahmen derartige Konstellationen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch fraglos zu. Ihre quantitative Bedeutung war aber nach wie vor relativ gering, und sie betrafen keineswegs nur Niedriglohngruppen unter den Arbeitern, sodass ihr Erklärungsbeitrag zum Zurückbleiben des unteren Verteilungsrandes alles in allem als vernachlässigbar zu veranschlagen ist.

Auch ein Ansteigen der Teilzeitbeschäftigung ist als Grund für die gegenüber jener von D2 und Q1 deutlich geringere Zuwachsrate von D1 auszuschließen: Die Teilzeitquote unter den Arbeitern war zu gering, um einen Einfluss auf D1 ausüben zu können. Diese Aussage gilt selbst für jene drei Dienstleistungsbranchen, in denen die Teilzeitquote bereits relativ hoch war und die Zuwachsrate von D1 deutlich unter jener von Q1 lag (Handel, Fremdenverkehr, sonstige öffentliche und persönliche Dienste).

Auf welche Faktoren kann der deutlich unterdurchschnittliche Zuwachs im Bereich der niedrigsten Arbeiterlöhne zwischen 1995 und 2000 also zurückgeführt werden? Erstens nahmen die Arbeiterlöhne in einigen Niedriglohnbranchen mit bedeutendem Arbeiterbesatz generell oder überwiegend unterdurchschnittlich oder sogar stark unterdurchschnittlich zu (Handel, Fremdenverkehr). Zweitens sind die Effekte von Verschiebungen von Beschäftigungsanteilen zwischen Wirtschaftsklassen auf die Gesamtlohnverteilung zu berücksichtigen: Die Beschäftigungsanteile von zwei Niedriglohnbranchen des Dienstleistungssektors mit hoher Arbeiterbeschäftigung erhöhten sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stark (Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Wirtschaftsdienste). Und drittens sind auch die Auswirkungen von brancheninternen Beschäftigungsstruktureffekten, nämlich der Substitution von besser qualifizierten Arbeitern durch gering qualifizierte in einigen tertiären Bereichen, auf die Gesamtlohnverteilung in Betracht zu ziehen (Handel, Fremdenverkehr, sonstige öffentliche und persönliche Dienste). Alle drei Faktoren sind im Zusammenhang mit dem starken Zustrom von Arbeitskräften aus Südosteuropa und der Türkei in den Jahren 1989-91 und aus der anhaltenden Zuwanderung in den neunziger Jahren zu sehen, welche das Angebot an gering qualifizierten Arbeitern wesentlich erhöhten und direkt auf das Lohnniveau in den unteren Qualifikationssegmenten drückten.

Ad 1.): Jene drei Niedriglohnbranchen mit bedeutender Arbeiterbeschäftigung und stark unterdurchschnittlichen Lohnzuwächsen dieser Beschäftigungsgruppe zwischen 1995 und 2000 waren der Handel (11,9% der gesamten Arbeiterbeschäftigung des Jahres 2000), das Gaststätten- und Beherbergungswesen (5,8%) und die Land- und Forstwirtschaft (1,6%). Im Handel lagen die Zuwachsraten aller Dezil- und Quartillöhne unter je-

ner des Medianlohns aller Arbeiter, und dies z. T. erheblich. Dies gilt auch für den Fremdenverkehr, wobei verschärfend hinzukommt, dass der erste Dezilohn dort sogar um 4,6% sank. Und in der Land- und Forstwirtschaft verringerte sich selbst der Medianlohn, der erste Dezilohn stieg nur geringfügig.

Ad 2.) Jene beiden tertiären Niedriglohnbranchen mit bedeutender Arbeiterbeschäftigung, deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung der Arbeiter in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stark zunahm, sind Verkehrswesen und Nachrichtenübermittlung sowie Realitätenwesen und Wirtschaftsdienste. Der entsprechende Beschäftigtenanteil der Wirtschaftsdienste erhöhte sich von 3,9 auf 5,9%, jener von Verkehrswesen und Nachrichtenübermittlung von 7,1 auf 8,6%. Leichte Anteilszuwächse verzeichneten zwei weitere Niedriglohnbranchen aus dem Dienstleistungssektor, nämlich der Fremdenverkehr und die sonstigen persönlichen und öffentlichen Dienste.

Ad 3.): In drei tertiären Niedriglohnbranchen entwickelte sich der untere Rand der Lohnverteilung jeweils besonders ungünstig: Im Handel stieg D1 um 1,4 Prozentpunkte weniger als Q1 (8,0:9,4%), in den sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen nahm D1 um lediglich 4,8% und daher mit Abstand am schwächsten aller Dezil- und Quartileinkommen zu, und für den Fremdenverkehr ist – wie bereits erwähnt – sogar eine Abnahme des ersten Dezilohns zu verzeichnen. Das Zurückbleiben des unteren Verteilungsbereichs ist in diesen Fällen jedoch zum überwiegenden Teil nicht auf individuelle Einkommensentwicklungen zurückzuführen, sondern auf Beschäftigungsstrukturverschiebungen, genauer gesagt auf die Ersetzung von älteren, besser qualifizierten Arbeitskräften durch jüngere und/oder schlechter qualifiziertere, deren Löhne niedriger waren.

5.2 Gehälter der männlichen Angestellten

Während für die männlichen Arbeiter somit eine Zunahme der unteren Einkommensstreuung festzustellen ist, erhöhte sich bei den männlichen Angestellten die obere Gehaltsstreuung. Die Zuwachsraten vom ersten bis zum sechsten Dezileinkommen befinden sich in dem schmalen Intervall von 10,5 bis 11,5%, das siebente Dezileinkommen aber stieg um 12,3% und das dritte Quartileinkommen um 13,3% (Tabelle 6). Bezüglich des achten und des neunten Zehntelwerts ist ein Vergleich nicht möglich, da diese Dezileinkommen bei den männlichen Angestellten jeweils die Höchstbeitragsgrundlage übertrafen. Der QDK, der bei den männlichen Arbeitern zwischen 1995 und 2000 auf gleichem Niveau verharrte, nahm bei den männlichen Angestellten in diesem Jahrfünft um 2,7% zu (Tab. 7).

Welche wichtigen Entwicklungen haben zu dieser Zunahme der oberen Streuung in der Gehaltsverteilung der männlichen Angestellten beigetra-

gen? Erstens sind für viele gewichtige Branchen mit hohem Gehaltsniveau generell überdurchschnittliche Gehaltssteigerungen festzustellen. Zweitens zeigen die – zugegebenermaßen unvollständigen – Daten eine überdurchschnittliche Zunahme der Gehälter der besser qualifizierten Angestellten in fast allen Branchen mit hohem Gehaltsniveau. Und drittens verschob sich in den meisten Branchen die Struktur der Beschäftigung männlicher Angestellter von den weniger qualifizierten zu den hoch qualifizierten.

Infolge der Datenbeschränkungen der Einkommensstatistik, die gerade im Angestelltenbereich besonders zum Tragen kommen, und dem Fehlen von Zeitreihen zur Qualifikationsentwicklung innerhalb der einzelnen Wirtschaftsklassen können die obigen Thesen nur teilweise belegt werden. Untersuchungen über Länder auf ähnlichem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau wie Österreich stützen sie (siehe unten).

Ad 1.): Unter den Branchen mit hohem Gehaltsniveau und bedeutender Angestelltenbeschäftigung verzeichneten die Sachgüterproduktionszweige Chemie, Glas, Metalle (3,3% der Beschäftigung männlicher Angestellter 2000) und Maschinenbau (3,2%) sowie die Energie- und Wasserversorgung überdurchschnittliche Gehaltssteigerungen, das Bankwesen (9% Beschäftigtenanteil) sogar weit überdurchschnittliche. In den Branchen Elektrotechnik (4,3%) und Fahrzeugbau entsprach die Zuwachsrate des Mediangehalts etwa jener des mittleren Gehalts aller männlichen Angestellten. Unterdurchschnittlich nahmen die Gehälter in den Branchen Nahrungsmittel und Papier-Druck-Verlag sowie im Bauwesen (6,1%) zu.

Ad 2.): Da für Einkommen, die über dem Grenzbetrag (monatliche Höchstbeitragsgrundlage einschließlich Sonderzahlungen) lagen, von der Statistik kein Wert ausgewiesen wird, sind die Daten über die obere Verteilung der Gehälter der männlichen Angestellten für die meisten Branchen unvollständig.

Sehr viel stärker als das Mediangehalt stiegen die oberen Gehälter in den Sachgüterproduktionszweigen Nahrungsmittel, Papier-Druck-Verlag, Chemie und Elektrotechnik: In der Wirtschaftsklasse ‚Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln und Getränken; Tabakverarbeitung‘ lag die Zuwachsrate von Q3 um 4,5 Prozentpunkte über jener von D5. In der Wirtschaftsklasse Papier-Druck-Verlag nahm D6 um 3,0 Prozentpunkte stärker zu als D5, in der Chemiebranche um 2,0 Prozentpunkte und in der Wirtschaftsklasse Elektrotechnik um 2,1 Prozentpunkte.

Stark erhöhte sich die obere Gehaltsstreuung im Maschinenbau und im Bauwesen. Im Maschinenbau übertraf die Steigerungsrate von D7 jene von D5 um 2,0 Prozentpunkte, in der Bauwirtschaft um 2,5 Prozentpunkte.

Leicht steigende Gehaltszuwächse mit zunehmendem Ausgangsgehalt in der oberen Verteilungshälfte sind für die Glas- und Steinwarenbranche sowie die Metallerzeugung und -bearbeitung zu konstatieren. In der Glas-

und Steinwarenherstellung und -bearbeitung erhöhte sich D7 um 1,4 Prozentpunkte stärker als D5, in der Metallbranche um 1 Prozentpunkt.

Lediglich im Bank- und Versicherungswesen nahm D6 etwas weniger zu als D5, nämlich um 0,9 Prozentpunkte. (Dazu ist allerdings zu bemerken, dass die Zuwachsrates des sechsten Zehntelwertes in der Bank- und Versicherungsbranche die höchste unter allen Wirtschaftsklassen war.) Keine Angaben zur Veränderung der oberen Gehaltsverteilung können für den Fahrzeugbau sowie die Energie- und Wasserversorgung gemacht werden.

Das Bild, das sich ergibt, ist somit nicht ganz vollständig und muss daher vorsichtig interpretiert werden: Mit Ausnahme des Bank- und Versicherungswesens vergrößerte sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in allen Branchen mit hohem Gehaltsniveau und bedeutender Beschäftigung männlicher Angestellter, für die Daten vorliegen, die obere Gehaltsstreuung, und dies teilweise stark oder sehr stark.

Eine mögliche Ursache für die überdurchschnittlichen Gehaltszuwächse in Branchen mit hohem Gehaltsniveau, die überdurchschnittlichen Gehaltssteigerungen für besser qualifizierte Angestellte in den meisten Wirtschaftsklassen und die Anteilsgewinne hoch qualifizierter Angestellter an der Gesamtbeschäftigung männlicher Angestellter, welche wesentlich zur festgestellten Erhöhung der oberen Gehaltsstreuung in der Gesamtverteilung männlicher Angestellter beitrugen, ist der technische Fortschritt. Die zweite Hälfte der neunziger Jahre war eine Phase raschen technischen Wandels, vor allem infolge der schnellen und umfassenden Diffusion der modernen Informations- und Kommunikationstechniken (IKT).⁶ Diese Techniken sind in Bezug auf den Arbeitskräftebedarf nicht neutral, sondern begünstigen den Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte (insbesondere hoch qualifizierter Angestellter), während sich die Arbeitsmarktposition unqualifizierter Arbeitskräfte (insbesondere gering qualifizierter ArbeiterInnen, siehe oben 5.1) verschlechtert. Machin und Van Reenen (1998) belegen eine deutliche positive Korrelation zwischen Investitionen in Rechner, Rechnerverwendung durch Beschäftigte sowie Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen einerseits und Qualifikationsverbesserungen andererseits. Greenwood und Yorukoglu (1997) argumentieren, dass „the adoption of new technologies involves a significant cost in terms of learning and that skilled labor has an advantage at learning. Then the advance in technology will be associated with an increase in the demand for skill needed to implement it. Hence, the skill premium will rise and income inequality will widen.“⁷ Letzteres setzt freilich voraus, dass zumindest vorübergehend das Angebot von Arbeitskräften, welche im Umgang mit den neuen IKT geschult sind, gegenüber der entsprechenden Nachfrage zurückbleibt. Das war in Österreich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zweifellos der Fall.

Berman, Bound und Machin (1998) fassen die Ergebnisse ihrer internationalen Untersuchung über den Zusammenhang zwischen technischem Fortschritt einerseits und den Änderungen der Beschäftigungsstruktur und der Lohnverteilung andererseits folgendermaßen zusammen:

„...(W)e have presented strong evidence that the kind of skill-biased technological change which occurred in the United States in the 1980s was pervasive throughout the developed world. Our data show that (a) substitution toward skilled labor within industries occurred in all ten developed countries that we studied, despite generally constant or increasing relative wages of skilled labor; and (b) the same manufacturing industries that substituted toward skilled labor in the United States in the 1980s did so in the other developed countries as well. The three industries with the largest within-industry contributions to skill upgrading are machinery (and computers), electrical machinery, and printing and publishing. All three carried out significant microprocessor-based technological innovation, suggesting microprocessors as the technological link between common patterns of skill upgrading across countries.“ (S. 1272)

Machin und Van Reenen (1998) analysieren die Auswirkungen von technischem Fortschritt, gemessen anhand der Intensität von Forschung und Entwicklung, auf die Beschäftigungsstruktur in sieben OECD-Ländern. Sie kommen zu folgendem Resultat:

„Evidence of a significant association between skill upgrading and R&D intensity is uncovered in all seven countries. These results provide evidence that skill-biased technical change is an international phenomenon that has had a clear effect of increasing the relative demand for skilled workers.“ (S. 1215)

Insbesondere der Anteil von hoch qualifizierten Arbeitskräften erhöhte sich in der verarbeitenden Industrie stark: In jenen fünf OECD-Ländern (F, D, J, UK, USA), für die vergleichbare Daten vorliegen, stieg der Anteil der Arbeitskräfte mit Hochschulabschluss jeweils sehr stark. Der Großteil der Verbesserung der Qualifikationsstruktur der jeweiligen Gesamtheit der Arbeitskräfte ging dabei auf Beschäftigungsverschiebungen *innerhalb* der Branchen zurück.

Auch Autor, Katz und Krueger (1998) interpretieren den fortgesetzten Anstieg der relativen Nachfrage nach Angestellten und insbesondere hoch qualifizierten Angestellten (HochschulabsolventInnen) innerhalb der Branchen und innerhalb der Betriebe trotz gleichzeitig steigender relativer Einkommen dieser Beschäftigtengruppen als Folge eines die Qualifizierten begünstigenden technischen Wandels (*skill-biased technical change*), insbesondere der raschen und umfassenden Diffusion der modernen IKT. In den USA hat sich das Lohndifferential zwischen *College- und High School-*AbsolventInnen trotz anhaltend hoher Zunahme des relativen Angebots der besser qualifizierten Arbeitskräfte von den fünfziger bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre wesentlich erhöht:

„Thus, sharp secular increases in the relative demand for more-educated workers are essential to explain such a pattern in a supply-and-demand framework in which workers with different amounts of education are imperfect substitutes in production.“ (S. 1173ff)

„The direct substitution and organizational complementarity channels both predict that an increase in the relative demand for highly educated workers should be associated with computerization.“ (S. 1186)

Die Daten für die USA bestätigen, dass die Diffusion der IKT zu Lasten der Beschäftigungsanteile von Produktionsarbeitern und Verwaltungsgestellten gingen, deren Tätigkeiten unter Zuhilfenahme von rechnergestützten Maschinen eher automatisiert werden konnten, während die relative Nachfrage nach anderen, höher qualifizierten Angestelltengruppen begünstigt wurde:

„Indicators of employee computer usage, computer capital per worker, and the rate of computer investment are higher in industries with more rapid rates of skill upgrading in each of the last several decades Thus, skill-biased technological and organizational changes that accompanied the computer revolution appear to have contributed to faster growth in relative skill demand within detailed industries starting in the 1970s.“ (S. 1203)

5.3 Die Einkommen der männlichen Beschäftigten

Alle Dezileinkommen der männlichen Angestellten verzeichneten zwischen 1995 und 2000 höhere Zuwachsraten als die entsprechenden Dezileinkommen der Arbeiter, nicht zuletzt infolge negativer Lohndrift bei den Arbeitern und wieder steigender Überzahlungen bei den Angestellten (siehe Tabelle 9).⁸ Erwartungsgemäß ist die Differenz der Einkommensänderungsraten im mittleren Verteilungsbereich (D4, D5) am geringsten und erhöht sich zu den Verteilungsrändern hin jeweils stark. Im oberen Bereich öffnete sich die Einkommensschere zwischen Angestellten und Arbeitern infolge des Sogs der Nachfrage nach höher qualifizierten Angestellten, der in erheblichem Maße auf die weit verbreitete Anwendung der IKT zurückging. Im unteren Verteilungsbereich öffnete sich die Schere wegen des Zustroms gering qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte und der Ostöffnung zu Lasten der Arbeiterlöhne. Hinzu kamen die Auswirkungen der oben dargelegten Verschiebungen in den Beschäftigungsstrukturen von Arbeitern und männlichen Angestellten.

Welche Quantil-Veränderungsraten ergeben sich für die Verteilung der Monatseinkommen der männlichen Beschäftigten insgesamt? Mit zunehmender Einkommenshöhe gingen im Beobachtungszeitraum zunehmende Einkommenssteigerungsraten einher. Das neunte Dezileinkommen wuchs um immerhin 5,6 Prozentpunkte stärker als das erste (Tab. 6). Der QDK erhöhte sich um 1,5%, der DDK sogar um 4,2% (Tab. 7). Die Zunahme der Streuung über die gesamte Verteilung ergibt sich aus der Ver-

Tabelle 9: Überzahlungen über Mindestlohn bzw. -gehalt in der Industrie (inkl. Bauindustrie) in Prozent 1995-2000

Jahr	Industriearbeiter	Industrieangestellte
1995	20,9	20,6
1996	21,1	20,9
1997	20,6	19,7
1998	20,2	22,4
1999	19,7	21,7
2000	19,4	21,8

Quelle: WKÖ, Industriestatistik

größerung der unteren Streuung bei den Arbeitern und der oberen Streuung bei den Angestellten, aber auch aus dem generell höheren Einkommenswachstum der Angestellten und der Verlagerung der Beschäftigung von Arbeitern zu Angestellten: Während die Beschäftigung von Arbeitern zwischen 1995 und 2000 um 1,9% abnahm, erhöhte sich jene männlicher Angestellter um 5,5% (gemessen jeweils anhand der Versicherungstage).

5.4 Die Löhne der Arbeiterinnen

Bei den Arbeiterinnen sind zwischen drittem und neuntem Zehntelwert mit steigendem Ausgangslohn zunehmende Einkommenszuwächse festzustellen. Der neunte Dezillohn erhöhte sich um 6,0 Prozentpunkte stärker als der dritte. Die unteren Einkommen, bei denen es sich um Arbeitsverdienste aus Teilzeitbeschäftigung handelte, blieben sehr stark zurück: D2, Q1 und D3 stiegen jeweils nur um rund 2%, D1 nahm um 5,2%, also etwa im Ausmaß von D4 zu (siehe Tabelle 6). Die im Vergleich zum oberen Verteilungsbereich geringen Zuwachsraten von D4 und D5 (5,4 bzw. 6,0%) deuten auf relativ niedrige Einkommenszuwächse für gering qualifizierte Vollzeitbeschäftigte unter den Arbeiterinnen hin. Der QDK erhöhte sich um nicht weniger als 10,3%, der DDK wegen des offenbar durch Beschäftigungsstruktureffekte bedingten stärkeren Anstiegs von D1 nur um 2,2% (Tab. 7).

Für die besonders schwache Zunahme der Löhne der Arbeiterinnen und die wesentliche Vergrößerung der vertikalen Lohnspreizung waren vor allem Beschäftigungsstrukturverschiebungen ausschlaggebend, nämlich in erster Linie die Zunahme der Teilzeitquote und in zweiter Linie der anhaltende Zustrom gering qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte.

Laut Mikrozensus erhöhte sich der Prozentanteil der Teilzeitbeschäftigten (wöchentliche Normalarbeitszeit von mindestens 12 Stunden und unter 36 Stunden) an der Gesamtzahl der weiblichen unselbstständig Beschäftigten (ohne Karenzurlauberinnen) zwischen 1995 und 2000 von 24,0 auf 29,5% (siehe Tabelle 10).

Die Substitution von Vollzeitarbeitskräften durch Teilzeitbeschäftigte und die Ausweitung der Beschäftigung in Form von Teilzeitarbeitsverhältnissen schlug sich besonders stark im Bereich zwischen zweitem und drittem Zehntelwert auf die Veränderung der Quantile der Verteilung der Monatseinkommen der Arbeiterinnen nieder. Das weniger ausgeprägte Zurückbleiben von D1 ist wohl auf Beschäftigungsstrukturverschiebungen innerhalb der Gruppe der in Teilzeit tätigen Arbeiterinnen zurückzuführen.

Tabelle 10: Teilzeitbeschäftigte und Teilzeitquoten 1995-2000

		1995	1996	2000
Männl. Besch.	Zahl (Tsd.)	34,2	36,8	46,7
	TZQ (%)	1,9	2,0	2,6
Weibl. Besch.	Zahl (Tsd.)	284,2	295,4	376,3
	TZQ (%)	24,0	24,8	29,5
Gesamtbesch.	Zahl (Tsd.)	318,4	332,2	423,0
	TZQ (%)	10,6	11,1	13,7

Teilzeitbeschäftigte = alle unselbstständig Beschäftigten mit einer wöchentlichen Normalarbeitszeit von mindestens 12 Stunden (=Lebensunterhaltskonzept) und unter 36 Stunden. Teilzeitquote = Prozentanteil der Teilzeitbeschäftigten an der jeweiligen Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten (ohne KarenzurlauberrInnen, Präsenz- und Zivildienerr).
Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus, Jahresergebnisse; eigene Berechnungen.

Der Anteil der Arbeiterinnen mit ausländischer Staatsbürgerschaft blieb zwar zwischen 1995 und 2000 unverändert bei 20,8%. Aber selbst diese Konstanz ist keineswegs neutral im Hinblick auf die mittlere Lohnhöhe und die Lohnverteilung der Arbeiterinnen insgesamt. Ein Teil der 1995 registrierten Arbeiterinnen mit ausländischem Pass erlangte bis 2000 die österreichische Staatsbürgerschaft. Das Gleichbleiben der Quote setzte also einen erheblichen Neuzustrom von ausländischen Arbeiterinnen voraus. Während bei Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürgerschaft die neu in die Beschäftigung eintretenden Personen im Durchschnitt ein deutlich höheres formales Bildungsniveau aufweisen als die bereits Beschäftigten dieser Gruppe, ist dies bei den aus Ost- und Südosteuropa sowie der Türkei einströmenden Arbeitskräften nicht der Fall.

Abgesehen von diesen allgemeinen Tendenzen sind im Einzelnen noch folgende wichtige Entwicklungen festzuhalten:

In zwei Dienstleistungssparten mit unterdurchschnittlichem bzw. stark unterdurchschnittlichem Lohnniveau, auf die insgesamt mehr als ein Viertel der beschäftigten Arbeiterinnen entfiel (Fremdenverkehr 19,5%, sonstige öffentliche und persönliche Dienste 8,3% der betreffenden Gesamtsumme an Beschäftigungstagen), stiegen die Löhne unterdurchschnittlich. Gleichzeitig verzeichneten acht Zweige der Sachgüterproduktion mit bedeutender Beschäftigung von Arbeiterinnen (Textil, Papier-Druck-Ver-

lag, Kunststoffe, Metall, Maschinen, Elektrotechnik, Möbel, Bau), die allesamt ein Lohnniveau über oder weit über dem Gesamtmedian der Arbeiterinnenlöhne hatten, überdurchschnittliche oder sogar stark überdurchschnittliche Lohnzuwächse.

In der im Hinblick auf die Beschäftigung von Arbeiterinnen mit Abstand bedeutendsten Branche, dem Beherbergungs- und Gaststättenwesen, blieben die niedrigen Löhne besonders stark zurück: D1 stieg um nur 3,2%, Q1 verringerte sich gar, nämlich um 2,1%. Das Muster der Veränderung der Lohnverteilung im Fremdenverkehr weist somit deutliche Ähnlichkeiten mit jenem der Gesamtverteilung der Arbeiterinnenlöhne auf: Obere und untere Streuung erhöhten sich, der Verteilungsbereich um den ersten Viertelwert hinkte wesentlich nach. Sowohl der Anstieg der Teilzeitquote als auch die Neueinstellung von gering qualifizierten ausländischen Arbeitskräften kamen hier zum Tragen: Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten unter allen weiblichen Beschäftigten des Fremdenverkehrs stieg von 1995 bis 2000 um 5,5 Prozentpunkte auf 23,5%. Die Zahl der Arbeiterinnen mit ausländischer Staatsbürgerschaft erhöhte sich von 21.100 auf 22.400, ihr Anteil blieb nahezu konstant (27,1% 1995, 26,7% 2000).

5.5 Die Gehälter der weiblichen Angestellten

Die Einkommenszuwächse der weiblichen Angestellten lagen über die gesamte Verteilung deutlich über jenen der Arbeiterinnen, wobei der Abstand im unteren Verteilungsbereich am größten war. Auch bei den weiblichen Angestellten besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Einkommenshöhe im Jahr 1995 und dem Einkommenszuwachs zwischen 1995 und 2000, das Gefälle war allerdings geringer als bei den Arbeiterinnen. Das neunte Dezileinkommen stieg um 3,5 Prozentpunkte stärker als das zweite, der QDK erhöhte sich um 2,5% (siehe die Tabellen 6 und 7). Wie bei den Arbeiterinnen deuten die im Vergleich zum oberen Verteilungsbereich geringen Zuwachsraten von D4 und D5 (7,4 bzw. 8,4%) auf relativ niedrige Einkommenszuwächse für gering qualifizierte Vollzeitbeschäftigte hin. Die hohe Zuwachsrate von D1 ist vermutlich ein Ergebnis von Änderungen in der Zusammensetzung der Teilzeitbeschäftigten unter den weiblichen Angestellten. Der DDK änderte sich daher kaum.

Auch für den Anstieg der unteren relativen Streuung in der Verteilung der Gehälter weiblicher Angestellter in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sind die beiden Beschäftigungsstrukturänderungen – Zunahme der Teilzeitquote und zusätzliche Einstellung gering qualifizierter Arbeitskräfte aus Ost- und Südosteuropa sowie aus der Türkei – von großem Gewicht. Wie im Falle der Arbeiterinnen verzeichnete der Bereich zwischen zweitem und drittem Zehntelwert auf Grund der ersetzenden oder zusätzlichen Beschäftigung von Teilzeitangestellten besonders geringe Gehaltszuwächse. In der vergrößerten oberen relativen Streuung kam die

beträchtliche Steigerung der Zahl höher qualifizierter Frauen im Angestelltenstatus zum Ausdruck.

Im Großen und Ganzen hatten Branchen mit hohem Gehaltsniveau überdurchschnittliche Gehaltszuwächse und Branchen mit niedrigem Gehaltsniveau unterdurchschnittliche Gehaltszuwächse. Zu den erstgenannten Wirtschaftsklassen mit bedeutender Beschäftigung von weiblichen Angestellten zählten die Sachgüterbereiche Chemie, Papier-Druck-Verlag, Metall, Maschinen und Elektrotechnik, zudem das Bank- und Versicherungswesen sowie das Unterrichtswesen. Stark unterdurchschnittlich stiegen die Gehälter im Handel, wo rund jede vierte Angestellte tätig (25,9% der Beschäftigungstage 2000) und das Gehaltsniveau sehr niedrig war.

In zwei der im Hinblick auf die Angestelltenbeschäftigung bedeutsamsten Branchen, dem Handel und dem Bank- und Versicherungswesen (6,3% der Beschäftigung), vergrößerte sich die vertikale Gehaltsstreuung besonders stark. Im Handel verzeichnete Q1 eine Zuwachsrate von lediglich 1,7%. Im Bank- und Versicherungswesen ist für D1 eine Abnahme von 1,5% zu konstatieren, während Q3 und D9 um mehr als 13% stiegen. Die Teilzeitquote unter den weiblichen Beschäftigten erhöhte sich im Handel von 1995 bis 2000 um 8,6 Prozentpunkte auf 39,4%, im Finanzwesen um 8,1 Prozentpunkte auf 25,6%. Während sich im Handel der Anteil der weiblichen Angestellten mit ausländischer Staatsbürgerschaft beträchtlich steigerte (von 3,6% 1995 auf 5,3% 2000), wurde im Finanzsektor (sowie in vielen Sachgüter produzierenden Zweigen) die Beschäftigung hoch qualifizierter weiblicher Angestellter ausgeweitet, was sich auf die Gehaltsentwicklung im oberen Verteilungsbereich auswirkte.

5.6 Die Einkommen der weiblichen Beschäftigten

Für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig beschäftigten Frauen resultierte aus der Einkommenspolarisierung bei den weiblichen Angestellten sowie insbesondere bei den Arbeiterinnen und aus den höheren Einkommenszuwächsen der Angestellten ebenfalls eine Tendenz zur Verstärkung der vertikalen Einkommensspreizung, die zwar schwächer ist als bei den Angestellten, aber stärker als bei den Arbeiterinnen. Die Differenz zwischen der Zuwachsrate des neunten Dezileinkommens und jener des zweiten belief sich auf 4,9 Prozentpunkte. Auf Grund des Beschäftigungsstrukturwandels zu Lasten der Arbeiterinnen und zugunsten der weiblichen Angestellten stiegen die Einkommen der weiblichen Beschäftigten im oberen Verteilungsbereich sogar etwas stärker als die entsprechenden Quartileinkommen der Angestellten (siehe Tabelle 6). (Während die Beschäftigung von Arbeiterinnen zwischen 1995 und 2000 kaum zunahm (+1,1%), erhöhte sich jene der weiblichen Angestellten um 10,8%, gemessen jeweils anhand der Versicherungstage.) Wegen des relativ starken Zuwachses des ersten Dezileinkommens schlägt sich die Entnivellie-

rung der Einkommen vor allem im QDK nieder: Diese Maßzahl erhöhte sich um 5,9%, während der DDK nur um 1,4% zunahm.

5.7 Die Einkommen aller erfassten Beschäftigten

Die Entrivellierung in den einzelnen Beschäftigtengruppen und die Beschäftigungsstruktureffekte (Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, Zustrom niedrig qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte, Verlagerung der Beschäftigung von ArbeiterInnen zu Angestellten, Qualifikationsstruktureffekt – v. a. infolge der umfassenden Diffusion der modernen IKT) wirkten bezüglich der Einkommensverteilung der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in die gleiche Richtung: Mit zunehmendem Ausgangseinkommen nahm der Einkommensanstieg zu, wobei dieser Anstieg in der unteren Verteilungshälfte stärker ausfiel als in der oberen. Die größten Differenzen zwischen den Wachstumsraten benachbarter Zehntelwerte zeigen sich am oberen und am unteren Verteilungsrand. Vom fünften bis zum achten Zehntelwert stiegen die Einkommen zwischen 10,0 und 10,8%, D9 verzeichnete aber einen Zuwachs von 12,5% (Tab. 6). D1 blieb gegenüber dem Medianeinkommen um 5,4 Prozentpunkte, Q1 um 2,6 Prozentpunkte zurück.

Die beiden Maßzahlen für die gesamte vertikale Streuung erhöhten sich von 1995 bis 2000 etwa im gleichen Ausmaß: der QDK um 4,3%, der DDK um 4,2% (vgl. Tabelle 7).

6. Veränderungen der vertikalen Streuung der Arbeiterlöhne in den Sachgüterbranchen 1995 bis 2000

In Bezug auf das Muster der Veränderung der intraindustriellen Streuung der Arbeiterlöhne zwischen 1995 und 2000 lassen sich die Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors i. e. S. (d. h. ohne Bergbau, Energie- und Wasserversorgung) mit bedeutender Arbeiterbeschäftigung in vier Gruppen gliedern:

1.) In den fünf Branchen ‚Herstellung von Textilien, Textilwaren und Bekleidung‘, ‚Herstellung und Verarbeitung von Papier und Pappe, Verlagswesen, Druckerei und Vervielfältigung‘, ‚Herstellung von Chemikalien und chemischen Erzeugnissen‘, ‚Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen; Elektronik, Feinmechanik und Optik‘ und im Bauwesen verringerte sich die vertikale Lohnstreuung jeweils stark. Über die gesamte (bzw. fast gesamte) Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils erheblich ab.

In der Wirtschaftsklasse Papier-Druck-Verlag beispielsweise erhöhte sich das erste Dezileinkommen im Beobachtungszeitraum um 16,5%, der Medianlohn um 14,5% und das neunte Dezileinkommen um 13,5% (sie-

Tabelle 11: Veränderung ausgesuchter Quantile der Verteilungen der Monatseinkommen der Arbeiter in der Sachgüterproduktion 1995-2000

	1995 = 100				
	1. Dezil	Q1	Median	Q3	9. Dezil
Nahrungsmittel	109,64	109,29	108,21	108,03	108,97
Textilw., Bekleidung	118,15	117,10	117,87	116,04	113,56
Ledererz., Schuhe	115,19	111,49	108,93	108,94	111,35
Holzverarbeitung	112,62	113,44	114,25	115,49	116,54
Papier, Druck, Verlag	116,53	115,81	114,47	113,75	113,46
Kokerei, Mineralölver.	113,78	121,71	118,73	nb	nb
Chemikalien	116,07	115,51	114,14	112,56	113,37
Gummi, Kunststoffe	115,19	114,76	114,00	114,33	113,06
Glas, Steinwaren	110,38	111,87	111,64	111,96	112,47
Metalle, Metallerzeugn.	116,69	117,32	117,38	119,40	120,21
Maschinenbau	115,20	114,85	114,42	114,35	113,92
Elektrotechnik, DVger.	112,24	110,06	109,07	109,79	108,29
Fahrzeugbau	116,43	114,67	112,11	114,95	116,72
Möbel, Sportg., Spielw.	109,94	111,05	111,49	111,92	111,52
Bauwesen	111,58	111,57	111,02	109,66	109,12
Gesamt	106,66	109,92	110,44	109,78	110,10

Quelle der Tabellen 11 und 12: eigene Berechnungen auf Grund der Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger

he Tabelle 11). Der Quartils-Dispersionskoeffizient sank um 4,2% und der Dezils-Dispersionskoeffizient um 2,9% (vgl. Tabelle 12).

2.) In den drei Branchen ‚Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln und Getränken; Tabakverarbeitung‘, ‚Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren‘ und im Maschinenbau reduzierte sich die vertikale Lohnstreuung jeweils leicht. Über die gesamte (bzw. fast gesamte) Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils ab.

3.) Für den Fahrzeugbau ist eine Abnahme der unteren Lohnstreuung festzustellen, während die obere Streuung zunahm. Die Maßzahlen für die gesamte vertikale Lohnstreuung weisen eine geringfügig steigende Tendenz auf.

4.) in den vier Branchen ‚Be- und Verarbeitung von Holz (ohne Herstellung von Möbeln)‘, ‚Herstellung und Bearbeitung von Glas, Herstellung von Waren aus Steinen und Erden‘, ‚Metallerzeugung und Bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen‘ und ‚Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren und sonstigen Erzeugnissen; Rückgewinnung‘ vergrößerte sich die vertikale Lohnstreuung jeweils,

wobei diese Zunahme in den Sparten Holz und Metall beträchtlich war. Über die gesamte (bzw. fast gesamte) Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils zu.

Tabelle 12: Löhne der Arbeiter in der Sachgüterproduktion: Veränderung der relativen Streuungsmaßzahlen 1995-2000: Quartils-Dispersionskoeffizient und Dezils-Dispersionskoeffizient

	QDK			DDK		
	1995	2000	in % '95	1995	2000	in % '95
Nahrungsmittel	0,192	0,186	97,08	0,360	0,357	99,26
Textilw., Bekleidung	0,178	0,174	97,54	0,346	0,329	94,94
Ledererz., Schuhe	0,173	0,162	93,52	0,313	0,298	95,09
Holzverarbeitung	0,160	0,168	105,47	0,304	0,320	105,08
Papier, Druck, Verlag	0,204	0,195	95,78	0,395	0,383	97,13
Kokerei, Mineralölver.	0,065	nb	nb	nb	nb	nb
Chemikalien	0,207	0,194	93,99	0,365	0,355	97,20
Gummi, Kunststoffe	0,182	0,180	99,00	0,334	0,326	97,50
Glas, Steinwaren	0,165	0,165	100,23	0,313	0,321	102,70
Metalle, Metallerzeugn.	0,170	0,178	105,02	0,314	0,327	104,26
Maschinenbau	0,178	0,176	98,81	0,328	0,323	98,47
Elektrotechnik, DVger.	0,176	0,175	99,34	0,343	0,327	95,36
Fahrzeugbau	0,188	0,189	100,63	0,313	0,315	100,36
Möbel, Sportg., Spielw.	0,135	0,139	102,87	0,277	0,283	102,36
Bauwesen	0,155	0,146	94,55	0,297	0,286	96,55
Gesamtwirtschaft	0,194	0,194	99,68	0,377	0,391	103,60

In der Wirtschaftsklasse Metallerzeugung und -bearbeitung beispielsweise erhöhte sich das erste Dezileinkommen im Beobachtungszeitraum um 16,7%, der Medianlohn um 17,4% und das neunte Dezileinkommen um 20,2%. Der Quartils-Dispersionskoeffizient stieg um 5,0% und der Dezils-Dispersionskoeffizient um 4,3%. Inwieweit die Zunahme der vertikalen Lohnspreizung in den angeführten vier Wirtschaftsklassen auf Beschäftigungsstruktureffekte zurückzuführen ist, kann nicht eingeschätzt werden. Als Ursachen kämen zunehmende Besetzungszahlen in den oberen Lohngruppen oder Verschiebungen jener Art in Frage, wobei sich zwar in den einzelnen Industriezweigen einer Branche die Lohngruppenbesetzung nicht ändert, wohl aber der Anteil der einzelnen Industriezweige an der Gesamtbeschäftigung der Branche – nämlich in Richtung steigender Beschäftigtenanteile von hoch produktiven und daher (relativ) hoch entlohnenden Bereichen.

7. Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden anhand der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der zur Pensionsversicherung beitragspflichtigen Einkommen einige Beobachtungen über die Entwicklung der vertikalen Lohnunterschiede und der intra-industriellen Lohnstrukturen in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2000 angestellt. Der erfasste Personenkreis besteht aus ArbeiterInnen, Angestellten und Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst. Ausgewiesen werden von der Statistik Daten zur Verteilung monatlicher Bruttoverdienste, die bereits um die Unterschiede in der Zahl der Versicherungstage (Beschäftigungstage) bereinigt sind.

Das monatliche Medianeinkommen aller erfassten unselbstständig Beschäftigten belief sich im Jahr 1995 auf € 1.647 (öS 22.670) und erhöhte sich bis 2000 auf € 1.812 (öS 24.937). Der Zuwachs betrug 10,0% bzw. 1,9% p. a.

7.1 Vertikale Einkommensunterschiede in den Beschäftigtengruppen

Die Untersuchung der Verteilungen der bereinigten Monatseinkommen der vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und sozialrechtlichem Status) des Jahres 2000 ergibt, dass die relative vertikale Streuung der Einkommen von weiblichen Beschäftigten (mit Ausnahme des UDD bei den Angestellten) jeweils höher war als jene der Einkommen von männlichen Beschäftigten und die relativen Einkommensspannen bei den Angestellten jeweils größer waren als bei den Beschäftigten im Arbeiterstatus:

Mit Abstand am geringsten waren die relativen Einkommensunterschiede unter den männlichen Arbeitern: Der dritte Quartillohn lag 20,5%, der neunte Dezillohn 43,7% über dem Median. Bei den Arbeiterinnen beliefen sich die entsprechenden oberen relativen Lohnspannen auf 26,1 bzw. 50,7%. Im unteren Verteilungsbereich waren die geschlechtsbezogenen Unterschiede auf Grund des weit höheren Teilzeitanteils bei den Arbeiterinnen wesentlich ausgeprägter: Während bei den Arbeitern der erste Dezillohn 63,0% und der erste Quartillohn 81,4% des mittleren Lohns erreichte, betrug bei den Arbeiterinnen der erste Zehntelwert genau die Hälfte und der erste Viertelwert etwas weniger als drei Viertel (71,1%) des Medianlohns.

Die Gehaltsverteilungen von männlichen und weiblichen Angestellten unterschieden sich in Bezug auf die untere relative Streuung nur wenig. Das erste Dezilgehalt lag bei Ersteren wegen der Einkommen jener Personen, die zusätzlich zu ihrem Hauptverdienst als Selbstständiger oder als pragmatisierter Beamter noch sozialversicherungspflichtige Neben-

einkommen bezogen (z. B. als Lehrer), bei nur 47,7% des betreffenden Medians (Q3: 70,6%), bei Letzteren auf Grund der Teilzeitbeschäftigung bei nur 48,1% (Q3: 69,1%).

Das besonders steile Qualifikationsgefälle unter den weiblichen Angestellten fand Niederschlag in der höchsten oberen relativen Einkommensstreuung: Das dritte Quartilgehalt war um 5,3 Prozentpunkte weiter vom Median entfernt als bei den männlichen Angestellten (137%:131,7%). Das neunte Dezilgehalt übertraf das mittlere Einkommen um 80,7%.

In Bezug auf die Veränderung der relativen vertikalen Lohnstreuung während des Zeitraums 1995 bis 2000 zeigen sich zwischen den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen erhebliche Unterschiede:

Im Gegensatz zur Periode 1980-94, in der sich die untere Streuung bei den Arbeiterlöhnen leicht verringert hatte, blieb der erste Dezillohn zwischen 1995 und 2000 gegenüber dem Median um 3,8 Prozentpunkte zurück. Die Zuwachsraten von D2 bis D9 lagen in dem sehr schmalen Intervall von 9,5 bis 10,5%, während der erste Dezillohn lediglich ein Wachstum von 6,7% verzeichnete.

Auf welche Faktoren kann der deutlich unterdurchschnittliche Zuwachs im Bereich der niedrigsten Arbeiterlöhne zwischen 1995 und 2000 zurückgeführt werden? Erstens nahmen die Arbeiterlöhne in einigen Niedriglohnbranchen mit bedeutendem Arbeiterbesatz generell oder überwiegend unterdurchschnittlich oder sogar stark unterdurchschnittlich zu (Handel, Fremdenverkehr). Zweitens sind die Effekte von Verschiebungen von Beschäftigungsanteilen zwischen Wirtschaftsklassen auf die Gesamtlohnverteilung zu berücksichtigen: Die Beschäftigungsanteile von zwei Niedriglohnbranchen des Dienstleistungssektors mit hoher Arbeiterbeschäftigung erhöhten sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stark (Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Wirtschaftsdienste). Und drittens sind auch die Auswirkungen von brancheninternen Beschäftigungsstruktureffekten, nämlich der Substitution von besser qualifizierten Arbeitern durch gering qualifizierte in einigen tertiären Bereichen, auf die Gesamtlohnverteilung in Betracht zu ziehen (Handel, Fremdenverkehr, sonstige öffentliche und persönliche Dienste). Alle drei Faktoren sind im Zusammenhang mit dem starken Zustrom von Arbeitskräften aus Südosteuropa und der Türkei in den Jahren 1989-91 und aus der anhaltenden Zuwanderung in den neunziger Jahren zu sehen, welche das Angebot an gering qualifizierten Arbeitern wesentlich erhöhten und direkt auf das Lohnniveau in den unteren Qualifikationssegmenten drückten.

Während für die männlichen Arbeiter somit eine Zunahme der unteren Einkommensstreuung festzustellen ist, erhöhte sich bei den männlichen Angestellten die obere Gehaltsstreuung. Die Zuwachsraten vom ersten bis zum sechsten Dezileinkommen befinden sich in dem schmalen Intervall von 10,5 bis 11,5%, das siebente Dezileinkommen aber stieg um

12,3% und das dritte Quartileinkommen um 13,3% (Tabelle 6). Bezüglich des achten und des neunten Zehntelwerts ist ein Vergleich nicht möglich, da diese Dezileinkommen bei den männlichen Angestellten jeweils die Höchstbeitragsgrundlage übertrafen.

Welche wichtigen Entwicklungen haben zu dieser Zunahme der oberen Streuung in der Gehaltsverteilung der männlichen Angestellten beigetragen? Erstens sind für viele gewichtige Branchen mit hohem Gehaltsniveau generell überdurchschnittliche Gehaltssteigerungen festzustellen. Zweitens zeigen die – zugegebenermaßen unvollständigen – Daten eine überdurchschnittliche Zunahme der Gehälter der besser qualifizierten Angestellten in fast allen Branchen mit hohem Gehaltsniveau. Und drittens verschob sich in den meisten Branchen die Struktur der Beschäftigung männlicher Angestellter von den weniger qualifizierten zu den hoch qualifizierten.

Bei den Arbeiterinnen sind zwischen drittem und neuntem Zehntelwert mit steigendem Ausgangslohn zunehmende Einkommenszuwächse festzustellen. Der neunte Dezillohn erhöhte sich um 6,0 Prozentpunkte stärker als der dritte. Die unteren Einkommen, bei denen es sich um Arbeitsverdienste aus Teilzeitbeschäftigung handelte, blieben sehr stark zurück. Für die besonders schwache Zunahme der Löhne der Arbeiterinnen und die wesentliche Vergrößerung der vertikalen Lohnspreizung waren vor allem Beschäftigungsstrukturverschiebungen ausschlaggebend, nämlich in erster Linie die Zunahme der Teilzeitquote und in zweiter Linie der anhaltende Zustrom gering qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte.

Laut Mikrozensus erhöhte sich der Prozentanteil der Teilzeitbeschäftigten (wöchentliche Normalarbeitszeit von mindestens 12 Stunden und unter 36 Stunden) an der Gesamtzahl der weiblichen unselbstständig Beschäftigten (ohne Karenzurlauberinnen) zwischen 1995 und 2000 von 24,0 auf 29,5%.

Die Einkommenszuwächse der weiblichen Angestellten lagen über die gesamte Verteilung deutlich über jenen der Arbeiterinnen, wobei der Abstand im unteren Verteilungsbereich am größten war. Auch bei den weiblichen Angestellten besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Einkommenshöhe im Jahr 1995 und dem Einkommenszuwachs zwischen 1995 und 2000, das Gefälle war allerdings geringer als bei den Arbeiterinnen. Das neunte Dezileinkommen stieg um 3,5 Prozentpunkte stärker als das zweite.

Auch für den Anstieg der unteren relativen Streuung in der Verteilung der Gehälter weiblicher Angestellter in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sind die beiden Beschäftigungsstrukturänderungen – Zunahme der Teilzeitquote und zusätzliche Einstellung gering qualifizierter Arbeitskräfte aus Ost- und Südosteuropa sowie aus der Türkei – von großem Gewicht. In der vergrößerten oberen relativen Streuung kam die beträchtli-

che Steigerung der Zahl höher qualifizierter Frauen im Angestelltenstatus zum Ausdruck.

Die Entnivellierung in den einzelnen Beschäftigtengruppen und die Beschäftigungsstruktureffekte (Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, Zustrom niedrig qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte, Verlagerung der Beschäftigung von ArbeiterInnen zu Angestellten, Qualifikationsstruktureffekt – v. a. infolge der umfassenden Diffusion der modernen IKT) wirkten bezüglich der Einkommensverteilung der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in die gleiche Richtung: Mit zunehmendem Ausgangseinkommen nahm der Einkommensanstieg zu, wobei dieser Anstieg in der unteren Verteilungshälfte stärker ausfiel als in der oberen. Die größten Differenzen zwischen den Wachstumsraten benachbarter Zehntelwerte zeigen sich am oberen und am unteren Verteilungsrand.

7.2 Die intraindustrielle Streuung der Arbeiterlöhne in der Sachgüterproduktion

Was die intraindustrielle Einkommensstreuung betrifft, so beschränkt sich die Darlegung auf die Verteilung der Löhne männlicher Arbeiter in den Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors. Diese unterschieden sich im Hinblick auf die relative Streuung der Arbeiterlöhne 2000 nur wenig voneinander: Das erste Dezil der Lohnverteilung lag in den meisten Branchen zwischen 66% und 75% des Medians, das erste Quartil zwischen 81% und 86%. Was die obere Streuung betrifft, so befand sich in der Mehrzahl der Branchen das dritte Quartil im besonders schmalen Intervall von 117% bis 121% und der neunte Zehntelwert zwischen 134% und 144%.

In Bezug auf das Muster der Veränderung der intraindustriellen Streuung der Arbeiterlöhne zwischen 1995 und 2000 lassen sich die Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors i. e. S. mit bedeutender Arbeiterbeschäftigung in vier Gruppen gliedern:

1.) In den fünf Branchen Textilien, Papier-Verlag-Druckerei, Chemie, Elektrotechnik und Bauwesen verringerte sich die vertikale Lohnstreuung jeweils stark. Über die gesamte (bzw. fast gesamte) Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils erheblich ab.

2.) In den drei Branchen Nahrungsmittel, Kunststoffe und Maschinenbau reduzierte sich die vertikale Lohnstreuung jeweils leicht. Über die gesamte (bzw. fast gesamte) Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils ab.

3.) Für den Fahrzeugbau ist eine Abnahme der unteren Lohnstreuung festzustellen, während die obere Streuung zunahm. Die Maßzahlen für die gesamte vertikale Lohnstreuung weisen eine geringfügig steigende Tendenz auf.

4.) In den vier Branchen Holz, Glas, Metalle und Möbel vergrößerte sich die vertikale Lohnstreuung jeweils, wobei diese Zunahme in den Sparten Holz und Metalle beträchtlich war. Über die gesamte (bzw. fast gesamte) Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils zu.

Anmerkungen

¹ Zu den horizontalen Lohnunterschieden, also jenen zwischen den Branchen, siehe für den Zeitraum 1980 bis 1991 Hofer (1992), Mesch (1993) und für die Periode 1980 bis 1994 Mesch (2002a) und ausführlicher Mesch (2002b).

² Mesch (2003a). Zu den Lohnverteilungstendenzen in Österreich seit den fünfziger Jahren siehe auch: Chaloupek (1978); Walterskirchen (1979); Chaloupek (1980); Guger (1993) und Pollan (2001).

³ Mesch (2003b). Die Daten für die Jahre 1999 und 2000 können mit jenen des ersten ‚Berichts über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung gemäß Art. 1 § 8 Abs. 4 des Bezügebegrenzungsgesetzes‘, BGBl I Nr. 64/1997, den die Bundesanstalt Statistik Austria 2001 erstellte, verglichen werden. Siehe dazu Statistik Austria (2001); Bauer, Reiselhuber (2001a); Bauer, Reiselhuber (2001b); Stadler (2003).

⁴ Für eine ausführlichere Beschreibung siehe Juch, Wolf (1989a, 1989b).

⁵ 1989 gab es laut Sozialbericht insgesamt 850.000 Personen (575.000 Frauen und 275.000 Männer), die bei Annahme einer Vollzeitbeschäftigung ohne anteilige Sonderzahlungen monatlich weniger als öS 12.000 brutto verdienten.

Bis 1996 verringerte sich die Zahl der Personen, die unter Annahme einer Vollzeitbeschäftigung monatlich weniger als öS 12.000 verdienten, auf 226.000 (151.000 Frauen und 75.000 Männer): 168.000 Vollzeitbeschäftigte (74.000 Arbeiterinnen, 42.000 Arbeiter, 29.000 weibliche Angestellte, 23.000 männliche Angestellte); 38.000 Teilzeitbeschäftigte, die auch in der kollektivvertraglich festgesetzten Normalarbeitszeit nicht mehr als 12.000 öS verdient hätten (23.000 Arbeiterinnen, 15.000 weibliche Angestellte); und 20.000 Beschäftigte, die nur deshalb mehr als 12.000 öS verdienten, weil sie mehr als 40 Wochenstunden arbeiteten (je 10.000 Arbeiterinnen und Arbeiter); siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1996) 157.

Zur Kollektivvertragspolitik in Österreich zwischen 1985 und 1990 siehe v. a. Tomandl u. a. (1992).

⁶ Siehe dazu Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (2001).

⁷ Greenwood, J.; Yorukoglu, M., 1974, in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 46 (1997) 49-95. Zitiert aus Weel (2003) 377.

⁸ Siehe dazu auch Pollan (2001) 182.

Literatur

Autor, David H.; Katz, Lawrence F.; Krueger, Alan B., Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?, in: The Quarterly Journal of Economics 113 (1998) 1169-1213.

Bauer, Martin; Reiselhuber, Regina, Allgemeiner Einkommensbericht 2000. Rechtliche und methodische Grundlagen, in: Statistische Nachrichten 56/1 (2001a) 25-37.

Bauer, Martin; Reiselhuber, Regina, Allgemeiner Einkommensbericht 2000. Einkommen unselbstständig Erwerbstätiger und Pensionisten, in: Statistische Nachrichten 56/2 (2001b) 104ff.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Digitale Wirtschaft (=Studie Nr. 79, Wien 2001).

Berman, Eli; Bound, John; Machin, Stephen, Implications of Skill-Biased Technological

- Change: International Evidence, in: *The Quarterly Journal of Economics* 113 (1998) 1245-1279.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 1995, 2 Bände (Wien 1996).
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 1996, 2 Bände (Wien 1997).
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 1997, 2 Bände (Wien 1998).
- Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 2001-2002 (Wien 2002).
- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich: II: Die Arbeitsverdienste, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/2 (1978) 191-208.
- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich (=Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 15, Wien 1980).
- Guger, Alois, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 227-241.
- Hofer, Helmut, Eine Untersuchung über die Ursachen der sektoralen Lohnunterschiede in Österreich (= IHS Forschungsbericht No. 311, Wien 1992).
- Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommensstatistiken aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 44/11 (1989a) 814-823.
- Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommensstatistiken aus der Sozialversicherung: Einkommensunterschiede nach Bundesländern und Wirtschaftsklassen, in: *Statistische Nachrichten* 44/12 (1989b) 899-901.
- Machin, S. J.; Van Reenen, J., Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from Seven OECD Countries, in: *Quarterly Journal of Economics* 113 (1998) 1215-1244.
- Mesch, Michael, Die Löhne und Gehälter nach Wirtschaftsklassen 1980-91. Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung anhand der Sozialversicherungsstatistik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/3 (1993) 265-289.
- Mesch, Michael, Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94. Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik der Sozialversicherung, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 28/3 (2002a) 403-432.
- Mesch, Michael, Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94. Daten und Auswertungen aufgrund der Einkommensstatistik der Sozialversicherung (=Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 81, Wien 2002b).
- Mesch, Michael, Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94. Ausgewählte Beobachtungen auf der Grundlage der SV-Statistik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 29/2 (2003a) 287-315.
- Mesch, Michael, Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94. Daten und Auswertungen aufgrund der Einkommensstatistik der Sozialversicherung (=Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 84, Wien 2003b).
- Polan, Wolfgang, Lohndrift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981, in: *WIFO-Monatsberichte* 74/3 (2001) 179-187.
- Stadler, Bettina, Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern, in: *Statistische Nachrichten* 58/8 (2003) 595-602.
- Statistik Austria, Bericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung gemäß Art. 1 § 8 Abs. 4 des Bezügebegrenzungsgesetzes, BGBl I Nr. 64/1997, getrennt nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen, für die Jahre 1999 und 2000 (Wien 2001).
- Tomandl, Theodor; Vogt, Carl-Georg; Winkler, Jürgen u. a., Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985-1990 (Wien 1992).
- Walterskirchen, Ewald, Die Entwicklung der Lohnunterschiede in Österreich, in: *WIFO-*

Monatsberichte 52/1 (1979) 9-22.

Weel, Bas ter, The Structure of Wages in the Netherlands, 1986-98, in: Labour 17/3 (2003) 361-382.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden anhand der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der zur Pensionsversicherung beitragspflichtigen Einkommen einige Beobachtungen über die Entwicklung der vertikalen Lohnunterschiede und der intraindustriellen Lohnstrukturen in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2000 angestellt.

In Bezug auf die Veränderung der relativen vertikalen Lohnstreuung während des Zeitraums 1995 bis 2000 zeigen sich zwischen den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen erhebliche Unterschiede: Während für die männlichen Arbeiter eine Zunahme der unteren Einkommensstreuung festzustellen ist, erhöhte sich bei den männlichen Angestellten die obere Gehaltsstreuung. Für die besonders schwache Zunahme der Löhne der Arbeiterinnen und die wesentliche Vergrößerung der vertikalen Lohnspreizung bei ihnen waren vor allem Beschäftigungsstrukturverschiebungen ausschlaggebend, in erster Linie die Zunahme der Teilzeitquote. Die Einkommenszuwächse der weiblichen Angestellten lagen über die gesamte Verteilung deutlich über jenen der Arbeiterinnen, wobei der Abstand im unteren Verteilungsbereich am größten war. Auch bei den weiblichen Angestellten besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Einkommenshöhe im Jahr 1995 und dem Einkommenszuwachs zwischen 1995 und 2000, das Gefälle war allerdings geringer als bei den Arbeiterinnen.

Die Entnivellierung in den einzelnen Beschäftigtengruppen und die Beschäftigungsstruktureffekte (Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, Zustrom niedrig qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte, Verlagerung der Beschäftigung von ArbeiterInnen zu Angestellten, Qualifikationsstruktureffekt – v. a. infolge der umfassenden Diffusion der modernen IKT) wirkten bezüglich der Einkommensverteilung der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in die gleiche Richtung: Mit zunehmendem Ausgangseinkommen nahm der Einkommensanstieg zu, wobei dieser Anstieg in der unteren Verteilungshälfte stärker ausfiel als in der oberen. Die größten Differenzen zwischen den Wachstumsraten benachbarter Zehntelwerte zeigen sich am oberen und am unteren Verteilungsrand.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Einstellungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich

Franz Heschl, Max Haller

Am Institut für Soziologie der Universität Graz wurde zwischen 1. 9. 2000 und 31. 3. 2003 unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Max Haller das vom FWF geförderte international vergleichend angelegte Forschungsprojekt „Wertwandel und soziale Umschichtung“ durchgeführt.¹ Eine der Fragestellungen im Rahmen dieses Forschungsprojektes lautete, welche Einstellungen die Bevölkerung in zwei Dutzend verschiedenen Ländern zu verschiedenen Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat. Dies geschah auf dem Hintergrund von drei Überlegungen: Regierungen müssen sich bis zu einem gewissen Grad an die Wünsche ihrer Bürger halten; arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen sind für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen von unterschiedlichem Interesse; der Erfolg solcher Maßnahmen hängt auch von ihrer Akzeptanz durch die davon Betroffenen ab.

Als Ausgangspunkt für die Entwicklung konkreter Hypothesen wurde eine Typologie von sechs Beschäftigungs- und Arbeitsmarktssystemen gebildet: konservativ-liberalistische Systeme (GB, USA, Kanada, Australien, Neuseeland); korporatistische Systeme (Deutschland, Österreich, Frankreich); konservativ-korporatistische Systeme (Italien, Spanien, Irland); egalitär-inklu-

sive Systeme (Norwegen, Schweden); Transformationssysteme (Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien, Bulgarien, Lettland, Russland); sonstige Systeme (Japan, Israel, Philippinen, Zypern). Sodann wurden vier Hypothesen über die Determinanten der Einstellungen auf makrosozialer Ebene entwickelt: die Befürwortung einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird umso höher sein, 1.) je höher das wirtschaftliche Entwicklungsniveau eines Landes, 2.) je ausgeprägter seine Tradition hoher Arbeitslosigkeit, 3.) je stärker sein Wohlfahrtsstaat entwickelt ist, und 4.) wenn es sich um ein katholisch geprägtes Land handelt. Des Weiteren wurde postuliert, dass auch eine Reihe von sozialen Merkmalen der Befragten diese Einstellungen beeinflussen. Positiv zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingestellt sollten u. a. Menschen mit geringer Bildung, niedrigerem Berufsstatus und Einkommen und Personen mit linksorientierter politischer Einstellung sein.

Die Befunde zeigten zunächst – eher überraschend –, dass der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von der Bevölkerung keineswegs eine sehr hohe Priorität im Vergleich zu anderen politischen Aufgabenbereichen zugemessen wird. Eine Faktorenanalyse einschlägiger Fragen konnte auch keinen exklusiven Faktor „Einstellungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ ausweisen. Wir bildeten sodann aus hierfür relevanten Faktoren einen Gesamtindex „Gesamteinstellung zu arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen“ und untersuchten die Relevanz der in den Hypothesen postulierten Effekte mit Hilfe einer multivariaten Regressionsanalyse. Es ergab sich, dass die Befürwortung arbeitsmarkt- und be-

schäftigungspolitischer Maßnahmen am stärksten beeinflusst wird durch zwei gesamtgesellschaftliche Variablen: die Stärke des Wohlfahrtsstaates und die Tradition von hoher Arbeitslosigkeit. Den Hypothesen entsprach auch der Befund, dass Personen in eher benachteiligten sozialen Schichten sowie politisch Linksorientierte eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stärker befürworten. Überraschend war jedoch, dass die individuelle Zugehörigkeit zum Katholizismus einen negativen Effekt ausübte. Dies konnte dadurch erklärt werden, dass der Effekt der katholischen Soziallehre (die ja das Recht auf Arbeit betont) praktisch voll über die für ein katholisches Land insgesamt dominierende Einstellung wirkt. In Ländern ohne katholische Dominanz (wie z. B. Deutschland) stehen die Katholiken jedoch eher bürgerlichen Parteien nahe, die grundsätzlich eher weniger für Staatsinterventionen sind als ihre politischen Gegner auf der Linken.

Manche dieser Befunde erschienen paradox, vor allem dann, wenn man versucht, einen Zusammenhang zwischen den Einstellungen der Bevölkerung zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der faktischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und ihrem Erfolg herzustellen. Betrachten wir konkrete Arbeitsmarktdaten, so kann man unter den von uns verglichenen sechs Typen von Ländern vier als eher erfolgreich, zwei als weniger erfolgreich bezeichnen. Klar mit Abstand am erfolgreichsten waren die zwei gegensätzlichen Arbeitsmarkttypen, nämlich die egalitär-inklusive skandinavischen und die konservativ-liberalistischen angelsächsischen Staaten (hier vor allem die USA). In beiden Gruppen liegt das generelle Beschäftigungsniveau bei rund 75-79% der Personen im erwerbsfähigen Alter und die Arbeitslosigkeit teilweise nur um 5% (Norwegen, USA), höchstens aber bei 8-10%. Recht erfolgreich waren auch

die korporatistischen Staaten, mit einer Erwerbsquote von 67-69% und Arbeitslosenquoten von 3-7% (nur Frankreich hat eine deutlich höhere). In diesem Bereich liegt auch Japan (unter die Kategorie „Sonstige“ subsumiert), das in vieler Hinsicht mit den stark integrierten und durchorganisierten korporativen Gesellschaften Kontinentaleuropas vergleichbar ist. Zwei Ländergruppen fallen demgegenüber deutlich ab: zum einen die Transformationsländer Osteuropas, in denen die Erwerbsquote auf 60-70% gefallen und die Arbeitslosigkeit auf 10-18% geradezu explodiert ist. Ein eher negatives Gesamtbild ergibt sich zum anderen auch für die konservativ-korporatistischen, katholischen Länder (Süd-)Europas (niedrige Beschäftigungsquote von 57-62% und hohe Arbeitslosigkeit von 12%, in Spanien sogar 22%). Nun wird Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der letztgenannten Ländergruppe zwar relativ stark befürwortet, keineswegs jedoch ebenso einhellig in den Transformationsländern Osteuropas, was doch überraschend ist.

Diese beiden Paradoxa – anscheinend größter arbeitsmarktpolitischer Erfolg bei den gegensätzlichsten Typen von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und Einstellungen, und keineswegs ungeteilte Befürwortung einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch bei großen Arbeitsmarktproblemen – lassen sich unserer Meinung nach erklären, wenn man zwei zusätzliche Überlegungen einbringt. Die erste bezieht sich auf die Kongruenz zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und den Einstellungen der Bevölkerung dazu, die zweite auf die zeitliche Perspektive bei der Betrachtung dieser Zusammenhänge.

Wenn die Bürger eines Landes in ihren Einstellungen und Verhaltensweisen die Politik ihrer Regierung voll mittragen, sind beschäftigungs-

politische Erfolge viel wahrscheinlicher, als wenn dies nicht der Fall ist. Diese These lässt sich durch eine Vielzahl von Beispielen belegen. Die massiven Umstellungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Niederlanden, in Dänemark und Schweden wurden nur dadurch möglich und führten zum Ziel, weil die wichtigsten Interessenvertretungen und auch die Bevölkerung insgesamt bereit waren, die damit verbundenen Abschaffungen „woherworbener“ sozialer Rechte und Leistungen zu akzeptieren und auch in Kauf zu nehmen, dass staatliche Behörden und Beamte oft tief in das Privatleben der Bürger hineinschnüffeln. Für einen Amerikaner wäre so etwas nie zumutbar. Hier kam jedoch derselbe Mechanismus, nur in anderer Form, zur Geltung: Auch die US-Amerikaner sind in ihren gesellschaftlichen Wertorientierungen, trotz der ethnisch-kulturellen Vielfalt dieses großen Landes, relativ homogen. Vor allem eint sie der Glaube an die Verpflichtung des Einzelnen, selbst für seinen Lebensunterhalt und sein Fortkommen zu sorgen sowie eine grundsätzliche Skepsis gegenüber staatlichen Interventionen.² Im Bereich von Beschäftigung und Arbeitsmarkt ist dies auch keineswegs bloße Ideologie: Im Vergleich zu Europa ist in den USA die Mobilität zwischen Branchen und in geographischer Hinsicht merklich höher, und die Dauer einer Arbeitslosigkeit kürzer.³ Wenn eine Beschäftigung auch keineswegs immer ein ausreichendes Einkommen garantiert (wie es in Westeuropa doch weitgehend der Fall ist), hat sich der US-amerikanische Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten doch als dynamischer erwiesen als der europäische.⁴

Auch aus negativer Sicht lässt sich die Bedeutung eines konsistenten Systems offizieller Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik inklusive der subjektiven Haltungen der Bevölkerung leicht nachweisen. Denkt man an Län-

der wie Italien und Spanien (z. T. auch Frankreich), aber zunehmend auch Osteuropa,⁵ so macht es keine Mühe, Beispiele dafür zu finden, wie in diesen Ländern arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch – so wie im Übrigen auch sozialpolitisch – gut gemeinte Maßnahmen durch opportunistische Verhaltensweisen der Bevölkerung konterkariert werden. Dazu gehören Phänomene wie exzessive Streiks, Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit; extensive und unangemeldete Nebenbeschäftigungen öffentlich Bediensteter, wodurch dem Arbeitgeber Staat und dem Fiskus erhebliche Ressourcen entzogen werden; schließlich weit verbreitetes Ausnutzen sozialstaatlicher Maßnahmen, wie z. B. von Frühpensionierungen aus Krankheitsgründen.⁶ Man kann hier aber auch an die osteuropäischen Transformationsländer denken, in denen – und zwar je weiter im Osten sie liegen, desto stärker – große Teile der Bevölkerung den Übergang von der staatssozialistischen Versorgungsgesellschaft und -mentalität zu eigenverantwortlichen Einstellungen und Verhaltensweisen auf dem Arbeitsmarkt entweder noch nicht vollzogen haben oder auf Grund mangelnder Ressourcen (ungenügende Ausbildung, Alter usw.) auch gar nicht mehr vollziehen können.⁷ Noch problematischer ist es in diesen Ländern, wenn wirtschaftliche und politische Eliten in der Ausnutzung von Privilegien bis hin zu klar korruptem Verhalten mit negativem Beispiel vorangehen.⁸ Anzuführen ist in diesem Zusammenhang auch die Europäische Union insgesamt. Hier ist der säkuläre Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die starke Liberalisierung der Geld- und Gütermärkte bislang zu keinen entsprechenden Veränderungen oder flankierenden Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmärkte, der Lohnverhandlungen usw. geführt hat.⁹

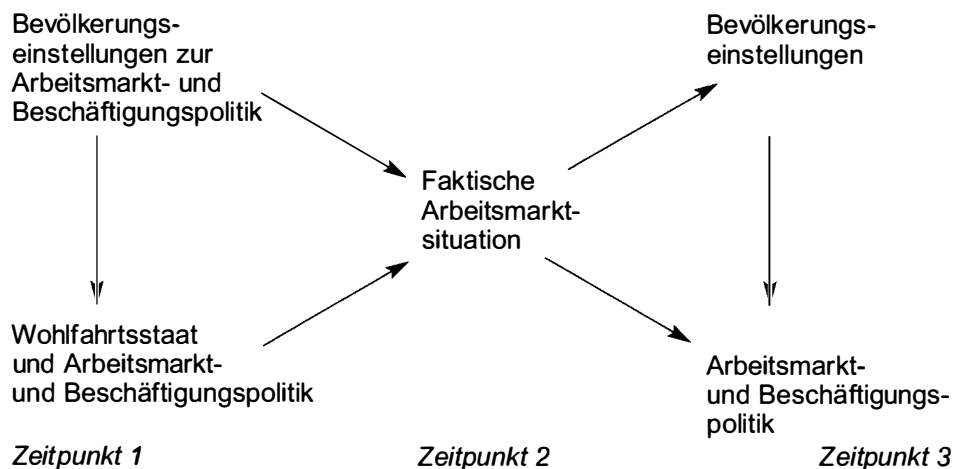
Eine zweite Differenzierung der bis-

lang angestellten Überlegungen betrifft die zeitliche Perspektive. Ein komplexeres Modell zur Beschreibung der zeitlichen Dimension der Einstellungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist in der folgenden Abbildung 1 dargestellt. Unter Auslassung aller sonstigen (durchaus wichtigen) Rahmenbedingungen beinhaltet dieses Modell die folgenden Thesen: 1.) Die Einstellungen der Bevölkerung zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stellen eine wesentliche Determinante der jeweiligen Regierungspolitik dar. Die Thematik der Arbeitslosigkeit spielt heute in allen Wahlkämpfen eine zentrale Rolle. 2.) Der faktische Erfolg einer Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik wird direkt und indirekt in hohem Maße auch durch die Einstellungen der Bevölkerung mitbestimmt. Dies gilt in positiver und negativer Hinsicht: positiv, wenn die Regierung Maßnahmen erlässt, die von den (individuell und kollektiv) Betroffenen selbst angenommen und umgesetzt werden; negativ, wenn die Regierung – aus wahltaktischen u. a. Gründen – Maßnahmen erlässt, von denen vorherzusehen ist,

dass sie nicht eingelöst werden können (weil sie z. B. unfinanzierbar sind) oder dass sie zu opportunistischem „Trittbrettfahrerverhalten“ motivieren werden. 3.) Die Bevölkerungseinstellungen zu einem gegebenen Zeitpunkt sind – neben den institutionellen Rahmenbedingungen, die sich nur sehr langsam wandeln – auch vom Erfolg oder Misserfolg der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der jeweils vorhergegangenen Periode abhängig.

Es lässt sich im Rahmen dieser erweiterten Perspektive vor allem das Paradoxon erklären, warum in unterschiedlichen Ländern geradezu gegensätzliche Institutionen und Politiken in der Bevölkerung einen so starken Rückhalt haben und sich auch über die Zeit hinweg perpetuieren.¹⁰ Für die Politik lässt sich daraus eine doppelte Folgerung ableiten: Zum einen ist nur eine entschiedene und über die Zeit hinweg konsistente Politik auch erfolgreich; zum anderen muss jedes Land jeweils eine spezifische, für sich optimale Kombination von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumenten finden.¹¹

Abbildung 1: Ein dynamisches Kausalmodell der Beziehungen zwischen Einstellungen und den institutionellen und politischen Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik



Anmerkungen

- ¹ Die empirische Grundlage dieses Forschungsprojektes bildete die weltweit in 24 Ländern zwischen 1996 und 2000 im Rahmen des International Social Survey-Programme (ISSP) durchgeführte Umfrage zum Thema „Role of Government III“. Das ISSP-Projekt ist eine seit nahezu zwanzig Jahren bestehende kontinuierliche Kooperation zwischen renommierten universitären und außeruniversitären Sozialforschungsinstitutionen. Sein Ziel besteht darin, durch die Entwicklung und Durchführung international vergleichbarer Umfragen verlässliche Datensätze zum Wandel von Wertorientierungen in den beteiligten Nationen zu gewinnen. Die Stichprobengröße der Umfrage „Role of Government III“ lag in den teilnehmenden Staaten zwischen 989 und 3.470 Personen, insgesamt wurden in den 24 beteiligten Ländern 33.811 Interviews durchgeführt.
- ² Vgl. Haller et al. (1990); Haller et al. (1995).
- ³ Vgl. Haller (1989; 1997); Haller et al. (1985); Belous et al. (1992).
- ⁴ Vgl. Haller (1997); Heismann (1999) 272; ILO (2000).
- ⁵ Vgl. Delhey (2002).
- ⁶ Eine diesbezügliche Überprüfung in Italien brachte kürzlich Zehntausende gesunder und vollbeschäftigter „Frühinvaliden“ zutage.
- ⁷ Vgl. z. B. Lewada (1992).
- ⁸ Auch hier ist Italien mit seinem derzeitigen Premier Silvio Berlusconi mit seinem undurchschaubaren Finanz- und Medienimperium FININVEST ein besonders unrühmliches Beispiel; er entging einer Reihe von Gerichtsverhandlungen wegen Steuerhinterziehung, Bestechung usw. nur dadurch, dass er mit seiner Parlamentsmehrheit entsprechende gesetzliche Amnestierungen usw. durchsetzen konnte; vgl. Veltri und Travaglio (2001).
- ⁹ Vgl. Mesch (1999/2000).
- ¹⁰ Für die Transformationsprozesse in Osteuropa vgl. dazu allgemein Gasparini und Yadov (1989); Rudolph (1995).
- ¹¹ Vgl. dazu auch Scharpf (1986); Belous et al. (1992); Heismann (1999).

Literatur

- Belous, Richard S.; Hartley, Rebecca S.; McClenahan, Kelly L. (Hrsg.), *European and American Labour Markets: Different Models and Different Results* (National Planning Association, Washington D.C. 1992).
- Bogai, Dieter, Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, in: WSI Mitteilungen 51 (1998) 845-854.
- Delhey, Jan, Korruption in Bewerberländern zur Europäischen Union. Institutionenqualität und Korruption in vergleichender Perspektive, in: *Soziale Welt* 53 (2002) 345-366.
- Gasparini, Alberto; Yadov, Wladimir (Hrsg.), *Social Actors and Designing Civil Society of Eastern Europe* (London 1989).
- Haller, Max, *Klassenstrukturen und Mobilität in fortgeschrittenen Gesellschaften. Eine vergleichende Analyse der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs, Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika* (Frankfurt/New York 1989).
- Haller, Max, *Klassenstruktur und Arbeitslosigkeit – Die Entwicklung zwischen 1960 und 1990*, in: Hradil, Stefan; Immerfall, Stefan (Hrsg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich* (Opladen 1997) 377-428.
- Haller, Max; Heschl, Franz, *Wirtschaftlicher Aufstieg – Verfall beruflicher Leistungsorientierung? I. Theoretische Fragestellung und Hypothesen. II. Empirische Befunde über die Arbeitsorientierungen der Bevölkerung in elf Ländern*, in: SWS-Rundschau 33 (1993) 139-151 und 283-322.
- Haller, Max; Höllinger, Franz; Raubal Otto, *Leviathan or Welfare State? The Role of Government in Six Advanced Western Nations*, in: Becker, J. W.; Davis, James A.; Ester, Peter; Mohler, Peter P. (Hrsg.), *Attitudes to Inequality and the Role of Government* (Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1990) 33-62.
- Haller, Max; König, Wolfgang; Krause, Peter; Kurz, Karin, *Patterns of Career Mobility and Structural Positions in Advanced Capitalist Societies. A Comparison of Men in Austria, France and the United States*, in: *American Sociological Review* 50 (1985) 579-603.

- Haller, Max; Mach, Bogdan; Zwicky, Heinrich, Egalitarismus und Antiegalitarismus zwischen gesellschaftlichen Interessen und kulturellen Leitbildern. Ergebnisse eines internationalen Vergleiches, in: Müller, Hans-Peter; Wegener, Bernd (Hrsg.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit (Opladen 1995) 221-264.
- Heismann, Günter, Die entfesselte Ökonomie. Ein Standort-Report (Berlin 1999).
- ILO – International Labour Office, World Labour Report 2000. Income security and protection in a changing world (ILO, Genf 2000).
- Lewada, Juri, Die Sowjetmenschen 1989-1991. Soziogramm eines Zerfalls (Berlin 1992).
- Mesch, Michael, Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU? (Teile 1 und 2), in: Wirtschaft und Gesellschaft 25/4 (1999) 387-422 und 26/1 (2000) 7-63.
- Rudolph, Hedwig (Hrsg.), Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken und -ressourcen im Prozess der Transformation (Berlin 1995).
- Scharpf, Fritz, Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informationsökonomie?, in: Soziale Welt 37 (1986) 2-24.
- Therborn, Göran, Die Gesellschaften Europas 1945-2000. Ein soziologischer Vergleich (Frankfurt/New York 2000).
- Veltri, Elio; Travaglio Marco, L'odore dei soldi. Origini e misteri delle fortune di Silvio Berlusconi (Rom 2001).

BÜCHER

Neuer finanzwissenschaftlicher Sammelband

Rezension von: Engelbert Theurl, Hannes
Winner, Rupert Sausgruber (Hrsg.),
Kompendium der österreichischen Fi-
nanzpolitik, Springer Verlag, Wien 2002,
785 Seiten, € 128.

Die Herausgeber des Kompendiums der österreichischen Finanzpolitik verfolgen ein ambitioniertes Ziel. Sie streben eine Brücke zwischen finanzwissenschaftlicher Theorie und finanzpolitischer Realität an und möchten einem breiten LeserInnenkreis ein Nachschlagewerk, ja eine „Leistungsschau“ der österreichischen Finanzwissenschaft anbieten. Das Kompendium wird in fünf Teile gegliedert. Im ersten Teil werden institutionelle Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich behandelt. Teil 2 widmet sich der Entwicklung und Struktur der Staatstätigkeit. In den Teilen 3 und 4 werden die Einnahmen- und Ausgabenseite der Staatstätigkeit behandelt, und im abschließenden Teil 5 werden schließlich einige Teilaspekte des österreichischen Finanzausgleichs aufgearbeitet.

Der erste Teil startet mit einem Beitrag von C. Smekal über den rechtlichen Rahmen für die budgetpolitische Willensbildung. Dabei geht er zunächst den Ursachen des Spannungsverhältnisses zwischen theoretischem Anspruch und praktischer Entwicklung der Budgetpolitik nach. Er weist daraufhin, dass die Tendenz zunehmender dezentraler Aufgabener-

füllung innerhalb und außerhalb des Budgets zu verschiedensten Konflikten mit den haushaltsrechtlichen Regelungen geführt hat. Die damit einhergehende Abnahme der Transparenz, Effizienz und Kontrollierbarkeit sowie Defizite bei den Budgetgrundsätzen machen daher eine grundsätzliche Neuordnung des öffentlichen Haushaltswesens notwendig.

Smekal skizziert Ansätze, lässt jedoch die Frage offen, wie weit die Neuordnung der budgetpolitischen Entscheidungsverhältnisse gehen sollte. Sollte das Haushaltsrecht lediglich verstärkt flexible Spielräume und eine dezentrale Aufgabenerfüllung im Vollzug zulassen, oder sollte ein grundsätzlicher Umbau der Organisation öffentlicher Aufgabenerfüllung erfolgen? Erfolgsversprechende Ansätze im Ausland zeigen m. E., dass der zweite Weg beschritten werden sollte. Diesfalls müsste – so auch Smekal – die Reform des Haushaltsrechts mit einer Staats- und Verwaltungsreform verknüpft werden. Smekal versucht in seinem Beitrag auch den fiskalpolitischen Auffassungswandel von der makroökonomischen Budgetsteuerung hin zur mikroökonomischen Managementorientierung öffentlicher Aufgabenerfüllung nachzuzeichnen. Die Begründungen für das Scheitern der Fiskalpolitik zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft sind nicht sehr überzeugend. Zu kurz kommen in diesem Aufsatz die EU-Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik der Mitgliedstaaten. Ein eigener Beitrag zu den EU-Rahmenbedingungen wäre im ersten Teil dieses Kompendiums sinnvoll gewesen.

Es folgt ein Beitrag von H. Grosse-kettler über die österreichische Finanzverfassung vor dem Hintergrund des internationalen Standortwettbewerbs. Zur Klärung der Frage, welche Absicherungen in einer Finanzverfassung vorgenommen werden müssen, greift er auf die Theorien des Markt- und Staatsversagens und die Erkenntnisse der Institutionenökonomie zurück. Darauf aufbauend skizziert er die ökonomischen Regelungserfordernisse für eine Finanzverfassung.

Die von Grosse-kettler skizzierten allgemeinen Maßstäbe für die Beurteilung der Kompetenz- sowie Informations- und Motivationsstrukturen werden mit der österreichischen Finanzverfassung konfrontiert. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass unsere Finanzverfassung zu wenig darauf zugeschnitten ist, zweckmäßige Informations- und Motivationsstrukturen zu schaffen und einem Staatsversagen sowie einer Überzentralisierung vorzubeugen. In diesem Zusammenhang werden neuere Steuerungsansätze, die auf den Ansätzen von *New Public Management* und *Good Governance* basieren, völlig ignoriert. Die Beschreibung der österreichischen finanzpolitischen Realität kommt insgesamt zu kurz, viele relevante Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich i. w. S. bleiben ausgeklammert. Die neuere Literatur zum Finanzausgleich wurde im Beitrag nicht aufgearbeitet. Darin liegt eine große Schwäche des Beitrags. Vielleicht hätte ein Autor aus Österreich diese Aufgabe besser bewältigen können. Da viele grundsätzliche Fragen der Verteilung der Kompetenzen und der Einnahmen im Bundesstaat auch im Teil 5 über den Finanzausgleich nicht mehr aufgegriffen werden, weist das Kompendium in Föderalismusfragen erhebliche Defizite auf.

E. Theurl behandelt ausgewählte Felder von Prinzipal-Agent-Beziehungen im Gesundheitswesen. Er zeigt zunächst, auf welchen Ebenen des Gesundheitswesens und mit welchen ökonomischen Konsequenzen Konstellationen der asymmetrischen Information und damit die Prinzipal-Agenten-Problematik auftreten können. Daran anschließend diskutiert er die Strategien, die das österreichische Gesundheitswesen für die Lösung der Informationsasymmetrien vorsieht. Es wird kritisiert, dass die Ordnungspolitik dabei nachfrageorientierte Instrumente der Steuerung vernachlässigt. Weiters dominieren Instrumente einer direkten administrativen Kontrolle des Angebots über indirekt steuernde Instrumente. Begleitend dazu wird die Leistungsfähigkeit der bestehenden institutionellen Strukturen ansatzweise bewertet.

B. Kittel geht der Frage nach, wie unterschiedlich die Mitwirkung von Interessenverbänden an politischen Entscheidungsprozessen im Bereich der Sozial- und Steuerpolitik ausgeprägt ist. Da es sich bei diesen beiden Themen um wichtige Politikfelder (Umverteilung) handelt, ist das Konfliktpotenzial entsprechend hoch. Die Analyse Kittels hat gezeigt, dass trotz eines annähernd identischen Akteurespektrums und gleichartiger Netzwerkstrukturen bedeutende Unterschiede hinsichtlich der Interaktionsmodi der Akteure bestehen: „...In der Sozialpolitik wird der Nachdruck auf eine intensive Einbindung und Akkordierung zwischen der Regierung und den Verbänden gelegt; in der Steuerpolitik erfolgt die Einbindung derselben Akteure vorwiegend über das formelle Begutachtungsverfahren und zeugt von großer Distanz der Regierung und den Verbänden.“ (S. 147) Er kommt weiters zu dem Ergeb-

nis, „...dass die durch die Politik der FPÖ-ÖVP-Regierung induzierte Infragestellung des sozialen Friedens durch gleichgewichtigen Ausgleich als zentraler Komponente der wirtschaftspolitischen Glaubwürdigkeit Österreichs auch die sozialpartnerschaftlich ausartete, aber prekäre Balance zwischen Wohlfahrts- und Wettbewerbsstaat aus dem Gleichgewicht bringen könnte.“ (S. 149)

A. Rodgarkia-Dara und S. Starnberger beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung. Sie zeigen zunächst an Hand des Gesetzgebungsprozesses, dass das klassische Bürokratiemodell Webers an Grenzen stößt. Als Ansatz für eine Reform wird das *New Public Management* gesehen. Dabei wird eingegangen auf die diesem Ansatz zugrunde liegenden Theorien des *Public Choice* und sehr ausführlich auf die Prinzipal-Agent-Theorie. Leider werden die Unterschiede zwischen dem klassischen Bürokratiemodell und dem *New Public Management*-Modell nicht herausgearbeitet. Der Bezug zur finanzpolitischen Realität wird durch zwei – m. E. etwas skurrile – Beispiele aus der Finanzverwaltung hergestellt. Als konkrete Lösungsansätze für Unzulänglichkeiten bei der Einbringung von Steuern werden die Einrichtung einer GroßbetriebGmbH und der Verkauf von fälligen Abgabenforderungen an Private diskutiert. In der Schlussbemerkung wird auf den wichtigen – oft vergessenen – Umstand hingewiesen, dass eine Änderung des Status quo in der Beziehung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung vom Reformwillen der maßgeblichen Akteure abhängt.

R. Bartel stellt in seinem Beitrag zahlreiche Anknüpfungspunkte für Sys-

temverbesserungsvorschläge für eine effiziente Finanzkontrolle vor. Er plädiert einmal mehr für einen aufgewerteten Rechnungshof und weist in diesem Zusammenhang auf eine Binsenweisheit hin, die in der Reformdebatte der Praxis gerne übersehen wird. „Ein aufgewerteter, aber nicht entsprechend leistungsfähig gemachter Rechnungshof dürfte gesellschaftlich ebenso ineffizient sein, wie ein fähiger und leistungswilliger Rechnungshof, der durch institutionelle Arrangements in seiner Effizienz eingeschränkt ist.“ (S. 205)

Die Beiträge im zweiten Teil des Kompendiums, der die Entwicklung und Struktur der Staatstätigkeit zum Inhalt hat, spannen einen Bogen von der Abbildung des Sektors Staat in der VGR über die Entwicklung der Staatsausgaben bis hin zur Generationenbuchhaltung und Schattenwirtschaft. Ein Beitrag über die Abgabenquote wäre eine wertvolle Ergänzung gewesen, zumal deren Senkung ins Zentrum budgetpolitischen Handelns gerückt ist.

Der Beitrag von Stübler macht die LeserInnen mit dem Konzept des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 1995) vertraut. Seine Beschreibung umfasst die konzeptiven Vorgaben und die konkrete Umsetzung in Österreich. Wichtige Begriffe und Abgrenzungen (Sektor Staat, Finanzierungssaldo nach Maastricht etc.) werden dargestellt und eine Reihe von Daten präsentiert. Ein wenig knapp sind die Daten bezüglich der Subsektoren des Staates. Der Beitrag ist wichtig, weil m. E. die Kenntnisse über das ESVG 1995 noch nicht weit verbreitet sind, im tagespolitischen Geschehen aber immer wieder auftauchen. Das gilt insbesondere für den Indikator „Maastricht-Defizit“.

Getzner und Neck bieten eine Un-

tersuchung über die Entwicklung und die Determinanten der Staatsausgaben. Im Mittelpunkt stehen dabei eine historisch-deskriptive Darstellung der Entwicklung der Staatsausgaben und ökonometrische Tests des „Wagner'schen Gesetzes“ und der „Baumol'schen Kostenkrankheit“. Die Ergebnisse der deskriptiven Darstellung weisen jedoch gravierende Mängel auf, weil der Rückgang der Investitionen als Folge von Ausgliederungen und Leasingfinanzierungen in der Untersuchung zwar erwähnt wird, aber die Zeitreihen in keiner Weise bereinigt werden. Der alleinige Hinweis auf das Problem erscheint unzureichend. Die ökonometrischen Tests deuten darauf hin, dass die steigenden (nominellen) Staatsquoten eher von der Kostensteigerung im öffentlichen Sektor beeinflusst werden als von der Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen. Sie verwerfen daher das „Wagner'sche Gesetz“ der Zunahme der Staatsquote als Folge des gestiegenen Einkommens. Wohl aber gibt es einen Einfluss des Einkommens unter konjunkturellen Gesichtspunkten. Zum empirischen Befund über das „Wagner'sche Gesetz“ ist jedoch anzumerken, dass die empirischen Ergebnisse in der einschlägigen Literatur höchst unterschiedlich ausfallen.

Keuschnigg et al. schätzen auf Basis der Generationenbuchhaltung die gesamte ökonomische bzw. effektive Staatsschuld und bewerten die intergenerativen Verteilungswirkungen der Finanzpolitik in Österreich. Für das Basisjahr 1995 wurde ein erhebliches intergeneratives Ungleichgewicht zugunsten der gegenwärtigen und zulasten der künftigen Generationen festgestellt. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Jahre 1996/97 und des Jahres 2000 waren entscheidende Schritte für

die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzierung, weil sie trotz der Steuersenkung 2000 dazu geführt haben, dass „...sich die Finanzpolitik in Österreich heute weitgehend, wenn auch nicht vollständig, als intergenerativ ausgewogen und nachhaltig finanziert darstellt.“ (S. 293) Dieses Ergebnis dürfte die Budgetpolitik nach 2000 nicht beeinflusst haben. Dabei ging es offensichtlich weniger um die Nachhaltigkeit der Budgetpolitik, als vielmehr um die Senkung der Abgabenquote.

Schneider und Pöll beleuchten Fragen der Schattenwirtschaft aus theoretischer und empirischer Sicht. Sie bringen neuere empirische Ergebnisse über die Größe und Ursachen der Schattenwirtschaft. Aus theoretischer Sicht ist für die Schattenwirtschaft festzuhalten, dass noch immer eine theoretische Fundierung fehlt. Aber auch die empirischen Ergebnisse fallen – je nach Zugrundelegung des Ansatzes – höchst unterschiedlich aus. Insofern wäre es nahe gelegen, etwas detaillierter auf die Ergebnisse unterschiedlicher methodischer Ansätze einzugehen. Abschließend bieten die Autoren Vorschläge für eine Reduktion der Schattenwirtschaft, wenngleich es eine offene Frage ist, ob sich eine steigende Schattenwirtschaft insgesamt positiv oder negativ auf die offizielle Wirtschaft auswirkt.

Der dritte Teil des Kompendiums ist – den oft vergessenen – Finanzierungsfragen der Staatstätigkeit gewidmet. Zunächst beleuchtet R. Sturn in seinem Beitrag die Leistungsfähigkeit als Norm der Steuergerechtigkeit. Er beginnt mit einer Präzisierung des Begriffs und den Motiven des Leistungsfähigkeitsbegriffs, und stellt es dann möglichen Alternativen gegenüber, wobei er sich nicht –

wie sonst in Lehrbüchern üblich – auf das Äquivalenzprinzip beschränkt. Abschließend zeigt er am Beispiel familiärer Umstände, dass eine sorgfältige Präzisierung und Charakterisierung von „Leistungsfähigkeit“ notwendig ist, wenn das Leistungsfähigkeitsprinzip als Norm festgemacht werden soll.

H. Fehr plädiert für eine konsumorientierte Steuerreform in Österreich. Anhand eines Modells versucht er, die Auswirkungen eines konsumorientierten Steuersystems auf Effizienz und Verteilung zu quantifizieren. Er geht dabei jedoch von sehr realitätsfernen Annahmen aus. Die darauf basierenden Ergebnisse – insbesondere die Effizienzgewinne infolge der Finanzierungs- und Rechtsformneutralität – und Empfehlungen sind daher mit großer Vorsicht zu betrachten. Da auch „... die befürchteten negativen Verteilungswirkungen nicht unabwendbar sind...“, empfiehlt er Österreich, den mit der Einführung der so genannten Eigenkapitalzuwachsverzinsung „... eingeschlagenen Weg zur Konsumbesteuerung konsequent...“ (S. 365) fortzusetzen. Die Regierung ist mit der im Jänner 2004 präsentierten Steuerreform offensichtlich zu einer anderen Ansicht gelangt und schafft eben diese Absetzbarkeit der kalkulatorischen Zinsen auf den Eigenkapitalzuwachs (eine höchst komplizierte Regelung im Übrigen) wieder ab.

Auch B. Genser liebäugelt in seinem Beitrag mit einem Paradigmenwechsel von einer umfassenden Einkommensteuer zu einer konsumorientierten, zinsbereinigten Einkommensteuer als einer möglichen Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung in Österreich, die im Zentrum seines Beitrags steht. Er analysiert die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in Österreich, stellt internationale Vergleiche an

und befasst sich mit Harmonisierungsfragen in der Europäischen Union. Bemerkenswert – insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Debatte im Zusammenhang mit der massiven Senkung des Körperschaftsteuersatzes – ist seine Schlussfolgerung: „Die Entlastung der Unternehmen von ertragsunabhängigen Steuern, die Senkung der tariflichen Steuersätze und der Ausbau der verwaltungsfreundlichen, finalen Quellensteuer haben Österreich den Ruf eines attraktiven Unternehmensstandorts eingetragen...“ (S. 388). Im Zusammenhang mit einer notwendigen Weiterentwicklung sieht er Potenzial für eine weitere Senkung des Körperschaftsteuersatzes nach dem Muster des *„tax cut cum base broadening“*. In Rahmen der Steuerreform 2005 spielt die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage indes nur eine geringe Rolle.

R. Sendlhofer prüft in seinem Beitrag den Zusammenhang zwischen arbeitsbezogenen Abgaben und den Reallohnen. Seine Annahme über die Elastizität der Arbeitskosten auf die Steuerbelastung deutet auf erhebliche Auswirkungen arbeitsbezogener Abgaben auf die Beschäftigung hin. Dies, obwohl das in Österreich stark koordinierte System der Lohnverhandlungen ein geringes Ausmaß an Reallohnresistenz vermuten ließe. Zur Problematik der Vorwälzung von Steuern auf die Arbeitskosten ist anzumerken, dass die internationale Evidenz sehr uneinheitlich ist.

Im Zentrum des Beitrags von F. Hackl und G. J. Pruckner steht die mit der Ökologisierung des Steuersystems behauptete Existenz einer „doppelten Dividende“, i. e. Verbesserung der Umweltqualität und gesunkene Zusatzlast der Besteuerung. Die Autoren befassen sich nicht nur mit den unterschiedlichen

Definitionen sowie der Theorie der doppelten Dividende, sie bieten auch empirische Modelle und stellen den Umsetzungsstand von Umweltabgaben in Europa dar. Weder die Theorie noch die empirische Literatur lassen eine eindeutige Einschätzung einer zweiten Dividende bei der Einführung von Ökosteuern zu. Unbestritten – wenn gleich überschätzt – seien Wohlfahrts- und/oder Beschäftigungszuwächse einer ökologischen Steuerreform. In den meisten europäischen Ländern ist man von einer substanziellen Einführung von Ökosteuern als Lenkungsinstrument weit entfernt, es dominieren fiskalische Überlegungen.

Der dritte Teil endet mit einem Beitrag zur Steuerhinterziehung. E. Kirchler und B. Maciejovsky² zeigen, dass zur Betrachtung des Phänomens Steuerhinterziehung ökonomische Modelle zu kurz greifen. Die Steuermoral hängt auch von nicht-monetären Größen (z. B. subjektives Gerechtigkeitsempfinden) ab.

Der vierte Teil ist den öffentlichen Ausgaben und Aufgaben gewidmet, wobei im Konkreten aber nur drei Ausgabenbereiche angesprochen werden: Alterssicherung, Bildung und Gesundheit.

Der Beitrag von R. Holzmann und K. Heitzmann setzt sich mit dem Reformbedarf von Alterssicherungssystemen auseinander und konzentriert sich dabei auf fiskalpolitische Fragestellungen. Aus den gegenwärtigen und prognostizierten Finanzproblemen leiten sie den Handlungsbedarf für weitere Reformen ab. Gleich mehrmals im Beitrag wird festgehalten, dass Österreich Europa- und Weltmeister im Hinblick auf die staatlichen Pensionsausgaben in Prozent des BIP ist. Es wird jedoch nicht festgehalten, dass Österreich eines jener Länder ist,

dessen Pensionssystem zum allergrößten Teil aus der ersten Säule finanziert wird und dass in Ländern, die ihre Systeme zunehmend auf die zweite und dritte Säule stützen, an die Stelle von staatlichen eben private oder betriebliche Mittel rücken. Sinnvoll wäre daher nur ein Gesamtvergleich der Mittel (staatlich, privat, betrieblich), gerade den aber bleiben sie schuldig. Neben der Notwendigkeit weiterer umfassender und strukturändernder Reformnotwendigkeiten in Richtung virtueller individueller Ruhestandskonten mit einer – ungeachtet der Turbulenzen auf den Aktienmärkten in den letzten Jahren – kapitalgedeckten Zusatzvorsorge betonen sie, dass eine erfolgreiche Pensionsreform auch eine entsprechende Gestaltung des Reformprozesses voraussetzt. Die Auswirkungen der „Pensionssicherungsreform 2003“ konnten naturgemäß nicht eingearbeitet werden, der Beitrag ist daher teilweise obsolet.

J. K. Brunner und R. Buchegger versuchen in ihrem Beitrag eine detaillierte Beschreibung der ökonomischen Bedeutung des Gesundheitswesens, das eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Gesundheitspolitik darstellt. Ihre Ausführungen zeigen, wie sehr die statistisch ausgewiesenen Zahlen zur Beschreibung des Gesundheitswesens von den verwendeten Messkonzepten und Erhebungsverfahren abhängen, weshalb gerade internationale Vergleiche von Gesundheitsquoten sehr problematisch sind.

V. Steiner analysiert die intertemporalen Effekte der Bildungspolitik sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Sicht. Er stützt dabei seine ökonomische Bewertung auf den empirischen Vergleich der privaten und monetären sozialen Erträge von Bildungsinvestitionen. Dabei wird das

österreichische Bildungssystem mit dem Deutschlands, der Schweiz, Schwedens, Großbritanniens und der USA verglichen. Manko der Arbeit ist, dass die geschätzten Renditedifferenziale – Österreich liegt bei etwa drei Prozentpunkten – nicht erklärt werden. Damit werden auch Qualitätsaspekte ausgeblendet, die die Bildungsrenditen doch erheblich beeinflussen dürften. Aus der Tatsache, dass im höheren Bildungsbereich die privaten Renditen deutlich über den sozialen Erträgen liegen, leitet Steiner eine zumindest teilweise Beteiligung der Studentinnen an den staatlich finanzierten Ausbildungskosten ab, wobei er allerdings voraussetzt, dass dies Hand in Hand mit einer Reform der Studienförderung gehen muss.

M. Zagler stellt sich in seinem Beitrag „Öffentliche Verschuldung, Budgetdefizite und Budgetkonsolidierung“ zwei Fragen: Welche positiven bzw. negativen ökonomischen Auswirkungen haben Budgetdefizite? Gibt es eine optimale Höhe des Budgetdefizits? Weiters diskutiert er Probleme der Messung von Budgetdefiziten und Staatsschulden sowie ökonomische und politische Gründe für bzw. gegen Budgetdefizite. Hartnäckig hält sich auch in seinem Ansatz die These, dass Budgetkonsolidierungen vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie über Ausgabenkürzungen erfolgen. P. Brandner hat in einem Gutachten für den Staatsschuldenausschuss jüngst gezeigt, dass für eine nachhaltige Budgetkonsolidierung weniger ein bloß isoliert betrachtetes Maßnahmenbündel entscheidend ist, sondern dass auch eine regelgebundene Fiskalpolitik sowie ein transparenter, konsistent abgestimmter und zunehmend verstetigter Prozess der Budgetpolitik von Bedeutung ist.³

W. Schönböck und J. Bröthaler stellen Methoden zur Beurteilung der überbetrieblichen Wirkungen staatlicher Maßnahmen und der fiskalisch-institutionellen Zugehörigkeit von Regionen zu einem übergeordneten öffentlichen Rechtsträger dar. Dabei werden vier Methoden vergleichend dargestellt und auf ihre Einsatzmöglichkeiten hingewiesen. Es handelt sich dabei um die Wertschöpfungs- und Beschäftigungsrechnung, die fiskalische Wirkungsanalyse, die regionale Inzidenzanalyse und die regionale Aufbringungs- und Zuteilungsrechnung. Die Methodendarstellung steht im Vordergrund. Die Ergebnisse werden in übersichtlicher Form tabellarisch dargestellt.

Abschließend stellt A. Obermair die OECD-weiten Reformansätze der öffentlichen Verwaltungen – *New Public Sector Management* – dar. Sie kritisiert, dass dieses Reformkonzept zu Unrecht auf eine Binnenmodernisierung reduziert wird. Zumeist ausgeblendet, so auch in Österreich, wird die Diskussion des Rollen- und Funktionsverständnisses von Staat und Verwaltung (Aufgabenkritik). Eine „...ausschließliche Konzentration auf betriebswirtschaftliche Aspekte wird den immanenten Zielen des Staates nicht gerecht“. (S. 669)

Der fünfte und letzte Teil des Kompendiums befasst sich mit ausgewählten Problemen des Finanzausgleichs. L. P. Feld und F. Schneider vergleichen in ihrem Beitrag die unterschiedlichen Föderalismuskonzepte Österreichs und der Schweiz (kooperativ zentralistischer versus Wettbewerbsföderalismus) und stellen abschließend die Frage, ob nicht der schweizerische Föderalismus auch als Modell für Österreich herhalten könnte. Leider spiegelt der Vergleich nicht den gegenwärtigen Stand der schwei-

zerischen Reformansätze wider. Der neue Finanzausgleich mit einer sehr weitgehenden Aufgabenentflechtung unter Integration von Elementen des *Public Management*⁴ sollte m. E. handlungsanleitend für die derzeitige Diskussion im Österreich-Konvent sein. Das, was die Autoren hier vorgelegt haben, ist nicht mehr der aktuelle Stand in der schweizerischen Debatte um einen neuen Finanzausgleich.

W. Richter geht in seinem Beitrag der Frage nach, wie das steuerliche Instrumentarium ausgestaltet sein müsste, damit es zu einer effizienten Aufgabenerfüllung kommt. Er kritisiert die systematische Einschränkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit, weil sie einem effizienzförderlichen Standortwettbewerb eher abträglich ist und den Verzicht auf Wettbewerb als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung bedeutet. Das würde langfristig negative raumwirtschaftliche Folgen haben.

Zwei regionalpolitische Themen stehen am Ende dieses Abschnitts. M. Steiner stellt den Wandel der regionalökonomischen Interpretationsmuster dar, gibt einen Überblick über die Veränderung der Regionalpolitik und deren Instrumente in Österreich und skizziert die sich daraus ergebenden Anforderungen. Stärker im Konnex mit dem Finanzausgleich steht der Beitrag von M. Schneider, der die Effekte von Betriebsansiedlungen auf die Standortgemeinde aufzeigt. Es zeigt sich, dass die Nettoerträge von Betriebsansiedlungen wesentlich niedriger sind, als allgemein angenommen, ja in Kombination mit den Aufschließungskosten sogar zu negativen Erträgen der Standortgemeinde führen können. Besonders betroffen sind finanzschwache Kommunen. Aus regionalpolitischer

Sicht spricht er sich für Schwerpunktbildungen aus, bei der Ansiedlungen vorwiegend auf Standorten mit geeigneten infrastrukturellen Voraussetzungen stattfinden. Zur Kompensation der in diesem Fall benachteiligten Gemeinden sei ein ergänzender interkommunaler Finanzausgleich denkbar.

Die Schwäche dieses Abschnitts ist vor allem darin zu sehen, dass es keine Beiträge gibt, die sich mit der Kritik des Finanzausgleichs im engeren Sinn auseinandersetzen, die gerade in den letzten Jahren sehr laut geworden ist. Zu nennen wären etwa fehlende Ziel- und Anreizorientierung, aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung, Transferchaos und damit einhergehende Ineffizienzen, fehlende Evaluierungen mangels Daten etc.

Trotz dieser und an anderer Stelle vorgetragener Einschränkungen handelt es sich bei der vorliegenden Veröffentlichung um einen wichtigen Beitrag zur finanzwissenschaftlichen Diskussion in Österreich, auch wenn die angestrebte Brücke zwischen finanzwissenschaftlicher Theorie und der finanzpolitischen Realität nicht immer gelungen ist. Ich sehe die Veröffentlichung allerdings nicht als „Leistungsschau“ der österreichischen Finanzwissenschaft – dazu fehlen Beiträge wichtiger Autoren –, aber auch nicht als ein Kompendium (= kurz gefasstes Lehrbuch) an, sondern eher als einen Sammelband mit finanzwissenschaftlich relevanten Beiträgen, der von einem hoffentlich breiten Kreis von Leserinnen und Lesern aus Wissenschaft und Praxis benutzt werden wird. Dem steht allerdings der hohe Preis entgegen.

Bruno Rossmann

Anmerkungen

¹ Vgl. dazu z. B. Rossmann, Bruno; Netuschil, Pia, Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 83, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2003).

² B. Maciejovsky ebenso wie R. Buchegger fehlen leider im Verzeichnis der Autoren.

³ Brandner, P., Budgetpolitik der Nieder-

lande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 (2003) 183-204.

⁴ Zum neuen Finanzausgleich in der Schweiz siehe z. B. Frey, R. L., Reformperspektiven in der Schweiz: der neue Finanzausgleich, in: Rossmann, Bruno (Hrsg.), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven (=Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Bd. 6, Wien 2002) 77-91.

Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor

Rezension von: Michael Latzer,
Natascha Just, Florian Saurwein,
Peter Slominski,

Selbst- und Ko-Regulierung im
Mediamatiksektor.

Alternative Regulierungsformen
zwischen Staat und Markt,
Westdeutscher Verlag,

Wiesbaden 2002, 225 Seiten, € 22,90.

Zwischen staatlicher Regulierung einerseits und freiem, nicht-reguliertem Marktverhalten andererseits liegen jene vielfältigen und bislang unterschiedlichst definierten Formen der Selbst- und Ko-Regulierung, welche den Untersuchungsgegenstand des von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts bilden.

Die an der Forschungsstelle für institutionellen Wandel und europäische Integration an der Akademie der Wissenschaften tätigen AutorInnen fokussieren ihre umfassende empirische und analytische Studie auf die zunehmend an Bedeutung gewinnenden alternativen Regulierungsformen sowie die veränderte Rolle des Staates im konvergenten Kommunikationssektor (Mediamatik); dabei wird im Wesentlichen der Frage nachgegangen, inwieweit und mit welchen Konsequenzen die Verfolgung öffentlicher Interessen privaten Akteuren überantwortet wird bzw. werden kann.

Neben einer institutionalistischen Analyse und Klassifikation von Regulierungsformen bietet das Buch – soweit aus der einschlägigen Literatur ersichtlich – die erste sektorunabhängige Evaluierung von Vorteilen,

Risiken und Erfolgsfaktoren beim Einsatz alternativer Regulierungsformen sowie Kriterien für politische Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Wahl von Regulierungsformen. Dies wird durch empirische Ergebnisse zu Entwicklungsmustern, Wirkungsbereichen, Steuerungszielen und Funktionsweisen alternativer Regulierung abgerundet: Einerseits wird das Regulierungsnetzwerk im österreichischen Mediamatiksektor dargestellt, andererseits werden auch ausgewählte Anwendungsbeispiele aus anderen Ländern sowie die Strategieentwicklung auf Ebene der Europäischen Union analysiert.

Die Studie ist neben einer Einleitung in drei Abschnitte, ein abschließendes Resümee samt Schlussfolgerungen sowie einen die Regulierungsinstitutionen im Detail darstellenden Anhang gegliedert, wobei sich die vorliegende Rezension auf die analytischen Teile des Werkes konzentriert.

Der erste Abschnitt verschafft zunächst einen Überblick über die Anwendungen alternativer Regulierungsmechanismen in verschiedensten Wirtschaftssektoren: Die AutorInnen zeigen in diesem Zusammenhang auf, dass es sich bei alternativen Regulierungsformen keineswegs um ein neues Phänomen handelt und verweisen u. a. auf die lange Tradition von Selbstregulierung – bis hin zu mittelalterlichen Handels-Gilden, der privaten Lex Mercatoria oder anderen standesrechtlichen Regelwerken.

Bedeutung kommt alternativen Regulierungsformen heute insbesondere im Bereich des Banken- und Versicherungswesens, im Umweltbereich und im den Schwerpunkt der Studie bildenden Mediamatiksektor – unterteilbar in Telekommunikation, Rundfunk, Internet und Print – zu. Anhand

einer Reihe konkreter Beispiele (Unternehmensverhaltenskodizes wie der „Code of Banking Practice“, Umweltkodizes wie der „Shell-Code“, nationale Presseräte, Werberäte, technische Überwachungsvereine wie etwa der TÜV etc.) wird in die Problematik von Selbst- und Ko-Regulierung eingeführt und werden bereits mögliche Vorteile (z. B. technisches Know-how, Schnelligkeit, Flexibilität etc.) und Nachteile (z. B. mangelnde Sanktionsfähigkeit, Trittbrettfahren etc.) derselben angesprochen. Aufgezeigt wird dabei auch, dass alternative Regulierungsformen ebenso vielfältig anwendbar erscheinen wie ihre Ausgestaltung hinsichtlich Adressatenkreis, Inhalt, Institutions- bzw. Organisationsform in der Praxis variiert.

Die transformierte Staatlichkeit im Mediamatiksektor im Sinne eines sozioökonomischen Paradigmenwechsels bzw. eines institutionellen Wandels wird als eines der zentralen Charakteristika der Informationsgesellschaft erläutert und mit dem verstärkten Einsatz von Selbst- und Ko-Regulierung als eine der möglichen Maßnahmen gegen die (staatliche) Steuerungskrise im Kommunikationssektor in Bezug gesetzt: Während Marktstrukturen durch den raschen technologischen Wandel instabiler werden, wirft die unterschiedliche Behandlung konvergenter Bereiche zunehmend politische Probleme auf bzw. resultiert in politischen Steuerungskrisen. Gerade im Mediamatiksektor erscheinen Technik, Ökonomie und Politik aber interdependent.

Zu Recht stellen die AutorInnen fest, dass die Kombination von Liberalisierung, Konvergenz, Globalisierung und technologischem Wandel eine neue Herausforderung für die nationale, supra- und internationale Poli-

tik darstellt. Als Entwicklungstrends in Richtung einer transformierten Staatlichkeit im konvergenten Kommunikationssektor werden dabei die Wettbewerbsförderung, die Trennung politisch-strategischer und operativer Aufgaben, der Wechsel von vertikaler zu horizontaler, von nationaler zu transnationaler, von sektorenspezifischer zu sektorübergreifender und von detaillierter zu breiter (Rahmen-)Regulierung genannt. Hinsichtlich der an Regulierung beteiligten Akteure lässt sich insbesondere auch ein Trend von (zentraler) staatlicher Regulierung zu (dezentraler) Selbst- und Ko-Regulierung beobachten. Dabei wird auch die traditionelle Telekommunikations-Medien-Dichotomie überwunden, innerstaatlich kommt es zu Zuständigkeits- und Machtverschiebungen bzw. zu einer Veränderung der Regulierungsmodelle.

Für den theoretischen Rahmen der empirischen Analyse von Steuerung, Regulierung und *Governance* wählen die AutorInnen einen multidisziplinären, institutionalistischen Ansatz: Der Fokus wird auf den jeweiligen institutionellen Kontext erweitert – im Sinne eines politik- und sozialwissenschaftlichen Neuen Institutionalismus wird aufgezeigt, dass die Institutionen eben den Unterschied machen. Letztere werden – in Ermangelung eines einheitlichen Institutionenbegriffs und einer gemeinsamen Methodologie – als Normen und auch Organisationen umfassende Regulierungssysteme definiert, welche politisch gesehen der Durchsetzung individueller und kollektiver Interessen bzw. ökonomischer Wohlfahrtssteigerung dienen. Bei einer Analyse von Regulierungssystemen könnte nun darauf abgestellt werden, was reguliert wird. Die Studie setzt hingegen primär bei der Wahl des in-

stitutionellen Arrangements an und untersucht, mit welcher spezifischen Kombination aus Normen und Organisationen reguliert wird.

Gegen Ende des ersten Abschnittes werden die verschiedenen Konzepte der Steuerung, Regulierung bzw. *Governance* dargestellt und der ebenso vielfältige wie uneinheitliche Regulierungsbegriff selbst näher erläutert. Für den Forschungszusammenhang wird dieser als eine Form der staatlichen bzw. hoheitlichen Marktintervention definiert, welche das Marktverhalten der Industrie (insb. deren Gewerbe- und Vertragsfreiheit) mit dem Ziel der Erreichung öffentlicher (ökonomischer und sozialer) Politikziele beschränkt. Als Abgrenzung zu anderen Marktinterventionen wird dabei zum einen die Intentionalität der Regulierung hervorgehoben, zum anderen sollen unbeabsichtigte Regulierung (z. B. technische Normen, Code) und allgemein geltende Spielregeln (Ausnahmeregelungen für bestimmte Branchen, Subventionen, Steuerbegünstigungen etc.) nicht von diesem Regulierungsbegriff umfasst sein.

Ausgehend von der *Public Interest*-Theorie und der *Special Interest*-Theorie wird schließlich noch erläutert, dass die Rechtfertigung und Begründung von staatlicher Regulierung und auch von Selbst- bzw. Ko-Regulierung im möglichen Marktversagen bzw. im Staatsversagen liegen. Obwohl öffentliche Ziele bei Marktversagen in der Regel durch hoheitliche Regulierung angestrebt werden, kann es aus vielfältigen Ursachen dennoch zu einem Staatsversagen kommen – etwa wegen fehlender Expertise für die Planung der Regulierungsprozesse, wegen administrativer Umsetzungsmängel oder wegen inkonsistenter Regulierungsergebnisse wegen unter-

schiedlicher politischer Ziele. Bereits in diesem Zusammenhang zeigen die AutorInnen aber zu Recht auf, dass auch alternative Regulierungsformen in weiterer Folge versagen können.

Mit einem Überblick über die *Public Choice*-Theorie, welche die Gesetzgebung als Reaktion auf den Wettbewerb der Forderungen von Interessengruppen sieht, und die *Governance*-Debatte, wonach der Staat vielfach seine alleinige Zuständigkeit verliert und vertikal internationale, regionale und lokale Regulatoren zu einem neuen, vielschichtigen bzw. kooperativen *Governance*-Konzept beitragen, untermauern die AutorInnen die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einer systematischen Erhebung alternativer Regulierungsformen im österreichischen Regulierungssystem der Mediamatik auf Basis eines zu erarbeitenden Analyserasters.

Der zweite Abschnitt bildet mit einer regulierungstheoretischen Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung, einer sektorunabhängigen Evaluierung von Vorteilen, Risiken und Erfolgsfaktoren derselben sowie der Erarbeitung eines Klassifikationsschemas als Analyseinstrumentarium für eine komparative, institutionalistische Regulierungsforschung zweifelsohne den Kern des Werkes und hebt dieses von anderen Untersuchungen ab.

Zu Beginn des zweiten Abschnitts steht dabei eine umfangreiche Literaturanalyse, welche einer Abgrenzung der Begriffe dient. Selbst- und Ko-Regulierung werden dabei als kollektive, intentionale Verhaltensbeschränkungen definiert, deren vielfältige Ausprägungen sich auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat bewegen. Die AutorInnen zeigen dabei auf, dass es sich bei den Regulierungsinstitutionen häufig um kooperative Arrangements

aus privaten und öffentlichen Systembeiträgen insbesondere rechtlicher, organisatorischer, finanzieller oder personeller Natur handelt.

Zur Klassifizierung der Regulierungsinstitutionen werden diese nach dem Intensitätsgrad staatlicher Involvierung abgegrenzt und in die folgenden drei Kategorien unterteilt: 1.) Staatliche Regulierung, wobei als (1a) staatliche Regulierung im engen Sinn klassisch hoheitliche Tätigkeiten wie Legislative, Exekutive und Jurisdiktion qualifiziert werden, während (1b) staatliche Regulierung im weiten Sinn auf (exekutive) hoheitliche Tätigkeit mit gewisser Distanz zur Hoheitsverwaltung durch i) Weisungsfreiheit oder ii) gelockerten Weisungszusammenhang abstellt. Unter 2.) Ko-Regulierung werden Institutionen subsumiert, welche zwar auf einer expliziten rechtlichen Grundlage stehen, aber keine hoheitliche Tätigkeit ausüben. Die 3.) Selbstregulierung umfasst bei (3a) Selbstregulierung im weiten Sinn Institutionen mit leichter staatlicher Involvierung (z. B. personeller oder finanzieller Natur) und bei (3b) Selbstregulierung im engen Sinn, d. h. solche ohne explizite staatliche Involvierung.

Die Kategorien 2, 3a und 3b werden von den AutorInnen als alternative Regulierungsinstitutionen von staatlicher Regulierung abgegrenzt und zusammengefasst. Der gewählte allgemeine Maßstab des Intensitätsgrades staatlicher Involvierung würde dabei zweifelsohne auch eine Anwendung des institutionalistischen Analyserasters (mit Adaptionen im Bereich der Regulierungsziele) auf andere Regulierungsbereiche erlauben. Selbst für systemvergleichende bzw. länderübergreifende Studien könnte das Klassifikationsmodell (unter Berücksichtigung

von Rechts- bzw. Staatssystemunterschieden etwa zwischen kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Staaten) als taugliche Grundlage herangezogen werden.

Betrachtet man die österreichischen Regulierungsinstitutionen im Mediamatiksektor nun durch diesen institutionalistischen Analyseraster, so fallen etwa das BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie), die OPFB (Oberste Post und Fernmeldebehörde) und die dem Bundeskanzleramt nachgeordnete Komm Austria (Kommunikationsbehörde Austria) unter staatliche Regulierung im engen Sinn. Als staatliche Regulierung im weiten Sinn wären u. a. weisungsfreie Behörden mit richterlichem Einschlag wie die TKK (Telekom-Control-Kommission) und der BKS (Bundeskommunikationssenat) sowie privatrechtsförmige Institutionen wie die RTR-GmbH (Rundfunk- und Telekom Regulierungs-GmbH) zu qualifizieren.

Unter Ko-Regulierung wären – auf Grund immer noch erheblicher staatlicher Involvierung, einseitiger expliziter rechtlicher Grundlage und in Ermangelung hoheitlicher Befugnisse – u. a. die ORF-Kontrollgremien (ORF-Stiftungsrat und ORF-Publikumsrat), die JMK (Jugendmedienkommission), das ON (Österreichische Normungsinstitut) oder der TÜV Österreich (Technischer Überwachungsverein) zu subsumieren.

Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn wären u. a. der Internet Ombudsmann, die IPA/nic.at (Internet Privatstiftung Austria/Nic.at Internet Verwaltungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.) oder das Österreichische E-Commerce-Gütezeichen. Als Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn wären in Ermangelung expliziter staatlicher Involvierung schließlich u. a. die C3A (Certified Austrian Ad-

vertising Agency), der Verhaltenskodex der ISPA (Internet Service-Provider Austria) oder der Österreichische Presserat zu nennen.

Erst das beschriebene Klassifikationsschema als differenzierte Abstufung staatlicher und privater Involvierung erlaubt – im Vergleich zu anderen Studien in diesem Bereich – eine nuancierte Evaluierung der jeweiligen Systembeiträge. Im zweiten Abschnitt wird von den AutorInnen dementsprechend aufgezeigt, wo Vorteile und Defizite staatlicher bzw. alternativer Regulierungsformen im Allgemeinen liegen können. Als potenzielle Vorteile von Selbst- und Ko-Regulierung gegenüber staatlicher Regulierung werden dabei a) eine höhere Problemlösungskompetenz durch höhere Expertise auf Seiten privater Akteure, b) eine höhere Reaktionsgeschwindigkeit durch flexiblere Regulierungsprozesse, c) ein höherer Grad der Regelbefolgung durch unmittelbare Beteiligung der Betroffenen, d) niedrigere Regulierungskosten sowie e) niedrigere Implementierungskosten für die Adressaten der Regulierung genannt.

Mögliche Risiken bzw. Nachteile sind hingegen a) die Gefahr der einseitigen Interessendurchsetzung auf Kosten öffentlicher Interessen (z. B. durch *Self Service* oder sog. *Regulatory Capture*), b) eine symbolische Politik mit niedrigen Standards, schwacher Durchsetzung und niedriger Beteiligung, c) eine Einschränkung des Wettbewerbs durch Absprachen und Kartellbildung, d) eine sinkende Transparenz, e) die Abnahme staatlicher Expertise infolge Auslagerung bzw. Kompetenzverlust bei demokratischen Institutionen sowie f) die Senkung demokratischer Standards wie Rechtssicherheit, Verantwortlichkeit etc.

Zu Recht wird in der Studie ausge-

führt, dass die Wahl der konkreten Regulierungsform eine elementare politische Entscheidung darstellt und nicht generell beantwortet werden kann. Auf Basis der möglichen Vor- und Nachteile leiten die AutorInnen jedoch eine Kontrollliste ab, welche die Entscheidung, ob sich eine Regulierungsmaterie grundsätzlich für Selbst- und Ko-Regulierung eignet, zu erleichtern vermag:

Aus dem wirtschaftspolitischen Blickwinkel ist neben der Festlegung von Steuerungszielen insbesondere der staatliche regulatorische Gestaltungsspielraum in der konkreten Sachfrage vorab zu klären. Ein geringer staatlicher Gestaltungsspielraum – etwa wegen transnationaler Regulierungsprobleme – lässt das Regulierungsziel mit traditioneller staatlicher Intervention tendenziell schlecht erreichen, der Staat kann sich statt dessen nur auf alternative Regulierungsformen im Sinne einer Notlösung konzentrieren.

Bei einem hohen Gestaltungsspielraum des Staates wird hingegen eine rationale Entscheidung im Sinne einer Ideallösung ermöglicht, welches spezifische Regulierungsarrangement eingesetzt werden soll. Für diese Entscheidung erscheinen dabei die folgenden Kriterien wesentlich: Eine stärkere staatliche Involvierung erscheint insbesondere dann erforderlich, je höher das Risiko eines Regulierungsversagens (etwa wegen Gefahr für Leben und Gesundheit) und je höher der Bedarf an Mindeststandards (z. B. Arbeitnehmerschutz) erscheint, je höher die Eingriffsintensität (insbesondere im Grundrechtsbereich) einer Regulierung ist und je höher die Interessengegensätze zwischen partikulären und öffentlichen Interessen erscheinen. Je geringer die Marktmacht-

unterschiede sind und je niedriger die Marktzutrittsbarrieren erscheinen, je reputationsintensiver eine Regulierung für die davon betroffene Industrie ist und je mehr bereits anerkannte Selbst- und Ko-Regulierungsorganisationen im jeweiligen Regulierungsektor existieren, desto weniger staatliche Involvierung erscheint notwendig.

Zur Entscheidungsfindung anhand der genannten Punkte wird jedoch auch aufgezeigt, dass sich aus der Beurteilung der einzelnen Kriterien durchaus widersprüchliche Hinweise ergeben können und diese letztendlich gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Selbstregulierung kommt, erscheint dabei umso höher, je größer die potenziellen Vorteile der Industrie durch Selbstregulierung sind, je höher die Kosten einer allfälligen staatlichen Regulierung wären, falls ein industriereweites Entscheidungsfindungssystem existiert und je weniger fragmentiert die Industrie bzw. je geringer die Machtunterschiede in ihr sind.

Sofern man sich grundsätzlich für eine alternative Regulierungskategorie entschieden hat, nennen die AutorInnen eine Reihe von Faktoren, welche die Erfolgswahrscheinlichkeit von Selbst- oder Ko-Regulierung erhöhen: a) Operationale Zielsetzung und definierter Aufgabenbereich, b) Partizipationsmöglichkeit und Einbindung aller Stakeholder, c) Transparenz der Regulierungsprozesse, d) Transparenz und Messbarkeit der Ergebnisse, e) hoher Bekanntheitsgrad der Regulierungsinstitution, f) adäquate Sanktionsfähigkeit der Regulierungsinstitution, g) regelmäßige externe Kontrolle und Evaluierung durch Politik und Öffentlichkeit, h) definierte *Fall-Back*-Szenarien bei Fehlentwicklungen alternativer Regulierung sowie i) Unter-

stützung von alternativer Regulierung durch staatliche Institutionen. Auch für diese Erfolgsfaktoren gilt, dass nicht immer sämtliche Aspekte berücksichtigt werden können bzw. mit den angestrebten Vorteilen und gegen allfällige Risiken abgewogen werden müssen.

Ungeachtet der beschriebenen Vor- und Nachteile alternativer Regulierungsformen werden von den AutorInnen schließlich auch rechtsstaatliche und demokratiepolitische Konsequenzen derselben angesprochen. Die Studie konstatiert im Ergebnis, dass die Einschätzung, Selbst- und Ko-Regulierungsinstitution stellten ein demokratiepolitisches Problem dar, in ihrer Pauschalität nicht aufrechterhalten werden kann. Dies gilt nach Ansicht der AutorInnen insbesondere bei Einhaltung gewisser demokratischer Standards, etwa wenn die von einer Regulierung Betroffenen im Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess ausreichend Gelegenheit hätten, effektiv zu partizipieren, u. a. die Abstimmungsagenda zu kontrollieren und formelle Gleichheit sowie materielle Teilhabemöglichkeit der *Stakeholder* bestünde und auch eine Reflexivität und Transparenz der Regulierungsprozesse gewahrt wäre.

Zu Recht halten die AutorInnen dazu den Grundsatz fest, dass die Regulierung desto eher von demokratisch legitimierten Institutionen des Staates durchgeführt werden sollte, je höher der Grad der Eingriffsintensität, der politische Charakter oder die ökonomischen Auswirkungen einer regulatorischen Maßnahme erscheinen. Welche (insbesondere rechtlichen oder wirtschaftlichen) Folgen das Handeln alternativer Regulierungsinstitutionen für ihre jeweiligen Regulierungsunterworfenen haben kann und inwiefern die

Regulierungsinstitutionen dazu (demokratisch) legitimiert erscheinen, wird dabei jeweils im Detail zu prüfen sein. Seitens der AutorInnen wird in diesem Zusammenhang auch erwähnt, dass bei Grundrechtseingriffen von Privaten (Regulatoren) in Anbetracht der sog. Drittwirkung von Grundrechten ein veringert Grundrechtsschutz nicht völlig ausgeschlossen werden könne. Angesichts des vielfältigen Rechtsschutzes gegen hoheitliche Grundrechtseingriffe erscheint ein (überdies nur allfälliges) Klagerecht der Betroffenen „privater“ Grundrechtseingriffe bei ordentlichen Gerichten wohl vergleichsweise schwach und beschwerlich. Der in der Studie darüber hinaus angeordneten rechtsstaatlichen Gefahr einer möglichen Verdünnung des verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzips kommt im Hinblick auf eine verstärkte reine Rahmengesetzgebung bzw. die sog. finale Determinierung und angesichts des dadurch erweiterten Ermessensspielraum der Behörden jedenfalls Bedeutung zu.

Der dritte Abschnitt baut auf den analytischen Ergebnissen des ersten und zweiten Abschnittes auf und rundet die Studie mit einer detaillierten Analyse alternativer Regulierungsformen auf supranationaler Ebene sowie einer umfassenden empirischen Untersuchung der Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor ab.

Dabei werden zunächst die Strategien zur Anwendung von Selbst- und Ko-Regulierung auf Ebene der Europäischen Union untersucht, die Definition und Bedeutung derselben aus Sicht der Europäischen Kommission erläutert und schließlich auch die politischen Vorgaben, Bedingungen bzw. Anwendungsbereiche für alternative Regulierungsformen in der EU be-

schrieben. Der diesbezügliche EU-Diskussionsstand stellt sich demnach wie folgt dar: 1.) Der Vorrang des Staates vor Ko-Regulierung ist jedenfalls aufrechtzuerhalten. Ko-Regulierung hat überdies 2.) in einem rechtlichen Rahmen und mit exakt definierten Zielen zu erfolgen, 3.) Transparenz-Grundsätze einzuhalten und kommt 4.) nur für einen eingegrenzten Anwendungsbereich überhaupt in Frage (z. B. jedenfalls nicht für Bereiche fundamentaler Grundrechte). Schließlich muss 5.) eine Vereinbarkeit mit dem Wettbewerbsrecht gegeben sein, die an Ko-Regulierung beteiligten Akteure müssen als repräsentativ, organisiert und rechenschaftspflichtig anerkannt sein.

Mit der Anwendung des im zweiten Abschnitt erarbeiteten Klassifikationschemas auf österreichischer Ebene sowie auf Beispiele aus anderen Ländern beweisen die AutorInnen schließlich dessen Praktikabilität. Ohne die Fülle der Ergebnisse der umfangreichen empirischen Untersuchung abschließend zu beschreiben, sollen an dieser Stelle lediglich einige ausgewählte Resultate der Analyse der Regulierungsstruktur des österreichischen Mediamatiksektors hervorgehoben werden: Die AutorInnen kommen u. a. zum Schluss, dass es in Österreich im konvergenten Kommunikationssektor mehr Selbst- als Ko-Regulierungsinstitutionen gibt, dass die Regulierungsstruktur im Internetsektor durch eine hohe Akteursdichte gekennzeichnet ist und dass eine starke internationale Einbindung der österreichischen Regulierungsinstitutionen festgestellt werden kann. Die Studie konstatiert aber auch, dass der Erfolgsfaktor der *Stakeholder*-Einbindung nur teilweise erfüllt erscheint und dass alternative Regulierungs-

stitutionen durch hohe Zugangsbarrieren gekennzeichnet sind. Als hauptsächliche Tätigkeitsbereiche von Selbstregulierungsinstitutionen erweisen sich der (technische) Normungsbereich und die Erarbeitung von Verhaltenskodizes. Für Selbstregulierung erscheint überdies eine geringe Interventionsmöglichkeit charakteristisch, die Sanktionsmöglichkeiten solcher Institutionen beschränkt sich in der Regel auf reputative bzw. organisatorische Sanktionen wie etwa den Entzug vergebener Gütezeichen oder öffentliche Rügen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die vorliegende Studie die Phänomene der Selbst- und Ko-Regulierung auf theoretischer Ebene erstmals umfassend abhandelt, während auf empirischer Ebene insbesondere der österreichischen Mediamatiksektor erstmals abschließend erfasst wird. Wie bereits betont, erscheinen das von

den AutorInnen erarbeitete Klassifikationsschema als regulierungstheoretisches und institutionalistisches Analyseinstrumentarium, die Evaluierung von Vor- und Nachteilen und die in diesem Zusammenhang genannten Erfolgskriterien grundsätzlich sektorunabhängig. Der gewählte allgemeine Maßstab des Intensitätsgrades staatlicher Involvierung ist jedenfalls auf andere Regulierungsbereiche übertragbar. Dies hebt die Studie neben ihrer wissenschaftlichen Präzision und ihrem multidisziplinären Ansatz von anderen einschlägigen Untersuchungen ab. Das beschriebene Buch eignet sich damit ebenso als Grundlage weiterer (z. B. länder- bzw. systemvergleichender) Studien wie als Entscheidungswegweiser bei der Wahl von Regulierungsformen in der politischen Praxis.

Wolfram Proksch

Ein Standardwerk zur österreichischen Industriegeschichte

Rezension von: Günther Chaloupek,
Dionys Lehner, Herbert Matis, Roman
Sandgruber, Die vorhandene Chance.
Österreichische Industriegeschichte
1700 bis 1848, Verlag Carl Ueberreuter,
Wien 2003, 343 Seiten, € 48.

Wie so oft in der österreichischen Geschichte kam auch in diesem Fall ein großes Projekt durch die Initiative eines Ausländers zu Stande. Der schweizerische, in Österreich tätige Manager Dionys Lehner forcierte den Plan, eine umfassende und fundierte Geschichte der österreichischen Industrie zu schaffen. Zu diesem Zweck gelang es, eine eigene Gesellschaft zu gründen, welche sich die Herausgabe eines solchen Werkes zum Ziel setzte. Zahlreiche namhafte Wirtschaftshistoriker wie auch Praktiker konnten zur Verwirklichung dieses Projekts zusammengeführt werden, die dessen Realisierung gemeinsam bewerkstelligen.

Die Studie, deren erster Band nun vorliegt, ist nicht nur für die akademische Fachwelt gedacht, sondern richtet sich an einen größeren Kreis von Interessierten. Dieses Ziel wird durch die wahrhaft opulente Ausstattung des Buches dokumentiert. Schon das Auffinden der zahlreichen zeitgenössischen Bilder verdient Anerkennung. Auch haben die Herausgeber zu Gunsten der Lesbarkeit auf einen Anmerkungsapparat verzichtet, womit freilich nicht gesagt sein soll, dass die Artikel nicht über eine Zusammenfassung des gegebenen Wissens hinausgehen und nicht zahlreiche neue Erkenntnisse vermitteln. Auch beeindruckt die Fülle von Detailinformatio-

nen, die gleichfalls in dieser Form noch nicht bekannt waren.

Der vorliegende Band ist derart aufgebaut, dass der Einleitung eine Zusammenfassung über „150 Jahre Industriegeschichte“ folgt. Danach werden unter dem Titel „Aspekte“ die Determinanten der Wirtschaftsentwicklung dieser Periode in gesonderten Aufsätzen behandelt. Ein weiterer Abschnitt beschäftigt sich abermals in eigenen Artikeln mit den einzelnen Industriezweigen. Schließlich wird die Studie durch einen internationalen Vergleich der österreichischen Entwicklung, einer Präsentation der zeitgenössischen österreichischen Ökonomen sowie durch einen Ausblick abgeschlossen.

Der Zusammenfassung geht eine Aufzählung der wichtigsten historischen Ereignisse voraus, welche sich vor dem Untersuchungszeitraum ereignet hatten, wie die Reformation, der Dreißigjährige Krieg, die Türkenkämpfe und die Aufklärung. Es fragt sich, ob man an dieser Stelle nicht eine kohärente Darstellung der institutionellen Veränderungen, welche teilweise die zitierten Ereignisse einschließen, hätte setzen sollen, die im historischen Ablauf die Voraussetzungen für die Industrielle Revolution geschaffen haben – des „europäischen Sonderwegs“!

Zu Recht wird der Artikel über Innovation an den Beginn des zweiten Abschnitts gestellt. Durch deren massives Auftreten kam ja die eigentliche Industrielle Revolution in Gang. Deutlich wird das hohe staatliche Interesse, dem englischen Vorbild durch Informationsgewinnung, Importe von Maschinen und Know-how sowie von Experten nachzueifern. Offenbar gelang es, auch durch Schaffung entsprechender Ausbildungseinrichtungen – wie des Polytechnischen Instituts – eine

forschungsfreundliche Atmosphäre zu schaffen, welche zahlreiche Erfindungen im Lande heranreifen ließ.

Natürlich bewirkte die Industrialisierung einen tief greifenden Wandel der Wirtschaftsstruktur. Davon war vor allem das zünftisch organisierte Handwerk betroffen. Schon im Merkantilismus versuchte die Obrigkeit den strikten Rahmen der Zunftordnung zu durchbrechen, kulminierend in der Trennung von – exportorientiertem – „Kommerzial-“ und „Polizeygewerbe“ oder durch Privilegien für die Manufakturen. Trotz des hinhaltenden Widerstandes durch das Gewerbe setzte sich schließlich die maschinelle Produktion in Fabriken durch – mit entsprechenden Konsequenzen für den gewerblichen Arbeitsmarkt. Dennoch blieb diese Auseinandersetzung ein in Österreich noch bis zur Gegenwart reichendes Phänomen.

Verlag und Manufaktur kamen für die Industrialisierung insofern zentrale Bedeutung zu, als hier erstmals Produktionsleistungen auf großbetrieblicher Basis organisiert und erbracht wurden. Die auf jene Weise erworbenen betriebswirtschaftlichen Kenntnisse schienen nicht nur die unmittelbar damit befassten Personen in die Lage versetzt zu haben, Fabriken zu betreiben, sondern gleichfalls eine Atmosphäre kreierte zu haben, welche das Management von Großbetrieben erleichterte.

Die merkantilistische Phase verlief in Österreich durchaus erfolgreich, da nach den Berechnungen Maddisons und Kausels sowohl um 1700 als auch 1800 das Pro-Kopf-Einkommen noch deutlich über dem deutschen lag und in etwa dem französischen entsprach. Der Staat war sich in dieser Periode der Bedeutung des Unternehmers durchaus bewusst und unternahm alle

Anstrengungen, dem Mangel an solchen durch Anwerbung im Ausland abzuhelpen. Ein Bemühen, dem offensichtlich Erfolg beschieden war. Der einschlägige Artikel geht detailliert der Herkunft dieser Persönlichkeiten nach und weist auf die österreichische Besonderheit hin, die sich eben im hohen Anteil von Ausländern an dieser Berufsgruppe, aber auch des Hochadels ausprägte.

Probleme der Industrialisierung

Zu den retardierenden Elementen der Industrialisierung in Österreich zählte der Energieengpass. Trotz des Waldreichtums dieser Region verknappte sich das Holz schon im Merkantilismus. Kohle erwies sich nicht nur als von schlechter Qualität, sondern ließ sich infolge der schwierigen Transportbedingungen auch schwer einsetzen. Hier brachte erst der Eisenbahnbau eine Entspannung der Situation. Letzteres gilt allgemein für die Industrialisierung. Sobald die Linien durchgehend ausgebaut waren, insbesondere die Nord-Süd-Achse, vermittelten sie kräftige Impulse für Industrie Gründungen entlang dieser Strecken. Der Bahnbau setzte in Österreich relativ früh ein, erreichte aber nicht die Intensität der west- und zentraleuropäischen Länder.

Probleme seien überdies durch den Umstand an den Tag getreten, dass sich in Österreich keine großen Handelshäuser entwickelten. Dies lag daran, dass das Herrscherhaus finanziell von oberdeutschen Geldgebern abhing, welchen deshalb Importmonopole eingeräumt wurden. Spätere Versuche, diesem Mangel durch Gründung von Handelskompanien abzuhelpen, schlugen auf die Dauer fehl. Damit blieb nicht nur ein wichtiges Potenzial für die Gründung von Pro-

duktionsbetrieben beschränkt, sondern es mangelte auch an Kapital dazu.

Dieser ganze Komplex sollte allerdings noch eingehender diskutiert werden. So weist der Artikel über Währung, Börse und Finanzen darauf hin, dass der Kapitalbedarf für die vorindustrielle Produktion äußerst gering war. Das änderte sich erst mit dem Einsatz von Maschinen, also nach 1800. Um diese Zeit entwickelten sich allmählich Banken und neue Finanzierungsinstrumente, wie der Wechsel. Freilich wurde diese Entwicklung durch die napoleonischen Kriege und ihre währungspolitischen Folgen gestört. Dennoch stellen sich hier noch einige Fragen.

Allgemein von Kapitalmangel im heutigen Bundesgebiet zu sprechen, scheint angesichts des explosiven Baubooms im 18. Jahrhundert problematisch. Weiters wäre zu untersuchen, ob es durch den Krieg tatsächlich zu einem *crowding out* auf dem Kapitalmarkt kam oder ob nicht unterschiedliche Märkte existierten, wie etwa ausländische für die Staatsfinanzierung.

Die Industrialisierung setzte ein entsprechendes Arbeitskräfteangebot voraus, welches prinzipiell damit gegeben war, dass sich bereits im Merkantilismus die neue soziale Gruppe der Arbeiterschaft gebildet hatte. Deren Spezifikum in Österreich lag darin, dass Facharbeiter eher knapp waren, wogegen sich Hilfskräfte in ausreichendem Maße vorfanden. Die notorischen sozialen Probleme, welche aus der säkularen Umstellung von Produktion und Arbeit resultierten, scheinen in Österreich etwas weniger krass aufgetreten zu sein, als in manchen der westeuropäischen Industriestaaten.

Außerordentlich verdienstvoll erweist

sich die gesamthafte Analyse der österreichischen Wirtschaftsentwicklung in der Untersuchungsperiode, mit welcher dieser Teil abgeschlossen wird. Vorangehen einige Gedanken über die „Globalisierung“ – eines der dümmsten Schlagwörter der Gegenwart! Darin wird betont, dass die internationale Verflechtung der Wirtschaft eines der konstitutiven Merkmale industriellen Wachstums darstellte und damals mit weit tiefer greifenden Umstellungen verbunden war als heute.

Danach wird der Einfluss der napoleonischen Kriege auf die ökonomische Entwicklung eingehend analysiert. Am Beginn dieser Epoche stand die massive kriegsbedingte und kreditfinanzierte Ausweitung des öffentlichen Konsums mit entsprechenden Folgen für die Inlandsproduktion. Der „... Entzug von Arbeitskräften, unproduktive Ressourcenverwendung, Steuererhöhungen und zunehmende Unsicherheit künftiger Ertragsaussichten kamen vorerst weniger stark zum Tragen“. Im Gegenteil, Arbeitskräfteknappheit steigerte die Löhne und damit gleichfalls den privaten Konsum. Der Währungsverfall begünstigte ebenso den Export, wie die Kontinentalsperre inländische Produkte. Nur allmählich wurde die Inflation als Folge der auftretenden Verteuerung ausländischer Rohstoffe spürbar. Erst gegen Ende des ersten Jahrzehnts im 19. Jahrhundert erreichte die Inflation ein dramatisches Ausmaß. Sie wurde durch das „Devaluationspatent“ Ende Februar 1811 gestoppt. Die „Bancozettel“ mussten im Verhältnis 5:1 gegen „Wiener Währung“ eingetauscht werden.

Die Auswirkungen der Stabilisierungskrise wurden durch die Begleitmaßnahmen der Währungsstabilisierung nachhaltig verschärft. Die

Steuern waren im Wert der alten Währung zu entrichten. Dasselbe galt für alle vor 1799 begründeten Schuldverhältnisse. Für jene der Folgejahre bestimmte zwar eine „Reduktionsskala“ eine nominelle Verringerung, welche jedoch die Inflation nur unzulänglich berücksichtigte. Es kam somit zu einer massiven Umverteilung zu Gunsten der Gläubiger, welche zu zahlreichen Zusammenbrüchen von Betrieben führte. Die durch den neuerlichen Krieg entstandene Währungsunsicherheit lähmte zusätzlich die wirtschaftliche Aktivität. Nach Kriegsende bewirkte zudem das Ende der Kontinentalsperre eine massive Verschärfung der Konkurrenzsituation.

Erst in den zwanziger Jahren löste sich die Wirtschaft allmählich aus der Stagnation. Offenbar bewirkte diese Krise einen Wachstumseinbruch, welcher den Industrialisierungsprozess in Österreich bremste und einen gewissen Rückfall im internationalen Vergleich verursachte.

Die Leitbranchen der Industrieentwicklung

Der dritte Abschnitt des Buches vermittelt eine ebenso detailreiche wie farbige Darstellung einzelner Betriebe und Branchen. Aus dieser ergibt sich auch das Muster der österreichischen Industrialisierung. Als deren wichtigster Träger erweist sich – durchaus ähnlich wie in anderen entwickelten Ländern – die Textilindustrie. Diese expandierte seit Ende des 18. Jahrhunderts mit bemerkenswerter Intensität, getragen von dynamischen in- und ausländischen Unternehmern, teilweise aus dem merkantilistischen Verlagssystem herauswachsend. Am Anfang stand das Symbol der österreichischen Protoindustrialisierung, die Linzer Wollzeugfabrik – die Sprengung dieses Kultur-

denkmals 1969 wird der Stadt Linz zur ewigen Schande gereichen –, entscheidend blieben jedoch die Entwicklungsimpulse der niederösterreichischen, Vorarlberger und schließlich auch der oberösterreichischen Textilerzeugung. Dagegen gingen von jenen Wirtschaftszweigen, mit welchen Österreich im Mittelalter und in der frühen Neuzeit europäischen Rang einnahm, nämlich Metall- und Salzbergbau, praktisch keine Impulse für die Industrialisierung aus. Das lag in der Eisenherzeugung an der schon erwähnten Brennstoffknappheit und den geographischen Bedingungen, in der Salzproduktion am monopolistischen Markt. Der hohe Salzpreis erschwerte die Entwicklung der chemischen Industrie.

In der Eisenverarbeitung errang die Erzeugung von Sensen und Sicheln Weltgeltung. Es wird jedoch aus der Darstellung nicht recht klar, wann deren Produktion von der protoindustriellen Technik zur maschinellen Herstellung überging. Der gleiche Einwand gilt für die relativ hoch entwickelte Waffenindustrie.

Ein entscheidender Schritt scheint gegen Mitte des 19. Jahrhunderts durch die Maschinenbauindustrie gesetzt worden zu sein. Durchaus ähnlich der Textilindustrie begann hier eine dynamische Entwicklung, die besonders im Raum Wien einen Schwerpunkt herausbildete. Auch die chemische Industrie entwickelte sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchaus erfolgreich.

Besondere Aufmerksamkeit verdient in dieser Periode die Bauwirtschaft. Ausführlich beschreibt die Studie deren geradezu explosives Wachstum. Mit dem Ende der Türkenbelagerung setzte ein Boom ein, der sämtliche Bereiche des Hoch- und Tiefbaues er-

fasste. Residenzen, Kirchen, Klöster, Adelspaläste ebenso wie Bürgerhäuser, Manufakturen und später Industrieanlagen sowie Straßen wurden neu errichtet oder umgebaut. Heute noch wird das architektonische Bild des Landes durch diese Periode in beträchtlichem Maße bestimmt. Interessant ist auch die eingehende Darstellung der damaligen Bautechnik. Leider fehlt in diesem Zusammenhang die Erörterung der Frage, woher nach einem Jahrhundert permanenter Kriege, die teilweise auch auf österreichischem Boden ausgefochten worden waren, das Kapital für diesen gewaltigen Aufwand kam.

Nicht unterschätzt werden darf in diesem Zusammenhang auch die Konsumgüterindustrie, die in manchen Bereichen, wie in der Herstellung von billigem Schmuck und Knöpfen, die maschinelle Produktion vorantrieb.

An Hand der wenigen zeitgenössischen Statistiken, vor allem an dem durch den Freiherrn von Czörnig veranlassten Industriezensus von 1841, versuchen die Autoren ein Bild über die Struktur der österreichischen Industrie in dieser Zeit zu vermitteln. Wie sich schon aus den vorangegangenen Artikeln ergibt, spielte die Textilindustrie die entscheidende Rolle für die Industrialisierung. Während die Eisenerzeugung eher stagnierte, gewann die Maschinenindustrie gegen die Jahrhundertmitte steigende Bedeutung. Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt entfiel auf die Industrie noch ein recht bescheidener Anteil (16%) – was angesichts einer noch stark agrarisch bestimmten Volkswirtschaft nicht Wunder nehmen darf.

Abschließend werden noch einmal zusammenfassend die Bedingungen der österreichischen Industrialisierung im europäischen Vergleich untersucht,

vor allem die großteils schon erwähnten Hindernisse wie Brennstoffknappheit, schlechte Verkehrsbedingungen, fehlende Handelshäuser, Kapitalmangel, geringes unternehmerisches Potenzial sowie permanentes kriegerisches Engagement.

Nun sollte bedacht werden, dass offenbar alle diese Mängel eine recht befriedigende Wirtschaftsentwicklung im Merkantilismus nicht verhindert haben. Hier wird man der Wirtschaftspolitik einigen Erfolg attestieren müssen. Die etwas schleppende eigentliche Industrialisierung scheint ja auch weniger auf die genannten Schwierigkeiten zurückzuführen sein, als auf die konkreten Folgen der napoleonischen Kriege, wie das schon im zweiten Abschnitt ausgeführt wurde. Vielleicht sollte man auch Vergleiche mit der Schweiz anstellen, welche unter ähnlichen Bedingungen wie in Österreich sehr früh industrialisierte.

Besondere Beachtung verdient zweifellos die überdimensionierte militärische Aktivität der Monarchie, umso mehr als diese auch in anderen Ländern die Industrialisierung behinderte, wie etwa im Falle Spaniens. Über deren Effekt im Zusammenhang mit den napoleonischen Kriegen wurde schon gesprochen. Welche Auswirkungen unter Friedensbedingungen entstanden, bleibt unklar. Durch die Militärausgaben bedingte permanente Budgetdefizite sollten, wie das schon in Abschnitt zwei ausgeführt wurde, eher expansiv wirken. Wurden dadurch öffentliche Investitionen eingeschränkt? Wenn ja, welche? Entstand durch die Zinsenbelastung eine vergleichsweise hohe Steuerquote? Ergab sich ein *crowding out*? Andererseits sollte man auch die Budgetbelastung durch den kreditfinanzierten Silberankauf zur Währungsstabilisierung, der ja über-

haupt keinen Nachfrageeffekt bewirkte, ins Auge fassen. In diesem Bereich existiert also noch ein gewisser Forschungsbedarf.

Zuletzt werden noch die Arbeiten der aus Deutschland stammenden, jedoch in Österreich naturalisierten Merkantilisten mit ihren Arbeiten vorgestellt.

Alles in allem repräsentiert das Buch eine Arbeit, die über alles hinausgeht, was bisher zu diesem Thema publiziert wurde: tatsächlich ein Standardwerk, das in keiner Bibliothek fehlen dürfte, die sich mit der österreichischen Volkswirtschaft befasst.

Felix Butschek

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift für Umweltpolitik

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



01/501 65-2424
www.wirtschaftundumwelt.at



Mittelalterliche Grundlagen der modernen Gesellschaft

Rezension von: Herwig Wolfram (Hrsg.), Österreichische Geschichte, Studienausgabe, Schubser Nr. 1: Von der Urgeschichte bis zum Hochmittelalter, Verlag Carl Ueberreuter, Wien 2003, 5 Bände mit insgesamt 2690 Seiten, € 99.

Vor kurzem komplettierte der Ueberreuter Verlag mit der Publikation von Thomas Winkelbauers „Ständefreiheit und Fürstenmacht. Länder und Untertanen des Hauses Habsburg im konfessionellen Zeitalter“ (1522-1699, zwei Bände) seine mehrbändige „Österreichische Geschichte“. Dass diese Vervollständigung erst mit sehr großer Verzögerung gegenüber dem ursprünglichen Plan erfolgte, ist angesichts der Qualität des nun vorliegenden Gesamtwerks leicht zu verschmerzen.

Besondere Anerkennung gebührt dem Ueberreuter Verlag für die intendierte bzw. bereits teilweise realisierte Herausgabe einer überaus preisgünstigen Studienausgabe dieses umfassenden historischen Werks. Im Herbst 2003 erschien zum Preis von nur 99 Euro der erste von drei Teilen dieser Studienausgabe.

Dieser erste Schubser umfasst die folgenden fünf Bände:

I: Otto H. Urban, Österreichische Geschichte bis 15 v. Chr. Der lange Weg zur Geschichte. Die Urgeschichte Österreichs, 2. Aufl., Wien 2003, 512 Seiten.

II: Verena Gassner, Sonja Jilek, Sabine Ladstätter, Österreichische Geschichte 15 v. Chr. - 378 n. Chr. Am Rande des Reiches. Die Römer in

Österreich, 2. Aufl., Wien 2003, 488 Seiten.

III: Herwig Wolfram, Österreichische Geschichte 378-907. Grenzen und Räume. Geschichte Österreichs vor seiner Entstehung, 2. Aufl., Wien 2003, 503 Seiten.

IV: Karl Brunner, Österreichische Geschichte 907-1156. Herzogtümer und Marken. Vom Ungarnsturm bis ins 12. Jahrhundert, 2. Aufl., Wien 2003, 560 Seiten.

V: Heinz Dopsch, Karl Brunner, Maximilian Weltin, Österreichische Geschichte 1122-1278. Die Länder und das Reich. Der Ostalpenraum im Hochmittelalter, 2. Aufl., Wien 2003, 620 Seiten.

Wolframs Band über die Zeit des Übergangs von der Antike zum Mittelalter ist eine stark überarbeitete Neufassung seines Standardwerkes „Die Geburt Mitteleuropas“, das 1987 erstmals veröffentlicht wurde. Die Expansion des Karolingerreiches führte dazu, dass im 9. Jahrhundert so gut wie der gesamte österreichische Raum in einer einzigen staatlichen Ordnung vereint wurde. Diese Phase endete mit dem Untergang des bayrischen Heerbanns gegen die Ungarn bei Pressburg im Jahre 907.

Das große Thema von Karl Brunners Darstellung des frühen Hochmittelalters im österreichischen Raum ist die Reform der Kirche und der Streit zwischen weltlicher und kirchlicher Macht. Die Politik wurde zunächst noch mehr durch das herrschaftliche Verhältnis von Personen zueinander als durch abstrakte Institutionen bestimmt. Doch bereits das 12. Jahrhundert brachte die Anfänge der österreichischen Länder, erste und unverwechselbare Identitäten bildeten sich heraus. Wenngleich – nicht zuletzt infolge der Quellenlage – Kirchen-, Kultur- und politische Ge-

schichte im Vordergrund stehen, so bemüht sich Brunner auch um die Berücksichtigung sozialer und ökonomischer Aspekte. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang der Abschnitt über die Lebenswelten im Ostalpenraum um das Jahr 1000.

Grundlagen der modernen Gesellschaft

Der fünfte Band der Sammlung schließlich befasst sich mit dem späten Hochmittelalter, genauer gesagt mit dem Zeitraum vom Wormser Konkordat zwischen Kaiser und Papst bis zum Ende König Przemysl Otokars II. in der Schlacht zwischen Dürnkrut und Jedenspeigen, welche die 640 Jahre währende Herrschaft der Habsburger einleitete. In territorialer Hinsicht beschränkt sich die Darstellung nicht auf die relativ kleine Mark an der Donau, die damals Österreich hieß, sondern bezieht sich auf den gesamten Ostalpenraum.

In der Einleitung betonen die Autoren ihr Streben nach einer Geschichtsbeurteilung, die weder dem Zentralismus einer (auf die Babenberger konzentrierten) Dynastiegeschichtsschreibung noch dem übertriebenen Partikularismus der traditionellen Landesgeschichte folgt, sondern ein ausgewogenes Bild der Zeit entstehen lässt.

Aus dem Hochmittelalter stammen wesentliche Elemente der modernen Gesellschaft. Fast alle Stände oder Klassen der Neuzeit entstanden in der Zeit vom 11. bis zum 13. Jahrhundert: der Bauernstand, das Bürgertum und der ‚neue‘, d. h. aus der Ministerialität (Dienstmannschaft), der staatstragenden Schicht jener Zeit, hervorgegangene Adel. Auch die Lohnarbeit nahm mit dem Ausbau der Bergreviere und

der Intensivierung des Weinbaus erheblich zu.

Die Formierung des Bauerntums als Stand, getragen von einem entsprechenden Gemeinschaftsbewusstsein, fiel ins Hochmittelalter. Während es den Dienstmännern und den Rittern, den Bürgern und auch dem niederen Klerus gelang, die leibrechtliche Bindung an einen Herrn abzustreifen, blieb sie für die Bauern noch lange ein charakteristisches Merkmal. Die bäuerliche Abhängigkeit existierte freilich in unzähligen Abstufungen, sodass die Dichotomie Freiheit-Unfreiheit in diesem Zusammenhang nicht anwendbar ist.

In den Städten, die sich während des 12. und 13. Jahrhunderts im Ostalpenraum bildeten, entstanden neue Lebensformen und -welten, sie wurden zu Zentren von Produktion, Handel und Verkehr, aber auch von Bildung und Kunst. Sie sprengten das bis dahin relativ einheitliche Schema von weltlichen und geistlichen Grundherrschaften, in deren Verband fast die gesamte Bevölkerung lebte.

Die Ministerialen waren die Wegbereiter der weltlichen und geistlichen Fürsten, die mit ihrer Hilfe große Herrschaftsgebiete aufbauten und daraus Länder formten. Herrschaftsbildung und Landwerdung im Ostalpenraum ist der dritte und mit Abstand längste Abschnitt des Bandes gewidmet, wobei die beiden Kapitel über Österreich i. e. S. und das westungarische Grenzgebiet aus der Feder von Maximilian Weltin stammen.

Der erste Abschnitt, den Karl Brunner verfasste, beschäftigt sich mit Kultur und Gesellschaft, der zweite Abschnitt behandelt die Grundzüge der europäischen Politik, welche die Rahmenbedingungen für die politische Ordnung im Ostalpenraum bildete. Der

vierte und letzte Abschnitt befasst sich mit der Epoche König Premysl Otokars II., unter dem erstmals größere Teile der späteren österreichischen Länder unter einer Herrschaft zusammengefasst waren.

Übervölkerung und innere Landnahme

Ein wichtiges Element der Landesverwertung bildete der innere Landesausbau, also v. a. die Errichtung von Burgen, die Rodung und Besiedlung von Urwaldgebieten. Nicht selten erhielten Rodungsbauern vergleichsweise günstige sachliche und u. U. auch persönliche Rechte.

Den Autoren gelingt es, selbst komplexe, mehrere Fachdisziplinen berührende Themen wie die Rodungen, ihre Ursachen und ihre Auswirkungen auf den Rechtsstatus der die innere Landnahme durchführenden Bauern kurz und anschaulich darzulegen.

Die Rodungen im Ostalpengebiet waren zwar – wie überall in Europa – in erster Linie ökonomisch und demographisch motiviert, aber auch politische Beweggründe spielten eine nicht zu unterschätzende Rolle. So hält Dopsch über den Landesausbau in Salzburg fest:

„Die Möglichkeit zum Aufbau eines geschlossenen Herrschaftsgebietes bot sich den Erzbischöfen zunächst nur dort, wo sie mit keiner anderen weltlichen Macht in Konkurrenz traten. Das war vor allem in den großen Waldgebieten des Pongaus und des heutigen Tennengaus der Fall.“ (V, S. 346)

Was waren die wichtigsten ökonomischen und demographischen Gründe für Rodung und Kolonisation im Europa des Hochmittelalters? Die Bevölkerung von Deutschland und Skandinavien nahm zwischen 1000 und 1340 von rd.

4 auf etwa 11,5 Mio. zu.¹ Das Wachstum der Population war um die Jahrtausendwende noch gering, beschleunigte sich aber im 12. Jh., erreichte im 13. Jh. seinen Höhepunkt und endete abrupt mit der großen Pestwelle von 1347-50, in der etwa ein Drittel oder sogar die Hälfte der Bevölkerung umgekommen sein dürfte.

Zwischen sozio-ökonomischen Faktoren und der Bevölkerungsentwicklung bestanden vielfältige Wechselwirkungen. Brunner fasst folgendermaßen zusammen: „In weiten Teilen Europas konnten Menschen um die Jahrtausendwende ein Gefühl der Enge bekommen. Für die ökonomischen und organisatorischen Mittel des Frühmittelalters war eine Grenze des Wachstums erreicht. Das Netzwerk an siedlungsfreundlichen Landschaften war gefüllt. Eine leichte Verbesserung des Klimas, eine Verbesserung der Ernährung, eine etwas friedlichere Gesellschaft oder andere, in ihren Auswirkungen nicht sofort merkbare zivilisatorische Faktoren führten zu einem Anstieg der Bevölkerung. Man brauchte mehr agrarische Produkte und mehr Raum. Wälder wurden genutzt oder geschlagen, neue Geräte verwendet und bessere Produkte angebaut. Auch einige neue Kapitel im unerschöpflichen Buch der antiken Kenntnisse wurden verstanden und angewandt.“ (IV, S. 116)

Die Einführung technischer und organisatorischer Verbesserungen² (Einsatz effizienterer Pflüge, der Sense, des Kummets, des Hufeisens; Ausbreitung der Dreifelderwirtschaft, Anbau von Hafer und Hülsenfrüchten) ging also dem Bevölkerungsanstieg voraus, doch die Ausbreitung und Durchsetzung erfolgte erst in der Wachstumsperiode. Infolge des technisch-organisatorischen Wandels, institutio-

neller Änderungen und günstigerer klimatischer Verhältnisse erhöhte sich das extrem niedrige Ernte-Saat-Verhältnis von 2:1 im 9. Jh. auf – nach wie vor erschreckende – 3:1- bis 4:1-Relationen im 13. und 14. Jh. Dabei waren von Jahr zu Jahr enorme Schwankungen zu verzeichnen.

Im Laufe des 13. Jahrhunderts verstärkten sich malthusianische Probleme: In einigen Regionen nahm die Bevölkerungsdichte stark zu, während die Bodenerträge wegen unzureichender Düngung und Überbeanspruchung abnahmen. Die Konsequenzen waren in den betreffenden Gegenden Übervölkerung (im Verhältnis zu den produktiven Möglichkeiten) und Unterernährung. Die Auswanderung aus den übersiedelten Gebieten in neu zu kolonisierende Regionen schien die Möglichkeit zu bieten, durch Gewinnung von zusätzlichem Acker- und Weideland den Ertragsverfall in Altsiedelgebieten zu kompensieren.

Rodung und Rechtsstatus der Bauern

Dopsch führt explizit drei große Rodungsbewegungen im Ostalpenraum an:

Die Salzburger Erzbischöfe nahmen im Früh- und Hochmittelalter mit Hilfe ihrer adeligen Gefolgsleute die Rodung und Besiedelung des Pongaus und Tennengaus in Angriff. Es entstanden dort Herrschaften, die von Eigenleuten der Salzburger Kirche besiedelt waren, unmittelbar den Erzbischöfen unterstanden und sich immer weiter in die Waldgebiete ausdehnten. Im großen Waldgebiet der Osterhorngruppe und im Lammertal mit dem Abtenauer Becken setzten Rodung und Besiedelung erst im späten 11. Jh. ein und erreichten im 13. Jh. ihren Höhe-

punkt (siehe Karte S. 347).

In Bezug auf Tirol werden die Verdienste Meinhards II., Graf von Tirol-Görz, für den Landesausbau und die Rodung hervorgehoben.

Im späteren Vorarlberg begannen die Grafen von Bregenz in der zweiten Hälfte des 11. Jhs. mit der planmäßigen Erschließung und Kultivierung des Bregenzerwaldes.

Viele Rodungsherren des Hochmittelalters, sowohl weltliche als auch geistliche, statteten ihre Rodungssiedler mit einem Sonderstatus aus, wobei die regionalen und lokalen Unterschiede sehr groß waren: Die Bündel von Belastungen, Bindungen und Berechtigungen der begünstigten Rodungsbauern waren überaus vielfältig.³ Besonders günstige Rechtsformen waren Erbzinsrecht und freies Eigen. Die Besitzer von freiem Eigen hatten volles Eigentumsrecht, leisteten Abgaben nicht an den Grundherren, sondern an den Grafen oder Landesfürsten. Für sie war das gräfliche oder landesfürstliche Gericht zuständig. Häufig waren ihnen besondere öffentlich-rechtliche Verpflichtungen – wie Militärdienst – auferlegt. Der Besitz von freiem Eigen war nicht gleichbedeutend mit persönlicher Freiheit!

Was waren die Hauptgründe für die Gewährung vergleichsweise günstiger Rechte an die Rodungsbauern? Um ihre äußerst arbeitsintensiven Vorhaben zu verwirklichen, mussten die Rodungsunternehmer Siedler gewinnen, die bereit waren, bestehende soziale Bindungen aufzugeben, vielfach auch gewohnte Arbeitsweisen, um Jahre der Unsicherheit in unbekannter sozialer und landschaftlicher Umgebung in Kauf zu nehmen. Der besondere Charakter der Unsicherheit der Rodungsbauern bestand darin, dass die Ertragsfähigkeit der dem Urwald abzurückenden Böden

völlig ungewiss war. Am schwersten wogen wohl die enormen physischen Anforderungen: Zur dauerhaften Gewinnung von Acker- und Weideland war es notwendig, auch die Wurzelstöcke zu entfernen. Nicht umsonst lautete ein Kolonistenspruch: „Der Vater arbeitet sich zu Tode, auch der Sohn noch Not leide und erst der Enkel sein Brot finde.“⁴

Der Faktor ‚Druck‘, der aus der Übervölkerung der Altsiedelgebiete resultierte, war offenbar in vielen Fällen nicht ausreichend, bedurfte der Ergänzung um das Element ‚Zug‘, das von dem vergleichsweise günstigen Rechtsstatus ausging, welcher Kolonisatoren geboten wurde. Über Tirol schreibt Dopsch in diesem Zusammenhang:

„Positiv wirkte sich aus, dass sich gerade in den Herrschaften und Gütern der Grafen von Tirol die freie Erbleihe (Erbzinsrecht) durchsetzen konnte, die als günstigste Leiheform den Bauern den erblichen Besitz von Hof und Gütern, auch für Töchter, garantierte. Damit war es den Grafen möglich, genügend Siedler zu gewinnen, um das hochmittelalterliche Rodungswerk in den Alpen, das im 13. Jahrhundert seinen Höhepunkt erreichte, entsprechend voranzutreiben.“ (S. 416)

Und über die Siedler im Bregenzerwald heißt es: „Die Bauern erhielten Huben zu Erbrecht ... Außer Naturalabgaben hatten die Bauern auch einen Geldzins zu leisten. Mit dem Erbrecht besaßen die Bauern zwar eine besonders günstige Leiheform, sie waren aber nicht persönlich frei. Eine im Bregenzerwald übliche Todfallabgabe (*mortuarium*) weist die Bauern ein-

deutig als Eigenleute der Grafen von Bregenz aus.“ (S. 424) Auch die Walser, deren Niederlassung 1313 begann, erhielten günstige Rechtsbedingungen, waren aber keine ‚freien Bauern‘.

Wegen der Marginalität der Böden, die sie kultivierten, erwies sich die wirtschaftliche Lage der Rodungsbauern auch nach drei Generationen nicht selten ungünstiger als diejenige von rechtlich schlechter gestellten Bauern auf Altsiedelland.

Im Hochmittelalter erhielten viele Alpenregionen also die wesentlichen Züge jenes kulturlandschaftlichen Profils, das sie im Großen und Ganzen auch noch Mitte des 20. Jhs., vor den Entstellungen durch den Massentourismus, zeigten. Der Preis, den die betreffenden Generationen für den inneren Landesausbau zu zahlen hatten, war freilich – wie viel später im Falle der Pioniere der Industrialisierung – ein sehr hoher.

Martin Mailberg

Anmerkungen

- ¹ Russel, J. C., Population in Europe, in: The Fontana Economic History of Europe 1: The Middle Ages (Glasgow, 5. Aufl., 1978) 36.
- ² Siehe dazu: White, Lynn Jr., The Expansion of Technology, in: The Fontana Economic History of Europe 1: The Middle Ages (Glasgow, 5. Aufl., 1978) 147ff.
- ³ Zur Vielfalt der Bündel von Rechtsregelungen siehe Blickle, Peter, Von der Leibeigenschaft zu den Menschenrechten (München 2003).
- ⁴ Brunner, Otto, Europäisches Bauerntum, in: Franz, G. (Hrsg.), Deutsches Bauerntum im Mittelalter (1976) 20.

„**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 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Okt. 1994
 Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; Sept. 1994
 Heft 54: Saisonale Muster von Besch. und Arbeitslosigkeit in Öst.; Sept. 1994
 Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jän. 1995
 Heft 56: vergriffen
 Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsennotierter Unternehmen; Juni 1995
 Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung; Okt. 1995
 Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österr. Sozialpartnerschaft; Dez. 1995
 Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
 Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
 Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
 Heft 63: vergriffen
 Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
 Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
 Heft 66-67: vergriffen
 Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
 Heft 69: vergriffen
 Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österr. Dienstleistungssektor 1971-97; Juli 1998
 Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
 Heft 72: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999
 Heft 73: vergriffen
 Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU; Nov. 1999
 Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Okt. 2000
 Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
 Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet
<http://www.akwien.at/Publikationen>

- Heft 78: vergriffen
 Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; Juli 2002
 Heft 80: Börsenkapitalismus; Juli 2002
 Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; Nov. 2002
 Heft 82: Finanzmarktintegration, Finanzmarktentwicklung und makroökonomische Volatilität in den OECD-Ländern; Juni 2003
 Heft 83: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung; Juni 2003
 Heft 84: Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002; Aug. 2003
 Heft 85: Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94; Aug. 2003
 Heft 86: Die Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb; März 2004
 Heft 87: Geriatrische Langzeitpflege; April 2004

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

Michael Heine, Hansjörg Herr

Die Europäische Zentralbank

Eine kritische Einführung in die Politik und Strategie der EZB

Zentralbanken üben auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigungssituation einen entscheidenden Einfluss aus. Es ist daher für ökonomisch Interessierte unverzichtbar, sich mit den theoretischen Grundlagen und der praktisch vollzogenen Geldpolitik vor allem der Europäischen Zentralbank vertraut zu machen. Der vorliegende Band liefert eine umfassende und gut verständliche Darstellung und Kritik der geldpolitischen Konzeption und Praxis der EZB. Insbesondere arbeiten die Autoren heraus, dass die EZB mitverantwortlich ist für die seit mehreren Jahren unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung in Euroland.

ca. 200 Seiten, 19,80 € [D], ISBN 3-89518-455-1 (erscheint April 2004)

Martin Held, Gisela Kubon-Gilke, Richard Sturn (Hg.)

Ökonomik des Wissens

Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch 3

Seit Schumpeter und Hayek gilt die Entstehung neuen Wissens als Charakteristikum des ökonomischen Prozesses. Die Institutionen, welche für die partielle Gestaltbarkeit dieses Prozesses sorgen, werden als Informationsmechanismen oder als Prozesse der Wissenskordinierung gedeutet. In diesem Band werden wesentlichen Aspekte dieser Entwicklung auf ihre theoretischen und wirtschaftspolitischen Implikationen hin untersucht. Im Zentrum stehen dabei die Auswirkungen für eine wissensbasierte Ökonomik der Institutionen.

340 Seiten, 26,80 € [D], ISBN 3-89518-451-9 (Februar 2004)

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de