

# Wirtschaft und Gesellschaft

## Inhalt

### Editorial

Strukturreformen im  
Bundesstaat

M.Marterbauer, E.Walterskirchen  
Verteilungseffekte des  
Regierungsprogramms

A.Leitner, A.Wroblewski  
Frauen als Zielgruppe der  
Arbeitsmarktpolitik

Helmut Höpflinger  
Arbeitsmarktpolitik  
in Dänemark

Lorenz Lassnigg  
Lebenslanges Lernen

Felix Butschek  
Europa und die  
Industrielle Revolution

# WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

26. Jahrgang (2000), Heft 2

## Inhalt

### Editorial

Strukturreformen im Bundesstaat – vergessen oder verdrängt? ..... 173

Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen

Verteilungseffekte des Regierungsprogramms ..... 183

Andrea Leitner, Angela Wroblewski

Frauen als Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik in Österreich ..... 199

Helmut Höpflinger

Abnahme der Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitische Strukturreformen  
in Dänemark seit 1994 ..... 215

Lorenz Lassnigg

Lebenslanges Lernen in Österreich – Ansätze und Strategien im Lichte  
neuerer Forschung ..... 233

Felix Butschek

Europa und die Industrielle Revolution ..... 261

### Berichte und Dokumente

Monika Thenner, Barbara Riepl, Eva Thalhammer

Familienfreundlichkeit – Ein Fremdwort für Unternehmen in Österreich? ..... 281

### Bücher

Gerhard Huemer, Michael Mesch, Franz Traxler (Hrsg.), The Role of

Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional  
Requirements for European Economic Policies (Markus Marterbauer) ..... 297

Josef Schmee, Andreas Weigl (Hrsg.), Wiener Wirtschaft 1945-1998.

Geschichte – Entwicklungslinien – Perspektiven; Manfred M. Fischer, Luis

Suarez-Villa, Michael Steiner (Hrsg.), Innovation, Networks and Localities;

Wolfgang Franz, Arbeitsmarktökonomik, 4. Auflage (Michael Mesch) ..... 302

Bundesministerium für Unterricht, Jugend und Familie, 4. Österreichischer

Familienbericht: Familie – zwischen Anspruch und Alltag; Band 1:

Zur Situation von Familie und Familienpolitik in Österreich

(Christa Schlager) ..... 306

|                                                                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hans Ulrich Eßlinger, Entwicklungsökonomisches Denken in Großbritannien. Zum Beitrag der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933 (Josef Schmee) ..... | 309 |
| David S. Landes, Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind (Martin Mailberg) .....                                                          | 312 |
| John Komlos, Timothy Cuff (Hrsg.), Classics in Anthropometric History (Andreas Weigl) .....                                                                                        | 315 |
| Michael Steiner (Hrsg.), Clusters and Regional Specialisation (Miron Passweg) .....                                                                                                | 318 |
| Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘ .....                                                                                                                                 | 322 |

## Unsere AutorInnen:

Felix Butschek ist Dozent für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien und war vor seiner Pensionierung stellvertretender Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Helmut Höpfinger ist Mitarbeiter der Abteilung Internationale Arbeitsmarktpolitik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit in Wien.

Lorenz Lassnigg ist Senior Researcher in der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien und Lektor an der Universität Wien.

Andrea Leitner ist Mitarbeiterin in der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Markus Marterbauer ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Barbara Riepl ist Mitarbeiterin am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung in Wien.

Eva Thalhammer ist Mitarbeiterin am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung in Wien.

Monika Thenner ist Mitarbeiterin am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung in Wien.

Ewald Walterskirchen ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Angela Wroblewski ist Mitarbeiterin in der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien.

## Editorial

### Strukturreformen im Bundesstaat – vergessen oder verdrängt?

Die Diskussionen über den Zustand der öffentlichen Finanzen in Österreich finden kein Ende. Begriffe wie Budgetkonsolidierung, Kassasturz und Sparpakete beherrschen noch immer die budgetpolitische Szene. Das jüngst beschlossene Budget für das Jahr 2000 und das Regierungsprogramm der neuen Mitte-Rechts-Regierung tragen dazu bei, daß die Diskussion anhalten wird. Einerseits ist die Konsolidierung im heurigen Jahr aufgrund fehlender Strukturmaßnahmen nicht nachhaltig, andererseits reißen die zahlreichen Wahlversprechungen – von den Steuergeschenken an die Unternehmer und Bauern bis hin zum Kinderbetreuungsgeld – und zusätzliche Prioritätensetzungen (Erhöhung des Budgets für die Landesverteidigung, Erhöhung der Forschungsquote etc.) weitere Budgetlöcher auf, die nach den Vorstellungen der Regierung überwiegend ausgabenseitig "finanziert" werden sollen. Wenn die Regierung ihr politisches Programm realisieren will, dann muß davon ausgegangen werden, daß sich die verteilungspolitische Schieflage, die bereits in den Steuer- und Gebührenerhöhungen sowie den Kürzungen der Ermessensausgaben im Budget 2000 angelegt ist, weiter verschärfen wird. Angesichts eines wenig konsistenten Regierungsprogramms stellt sich mit Recht die Frage, ob die darin vorgesehenen Strukturmaßnahmen ausreichen werden, in den kommenden Jahren realistische Budgets zu erstellen.

#### II.

Seit der Verwirklichung der zweiten Stufe der Währungsunion ist in fast allen EU-Staaten die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ein zentrales Thema der Wirtschaftspolitik. Zunächst ging es darum, die Drei-Prozent-Hürde zu nehmen, nunmehr gilt es, die in den Konvergenz- und Stabilitätsprogrammen vorgegebenen Budgetpfade zu realisieren. Die Zielsetzungen für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit bewegen sich mehr und mehr in Richtung ausgeglichener Haushalte bzw. in Richtung Überschüsse. Im Durchschnitt der EU-15 wird nach den jüngsten Prognosen der Europäischen Kommission das "*net borrowing*" des Gesamtstaates von 0,6% des BIP im Jahr 1999 auf 0,4% des BIP im Jahr 2000 zurückgehen. Damit sind die EU-Staaten der



Zielsetzung ausgeglichener Haushalte schon sehr nahe gekommen. Für die Länder der Währungsunion liegen die Werte etwa einen halben Prozentpunkt darüber. Das Bild ändert sich einigermaßen, wenn man die Länder einzeln betrachtet. Heuer wird es sieben Überschußländer geben (Dänemark, Irland, Luxemburg, Niederlande, Finnland, Schweden, Großbritannien), und unter den Defizitländern werden zwei einen Wert unter 1% des BIP erreichen (Belgien, Spanien). Die übrigen Länder weisen ein Defizit von 1% des BIP und mehr aus (Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Portugal und Österreich). Österreich weist in dieser Prognose das höchste Budgetdefizit aus. Aus diesem Grunde wurde das im März präsentierte österreichische Stabilitätsprogramm von der Kommission entsprechend scharf kritisiert. Es wird darauf hingewiesen, daß zwischen 1997 und 1999 praktisch kein Konsolidierungsfortschritt erzielt wurde, und das Stabilitätsprogramm wurde als wenig ambitioniert bezeichnet. Auch die Zielerreichung wird angesichts der Finanzierungsprobleme in der Krankenversicherung und niedrigerer Überschüsse der Länder und Gemeinden angezweifelt. Diese Zweifel finden jedoch in der Kommissionsprognose keinen Niederschlag. Als positiv hervorgehoben werden lediglich die geplanten Reformen im öffentlichen Dienst sowie im Bereich der Pensions- und Krankenversicherung, weil es sich dabei um echte Strukturmaßnahmen handle. Im Gegensatz zur Kommissionsprognose geht das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut für 2000 von einem Finanzierungsdefizit von 2% aus, da die Länder und Gemeinden den erwarteten Überschuß von 0,5% des BIP nicht erbringen werden können.

Ähnlich scharf wurde schon das Stabilitätsprogramm des Jahres zuvor kritisiert, obwohl der Zielwert für das Jahr 2002 mit einem Finanzierungsdefizit von 1,4% des BIP vom Ecofin-Rat als *"close to balance"* akzeptiert wurde. Dieser Zielwert wurde von der alten Regierung bewußt angestrebt, weil sie sich ein Mindestausmaß an budgetpolitischer Flexibilität für wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzungen erhalten wollte. Die neue Mitte-Rechts Regierung wird mit ihrer Zielsetzung eines langfristig ausgeglichenen Bundeshaushaltes einen budgetpolitischen Kurswechsel vornehmen, der allerdings aufgrund der geplanten Steuer- und Ausgabenprogramme wenig glaubwürdig ist. Da die Länder und Gemeinden in den vergangenen Jahren stets Budgetüberschüsse aufwiesen, bedeutet das, daß die neue Regierung Budgetüberschüsse anstrebt und damit in den nächsten Jahren auf einen flexibleren Einsatz der Budgetpolitik verzichtet. Ein Zeitpunkt für die Erreichung von Budgetüberschüssen wird nicht genannt, als Zwischenziel wird bis zum Jahr 2005 ein gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit von 1% des BIP festgelegt. Ohne mit den

Ländern und Gemeinden eine Vereinbarung getroffen zu haben, wird ein konstanter Konsolidierungsbeitrag von ½% des BIP eingefordert. Das weist nicht nur auf ein Koordinierungsdefizit hin, sondern auch auf grundlegende Schwächen des innerösterreichischen Stabilitätspakts.

### III.

Zieht man die Konsolidierungsprozesse der neunziger Jahre in anderen Ländern zum Vergleich heran, so läßt sich ein österreichisches Spezifikum erkennen. Österreich hat im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten den Konsolidierungspfad nicht konsequent eingehalten. So wurde der im Jahr 1997 erreichte Konsolidierungserfolg in den folgenden Jahren zum Teil wieder verspielt. Verschiedene Faktoren kommen als Erklärung für dieses Phänomen in Frage: ein hoher Anteil von Maßnahmen mit Einmaleffekt, der politische Konjunkturzyklus und strukturelle Ursachen.

Allen drei Ursachen ist gemeinsam, daß sie nicht erst in den neunziger Jahren auftauchten. Maßnahmen mit Einmaleffekten (Erlöse aus Privatisierungen, Rücklagenauflösungen, Sonderdividenden, Abschöpfen von Fondsüberschüssen etc.) finden sich seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre regelmäßig im Bundeshaushalt. Ihr Anteil an den Einnahmen schwankt zwar sehr stark, es gibt jedoch einzelne Jahre in denen in hohem Maße auf sie zurückgegriffen wurde. 2000 ist das herausragendste Jahr; knapp 60% der Konsolidierungsmaßnahmen beschränken sich in ihrer Wirksamkeit auf dieses Jahr. Das ist mehr als im Jahr 1997, dessen Finanzierungsdefizit über den Beitritt zur dritten Stufe der Währungsunion entschied. Seit dem Beitritt zur Europäischen Union haben manche dieser Maßnahmen zusätzlich zur Einmaligkeit den Nachteil, daß sie nicht auf den Finanzierungssaldo nach Maastricht angerechnet werden, sondern nur das administrative Defizit verringern. Um diesen Nachteil auszugleichen, wurden von spitzfindigen Beamten des Finanzressorts Wege herausgefunden, wie man mit Einnahmen aus solchen Maßnahmen trotzdem den Maastricht-Saldo senken konnte. Aber wer kennt schon den Unterschied zwischen dem administrativen Defizit und dem Finanzierungsdefizit nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung? In der österreichischen Debatte hat man ohnehin den Eindruck, daß beide Begriffe synonym verwendet werden – von Politikern und Wirtschaftsjournalisten gleichermaßen. Die Einmalmaßnahmen sind nicht das geblieben, was sie sein sollten: Überbrückungshilfen bis zum Wirksamwerden von strukturellen Reformen. Und das, obwohl es Bestrebungen gegeben hat, die mittelfristige Orientierung der Budgetpolitik durch neue Instrumente (Budgetbericht, Budget-

programm) zu stärken. Vorschläge des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zur inhaltlichen Ausgestaltung und Nutzbarmachung dieser Instrumente wurden nicht aufgegriffen und konnten daher nicht zur Erhöhung der ökonomischen Rationalität der Budgetpolitik beitragen. Auch der Rat und die Europäische Kommission haben in ihrer Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm die Einmalmaßnahmen in den Jahren 2000 bis 2003 scharf kritisiert.

Der politische Konjunkturzyklus dürfte in Österreich ebenfalls ausgeprägter vorhanden sein als in anderen Ländern. Wir können in der österreichischen Budgetpolitik einen Wettlauf im Erfinden neuer Leistungen feststellen, der sich nicht auf Wahljahre beschränkte und daher mit hohen budgetären Kosten verbunden war. Die Wahlergebnisse der letzten Jahre haben den geringen politischen Nutzen dieses Wettlaufs deutlich vor Augen geführt. Begünstigt wurde dieser Wettlauf durch systemimmanente Strukturschwächen im Bundeshaushalts- und im Finanzausgleichsgesetz, allen voran die große Bedeutung von Zweckbindungen in den öffentlichen Haushalten.

Als dritte Ursache wurden Strukturprobleme genannt. Auch hier dürfte gelten, daß Österreich seine Strukturprobleme in geringerem Ausmaß bewältigt hat als andere Staaten der EU. Das Wissen um die Strukturprobleme ist nicht neu. Anhaltspunkte dafür liefern die von der Europäischen Kommission und der OECD berechneten strukturellen Budgetsalden. Dabei werden durch verschiedene Bereinigungsverfahren konjunkturelle Einflüsse herausgefiltert. In den Veränderungen dieser strukturellen Salden spiegeln sich nicht-konjunkturelle Maßnahmen, darunter diskretionäre Maßnahmen und Einmaleffekte. Die Schätzungen der Europäischen Kommission für 2000 und 2001 erhärten neuerlich den Verdacht auf strukturelle Schwächen. Viele strukturelle Probleme sind seit Jahren bekannt. Ein Teil davon, der kleinere, wird im Regierungsprogramm angesprochen und soll in den nächsten Jahren gelöst werden. Dazu gehören Reformen in der Pensionsversicherung, im Gesundheitswesen und im öffentlichen Dienst. In einigen zentralen Bereichen kommt das Regierungsprogramm über vage Aussagen nicht hinaus. Das betrifft die in Österreich seit vielen Jahren geforderte Reform des Bundesstaates und damit zusammenhängend die Reform des Finanzausgleichs. Im Kapitel Bundesstaatsreform wird an die Anfang der neunziger Jahre geführte Debatte angeknüpft und deren Umsetzung angekündigt, obwohl diese letztlich zu keinen substantiellen Ergebnissen geführt hat. Manche der geplanten Änderungen dürften die vorherrschenden Diskrepanzen sogar vergrößern. Obwohl der geltende Finanzausgleich mit Jahresende ausläuft, gibt es im Regierungsprogramm nur wenig Konkretes dazu. Es werden ledig-

lich einige Themen genannt, die der Bund in die Verhandlungen einbringen will. Das Ziel ist dabei weniger eine echte Reform, sondern einerseits die Realisierung des Maastricht-Beitrags der Länder und Gemeinden in Höhe von  $\frac{1}{2}\%$  des BIP sowie andererseits die Realisierung von Wahlversprechungen (Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zur Stärkung der Finanzkraft kleiner Gemeinden).

#### IV.

Die Diskussion zur Reform des Bundesstaates in den neunziger Jahren, die auf eine umfassende Aufgabenentflechtung zielte, scheiterte an unüberwindbaren Widerständen der verschiedenen Interessen der Gebietskörperschaften. Die im Regierungsprogramm vorgesehene Umsetzung der Vereinbarung von Perchtoldsdorf scheint daher wenig zielführend. Um die Entscheidungsträger nicht neuerlich zu überfordern, erschiene ein Ansatz zielführender, der versucht, die zentralen Probleme der heutigen Aufgabenerfüllung im Bundesstaat zu lösen.<sup>1</sup>

Die gegebene staatliche Organisation des österreichischen Bundesstaates hat aufgrund des damit verbundenen hohen Verflechtungsgrades zu einer extremen Unübersichtlichkeit geführt, in der die politische und wirtschaftliche Verantwortlichkeit für die inhaltliche Aufgabenerledigung und deren Finanzierung nicht mehr eindeutig erkennbar ist. Damit verbunden ist eine mangelhafte Planung und Koordination, es fehlt insbesondere eine gesamthafte Steuerung und Koordinierung, die umso bedeutsamer wird, je höher der Grad der Arbeitsteilung, der Delegation und Dezentralisierung bei Ausgaben- und Aufgabenentscheidungen ist.

In der öffentlichen Finanzverfassung Österreichs ist zwar der Grundsatz verankert, daß jede Regierungsebene die Lasten, die sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergeben, selbst trägt. Er wird jedoch im Finanzausgleichsgesetz sowie anderen spezifischen Materiegesetzen verletzt. Im Lauf von Jahrzehnten hat sich dadurch ein komplexes System von finanziellen Transfers und Kostentragungen herausgebildet.

Die daraus resultierenden Probleme können besonders gut an der Organisation des Pflichtschulwesens demonstriert werden. In diesem Bereich determiniert der Bund im wesentlichen die Gesetzgebung, deren Vollziehung von den Ländern wahrgenommen wird. Aufgrund einer Kostentragungsregelung ersetzt der Bund den Ländern den Personalaufwand für die Landeslehrer. Mangels ausreichender Informationen über den Personaleinsatz von Pflichtschullehrern ist der Bund aber nicht in der Lage, die Umsetzung seiner Normen entsprechend zu kontrollieren. Dazu kommt,

daß die auf Bundes- und Landesebene getroffenen Entscheidungen auch finanzielle Konsequenzen für die Gemeinden als Schulerhalter von Pflichtschulen haben. Umgekehrt errichten die autonomen Gemeinden vielfach Schulgebäude, ohne sich am tatsächlichen Bedarf zu orientieren. Sie sind nicht in ausreichendem Ausmaß in eine verbindliche Standortplanung eingebunden. Die mangelnde Übereinstimmung von Entscheidungs-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung, d.h. das Fehlen von fiskalischer Äquivalenz, begünstigt eine unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung und führt tendenziell zu einem Überangebot an Leistungen und zu einer Fehlallokation der Ressourcen. Der kontinuierliche Anstieg des Aktivitätsaufwands der Landeslehrer bei rückläufigen Schülerzahlen ist das Ergebnis der gegebenen Organisationsform.

Die hohe Abhängigkeit der Länder und Gemeinden von Transferzahlungen begünstigt durch ihre Unüberschaubarkeit und Unkontrollierbarkeit nicht nur Unwirtschaftlichkeiten, Parallelförderungen und (hohe) Transaktionskosten, sie hat auch das Entstehen einer lebendigen Autonomie und Selbstverwaltung im Bereich der staatlichen Aufgabenerfüllung, insbesondere aber deren Entflechtung und eigene Finanzierung entscheidend gehemmt. Ablesbar ist dies u.a. daran, daß in den letzten Jahren die Diskussion zum Finanzausgleich über die Aufbringung und Verteilung der finanziellen Mittel im Bundesstaat nicht hinausging, obwohl er auch die Aufgabenverteilung umfaßt. Eine Folge war, daß die Qualität und/oder die Intensität der Aufgabenerfüllung vorrangig von den Finanzpotentialen bestimmt wurde. Systematischere und grundsätzliche Betrachtungen von Aufgaben und ihrer Verteilung auf die einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen blieben weitgehend ausgeklammert.

In der Finanzpolitik gilt zwar grundsätzlich das Prinzip der Non-Affektation, d.h. der Grundsatz, daß alle Einnahmen zur Bedeckung des gesamten Ausgabenbedarfes zur Verfügung stehen müssen, dennoch spielen zweckgebundene Einnahmen und öffentliche Fonds als Spezialfälle von Zweckbindungen eine große Rolle. Durch Zweckbindungen werden alljährlich erhebliche Budgetmittel mit dem Argument der Reservierung der Mittel für einen "guten Zweck" aus der aktuellen Budgetdebatte ausgespart. Allein beim Bund ist etwa ein Drittel seiner öffentlichen Abgaben zweckgewidmet (inklusive Zuschüsse zur Wohnbauförderung und Bedarfszuweisungen). Auch die Länder haben im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenerfüllung eine ausgeprägte Fondswirtschaft eingerichtet (Schulbauförderungsfonds, Krankenhausfonds, Kulturfonds etc). Beim Bund betrifft dies etwa die Siedlungswasserwirtschaft, die Familienförderung, die Behebung und Vorbeugung von Katastrophen, die Strukturfonds als Nachfolger des KRAZAF etc.

Die Gefahr von Zweckbindungen liegt ganz allgemein in einem Rückfall in die alte Form der "Töpfewirtschaft". Die Finanzwissenschaft steht den Fonds und Zweckbindungen aus verschiedenen Gründen skeptisch gegenüber. Sie führen zu einer Beeinträchtigung der Budgetflexibilität (Verstärkung der Budgetstarrheit), zu einer unerwünschten Bevorzugung und Sonderstellung bestimmter Aufgabenbereiche und damit zu einer Tendenz der Ausweitung der Staatsquote, tendenziell zu einem Überangebot an Leistungen und damit zu Fehlallokationen – siehe die ständig neuen Leistungen im Familienlastenausgleichsfonds – und nicht zuletzt zu einer Durchbrechung der traditionellen Budgetgrundsätze. Insgesamt dürften sie – so das Ergebnis von Untersuchungen – eher zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte beitragen, weil sie zu einer Kumulierung nachteiliger Eigenschaften von Zuschüssen und Überadministrierung führen. Dadurch werden gerade in Zeiten knapper budgetärer Mittel gesellschaftspolitische Zielsetzungen des Budgets erschwert. Diese Überlegungen, geänderte Rahmenbedingungen (demographische Entwicklung, Sättigungstendenzen), aber auch verteilungspolitische Ziele legen es nahe, das Instrument der Zweckbindung und die institutionelle Ausformung in Fonds permanent einer Überprüfung zu unterziehen. Eine weitgehende Aufhebung der Zweckbindungen würde den budgetären Handlungsspielraum beträchtlich erweitern.

Die geltenden Budgetregeln, insbesondere die Jährlichkeit und die Prinzipien der sachlichen und zeitlichen Spezifikation, erschweren vor allem bei den Gebietskörperschaften eine flexible und umfassende Budgetierung sowie eine mehrjährige Budgetplanung. Bei neuen Problemen besteht nicht eine Tendenz, die bisher gegebenen Ressourcen umzustrukturieren, sondern neue Institutionen zu schaffen. Anstelle eines strategischen Managements wird in Österreich noch immer ein additives Ressourcenmanagement betrieben.

Das derzeitige Finanzausgleichssystem führt durch die gegebene Form der Zuteilung von Aufgaben und Mitteln zu einem ausgeprägten Konkurrenzverhalten auf Bundesländer-, insbesondere aber auf Gemeindeebene. Verflochtene Wirtschaftsräume benötigen für eine erfolgreiche zukünftige Entwicklung zunehmend Kooperationslösungen, weil viele regional- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen heute nicht mehr im Alleingang erreicht werden können. Da die durch das Finanzausgleichssystem ausgelösten fiskalischen Anreize das Zustandekommen von Kooperationen behindern, führen sie im Hinblick auf die gesamte Wohlfahrt zu suboptimalen Ergebnissen.

## V.

Auf internationaler Ebene wurden bestehende Problemlösungsmuster und Steuerungsansätze öffentlicher Verwaltungen zunehmend in Frage gestellt. Im Zentrum von neuen Regelungen standen Bemühungen um einen neuen Finanzausgleich, eine Neubestimmung der föderalen Aufgabenverteilung, um eine neue Finanzverfassung sowie die Anreicherung des öffentlichen Managements um betriebswirtschaftliche Elemente (*New Public Management*). Anstelle einer umfassenden Aufgabenentflechtung, die bisher vor allem am Widerstand der Länder gescheitert ist, wäre daher auch in Österreich eine Strategie sinnvoll, die versucht, verschiedene Prinzipien des öffentlichen Managements zu verfolgen. Demnach ginge es um die stärkere Berücksichtigung von Bedarfsgerechtigkeit, eine verbesserte Steuerung der Aufgabenerfüllung und die Verbesserung der Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung. Eine zentrale Rolle kommt dabei einem neuen Finanzausgleich zu. Gefordert wird ein geänderter Finanzausgleich auch in der Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm. Darin heißt es, daß eine anreizkompatible Budgetpolitik eine bessere Übereinstimmung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenz erforderlich mache. Wenn das Finanzausgleichssystem die oben skizzierten Probleme lösen möchte, muß es zumindest folgende Anforderungen erfüllen:

- Ein neuer Finanzausgleich sollte darauf abzielen, die komplexen Verflechtungen im Bundesstaat zu reduzieren und damit autonome Spielräume für die jeweils hauptverantwortliche staatliche Ebene zu schaffen. Am Beispiel der Organisation des Pflichtschulwesens könnte eine neue Lösung so ausschauen, daß dem Bund die strategischen Entscheidungen (bundesweit einheitlich geltende Grundzüge des primären Bildungswesens, Finanzierung aus Steuermitteln) übertragen werden, während für die operative Umsetzung die bürgernähere Ebene verantwortlich wäre.
- Ein neuer Finanzausgleich müßte weiters sein gesamtes Instrumentarium auf mehr Transparenz und Flexibilität, auf seine finanziellen Anreizwirkungen, auf Vereinfachung sowie auf Minimierung der Verwaltungskosten überprüfen. Das würde zu einer "Bereinigung" der finanziellen Verflechtungen zwischen dem Bund und den nachgeordneten Gebietskörperschaften wie auch zwischen den Ländern und Gemeinden führen. Das betrifft insbesondere die Transfers, die Kostentragungsbestimmungen und die Zweckbindungen.
- Drittens müßte ein neuer Finanzausgleich stärker als bisher die neuen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Seit dem Beitritt zur Europäischen Union haben wir eine zusätzliche Ebene des

Finanzausgleichs erhalten. Das bedeutet, daß die europäischen Strukturfonds mit den traditionellen Förderinstrumenten abgestimmt werden müssen.

- Schließlich müßte in einem neuen Finanzausgleich sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene das bisher sehr ausgeprägte Konkurrenzverhalten durch Kooperationen ersetzt werden, da viele wirtschafts- und siedlungspolitische Ziele im Alleingang nicht mehr oder nur in unzureichendem Ausmaß erreicht werden können. Kooperative Lösungsansätze erfordern aber geänderte finanzielle Anreize des Finanzausgleichs.

Die Umsetzung dieser Anforderungen an einen neuen, den geänderten Rahmenbedingungen genügenden Finanzausgleich setzt zumindest Dreierlei voraus: die Identifikation mit den Zielsetzungen, den Willen aller Beteiligten, tatsächlich effizientere und effektivere Lösungen herbeizuführen, und einen ausreichenden Zeitraum zur Erarbeitung von Lösungen. Skepsis ist jedenfalls angebracht, da sich die skizzierten Strukturreformen in dieser Form weder im Regierungsprogramm finden, noch genügend Zeit für Verhandlungen zur Verfügung steht. Wie es um den Reformwillen steht, kann nicht wirklich beantwortet werden. Die Rede ist von einem konstruktiven Gesprächsklima in den bereits angelaufenen Verhandlungen. Dem stehen allerdings Maßnahmen wie die Einführung einer Werbeabgabe und die beabsichtigte Reform - die jüngste Diskussion geht in Richtung Abschaffung - des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gegenüber, die das Gesprächsklima empfindlich stören, weil sie zu einer Belastung vor allem größerer Gemeinden und Städte führen.

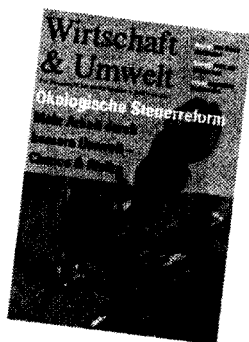
### **Anmerkung**

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang sei auf eine unveröffentlichte Studie des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums im Auftrag des Finanzministeriums hingewiesen, die sich mit Fragen der Verwaltungs- und Kostenminimierung im Bundesstaat beschäftigt: Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat (Wien, November 1999).



# Wirtschaft & Umwelt

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



**AK**

**01/501 65-2424**

---

# Verteilungseffekte des Regierungsprogramms

**Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen**

---

Im Zuge der Budgetkonsolidierung haben verteilungspolitische Fragen wieder eine wichtige Rolle in der wirtschaftspolitischen Diskussion erhalten. Budgetmaßnahmen werden mehr denn je nach ihrer Verteilungswirkung hinterfragt.

Das Regierungsprogramm sieht im wirtschaftspolitischen Teil eine Reihe von Maßnahmen vor, die unter den Kategorien Belastungen und Begünstigungen sowie Einsparungen des Staates subsumiert werden können. Aus verteilungspolitischer Sicht stellt sich nun die Frage: Welche Einkommensgruppen werden belastet, welche begünstigt? In welchen Bereichen wird eingespart, in welchen mehr ausgegeben?

In dieser Arbeit werden die Auswirkungen der geplanten und konkretisierten Maßnahmen bis zum Jahr 2003 - wie in den WIFO-Verteilungsstudien - dem oberen, mittleren und unteren Einkommensdrittel der Haushalte zugeordnet, soweit dies möglich ist. Es werden hier nur die verteilungspolitischen Aspekte behandelt, Allokationseffekte sind aber nicht zu vernachlässigen.

## **1. Überblick über die wichtigsten wirtschaftspolitischen Maßnahmen laut Regierungsprogramm**

Die zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe der Bundesregierung wird in dieser Legislaturperiode die Fortsetzung der Budgetkonsolidierung sein. Das Defizit der öffentlichen Haushalte soll nach der Verringerung von 5,1% des BIP im Jahr 1995 auf 2,0% 1999 weiter auf etwa 1,3% im Jahr 2003 gesenkt werden.

Die wichtigste einnahmenseitige Maßnahme der Jahre 2000 und 2001 ist die Erhöhung der Abgaben. Die Belastung der Konsumenten mit höheren Abgaben und Gebühren beträgt ab 2001 rund 13 Mrd. S. Die Berechnungen basieren im wesentlichen auf den Angaben im Regierungsprogramm und in den Budgetbegleitgesetzen.

Die Steuerreform 2000, die 20 Mrd. S. kostete, wird grob gesagt in erster Linie durch höhere Abgaben für Verbraucher kompensiert. Ohne die großzügige Steuer- und Familienreform würde das Defizit der öffentlichen Haus-

halte in Österreich im Jahr 2000 unter 1% des BIP und damit etwa im Durchschnitt der Euro-Länder liegen.

Da im Jahr 2000 der überwiegende Teil der Budgetkonsolidierung durch Einmalmaßnahmen bzw. Fondsabschöpfungen (mehr als 30 Mrd. S) erfolgt, sind zusätzliche Belastungen in den Jahren 2001 bis 2003 unausweichlich. Die verteilungspolitische Frage ist: Wen werden sie treffen?

Trotz der Budgetknappheit sieht das Regierungsprogramm auf mittlere Sicht Begünstigungen für Unternehmen und Familien vor. Die Unternehmen sollen von Lohnnebenkosten entlastet werden: 2001 um 5 Mrd. S und bis 2003 um insgesamt 15 Mrd. S. Zudem soll das 40 Mrd. S-Paket für die Landwirtschaft fortgeführt werden. Die Familien sollen - unmittelbar nach Verwirklichung des 12 Mrd. S-Familienpakets - weitere 7 Mrd. S zusätzlich an Karenzgeld erhalten. Im Bereich der sozialen Sicherheit wird also die Familienförderung weiter ausgebaut, bei den Früh- und Alterspensionisten (und zum Teil auch bei den Kranken) wird dagegen kräftig eingespart werden.

Darüber hinaus sind längerfristig Einsparungen in den Ministerien vorgesehen, die zu einer Budgetentlastung von 10 Mrd. S führen sollen. Die Zahl der Beamten soll bis zum Jahr 2003 um 9.000 verringert werden, das drückt den Personalaufwand um maximal 5 Mrd. S. Zusätzlich sind Einsparungen durch die Streichung von Überstunden und durch eine Verwaltungs- und Aufgabenreform vorgesehen, die Maßnahmen sind jedoch bislang nicht konkretisiert. Die Einsparungen des Staates „im eigenen Bereich“ betragen sicherlich weniger als die höheren Abgaben für die Konsumenten und die Belastungen der Pensionisten.

Die geplante Kürzung der Ermessenausgaben betrifft in erster Linie die Investitionen und die Vorleistungen (Sachaufwand). Bei der Forschung soll nicht gespart werden, die Finanzierung der erwünschten Anhebung der F&E-Quote auf 2,5% bleibt jedoch offen. Andererseits soll das Verteidigungsbudget langfristig von 0,8% auf 1% des BIP aufgestockt werden.

## **2. Verteilungswirkungen des Regierungsprogramms**

Die wichtigsten konkretisierten fiskalpolitischen Strategien des Regierungsprogramms führen zu einem langfristigen Konsolidierungserfolg in der Größenordnung von 30 Mrd. S (vor allem durch Einsparungen bei Beamten, Pensionen und Ermessenausgaben). Das ist genau so hoch wie die Kosten der Steuer- und Familienreform 2000. Daneben gibt es im Budget 2000 Einmalmaßnahmen in ähnlicher Höhe, die noch durch dauerhafte Sanierungsschritte ersetzt werden müssen.

Die Konsolidierungsmaßnahmen, die bis 2003 geplant sind, erfolgen ganz überwiegend ausgabenseitig. Die Einnahmenseite des gesamten öffentlichen Sektors ist deshalb wenig ergiebig, weil die Erhöhung der Verbrauchsteuern durch eine Senkung der Abgabenbelastung der Unternehmen (Lohnnebenkosten) kompensiert wird.

Eine überwiegend ausgabenseitige Sanierung setzt jedoch voraus, daß die geplanten Maßnahmen tatsächlich in vollem Umfang verwirklicht werden

und nicht durch substantielle Erhöhungen von Steuern oder Abgaben ergänzt werden.

Ausgabenseitige Budgetsanierungen sind das Ziel der alten und der neuen Bundesregierung. Eine Verringerung der Staatsquote hat aber eine wichtige Konsequenz für die Einkommensverteilung: Sie trifft die unteren Einkommensschichten in aller Regel stärker als eine einnahmenseitige Konsolidierung. Wie die WIFO-Verteilungsstudien gezeigt haben, erfolgt Umverteilung vor allem durch die Staatsausgaben. Die Einnahmen des Staates sind annähernd proportional zum Einkommen, die Ausgaben sind dagegen proportional zur Zahl der Köpfe und begünstigen die einkommensschwächeren Schichten. Eine Verringerung der Staatsquote wirkt deshalb regressiv, d.h. sie vermindert den Umverteilungseffekt von Reichen zu Armen.

**Tabelle 1: Einnahmen- und ausgabenseitige Budgetkonsolidierung bis 2003**

|                           | Einnahmen<br>Mrd. S | Ausgaben<br>Mrd. S |
|---------------------------|---------------------|--------------------|
| Abgaben                   | + 13                |                    |
| Unternehmen <sup>1)</sup> | - 13                |                    |
| Landwirtschaft            | - 1                 | + 2                |
| Pensionen                 |                     | - 15               |
| Kranke <sup>2)</sup>      | + 3                 | - 3                |
| Familien                  |                     | + 7                |
| Beamte                    |                     | - 10               |
| Ermessensausgaben         |                     | - 15               |
| Heer                      |                     | + 6                |
| Insgesamt                 | + 2                 | - 28               |

<sup>1)</sup> Lohnnebenkostenentlastung, ohne Urlaubsaliquotierung. - <sup>2)</sup> Annahme, dass das Defizit der Krankenversicherung je zur Hälfte ausgabenseitig und einnahmenseitig (Selbstbehalt) bedeckt wird.

## 2.1 Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast

Zur dauerhaften Verringerung der Budgetprobleme, die sich durch die überdimensionierte Steuer- und Familienreform ergaben, werden nun Verbrauchsabgaben und Gebühren erhöht. Am finanziell ergiebigsten ist die Erhöhung der Versicherungssteuer, der Elektrizitätsabgabe und der Gebühren.

Man kann davon ausgehen, daß die Kosten der Lohn- und Einkommenssteuerreform (17 Mrd. S + 3 Mrd. S Unternehmenssteuern) längerfristig im wesentlichen durch Erhöhungen von Verbrauchsabgaben und Gebühren wieder hereingebracht werden. Die derzeit geplanten Erhöhungen machen rund 13 Mrd. S aus, und weitere Anpassungen bis zum Jahr 2003 sind na-

**Tabelle 2: Erhöhung von Abgaben und Gebühren (bis 2001)**

|                     | Mrd. S |
|---------------------|--------|
| Tabaksteuer         | 1,2    |
| Stromabgabe         | 3,2    |
| Versicherungssteuer | 5,3    |
| Umsatzsteuer        | 0,7    |
| Autobahnvignette    | 1,5    |
| Sonstige Gebühren   | 1,0    |
| Insgesamt           | 13,0   |

hezu unvermeidlich, da ein Ersatz für die umfangreichen Einmalmaßnahmen gefunden werden muß. Die Kürzung der Ermessenausgaben zwingt überdies zu Tarifierhöhungen (z.B. bei der Bahn).

Was bedeutet nun eine Verschiebung der Steuerlast von Lohn- und Einkommensteuern zu Verbrauchsteuern verteilungspolitisch?

Bei einer (hypothetischen) linearen Senkung der Lohn- und Einkommensteuer um 20 Mrd. S wird das untere Einkommensdrittel der Haushalte um 1 Mrd. S entlastet. Folgt darauf eine (lineare) Erhöhung der Verbrauchsteuern zum Ausgleich der Einkommensteuerentlastung, dann wird dieses untere Drittel der Haushalte mit 3 Mrd. S belastet.

Noch gravierender zeigt sich die Verbesserung für das obere Einkommensdrittel: Bei einer linearen Senkung der Einkommensteuer um 20 Mrd. S wird das obere Einkommensdrittel um 14 Mrd. S entlastet. Die lineare Erhöhung der Verbrauchsteuern um 20 Mrd. S trifft das obere Einkommensdrittel dagegen nur mit knapp 11 Mrd. S. Die Besserverdiener haben also allein durch die Umschichtung eines 20 Mrd. S-Betrags von den Einkommen- zu den Verbrauchsteuern einen Vorteil von gut 3 Mrd. S. Das Beispiel zeigt auch, wie stark die Besserverdienenden überhaupt von einer Verringerung der Steuern profitieren.

Die geringere Belastung der Besserverdiener mit Verbrauchsteuern hängt damit zusammen,

- daß sie einen beträchtlichen Teil ihres Einkommens sparen (im oberen Drittel gut ein Viertel) und dafür natürlich keine Verbrauchsabgaben zahlen;
- daß die Verbrauchsteuern, auch gemessen am Konsum, weit weniger progressiv wirken als die Lohn- und Einkommensteuern.

Was für eine Umschichtung von Einkommen- zu Verbrauchsteuern gilt, trifft in noch stärkerem Maße auf eine Lohn- und Einkommensteuersenkung zu, welcher eine Verringerung der Ausgaben zur Herstellung des Budgetgleichgewichts folgt. Beide politischen Strategien verringern den Umverteilungseffekt der Staatstätigkeit bzw. führen vom Status quo aus betrachtet zu einer Umverteilung von den "kleinen Leuten" zu den Besserverdienenden.

Das untere Einkommensdrittel der Haushalte (einschl. Pensionisten) zahlt nur 5% der Lohnsteuern, erhält aber 29% der Staatsausgaben. Umge-

**Tabelle 3: Verteilungswirkungen von Einkommen- und Verbrauchsteuern sowie Staatsausgaben**

|                                               | Unteres           | Mittleres | Oberes |
|-----------------------------------------------|-------------------|-----------|--------|
|                                               | Einkommensdrittel |           |        |
| Bruttoeinkommen<br>(einschließlich Pensionen) | 12                | 28        | 60     |
| Lohnsteuer                                    | 5                 | 24        | 71     |
| Verbrauchssteuern                             | 15                | 31        | 54     |
| Staatsausgaben                                | 29                | 31        | 40     |

Q: WIFO-Verteilungsstudie: Guger et al. (1996).

kehrt zahlt das obere Drittel gut 70% der Lohnsteuern, profitiert aber nur zu 40% von den Staatsausgaben.

Fazit: Eine Verringerung der Lohn- und Einkommensteuern, die durch eine Senkung der Staatsausgaben oder auch durch eine Erhöhung von Verbrauchsteuern finanziert wird, führt zu einer Umverteilung von den ärmeren zu den reicheren Haushalten. Eine Ausnahme von dieser Regel gibt es nur, wenn eine Lohnsteuerreform die unteren Einkommen besonders begünstigt oder Transferzahlungen an gutsituierte Haushalte gekürzt werden.

Die Lohn- und Einkommensteuerreform 2000 der alten Bundesregierung setzte sich im wesentlichen aus einer Senkung der Einkommensteuertarife und einer Erhöhung des allgemeinen Absetzbetrages zusammen. Es handelte sich dabei um einen Kompromiß der Vorstellungen von ÖVP und SPÖ. Infolge der Erhöhung des Absetzbetrages (SPÖ-Vorschlag) wirkte diese Steuerreform (im Gegensatz zu einer linearen Senkung der Steuertarife) deutlich progressiv. Nach Daten des Finanzministeriums hatten die Arbeitnehmer mit einem Bruttobezug von 12.000 S bis 20.000 S den größten Vorteil: 1½% bis 2% ihres Einkommens. Mit zunehmendem Bruttolohn wurde die Steuerentlastung prozentuell kleiner, bei einem Einkommen von 100.000 S betrug sie nur noch 0,5%.

Man sollte aber nicht übersehen, daß die unteren Einkommensgruppen, die wenig oder keine Lohnsteuer zahlen, durch die Lohnsteuerreform kaum entlastet wurden, jetzt aber durch die Anhebung der Verbrauchsteuern voll getroffen werden. Laut Lohnsteuerstatistik 1998 hat ein Drittel der Lohnsteuerpflichtigen (inkl. Pensionisten und Teilzeitbeschäftigten) ein monatliches Einkommen von weniger als 12.000 S und profitiert deshalb nicht oder nur wenig von der Lohn- und Einkommensteuerreform.

Die steuerlichen Maßnahmen der neuen Bundesregierung konzentrieren sich auf eine Anhebung der Tabak- und Elektrizitätsabgabe, eine Erhöhung der Versicherungssteuer sowie eine Verteuerung der Autobahnvignette.

**Tabelle 4: Lohnsteuerreform 2000**

| Bruttobezug pro Monat | Jährliche Entlastung durch die Lohnsteuerreform |                     |
|-----------------------|-------------------------------------------------|---------------------|
|                       | Absolut                                         | In % des Einkommens |
| 5.000                 | 0                                               | 0,0                 |
| 10.000                | 1.500                                           | 1,1                 |
| 13.000                | 4.000                                           | 2,2                 |
| 20.000                | 4.100                                           | 1,5                 |
| 30.000                | 4.900                                           | 1,2                 |
| 40.000                | 6.900                                           | 1,2                 |
| 50.000                | 7.000                                           | 1,0                 |
| 60.000                | 7.000                                           | 0,8                 |
| 100.000               | 7.000                                           | 0,5                 |
| 500.000               | 7.000                                           | 0,1                 |

Q: Bundesministerium für Finanzen

### 2.1.1 Tabakabgabe

Das Rauchen zählt zu jenen „Lasten“, die durch höhere Steuern kaum beeinflußt werden können. Kettenraucher mit niedrigem Einkommen verwenden einen beachtlichen Teil ihres verfügbaren Budgets für den Kauf von Zigaretten. Nach den Ergebnissen der Konsumerhebung gibt das untere Drittel der Haushalte 1,72% seines Einkommens, das mittlere Drittel 1,46% und das obere Drittel 0,98% für Tabakwaren aus. Daraus geht hervor, daß die höhere Tabakabgabe, die 1,2 Mrd. S hereinbringen soll, die unteren Einkommensschichten fast doppelt so stark trifft wie die oberen - natürlich nur die Raucher, die Nichtraucher bleiben davon verschont. Selbst eine überdurchschnittliche Anhebung der Preise für teure Zigarettenarten könnte daran nur sehr wenig ändern.

### 2.1.2 Elektrizitätsabgabe

Die Stromabgabe trifft die ärmeren Haushalte noch stärker als die Tabaksteuer, und zwar diesmal alle Haushalte. Das untere Einkommensdrittel der Haushalte gibt 8,5% seines Einkommens, das mittlere Drittel 5,5% und das obere Drittel 3,4% für Beleuchtung und Beheizung aus. Die ärmeren Haushalte sind davon also - gemessen an ihrem Einkommen - 2½mal so stark betroffen wie die Besserverdiener. Durch Stromsparen kann man die zusätzliche Steuerbelastung (+3,2 Mrd. S) in gewissen Grenzen mildern, ihr aber nicht entgehen.

Die Haushalte werden die Erhöhung der Stromabgabe freilich nicht so unmittelbar spüren, weil die Strompreise infolge der Liberalisierung des Energiemarktes zurückgehen. Selbst wenn die Strompreise nun früher gesenkt werden, ändert das nichts an der längerfristigen Belastung: Im Jahr

2003 und danach kommt die Verbilligung der Strompreise den Haushalten wegen der höheren Stromabgabe nur teilweise zugute.

Die Unternehmen sind von dieser Erhöhung der Stromabgabe durch eine unveränderte Deckelung ausgenommen - sofern diese Subventionierung nicht von der EU-Kommission unterbunden wird.

### **2.1.3 Versicherungssteuer und Autobahnvignette**

Die Anhebung der motorbezogenen Versicherungssteuer erhöht die Fixkosten des Autos. Sie belastet den Besitz eines Autos, nicht die umweltbelastende Verwendung. Andererseits trifft die Versicherungssteuer die Pendler weniger als eine Erhöhung der Mineralölsteuer gleichen Ausmaßes.

Die Versicherungssteuer hat, gemessen am Konsum, eine deutlich progressive Wirkung: Besserverdienende Haushalte fahren gewöhnlich Autos mit stärkerem Motor, sie zahlen mehr Versicherungssteuer. Eine ebenso progressive Wirkung hat der Benzinverbrauch, der durch eine alternative Erhöhung der Mineralölsteuer belastet würde: Besserverdienende Haushalte fahren im Durchschnitt mehr Kilometer mit Autos, die einen höheren Benzinverbrauch haben.

Nach der letzten Konsumerhebung 1993/94 war die Kfz-Steuer, die damals noch nach dem Hubraum gestaffelt war, gemessen am Konsum progressiv. Das untere Drittel der Haushalte gab 0,35% der Konsumausgaben für die Kfz-Steuer aus, das obere Drittel 0,5%. Die motorbezogene Versicherungssteuer dürfte etwas progressiver wirken als die hubraumbezogene Kfz-Steuer. Die motorbezogene Kfz-Versicherung machte für das untere Einkommensdrittel der Haushalte 1,2% ihres Konsums aus, für das obere 1,9%.

Gemessen am Einkommen bleibt vom Progressionseffekt jedoch nichts mehr übrig. Denn die ärmeren Haushalte müssen mehr als ihr gesamtes Einkommen für Konsumzwecke ausgeben, die reicheren Haushalte sparen dagegen mehr als ein Viertel und sind in diesem Ausmaß von Verbrauchsteuern verschont. Für das untere Terzil machte die motorbezogene Versicherungssteuer etwa 0,5% ihres Einkommens, für das obere Terzil etwas weniger aus (0,4%).

Die Kfz-Steuer für Lkws wurde nicht erhöht. Auch von dieser quantitativ bedeutsamen Steuererhöhung wurden die Unternehmen ausgenommen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer hätte auch die Lkws betroffen.

Der Preis der Autobahnvignette wird von 550 S auf 1.000 S angehoben. Diese Maßnahme, die 1,5 Mrd. S Mehreinnahmen bringen dürfte, wirkt besonders regressiv, da alle Autobesitzer den gleichen Betrag zahlen müssen. Das obere Einkommensdrittel verfügt jedoch über mehr Autos pro Haushalt. Der Verzicht auf die Autobahnvignette wird eher eine Ausnahmeerscheinung bleiben.

Infolge des unterschiedlichen Autobestandes pro Haushalt schätzen wir, daß das obere Einkommensdrittel um etwa 50% mehr für Vignetten aufwen-



den muß als das untere. Gemessen am Einkommen bedeutet dies, daß das untere Drittel 0,2% dafür ausgibt, das obere nur 0,1%.

### 2.1.4 Sonstige Gebühren

Die sonstigen Gebühren sind ähnlich wie die Autobahnvignetten nicht einkommensbezogene Abgaben, sondern im wesentlichen „Kopfsteuern“, die alle Haushalte auf längere Sicht in ähnlicher Höhe treffen. Sie eignen sich deshalb in besonderem Maße dazu, Umverteilungseffekte durch den Staat auszuschalten. Margaret Thatcher versuchte beispielsweise in Großbritannien eine allgemeine „poll tax“ einzuführen, scheiterte aber am Widerstand der Bevölkerung.

In Österreich sollen die Gebühren kräftig angehoben werden und rund 1 Mrd. S einbringen. Für die Ausstellung eines Reisepasses fallen zwar nur etwa alle zehn Jahre Gebühren an, sie treffen jedoch jeden Österreicher und wirken damit ähnlich wie die Autobahnvignette stark regressiv. Ein Teil der Gebührenerhöhungen trifft vermögende Haushalte stärker (z. B. Gerichtsgebühren, Gebühren für Bausparkredite). Wir gehen deshalb von der Annahme aus, daß das obere Einkommensdrittel, das auch mehr Personen je Haushalt umfaßt, um rund 75% mehr für Gebühren aufwenden muß als das untere. Da das obere Terzil  $3\frac{1}{2}$ mal so viel Einkommen zur Verfügung hat wie das untere, bedeutet dies, daß das untere Drittel etwa 0,15% des Einkommens an Gebühren zahlt, das obere nur 0,07%.

### 2.1.5 Alle Verbrauchsabgaben und Gebühren

Wenn man nun die Verteilungseffekte aller Erhöhungen von Verbrauchsabgaben und Gebühren zusammenzählt, kommt man zu folgendem Ergebnis: Die ärmeren Haushalte sind davon (gemessen am Einkommen) etwa doppelt so stark wie die reicheren betroffen. Das untere Einkommensdrittel der Haushalte muß 1,6% des Einkommens für die zusätzlichen Abgaben aufwenden, das obere Einkommensdrittel nur 0,8%.

Vergleicht man diese Verteilungswirkungen der Verbrauchsabgaben mit einer „Flat Tax“, bei der alle Einkommen mit dem gleichen Prozentsatz besteuert werden, dann zeigt sich, dass die beschlossene Erhöhung der Verbrauchsteuern die Besserverdiener weit weniger belastet (als eine entsprechende Flat Tax). Die ärmeren Haushalte werden in Relation zu ihrem Einkommen weit mehr betroffen. Außerdem würde eine „Flat Tax“ im Normalfall auch die Unternehmen belasten, die nun bei der Versicherungsteuer und Stromabgabe ausgenommen sind.

Besonders gravierend ist dabei, daß die unteren Einkommensgruppen (Pensionisten, Teilzeitbeschäftigte) von der Lohn- und Einkommensteuerreform wenig profitierten, weil sie kaum Lohnsteuer zahlen. Als Verbraucher werden sie jetzt aber überproportional zur Kasse gebeten. Die Unternehmen dagegen, die von der Steuerreform kräftig profitierten, werden von den Maßnahmen zur Finanzierung der Steuerreform ausgenommen.

**Tabelle 5: Verteilungswirkung der Abgabenerhöhung für die Haushalte**

|                                           | Mrd. S | Unteres Terzil<br>in % d.Eink. | Mittleres Terzil<br>in % d.Eink. | Oberes Terzil<br>in % d.Eink. |
|-------------------------------------------|--------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| Tabakabgabe                               | 1,2    | 0,13                           | 0,11                             | 0,07                          |
| Elektrizitäts-<br>abgabe                  | 3,2    | 0,45                           | 0,29                             | 0,18                          |
| Motorbezogene<br>Versicherungs-<br>steuer | 5,3    | 0,52                           | 0,45                             | 0,37                          |
| Umsatzsteuer                              | 0,7    | 0,08                           | 0,06                             | 0,04                          |
| Autobahnvignette                          | 1,5    | 0,20                           | 0,13                             | 0,09                          |
| Sonstige<br>Gebühren                      | 1,0    | 0,14                           | 0,10                             | 0,07                          |
| Insgesamt                                 | 13,0   | 1,55                           | 1,15                             | 0,80                          |
| Einkommen<br>netto in Mrd.                | 1266,0 | 192,4                          | 384,4                            | 689,2                         |
| Belastung in %<br>des Eink.<br>(gerundet) | 1,0    | 1,6                            | 1,1                              | 0,8                           |

## 2.2 Belastungen im Bereich der sozialen Sicherheit

Die Verteilungswirkungen der Belastungen im Bereich der sozialen Sicherheit können hier nur in groben Zügen abgeschätzt werden, weil konkrete Maßnahmendetails noch fehlen oder keine adäquaten Verteilungsdaten zur Verfügung stehen.

Der größte Teil der Belastungen betrifft die Pensionen. Rund 15 Mrd. S sollen bei den Sozialversicherungspensionen und den Beamtenpensionen eingespart werden. Das trifft vor allem jene, die in den nächsten Jahren ihre Pension antreten wollen. Pensionierte Beamte müssen einen Pensionsversicherungsbeitrag bezahlen.

Konkrete Vorschläge wurden von der Pensionsreformkommission erarbeitet. Höheres Eintrittsalter für Frühpensionen und Pensionen wegen geminderter Erwerbsfähigkeit sowie niedrigere Pensionen durch Abschläge und bloße Inflationsanpassung werden wohl die Fixpunkte der Einsparungen bei Pensionen sein.

Es bleibt unbestritten, daß langfristig Reformen im Pensionswesen aus demographischen Gründen notwendig sind. Aus budgetären Gründen hätte man darauf verzichten können, wenn sich die zusätzliche Familienförderung auf das verfassungsrechtlich Notwendigste beschränkt hätte. Das alte und das neue Familienpaket kosten insgesamt 19 Mrd. S.

Oft wird suggeriert, daß eine ausgabenseitige Budgetsanierung die Bevölkerung nichts kostet, weil diese „Reformen“ die „Produktivität des staat-

lichen Systems“ verbessern. Tatsächlich handelt es sich bei der Pensionsreform einfach um die Kürzung bisheriger Ansprüche. Für die private Kaufkraft bedeutet eine Dämpfung der Pensionen die gleiche Einbuße wie eine Erhöhung der Abgaben.

Die Lücke in der Krankenversicherung, die im wesentlichen durch den Anstieg der Medikamentenkosten entstand, beträgt heuer 5 bis 6 Mrd. S. Kostenprobleme entstehen dort in besonderem Maße, wo Dritte (Ärzte) über Ausgaben entscheiden, für die sie nicht selbst aufkommen müssen. (Das gilt ebenso für die Kosten der Landeslehrer, die vom Land beschlossen und vom Bund getragen werden.)

Im Regierungsprogramm ist ein Selbstbehalt angekündigt, der sich auf den Ambulanzbesuch beziehen soll. Zudem soll ein Teilkrankenstand eingeführt werden.

Im Gegensatz zu den Pensionisten sind die Familien Nutznießer des Regierungsprogramms. Obwohl die letzte Tranche des 12 Mrd. S-Familienpakets gerade erst in Kraft getreten ist, wird trotz der Budgetprobleme schon wieder ein neues 7 Mrd. S-Paket geschnürt.

Der Bezug des Karenzgeldes soll wieder auf zwei Jahre ausgeweitet werden, und das Karenzgeld soll auch allen jenen gewährt werden, die keine Beiträge dafür zahlen. Österreich soll zum familienfreundlichsten Land in Europa mit den höchsten Subventionen an Familien gemacht werden. Trotz der außerordentlich hohen Familienförderung ist die Geburtenrate in Österreich niedrig. Die höchste Geburtenrate in Europa hat Schweden, wo den Eltern weniger Subventionen als vielmehr adäquate Einrichtungen für die Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden.

Zum Teil hängen die Umschichtungen der Sozialausgaben damit zusammen, daß es zweckgebundene Töpfe für die einzelnen Bereiche gibt, die aus Beiträgen von der Lohnsumme gespeist werden. Die demographische Verschiebung, eines der Hauptprobleme unserer Gesellschaft, wird durch diese zweckgebundene Gebarung völlig vernachlässigt. Die überholte Zweckbindung fixer Beitragssätze führt dazu, daß die Pensionsversicherung notorisch in Schwierigkeiten ist und die Familien- und Wohnbauförderung laufend Überschüsse aufweisen, für die neue Ausgaben „erfunden“ werden.

**Tabelle 6: Belastungen und Begünstigungen im Bereich der sozialen Sicherheit (bis 2003)**

|                              | Mrd. S |
|------------------------------|--------|
| Früh- und Alterspensionisten | – 15   |
| Kranke                       | – 3    |
| Arbeitslose                  | – 2    |
| Familien                     | + 7    |
| Insgesamt                    | – 13   |

Die Verteilungswirkungen im Bereich der sozialen Sicherheit können hier nur grob abgeschätzt werden, weil die Maßnahmen noch nicht genügend konkretisiert sind.

Die Pensionisten gehören in Österreich überwiegend zum einkommensschwächeren Teil der Bevölkerung; die Hälfte zählt zum unteren Einkommensdrittel der Haushalte, je ein Viertel zum mittleren und oberen. Wenn man jedoch versucht, gewichtete Pro-Kopf-Einkommen zu errechnen, schneiden die Pensionistenhaushalte (wegen der geringen Haushaltsgröße) relativ gut ab.

Steigende private Ausgaben für die Gesundheit (z.B. Selbstbehalt) treffen die unteren Einkommensschichten deutlich stärker. Das untere Einkommensdrittel gibt 4,1% des Einkommens für Gesundheit aus, das mittlere 3,1% und das obere 2,4%.

Der Ausbau der Familienförderung begünstigt zweifellos die einkommensschwächeren Haushalte relativ stärker. Da das Karenzgeld nunmehr auf alle ausgedehnt werden soll, werden die Verteilungswirkungen ähnlich sein wie bei der Geburtenbeihilfe oder beim Mutter-Kind-Paß, d.h. gut ein Fünftel kommt dem unteren Einkommensdrittel zugute, die Hälfte dem mittleren Terzil. Wenn man versucht, gewichtete Pro-Kopf-Einkommen zu rechnen, dann zählt ein noch weit größerer Anteil der Familien zu den einkommensschwächeren Haushalten.

**Tabelle 7: Verteilungswirkungen der sozialen Wohlfahrt (in %)**

|                         | Haushaltseinkommen |           |        |
|-------------------------|--------------------|-----------|--------|
|                         | Unteres            | Mittleres | Oberes |
|                         | Einkommensdrittel  |           |        |
| Bruttoeinkommen         | 12                 | 28        | 60     |
| Nettoeinkommen          | 14                 | 29        | 57     |
| Familien                | 19                 | 39        | 42     |
| Davon Geburtenbeihilfen | 21                 | 49        | 30     |
| Mutter-Kind-Paß         | 22                 | 50        | 28     |
| Gesundheit              | 26                 | 34        | 40     |
| Arbeitslose             | 56                 | 27        | 17     |

Q: WIFO-Verteilungsstudie: Guger et al. (1996)

### 2.3 Begünstigungen für bestimmte Interessengruppen

In diesem Abschnitt geht es um die funktionelle Einkommensverteilung, d. h. um die Verteilung zwischen den Gewinnen der Unternehmer und den Löhnen der Arbeitnehmer.

Die Unternehmen gehören sicherlich neben den Familien zu den großen Gewinnern. Die Lkw wurden von der Erhöhung der Versicherungssteuer und die Unternehmen von der Erhöhung der Energieabgabe ausgenom-

men. Die neuen Regelungen bezüglich Aktienbesteuerung und Börsenumsatzsteuer werden zunächst aufgeschoben, vielleicht sogar aufgehoben.

Zudem soll die Senkung der Lohnnebenkosten bei vollem Inkrafttreten im Jahr 2003 Einsparungen von 15 Mrd. S bringen. Selbst wenn man unterstellt, daß davon schätzungsweise ein Drittel wieder den Arbeitnehmern über gedämpfte Preise und positive Beschäftigungseffekte zufließen könnte, bleibt der Löwenanteil davon den Unternehmern.

Eine Senkung der Lohnnebenkosten erscheint langfristig aus standort- und beschäftigungspolitischen Gründen sinnvoll. Sie sollte jedoch erst nach einer grundsätzlichen Konsolidierung des Budgets erfolgen. Verteilungspolitisch bedeutet eine Senkung der Lohnnebenkosten eine massive Umverteilung zu den Unternehmen. In einem sozialpartnerschaftlichen System könnte eine Senkung der Lohnnebenkosten jedoch mit Forderungen der Arbeitnehmerschaft (z. B. Erhaltung der sozialen Sicherheit, Arbeitszeitverkürzung, Lohn- und Gehaltssteigerungen) kombiniert werden.

Die Unternehmen, die durch die Steuerreform 2000 wesentlich entlastet wurden, werden also nicht nur vom Belastungspaket (zur Bezahlung der Steuer- und Familienreform) ausgenommen, sondern es werden ihnen ab 2001 bereits neue Entlastungen versprochen. Es ist allerdings fraglich, ob die Regierung die geplante Senkung der Lohnnebenkosten in vollem Umfang verwirklichen kann. Denn die zu erwartenden Überschüsse der Fonds können natürlich nur einmal verwendet werden: entweder zur Budgetkonsolidierung oder zur Senkung der Beiträge oder zur Erhöhung der Ausgaben. Außerdem will die Bundesregierung gerade in jenen Bereichen (Familienlastenausgleich, Wohnbauförderung), in denen die potentiellen Überschüsse aus demographischen Gründen am größten sind, die Beiträge nicht senken, sondern das Geld ausgeben (Karenzgeld, Investitionen der Länder usw.). Weiters droht mittelfristig eine Anhebung der Beiträge zur Krankenversicherung, wenn es nicht gelingt, den Anstieg der Medikamentenkosten einzubremsen.

Neben der Entlastung der gewerblichen Unternehmen ist auch eine Entlastung der Bauern geplant. Die Einkommen der Landwirte sind in den Jahren nach dem EU-Beitritt trotz verstärkter Subventionen hinter jenen eines durchschnittlichen Erwerbstätigen zurückgeblieben. Dies würde eine Begünstigung der Landwirte rechtfertigen. Andererseits sind aber in den letzten Jahren auch die Einkommen der Pensionisten sowie der Beschäftigten in der Bekleidungsindustrie, im Handel und im öffentlichen Dienst deutlich zurückgeblieben - ohne daß diese auf einen künftigen Ausgleich durch den Staat hoffen können.

Die Bundesarbeitskammer rechnet damit, daß die Begünstigungen für die Landwirtschaft - Mineralölsteuerentlastung, Bergbauernhilfe, Umweltprogramme (ÖPUL) usw. - bis zu 6 Mrd. S ausmachen können.

Den Arbeitnehmern stehen gleichzeitig massive Belastungen ins Haus. Besonders einschneidend dürfte - abgesehen von der angedrohten Verringerung der Arbeiterkammerumlage - die Kürzung der Ausgaben für aktive

Arbeitsmarktpolitik wirken. Einerseits muß das Arbeitsmarktservice im Zuge der Ausgliederung (Gründung einer Ges.m.b.H) die Verwaltungskosten von etwa 3½ Mrd. S, die bislang vom Bund getragen wurden, selbst übernehmen. Andererseits ist gegenüber der bisherigen Planung bis 2003 eine Kürzung bei den Mitteln für den Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung vorgesehen. Die Einsparungen bei Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik können entweder im Zuge einer Verringerung der Zahl der in Schulung Stehenden oder - was wahrscheinlicher ist - durch einen Übergang zu billigeren Maßnahmen („Verdünnung“) erreicht werden. In beiden Fällen ist mit einer Verschlechterung des Ausbildungsniveaus zu rechnen. Dies betrifft insbesondere das untere Einkommensdrittel, zu dem die Mehrheit der Arbeitslosen zählt.

Die merkliche und sehr rasch erfolgende Anhebung des Antrittsalters bei Frühpensionen dürfte das Arbeitskräfteangebot älterer Arbeitnehmer markant (um gut 40.000) erhöhen. Dadurch dürfte die Altersarbeitslosigkeit älterer Personen um 10.000 bis 15.000 zunehmen, die gute Konjunktur wird dem Anstieg jedoch entgegenwirken.

Das Regierungsübereinkommen sieht für jene Branchen, für die kein Kollektivvertrag existiert, eine Verlagerung von Arbeitszeitregelungen auf die Ebene von Betriebs- oder Einzelvereinbarungen vor. Diese Maßnahme wird vielfach als erster Schritt zu einer allgemeinen Verlagerung der Kollektivvertragspolitik auf die Betriebsebene interpretiert. Dies würde einerseits die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer merklich schwächen. Andererseits droht damit das bewährte Modell der österreichischen Konsenspolitik, das von Gesprächen, Verhandlungen und Entscheidungen zwischen den Sozialpartnern vor allem auf der Branchenebene getragen wird, in Gefahr zu geraten.

Die volle Urlaubsaliquotierung bedeutet, daß Urlaubsanspruch nur noch im Verhältnis zu der im Arbeitsjahr absolvierten Dienstzeit entsteht. Dadurch verlieren die Arbeitnehmer bei Arbeitsplatzwechsel Urlaubsansprüche bzw. Urlaubsschädigungen im Ausmaß von etwa 4¼ Mrd. S pro Jahr (unter Anrechnung der Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten hinsichtlich der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall netto 2¼ Mrd. S).

Die vollständige Privatisierung wichtiger Betriebe des ÖIAG-Bereichs beinhaltet die Gefahr eines Verlusts strategischen Eigentums aus der nationalstaatlichen Kontrolle. Dies kann unter industriepolitischen und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten Nachteile mit sich bringen.

### **3. Abweichungen des Regierungsprogramms vom SPÖ-ÖVP-Koalitionsabkommen**

Die Notwendigkeit zur Budgetkonsolidierung hätte - nach den beiden Maßnahmen der finanzpolitischen Großzügigkeit (Familienpaket und Steuerreform) - auch für jede andere Koalitionsregierung bestanden. Das ausgehandelte, aber letztlich nicht zustande gekommene Regierungsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP deckt sich in vielen Bereichen mit dem Koalitions-

übereinkommen der neuen Bundesregierung - wohl wegen der im Raum stehenden Drohung einer Beendigung der Koalition. Das Budgetziel - 1,3% Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte am BIP im Jahr 2003 - war deckungsgleich. Die Übereinstimmung bezieht sich auch auf einige - unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten - kritikwürdige Maßnahmen (Verbrauchsabgaben). Es ergeben sich allerdings auch wichtige Unterschiede.

Die Belastung der privaten Haushalte mit zusätzlichen Verbrauchsabgaben war nur etwa halb so hoch geplant wie im Regierungsübereinkommen. Im Bereich des Steuer- und Gebührensystems sah das SPÖ-ÖVP-Übereinkommen eine Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel im Ausmaß von 6½ Mrd. S (einschließlich Umsatzsteuer) auf Jahresbasis vor. Die Mineralölsteueranhebung hätte ähnliche Verteilungswirkungen wie die Erhöhung der motorbezogenen Versicherungssteuer gehabt, sie hätte aber auch den Unternehmenssektor getroffen. Die Pkw-Vignette sollte ebenfalls ab 2001 auf 1.000 S pro Jahr angehoben werden. Zudem war die Einführung eines *Road Pricing* für Lkw ab 2002 vorgesehen. Weitere Erhöhungen von indirekten Steuern oder Gebühren waren nicht geplant.

Das SPÖ-ÖVP-Übereinkommen beinhaltet ebenfalls eine Senkung der Lohnnebenkosten um 15 Mrd. S. Das Antrittsalter für vorzeitige Alterspensionen sollte deutlich angehoben, die Abschläge sollten aber nicht erhöht werden. Das Karenzgeld sollte ebenfalls angehoben, die Bezugsdauer ausgedehnt und der Berechtigtenkreis erweitert werden. Allerdings war bei jenen Bevölkerungsgruppen, die keine Beiträge leisten, der Bezug nur für Haushaltseinkommen unter der Höchstbeitragsgrundlage möglich. Das Arbeitsmarktservice sollte ausgegliedert werden und die Verwaltungskosten selbst tragen müssen, damit wären für aktive Arbeitsmarktpolitik weniger Mittel zur Verfügung gestanden.

Nicht vorgesehen waren im SPÖ-ÖVP-Übereinkommen ein Selbstbehalt in der Krankenversicherung und Veränderungen im Mietrecht. Eine Aufstockung des Heeresbudgets war (mit Ausnahme der Finanzierung der Hubschrauber und der Abfangjäger) nicht beabsichtigt, ebensowenig weitere Begünstigungen für die Landwirtschaft.

Um Flexibilisierungen der Arbeitszeit auch in Branchen ohne Kollektivvertrag zu ermöglichen, beinhaltet das Papier den Abschluß eines Generalkollektivvertrages. Das Regierungsübereinkommen sieht die Verlagerung auf die Betriebsebene vor.

## Literatur

Bundesarbeitskammer, Analyse des FPÖ-ÖVP-Regierungsabkommens (Wien 16. Februar 2000).

Guger, A. et al., Verteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte (WIFO, Wien 1996).

Guger, A., Verteilungswirkungen des Familienpakets 1998 (WIFO, Wien 1999).

Marterbauer M., Die Umverteilung beginnt, in: Falter 6 (2000).

Walterskirchen E., Verteilungspolitik – links liegen gelassen, in: Nowotny, E.; Ostleitner, H. (Hrsg.), Die neue Wirtschaftsordnung (Wien 1992).

Wüger, M., Der private Konsum als Indikator der Verteilung (= Gutachten zur Einkommens-

verteilung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien 1999).

Die Autoren danken Alois Guger für seine Unterstützung und wertvolle Hinweise.

### **Zusammenfassung**

Die geplanten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung belasten die ärmere Bevölkerung überproportional. Die Anhebung der Verbrauchsabgaben und Gebühren um rund 13 Mrd. S trifft die Ärmere etwa doppelt so stark wie die Besserverdiener: Das untere Einkommensdrittel der Haushalte muß 1,6% des Einkommens für die zusätzlichen Abgaben aufwenden, das obere Einkommensdrittel nur 0,8%.

Weitere Belastungen stehen noch bevor, denn mehr als 30 Mrd. S Einmalmaßnahmen im Budget 2000 müssen noch dauerhaft bedeckt werden, und die neuen Begünstigungen für Unternehmen (Lohnnebenkosten), Landwirte und Familien in der Größenordnung von 25 Mrd. S müssen noch von jemandem bezahlt werden.

Es kann eine politische Strategie im Geiste von Reagan und Thatcher sein, die Unternehmer sowie die Besserverdienenden zu entlasten ("Leistung muß sich wieder lohnen") und die einkommensschwächeren Haushalte stärker zur Kasse zu bitten, aber eine Politik für "den kleinen Mann" ist dies sicherlich nicht.



# **The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU**

## **Institutional Requirements for European Economic Policies**

**Hrsg. von Gerhard Huemer, Michael Mesch und Franz Traxler**

(im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien)

### **Inhalt**

**Does a European Social Model Exist and Can It Survive?**

Berhard Ebbinghaus

**Adapting the European Model: the Role of Employers' Associations and  
Trade Unions,** Colin Crouch

**European Macro-Economic Policy**

Summary of a presentation by Ludwig Schubert

**Is there a Need for a Co-ordinated European Wage and Labour Market  
Policy?**

Ulrich Fritsche, Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener

**Societal Support for Social Dialogue. Europe's Trade Unions and  
Employers' Associations,** Jelle Visser

**Wage-setting Institutions and European Monetary Union**

Franz Traxler

**Reforming the Channels of Representation for an Eventual Euro-Democracy**

Philippe C. Schmitter

**The Role of the Associations in a European Constitution**

Justin Greenwood

**Summary of the Conference**

Michael Mesch, Clarisse Pásztor, Thomas Zotter

**Conclusions by the Arbeitskreis für ökonomische und soziologische  
Studien**

Ashgate Publishing Ltd, Aldershot 1999, 222 Seiten, Hardback, £ 39,95.

Zu bestellen bei: Nicky Comber, Ashgate Publishing Direct Sales,  
Bookpoint Limited,

39 Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4TD, United Kingdom.

Tel: +44 (0) 1235 827730

Fax: +44 (0) 1235 400454

E-Mail: [orders@bookpoint.co.uk](mailto:orders@bookpoint.co.uk)

---

## Frauen als Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Andrea Leitner, Angela Wroblewski

---

In den letzten Jahren ist das Engagement für Arbeitsmarktpolitik für Frauen in Österreich deutlich gestiegen. Das "ethische Postulat"<sup>1</sup> der Chancengleichheit von Männern und Frauen zeigt auch in der Arbeitsmarktpolitik Wirkung, mitunter sogar stärker als in anderen politischen Bereichen. Dies läßt sich einerseits an der zunehmenden Teilnahme von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ablesen und schlägt sich andererseits in institutionellen Veränderungen des Arbeitsmarktes (AMS), wie z.B. der Einrichtung von Frauenbeauftragten auf allen Ebenen des AMS, nieder. Das Thema der Chancengleichheit von Frauen und Männern erhielt durch die Übernahme der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der EU, insbesondere jener der Erhöhung der Erwerbsquote und Förderung der Chancengleichheit, besonderes Gewicht. In der Folge wurden sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene verstärkt Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt für Frauen diskutiert.<sup>2</sup>

Einigkeit besteht bei arbeitsmarktpolitischen EntscheidungsträgerInnen dahingehend, daß Frauen verstärkter Förderung bedürfen, um Benachteiligungen, die sich nicht zuletzt aus ihrer Doppelbelastung durch Familie und Beruf ergeben, zu mindern. So entwickelte sich in der arbeitsmarktpolitischen Praxis in den letzten Jahren eine Vielfalt von innovativen Maßnahmen, die explizit auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie abstellen. Die Evaluationen dieser Maßnahmen beschleunigen den Lernprozeß über die Wirksamkeit spezifischer Komponenten und zeigen Möglichkeiten der Weiterentwicklung auf. Die Frage, für welche Gruppen von Frauen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt werden sollen, bleibt hingegen weitgehend der Praxis überlassen, d.h. in der Arbeitsmarktpolitik wird die große Gruppe von Frauen mit wenigen Ausnahmen (z.B. junge Frauen) als homogene Einheit gesehen. Nicht selten bleiben gerade jene Frauen, die besonders große Probleme bei der Arbeitsmarktintegration aufweisen, aus der Arbeitsmarktpolitik ausgegrenzt.

Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt daher auf der Zielgruppe von Arbeitsmarktpolitik für Frauen, wobei es um die Frage geht, welche Gruppen von Frauen von der Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Öster-

reich profitieren bzw. welche Gruppen nicht erreicht werden. Für die folgenden Ausführungen wird im wesentlichen auf die Evaluation der WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS zurückgegriffen, da mit diesem 1996 initiierten Schwerpunktprogramm erstmals eine österreichweite Koordination und Bündelung frauenspezifischer Maßnahmen erfolgte.<sup>3</sup> Die Ergebnisse der Evaluation zeigen nicht nur die Defizite und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik für Frauen in der Vergangenheit auf, sondern dienen auch als Basis für die Bewertung der gegenwärtigen politischen Veränderungen.

## **1. Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Während bei Männern die Zielgruppe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgrund ihrer stärkeren Arbeitsmarktintegration eindeutig definiert ist (sie richtet sich an alle arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Männer und erfaßt damit ziemlich alle Personen, die für den Arbeitsmarkt verfügbar und nicht beschäftigt sind), ist diese Frage für Frauen schwerer zu beantworten. Es ist bislang nicht klar, ob durch Arbeitsmarktpolitik auch Frauen angesprochen werden sollen, die nicht zur traditionellen Klientel des AMS, d.h. zu den gemeldeten Arbeitsuchenden, gehören, und wieweit es tatsächlich gelingt, jene Frauengruppen anzusprechen, die aufgrund ihrer persönlichen Merkmale eine größere Distanz zum Arbeitsmarkt aufweisen.

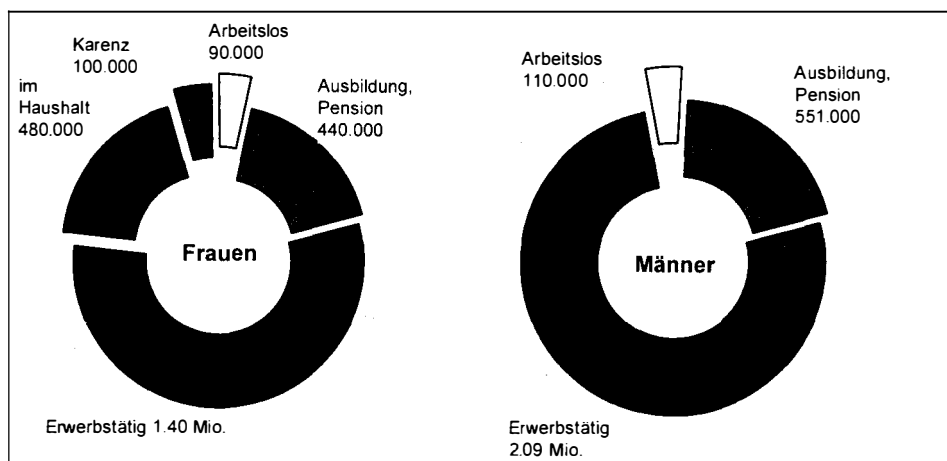
Frauen zählen zweifellos dann zur Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik, wenn sie beim AMS als arbeitslos gemeldet sind und Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe beziehen. Darüber hinaus besteht noch eine Gruppe von versteckt Arbeitslosen, die nicht in der Statistik aufscheinen. Dies sind Arbeitsuchende, die nicht beim AMS als arbeitslos gemeldet sind, weil sie entweder keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben, aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten bereits resigniert haben oder über Vermittlungskanäle außerhalb des AMS nach Arbeit suchen.<sup>4</sup> Durch die weiterhin akzeptierte Zuverdienerrolle der Frauen gehören vor allem "Hausfrauen" zu dieser "stillen Reserve", die in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs wahrscheinlich ins Erwerbsleben eintreten würde. Schließlich gibt es ein weiteres Beschäftigungspotential durch Frauen, die zwar in der gegebenen Situation keine Erwerbstätigkeit anstreben, aber z.B. bei einer Verbesserung der Kinderbetreuungseinrichtungen oder der Verkehrsinfrastruktur Arbeit suchen würden.<sup>5</sup>

Empirisch ist das Ausmaß der genannten unterschiedlichen Zielgruppen von Arbeitsmarktpolitik für Frauen nur schwer zu fassen. Offizielle Daten gibt nur über die Gruppe der beim AMS als arbeitsuchend gemeldeten Frauen: 1998 waren im Jahresdurchschnitt ca. 108.000 Frauen als arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet (AMS-Arbeitsmarktdaten). Der Mikrozensus weist hingegen nur 90.000 arbeitslose Frauen für 1998 aus, was vor allem aus den unterschiedlichen Erhebungsverfahren resultiert.<sup>6</sup> Unabhängig vom Berechnungsmodus kann davon ausgegangen werden, daß die Zahl der arbeitsuchenden Frauen in beiden Fällen unterschätzt wird. Über die Anzahl von Frauen, die bei besserer Wirtschaftslage einen Arbeitsplatz suchen

würden, und jene die aus sonstigen Gründe keine Arbeit suchen, obwohl sie eigentlich arbeiten wollen, gibt es in Österreich keine eindeutigen Schätzungen.<sup>7</sup>

Eine Annäherung an die Frage nach den Größenordnungen der Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik erlaubt die Darstellung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach ihrem wirtschaftlichen Status (Abbildung 1): Während bei Männern die für den Arbeitsmarkt verfügbaren Personen mit den 110.000 Arbeitslosen relativ eindeutig umschrieben sind, verteilt sich diese Gruppe bei den Frauen auf Frauen in Arbeitslosigkeit, in Karenz und im Haushalt. Insgesamt umfassen diese Gruppen ca. 670.000 Frauen. Man kann zwar nicht davon ausgehen, daß alle diese Frauen beschäftigt sein wollen, aber das Beschäftigungspotential liegt sicherlich deutlich über den 90.000 Frauen, die sich selbst als arbeitslos oder arbeitsuchend bezeichnen.

**Abbildung 1: Wirtschaftlicher Status von Frauen und Männern**



Anmerkung: Lebensunterhaltskonzept, Frauen von 15 bis 60 Jahre, Männer von 15 bis 65 Jahre, Sonstige Nicht-Erwerbstätige sind Personen in Ausbildung oder in Pension.  
Quelle: MZ 1998-Jahresdurchschnitt

Welche Zielgruppe der Frauen in die Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden soll, ist letztlich eine politische Frage, die nicht allein auf die Arbeitsmarktpolitik reduziert werden kann, sondern auch andere Politikbereiche (Familienpolitik, Sozialpolitik) betrifft. Sie ergibt sich einerseits aus den gesellschaftlichen Erwartungen an die Erwerbsbeteiligung von Frauen bzw. an die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, andererseits aus institutionellen Bedingungen, wie z. B. Karenzregelungen. In der Vergangenheit wurde weder direkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen noch indirekt über die Ausgestaltung des Arbeitsrechts oder der Sozialpolitik in nennenswerten Ausmaß versucht, die gesamtgesellschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern in Richtung einer gleichmäßigeren Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zu verändern.<sup>8</sup> Die bisher er-

folgte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt entspricht daher ähnlich wie in Deutschland einer "modernisierten *male-breadwinner*-Variante".<sup>9</sup> Demnach sollen Frauen zwar in den Arbeitsmarkt integriert werden, gleichzeitig wird ihnen jedoch die Zuständigkeit für die Familienarbeit, insbesondere Kinderbetreuung, zugeschrieben. Männer bleiben die Erstverdiener, die dem Arbeitsmarkt vollständig zur Verfügung stehen und daher Normalarbeitsverhältnisse ausüben können, während Frauen ihre Erwerbstätigkeit nach den Erfordernissen der Familie richten und damit längere Berufsunterbrechungen zur Kinderbetreuung weiterhin akzeptiert und gesellschaftlich erwünscht sind.

Die Schulung von Frauen, die beim AMS nicht als arbeitslos registriert sind, kann bezüglich der Aufgaben des AMS und der Förderung der Chancengleichheit nicht als allgemein akzeptiertes Ziel vorausgesetzt werden. So besteht bezüglich der Einbeziehung von nicht arbeitslos gemeldeten Wiedereinsteigerinnen ein Zielkonflikt mit der Vermittlungsaufgabe des AMS, die sich primär auf arbeitslos gemeldete Personen bezieht. Durch die Einbeziehung einer zusätzlichen KlientInnengruppe käme es zu einer Verknappung der Ressourcen. Insbesondere für die BeraterInnen, die immer stärker an Vermittlungsquoten ihrer KlientInnen gemessen werden, kann die zusätzliche Einbeziehung von Frauen eine Gefährdung ihrer Quoten darstellen.

Weiters verfestigt die Förderung von Wiedereinsteigerinnen ein traditionelles Familienmodell, nach dem Mütter für die Betreuung von Kleinkindern verantwortlich sind und erst nach der Familienphase mittels Maßnahmen in den Arbeitsmarkt reintegriert werden. ExpertInnen,<sup>10</sup> aber auch Regierungen (z. B. Dänemark, wo 80% der Frauen mit Kleinkindern erwerbstätig sind) argumentieren hingegen, daß die Reintegration von Berufsrückkehrerinnen mit höherem Aufwand verbunden ist als Maßnahmen, um den Verbleib von Müttern mit Kleinkindern im Arbeitsmarkt zu fördern.<sup>11</sup>

## 2. Expansion der Arbeitsmarktpolitik für Frauen in Österreich

Arbeitsmarktpolitik für Frauen ist in Österreich nicht erst seit dem NAP (der u.a. auf eine Erhöhung des Anteils der arbeitslosen Personen in Schulung und das Prinzip der Chancengleichheit abzielt) verstärkt diskutiert und umgesetzt worden. Die intensivierete Förderung der Beschäftigung von Frauen kann sowohl als Reaktion auf ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen als auch auf nationale wie auch internationale politische Zielsetzungen gesehen werden. Zum einen erhöhte sich in Österreich in den letzten Jahrzehnten konstant die Frauenerwerbsquote, zum anderen strebt die EU-Politik nach einer Erhöhung der Erwerbsquote, was nur über eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen realisiert werden kann.<sup>12</sup> Obgleich die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen gesellschaftlich erwünscht und notwendig erscheint, hinken soziale, politische oder auch kulturelle Bedingungen diesen normativen Erwartungen hinterher. Im erstgenannten Zusammenhang nimmt das AMS mit seinen Aktivitäten der Frauenförderung und -unterstützung eine wichtige Funktion ein.

Bereits 1986 erfolgte durch das arbeitsmarktpolitische Schwerpunktprogramm erstmals die konkrete Ausformulierung eines Maßnahmenpaketes für Frauen. Davor wurden die spezifischen Anliegen und Probleme von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zwar diskutiert, fanden jedoch kaum Niederschlag in entsprechenden Aktionen.<sup>13</sup> In den folgenden Jahren wurde eine Reihe von frauenspezifischen Einzelmaßnahmen zur Beratung, Orientierung und Qualifizierung entwickelt und in das Standardprogramm des AMS aufgenommen; dennoch lag bis Mitte der neunziger Jahre das Schwergewicht auf der Vermittlung von arbeitslos registrierten Frauen. Durch die Schwerpunktverlagerung der europäischen Arbeitsmarktpolitik von der Vermittlungstätigkeit für Arbeitslose hin zur Ausweitung der Beschäftigung wurde auch in Österreich die Integration von Frauen verstärkt ins Auge gefaßt. Von der Konzeption her sind verstärkt Maßnahmen für "Wiedereinsteigerinnen" entworfen worden, also für Frauen, die sich aufgrund von familiären Verpflichtungen für längere Zeit aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen hatten.

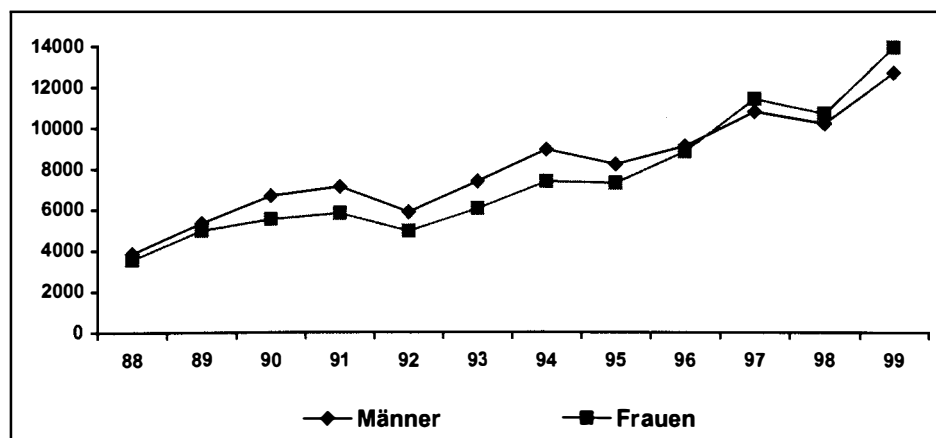
Die im Herbst 1995 ins Leben gerufene Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS brachte einen weiteren deutlichen Impuls für die Arbeitsmarktpolitik für Frauen.<sup>14</sup> Im Rahmen dieser Initiative, für die in den Jahren 1996 und 1997 jeweils öS 100 Mio. reserviert wurden, sollten "Frauen nach familienbedingten Berufsunterbrechungen und/oder mit Schwierigkeiten bei der Arbeitsaufnahme wegen Betreuungspflichten" beim Wiedereinstieg unterstützt werden. Angeboten wurde eine bereite Palette unterschiedlicher Maßnahmen, die jeweils entsprechend der individuellen Problemlage zum Einsatz kommen sollten.<sup>15</sup> Dabei wurde zum einen das bestehende Angebot ausgeweitet und zum anderen verstärkt in neue und innovative Modellprojekte investiert. Durch diese Initiative erfolgte erstmals eine österreichweite Koordination und Bündelung frauenspezifischer Maßnahmen, wobei die Definition der Zielgruppe bewußt breit erfolgte, um auch Frauen, die bis dato noch nicht arbeitsuchend gemeldet waren, d.h. nicht zur primären Zielgruppe des AMS zählen, zu erfassen.

Das seit Mitte der achtziger Jahre verstärkte Engagement des AMS zugunsten der Frauenförderung läßt sich an der Entwicklung der Teilnahmen an Schulungsmaßnahmen zeigen. Bis Mitte der neunziger Jahre lag der Frauenanteil trotz steigender Absolutzahlen von TeilnehmerInnen bei rund 45%. Seit 1995 stiegen die Teilnahmen der Frauen nicht nur absolut, sondern auch anteilmäßig, und seit der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS 1996 übersteigt die Zahl der Teilnahmen von Frauen jene der Männer (Abb. 2).<sup>16</sup>

### **3. Qualifizierungsmaßnahmen und Zusatzaufgaben der Aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen**

Arbeitsmarktpolitik für Frauen bedarf aufgrund der Komplexität der Erwerbshindernisse von Frauen (familiäre, bildungsspezifische, normative Barrieren) inhaltlich anderer Schwerpunktsetzungen als jene für Männer. Trotz des gestiegenen Bildungsstandes verfügen nach wie vor mehr Frauen als Männer über keine abgeschlossene Berufsausbildung, über schlecht

**Abbildung 2: Personen in AMS-Schulung 1990 bis 1999 nach Geschlecht (absolut)**



Quelle: AMS

verwertbare Ausbildungen oder befinden sich in sogenannten Sackgassenberufen.<sup>17</sup> Diese Ausgangsvoraussetzungen in Kombination mit den häufigeren Berufsunterbrechungen aufgrund von Betreuungspflichten führen schließlich dazu, daß Frauen häufiger einen Bedarf an beruflicher Orientierung bzw. Neuqualifizierung haben. Zudem müssen die Betreuungspflichten bei der konkreten Gestaltung der Maßnahmen mitberücksichtigt werden, um Frauen auch tatsächlich eine Teilnahme zu ermöglichen.

Zum anderen erfordert die Interdependenz von Erwerbssphäre und anderen Lebensbereichen das koordinierte Vorgehen unterschiedlicher Politikbereiche, wenn Ziel- und Kompetenzkonflikte vermieden werden sollen. Eine stärkere Arbeitsmarktintegration von Frauen und die Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt kann daher nicht allein durch Arbeitsmarktpolitik erreicht werden. Letztere sollte auch durch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen wie z.B. Sozialpolitik ergänzt werden. Diese inhaltlichen Anforderungen an Maßnahmen stellen sich für einzelne Subgruppen von Frauen jeweils unterschiedlich dar, wobei die Inhomogenität der Zielgruppe vor allem an den Kriterien Qualifikation, Dauer der Arbeitsunterbrechung und Kinderbetreuungspflichten festgemacht werden kann.

Die inhaltliche Gestaltung ist daher eng mit der Frage nach den Zielgruppen der Maßnahmen verbunden. Qualifizierungsmaßnahmen dienen im allgemeinen der beruflichen Weiterbildung, d.h. sprechen Frauen mit einer vorhandenen Berufsausbildung an, die nach ihrer Berufsunterbrechung ein "up-date" der vorhandenen Qualifikationen brauchen. Berufsorientierungskurse richten sich an Frauen ohne beruflich verwertbare Ausbildung, die im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten einen eigenen Berufsplan entwickeln sollen. Durch Aktivgruppen werden Frauen mit klaren Berufsvorstellungen bei der Umsetzung ihrer Pläne unterstützt. In der alltäglichen Praxis lassen sich jedoch weder die

Maßnahmen noch die TeilnehmerInnen eindeutig dem jeweiligen Idealbild zuzuordnen, d.h. es ergeben sich zum Teil weitreichende inhaltliche Überschneidungen, die sich wiederum für die Zielerreichung problematisch darstellen.<sup>18</sup>

Das Angebot an frauenspezifischen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spiegelt zum einen die "klassischen" Aufgaben des AMS wider (Vermittlung, Beratung, Qualifizierung), verdeutlicht andererseits aber auch die Übernahme neuer Aufgaben im Rahmen der Förderung der Frauenerwerbstätigkeit, die über die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinausgehen (z.B. die finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuung sowie die Förderung innovativer Projekte und Kinderbetreuungseinrichtungen).

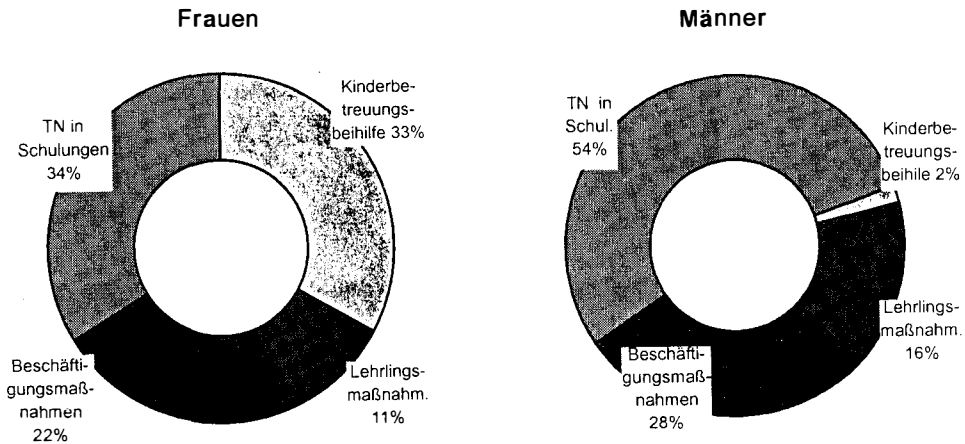
Bis zu einem gewissen Grad ist diese Konstellation eine Folge der vielfältigen Erwartungen der Frauen an das AMS. Frauen vermissen weitgehend Ansprechstellen bei Problemen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie richten daher ihre Hoffnungen auf Unterstützung am ehesten an das AMS und erwarten sowohl eine Unterstützung hinsichtlich der Kinderbetreuung als auch eine Lösung für berufliche Probleme. Diese sehr hoch gegriffenen Erwartungen können jedoch kaum realisiert werden, was schließlich dazu führt, daß in vielfältiger Weise Kritik an der Institution geäußert wird. Daran knüpft sich die Frage, inwieweit das AMS die Erwartungen in der derzeitigen Struktur überhaupt erfüllen kann bzw. welche Stellen sonst für Frauen zuständig sind.

Das Ausmaß der Förderung der Kinderbetreuung verdeutlicht den Stellenwert, den diese Maßnahme mittlerweile innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik innehat. Vergleicht man nämlich die Struktur der Maßnahmen zwischen Männern und Frauen, so unterscheiden sich diese primär durch die Förderung der Kinderbetreuung. 1997 erhielt ein Drittel der vom AMS geförderten Frauen, das waren 10.516 Frauen, eine Kinderbetreuungsbeihilfe (KBH). Ein weiteres Drittel der Frauen nahm an Schulungsmaßnahmen teil, und 22% der Frauen waren in einem geförderten Dienstverhältnis beschäftigt. Demgegenüber spielt die Förderung der Kinderbetreuung bei Männern nur eine marginale Rolle, der Anteil der Schulungsteilnahmen oder Beschäftigungsförderungen steigt entsprechend (Abb. 3).<sup>19</sup>

Innerhalb der Schulungsmaßnahmen, denen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen die größte Bedeutung zukommt, bestehen trotz des erfolgten Aufholprozeß von Frauen inhaltliche Unterschiede weiter. Aus Untersuchungen ist bekannt, daß Frauen tendenziell an kürzeren und kostengünstigeren Maßnahmen teilnehmen und zunehmend häufiger in Berufsorientierungskursen und Aktivgruppen zu finden sind als in Maßnahmen zur fachlichen Qualifizierung.<sup>20</sup> Innerhalb der fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen zeigen sich insofern nochmals Unterschiede, als Frauen seltener an jenen Maßnahmen teilnehmen, die eine umfassende und intensive Qualifizierung vermitteln.<sup>21</sup> Diese Tendenz ist auch darauf zurückzuführen, daß Qualifizierungsmaßnahmen des AMS in erster Linie der Weiterbildung dienen und daher gewisse Grundkenntnisse voraussetzen, die Männer eher vorweisen können. Die sich daraus ergebenden Zugangsbarrieren für Frauen in Maßnahmen werden im folgenden ausführlich diskutiert.



### Abbildung 3: Struktur der arbeitsmarktpolitischen Förderungen von Frauen und Männern 1997



Quelle: AMS, TN=TeilnehmerInnen

#### 4. Zugangsbarrieren in Frauenmaßnahmen für Problemgruppen am Beispiel der Wiedereinsteigerinnen-Initiative

Die im Rahmen der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS durchgeführten Maßnahmen spiegeln zum einen den Versuch der Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen wider und stellen andererseits auf eine stärkere Fokussierung auf fachliche Qualifizierungsmaßnahmen und kombinierte Maßnahmen (Maßnahmenbündel) ab. Auf die Bedürfnisse von Frauen wurde auch bezüglich der Rahmenbedingungen Rücksicht genommen, indem z.B. die Schulungen in Teilzeitform abgehalten wurden oder für Kinderbetreuungsmöglichkeiten gesorgt wurde. Die Befragung der TeilnehmerInnen unterstrich nochmals die Bedeutung dieser Komponenten.

Der Großteil der Schulungsteilnahmen innerhalb der Initiative konzentrierte sich auf drei Maßnahmentypen: Rund ein Drittel der Teilnahmen erfolgte in Qualifizierungsmaßnahmen (primär im Bürobereich), ein Viertel in Orientierungsmaßnahmen und 18% in aktivierenden Maßnahmen. Daneben wurden eine Reihe von innovativen Projekten durchgeführt, die einen ganzheitlichen Ansatz verfolgten und sich explizit an Frauen wandten, die lange aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden waren und/oder keine oder nur eine veraltete Berufsausbildung vorweisen konnten. Ein Beispiel für solche Maßnahmen sind Arbeitsstiftungen oder stiftungsähnliche Maßnahmen für Frauen, die eine Orientierungsphase, eine Qualifizierungsphase und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche umfassen. Frauen werden bei der Entwicklung eines Berufsplans und bei dessen Realisierung unterstützt, wobei ein Praktikum häufig ein wesentliches Element der Maßnahme bildet, das die Rückkopplung der Berufswünsche mit dem Berufsalltag erlaubt. Diese Maßnahmen stellen allerdings nur einen kleinen Teil der Initiative dar (8%).

Die Zielsetzung der Wiedereinsteigerinnen-Initiative, verstärkt Frauen mit längerer Berufsunterbrechung und mit Betreuungspflichten zu fördern und insbesondere Maßnahmen anzubieten, die den Bedürfnissen der Frauen gerecht werden, stellt nicht nur ein neues, sondern auch sehr ambitioniertes Ziel der Arbeitsmarktpolitik dar. Aber wieweit können diese Absichten, gerade Frauen zu fördern, die besonders große Probleme beim Wiedereinstieg haben, auch tatsächlich verwirklicht werden? Inwieweit kann die angestrebte Zielgruppe tatsächlich erreicht werden oder sind bestimmte Subgruppen in den Maßnahmen über- bzw. unterrepräsentiert?

Eine Reihe bisheriger Evaluationen von Maßnahmen zeigt, daß Frauen ohne oder mit nur geringer Qualifikation in Maßnahmen unterrepräsentiert sind, was auf individuelle sowie strukturelle Zugangsbarrieren zu Maßnahmen zurückgeführt wird.<sup>22</sup> Die Frage der Zielgruppenerreichung ist insofern zentral, als in der Evaluationsforschung dahingehend Übereinstimmung besteht, daß durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kaum neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, sondern es vielmehr zu einer individuellen Besserstellung der Geförderten kommt.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang ist von größerem Interesse, welche Personengruppen von Maßnahmen profitieren und ihre Chancen in der Konkurrenz um die Arbeitsplätze verbessern können.

Die Evaluation der WiedereinsteigerInnen-Initiative zeigt, wie bereits erwähnt, zum einen das verstärkte Engagement für Arbeitsmarktpolitik für Frauen und zum anderen deutlich positive psychosoziale sowie Beschäftigungseffekte auf individueller Ebene. Die Wirkungsanalyse erfolgte anhand eines Vergleichsgruppendesigns, in dem die Teilnehmerinnen einer Vergleichsgruppe von arbeitslosen Frauen, die an keiner Maßnahme teilgenommen haben, gegenübergestellt wurden.<sup>24</sup>

Die Evaluation zeigt weiters, welche Hindernisse für einzelne Subgruppen innerhalb der gesamten Zielgruppe einer Teilnahme an einer Maßnahme entgegenstehen. Die Gegenüberstellung der Teilnehmerinnen und der Vergleichsgruppe liefert erste Ansatzpunkte, welche Faktoren Frauen die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erschweren:

- Eines der wichtigsten Hindernisse einer Teilnahme stellt die Kinderbetreuungsfrage dar. Frauen, die Kleinkinder zu betreuen haben, nehmen seltener an Maßnahmen teil. Im Zusammenhang mit diesem Faktor steht die Wahrnehmung der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt. Während die Teilnehmerinnen primär arbeitsmarktbezogene Probleme wahrnehmen (z.B. Arbeitsplatzmangel bzw. Mangel an Teilzeitarbeitsplätzen), stellt für die Vergleichsgruppe die Kinderbetreuung das Hauptproblem dar.
- Weiters reduziert eine fehlende berufliche Grundausbildung die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme. Frauen mit Pflichtschulabschluß sind im Vergleich zu ihrem Anteil an allen Arbeitslosen in Maßnahmen unterrepräsentiert.
- Weitere wesentliche Teilnahmehindernisse stellten die räumliche Herkunft sowie die Verkehrsanbindung dar. So werden Frauen aus ländlichen Regionen mit schlechter Verkehrsverbindung deutlich seltener gefördert.

- Die Teilnehmerinnen sind weiters länger erfolglos auf Arbeitsplatzsuche und weisen eine höhere Suchintensität auf. Nur 15% der Teilnehmerinnen an der Wiedereinsteigerinnen-Initiative waren vorher nicht beim AMS als arbeitslos registriert. Das bedeutet, daß kaum Frauen außerhalb der traditionellen KlientInnengruppe des AMS erreicht werden konnten.

Für diese Selektion der geförderten Frauen sind mehrere Ursachen verantwortlich: Zum einen sind Frauen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe durch das AMS nur schwer erreichbar. Diese Zugangsbarriere hängt teils damit zusammen, daß Frauen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe nicht beim AMS gemeldet sind und damit nicht zu den Informationen über Qualifikationsmöglichkeiten kommen. Zum anderen werden hier aber auch Selbstselektionskriterien wirksam, die u.a. dazu führen, daß ein Teil der Frauen *versteckt* arbeitslos ist.

Ein weiteres Argument stellt die Vorgangsweise bei der Beratung und Information im AMS dar. Die auf politischer Ebene nicht eindeutig erfolgte Zielgruppendefinition führt dazu, daß die BeraterInnen des AMS individuell eine "Interpretation" der Zielgruppe vornehmen und dann im Rahmen der Beratung durch selektive Informationsweitergabe als eine Art "*gate keeper*" fungieren. Die relativ "offene" Definition der Zielgruppe eröffnet den BeraterInnen einen breiten Entscheidungsspielraum, innerhalb dessen sie weitgehend eigenverantwortlich die zu fördernden Personen wie auch spezifische Maßnahmen auswählen können. Für die BeraterInnen des AMS bilden Frauen, die Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe erhalten, die primäre Zielgruppe. Dazu kommt noch, daß für Frauen mit längerer Unterbrechungen ein höherer Beratungsaufwand erforderlich ist und mehr Überzeugungsarbeit geleistet werden müßte, wofür allerdings häufig die Zeit fehlt.

Zudem sind Frauen ohne berufliche Ausbildung nicht nur mit einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert, sondern auch mit der Tatsache, daß Qualifizierungsmaßnahmen des AMS primär für Frauen mit einer beruflichen Grundausbildung zugeschnitten sind, d.h. Höher- oder Weiterqualifizierung darstellen, die für unqualifizierte Frauen nur schwer zugänglich sind.

Diese Ergebnisse werden auch durch andere aktuelle Studien belegt: In einer Befragung von nicht erwerbstätigen Frauen war das AMS als Anlaufstelle bei Problemen des Wiedereinstiegs in den Beruf bzw. der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein heftig umstrittenes Thema und wurden derartige Zugangsbarrieren oft in sehr plakativer Weise geschildert.<sup>25</sup> Die meisten der befragten Frauen, egal ob sie zu den Arbeitslosen oder bereits länger nicht erwerbstätigen Frauen gehörte, hatten im Laufe ihrer Karriere Kontakt zum Arbeitsmarktservice. Die Ergebnisse deuten darauf hin, daß es hier trotz der umfangreichen Programme des AMS einige Schwierigkeiten gibt, den Frauen tatsächlich bei der Arbeitsaufnahme oder beim Wiedereinstieg zu helfen.<sup>26</sup> Als Hemmnisse wurden die oftmals restriktive Handhabung von Umschulungsmaßnahmen ebenso genannt wie die Verweigerung von Informationen über Programme, Kostenersatz u.a.m.

## 5. Schlußfolgerungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die von der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS ausgehenden und durch den NAP verstärkten Impulse zur Frauenförderung deutliche positive Effekte zeigen. Dies drückt sich in der Ausweitung aktiver Arbeitsmarktpolitik für Frauen mit Betreuungspflichten, in einem erhöhten Problembewußtsein in der Öffentlichkeit und innerhalb des AMS sowie in einer Erhöhung der individuellen Arbeitsmarktchancen der teilnehmenden Frauen aus.

Hinsichtlich der Zielgruppenfrage muß jedoch festgehalten werden, daß gerade jene Frauen, die den höchsten Unterstützungsbedarf aufweisen, in Maßnahmen unterrepräsentiert sind. Betreuungspflichten, geringe Qualifikationen, Herkunft aus dem ländlichen Raum und längere Unterbrechungsdauer sind nicht nur Hemmnisse für einen Wiedereinstieg in den Beruf, sondern erschweren auch den Zugang zu einer arbeitsmarktpolitischen Förderung. Für Frauen, die von mehreren der genannten Hindernisse betroffen sind, gestaltet sich der individuelle Wiedereinstieg besonders problematisch. Gerade für diese Frauen ist der Rückzug aus der Erwerbstätigkeit eine naheliegende Alternative. Die Konzentration auf die Betreuungs- und Versorgungsarbeit wird für sie zum gesellschaftlich akzeptierten Ausweg aus dem kaum erfolgversprechenden Versuch des Wiedereinstiegs in den Beruf. So entsteht ein Kreislauf, in dem Frauen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen den Wiedereinstieg länger hinauszögern, sich weiter vom Arbeitsmarkt entfernen, wodurch ihre ohnehin schon eingeschränkten Chancen weiter sinken.

Die Ursachen für den eingeschränkten Nutzerinnenkreis von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind aber weniger im individuellen Verhalten der Frauen oder der BeraterInnen zu finden, sondern liegen vor allem im ambivalenten politischen Umgang mit Frauenbeschäftigung:

Eine klare Definition der Zielgruppe von Arbeitsmarktpolitik fehlt ebenso wie ein klares politisches Bekenntnis zur Integration von Frauen mit Betreuungspflichten in den Arbeitsmarkt. Als Wiedereinsteigerinnen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gelten vor allem Frauen, die zwar längere Zeit (wegen Kinderbetreuungsaufgaben) nicht beschäftigt waren, die jedoch noch einen Bezug zum Arbeitsmarkt aufweisen (Arbeitslosengeld- und Notstandshilfebezieherinnen). Durch die Schwierigkeiten dieser Frauen beim Wiedereinstieg wurde die Bedeutung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für diese Zielgruppe erst erkannt. Aber Wiedereinsteigerinnen, die aufgrund der längeren Berufsunterbrechungen keinen Leistungsanspruch gegenüber dem AMS haben und daher häufig nicht als arbeitssuchend gemeldet sind, werden nur in einigen wenigen innovativen Maßnahmen explizit angesprochen. Diese Maßnahmen zeichnen sich durch einen ganzheitlichen Ansatz aus, d.h. bieten Beratung, Orientierung, Qualifikation und Unterstützung bei der Arbeitsuche. Sie sind auch kostenintensiver als andere Maßnahmen und stehen daher nur für eine begrenzte Anzahl von Teilnehmerinnen offen.

Die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich wird weiterhin von der gesellschaftspolitischen Vorstellung der Arbeitsteilung der Geschlechter beeinflusst, die nach dem vorherrschenden "modernisierten *breadwinner* Modell" Frauenbeschäftigungen nur dann akzeptiert, wenn die Kinderbetreuungsfrage gelöst ist. Den Bemühungen des AMS, den herrschenden gesellschaftlichen Normen entgegenzuarbeiten, sind eindeutig Grenzen gesetzt, wenn durch andere Politikbereiche (z.B. Familien- oder Sozialpolitik) der Rückzug von Frauen aus dem Arbeitsmarkt und die Konzentration auf familiäre Verpflichtungen unterstützt wird. Dennoch hat die Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren verstärkt die Funktion übernommen, sozialpolitische Regelungen wie z.B. die Karenzregelungen, die einen (vorübergehenden) Berufsausstieg von Frauen fördern, zu korrigieren. In diesem Punkt ist jedoch Aufgabenteilung zwischen Arbeitsmarktpolitik und anderen Politikbereichen nicht geklärt: Notwendig wäre das eingangs erwähnte koordinierte Vorgehen unterschiedlicher AkteurInnen der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik. Abstimmungsbedarf ergibt sich beispielsweise hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen, die längerfristige Berufsunterbrechungen fördern oder aber hinsichtlich des notwendigen Ausbaus der institutionellen Kinderbetreuung. Denn: "Ein Haupthindernis beim Wiedereinstieg liegt in den meist unzureichenden Betreuungsangeboten für Kinder. Soweit der Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten von Ländern und Gemeinden nur zögernd betrieben wird, sind dem Arbeitsmarktservice Grenzen in der Unterstützung gesetzt."<sup>27</sup> Fagan und Rubery betonen ebenfalls die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens unterschiedlicher Politikbereiche. "... the effectiveness of one policy may be undermined by a lack of coordination with complementary policies. (...) The coordination of the different leave and childcare elements of parental employment policies is a necessary, but not sufficient, step to increase the effectiveness of these market interventions. The impact of these policy packages is likely to increase through coordination with, or at least consideration of, the organisation of school and shop opening hours, the income tax and benefit system and 'gendering' labour market policies designed to promote work sharing."<sup>28</sup>

Durch die unklaren politischen Vorgaben wirken sich die persönlichen Vorstellungen von BetreuerInnen des AMS in der Umsetzung verstärkt aus. Sowohl die an sie bezüglich ihrer Vermittlungstätigkeit gerichteten Vorgaben, den Bestand an Arbeitslosigkeit zu reduzieren, als auch individuelle Vorstellungen zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung können dazu beitragen, daß Frauen, die nicht zur traditionellen Klientel des AMS gehören bzw. deren Erfolgsaussichten auf eine Beschäftigungsaufnahme nach einer Maßnahmenteilnahme geringer sind, seltener die Teilnahme an einer Maßnahme vorgeschlagen bzw. bewilligt wird. Aus diesen Gründen kann Arbeitsmarktpolitik bestehenden Unterschieden im Zugang zum Arbeitsmarkt nicht immer entgegenwirken. Zugangsbarrieren zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind tendenziell dieselben wie zum Arbeitsmarkt.

Dazu kommt, daß arbeitsmarktpolitische Programme zeitlich befristet durchgeführt werden und somit die herrschenden gesellschaftlichen Nor-

men und Wertvorstellungen zumeist nicht geändert werden können. So meinte Dorrer bereits 1987: "Staatliche Programme können die Realität der Berufswelt nicht in kurzer Zeit verändern, (...) wenn sie im Widerspruch zu ausgesprochenen oder unausgesprochenen Wertvorstellungen und Interessenslagen großer Teile der Bevölkerung stehen und in einer Zeit von Budgetrestriktionen, hoher Arbeitslosigkeit und damit verbunden einer entsprechend schwachen Position der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt stattfinden."<sup>29</sup> Der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist wesentlich durch das gesellschaftliche Meinungsbild und sozialpolitische Regelungen in anderen Bereichen wie z. B. Familien oder Sozialpolitik bestimmt. Doch gerade in diesen Bereichen sind durch die Ziele der neuen Regierung massive Veränderungen zu erwarten.

Aktuell zeichnet sich eine Akzentverschiebung in der Frauenpolitik in Richtung einer verstärkten Familienförderung ab. Die im Wahlkampf thematisierten und im Regierungsprogramm von FPÖ und ÖVP festgelegten Maßnahmen werben die private Kinderbetreuungsarbeit auf und schaffen so Anreize für längere Berufsunterbrechungen bzw. die Nichterwerbstätigkeit der Frauen. Mit der Dauer der Unterbrechungen steigt die Wiedereinstiegsproblematik, wodurch sich ein höherer Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung der Berufsrückkehr ergibt. Gleichzeitig werden aufgrund der geplanten Einsparungsmaßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Privatisierung des AMS weniger Mittel für innovative und intensive Reintegrationsmaßnahmen und ein höherer Erfolgsdruck bei der Vermittlung von Arbeitslosen vorhanden sein. Damit ist zu erwarten, daß für Personengruppen, die nicht unmittelbar der Zielgruppe des AMS angehören, d.h. nicht arbeitslos gemeldet sind, sich der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen problematischer gestalten wird. Die Abkehr der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen, die sich sowohl in den familienpolitischen Regelungen als auch im geringen Stellenwert der Förderung arbeitsuchender Frauen findet, wird jenen Kreislauf, durch den Frauen mit Vermittlungseinschränkungen weiter und weiter aus dem Arbeitsmarkt hinausgedrängt werden, noch verstärken.

Damals wie heute liegt neben den Beschäftigungswirkungen ein nicht zu unterschätzender Wirkungsaspekt von frauenspezifischen Schwerpunktprogrammen in einem gesteigerten Problembewußtsein für die Abhängigkeit der Chancengleichheit von der materiellen Existenzsicherung und einer erhöhten Sensibilisierung der beteiligten AkteurInnen für die Probleme von WiedereinsteigerInnen sowie dem Erfahrungsgewinn hinsichtlich der Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Frauenförderung hat im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik zwar zögerlich begonnen, ist aber in den letzten Jahren zu einem klar definierten Schwerpunkt des AMS gewachsen, der durch die aktuellen politischen Veränderungen nun neuerlich bedroht wird.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Biffi (1996).
- <sup>2</sup> Siehe Rubery, Fagan (1998); Kapeller, Kreimer, Leitner (1999); Leitner, Wroblewski (2000).
- <sup>3</sup> Lassnigg et al. (1999).
- <sup>4</sup> Rubery, Fagan (1998). Die genannten Gruppen sind nicht auf Frauen beschränkt, sondern können auch für Männer zutreffen. Aber Frauen haben öfter als Männer keinen Anspruch auf eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung und daher weniger Anreiz, sich als arbeitsuchend registrieren zu lassen.
- <sup>5</sup> Kapeller, Kreimer, Leitner (1999).
- <sup>6</sup> Biffi (1997).
- <sup>7</sup> Kapeller, Kreimer, Leitner (1999) 63f.
- <sup>8</sup> Kapeller, Kreimer, Leitner (1999).
- <sup>9</sup> Pfau-Effinger (1994).
- <sup>10</sup> Fagan, Rubery (1996).
- <sup>11</sup> Schunter-Kleemann (1999).
- <sup>12</sup> Rubery, Fagan (1998).
- <sup>13</sup> Wiederschwinger (1987) 169 und Dorrer (1987) 37.
- <sup>14</sup> Die Zahl der Frauen in arbeitsmarktpolitischen Schulungsmaßnahmen hat 1996 jene der Männer erreicht und liegt seit 1997 über der betreffenden Zahl der Männer. Der deutlichste Anstieg an Schulungen von Frauen zeigte sich im Jahr 1997, als die Schulungsaktivitäten für Frauen gegenüber dem Vorjahr um 29% gesteigert wurden und damit der Frauenanteil in Schulungen auf 51,4% im Jahr 1997 anstieg; Lassnigg et al. (1999).
- <sup>15</sup> Maßnahmen der Initiative: spezielle Beratungsangebote für Wiedereinsteigerinnen, Berufsorientierungskurse, Qualifizierungsmaßnahmen, Aktivgruppen, Beihilfen zur betrieblichen Eingliederung, stiftungsähnliche Maßnahmen (Maßnahmenbündel), Kinderbetreuungsbeihilfen oder -möglichkeiten.
- <sup>16</sup> Leitner, Wroblewski (2000) und Lassnigg et al. (1999).
- <sup>17</sup> Siehe z.B. Lassnigg, Paseka (1997); Leitner, Lassnigg (1998); Pastner, Papouschek (1999).
- <sup>18</sup> Lassnigg et al. (2000).
- <sup>19</sup> Eine kritische Diskussion der Förderung der Kinderbetreuung findet sich in Leitner, Wroblewski (2000). Zur Problematik, die sich für Frauenförderung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergibt, wenn die Unternehmensseite einbezogen werden soll/muß, siehe BMAGS (1999).
- <sup>20</sup> Besonders deutlich zeigt sich diese Tendenz innerhalb des AMS-Schulungssystems in der Steiermark für die Jahre 1993 und 1995; Zilian, Lassnigg, Wroblewski (1999).
- <sup>21</sup> Als Beispiele hierfür können die 1999 eingeführten Maßnahmen "it.basics" und "tele.soft" angeführt werden. Frauen stellen fast 70% der TeilnehmerInnen von "it.basics", einer Maßnahme in der EDV-Grundkenntnisse vermittelt werden. Demgegenüber liegt der Frauenanteil in "tele.soft", die eine umfassendere Qualifizierung für zukunftssträchtige Branchen vermittelt, bereits unter 50%; Leitner, Wroblewski (2000).
- <sup>22</sup> Siehe z.B. BMAGS (1999); Leitner, Lassnigg (1998); Lassnigg, Wroblewski (1998); Leitner, Lassnigg (1997).
- <sup>23</sup> Siehe z.B. Fay (1996); Frielander et al. (1997); Martin (1998). Zum anderen kamen diese Studien zu dem Ergebnis, daß mit Maßnahmen, die sich an eine konkret definierte Zielgruppe richten, bessere individuelle Ergebnisse erzielt werden können.
- <sup>24</sup> Die Vergleichsgruppe in dieser Evaluation setzte sich aus arbeitslos gemeldeten Frauen mit Betreuungspflichten zusammen, die keine Maßnahme besucht hatten. Eine derart konzipierte Vergleichsgruppe birgt natürlich die eingangs diskutierten Probleme hinsichtlich der Repräsentativität für die gesamte Zielgruppe. Die quantitative Analyse der Wirkungen unter Berücksichtigung der Selektionseffekte (*sample-selection-bias*, Heckman [1997]) zeigt, daß die Teilnahme zu einer signifikanten Verbesserung der Beschäftigungssituation führt. Die Teilnehmerinnen stehen im Jahr nach der Maßnah-

me in höherem Maß in Beschäftigung (38% vs. 34%), werden die wesentlichen soziodemographischen Merkmale, wie z.B. Alter, Dauer der Berufsunterbrechung und Ausbildung, kontrolliert, so erhöhen sich die Beschäftigungseffekte nochmals. Noch deutlichere Effekte zeigen sich auf psycho-sozialer Ebene; Lassnigg et al. (1999).

<sup>25</sup> Im Rahmen der Studie "Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit" wurden sowohl qualitative Interviews mit nicht erwerbstätigen Frauen als auch Gruppendiskussionen mit derselben Zielgruppe durchgeführt. Obwohl das AMS nur am Rande Thema der Studie war und in den Diskussionen nicht explizit angesprochen wurde, kam dieses Thema in Form von eigenen Erfahrungen mit der Institution immer wieder zur Sprache; Kapeller, Kreimer, Leitner (1999).

<sup>26</sup> In der Befragung äußerten viele Frauen ihren Unmut darüber, daß auf ihre Bedürfnisse nicht genügend eingegangen wird. Dies reicht von Kritik über zu wenig Informationen, über restriktive Handhabung von Schulungen bis hin zum Druck des AMS, Stellen anzunehmen, die weder den beruflichen Erwartungen noch der zeitlichen Verfügbarkeit entsprechen. Die Qualität der Beratung wurde in allen Regionen beanstandet. Es wird wenig auf die Wünsche der Frauen eingegangen, sie werden wenig bei der Arbeitsuche unterstützt. Es werden keine Möglichkeiten aufgezeigt, es werden keine Umschulungsmöglichkeiten angeboten oder sie vermitteln nur "alte" Jobs. Die Frauen fühlen sich einheitlich allein gelassen und zu wenig bei ihrer Arbeitsuche gefördert.

<sup>27</sup> Gabi Beidl im Vorwort zur Evaluation der WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS; Lassnigg et al. (1999) 5.

<sup>28</sup> Fagan, Rubery (1996) 373.

<sup>29</sup> Dorrer (1987) 46.

## Literatur

Appelt, Erna; Löscher, Andrea; Prost, Edith (Hrsg.), *Stille Reserve? Erwerbslose Frauen in Österreich* (Wien 1987).

Biffl, Gudrun, Erfassung der "wahren" Arbeitslosigkeit in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 1 (1997) 41-50.

BMAGS, BMWA, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung in Österreich auf Grundlage der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU für 1999 (Wien 1999).

Dorrer, Rosemarie, Arbeitsmarktpolitik für Frauen. Oder: Die Zeiten werden härter, in: Appelt, E. et al. (Hrsg.) (Wien 1987) 23-54.

Fagan, Colette; Rubery, Jill, Transitions between Family Formation and Paid Employment. In: Schmid, Günter; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* (Cheltenham 1996) 348-378.

Fay, Robert G., Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries (= Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, Paris 1996).

Friedlander, Daniel et al., Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, in: *Journal of Economic Literature* 35 (1997) 1809-1855.

Kapeller, Doris; Kreimer, Margareta; Leitner, Andrea, Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit (Wien 1999).

Landenberger, Margarete, 'Erziehungsurlaub: Arbeitsmarktpolitisches Instrument zur selektiven Ausgliederung und Wiedereingliederung von Frauen, in: Mayer, Karl Ulrich; Allmendinger, Jutta; Huninik, Johannes (Hrsg.), *Vom Regen in die Traufe: Frauen zwischen Beruf und Familie* (Frankfurt/Main 1991) 262-287.

Lassnigg, Lorenz et al., Entwicklung eines allgemeinen Evaluationsschemas für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Wien (IHS-Projektbericht, Wien [im Erscheinen]).

Lassnigg, Lorenz; Leitner, Andrea; Steiner, Peter; Wroblewski, Angela, Unterstützung beim Wiedereinstieg. Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer Maßnahmen (=AMS report 10, Wien 1999).

Lassnigg, Lorenz; Paseka, Angelika (Hrsg.), *Schule weiblich. Schule männlich. Zum Geschlechterverhältnis im Bildungswesen* (Innsbruck, Wien 1997).



- Lassnigg, Lorenz; Wroblewski, Angela, Evaluation des AMS-Schulungssystems in der Steiermark (= IHS-Projektbericht, Wien 1998).
- Leitner, Andrea; Lassnigg, Lorenz, Prozeßorientierte Evaluation des Programmes zur Förderung des Wiedereinstieges in die Beschäftigung, Institut für Höhere Studien (Wien 1997).
- Leitner, Andrea; Lassnigg, Lorenz, Bildungsmotivation, Berufserwartungen und Berufschancen von Schülerinnen und Absolventinnen der ein- und zweijährigen berufsbildenden mittleren Schulen (= IHS-Projektbericht, Wien 1998).
- Leitner, Andrea; Lassnigg, Lorenz, Evaluation des Bildungskontos (= IHS-Projektbericht, Wien 1998).
- Leitner, Andrea; Wroblewski, Angela, Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming. Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP (= Institut für Höhere Studien, Reihe Soziologie, Wien [im Erscheinen]).
- Martin, John P., What Works among Active Labour Market Policies, Evidence from OECD Countries' Experiences (= Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 35, Paris 1998).
- Papouschek, Ulrike; Pastner, Ulli, Über die Entwicklung der Bildung und Berufsausübung von Frauen in Österreich, in: BMWV (Hrsg.), Hochschulbericht 1999, Band 3 (Wien 1999).
- Pfau-Effinger, Birgit, Sozio-kulturelle Grundlagen der Entwicklung der Teilzeitarbeit in Europa - Das Beispiel Finnland und West-Deutschland, in: Beckmann, Petra; Engelbrecht, Gerhard (Hrsg.), Arbeitsmarkt für Frauen 2000 - Ein Schritt vor oder ein Schritt zurück? Kompendium zur Erwerbstätigkeit von Frauen (= BeitrAB 179, Nürnberg 1994) 727-750.
- Rubery, Jill; Fagan, Colette, Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union (Wien 1998).
- Schunter-Kleemann, Susanne, ESF-Interventionen und Gender-Mainstreaming in Deutschland - Einige methodologische und politische Überlegungen, in: BMAGS, Europa und alles wird gut?, Tagungsdokumentation (Wien 1999) 13-33.
- Wiederschwinger, Margit, "Problemgruppe" Frauen - Arbeitsmarktpolitik für Frauen, in: Talos, Emmerich; Wiederschwinger, Margit (Hrsg.), Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? (Wien 1987) 167-180.
- WIFO, IHS, Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999 (Wien 1999).
- Zilian, Hans Georg; Lassnigg, Lorenz; Wroblewski, Angela, Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft: Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems (München 1999).

## Zusammenfassung

Das steigende Engagement zugunsten von Arbeitsmarktpolitik für Frauen hat eine Vielfalt von innovativen Maßnahmen hervorgebracht, die explizit auf die Arbeitsmarktintegration jener Frauen abzielen, welche aufgrund von Kinderbetreuungspflichten längere Berufsunterbrechungen aufweisen. Evaluationen dieser Maßnahmen zeigen aber, daß nicht selten gerade jene Frauen, die besonders große Probleme bei der Arbeitsmarktintegration aufweisen, aus der Arbeitsmarktpolitik ausgegrenzt bleiben. Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt daher auf der Zielgruppe von Arbeitsmarktpolitik für Frauen, wobei es um die Frage geht, welche Frauengruppen von der Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich profitieren bzw. welche Gruppen nicht erreicht werden. Die Ausführungen basieren im wesentlichen auf der Evaluation der 1996 initiierten WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen nicht nur die Defizite und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik für Frauen in der Vergangenheit auf, sondern können auch als Basis für die Bewertung der gegenwärtigen politischen Veränderungen in diesem Bereich herangezogen werden.

---

# Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitische Strukturreformen in Dänemark seit 1994\*

Helmut Höpflinger

---

Dänemark (DK) hat in letzter Zeit in der internationalen Fachwelt der Arbeitsmarktforscher besondere Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Es hat in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik beachtliche Erfolge erzielt und zählt gleichzeitig zu den Ländern mit geringer Einkommensungleichheit bzw. niedriger Armutsquote; die Beschäftigungsquote ist – ähnlich der in den USA – außerordentlich hoch und die Arbeitslosigkeit erstaunlich gesunken.

Auch die ILO hat DK neben Österreich (Ö), den Niederlanden und Irland in eine Reihe von erfolgreichen kleinen offenen Volkswirtschaften gestellt. Wichtige Merkmale dieser vier Länder sind gemäß ILO u. a. sozialpartnerschaftliche Organisation mit moderater Lohnpolitik, koordinierte Makropolitik und vorübergehende Fiskalexpansion vor dem Hintergrund einer dauerhaften Budgetkonsolidierung sowie ein hoch entwickeltes System der sozialen Sicherheit.

Die Jahre seit 1994 verdienen eine besondere Betrachtung; in DK gelang seit damals ein Abbau der Arbeitslosigkeit um ca. 6%punkte (OECD-Statistik), die Zeit war gleichzeitig von umfangreichen Reformen der Arbeitsmarktpolitik geprägt. Die seit 1993 von Sozialdemokraten geführte Regierung war der Meinung, daß die Rückkehr zu hohen Wachstumsraten von einer Reform der Arbeitsmarktpolitik begleitet sein müßte. Nach ihrer Auffassung würden geänderte Arbeitsmarktstrukturen bzw. neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen, aber auch den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation positiv beeinflussen (in dem Sinn, daß eine Stabilisierung der Inflation bei geringerer Arbeitslosigkeit möglich ist).

Ohne sich der von der OECD und auch – wenngleich mit Einschränkungen – vom dänischen Finanzministerium<sup>1</sup> verwendeten Methode anzuschließen, nämlich diverse Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes diverse Länder in Form von "*Indicators of structural conditions*" mit der strukturellen Ar-

beitslosigkeit dieser Länder zu vergleichen und daraus den Versuch zu machen, die jeweils herrschende strukturelle Arbeitslosigkeit (gemessen am NAWRU-Indikator) zu erklären, soll durch Wiedergabe der Abbildungen 1 bis 8 aus obengenannter Publikation des dänischen Finanzministeriums ein Eindruck vermittelt werden, wie sich Ö und DK betreffend einiger Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes voneinander unterscheiden. Dies kann nur oberflächlich sein, da jeder Indikator ein Bündel von verschiedenen, komplexen Strukturmerkmalen in nur grober Weise wiedergeben kann.

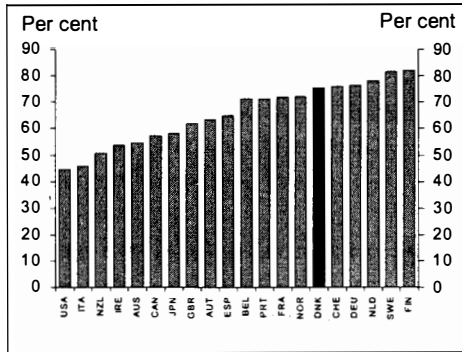
Man gewinnt den Eindruck, daß im Hinblick auf die "Schutzfunktion" des Arbeitslosenversicherungssystems DK den Arbeitslosen eine etwas bessere Absicherung bietet als Ö; die Ersatzraten sind in Ö niedriger als in DK. Was die Grafik jedoch nicht zeigt, ist folgendes: In DK variiert die Differenz der Ersatzraten stark in Abhängigkeit vom Lohn. Während im Einkommensbereich bis zur Höhe von  $\frac{2}{3}$  des durchschnittlichen Industriearbeiterlohns die dänischen Nettoersatzrate über 90% liegt, also ca. 30%punkte höher als die österreichische, so ist der Abstand bei den darüberliegenden Löhnen nur mehr ca. 10%punkte.<sup>2</sup> Auch die Bezugsvoraussetzungen sind in Ö etwas "strikt", auch wenn DK diese jüngst restriktiver gefaßt hat; dies drückt sich in Abbildung 2 dadurch aus, daß DK in der Grafik von weit rechts nach links gerückt ist. Im Hinblick auf die Möglichkeit, die Notstandshilfe – solange die Voraussetzungen zutreffen – unbegrenzt in Anspruch zu nehmen, erscheint Ö nunmehr, nachdem DK jüngst eine Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf vier Jahre vorgenommen hat, als Land mit höherem Schutzniveau. Dieser Indikator ist auch ein Beispiel dafür, wie "provisorisch" die Methode ist. Um die Verschlechterung des dänischen Systems zu interpretieren, wäre es nämlich notwendig, die Bedingungen für den Bezug einer anderen Leistung bzw. deren Ausmaß (z.B. bezogen auf die Sozialhilfe) zu kennen. In diesem Zusammenhang soll weiters daran erinnert werden, daß in Ö die Zahl jener, die länger als vier Jahre Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, relativ gering ist, somit dieses Faktum bloß für eine relativ kleine Gruppe von Arbeitskräften relevant ist.

Was die "Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt" anlangt, scheint Ö als wenig strikt auf; diese Einstufung scheint jedoch noch auf einer überalteten Studie des dänischen Finanzministeriums zu beruhen; Recherchen haben nämlich ergeben, daß Ö im Hinblick auf diesen Indikator DK eher ähnlich ist. Betreffend "*Employment protection*" erscheint Ö mit DK auf ähnlichem Schutzniveau zu liegen (gemessen am OECD Durchschnitt eher im unteren Mittelfeld). Dies widerspricht jedoch dem im OECD Employment Outlook 1999 Wiedergegebenen. Dort wird DK deutlich weniger strikt als Ö eingestuft.

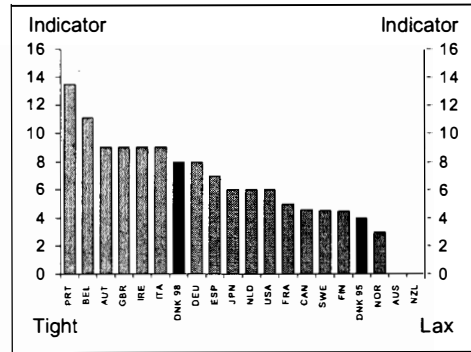
Betreffend das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigt sich das bekannte Bild, wonach Ö weniger in diesen Bereich investiert. Auch wenn in Ö die gewerkschaftliche Organisationsdichte deutlich niedriger als in DK ist, so wird es in bezug auf die Koordination der Lohnbildung gleich hoch eingestuft wie DK.

## Abbildungen 1-4: Indikatoren der strukturellen Arbeitsmarktbedingungen 1994-96

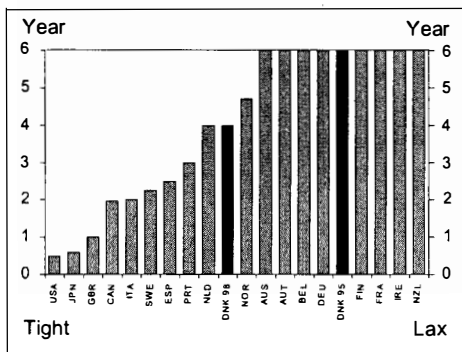
### 1: Nettoersatzrate



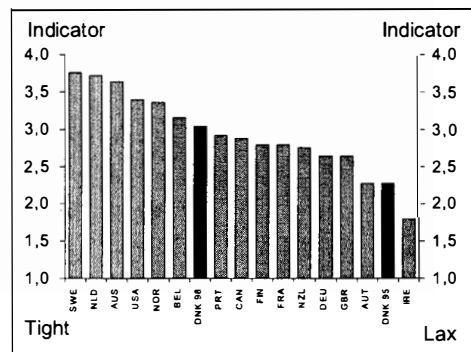
### 2: Erforderliche Beschäftigungszeiten



### 3: Maximale Unterstützungsdauer

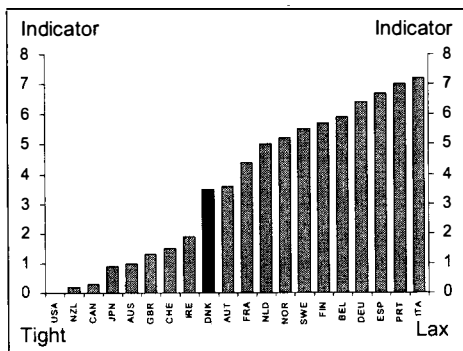


### 4: Verfügbarkeitserfordernisse

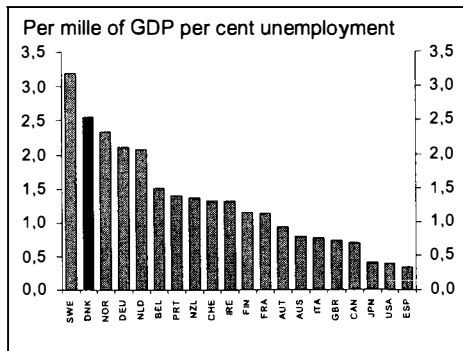


## Abbildungen 5-8: Indikatoren der strukturellen Arbeitsmarktbedingungen 1994-96

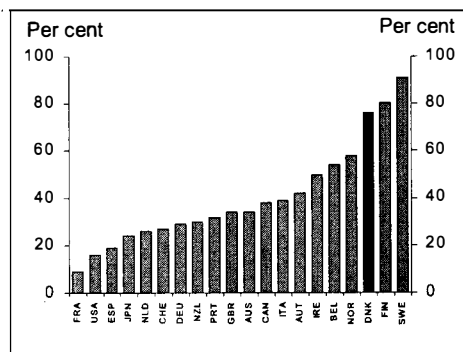
### 5: Beschäftigungsschutz



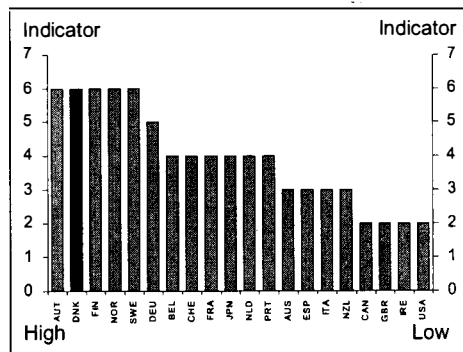
### 6: Aktive Arbeitsmarktpolitik



### 7: Gewerksch. Organisationsgrad



### 8: Koordination der Lohnverhdl.



Ein Rückblick in die Vergangenheit zeigt, daß die dänische Ökonomie "inflationsanfälliger" war als die österreichische. In den siebziger Jahren war der Deflator des BIP in DK im Durchschnitt 9,7 % (Ö 6,3 %), das reale BIP-Wachstum in DK durchschnittlich nur 1,9 %, in Ö 3,1%.<sup>3</sup> Ö war - setzt man BIP-Wachstum und Deflator in Relation zueinander - eines der erfolgreichsten Länder im ganzen OECD-Raum. Die Tabelle 1 belegt die Situation ab Ende der achtziger Jahre mit hoher Arbeitslosigkeit und relativ hohen Inflationsraten bzw. Lohnzuwächsen in DK; das reale BIP-Wachstum war 1980 und 1981 noch leicht negativ, die nominalen Lohnzuwächse lagen bei 10%. Im Verlauf des Aufschwungs ab 1982 ging die Arbeitslosigkeit deutlich zurück, die jährlichen Lohnzuwächse sanken bis auf 6%. 1987, einem Jahr, in dem das reale BIP-Wachstum auf unter 1% sank, stiegen die Löhne wiederum um ca. 7%; es waren ca. 220.000 Personen (=7%) arbeitslos. Die Konsumgüterinflation betrug 1987 4,6 %, im Jahr davor 2,9%.

Im Verlauf des nächsten Aufschwungs, der 1994 einsetzte, erreichte die Arbeitslosigkeit im Jahr 1998 einen im Vergleich zu 1986 noch niedrigeren Stand von 185.000, Lohn- und Konsumgüterpreissteigerungen blieben jedoch unter den Werten von 1987 und davor.

Folgende Strukturmaßnahmen wurde im Laufe der Jahre gesetzt:

*Leistungsumfang Arbeitslosengeld, sonstige Leistungen:*

- schrittweise Herabsetzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 7 auf 4 Jahre;
- Elternkarenzurlaub: Herabsetzung der Ersatzrate von 70 auf 60% des maximalen Arbeitslosengeldes;

*Anspruchsvoraussetzungen:*

- die für den Anspruch auf Arbeitslosengeld ursprünglich erforderliche Mindestbeschäftigungsdauer von 26 Wochen wurde auf 52 Wochen verdoppelt;
- geförderte Arbeits-/Ausbildungsplätze bewirken nicht mehr, daß ein verbrauchter Anspruch auf Arbeitslosengeld erneuert wird;
- das Mindestalter für den Zugang zur Arbeitslosenversicherung wurde von 16 auf 18 Jahre erhöht;
- Weiterbildungskarenz: Zugang nur mehr für Ausbildungen, die für spätere Berufe relevant sind;

*Abschaffung von Leistungen:*

- eine Sonderleistung für Ältere ab 50 Jahren (ähnlich der österreichischen Sonderunterstützung) wurde abgeschafft;
- die besonders lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für 50- bis 54jährige wurde im Jänner 1999 revidiert.
- "Sabbaticals": Nachdem in einem ersten Schritt die Ersatzrate von 70 auf 60% reduziert wurde, hat man es im März 1999 abgeschafft (berufliche Weiterbildungskarenz und Kinderbetreuungskarenz blieben).

*Zumutbarkeitskriterien, Verfügbarkeitserfordernisse und "verpflichtende Aktivierung":*

- verstärkte Überwachung der "Verfügbarkeit" der Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt;

**Tabelle 1: Kennzahlen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Dänemark**

|                        | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Arbeitslosenrate       | 8,4  | 9,2  | 9,4  | 10,3 | 11,0 | 12,1 | 12,0 | 10,1 | 8,7  | 7,7  | 6,3  | 5,7  |
| Inflationsrate (VPI)   | 4,5  | 4,8  | 2,6  | 2,4  | 2,1  | 1,3  | 2,0  | 2,1  | 2,1  | 2,2  | 1,8  | 2,3  |
| Löhne je Arbeitsstunde | 6,3  | 4,4  | 5,0  | 3,8  | 2,8  | 2,3  | 3,8  | 3,7  | 3,7  | 4,0  | 4,4  | 4,5  |

Q: Ministry of Finance (1999) Annex table

Arbeitslosenrate = Arbeitslose in % der Erwerbspersonen

Inflation: Veränderung des Verbraucherpreisindex

Löhne je Arbeitsstunde = durchschnittl. jährl. Veränderungsrate der Stundenlöhne

**Tabelle 2: Indikatoren der geringeren strukturellen Arbeitslosigkeit**

|                                                 | 1986      | 1998      |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Arbeitslosenrate                                | 7,9       | 6,3       |
| Lohnzuwachsrate (Stundenlöhne)                  | 5,3       | 4,5       |
| Inflation                                       | 3,7       | 1,8       |
| Indikator für Arbeitskräfteknappheit, Bausektor | 15 bis 30 | 10 bis 15 |
| Indikator für Arbeitskräfteknappheit, Industrie | 4 bis 8   | 3 bis 4   |

Q: Ministry of Finance (1999); Statistics Denmark

- Verschärfung der Sanktionen im Fall der Ablehnung einer Aktivierungsmaßnahme;
- Meldung der Arbeitslosigkeit beim Arbeitsmarktservice schon am ersten Tag;
- Arbeitslose müssen Vermittlungsvorschläge auch während einer Weiterbildungsmaßnahme annehmen;
- Arbeitslose müssen nach drei Monaten auch Vermittlungsvorschläge außerhalb ihres angestammten Berufs und in einem größeren geografischen Umfeld annehmen;
- verpflichtende "Aktivierung" (Arbeitsangebote – auch geförderte – sowie Aus-/Weiterbildung) für Arbeitslose ursprünglich nach drei, jetzt nach einem Jahr Arbeitslosigkeit, wobei nach zwei Phasen unterschieden wird und die zweite davon eine intensivere "Aktivierung" bedeutet;
- für Jugendliche (bis 25) ohne spezifische Berufsqualifikation verpflichtende 18monatige Ausbildung nach einem halben Jahr, wobei das Arbeitslosengeld halbiert wird (für jene, die eine Berufsausbildung haben, wird das Arbeitslosengeld nicht gekürzt);
- für Langzeitarbeitslose (länger als vier Jahre arbeitslos) sind "individuelle Aktivierungspläne" verpflichtend;

#### *Verbesserung der Arbeitsmarkt- bzw. Qualifizierungspolitik:*

- nach der Einführung der drei Karenzmodelle im Jahr 1992 starke Zunahme der Inanspruchnahme ab 1994, die jedoch ab 1996 wieder zurückging;
- im Budget 1996 war auf Basis eines unbeschränkten Zugangs eine großzügigere Förderung der Weiterbildungsteilnehmer (bis zu 80 Wochen) vorgesehen;
- Dezentralisierung des öffentlichen Arbeitsmarktservice, welche nach Auffassung des dänischen Finanzministeriums die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhöht hat;
- diverse Maßnahmen, um die Ausbildung qualitativ zu steigern, wie z.B.: Qualitätskontrolle, Entwicklung von *Performance*-Indikatoren, Verbesserung der Lehrerausbildung;
- Trainingsmaßnahmen stärker an den Qualifikationsbedarf der Unternehmen angepaßt (sogenanntes "Taximetersystem");
- Einführung von "Preismechanismen" in der Erwachsenenbildung, um die Nachfrage der Arbeitskräfte danach zu signalisieren;

#### *Steuerpolitik:*

- Steuerkeil auf Arbeit gesenkt: der höchste Grenzsteuersatz auf Arbeitseinkommen wurde von 68 auf 62% herabgesetzt.

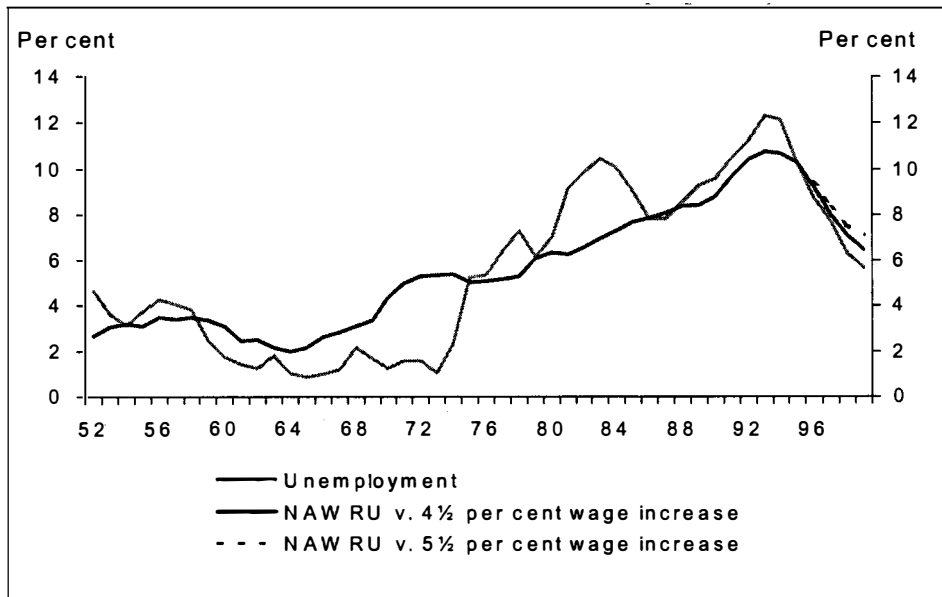
Diese Maßnahmen hat man, verstreut über den ganzen Zeitraum seit 1994, manche erst in allerjüngster Vergangenheit, gesetzt, und sie wurden als Teil einer umfassenderen Anstrengung zur Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit gesehen. Folgende Beiträge erwartete sich die Regierung von den Arbeitsmarktreformen: Das ursprüngliche Niveau struktureller Arbeitslosigkeit im Jahre 1993 in Höhe von 10% sollte bis zum Jahr 2005 um 5%punkte gesenkt werden. Diverse Aktivierungs-/Verfügbarkeitsmaßnahmen sollten 3%punkte Senkung und Änderungen bei den Arbeitslosen-



transfers 1%punkt erwirken. Ein weiterer Prozentpunkt sollte durch niedrigere Steuern und intensiveren Wettbewerb auf den Gütermärkten erreicht werden.

Das dänische Finanzministerium setzt sich ausführlich mit der Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit der letzten Jahre und deren Ursachen auseinander. Es geht davon aus, daß der NAWRU-Indikator seit 1993 um 3-4%punkte gefallen ist – also der oben zitierte Zeitplan bis 2005 schon jetzt erfüllt wäre. 1999 war die tatsächliche Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 5,7 %, also deutlich unter dem NAWRU-Indikator. Abb. 9 zeigt den Verlauf von NAWRU und tatsächlicher Arbeitslosigkeit. Danach lag seit 1995 die tatsächliche Arbeitslosenrate beim NAWRU-Indikator, jetzt ist sie, wie schon erwähnt, deutlich darunter.

**Abbildung 9: NAWRU-Indikator der strukturellen Arbeitslosigkeit 1952–99**



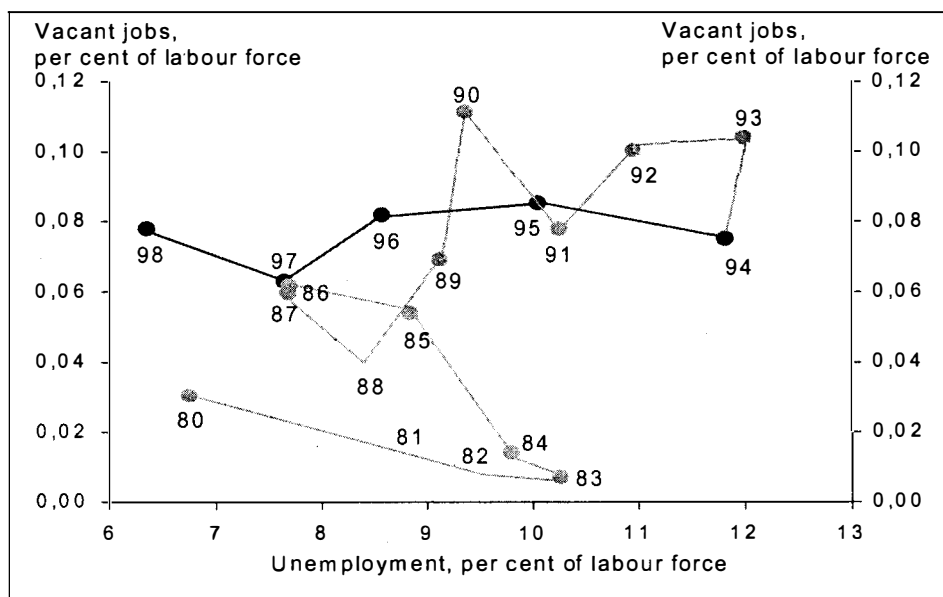
Quelle: Ministry of Finance (1999)

Die Abbildungen 1 bis 8 zeigen verschiedene Indikatoren, mittels derer die Position einzelner Länder im Hinblick auf wesentliche Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes abgebildet wird. Dies unterstellt, daß ein Quervergleich der Länder es ermöglicht, durch die Unterschiede in den strukturellen Bedingungen den Hauptteil der Streuung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu erklären. Die Länder sind so angeordnet, daß, je weiter rechts die Position im Diagramm, desto höher die strukturelle Arbeitslosigkeit ist. Für DK sind in den Abb. 2, 3 und 4 je zwei Positionen enthalten, die jeweils die Strukturreformen zwischen 1995 und 1998 symbolisieren. Die Bewegung hat immer nach links stattgefunden – Wirkungsrichtung sinkende strukturelle Arbeitslosigkeit.

Man meint, daß die Arbeitsmarktreformen diesen Abfall erwirkt haben und ordnet in einer Kalkulation zwei "Maßnahmenbündeln" jeweils einen quantifizierten Effekt zu.<sup>4</sup> Danach hätten die Veränderungen bei den Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld (Abb. 2) den NAWRU-Indikator um 2,7%punkte, die Veränderungen bei den "Verfügbarkeitserfordernissen" (Abb. 4) um 2%punkte gesenkt.

Weitere Hinweise (außer dem sinkenden NAWRU-Indikator) auf die geringere strukturelle Arbeitslosigkeit werden in der geänderten Gestalt der Beveridge-Kurve (danach haben die offenen Stellen bei sinkender Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren kaum, von 1983 bis 1986 jedoch, als die Arbeitslosigkeit ebenfalls zurückgegangen ist, sehr wohl zugenommen, was auf damalige strukturelle Probleme hinwies) sowie in der gegenüber 1986 niedrigeren Inflationsrate gesehen (siehe Abb. 10 und Tabelle 2).

**Abbildung 10: Offene Stellen und registrierte Arbeitslosigkeit**



Quelle: Ministry of Finance (1999)

In dieser Arbeit kann nicht auf die umfassende wissenschaftliche Diskussion über die Relevanz von strukturellen Merkmalen bzw. Strukturpolitiken auf tatsächliche und strukturelle Arbeitslosigkeit eingegangen werden. Es soll jedoch ansatzweise, am konkreten Fall orientiert, gezeigt werden, daß die dänische Sichtweise in dieser Frage anzweifelbar ist.

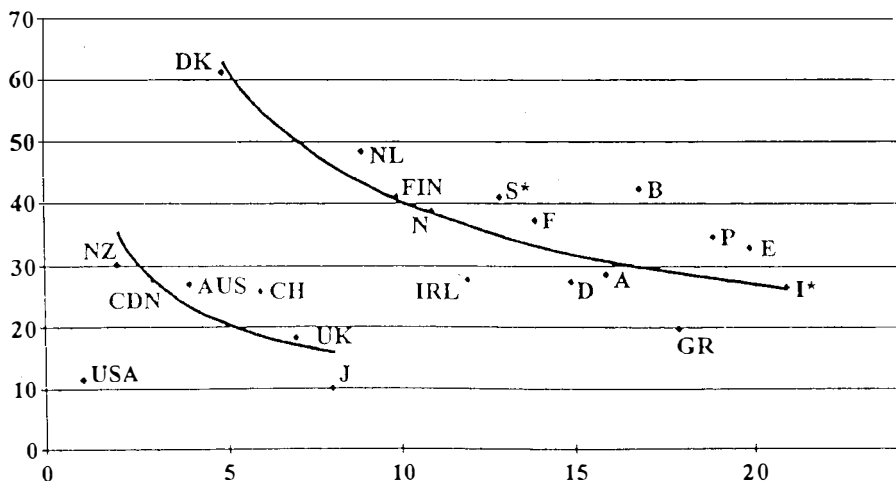
Auer (1999) setzt sich in seiner Analyse von vier Ländern (Ö, DK, NL, IRL) mit den Wirkungen institutioneller Strukturmerkmale bzw. deren Veränderungen auseinander, differenziert jedoch nicht zwischen tatsächlicher und struktureller Arbeitslosigkeit. Er kommt zu dem Schluß, daß einige Maßnahmen (z.B. in DK die Einschränkungen für Jugendliche hinsichtlich der Mög-

lichkeit, Arbeitslosengeld zu beziehen, verbunden mit der Verpflichtung, an einer Ausbildungsmaßnahme teilzunehmen) sehr wohl einen senkenden Effekt auf das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit hatten, dessen Quantifizierung jedoch schwierig sei.

Betreffend die Länge der Bezugsdauer von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die im internationalen Vergleich hoch ist (jedoch, wie Abb. 3 zeigt, durch die Reform gesenkt wurde), findet er keine eindeutige empirische Evidenz dafür, daß sie einen mehr als marginalen Einfluß auf die Langzeitarbeitslosigkeit in den vier Ländern hat.

Auer geht auch auf die positiven Aspekte eines höheren Schutzniveaus des Arbeitslosenversicherungssystems ein. Es macht es für Firmen leichter, zyklische Schwankungen durch vorübergehende Kündigungen (häufig mit Wiedereinstellzusagen verbunden) zu überbrücken und bei einem neuerlichen Anstieg der Nachfrage auf die vorher beschäftigten, gut geschulten Arbeitskräfte zurückzugreifen. Er führt jedoch in bezug auf Ö auch aus, daß der mancherorts behauptete *Trade-off* zwischen dem sogenannten Bestandsschutz (Schutz vor Verlust des Arbeitsplatzes, was nicht nur Kündigungsbestimmungen, sondern auch andere Aspekte, wie z.B. Abfertigungsansprüche bzw. "Frühwarnsysteme" beinhaltet) und dem Schutzniveau der Arbeitslosenversicherung nicht so eindeutig ist. So hat laut einer Studie<sup>5</sup> zwar DK eine ausgeprägte Kombination von hohem Schutzniveau der Arbeitslosenversicherung und niedrigem Bestandsschutz, für andere Länder sieht er jedoch keine ausreichende empirische Evidenz dafür, daß diese beiden Merkmale derart miteinander kombiniert sind. (siehe Abb. 11) Auch die Wirkung dieser Strukturmerkmale scheint nicht eindeutig zu sein. DK entspricht dem erwarteten Effekt von hohem Beschäftigtenumschlag und großem "Umschlag" des Arbeitslosenbestandes. Ö tendiert eher in die Richtung "niedrigere Arbeitslosenver-

**Abbildung 11: Trade-off zwischen Beschäftigungsschutz und Arbeitslosenunterstützung**



sicherungsleistungen kombiniert mit höherem Bestandschutz"; demgemäß würde man eher geringeren Arbeitsmarkturnschlag erwarten. Jedoch hat auch Ö einen hohen "Umschlag" im Arbeitslosenbestand, der auch von einem hohen Umschlag unter den Beschäftigten begleitet ist.

Auch die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AMP) ist nicht ohne weiteres festzustellen. Klarer scheinen die Effekte im Hinblick auf die Senkung der Arbeitslosigkeit zu sein. Auch wenn die Erfassung von Substitutions- und *Displacement*-Effekten kaum möglich ist, so kann man doch davon ausgehen, daß der "Abschöppeffekt" (d.h. die Zahl der Personen, die dem Arbeitskräftepotential entzogen werden) in DK durch den deutlich höheren Mitteleinsatz auch größer ist als in Ö. Anders stellt sich die Frage im Hinblick auf die Wirkung der Maßnahmen auf das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit. Diese hängt sehr von der "Qualität" der Maßnahmen ab, eine schwer meßbare Größe. Damit sollen keineswegs die positiven Wirkungen der aktiven AMP in Frage gestellt werden; Abbau von *Mismatch*, Verhinderung von Hysterese und "Umverteilung der Lasten der Arbeitslosigkeit" sind eindeutige Verdienste dieses Konzepts; es ist nur nicht leicht feststellbar, ob ein kleinerer Umfang an eingesetzten Ressourcen auch immer mit kleinerer Wirkung verbunden sein muß bzw. umgekehrt, mehr eingesetzte Mittel auch entsprechend größere Wirkung haben.

Abgesehen davon, daß die Verwendung der Indikatoren zur Messung der Strukturmerkmale der Arbeitsmärkte problematisch erscheint bzw. bei vielen Autoren die Messung der strukturellen Arbeitslosigkeit mittels NAWRU-Indikators als ungenau beurteilt, von einigen Autoren dieses Konzept überhaupt abgelehnt wird,<sup>6</sup> können noch folgende Einwände gegen die behaup-

**Tabelle 3: Arbeitskräftepotential und aktive Arbeitsmarktpolitik 1994–98**  
**Durchschnittliche jährliche Bestände in Tsd.**

|                                   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Arbeitskräftepotential            | 2864,0 | 2843,0 | 2833,0 | 2866,0 | 2880,0 |
| Beschäftigte                      | 2521,0 | 2555,0 | 2588,0 | 2646,0 | 2695,0 |
| Arbeitslose                       | 343,0  | 288,0  | 246,0  | 220,0  | 185,0  |
| Teilnahme an Maßn. aktive AMP     | 256,0  | 293,0  | 305,2  | 294,4  | 294,0  |
| davon: Aktivierung                | kA     | 71,1   | 74,1   | 76,2   | kA     |
| Geförderte Arbeitsplätze          | 59,8   | 51,5   | 48,6   | 49,0   | 48,0   |
| Karenzierte                       | 50,8   | 82,1   | 63,0   | 46,7   | 41,3   |
| Aus- u. Weiterbildung v. Erwachs. | 23,4   | 17,4   | 23,2   | 23,9   | kA     |
| Sonderunterstützung               | 8,2    | 23,4   | 46,0   | 41,9   | 36,1   |
| Frühpensionen                     | 111,1  | 114,8  | 120,9  | 128,7  | 142,9  |
| Sonstige                          | 2,5    | 3,7    | 3,5    | 4,2    | kA     |

Q: Statistics Denmark; Ministry of Economic Affairs

tete lohninflationsdämpfende Wirkung der Arbeitsmarktstrukturreformen gebracht werden:

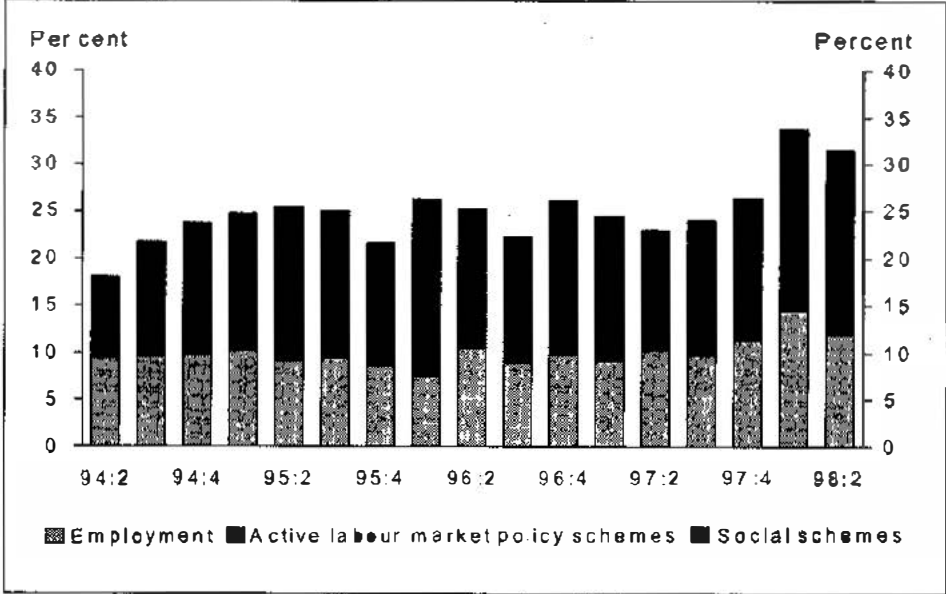
Wesen und zeitliche Wirkungsweise der Strukturmaßnahmen lassen es unwahrscheinlich erscheinen, daß die seit einigen Jahren beobachtbaren niedrigen Lohnabschlüsse im größeren Maße auf die Arbeitsmarktreforemen zurückzuführen sind. Dazu hätten diese Reformschritte Verhaltensänderungen des Arbeitskräfteangebots auslösen müssen, so daß es den Unternehmern möglich geworden wäre, höhere Lohnforderungen in den zentralen Verhandlungen bzw. auf Betriebsebene zurückzuweisen.

Ein erster Zweifel rührt von der Tatsache, daß die Reformpolitik – zumindest in der Anfangsphase 1994/95/96 – zu einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots geführt hat. Die Tabelle 3 zeigt deutlich, wie die Zunahme der arbeitsmarktpolitischen Programme (v.a. die *paid leave schemes*) dazu geführt haben. Darauf deuten auch die in Abbildung 12 wiedergegebenen Werte, wonach die steigenden Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit, die einen großen Teil des Abbaus des durchschnittlichen Gesamtarbeitslosenbestandes ausmachten (Abb. 13), im wesentlichen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen führten; die Abgänge in die Beschäftigung haben nur wenig zugenommen.

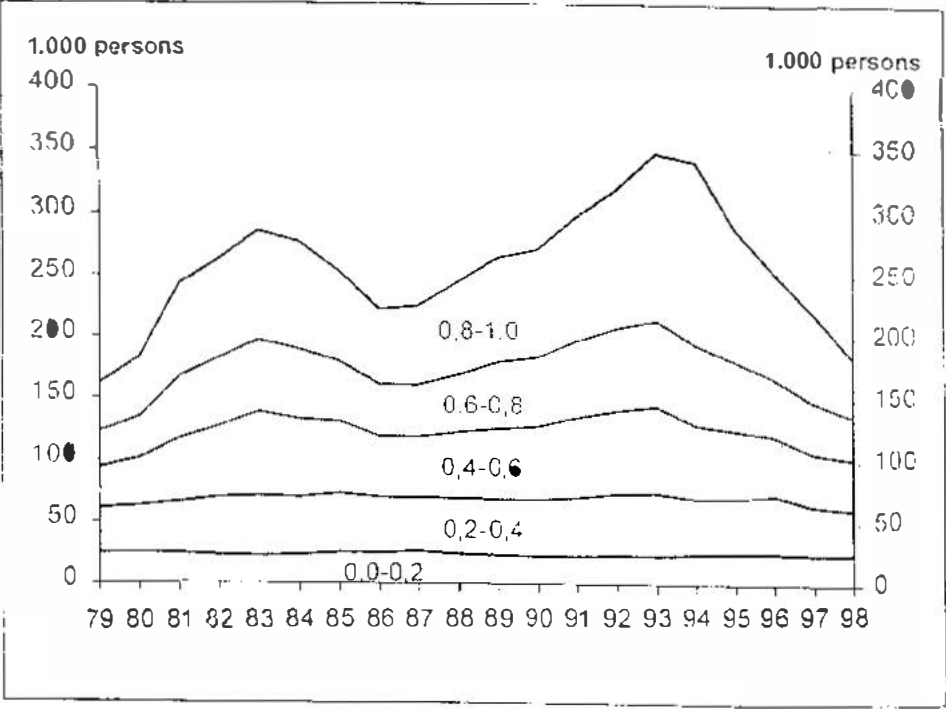
Ein weiterer Zweifel ergibt sich aus der Zeitdimension der Arbeitsmarktreforemen. Wie schon erwähnt, wurden die oben aufgelisteten Maßnahmen verstreut über mehrere Jahre gesetzt. Im Jahr 1994 waren es überwiegend Maßnahmen, die zu der eben erwähnten Verknappung des Arbeitskräfteangebots geführt haben (Aktivierung, *Job Rotation*). Auch die Dezentralisierung der aktiven AMP wurde 1994 eingeleitet, eine Maßnahme, die vielleicht nicht so rasch unmittelbare Verhaltensänderungen der Arbeitsmarktakteure bewirkt hat. Im Bereich des Arbeitslosenversicherungssystems wurde die Möglichkeit gestrichen, durch die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erneuern. Wenn man davon ausgeht, daß die maximale Bezugsdauer 1994, nachdem sie davor 2½ Jahre war, auf 7 Jahre angehoben wurde, so ist es höchst wahrscheinlich, daß der primäre Effekt eine "Selektion" im Zugang zu Bildungsmaßnahmen war, d.h. jene auszuschließen, die v.a. wegen der Wiedererlangung des Arbeitslosengeldanspruchs teilnahmen. Somit sollte wohl die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöht werden,<sup>7</sup> einen unmittelbaren "Angebotsdruck" wird diese Maßnahme – nachdem nun die Möglichkeit, das Arbeitslosengeld 7 Jahre zu beziehen, bestand – wohl kaum gehabt haben.

1995 wurden Maßnahmen zur strengeren Prüfung der "Verfügbarkeit der Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt" sowie zwecks strengerer Verpflichtung zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen gesetzt. Für die Wirkung solcher Maßnahmen konnten bislang keine empirischen Belege gefunden werden. Sie wäre möglicherweise dann signifikant gewesen, wenn es vorher eine entsprechend große Zahl von nicht wirklich für den Arbeitsmarkt verfügbaren Arbeitslosen gegeben hätte und dadurch die Unternehmen bei der Personalrekrutierung bzw. in den Lohnverhandlungen zu höheren Lohnzugeständnissen gezwungen gewesen wären, oder es den Gewerkschaften

**Abbildung 12: Abgangswege aus der Langzeitarbeitslosigkeit 1994-98 (Personen im Alter unter 50)**



**Abbildung 13: Gesamtarbeitslosigkeit zerlegt nach Abgangswahrscheinlichkeiten aus der Arbeitslosigkeit**



leichter möglich gewesen wäre, *Insider*-Interessen durchzusetzen. Geht man jedoch davon aus, daß es schon vorher eine – gemessen an der herrschenden Arbeitskräftenachfrage – ausreichende Zahl intensiv Arbeitssuchender gegeben hat (bei einer Arbeitslosenrate von über 10% eher wahrscheinlich), so hätten diese Maßnahmen wohl eher bloß Substitutionseffekte gehabt. Auch das Prinzip "Recht und Verpflichtung zur Aktivierung" wurde eingeführt, jedoch angewandt auf den Individualfall jeweils erst nach einer Arbeitslosendauer von drei Jahren. Das hat in der Anfangsphase nur einen kleinen Teil Langzeitarbeitsloser betroffen. Eine massive "Lohndruckwirkung" dieser Maßnahme erscheint fraglich, nicht zuletzt auch deswegen, weil Aktivierungsmaßnahmen häufig in Trainingsform bestehen, so daß diese Arbeitskräfte erst einmal dem Arbeitsangebot entzogen werden.

Auch 1996 lag ein Hauptgewicht der Reformen auf intensivierter Aktivierung, u.a. auch von Jugendlichen. Es existiert ein ähnliches "Fragezeichen" betreffend der Lohndruckwirkung, wie oben schon dargestellt (Substitutionseffekte, wenn es sich um Job-Zuweisungen handelt, Verringerung des Arbeitskräfteangebots bei Trainingsmaßnahmen). Es stellt sich auch die Frage, um wieviel Arbeitslose die Arbeitsmarktverwaltung bei unverändertem Personalstand (die Dezentralisierung wurde kostenneutral durchgeführt) mehr als früher aktiv betreuen konnte.

1996 wurde auch die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf fünf Jahre reduziert. Auch diese Maßnahme wird kaum unmittelbar starke Effekte gehabt haben; in der international vergleichsweise kleinen Gruppe der Langzeitarbeitslosen wird keine allzugroße Zahl von Personen enthalten gewesen sein, die nunmehr dem Arbeitsmarkt unter der Drohung des Arbeitslosengeldentzugs zusätzlich zur Verfügung stand.

Zumindest für diese drei Jahre also gibt es einige Argumente gegen signifikante inflationsdämpfende Effekte der Strukturmaßnahmen. Nach einer gewissen Zeit ist dann natürlich denkbar, daß die Aktivierung bzw. die Dezentralisierung des öffentlichen Arbeitsmarktservice zu einem besseren *Matching* durch gezieltere Vermittlung bzw. in Form verbesserter Qualifikation des Arbeitskräfteangebots und so auch zu einer Vermeidung von Qualifikationsengpässen beigetragen hat.

Ein weiterer Zweifel entsteht noch, wenn man die Abgangsdynamik aus der Arbeitslosigkeit beobachtet. Die Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit (sowohl Langzeitarbeitslose als auch übrige) sind seit 1994 deutlich gestiegen, die Werte liegen jedoch nicht wesentlich höher als zur Zeit des vorangegangenen Aufschwungs, als es noch "alte" Strukturen am Arbeitsmarkt gab.<sup>8</sup> Wenn also steigende Abgangsraten ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes (in dem Sinn, daß das "überschüssige" Angebot bei Nachfragezuwachs reagiert und dadurch inflationsfördernde Engpässe vermeidet) signalisieren sollen, so hätten die verstärkten Abgänge aus der Arbeitslosigkeit schon damals inflationsdämpfend wirken müssen, wovon jedoch nichts zu bemerken war.

Wenn mit und ohne Reform bei Nachfragesteigerungen jeweils eine ähnliche Zunahme der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit stattfindet, könnte dies

auch Anlaß zur These sein, daß der Abbau der tatsächlichen Arbeitslosigkeit nicht nur ein Effekt der reformierten Arbeitsmarktpolitik war. Möglicherweise ist in Phasen zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs einfach die Bereitschaft der Betriebe größer, auch Arbeitskräfte, die nicht die idealsten Voraussetzungen im Hinblick auf das Anforderungsprofil der Arbeitsplätze erfüllen, zu beschäftigen.

Vielleicht ist der starke Abbau der Arbeitslosigkeit auch mehr ein Zugangsphänomen, indem die Abnahme des Durchschnittsbestands nicht nur durch höhere Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, sondern in relevantem Ausmaß auch durch geringere Zugänge aus der Beschäftigung, durch ein stabileres Beschäftigungsverhalten der Unternehmen, bewirkt wurde.<sup>9</sup>

Die aufkommenden Zweifel geben Anlaß, andere Hypothesen für die Erklärung der niedrigen (Lohn)Inflation zu suchen. In der dänischen Diskussion werden vorgebracht:<sup>10</sup>

- Ein geändertes Verhalten der Dienstgeber und -nehmer, indem sie stärker auf die Lohnentwicklung in den wichtigen Handelspartnerländern (besonders Deutschland) achten.
- Der Boom verteilt sich jetzt gleichmäßiger auf die Wirtschaftssektoren, wohingegen es in den frühen achtziger Jahren, besonders im Bausektor, zu voller Kapazitätsauslastung und Angebotsengpässen kam.

Es wäre auch eine weitere Hypothese möglich: Die Erinnerung an die Regierungspolitik, die den Boom der achtziger Jahre beendete und die zu einer mehrjährigen Wachstumsflaute mit steigender Arbeitslosigkeit geführt hat, veranlaßte v.a. die Gewerkschaften zu maßvollen Lohnforderungen.

Auch die Regierung sucht nach zusätzlichen Erklärungen für die Lohnentwicklung der letzten Jahre. In einem noch unveröffentlichten Papier (1999) weist das Finanzministerium darauf hin, daß eventuell auch andere Faktoren die Senkung der strukturellen Arbeitslosigkeit, so v.a. die sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkung von günstiger makroökonomischer Entwicklung und Strukturreformen am Arbeitsmarkt, einen Beitrag zur Absenkung des NAWRU-Indikators geliefert haben könnten. Es wird jedoch nicht näher dargestellt, welche Verhaltensweisen auf Mikroebene das im einzelnen hätten sein können. Dieser Frage wäre sinnvollerweise nachzugehen, nicht zuletzt auch, weil die Wechselwirkung von Makro- und Mikropolitik ein allgemeines Diskussionsthema der Beschäftigungstheorie und -politik ist.

Aber auch verbesserter Wettbewerb auf den Gütermärkten (geändertes Wettbewerbsrecht, EU-Binnenmarktprogramm) sowie Änderungen im Steuersystem könnten nach Ansicht des Finanzministeriums den sinkenden NAWRU-Indikator verursacht haben. Zur endgültigen Klärung dieser Frage bedarf es jedenfalls zusätzlicher Analysen; bis dahin bleibt die Frage offen, ob nicht vielleicht die strukturelle Arbeitslosigkeit schon zu Beginn des Booms zu hoch geschätzt wurde bzw. andere Faktoren als die Arbeitsmarktstrukturreformen einen viel größeren Beitrag zur geringen (Lohn)Inflation der letzten Jahre geleistet haben. Sollte letzteres der Fall sein bzw. auch nicht nachweisbar sein, daß geänderte Wettbewerbsbedingun-



gen auf den Gütermärkten in nennenswertem Maße inflationshemmend waren, so würde dies wohl ein zentrales Element des NAIRU-Konzepts, daß nämlich Arbeitsmarktstrukturen die Höhe der NAIRU bestimmen, in Frage stellen.

Derzeit ist man der Meinung, daß die Wirtschaft ihre Kapazitätsgrenze erreicht hat und man eine "sanfte Landung" herbeiführen muß. Einige Maßnahmen wurden auch schon gesetzt.<sup>11</sup> Die Zunahme des Arbeitskräfteangebots war nach Ansicht des Finanzministeriums in den letzten Jahren wenig befriedigend, und eine Ausweitung wäre eine schwer zu bewältigende Herausforderung der nächsten Jahre.

Der dänische Gewerkschaftsbund LO ist diesbezüglich nicht so skeptisch. Entsprechend einer informellen Mitteilung geht man dort davon aus, daß eine weitere Erhöhung der Beschäftigungsquote um ca. 2%punkte durchaus möglich wäre, kann sich eine noch größere Zunahme jedoch nur schwer vorstellen.

Entsprechend dem Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 1999 ist in der nächsten Zeit vorübergehend mit einem leichtem Abfall der Beschäftigung bzw. Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Mittelfristig – bis zum Jahr 2005 – strebt man eine jährliche durchschnittliche Beschäftigungssteigerung von 0,5% an, wobei man eine Absenkung der Arbeitslosigkeit auf 5% erwartet (Zur Orientierung: nach OECD-Messung wird für Ö im Jahr 2000 eine Arbeitslosenrate von 5,8%, für DK ebenfalls eine von 5,8% erwartet). Im Lichte eines – aus demografischen Gründen – tendenziell fallenden Arbeitskräftepotentials sieht man die Notwendigkeit, das tatsächliche Pensionsanfallsalter zu erhöhen (man hat bereits substantielle Anreize dafür gesetzt), weiters gibt es Bemühungen mit dem Ziel, daß Jugendliche früher ihre Studienabschlüsse bewerkstelligen.

Abschließend sei noch vermerkt, daß die erfolgreiche dänische Arbeitsmarktpolitik von bemerkenswerten Ergebnissen der Fiskalpolitik begleitet wird. Nicht nur, daß das Budget seit 1997 Überschüsse aufweist und die Staatsschuld stärker zurückgeht als in Ö, es sind bis zum Jahr 2005 auch weitere Steuersenkungen und ein Abbau der Staatsschuld auf 40% des BIP geplant.<sup>12</sup> Wie es den Anschein hat, ist diese Fiskalpolitik bisher – sieht man von den oben beschriebenen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ab – nicht von Sozialabbau begleitet gewesen. Es wäre wohl auch eine eigene Untersuchung wert, die den Fragen der Abgaben- und Ausgabengestaltung der öffentlichen Hände bzw. den Reformmaßnahmen des Wohlfahrtsstaates nachgeht und dabei insbesondere die Relevanz der hohen Beschäftigungsquoten bzw. der geringeren Ausgaben für das Arbeitslosengeld prüft.

## Anmerkungen

\* Dieser Aufsatz ist Teil eines im Herbst 1999 fertiggestellten umfassenden Textes über das dänische Beschäftigungssystem.

<sup>1</sup> Ministry of Finance, The Danish Economy. Medium Term Economic Survey (Kopenhagen 1999) 22ff.

<sup>2</sup> Auer, Peter, Europe's employment revival: four small European countries compared (=CEPR Comparative Review, Genf 1999) 51.

<sup>3</sup> OECD, Economic Outlook (Paris 1999).

<sup>4</sup> Ministry of Finance (1999) 28.

<sup>5</sup> Zitiert nach Auer (1999) 55.

<sup>6</sup> Siehe z.B. Schulmeister, Stefan, Das NAIRU-Konzept der OECD (Wien 1998).

<sup>7</sup> Daugaard, Steen, Danish Labour Market Reforms. Facts and Interpretations (=unveröff. Manuskript, Ministry of Finance, Kopenhagen 1999).

<sup>8</sup> Ebendort 18 (figure 20).

<sup>9</sup> Zur Abnahme des Bestands an Langzeitarbeitslosen könnten in analoge Weise niedriger Übertrittsraten signifikant beigetragen haben.

<sup>10</sup> Nach Madsen, Country Employment Policy Reviews, Denmark (Genf 1999) 49.

<sup>11</sup> Ministry of Finance (1999) 1ff.

<sup>12</sup> Unemployment Unit, in: Working Brief (May 1999).

## Zusammenfassung

Neben einer überblicksartigen Darstellung der in DK in den letzten Jahren durchgeführten Arbeitsmarktreformen befaßt sich der Text v.a. mit der Frage, wieso trotz einer starken Abnahme der Arbeitslosigkeit nunmehr - im Gegensatz zu den achtziger Jahren - keine nennenswerten Lohnauftriebstendenzen zu beobachten waren. Die Antwort darauf ist umstritten; das dänische Finanzministerium und - wenn auch nicht so explizit - die OECD glauben, daß die Arbeitsmarktreformen (Einschränkungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, strengere "Verfügbarkeitserfordernisse" für die Arbeitslosen, intensive "Aktivierung" der Arbeitslosen u.a.m.) einen entscheidenden Beitrag zur Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit geleistet haben. Gegen diese Sichtweise können jedoch begründete Zweifel angemeldet werden. Eine Analyse der Wirkungen der Reformmaßnahmen auf das Arbeitskräfteangebot zeigt, daß diese wahrscheinlich nur mäßig ausfielen, so daß sich die Frage erhebt, ob nicht andere Faktoren die relative Inflationsstabilität bewirkt haben.

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

## **Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor**

**Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.)**

**Henning Klodt**

**Die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungssektor:  
Tendenzen und Ursachen.**

**Dick Brus, Satar Alladin, Yvonne Bernardt, Theo Dunnewijk**

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

**Michael Mesch**

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

**Peter Brenner**

**Österreichs Beschäftigungsstruktur im Wandel: Sektoren und Berufe.**

**Lorenz Lassnigg**

**Bildungswesen und Qualifikation in der Dienstleistungsgesellschaft**

**Heinz Handler**

**Regulierungen im Dienstleistungssektor**

**Wien 1998, 110 Seiten, öS 198,-**

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

---

# Lebenslanges Lernen in Österreich – Ansätze und Strategien im Lichte neuerer Forschung

Lorenz Lassnigg

---

Die Herausforderung der Entwicklung und Umsetzung von Strategien des *Lifelong Learning* ist seit längerem bereits zu einem ziemlich allgemein geteilten Bestandteil der politischen Rhetorik quer über die meisten politischen Richtungen geworden. Das Schlagwort des *Lifelong Learning* bezeichnet in der einschlägigen Diskussion einen umfassenden bildungspolitischen Neuansatz, der sich nicht nur auf den Bereich der Weiterbildung von Erwachsenen, sondern auch auf die Erstausbildung bezieht. In den letzten fünf bis zehn Jahren haben sich viele Forschungen und Überlegungen zu einer Art politischen Programmatik gebündelt, die bei aller Komplexität der Problematik ziemlich klare allgemeine Weichenstellungen vorschlägt.<sup>1</sup>

In einem neueren Europäischen Dokument wird eine sehr breite Definition von *Lifelong Learning* vorgeschlagen: jede zielgerichtete Lernaktivität, ob formal oder informal durchgeführt, mit dem Ziel der Verbesserung von Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen.<sup>2</sup> Diese Definition geht vom lebenslangen Lernen "von der Wiege bis zum Grab" aus und schließt im Prinzip sowohl die Erstausbildung als auch die Weiterbildung ein.

Während diese Definition im wesentlichen die Kategorien von Lernaktivitäten umschreibt, die subsumiert werden sollen, gibt die OECD auf der Basis einschlägiger Literatur sechs allgemeine Elemente als gemeinsamen Kern der meisten Interpretationen dieses Begriffs an, die auch qualitative Aspekte ansprechen:<sup>3</sup>

- 1.) Lernprozesse von "intrinsischem" Wert, im Gegensatz zu einer rein "instrumentellen" Interpretation;
- 2.) Universeller Zugang zu den Bildungsprozessen;
- 3.) Bedeutung von nicht-formalisiertem Lernen;
- 4.) Vielfalt von Lehr-Lernmethoden und -mitteln;
- 5.) Förderung der persönlichen Voraussetzungen für weiteres Lernen, möglichst selbstorganisiert und unabhängig;
- 6.) Abgrenzung gegenüber Konzepten abgeschlossener Bildung ("*front end educational philosophies*").

Eine Befragung der EU-Mitgliedsländer über den Beitrag ihrer nationalen Bildungssysteme zum lebenslangen Lernen vom September 1999<sup>4</sup> hat gezeigt, daß jeweils eher informelle Definitionen vorherrschen, die aus den genannten Elementen bestehen und eine breite Vielfalt von Maßnahmen und Aspekten umfassen. „*Employability*“ und die Betonung der Zusammenhänge von Bildung und Beschäftigung sowie der Kooperation zwischen verschiedenen Bereichen sind wichtige zusätzliche Aspekte.

Der vorliegende Beitrag versucht eine Verbindung zwischen einigen Aspekten der neueren Forschung und der österreichischen Situation herzustellen. In einem ersten Abschnitt werden die Grundlinien der internationalen Programmatik skizziert. Im zweiten Abschnitt wird ein Überblick über *Lifelong Learning* in Österreich gegeben, und es wird auf offene Fragen hingewiesen. Im dritten Abschnitt werden im Zusammenhang mit neueren Forschungsergebnissen Ansätze und Überlegungen für die Entwicklung von politischen Strategien diskutiert. Abschließend werden einige Fragen für die österreichische Politik angesprochen. Angesichts der Breite und Vielfalt der dargestellten Problematik wird die Erarbeitung einer gemeinsam geteilten Problemdefinition als gegenwärtig wichtigster Schritt der Herausarbeitung einer konkretisierten Strategie des *Lifelong Learning* für Österreich gesehen – im Gegensatz zur vorherrschenden Neigung, über Lösungen zu diskutieren, bevor die Problemdefinition klar ist.

## **1. Weichenstellungen der Programmatik des *Lifelong Learning* in der Europäischen Politik**

Die Europäische Union hat ihre Position zur Entwicklung einer Strategie des lifelong learning vor allem seit 1991 sukzessive ausgearbeitet,<sup>5</sup> die Konkretisierung und politische Umsetzung wurde im Rahmen der Beschäftigungspolitik (Luxemburg-Prozeß) deutlich verstärkt. Darüber hinaus wird an verschiedene Initiativen in Richtung eines klareren europäischen Rahmens für die Bildungspolitik gearbeitet, und am Gipfel in Lissabon (2000) wurde eine verstärkte Verbindung mit den Aktivitäten der Innovationspolitik angekündigt.<sup>6</sup>

Unter Berücksichtigung der länderspezifischen Unterschiede und der Erfahrungsberichte der Umsetzung der Beschäftigungspolitik im ersten Jahr (1998) wurden die Grundelemente einer Europäischen Strategie entwickelt, die sich sehr deutlich an die Überlegungen der OECD anlehnen und diese weiterkonkretisieren.<sup>7</sup> Als allgemeine Zieldimensionen werden einerseits die Erweiterung der Beteiligung an Lern- und Bildungsprozessen (Input), und andererseits auch das Erreichen von messbaren Ergebnissen (Output) aufgespannt. Die Möglichkeiten und Probleme der adäquaten und über die Mitgliedstaaten vergleichbaren Messung der Fortschritte (*Monitoring* und *Benchmarking*) sind einer der wichtigsten Gesichtspunkte der europäischen Strategie und werden gegenüber der UNESCO deutlich stärker akzentuiert.

Die strategischen Grundelemente decken die verschiedenen Dimensionen der Bildungspolitik ab:

- die Bereitstellung und Diversifizierung qualitativ angemessener Lern- und Bildungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung von Qualitätssicherung (Prozeß);
- die Zugangs- und Partizipationsmöglichkeiten unter Berücksichtigung von benachteiligten Gruppen (Input);
- die Erfassung der Ergebnisse mittels Zertifizierung und Anerkennung von Fähigkeiten und Kompetenzen (Output);
- und die Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren (Rahmen).

Aufgrund der Erfahrungen der Länder werden diese Grundelemente in qualitativer Hinsicht konkretisiert und spezifiziert, wobei bestimmte Prioritäten betont werden. Besonderes Gewicht wird auf neue Methoden und Verfahren, auf die Bekämpfung von Benachteiligung und Ungleichheit, auf das Zusammenspiel mit Arbeit und Beschäftigung und auf balancierte Beteiligung an der Verantwortung für das Bildungssystem gelegt.

## **2. Lifelong Learning in Österreich**

### **2.1 Ansätze einer Strategie**

Hinsichtlich einer Strategie des *Lifelong Learning* gibt es zwar von den verschiedenen Akteuren ein allgemeines Bekenntnis dazu,<sup>8</sup> jedoch bislang keine explizite Formulierung eines strategischen Ansatzes. Die Europäische Beschäftigungspolitik hat in Form der Nationalen Aktionspläne (NAP) von 1998 und 1999 die Formulierung einer Sozialpartnervereinbarung und auch die Entwicklung und Umsetzung von einem breiten Spektrum an Regierungsmaßnahmen angeregt, die implizit einen strategischen Ansatz erkennen lassen. Der österreichische Gebrauch des Begriffes von Lifelong Learning wird im EURYDICE Survey folgendermaßen zusammengefaßt: "The concept of lifelong learning is thus used in the sense of 'continuing education', referring to an expansion in education and training provision, improved access to programmes and increasing permeability of the system to improve the qualifications of the working age population."<sup>9</sup>

Diese Zusammenfassung mit den Stichworten Weiterbildung, Ausweitung des Angebotes, verbesserter Zugang und verbesserte Durchlässigkeit entspricht auch der Analyse im Rahmen der begleitenden Bewertung der NAP 1998 und 1999.<sup>10</sup> Die Maßnahmenstruktur des NAP zur Aus- und Weiterbildung spiegelt einerseits in gewisser Weise die starke Schwerpunktsetzung des österreichischen Ausbildungssystems im Bereich der Erstausbildung wider, andererseits wurde mit den vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen des NAP 1998 aber auch indirekt erstmals eine vergleichsweise umfassende Strategie zur Entwicklung der Weiterbildung und des *Lifelong Learning* in Österreich von politisch verantwortlicher Stelle formuliert, die von einem breiten Rahmen an Akteuren getragen ist. Es wird ein breites Spektrum an Maßnahmen ins Auge gefaßt, das in seiner Gesamtheit ein ziemlich umfassendes Reformprogramm für das österreichische

Weiterbildungssystem darstellt: Aufbau von Koordinationsstrukturen, Ausbau der Angebote unter der Berücksichtigung des verstärkten Einsatzes der Informationstechnologien (Telelernzentren, Fernstudien), Schritte in Richtung eines übergreifenden Anerkennungssystems (Modularisierung), einige Maßnahmen zur Erweiterung des Zuganges zur Weiterbildung – insbesondere durch Abschwächung der sozialen Selektivität – und Förderung der Einbindung der Betriebe und Unternehmen in das Weiterbildungssystem.

Die strategische Orientierung dieses Maßnahmenpektrums ist im Hinblick auf die eingangs skizzierte Programmatik jedoch ziemlich eingeschränkt. Die angestrebte Ergebnisorientierung ist nicht zu erkennen, das Programm ist sehr offen, indem erste Schritte in den verschiedenen Bereichen angesetzt werden, ohne daß jedoch die zu erreichenden Ziele und die dafür anzusetzenden Mittel ausreichend erkennbar sind. Das Maßnahmenpektrum bezieht sich v.a. auf den Bereich von Vorleistungen für den Aufbau des Weiterbildungssystems, insbesondere auf die Förderung der Angebotsstruktur und den Aufbau eines institutionalisierten Weiterbildungssystems. Die eingeschlagene Strategie läßt ebenfalls – zumindest indirekt – einen Schwerpunkt bei der Förderung und Entwicklung des Angebotes erkennen, indem die verstärkte Nutzung der Weiterbildungsinstitute der Sozialpartner, der Ausbau der vorhandenen Infrastruktur im Bereich dieser Anbieter und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich der beauftragten Bildungsinstitute sehr deutlich betont werden. Eine Gewichtung der Maßnahmen dieses Typs im Vergleich zu Maßnahmen der Förderung des Zuganges (Subjektförderung) wird nicht ausdrücklich vorgenommen, jedoch werden bei den Vorschlägen und Maßnahmen für die Förderung der Zugänglichkeit und der Teilnahme für die ArbeitnehmerInnen sehr deutlich die – tendenziell begrenzende – Zielgruppenorientierung und die Treffsicherheit betont. Maßnahmen zur Einbindung des betrieblichen Sektors und zur Förderung des Zuganges der ArbeitnehmerInnen sind zwar angesprochen und wurden auch in der Steuerreform durch steuerliche Erleichterungen für Aus- und Fortbildung (Freibetrag, bessere Absetzbarkeit) berücksichtigt, der Schwerpunkt liegt jedoch stärker bei der Förderung von Ausbildungsinstitutionen. Schließlich deutet sich in der Strategie des NAP zur Weiterbildung eine gewisse Arbeitsteilung dergestalt an, daß Maßnahmen mit direktem Bezug zur Beschäftigung mehr oder weniger ausschließlich im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung vorgesehen sind.

In den Schwerpunktbereichen des NAP 1999 ist zwar eine deutliche Ausweitung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik – und darunter auch für Ausbildungsmaßnahmen – vorgesehen, die Stärkung des lebensbegleitenden Lernens stellt jedoch keinen wesentlichen Schwerpunkt dar. Im Einklang mit den Empfehlungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie werden quantitative Zielsetzungen zur Erhöhung der Weiterbildungsquote von Geringqualifizierten auf das Niveau jener der Beschäftigten mit mittlerer Qualifikation formuliert, jedoch keine systematischen Überlegungen über den dafür erforderlichen Mittelaufwand angestellt, und auch der Zeithorizont dieser Zielsetzung ist nicht näher spezifiziert.

## 2.2 Befunde zur Partizipation und Finanzierung

Untersuchungen und Auswertungen von empirischen Daten zur Weiterbildung gibt es seit den siebziger und achtziger Jahren, verstärkt seit dem Beginn der neunziger Jahre.<sup>11</sup> Es besteht jedoch Einigkeit darüber, daß der Informations- und Wissensstand nach wie vor schlecht ist, im Bereich der Finanzierung ist die Unsicherheit noch größer als im Bereich der Beteiligung.

### 2.2.1 Partizipation

Die empirischen Erhebungen der siebziger und achtziger Jahre haben teilweise widersprüchliche Ergebnisse zur Partizipation ergeben. Die verfügbaren Mikrozensuserhebungen aus diesem Zeitraum, die auf einem eher engen Konzept von kursmäßiger Weiterbildung basiert waren, haben für Österreich noch eine vergleichsweise niedrige Weiterbildungsbeteiligung in der Größenordnung von 10% der Berufstätigen pro Jahr und insbesondere auch eine vergleichsweise sehr hohe soziale Selektivität ergeben.<sup>12</sup> Nach anderen Schätzungen war die Weiterbildungsquote Ende der achtziger Jahre bereits doppelt so hoch, wobei diese große Differenz nicht leicht erklärbar war. Das Ländermittel für OECD-Länder mit bekannter Weiterbildungsquote lag 1992 jedoch immer noch deutlich höher, nämlich bei 35%.<sup>13</sup>

Neuere Schätzungen gehen für Österreich von einer jährlichen Beteiligungsquote an einer "organisierten" Form von Weiterbildung von 26% aus, insgesamt als "weiterbildungsaktiv" eingestuft werden 58% der Berufstätigen.<sup>14</sup> In der Arbeitskräfteerhebung wird die Beteiligung an Weiterbildung für die letzten vier Wochen vor der Erhebung erfragt. Diese Erhebungen liegen den europäischen Vorschlägen für die Indikatorenbildung zugrunde, und die österreichische Beteiligungsquote ist mit 8-10% vergleichsweise günstig.<sup>15</sup>

Die Auswertung der Informationen der Arbeitskräfteerhebung von 1997 zur Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen in Österreich im Vergleich zur Europäischen Union hat die Informationsbasis in diesem Bereich verbessert, wenn auch noch einige Fragen im Vergleich zu anderen Datenbasen offen bleiben müssen. Wichtige Ergebnisse sind die folgenden:

- Die Weiterbildungsquote der 25- bis 59jährigen Berufstätigen liegt in Österreich etwa im EU-Durchschnitt, an sechster Stelle hinter den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich.
- Die Relation zwischen den Beteiligungsquoten der Berufstätigen auf hohem und mittlerem Qualifikationsniveau im Vergleich zu den Berufstätigen mit niedrigem Qualifikationsniveau als Indikator für die soziale Selektivität des Weiterbildungssystems zeigt eine vergleichsweise günstige Position für Österreich.
- Nach Betriebsgrößen zeigt sich in den Daten der Arbeitskräfteerhebung eine im EU-Vergleich höhere Beteiligung in den kleineren Betrieben in Österreich.
- Mit steigendem Alter sinkt die Beteiligung an Weiterbildung deutlich (von



über 10% bei den bis zu 30jährigen auf unter 5% bei den über 50jährigen. Mit Ausnahme der jüngsten und der ältesten Altersgruppe liegt die Beteiligung in Österreich höher als im EU-Durchschnitt. Die Differenzierung nach dem Geschlecht ergibt im EU-Vergleich unterschiedliche altersspezifische Muster nach Männern und Frauen: Während in Österreich die Beteiligungsquote der Männer in allen Altersgruppen über dem EU-Durchschnitt liegt, haben die 35- bis 44jährigen Frauen in Österreich eine etwas höhere Beteiligungsquote, während die über 45jährigen Frauen unter dem EU-Durchschnitt liegen.

- Im innerösterreichischen Vergleich zwischen Männern und Frauen läßt sich aus dem Vergleich der Quoten auf Benachteiligungen der Frauen gegenüber den Männern vor allem im Bereich der 30- bis 34jährigen und im Bereich der über 45jährigen schließen – nur in einer Altersgruppe, bei den 40- bis 44jährigen, ist die Beteiligungsquote der Frauen höher als die der Männer.
- Der Vergleich nach Berufsgruppen zeigt wie im Gesamtdurchschnitt gegenüber der EU eine durchgängig erhöhte Beteiligung. Insbesondere in den technischen und den gewerblichen Berufen sowie in der Land- und Forstwirtschaft ist die österreichische Beteiligung deutlich erhöht. In keiner dieser breiten Berufsgruppen liegt die österreichische Beteiligung an Weiterbildung unter dem EU-Durchschnitt.
- Die Auswertung nach dem Kriterium der Arbeitszeit läßt darauf schließen, daß Männer vermutlich häufig *wegen* der Weiterbildung teilzeitbeschäftigt sind. Bei den Frauen ergeben sich sehr ähnliche Quoten bei den Voll- und den Teilzeit-Beschäftigten.

### 2.2.2 Finanzierung

Als grober Richtwert für die Aufteilung der Kosten wird in der internationalen Diskussion heute eine Relation von 1:1:1 für Unternehmen, ArbeitnehmerInnen und öffentliche Hand vorgeschlagen. Es ist offensichtlich, daß der Vorschlag, die Finanzierung der Weiterbildung durch die drei beteiligten Akteure zu gleichen Teilen zu organisieren, eine glaubwürdige und von den politischen Akteuren geteilte Erfassung des Status quo erfordert.<sup>16</sup> Wendet man sich nun den vorhandenen Informationen zur Finanzierung der Weiterbildung in Österreich zu, so haben einige neuere Studien versucht, den Umfang der aufgewendeten Mittel abzuschätzen bzw. zusammenzustellen.<sup>17</sup> Mit diesen Studien sind Fortschritte hinsichtlich eines flächendeckenden Überblicks über die österreichischen Bildungsausgaben erzielt worden, wenn auch die empirische Basis in einer Reihe von Punkten noch sehr schwach ist. Insbesondere bei der Erfassung der privaten Beiträge kann bisher nicht von gesicherten Befunden, sondern nur von ersten, vorläufigen Schätzungen gesprochen werden. Da man bei allen Komponenten, also auch bei der öffentlichen Finanzierung, nicht auf ein zusammenhängendes und regelmäßiges Berichtssystem zurückgreifen kann, müssen selbst die im Prinzip vorhandenen Informationen aus vielen ver-

schiedenen, teilweise nicht ohne weiteres zugänglichen Quellen zusammengestellt werden. Man kann daher ohne beträchtlichen Aufwand zum gegenwärtigen Stand keine zusammenhängende Zeitreihe der aufgewendeten Mittel herstellen, sondern ist auf punktuelle Präsentationen aufgrund vorhandener Analysen angewiesen.<sup>18</sup>

Ein grober Querschnitt der Ausgaben für Erwachsenenbildung kann aufgrund der vorhandenen Zusammenstellungen und Schätzungen etwa für das Jahr 1995 präsentiert werden (die zugrundegelegten Werte beziehen sich nicht immer auf das gleiche Jahr, manche sind zeitlich nicht genau zuordenbar). Diese Werte liegen in verschiedenen Varianten auch den für Österreich präsentierten Werten in international vergleichenden Studien der OECD und der EU (CEDEFOP) wie auch der aktuell in der österreichischen Diskussion verwendeten Datenbasis zugrunde. Mit allen Vorbehalten und aufgrund einer Reihe von Vorentscheidungen bei der Auswahl der jeweiligen Werte ergibt sich ein grober, gerundeter vorläufiger Schätzwert der Ausgaben für Erwachsenenbildung von maximal 25,2 Mrd. Schilling (1995), der sich hinsichtlich der Aufbringung der Mittel folgendermaßen zusammensetzt: Die Aufbringung der Mittel durch Öffentlichkeit, Individuen und Betriebe ergibt etwa 6,6 Mrd. : 6,9 Mrd. : 11,7 Mrd. öS.<sup>19</sup>

- Nach der Regel der Gleichverteilung würden sich auf Basis der gegebenen Summe 8,4 Mrd. für jede der drei Parteien ergeben, also ein rechnerisches "Defizit" für die öffentliche Hand von 1,8 Mrd., für die Individuen von 1,5 Mrd. und ein entsprechender "Überschuß" bei den Betrieben von 3,3 Mrd. öS. Wenn man davon ausgeht, daß Unterinvestition vorliegt und daß die Ausgaben der Betriebe den Maßstab für ein "Gleichgewicht" auf gegebenem Niveau darstellen, so würde sich eine Gesamtsumme von 35,1 Mrd. öS ergeben ( $3 \times 11,7 \text{ Mrd. öS}$ ). Für den Ausgleich der "Unterinvestition" wäre eine hypothetische Summe von 9,9 Mrd. öS erforderlich<sup>20</sup>, die zusätzlich aufzubringen wäre. Unter der Vorgabe der Gleichverteilung der Aufbringung zwischen den drei Parteien wären davon von der öffentlichen Hand 5,1 Mrd. ( $11,7 - 6,6 = 5,1 \text{ Mrd. öS}$ ) und von den Individuen 4,8 Mrd. ( $11,7 - 6,9 = 4,8 \text{ Mrd. öS}$ ) zusätzlich aufzubringen.<sup>21</sup>
- Außer dieser Rechnung gibt es mehrere Alternativrechnungen. Zunächst könnte man verschiedene Varianten von Berechnungen bzw. Schätzungen für die drei Komponenten heranziehen, da die präsentierte Rechnung eine gewisse Willkürlichkeit enthält: Erstens handelt es sich bei der Schätzung der Aufwendungen der Betriebe um eine mittlere von mehreren Varianten. Zweitens handelt es sich bei den Aufwendungen der Individuen um eine Maximalvariante. Drittens gibt es verschiedene Zusammenstellungen der öffentlichen Ausgaben. Viertens handelt es sich um das Niveau von 1995, und es stellt sich die Frage der Veränderungen seitdem, wobei auch die Variabilität in der Zeit eine Rolle spielt (beispielsweise gab es im Bereich der Arbeitsmarktausbildung 1999 einen sprunghaften Zuwachs, dessen Nachhaltigkeit jedoch unsicher ist, aber auch die verschiedenen Beiträge können unterschiedlich wachsen).

- In der Studie von Ofner und Wimmer (1998) wird eine andere Vorgangsweise für die Berechnung der "Unterinvestition" gewählt. Aufgrund von OECD-Benchmark-Werten wird eine Ausdehnung der Beteiligung von 26% auf "idealerweise" 40% befürwortet; auf Basis der gegebenen Kostenrelationen wird eine "Lücke" von erforderlichen zusätzlichen Ausgaben von etwa 15 Mrd. öS jährlich für Erwachsenenbildung geschätzt, wobei hier vor allem an die öffentliche Hand gedacht wird.
- Gerhard Riemer (1999) geht bei der Veranschlagung der erforderlichen Investitionen von der Relation des Qualifikationserwerbs zwischen Erstausbildung und Weiterbildung aus: "Da wir ca. 70% unseres Wissens und Könnens nach der Erstausbildung erworben haben, muß dies auch Konsequenzen für die Bildungsbudgets haben. Wenn heute die Relation von Investitionen in die Erstausbildung zur Weiterbildung 90:10 beträgt, ist dieser stufenweise auf 70:30 zu verändern."<sup>22</sup> Diese Knüpfung der Weiterbildungsausgaben an die Ausgaben für die Erstausbildung wirft die Frage nach der zugrundeliegenden Basis wie auch die Frage nach den Quellen für die Aufbringung der Mittel auf: Bezieht man die Relation nur auf die öffentliche Komponente, so stellt sich die Frage, was als Bildungsbudget für Erstausbildung gerechnet werden soll (nur Berufsbildung? Einschluß der Hochschulbildung, wie zu berechnen? Einschluß der Pflichtschule bzw. der Allgemeinbildung?), ebenso, was als Bildungsbudget für Weiterbildung gerechnet werden soll (insbesondere Einschluß der Arbeitsmarktausbildung oder nicht? Eine Sonderfrage bezieht sich auf die betrieblichen Ausgaben für die Lehrlingsausbildung und deren zunehmende öffentliche Förderung.) Wenn die Basis gefunden ist, so ist weiter zu fragen, ob die angestrebte Relation durch eine Umschichtung und damit eine Reduzierung der Erstausbildung erreicht werden soll, oder ob eine Ausweitung des gesamten Budgets oder eine Mischung der beiden Strategien gewählt werden soll.

### 2.3 Punkte der Diskussion um strategische Orientierungen

Die politischen Auseinandersetzungen um die Entwicklung von politischen Strategien im Bereich der Weiterbildung sind von grundlegenden Meinungsverschiedenheiten geprägt, wobei die Trennlinien vor allem zwischen den Sozialpartnern und den mit diesen verbundenen Institutionen verlaufen. Die wesentliche inhaltliche Trennlinie verläuft entlang der Staat – Markt – Dichotomie, wobei die eine Seite verstärkte Regulierung, Institutionalisierung und staatliche Verantwortung einfordert, während die andere Seite sehr deutlich für die Beibehaltung des unregulierten, quasi-marktwirtschaftlichen Systems plädiert. Meinungsverschiedenheiten bestehen ferner hinsichtlich der inhaltlichen Prioritätensetzung allgemeine vs. berufliche Weiterbildung. Eine weitere Meinungsverschiedenheit, die jedoch weniger deutlich ausgeprägt ist, betrifft die Einschätzung des Umfanges der Weiterbildung, die Frage, ob das gegenwärtige Niveau im Prinzip ausreicht, oder ob eine deutliche Erweiterung der Partizipation erforderlich ist.

Die AutorInnen des Hintergrundberichtes für die OECD-Finanzierungsstudie<sup>23</sup> betonen in ihrer Einschätzung der Ineffizienzen des Systems einerseits die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden "Lagern", die insbesondere auch in die Kooperation zwischen den großen Verbänden der Erwachsenenbildung in der KEBÖ hineinreichen und durch die Bindung an die jeweiligen Positionen der Träger und die mit ihnen auch verbundenen politischen Parteien bedingt sind. Als wesentliche Punkte der Differenzen, wo nach Meinung der AutorInnen auch keine Annäherung erkennbar ist, werden festgehalten:

- \* Kompetenzregelung und Rolle des Staates,
- \* Integration der Erwachsenenbildung in das Bildungssystem,
- \* gesetzliche Regelung der Bildungsfreistellung,
- \* Professionalisierung der Erwachsenenbildung, Formen der Kooperation.

Als Ineffizienzen im speziellen werden in dieser Sicht eher jene Aspekte betont, die eine mangelnde Regulierung und Institutionalisierung betreffen:

- \* stärkere formale Integration der Erwachsenenbildung in das Bildungssystem;
- \* verstärkte Ordnungspolitik (Normierung des Angebotes, Anrechnung von Abschlüssen, Anschlußmöglichkeiten, Qualitätssicherung);
- \* Verstärkung der Transparenz und Vergleichbarkeit des Angebotes;
- \* verstärkte Professionalisierung der Erwachsenenbildung durch Wachstum des hauptberuflichen Personals, Qualifizierung etc.

Eine grundlegend andere Position zur Gestaltung der Rahmenbedingungen wird von Schmidbauer<sup>24</sup> vertreten. Er betont zwar die öffentliche Verantwortung als dritte Säule neben Individuen und Unternehmen, unterscheidet aber grundlegend zwischen Marktorientierung und Systemorientierung bzw. zwischen politischen Ansatzpunkten auf der Angebots- oder Nachfrageseite. "Statt einer vorwiegenden Systemorientierung weist Weiterbildung eine Kundenorientierung auf. Hilft der Staat bei der Entwicklung der Nachfrage, so entwickelt sich ein dazupassendes, erweitertes Angebot im wesentlichen 'von selbst'."<sup>25</sup> Der Handlungsbedarf wird bei der Nachfrageförderung gesehen, und ausdrücklich nicht beim Angebot. Daher sollte die Politik vor allem durch Subjektförderung eingreifen, um den Zugang zu verbreitern und Benachteiligung zu verhindern, etwa durch finanzielle Förderung: "Der Index für Verbraucherpreise weist für Kurse zur beruflichen Weiterbildung eine inflationäre Spitzenstellung aus."

Ausdrückliche Ablehnung erfährt in dieser Position jegliche Formalisierung (Regeln für Anbieterzugang, Trainer, Zertifikate, Lehrpläne und Standardisierung), da diese hindernd für wichtige Aspekte (Pluralität, Vielfalt und v.a. Flexibilität) wirkten, und da außerdem die Schnittstelle zwischen außerbetrieblichen Institutionen und Betrieben nicht regulierbar sei.

Wenn man diese Diskussion im Rahmen des breiteren Konzepts von Koordinationsmechanismen betrachtet, so herrscht genaugenommen eine weitestgehende Begriffsverwirrung, die von der konzeptionellen Staat-Markt-Dichotomie geprägt ist. Die Beteiligten dieser Auseinandersetzung,

und zwar beide Kontrahenden, gehen davon aus, daß in der Realität der Markt den vorherrschenden Mechanismus abgibt – die eine Seite, um ihn zu verteidigen, die andere Seite, um auf seine Nachteile hinzuweisen und stärkere Regulation einzufordern.

Eine dritte Kritiklinie liegt gewissermaßen quer zu diesen beiden Positionen: die Kritik an der "Monopolisierung" des "Weiterbildungsmarktes" durch die großen Anbieterorganisationen. Diese Kritik wird durch vorhandene empirische Befunde zur Weiterbildung durchaus gestützt.<sup>26</sup> Der hohe "Monopolisierungsgrad" des österreichischen Weiterbildungssystems ist jedoch nicht nur Gegenstand von Kritik, sondern wird in der österreichischen Diskussion überwiegend positiv gewertet, als Zeichen für die hohe Akzeptanz dieser Institutionen.<sup>27</sup>

Dies verweist auf ein Grundelement des österreichischen Koordinationsystems, das hinter der Metaphorik des Marktes verschwindet, und in der Diskussion kaum explizit gemacht wird: Der überwiegende Teil der Weiterbildungsstrukturen kann als Form der Produktion von kollektiven Gütern als Alternative zur marktmäßigen Produktion interpretiert werden<sup>28</sup> – in dieser Sicht handelt es sich also nicht um einen "monopolisierten Markt", sondern in der Hauptsache gar nicht um einen Markt.

Ein weiterer Aspekt, der in der weiterbildungspolitischen Diskussion nicht genügend beachtet und vermutlich auch in seiner Komplexität und Wirksamkeit unterschätzt wird, betrifft die regionale und lokale Dimension. Die Kompetenzverteilung im Bereich der Erwachsenenbildung siedelt beim Bund schwache und zersplitterte Kompetenzen an und verteilt einen etwas größeren Bereich der Aktivitäten auf die Länder. Dadurch gibt es keine zentrale Koordinationsinstanz, die auf gesetzlicher Ebene begründet ist. Die Diskussion bezieht sich kritisch darauf, indem jedoch diese staatliche Form übergreifender Koordination, letztlich im hierarchischen Modell, tendenziell als einzige Möglichkeit ins Auge gefaßt wird.<sup>29</sup> Andererseits werden in dieser Diskussion aber die Potentiale gerne übersehen, die sich in den regionalen und lokalen Strukturen entwickeln können und neuerdings mit dem Begriff des "regionalen Innovationssystems" verbunden werden. Allerdings verweisen die bisherigen Studien auf die hohe Komplexität und die vielen ungelösten Fragen und praktischen Koordinationsprobleme, die in diesem Bereich stecken.<sup>30</sup>

### **3. Einige Fragen im Lichte neuerer Forschungsergebnisse**

#### **3.1 Politische Konsequenzen aus Marktversagen**

Der Großteil der Diskussionen um die bildungspolitische Programmatik hat sich in den letzten Jahrzehnten auf die Alternative zwischen staatlicher Bürokratie und dereguliertem Markt als Koordinations- und Steuerungsmechanismen bezogen. Nachdem zwischen den fünfziger Jahren und der Mitte der siebziger Jahre die wichtigste Entwicklungsstrategie in der Ausdehnung von rationaler Planung in den staatlichen Bürokratien gesehen

wurde, waren die siebziger Jahre bereits durch vielerlei Kritik am bürokratischen Modell und der technokratischen Politik geprägt. Aus der Perspektive der OECD<sup>31</sup> hat nach der Periode der Makro-Planung um 1970 eine Wendung in Richtung qualitativer Aspekte auf der Ebene der Schulen stattgefunden, die Initiativen auf der Mikroebene wurden zunächst aber noch nicht mit der Frage der Gestaltung der Makrostrukturen verknüpft. Erst im Zusammenhang mit dem neo-konservativen Angriff auf den Wohlfahrtsstaat in den achtziger Jahren wurde eine nächste Stufe erreicht, als der Marktmechanismus als Alternative zur Bürokratie an Einfluß gewann. Die Etablierung von Quasi-Märkten, "the separation of purchaser from provider and an element of user choice between providers", ist zu einem zentralen Element der Reform geworden.<sup>32</sup> Der Staat ist jedoch nicht verschwunden, sondern hat eine veränderte Rolle eingenommen, die von Guy Neave<sup>33</sup> als "evaluative state" bezeichnet wird: Die Beziehung zwischen dem Staat und dem Bildungswesen wird reformuliert, indem neue intermediäre Körperschaften ("trusts", "agencies" etc.) eingeschoben werden, die anstelle der traditionellen Strukturen verstärkt "leadership" und Managementmethoden einsetzen.<sup>34</sup>

Die skizzierte bildungspolitische Programmatik des *Lifelong Learning* läßt sich unschwer in diese allgemeine Bewegung einordnen, indem die Perspektive auf den Gesamtprozeß des lebenslangen Lernens in Erstausbildung und Weiterbildung de facto auch das Zusammenspiel der traditionell staatlich organisierten Erstausbildung einerseits mit den traditionell eher fragmentierten, auf verschiedenen Formen von privaten oder gemeinschaftlichen Initiativen beruhenden, mehr oder weniger schwach ausgeprägten "Systemen" der Erwachsenenbildung und Weiterbildung andererseits betrifft.

Nachdem das Pendel in den achtziger Jahren zunächst in Richtung "Staats- oder Politikversagen" ausgeschlagen hatte, wird in letzter Zeit wieder den verschiedenen Möglichkeiten und Spielarten des Marktversagens größere Aufmerksamkeit zugewendet. David Finegold hat in seiner Analyse der konservativen Ausbildungspolitik im Vereinigten Königreich die Frage nach Marktversagen in Quasi-Märkten aufgeworfen und gezeigt, daß die Schaffung von "market analogons" zur Überwindung von Staatsversagen zu neuen Formen des Staatsversagens und des Marktversagens geführt hat. Er hofft, "... to move the policy debate beyond the false dichotomy between benign governments and perfect markets toward a more productive, realistic assessment of the mix between imperfect markets and imperfect government".<sup>35</sup> Die Debatte um die Wahl der Steuerungsmechanismen hat sich somit auch auf theoretisch-konzeptioneller Ebene in den Zwischenbereich zwischen den Extremen der reinen Marktsteuerung und der völlig öffentlichen Bereitstellung verlagert.<sup>36</sup>

Allison Booth und Dennis Snower<sup>37</sup> schlagen als Ergebnis aus ihrer Zusammenführung von eindrucksvollem neuerem Material und aus wesentlichen theoretischen Weiterentwicklungen zu dieser Problematik vor, die Politik erstens auf einer genaueren Analyse der Faktoren aufzubauen, die zu

Marktversagen führen, und zweitens eine Bilanzierung der erwarteten Vor- und Nachteile von Marktversagen gegenüber den erwarteten Kosten von Politikversagen vorzunehmen. Erst wenn eine positive Bilanz verbleibt, sollen Eingriffe stattfinden. Sie versuchen, für spezifische Formen von Marktversagen jeweils spezifische politische Gegenmittel anzugeben.

Diese Untersuchungen demonstrieren einerseits eindrucksvoll das Spektrum an Spielarten, in dem Marktversagen bei der Bereitstellung von Qualifikation durchaus auch breitere wirtschaftliche Auswirkungen zeitigen kann, andererseits wird aber trotz dieser Probleme grundsätzlich an der Überlegenheit des Marktmechanismus festgehalten und für sehr genau begründete und spezifische Formen von Eingriffen plädiert. Zusammenfassend gehen Booth und Snower von einer beträchtlichen Zahl an spezifischen Mechanismen möglichen Marktversagens aus und stellen diesen Mechanismen eine fast ebenso grosse Zahl an politischen Maßnahmen gegenüber: Aus 18 unterscheidbaren Formen von Marktversagen, die jeweils paarweise mit 14 politischen Maßnahmen kombiniert sind, ergeben sich aufgrund von Überschneidungen bzw. Mehrfachzuordnungen 27 unterscheidbare spezifische Problemlösungen (siehe Tabelle 1).

Bestimmte politische Maßnahmen werden als Lösungen für mehrere Formen von Marktversagen angesehen. Dies gilt vor allem für zwei prominente Maßnahmen, *Bildungsgutscheine* und Bindung von Unterstützungszahlungen an Weiterbildung (diese Maßnahme spielt unter dem Titel der „Aktivierung“ von passiven Maßnahmen der Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik eine wichtige Rolle). Umgekehrt erscheinen manche Formen von Marktversagen durch mehrere Eingriffe lösbar. Dies gilt für die Kreditrestriktionen auf der Seite der Individuen und für die *Low-Skill/Bad-Job-Trap*, derzufolge ein schwaches Qualifikationsangebot die Entstehung von schlechten Jobs befördert. Diese Überschneidungen sind jedoch nicht sehr zahlreich, so daß man keinesfalls von „Allheilmitteln“ sprechen kann. Andererseits gibt es aber auch wenige ganz eindeutige Beziehungen der Art, dass eine Maßnahme auf eine spezifische Form des Marktversagens bezogen ist, und diese liegen im Bereich der Bildungspolitik: Lösung von Informationsproblemen durch Akkreditierungsprogramme und Lösung von Mißverhältnissen zwischen Allgemeinbildung und Berufsbildung durch öffentliche Förderung der Allgemeinbildung.

Wenn man die Struktur dieser paarweisen Zusammenhänge näher untersucht, so kann man ein „mapping“ von einigen in sich mehr oder weniger stark zusammenhängenden Problem- und Politikfeldern konstruieren, in denen sich bestimmte geläufige oder typische Diskussionsbereiche bündeln:

- Die typischen Hindernisse für Betriebe und Individuen, in Ausbildung zu investieren, die Abwerbung („*Poaching*“) und die Kreditrestriktion werden durch die *Aktivierung* bekämpft, in diesem Feld liegen außerdem die Umlagesysteme („*Levies*“) sowie verschiedene Formen von Kreditsystemen als Maßnahmen, bzw. die Trainingsrisiken und mögliche Verzerrungen durch Unterstützungszahlungen.

**Tabelle 1: Formen möglichen Marktversagens und geeignete politische Gegenmittel**

| Market failure                                                                                           | Policy measures                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Low-skill/bad job trap;<br>risk management;<br>external production economies;<br>low-skill/low-tech trap | Training vouchers                                                                                             |
| Information                                                                                              | Accreditation programmes                                                                                      |
| High-wage/low-skill trap                                                                                 | Apprenticeship contracts                                                                                      |
| High-wage/low-skill trap                                                                                 | Wage differentials                                                                                            |
| External production economy;<br>complementarities labour – capital                                       | Investment tax credits, depreciation allowances                                                               |
| Innovation – skills interaction;<br>low-skill/low-tech trap                                              | Property rights on innovation                                                                                 |
| Education – vocational training                                                                          | Public support for education                                                                                  |
| Imperfect competition,<br>a) tax,<br>b) regulatory distortions                                           | Reducing entry barriers for new firms                                                                         |
| Credit constraints;<br>training risk                                                                     | Government provision of loans                                                                                 |
| Credit constraints                                                                                       | Conditional loan guarantees                                                                                   |
| Poaching;<br>low-skill/bad job trap                                                                      | Levy system                                                                                                   |
| Internalization of uncompensated costs/benefits:<br>a) wage,<br>b) risk                                  | Social partnership                                                                                            |
| Imperfect competition                                                                                    | Centralized collective bargaining over education                                                              |
| Unemployment benefit, welfare payment;<br>credit constraints;<br>low-skill/bad job trap;<br>poaching     | Linking training subsidies to ue-benefits and welfare payments (esp. for the long-term, unskilled unemployed) |

Quelle: Booth, Snower (1996; Zusammenfassung durch d. Verf.)

- In einem weiteren Feld bündeln sich verschiedene Probleme, die mit schwachem Qualifikationsangebot sowie mit dem Syndrom Technik-Innovation-Rationalisierung<sup>38</sup> zusammenhängen, wo *Bildungsgutscheine*, teilweise auch Formen von Steuererleichterungen bzw. Abschreibungen sowie Eigentumsrechte auf Innovation als Lösung angeboten werden.
- Gegenmittel gegen die *Low-Skill/Bad-Job-Trap* sind sowohl Aktivierung als auch Bildungsgutscheine.



- Wettbewerbsprobleme (eingeschränkter Wettbewerb, Verzerrungen durch Regulierung oder Steuern) können durch reduzierte Marktzutrittsbarrieren bzw. durch stärker zentralisierte Verhandlungssysteme bekämpft werden.
- Neben diesen Wettbewerbsproblemen umfassen mehrere spezifische Felder bestimmte Aspekte des Korporatismus: Sozialpartnerschaft wird als Mittel zur Internalisierung von unkompensierten Kosten/Nutzen-Vorteilen bei Löhnen oder Risiken gesehen; Lehrlingssysteme (und hohe Lohn-differentiale)<sup>39</sup> bilden ein Gegenmittel gegen die *High-Wage/Low-Skill-Trap*, wo hohe Löhne ein Hindernis gegen Humankapital-Investitionen darstellen.

Dieser Ansatz überschreitet die pauschale Gegenüberstellung der Argumente und gibt einen Leitfaden für nähere Analysen in einem spezifischen Bildungssystem.

### 3.2 Finanzierungsformen und politische Prioritäten

Für die Frage, auf welche Weise die Mittel für Weiterbildung aufgebracht werden sollen, gibt es in der Diskussion seit langem eine Reihe von unterschiedlichen Modellen der Regulation und Finanzierung. Vor allem die folgenden fünf Modelle sind in der Diskussion seit langem präsent:<sup>40</sup>

- Finanzierung durch die einzelnen Unternehmen (Unternehmensfinanzierung);
- Finanzierung durch die individuellen ArbeitnehmerInnen (Arbeitnehmerfinanzierung), mit oder ohne Darlehen bzw. Anspruch auf Deckung der Lebenshaltungskosten;
- Parafiskalische Fonds ("*Levies*"), in die meist die Unternehmen einen bestimmten Anteil der Lohnsumme (oder auch anderer Kennziffern) einbringen;
- Verteilung von Ansprüchen oder Rechtstiteln auf Bildungsleistungen (z.B. Bildungsgutscheine, mit oder ohne rückzahlbare Komponente)
- öffentliche Finanzierung von Institutionen der Weiterbildung.

Normalerweise – so auch in Österreich – erfolgt die Finanzierung von Weiterbildung bisher in einem bestimmten Verhältnis von (individueller) Arbeitgeber- und Arbeitnehmerfinanzierung. In gewissem Ausmaß werden diese Mittel durch "Umlagen" ergänzt. Die Verteilung von Ansprüchen auf Bildungsleistungen, etwa in Form von Bildungsgutscheinen, hat in den achtziger Jahren große Bedeutung bekommen, da diese Form eine Kombination von öffentlicher Finanzierung mit marktmäßiger Allokation der Mittel ermöglicht.

Neben den fünf erwähnten Modellen gibt es weitere interessante Modelle, die jedoch spezifischer sind und weniger in die allgemeine Diskussion einfließen:

- „Versteigerungspläne“ beziehen sich vor allem auf die Auswahl von Anbietern im Bildungsmarkt, die nach dem Modell der Vergabe von Projekten an die "Bestbieter" vor sich gehen soll, um die oft gegebene Monopolstellung von etablierten Bildungsinstitutionen zu unterlaufen.
- Ziehungsrechte sind ein umfassendes Konzept, das die Zusammenfas-

sung der Finanzierung sozialer und wohlfahrtstaatlicher Leistungen in einer "Allgemeinen Einkommensversicherung" vorsieht, die auch die Allokation von Bildungsleistungen im Lebensverlauf einschließen soll.<sup>41</sup>

- Das *Franchise*-Modell verknüpft Bildungsansprüche mit einer formalen Struktur von Bildungsangeboten, indem eine bestimmte Summe an Bildungswillige vergeben wird, die zur Finanzierung von Veranstaltungen aus einer Liste verwendet werden müssen, wobei der Finanzierungsanteil von fundamentalen zu weiterführenden Angeboten immer geringer wird und der Eigenfinanzierungsanteil entsprechend zunimmt.

Eine stilisierte Evaluation dieser Modelle<sup>42</sup> nach unterschiedlichen Kriterien zeigt die Zielkonflikte auf, die mit der Gestaltung des Weiterbildungssystems verbunden sind. Geht man von vier Kriterien aus – Effizienz von Arbeits- und Bildungsmarkt, Chancengleichheit, Anreize für lebenslanges Lernen – so erfüllen fast alle Modelle, die eines der Kriterien erfüllen, mindestens ein anderes nicht.

Im Zusammenhang mit der Gefahr der sozialen Ausgrenzung und Polarisierung ist die *Verbesserung der Chancengleichheit* im Zugang ein wichtiges Kriterium. Jedes der fünf Modelle, die die Chancengleichheit verbessern können, erfüllt nach den Ergebnissen der zitierten Studie mindestens eines der anderen zentralen Kriterien nicht:

- Öffentliche Finanzierung der Weiterbildungsinstitutionen erfüllt alle drei anderen Kriterien nicht.
- Ziehungsrechte und rechtlich begründete Bildungsansprüche ohne Kreditkomponente fördern nicht die Effizienz von Arbeits- und Bildungsmarkt.
- Arbeitnehmerfinanzierung mit Absolventensteuer kollidiert mit der Effizienz des Arbeitsmarktes.
- Arbeitnehmerfinanzierung kombiniert mit Ansprüchen und Krediten steht im Widerspruch zu der Förderung des lebenslangen Lernens.

Ein weiterer Punkt dieser Evaluation ist, daß nur zwei dieser Modelle eindeutig geeignet sind, die Effizienz des Arbeitsmarktes zu erhöhen:

- Unternehmerfinanzierung und
- Arbeitnehmerfinanzierung ohne weitere Kompensation.

Beide Modelle erfüllen jedoch nicht das Kriterium der Förderung des sozialen Zuganges, die Arbeitnehmerfinanzierung allein fördert außerdem nicht das lebenslange Lernen.

Das heißt, wir haben es hier mit ganz wesentlichen Konflikten zwischen Prioritäten zu tun. Diese Struktur kann sehr gut erklären, warum die Diskussion um eine Lösung der Finanzierungsfragen so konfliktbehaftet ist und bisher auch zu keiner Lösung geführt hat. Der wesentliche Punkt besteht darin, daß keine der involvierten Parteien ihre Interessen voll verwirklichen kann, ohne gleichzeitig die Interessen einer anderen involvierten Partei wesentlich zu verletzen. Gemessen an der Gesamtheit der Kriterien ist ein Modell der Spitzenreiter, nämlich die *Verteilung von Ansprüchen mit Kreditkomponente*. Dieses Modell scheint am ehesten in der Lage zu sein, die verschiedenen Prioritäten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, dies erklärt auch, warum es in der Diskussion eine so große Rolle spielt.

### 3.3 Probleme des Überganges von einer kurzfristigen zu einer langfristigen Perspektive

Aus der Sicht der politischen Ökonomie analysieren Crouch, Finegold und Sako<sup>43</sup> die Bedingungen der Entwicklung einer "*learning economy*" mittels einer *High-Skills*-Strategie im Zusammenspiel zwischen Marktmechanismen, staatlicher Politik und den institutionellen Kontexten, in die diese eingebettet sind.<sup>44</sup> Eine wesentliche Kategorie in diesem Zusammenhang ist die Zeitperspektive des Handelns: Während die Entwicklung zur lernenden Gesellschaft eine langfristige Perspektive erfordert, dominiert im spontan entstehenden marktmäßigen Verhalten eine kurzfristige Perspektive. Die Analyse der Interessenkonstellationen der Akteure auf den beiden Seiten des Arbeitsmarktes ergibt ein grundsätzliches Ungleichgewicht, das auch auf bestimmte fundamentale Widersprüche in der Bildungspolitik und deren theoretische Aufarbeitung verweist.

- Eine angebotsorientierte Bildungs- und Höherqualifizierungspolitik kann erst in einer längerfristigen Perspektive in Richtung einer wirtschaftlichen Qualitäts- und Innovationsstrategie die Interessen der Akteure auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes durch die Verwertung der zusätzlichen Bildungsinvestitionen harmonisieren.
- In kurzfristiger Perspektive, d.h. in betrieblichen Wettbewerbsstrategien in Richtung Rationalisierung und Reduzierung der Kosten, entstehen aus einem expansiven Bildungs- und Qualifizierungsangebot möglicherweise gravierende Interessenkonflikte, indem sich die Wettbewerbsposition der Arbeitsangebotsseite (Arbeitnehmer) durch das verbesserte Qualifikationsangebot relativ oder sogar absolut verschlechtern kann. Mehrere Mechanismen spielen hier eine Rolle: Erstens das Argument der "Bildungsinflation", d.h. vereinfacht, man braucht mehr Ausbildung für gleiche Positionen, Tätigkeiten und Einkommen; zweitens, die Bedeutung der Bildung verlagert sich von der inhaltlichen Verwertung auf die Selektionsfunktion (Credentialismus); drittens, die differentielle Bedeutung der Bildungsabschlüsse kann sich durch Verdrängungsprozesse verschärfen (Ausgrenzung von niedrigen Abschlüssen) etc.<sup>45</sup>
- Auf der anderen Seite sind die Vorteile für die Unternehmen aber indirekt ausgeprägt, so daß es nicht wahrscheinlich ist, daß sie sich wesentlich an den Kosten beteiligen.

Diese Analyse der Spannungen zwischen kurz- und langfristiger Perspektive führt zur Schlußfolgerung, daß Bildungspolitik breitere Strategien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik nicht ersetzen kann, wenn eine ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen sozialen und gesellschaftlichen Interessen erreicht werden soll. Als wesentliche Frage am Weg zur lernenden Gesellschaft ergibt sich demnach, welche Strategien geeignet sind, um den Übergang von der kurzfristigen zur langfristigen Perspektive zu gestalten und zu fördern, aber: "Neither country has found policy mechanisms favourable to a long-term rather than a short-term skill-creation model"<sup>46</sup> und "no one is really sure what such a strategy means."<sup>47</sup>

Die politischen Schlußfolgerungen bewegen sich in dem paradoxen Raum, in dem einerseits Lösungen für kollektive Probleme zunehmend bei den privaten Unternehmen gesucht werden, die ihrerseits zunehmend global agieren. "At the heart of the paradox that policy-makers increasingly look to the individual profit-maximizing firm for solutions to collective problems, lies a second one: the same processes that are taking the decisive actions 'down' into individual companies are also taking them 'up' into global levels."<sup>48</sup> Die Formen des Zusammenspiels der Strategien von Firmen mit staatlicher bzw. öffentlicher Politik stehen im Zentrum des Interesses, und es werden verschiedene Möglichkeiten und institutionelle Mechanismen kollektiver Bereitstellung von Qualifizierung in diesem Feld zwischen staatlicher Politik und betrieblichem Verhalten in unterschiedlichen nationalen Kontexten untersucht:

- Politik der Staaten oder Regierungen in Form von *Regulierung oder direkter Intervention*; in diesem Feld der *public education* sind zusätzliche Investitionen in Vorschulerziehung, im Bereich nach der Pflichtschule und im Bereich der Weiterbildung im Zusammenhang mit der Hochschulbildung erforderlich; der Markt kann diese Investitionen nicht erbringen, die wesentliche Herausforderung ist es daher, Mechanismen zu entwickeln, die diese Investitionen mit gerechter Verteilung der Kosten und Erträge herbeiführen können. Elemente eines derartigen Systems könnten sein: staatliche Ansprüche über die Pflichtschule hinaus von 2 bis 3 Jahren, kombiniert mit Krediten für zusätzliche Investitionen, rückzahlbar nach Erreichung einer Einkommensgrenze, kombiniert mit Weiterbildungskonten, die ähnlich der Sozialversicherung vom Einkommen und den Unternehmen finanziert werden.<sup>49</sup> *Public service employment*: dieser Bereich wird als wichtig für die Aufrechterhaltung von menschenwürdigen Verhältnissen in benachteiligten Bereichen des Beschäftigungssystems gesehen, als Alternative für jene Teile der Bevölkerung, die im Wettbewerb nicht bestanden haben.
- *Neo-korporatistische Politik* durch formale Verbände von wirtschaftlichen Akteuren wird unterschieden von
- *informellen Netzwerken* in lokalen Gemeinschaften, die stärker auf Vertrauen und Reziprozität beruhen als auf formalen Regeln; diese beiden Mechanismen sollten gemeinsam gesehen werden, und in diesem Feld wird die Bedeutung von *public agencies* hervorgehoben: Das sind kleine und flexible intermediäre Einrichtungen und Organisationen in Zusammenarbeit mit "*business networks*" und neo-korporatistischen Organisationen, die jedoch das Potential und die Autorität (v.a. aufgrund ihres Wissens) entwickeln müssen, Innovationen anzustoßen.
- Märkte und Hierarchien innerhalb der kapitalistischen Unternehmen, insbesondere in der Form der "*institutional company*".<sup>50</sup>

Die folgenden neuen Institutionen und Maßnahmen werden vorgeschlagen, insbesondere um die Aktivitäten im Bereich der Unternehmen in Richtung auf eine langfristige Strategie zu beeinflussen und zu fördern:

- Verbesserung der *Information* einerseits über die Bildungs- und Qualifizierungsangebote, andererseits über den Wert der Investitionen, der in verschiedener Hinsicht verzerrt dargestellt wird.

- Unterstützung von *Qualifizierungsstandards* durch Systeme der Standardisierung (z.B. NVQ oder formalisierte Berufsqualifikationen) und Standardisierung der verschiedenen Formen von Basis- und Schlüsselqualifikationen (z.B. IALS, *life skills*).
- Verbesserung der *Erfassung des Nutzens* von Ausbildung (z.B. Reduzierung von Ausschuss, Verbesserung der Produktivität, Wirkungsevaluation von Arbeitsmarktausbildung).
- Verbesserung der *Zertifizierung von Unternehmen* zur Förderung von lernenden Organisationen und der Erzeugung und Sicherung des "externen Qualifikationspools"<sup>51</sup> (z.B. ISO-Zertifizierung, *Investors in people*).
- Entwicklung von *Benchmarks für High-Skill-Unternehmen*, um das Verständnis und die Sichtbarkeit der Qualifizierungs- und Innovationsstrategien zu erhöhen (z.B. Trainingsstunden für neue Beschäftigte).
- Vergleichendes *Benchmarking für Politik*, um Lernprozesse zu ermöglichen, insbesondere auch um den Wert von Bildungsinvestitionen besser zu verstehen.

Wesentliche Gesichtspunkte dabei sind: erstens ein klares und adäquates Verständnis des Nutzens von Investitionen in Ausbildung zu vermitteln, zweitens die Übertragbarkeit der Qualifikationen und die Qualität der Ausbildung zu sichern und drittens Lernprozesse zur Weiterentwicklung der Strategien zu ermöglichen.

#### 4. Ansätze und Strategien für Österreich

Anknüpfend an den bisher aufgespannten Rahmen ergeben sich für Österreich mehrere Fragen, zu denen die bisherige Diskussion und Forschung nur wenig Grundlagen und Antworten bietet:

- 1.) Wie läßt sich die österreichische Bildungs- und Qualifizierungspolitik in den Rahmen der entstehenden internationalen Programmatik einer *Lifelong Learning*-Strategie einordnen? Kann man überhaupt von einer Strategie sprechen, was sind ihre Grundlinien und Schwerpunkte, fehlen wesentliche Elemente etc.?

Die Akteure der österreichischen Bildungspolitik geben der Strategie des *Lifelong Learning* seit einiger Zeit Priorität, zumindest in der Rhetorik. Von einer Strategie kann jedoch nicht gesprochen werden. Es kann gezeigt werden, daß im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungspolitik aufgrund der Vorgaben erste Schritte in Richtung eines groben Umrisses getan wurden. Im wesentlichen wurde eine große Vielfalt an Maßnahmen zusammengestellt, die im Prinzip in eine Strategie des lebenslangen Lernens passen. Diese sind jedoch weder durch Ergebnisse spezifiziert, noch ist die Struktur der Prioritäten klar, noch sind die finanziellen Implikationen gegeben. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer Vielzahl von Maßnahmen in sehr verschiedenen Dimensionen.

Die vorhandene Informationsbasis gibt einen gewissen, unzureichenden Aufschluß über bestimmte Eckpunkte des Rahmens der Weiterbil-

dung in Österreich. Man kann daraus kaum Ziele für politische Strategien gewinnen, aber man kann ableiten, daß die verfügbaren Informationen nur sehr wenig geeignet sind, eine Basis für die Verwirklichung welcher Ziele auch immer abzugeben. Da die Verwirklichung von Maßnahmen von den erforderlichen und verfügbaren Mitteln abhängt, ist die schlechte Informationsbasis über finanzielle Aspekte besonders gravierend. Da sich die Strategie des lebenslangen Lernens auf komplexe Ziele bezieht, ist es auch schwierig Ziele, zu entwickeln, wenn der Status quo nur so undeutlich bekannt ist. So ist die Frage, inwieweit überhaupt ein besonderer Handlungsbedarf über die gegebenen Mechanismen der (Selbst-)Steuerung hinaus besteht bzw. worauf sich ein solcher gründet, nur in groben Umrissen zu beantworten.

- \* Das System "produziert" bisher anscheinend eine etwa *durchschnittliche Partizipation* – ist das ausreichend? Wird es auch weiterhin, bei steigendem Bedarf, dazu in der Lage sein?
- \* Wenn auch anscheinend nicht sehr gravierend, so gibt es *Ungleichheit in der Beteiligung*, die aus Gerechtigkeitsüberlegungen, aber auch aus Effizienzüberlegungen vermindert werden sollte. Wie kann das am besten geschehen? Welche Mittel sind dafür erforderlich?
- \* *Steigender Bedarf* läßt sich einerseits aus den vorhandenen demografischen Projektionen *global* ablesen. Andererseits sind, ebenso global, die verschiedenen Faktoren in der Beschäftigung bekannt, die für steigenden Bedarf an Lernen und Bildung sprechen.
- \* Die *spezifische Struktur* dieses steigenden Bedarfes ist jedoch problematisch. Offensichtlich ist das System nicht ausreichend in der Lage, z.B. die erforderlichen Qualifikationen im Bereich des IKT-Sektors zu "produzieren". Darüber hinaus fehlen weitgehend Mechanismen der Antizipation auf einer einigermaßen nachvollziehbaren Grundlage.
- \* Wenn man annimmt, daß Unterinvestition vorliegt, besteht so gut wie keine Grundlage dafür, zu beurteilen, wie die erforderlichen *zusätzlichen Mittel* in bestmöglich geeigneter Weise aufgebracht werden sollen. Wenn von den Individuen beträchtliche zusätzliche Aufwendungen erwartet werden, so sind diese nicht einschätzbar, wenn nicht die Anreizwirkungen im System bekannt sind.
- \* Zur Investitionsbereitschaft des *betrieblichen Sektors* gibt es teilweise widersprüchliche Hinweise, auf der einen Seite wachsende Weiterbildung, auf der anderen Seite wird im Bereich der Lehrlingsausbildung die Frage der Ausbildungsbereitschaft auch im Zusammenhang mit der Kostenfrage sehr deutlich gestellt.
- \* Auf der Seite der *öffentlichen Hand* besteht einerseits die Knappheit der Mittel, kurzfristig ganz besonders. Andererseits ist aufgrund der demografischen Entwicklung mittel- und längerfristig eine deutlich sinkende Belastungsquote im Schulwesen zu erwarten. Inwieweit hier realistische Möglichkeiten der Mittelumschichtung bestehen könnten, ist einerseits nicht ausreichend bekannt und wird andererseits wesentlich vom Koordinationssystem selbst abhängen.

\* Die *Flexibilität* des Systems der Berufsbildung insgesamt ist umstritten, und es gibt keine ausreichenden Beurteilungsgrundlagen, um diese Frage zu entscheiden.

- 2.) Welche Formen des Marktversagens spielen eine wie starke Rolle? Welche politischen Gegenstrategien werden vorgeschlagen bzw. ergriffen? Sind die Strategien mit den Problemlagen konsistent?

Das vorgestellte "*Mapping*" der Formen von Marktversagen und der möglichen Gegenstrategien hat einen Raum aufgespannt, der vor allem die schwache Informationsbasis offenlegt. Während die Stärken des österreichischen Ausbildungssystems relativ klar sind und darüber auch ein breiter Konsens besteht, sind die Schwächen und Probleme weit weniger klar und demgemäß auch umstritten. Die Entwicklung einer zukunftsweisenden Strategie erfordert aber offensichtlich als ersten Schritt auch einen Konsens über die Schwächen des Systems, da diese den Ansatzpunkt für Veränderungen geben. Es spricht vieles dafür, daß die Schwächen im Bereich der Beziehungen zwischen Innovationssystem und Qualifizierungssystem liegen, wobei das traditionelle Ausbildungssystem der Lehre möglicherweise Probleme hat, mit dem Prozeß des *upgrading* mitzuhalten und Innovation vorwiegend durch den Aufbau von neuen Strukturen stattfindet, die sich auch durch radikal neue Regelungsstrukturen auszeichnen. Für das Ausbildungssystem stehen die Fachhochschulen im Mittelpunkt dieser innovativen Strukturen, wobei diese auch im Zusammenhang mit der Etablierung eines Systems von Innovations- und Impulszentren zu sehen sind, die im regionalen Kontext auch die Rolle einer Drehscheibe für Kooperationen und Vernetzungen spielen.

Nach den skizzierten bildungspolitischen Strategien muß zwischen den informellen Lernprozessen im Unternehmenssektor und den formellen Lernprozessen in Schulen und Ausbildungsinstitutionen ein enges Zusammenspiel entwickelt werden. Hohe Priorität hat in dieser Sicht die Suche nach Entwicklungen in der Gestaltung des Bildungswesens, die geeignet sind, in Kooperation mit dem öffentlichen Sektor *das Engagement der privaten Firmen* für Bildung und Ausbildung zu verstärken. David Ashton und Francis Green haben als politische Voraussetzungen für eine Innovationsstrategie herausgearbeitet, daß die Einigung auf einen gesellschaftlichen Konsens, der insbesondere auf der Seite der Unternehmen eine klare Bindung an eine Höherqualifizierungsstrategie einschließen muß, ein sehr wesentliches Element darstellt.<sup>52</sup> Ein klares Bild der Erträge aus den Bildungsinvestitionen erscheint dafür unabdingbar.

- 3.) Welche politischen Prioritäten sind erkennbar? Sind die eingeschlagenen bzw. vorgeschlagenen Strategien mit den Prioritäten konsistent?

Wie die einzuschlagende Strategie nicht im Hinblick auf bestimmte zu lösende Probleme und zu erreichende Ziele diskutiert wird, so werden auch die vorgeschlagenen Maßnahmen nur sehr bedingt auf ihre Konsistenz mit politischen Prioritäten hin überprüft. Es wurde bereits gezeigt, daß einerseits die Marktrhetorik weder alle Probleme lösen kann noch

auf das vorhandene System konsistent anwendbar ist. Auf der anderen Seite wurde auch gezeigt, daß die Systeme der staatlichen Bereitstellung bzw. der verschiedenen Formen von Umlagen oder Ausbildungsfonds keineswegs unbedingt geeignet sind, als "Allheilmittel" zu dienen. In der österreichischen Diskussion stehen eher Modelle im Mittelpunkt, die in der Evaluation eher weiter hinten rangieren. So wird z.B die Forderung nach öffentlicher Finanzierung der Bildungsinstitutionen erhoben, und auch die parafiskalischen Fonds hatten lange Zeit wesentliches Gewicht in der Debatte. In jüngster Zeit gewinnt das Modell der Gutscheine an Bedeutung.

Die Darlegung der Problemlagen und der dafür geeigneten politischen Maßnahmen weist darauf hin, daß die bestehende Problemlage gezielter analysiert werden sollte, um politische Strategien zu entwickeln. Die Darstellung der Zielkonflikte im Zusammenhang von unterschiedlichen Steuerungs- und Finanzierungsmodellen weist darauf hin, daß die Orientierung auf öffentliche Bereitstellung von Ausbildungsangeboten zwar für die Chancengleichheit günstig ist, jedoch die Effizienz und Beteiligung nicht fördert, während parafiskalische Fonds die Chancengleichheit nicht fördern. Es erhebt sich die Frage nach alternativen Koordinationsformen.

- 4.) Inwieweit wird eine kooperative Strategie der Einbindung des Unternehmenssektors eingeschlagen? Welche Barrieren, Konflikte und offenen Fragen sind in diesem Zusammenhang erkennbar? Wie sind diese lösbar? Im Zusammenhang mit der Weiterbildung vor dem Hintergrund der Anforderungen aus der Innovationspolitik steht die Frage im Mittelpunkt, durch welche institutionelle Gestaltung eine möglichst ausgewogene Kombination der Nutzung betrieblicher Aktivitäten (HRD) mit öffentlichen Aktivitäten erzielt werden kann, wobei eine offene Abwägung der jeweiligen Interessen anstelle einer manchmal künstlich überhöhten Konfliktposition erforderlich ist. Eine wichtige Frage der Entwicklung des Weiterbildungssystems betrifft die Gestaltung der Koordinationsformen, insbesondere in welcher Weise der Konflikt zwischen der geforderten Stärkung der marktmäßigen Koordination und der Forderung nach der Ergänzung durch öffentliche Interventionen gelöst werden soll. Es gibt eine Reihe von Forderungen nach Ergänzung des Marktes durch öffentliche Beiträge: Bessere Information, Qualitätskontrolle der Bildungsangebote, Sicherung der Übertragbarkeit der erzielten Abschlüsse, Rechtstitel sowie finanzielle Unterstützung für die Inanspruchnahme sind wichtige Aspekte. Es wurde zwar zwischen den Sozialpartnern immer wieder Einigung darüber erzielt, daß Herstellung größerer Markttransparenz nötig sei, kaum aber über die Notwendigkeit von Rechtstiteln und finanziellen Fördermaßnahmen.

Anknüpfend an die Untersuchungen und Überlegungen von Crouch, Finegold und Saki wäre zur Entwicklung einer längerfristigen Strategie in Richtung der lernenden Gesellschaft vor allem die Entwicklung von institutionellen Mechanismen erfolgversprechend, die die korporatistischen



Formen der kollektiven Bereitstellung von Bildung im Rahmen der Sozialpartnerschaft durch informelle Formen der Kooperation auf Mikro-Ebene unterfüttern. Durch den Aufbau derartiger Mechanismen könnte eine alternative Koordinationsform zur staatlichen Hierarchie entwickelt werden, die den programmatischen Forderungen der Koordination und Partnerschaft entspricht.

Insbesondere das Zusammenspiel zwischen den betrieblichen und den außerbetrieblichen Aktivitäten tritt hier in den Vordergrund. Die österreichische Diskussion scheint allzusehr von der Entwicklung außerbetrieblicher Aktivitäten geprägt zu sein. Als wesentlicher Schnittpunkt für die Weiterentwicklung bietet sich das Netz der Innovations- und Impulszentren an, das vor allem im letzten Jahrzehnt aufgebaut wurde. Hier könnten systematische Aktivitäten der Verknüpfung und Vernetzung von betrieblichen und institutionellen Qualifizierungsprozessen und auch von Erstausbildung und Weiterbildung angesiedelt werden. Das österreichische Ausbildungssystem hat insofern Vorteile, als es für einen sehr hohen Anteil der Jugendlichen Anreize vermittelt, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren und in hohem Maße Sicherheit und Stabilität signalisiert. Andererseits gibt es aber auch Nachteile: Die Mechanismen, die zu einer Erneuerung der Ausbildungsgänge und Berufsprofile führen, sind zu schwach ausgeprägt. Es fehlen Mechanismen, die den Erneuerungsbedarf laufend und ausreichend aufsuchen, ausloten und in entsprechende Angebote übersetzen. Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht das System der Fachhochschulen dar, wo eine derartige periodische Evaluierung vorgeschrieben ist. Das System der Anerkennung von Qualifikationen ist fast ausschließlich auf den Erstabschluß, der meistens in der Jugendzeit erworben wird, konzentriert. Insbesondere haben die Lehrabsolventen und Lehrabsolventinnen immer noch wenig bzw. sehr mühselige Möglichkeiten, ihre Ausbildung auf den höheren Bildungsebenen fortzusetzen. Die Ausbildungsgänge zum Erwerb einer höheren beruflichen Qualifikation sind teilweise ziemlich lang und komplex. Hier könnte durch stärker abgestufte "Bausteine" ein flexibleres, durchlässigeres und wahrscheinlich auch effizienteres System entwickelt werden, das eine bessere Verbindung von Erstausbildung und Weiterbildung ermöglicht.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Als Meilensteine der Entwicklung von Grundlinien einer Programmatik für die aktuellen Strategien des Lifelong Learning können neben den europäischen Ansätzen die OECD-Ministerkonferenz 1996 (OECD 1996) und die UNESCO-Aktivitäten 1999 (UNESCO, 2nd International Congress on Technical and Vocational Education 1999, Recommendations and Beschlüsse der 30. Generalversammlung, UNESCO, General Conference 1999) gesehen werden. Wichtige Schritte bilden auch das World Bank Policy Paper (1991) und der World Employment Report (ILO 1998), vgl. auch Schaak, Tippelt (1997).

<sup>2</sup> EURYDICE (2000) 11, vgl. EU, Council (1999); diese Definition enthält ausdrücklich formale und informelle Aktivitäten in verschiedenen Lernsettings (Lehrlingsausbildung, Schulen der zweiten Chance, am Arbeitsplatz oder extern etc.) nach der Pflichtschule,

unabhängig vom Beschäftigungsstatus der Lernenden, unabhängig von der Finanzierungsquelle (privater oder öffentlicher Sektor oder Individuum) und der Durchführung (traditionell oder modern wie IKT), legt Wert auf die Aspekte des einfachen Zuganges und der Anerkennung der erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen.

<sup>3</sup> OECD (1996) 89.

<sup>4</sup> EURYDICE (2000).

<sup>5</sup> EURYDICE (2000) 10.

<sup>6</sup> Vgl. CEDEFOP (2000), Study Group on Education and Training (1996), Europäischer Rat (2000).

<sup>7</sup> Dabei wurde einerseits eine Synthese der Ländererfahrungen vorgenommen: "*bottom up*" (EC-DG XXII 1998); andererseits wurden auch Schlußfolgerungen von allgemeinen Überlegungen her gezogen: "*top down*" (EU, Council 1999).

<sup>8</sup> In der Sozialpartnervereinbarung für Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika, Verbesserung der Vermittelbarkeit (Leitlinie 4) wird auf die Entwicklung der Weiterbildung durch ein ausdrückliches Bekenntnis zur lebensbegleitenden Weiterbildung Bezug genommen (NAP (1998)19).

<sup>9</sup> EURYDICE (2000) 105.

<sup>10</sup> WIFO, IHS (2000).

<sup>11</sup> Wichtige Untersuchungen sind: Fraiji, Lassnigg (1992); Kailer (1995); Schneeberger, Kastenhuber (1998); Ofner, Wimmer (1998); CEDEFOP-Panorama (1998).

<sup>12</sup> Vgl. die vergleichende Auswertung der MZ-Sonderprogramme 1973-4, 1982-4 und 1989-4 von Fraiji, Lassnigg u.a. (1992), Lassnigg (1996).

<sup>13</sup> Kanada, Finland, Frankreich, Deutschland, Norwegen, Schweden, Schweiz, USA; vgl. OECD/CERI (1995) 158.

<sup>14</sup> Vgl. Fessel+GfK (1996), Ofner, Wimmer (1998) 5.

<sup>15</sup> Teilweise wird diese Erfassung in den OECD-Bildungsindikatoren berichtet, 1997 ist auch Österreich enthalten. Nach einer neueren Auswertung in 11 OECD-Ländern (O'Connel (1999), v.a. 31-32) läßt sich aufgrund eines Vergleiches verschiedener Datenquellen eine Relation zwischen der 4wöchigen Quote und der Jahresquote in der Größenordnung von 1 : 4 ableiten, mit einem Spielraum zwischen 3,5 und 4,2. Wenn man das österreichische Verhältnis mit dieser Relation vergleicht, so liegt dieses niedriger (2,4 bis 3,2), aber durchaus im Bereich der Vergleichswerte.

<sup>16</sup> Es gibt viele Argumente, die im Rahmen rein marktwirtschaftlicher Strategien für eine zureichende Erfassung der eingesetzten Finanzmittel sprechen (Stichwort: Human Resource Accounting). In diesem Zusammenhang steht der Vorschlag des EU-Weißbuches, daß materielle und berufsbildungsspezifische Investitionen gleich behandelt werden sollen. Die Erfassung des "Humankapitals" wird auch von der OECD sehr deutlich betont: "If it is widely acknowledged that education and training have the characteristics of investment, little has been done in OECD societies to account properly for human capital. As a result, countries are unable to make appropriate investment decisions"; in: OECD (1996) 97; vgl. auch OECD (1996a). Die konzeptionellen und empirischen Aspekte der Erfassung der "Investitionen" in Weiterbildung wurden in einer neueren Studie von CEDEFOP vergleichend untersucht: Elson-Rogers (1998).

<sup>17</sup> Vgl. insbesondere Ofner, Wimmer (1998), CEDEFOP-Panorama (1998), Schneeberger, Kastenhuber (1998).

<sup>18</sup> Dies gilt selbst für die Erfassung des Aufwandes im Bereich der Erstausbildung, wo die privaten Aufwendungen, insbesondere die der Betriebe für die Lehrlingsausbildung, nicht erfaßt werden und auch in der Berechnungsweise umstritten sind; vgl. Lassnigg, Steiner (1997). Aber auch für eine Reihe von Komponenten der öffentlichen Aufwendungen, die teilweise nicht bekannt sind und teilweise nicht zugerechnet werden, bestehen Lücken; vgl. Lassnigg (1995).

<sup>19</sup> Für eine nähere Darstellung und Erläuterung der Quellen vgl. Lassnigg (2000).

<sup>20</sup> Als Differenz zwischen den gegebenen 25,2 Mrd. öS und den hypothetischen 35,1 Mrd. öS.

<sup>21</sup> Vermutlich ist der Wert für die Beiträge der Individuen überschätzt. Hier könnte von einer realistischeren Spanne zwischen 2,4 Mrd. und 4,2 Mrd. ausgegangen werden. Ent-

sprechend würde sich das angenommene zusätzliche Aufkommen erhöhen. (Die Spanne bewegt sich zwischen einem Defizit von 3,3 Mrd. bis zu einem zusätzlichen Erfordernis von 9,3 Mrd.)

<sup>22</sup> Riemer (1999) 41.

<sup>23</sup> Ofner, Wimmer (1998) 130-132.

<sup>24</sup> Schmidbauer (1997) 79-87.

<sup>25</sup> Schmidbauer (1997) 82.

<sup>26</sup> Es gibt zwar eine Vielzahl von Anbietern, darunter eine rasch wachsende Zahl von kleinen privaten Trainer- und Beratergruppen (diese beläuft sich nach Schätzungen ohne Einzelpersonen auf 1.500 bis 3.000 Anbieter). De facto ist der "Markt" aber in hohem Maß von den beiden Instituten der Sozialpartner geprägt. Diese beiden teilen sich etwa 2/3 des externen Marktes (d.h. ohne betriebliche Angebote für Kunden und Lieferanten), die BFI-Beteiligung liegt nach verschiedenen Quellen zwischen einem Viertel bis zur Hälfte des WIFI. Bei den übrigen Anbietern handelt es sich teilweise um berufliche Angebote von ansonsten etablierten oder geförderten Institutionen, der "freie und offene" Markt dürfte bei etwa einem Sechstel der Anbieter liegen. Die Sozialpartner spielen auch in der Organisation des AMS eine bedeutende Rolle und sind in den begleitenden Strukturen für die Unterstützungen des Europäischen Sozialfonds (die in hohem Maße die Arbeitsmarktausbildung unterstützen) vertreten; Mayer, Lassnigg, Unger (2000) 44. Die unterschiedlichen Finanzierungsquellen der beiden "großen" Anbieter der Sozialpartner (CEDEFOP-Panorama 1998) dürften auch die Marktposition beeinflussen. Während das WIFI vor allem über das freie Kursangebot und die Wirtschaftskammer als Träger finanziert wird (also indirekt in hohem Maße durch die Betriebe, indem diese in beträchtlichem Ausmaß auch die private Beteiligung fördern), ist das BFI in hohem Maße von der Förderpolitik des AMS abhängig und finanziert sich in zweiter Linie über das freie Kursangebot.

<sup>27</sup> NAP (1998) 21; OECD (1997).

<sup>28</sup> Vorläufige Überlegungen zu diesen Fragen wurden in der Diskussion anlässlich eines Vortrages im Benedikt Kautsky Kreis (Neujahrseminar 2000, Bad Mitterndorf, 3.1.2000) präsentiert. Der Autor ist den DiskutantInnen für wichtige Anregungen zu Dank verpflichtet. Auch die ausführlichen und teilweise heftigen Diskussionen mit VertreterInnen der österreichischen Sozialpartnerorganisationen anlässlich einer Studie über den sozialen Dialog in Ausbildungsfragen haben wichtige weitere Anregungen erbracht; Mayer, Lassnigg, Unger (2000).

<sup>29</sup> Eine OECD-Studie aus den späten achtziger Jahren (Dymond et al. (1988)) arbeitete die fehlende Koordination bereits heraus und schlug vor, eines der beteiligten Ministerien mit der Koordinationsfunktion zu betrauen.

<sup>30</sup> Franz Tödting (1998) berichtet vorläufige Ergebnisse aus einer international vergleichenden Studie über die Steiermark. Eine OECD-Studie hat ebenfalls auf die große Vielfalt von Aktivitäten und Ansätzen auf regionaler Ebene, aber die gleichzeitig feststellbaren Koordinationsanforderungen und -probleme hingewiesen; OECD (1995); vgl. auch ÖIR (1997).

<sup>31</sup> Papadopoulos (1994).

<sup>32</sup> Levacic (1995) 167.

<sup>33</sup> Neave (1988).

<sup>34</sup> Eine neuere Analyse der Reformstrategien in fünf Ländern kommt zu dem Schluß, daß "... there does appear to have been a convergence of policies, at least in our five national settings. These involve an apparently paradoxical combination of state control and market forces or, to put it more specifically, a combination of an 'evaluative state' and 'quasi-markets'". In: Whitty et al. (1998) 12.

<sup>35</sup> Finegold (1996) 250.

<sup>36</sup> In den Überlegungen zu einer neuen Strategie des lebenslangen Lernens wurde seitens der OECD die Alternative zwischen politischen Strategien indirekter Eingriffe in den Marktmechanismus und direkter staatlicher Politik herausgearbeitet, in der Frage nach der Alternative zwischen indirekter Intervention und direkter Intervention wird erstere ins-

gesamt ziemlich skeptisch bewertet: " ... the market-based approach as a means for 'steering' education and training has been challenged since, even with government intervention there is no certainty that the externalities and equity aims have been sufficiently taken into account". – "... 'higher order' values for society as a whole ... may warrant direct government involvement (through regulation or public provision) as opposed to indirect influence via intervention in the market" (OECD (1996) 184).

<sup>37</sup> Booth, Snower (1996).

<sup>38</sup> *Low-Skill/Bad-Jobs-Trap*, Risiko-Management, *Low-Skill/Low-Tech-Trap*, Exportabhängigkeit, Interaktion Innovation-Qualifikation, Arbeit-Kapital-Komplementarität.

<sup>39</sup> Diese beiden Elemente treten im österreichischen System der Sozialpartnerschaft zusammen auf.

<sup>40</sup> In den Grundzügen wurde diese Argumentation bereits von Levin und Schütze (1983) entwickelt, wenn man auch die unterschiedlichen Akzentuierungen, die in der Zwischenzeit in den Vordergrund getreten sind, an diesem Buch sehr gut verfolgen kann; vgl. insbesondere Timmermann (1983).

<sup>41</sup> Vgl. Rehn (1983), Eliasson (1994).

<sup>42</sup> Vgl. OECD (1995a), OECD (1996). Diese Studie beruht in ihrem Herangehen sehr stark auf Timmermann (1983).

<sup>43</sup> Crouch, Finegold, Sako (1999).

<sup>44</sup> Dieser Ansatz überschreitet den Zugang von Booth und Snower, indem politische Strategien nicht einfach "voluntaristisch" untersucht werden, also als Frage, was die politischen Akteure als Resultat ökonomischer Analyse als rational Handelnde tun sollen, sondern als komplexere soziale Handlungssysteme, die die Akteure als interessengebunden analysieren und sie in spezifische "Regimes" eingebunden sehen, welche die ökonomische Dimension mit historisch gewachsenen politischen und sozialen Strukturen "kollektiven Handelns" verbinden.

<sup>45</sup> Im Zusammenhang mit den kurzfristigen Wirkungen expansiver Bildungspolitik entstehen auch Interessenkonflikte auf der Arbeitnehmerseite zwischen den höher und den weniger qualifizierten Gruppierungen. Erstere haben mit verschärfter Konkurrenz zu rechnen, während sich die Zugangschancen für letztere möglicherweise verbessern.

<sup>46</sup> Crouch, Finegold, Sako (1999) 221.

<sup>47</sup> Ebendort 20.

<sup>48</sup> Vgl. auch Lundvall, Borras (1999); (Lassnigg) 1998.

<sup>49</sup> Umlagen werden im Hinblick auf die Verwendung ambivalent beurteilt und mit dem Beitrag zum Steueraufkommen in Beziehung gesetzt. (ibid., 236).

<sup>50</sup> Mit diesem Begriff der "institutional company" für jene Formen von Unternehmen, die die Attribute der "lernenden Organisation" besitzen, werden die organisatorischen und institutionellen Komponenten der Firmen bzw. Unternehmen betont, die in der strengen ökonomischen Betrachtungsweise auf die individuellen Transaktionen reduziert werden.

<sup>51</sup> Zilian, Maile (1994).

<sup>52</sup> Ashton, Green (1996).

## Literatur

Ashton, David; Green, Francis, Education, Training and the Global Economy (Cheltenham 1996).

Booth, Alison L.; Snower, Dennis J., Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses (Cambridge 1996).

CEDEFOP, Lernen in unserer Zeit. Die Berufsbildungspolitik auf europäischer Ebene (=http://www.trainingvillage.gr/etv/policyreport/summary.asp?lang=DE; Luxemburg 2000).

CEDEFOP-Panorama, Finanzierung der Berufsbildung in Österreich. Finanzierungsporträt (Luxemburg 1998).

- Crouch, Colin; Finegold, David; Sako, Mari, Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries (Oxford 1999).
- Dymond, William R. et al., Labour market training for the future. A review of the United Kingdom, Austria and Finland (=OECD, MAS (88)17, Paris 1988).
- EC-Commission, For a community policy on education. (=Bulletin of the European Communities 1973 („Janne“-report), Supplement 10/73).
- EC-DG XXII, Lifelong learning – a strategy for employment (=discussion paper on education and training aspects in the National Employment Action Plans, Directors General for Vocational Training (October 1998) mimeo).
- Eliasson, Gunnar, Das individuelle Bildungsinvestitionskonto – ein schwedischer Vorschlag, in: Berufsbildung und Arbeitsmarkt. Europäische Zeitschrift für Berufsbildung 2 (1994) 34-38.
- Elson-Rogers, Sarah (Hrsg.), Approaches and Obstacles to the Evaluation of Investment in Continuing Vocational Training: Discussion and Case Studies from Six Member States of the European Union (=Synthesis report. CEDEFOP – Panorama. European Centre for the Development of Vocational Training, Thessaloniki 1998).
- EU, Council, Setting targets for lifelong learning in Europe, Annex to Common indicators for monitoring the employment guidelines (Dok 8745/99).
- Europäische Kommission, Weißbuch zur allgemeinen und Beruflichen Bildung: Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft (Luxemburg 1996).
- Europäischer Rat, Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt – Für ein Europa des Wissens (=Dokument des Vorsitzes, 12.1.2000, 5256/00).
- EURYDICE, Lifelong Learning: the contribution of education systems in the Member States of the European Union. Results of the eurydice survey (=Document prepared by the Eurydice European Unit for the Ministerial Conference to launch the Socrates II, Leonardo da Vinci II and Youth Programmes, Lissabon, 17-18 March 2000).
- Fessel+GfK, Lebenslanges Lernen - Life Style (Wien 1996).
- Finegold, David, Market failure and government failure in skills investment, in: Booth, Alison L.; Snower, Dennis J. (Hrsg.), Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses (Cambridge 1996) 235-253.
- Fraiji, Adelheid; Lassnigg, Lorenz u.a., Berufliche Weiterbildung in Österreich (=Forschungsbericht des IHS Wien 1992).
- ILO, World Employment Report 1998/99: Employability in the global economy – how training matters (Genf 1998).
- Kailer, Norbert, Erwachsenenbildung / Weiterbildung in Österreich. Ein Überblick (Wien 1995).
- Lassnigg, Lorenz, Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung - Grenzen der staatlichen Schulfinanzierung?, in: Erziehung und Unterricht 145 (1995) 389-400.
- Lassnigg, Lorenz, Berufliche Aus- und Weiterbildung in Österreich und ihre Bedeutung für Beschäftigung und Arbeitsmarkt, in: Koller, E.; Burda-Buchner, E. (Hrsg.), Neue Wege in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, in: ZSE-Report 17 (Juli 1996) 11-41.
- Lassnigg, Lorenz, Qualifizierungspolitik, Innovationssystem und Beschäftigung - Herkömmliche und neue Perspektiven, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte (Hrsg.) Re-engineering der österreichischen Industriepolitik (Wien 1998) 76-132.
- Lassnigg, Lorenz, Ansätze für eine Strategie des "Lifelong Learning" in Österreich (=IHS Reihe Soziologie, (im Erscheinen) Wien 2000).
- Lassnigg, Lorenz; Steiner, Peter, Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 67, Wien 1997).
- Levacic, Rosalind, Local Management of Schools: Analysis and Practice (Buckingham 1995).
- Lundvall, Bengt-Åke; Borrás, Susanna, The globalising learning economy: Implications for innovation policy. Report based on contributions from seven projects under the TSER programme (Luxembourg 1999).
- Mayer, Kurt; Lassnigg, Lorenz; Unger, Martin, Social Dialogue on Training. Case study Austria (=Forschungsbericht des IHS, Wien 2000).

- Neave, Guy, *On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1968-1988*, in: *European Journal of Education* 23 (1988) 7-23.
- O'Connell, P.J., *Adults in training: an international comparison of continuing education and training* (=OECD CER/WD(99)1, Paris 1999).
- OECD, *Local Responses to Industrial Restructuring in Austria* (Paris 1995).
- OECD, *Background report to the meeting at ministerial level, Ch.8* (Paris 1995a, mimeo.)
- OECD, *Lifelong Learning for All* (Paris 1996)
- OECD, *Measuring what people know – Human capital accounting for the knowledge economy* (Paris 1996a).
- OECD, *Wirtschaftsberichte 1996-1997: Österreich* (Paris 1997).
- OECD/CERI, *Education at a Glance. OECD Indicators* (Paris 1995).
- Ofner, Franz; Wimmer Petra, *OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht* (Klagenfurt, Wien 1998).
- Ofner, Franz; Wimmer Petra, *OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht* (=Forschungsbericht, Kurzfassung, Universität Klagenfurt & IBW 1998).
- ÖIR, *Die regionalpolitische Relevanz von Impulszentren in Österreich* (=Forschungsbericht, Wien 1997, Manuskript).
- Papadopoulos, George S., *Education 1960- 1990. The OECD Perspective* (Paris 1994).
- Rehn, Gösta, *Individual drawing rights*, in: Levin, Henry M.; Schütze, Hans G. (Hrsg.), *Financing recurrent education* (Beverly Hills 1983) 67-36.
- Riemer, Gerhard, *Bildung ist mehr - Bildung und Qualifikation für die Arbeitswelt von morgen*, in: BMUK, (Hrsg.), *Bildung ist mehr. Konferenz der Bildungsminister* (Baden 23.-24. Oktober 1998).
- Schaak, Klaus; Tippelt, Rudolf (Hrsg.), *Strategien der internationalen Berufsbildung. Ausgewählte Aspekte* (=Beiträge zur Bildungsplanung und Bildungsökonomie 6, Frankfurt/Main 1997).
- Schmidbauer, Herwig, *Wie geht's weiter mit der Weiterbildung*, in: IBW (Hrsg.), *Lebensbegleitendes Lernen. Aktuelle Beiträge zur beruflichen Weiterbildung in Österreich* (= IBW-Schriftenreihe 104, Wien 1997) 79-87.
- Schneeberger, Arthur; Kastenhuber, Bernd, *Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung in Österreich. Ergebnisse aus Bevölkerungs- und Unternehmensumfragen* (= IBW-Schriftenreihe 107, Wien 1998).
- Study Group on Education and Training, *Accomplishing Europe through education and training* (Brüssel 1996, download DG XXII).
- The World Bank, *Vocational and Technical Education and Training. A World Bank Policy Paper* (Washington, D.C. 1991).
- Timmermann, Dieter, *Financing mechanisms. Their impact on postcompulsory education*, in: Levin, Henry M.; Schütze, Hans G. (Hrsg.), *Financing recurrent education* (Beverly Hills 1983) 99-129.
- Tödtling, Franz, *Regionale Innovationssysteme – ein Ansatz der Regionalpolitik bei veränderten Rahmenbedingungen?*, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte, *Re-Engineering der österreichischen Industriepolitik* (Wien 1998) 52-75.
- UNESCO, *General Conference, Establishment of an international long-term programme for the development of technical and vocational education following the 2<sup>nd</sup> International Congress on Technical and Vocational Education* (Seoul, April 1999), Item 4.8 of the provisional agenda, 30th Session (Paris 23 September 1999, 30 C/17, <http://www.unevoc.de/workplan/index.htm>).
- UNESCO, *General Conference, Establishment of an international long-term programme for the development of technical and vocational education* (=Resolution 9. Resolution adopted on the report of Commission II at the 26th plenary meeting, on 17 November 1999. Records of the General Conference, 30th Session, Paris, 26 October to 17 November 1999, <http://www.unevoc.de/annex/30res9e.htm>).
- UNESCO, *Second International Congress on Technical and Vocational Education*,

- Recommendations. Technical and vocational education and training: A vision for the twenty-first century (= <http://www.unesco.org/education>, Paris 1999).
- Whitty, Geoff et al., Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market (Buckingham 1998).
- WIFO, IHS, Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Jahr 1999 (=Forschungsbericht von IHS und WIFO, Wien 2000).
- Zilian, Hans-Georg; Malle, Bertram, Spreu und Weizen. Das Verhalten der Arbeitskräfte-nachfrage (Graz 1994).

## Zusammenfassung

Der Begriff ‚Lebenslanges Lernen‘ bezeichnet einen umfassenden bildungspolitischen Neuansatz, der sich nicht nur auf den Bereich der Weiterbildung von Erwachsenen, sondern auch auf die Erstausbildung bezieht. In den letzten Jahren haben sich viele Forschungen zu einer politischen Programmatik gebündelt, die ziemlich klare allgemeine Weichenstellungen vorschlägt.

Der vorliegende Beitrag versucht eine Verbindung zwischen einigen Aspekten der neueren Forschung und der österreichischen Situation herzustellen. Es werden die Grundlinien der internationalen Programmatik skizziert und aufgrund eines Überblicks über *Lifelong Learning* in Österreich offene Fragen herausgearbeitet. Im Zusammenhang mit neueren Forschungsergebnissen werden Ansätze und Überlegungen für die Entwicklung von politischen Strategien diskutiert und abschließend einige Fragen für die österreichische Politik angesprochen. Die Erarbeitung einer gemeinsam geteilten Problemdefinition wird als gegenwärtig wichtigster Schritt der Herausarbeitung einer konkretisierten Strategie des Lebenslangen Lernens für Österreich gesehen – im Gegensatz zur vorherrschenden Neigung, über Lösungen zu diskutieren, bevor die Problemdefinition klar ist.

---

# Europa und die Industrielle Revolution

Felix Butschek\*

---

Zu den zahlreichen zur Jahrtausendwende angestellten Besinnungen und Rückbesinnungen sollten eigentlich auch jene gehören, welche versuchen, sich Rechenschaft über die historisch einzigartige Position Europas – und seines nordamerikanischen Ablegers – in der Welt zu geben. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts konnte man sagen, daß dieser Kontinent die gesamte Welt direkt oder indirekt beherrschte. Die eklatante militärische Überlegenheit sei am Beispiel des englischen Panzerschiffes mit zwei Geschütztürmen, der "Nemesis", demonstriert, welche 1841 im Ersten Opiumkrieg auf ihrem Weg nach Kanton an einem einzigen Tag neun Kriegsschunken, fünf Forts, zwei Militärstationen und eine Küstenbatterie vernichtete.<sup>1</sup>

Eine solche drückende Überlegenheit ergab sich aus einem Prozeß, der sich ausschließlich in Europa und Nordamerika vollzogen hatte: der Industriellen Revolution! Diese bewirkte nicht nur, daß pro Kopf der Bevölkerung in Europa ein Vielfaches dessen produziert wurde, was die übrige Welt erzeugte, sondern sich auch ein gewaltiger Abstand des technischen Wissens auf tat; jener Kenntnis, die zum Motor der Industriellen Revolution wurde.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts ist die europäische Weltherrschaft aus verschiedenen Gründen zu Ende gegangen. Die Europäer engagierten sich in zwei mörderischen Auseinandersetzungen, die sich zwar Weltkriege nannten, aber vorwiegend Europa betrafen, auch vollzogen außereuropäische Staaten oder Staatengruppen einen imponierenden industriellen Aufholprozeß, wie etwa Japan oder heute auch andere ostasiatische Länder, und schließlich hat sich auch der europäische Wertekanon geändert: Der Imperialismus wurde durch demokratische Prinzipien abgelöst, welche auch auf die Außenpolitik Anwendung finden.

Viel weniger geändert haben sich die internationalen Einkommensverhältnisse. Zwar unterscheiden sich diese auch innerhalb Europas. Die ehemals kommunistischen Staaten liegen noch weit unter dem Durchschnitt der Europäischen Union, und im sozial instabilen Südamerika wechseln dauernd Wachstumsschübe und Krisen. Sieht man nun von der erfolgreichen südostasiatischen Region ab, besteht nach wie vor ein gigantischer Einkommensunterschied zwischen Europa und den USA sowie den anderen Kontinenten.



Soweit die Fakten. Doch stellt sich eben im Zuge einer Rückbesinnung die Frage, wodurch und wie diese Industrielle Revolution zustande kam und warum gerade in Europa? Dieser Kontinent repräsentiert, verglichen mit den außereuropäischen, etwa der chinesischen, eine relativ junge Kultur. Jene existierte bereits Jahrtausende, bevor Europa die Weltbühne betrat und hatte beeindruckende Leistungen nicht nur in Architektur und Kunst, sondern auch durchaus in Technik und Verwaltung aufzuweisen. Aber es wird noch komplizierter.

Der arabische Raum zählt heute gleichfalls zu den wirtschaftlich eher stagnierenden Regionen. Doch hatte seine Kultur im frühen Mittelalter einen glanzvollen Höhepunkt erreicht. Die antike griechische Philosophie gelangte durch arabische Übersetzungen wieder nach Europa. Von dort übernahm dieses auch das indisch-arabische Zahlensystem, welches den stürmischen Aufstieg der europäischen Mathematik überhaupt erst ermöglichte. Noch im 10. Jahrhundert bezeichnete ein moslemischer Wissenschaftler die Europäer als schwer von Begriff und Sprache. Je weiter sie im Norden lebten, desto dümmer, fetter und brutaler seien sie.<sup>2</sup> Wie erklärt sich die totale Stagnation dieser Hochkultur, wie war es möglich, daß von der Industriellen Revolution, die sich in der unmittelbaren Nachbarschaft vollzog, nahezu nichts auf diese Region übergriff?

## 1. Auf der Suche nach den Ursachen

Natürlich bemühten sich die Nationalökonomten seit langem herauszufinden, wie denn die Industrialisierung zustande gekommen sei. Wobei freilich zu bemerken ist, daß die Zeitgenossen diesen Umbruch oft nicht in seiner vollen Tragweite erfaßten; das gilt sowohl für Adam Smith als auch für David Ricardo. Wenngleich er die Möglichkeiten des breit gestreuten Einkommenswachstums unterschätzte, kam Karl Marx dem epochalen Charakter dieses Prozesses mit allen seinen sozialen Konsequenzen viel näher.

Auch wenn alle Wirtschaftshistoriker dem technischen Fortschritt und der Innovation eine zentrale Rolle in der Industriellen Revolution zuschrieben, lehnten sie es ab, darin die einzige Ursache zu sehen. Sie waren sich darüber im klaren, daß dieser Prozeß durch eine Reihe von Faktoren vorangetrieben gewesen sein mußte, die auch über den unmittelbar ökonomischen Bereich hinausgingen. Letztlich hat Rostow in seinem damals berühmten Buch "The Stages of Economic Growth" die meisten davon zusammengefaßt.

Er unterschied zunächst fünf Phasen des Industrialisierungsprozesses: den Ausgangspunkt – die traditionelle Gesellschaft, eine Vorbereitungsperiode, den "take off", den Weg zur Reife und schließlich die Gesellschaft des Massenkonsums. Die traditionelle Gesellschaft bezeichnet Rostow als die vorwissenschaftliche, in welcher zwar auch Erfindungen zustande kommen, aber derart beschränkt, daß die Arbeitsproduktivität nur wenig ansteigt. In diesen Agrargesellschaften dominiert die Sippe oder Familie, im Verhal-

ten der "langfristige Fatalismus". Während der Übergangsperiode des späten 17. und frühen 18. Jahrhunderts beginnen sich das wissenschaftliche Denken und der wissenschaftliche Diskurs in der Wirtschaft durchzusetzen. Initiative, risikobereite Menschentypen mit einem neuen Wertekanon treten in den Vordergrund. Die entstehenden Nationalstaaten bekunden ein hohes Interesse am Wirtschaftswachstum, um ihre finanziellen Ressourcen auszuweiten. Um dieses zu ermöglichen, erhöht der Staat seine Investitionen sowohl in die Transportinfrastruktur als auch in das Bildungswesen. Mit wachsendem Überseehandel wird der Markt ausgeweitet, es entwickeln sich kommerzielle und Finanzierungsorganisationen, welche die unternehmerische Disposition erleichtern.

In der Phase des "take off" werden die Hindernisse, welche der neuen Entwicklung entgegenstehen, überwunden, das Wachstum setzt auf breiter Basis ein. Neue, rasch wachsende Industrien entstehen, die ihrerseits andere Produktionen anregen. Die Investitionsquote übersteigt 10% des BIP. Die neue Unternehmerklasse breitet sich aus. Dieser Start geht schließlich in die Reifeperiode über, in welcher sich alle beschriebenen Ansätze verstetigen.<sup>3</sup>

Die Schule des "Growth Accounting" versuchte, sich diesem Problem auf empirischem Weg zu nähern, indem sie daranging, wachstumsrelevante Faktoren quantitativ zu erfassen.<sup>4</sup>

Wiewohl man bei manchen Autoren, die versuchen, die Ursachen der Industriellen Revolution zu erfassen, auch theoretische Ansätze findet, wie eben bei Rostow, blieb doch zumeist die Frage offen, wodurch denn alle diese notwendigen Voraussetzungen zustande gekommen waren, und warum gerade in Europa. Die schwache theoretische Fundierung mußte um so mehr erstaunen, als ja die Nationalökonomie zu jenen Sozialwissenschaften zählt, die auf eine umfassende theoretische Basis zurückgreifen kann. Allerdings erwies gerade die Debatte über die Ursachen der Industriellen Revolution die Unzulänglichkeit der vorherrschenden Theorie.

## 2. Der theoretische Wandel

Die Grundannahmen der sogenannten neoklassischen Theorie bewegen sich nämlich in einem abstrakten, völlig wirklichkeitsfremden Raum. So wird danach das Verhalten der Menschen im zweiseitigen Tausch durch eine Reihe von Natur aus gegebenen, erstaunlichen Eigenschaften charakterisiert. Sie sind darauf aus, unter allen Umständen ihren präzise kalkulierten Nutzen zu maximieren. Treten sie in eine Geschäftsbeziehung ein, dann geschieht das stets unter Bedingungen der vollständigen Konkurrenz. Die Präferenzen dieser Individuen sind über die Zeit konstant, und die Wirtschaftssubjekte sind über die – gegenwärtigen und zukünftigen – Bedingungen des Tausches vollständig informiert. Und dieser vollzieht sich nicht nur in einem Augenblick, sondern auch vollkommen kostenlos – am Ende steht das Marktgleichgewicht. Und das Bemerkenswerteste an diesem Modell erscheint der Umstand zu sein, daß es für alle Zeiten und Räu-

me gilt; oder andersherum gesagt, die Neoklassiker setzen alle Bestimmungsgründe des Verhaltens voraus, die eigentlich zu erklären wären.

Es kann daher auch nicht weiter erstaunen, daß die neoklassische Wachstumstheorie weder etwas über das Wirtschaftswachstum auszusagen vermag noch auch darüber, wie es zu Einkommensunterschieden zwischen Ländern oder Regionen gekommen ist. Sie versucht nämlich, diese Phänomene aus dem Einsatz von Arbeit und Kapital zu erklären, welche tatsächlich nur für einen Bruchteil der Veränderungen stehen, sowie aus einem Residuum, das technischer Fortschritt heißt, der für fast alles verantwortlich ist und über den man nichts weiß, so daß ihn manche Wirtschaftshistoriker als "*measure of ignorance*" bezeichnen (Abramovitz).

Nun wird zwar an dieser Wachstumstheorie ständig weitergearbeitet, und ihre "neue" Ausprägung versucht den technischen Fortschritt insoweit in das Modell einzubauen, als diesen nicht nur die Investitionen direkt verursachen, sondern damit auch außerhalb des jeweiligen Betriebes ein "*spillover*" entsteht, der von jenen Wirtschaftssubjekten genutzt werden kann, die dafür notwendiges Humankapital gebildet haben. Aber all das sind den Wirtschaftshistorikern längst bekannte Marginalien, die ihre Bedeutung eben nur dadurch erlangen, daß sie in das neoklassische Modell eingebaut werden können.

Die Situation theoretischer Unzulänglichkeit in der Nationalökonomie hat sich allerdings in jüngerer Zeit grundlegend geändert. Die sogenannte "Neue Institutionenökonomie" (NIE) unterzog die neoklassischen Annahmen einer grundlegenden Kritik. Zunächst wies sie darauf hin, daß von beidseitiger vollständiger Information im Tausch schon deshalb keine Rede sein könne, weil sich die kognitiven Fähigkeiten der Menschen zur Informationsverarbeitung in hohem Maße unterscheiden. Die Wirtschaftssubjekte sind daher asymmetrisch informiert. Zwar versuchen sie, sich zweckrational zu verhalten, können das aber auch aus den genannten Gründen nicht, sie agieren daher nur eingeschränkt rational. Schließlich verursacht jeder Geschäftsabschluß durch seine Anbahnung, seinen Vollzug und seine Überwachung beträchtliche Kosten, die Transaktionskosten, seine Realisierung benötigt Zeit, und von vollständiger Konkurrenz kann nur sehr selten die Rede sein.

Aus all diesen Gründen kann es auch fast nie zu einem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage zu einem bestimmten Zeitpunkt kommen, vielmehr muß die Konkurrenz als permanenter dynamischer Prozeß gesehen werden, der das fragmentarische Wissen der Marktteilnehmer zusammenführt und Fehlentscheidungen korrigiert. Wie die Österreichische Schule der Nationalökonomie darlegt, ist nicht das einzelne Wirtschaftssubjekt rational, sondern erst das gesamte Marktsystem – "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren".

Der zentrale Unterschied zwischen diesen beiden theoretischen Ansätzen liegt jedoch darin, daß die NIE nicht unterstellt, das menschliche Verhalten sei über Raum und Zeit gleich, sondern daß es sich in diesen Dimensionen gravierend unterscheide. Und die unterschiedlichen Verhaltensweisen

prägen nicht nur das Funktionieren der verschiedenen Gesellschaften allgemein, sondern auch das ihrer jeweiligen Volkswirtschaften.

Was aber bestimmt das menschliche Verhalten? Wie das der Name dieser Theorie besagt, die Institutionen. Diese sind nach der klassischen Definition des Nobelpreisträgers North "... the humanly devised constraints, that structure political, economic and social interactions. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct) and formal rules (constitutions, laws, property rights)."<sup>5</sup> Die neuere Forschung fügt allerdings hinzu, daß die Institutionen nicht nur den Handlungsspielraum und die Präferenzen der Menschen beschränken, sondern häufig diese selbst bestimmen.<sup>6</sup> Und die Gesamtheit dieser Institutionen – in der betriebswirtschaftlichen Diskussion entstand dafür der Ausdruck "governance structure" – also die Institutionenstruktur, charakterisiert eine Gesellschaft.

In diesem Zusammenhang bleibt anzumerken, daß diese neue theoretische Entwicklung auch wieder die verschiedenen Zweige der Sozialwissenschaft zusammenführt. Die Diskussion über die Verhaltensbestimmung wird von Psychologen, Soziologen und Nationalökonomern gemeinsam geführt. Und es sind gerade Soziologen, welche für die Institutionenstruktur einer Gesellschaft wieder den Begriff der "Kultur" eingeführt haben.<sup>7</sup>

### **3. Die Wiege des europäischen Individualismus**

Dieser neue Ansatz erlaubt nicht nur die Entstehung jener Institutionenstruktur herauszuarbeiten, welche letztlich die Voraussetzung für die Industrielle Revolution bildete, sondern auch die Bestimmungsgründe für die gegenwärtigen Einkommensunterschiede zu klären. Noch vor wenigen Jahrzehnten konzentrierten sich die Forscher in ihrem Bemühen, die Ursachen der Industrialisierung zu finden, vor allem auf das 18. und 19. Jahrhundert. Diese Begrenzung wurde durch die Diskussion über die "Proto-industrialisierung", also die Industrialisierung vor der Industrialisierung,<sup>8</sup> zurückverschoben. Heute werden die Spuren des relevanten institutionellen Wandels bis in die Antike zurückverfolgt.

Am Beginn der europäischen Entwicklung stehen Staatsgröße und –form. Die zerklüftete und inselreiche mediterrane Landschaft erlaubte nur die Entstehung kleiner politischer Einheiten meistens städtischen Charakters. Diese Stadtstaaten wurden entweder oligarchisch oder demokratisch regiert, d.h., daß die Bürgerschaft mehr oder weniger in die politische Willensbildung eingebunden war. In diesen Gemeinschaften kam es bereits zur Ausbildung wohldefinierter Eigentumsrechte, welche die freie Verfügung über Boden, Kapital und – in Form von Sklaven – Arbeit sicherstellte. Damit konnte sich eine Geldwirtschaft mit agrarischer und handwerklicher Produktion sowie mit bereits umfangreichem Handel entwickeln.<sup>9</sup> Ein schon beträchtliches Ausmaß an Rechtssicherheit senkte die Transaktionskosten und schuf die Bedingungen für die schon von Adam Smith formulierten fundamentalen Elemente des Wirt-

schaftswachstums: Marktausweitung und Arbeitsteilung. Gleichmaßen wurde dadurch ein gewisser individueller Freiraum geschaffen, in welchem das Individuum politisch, aber vor allem wirtschaftlich disponieren konnte. Auch erlaubte es die kleinräumige politische Struktur Bürgern, welche in Konflikt mit der jeweiligen Herrschaft gerieten, in andere Staaten auszuweichen.

Zwar versank das System der griechischen Stadtstaaten. Jedoch viele spätere politische Gebilde dieser Region übernahmen die Strukturen der Polis. Das galt auch für Rom. Dieses entwickelte sich trotz häufiger sozialer Auseinandersetzungen zu keiner Demokratie. Dennoch bleiben viele egalitäre Elemente unübersehbar: Formulierungen wie "*senatus populusque romanus*" oder die Bezeichnung des Kaisers als "*primus inter pares*" deuten auf ein entsprechendes Bewußtsein hin.

Rom wuchs zu einem Weltreich, welches allmählich eine funktionierende Beamtenschaft, ein stehendes Heer, Lokalverwaltung mit Polizei und Feuerwehr u.ä. schuf. Die "*pax romana*" wurde Ausdruck einer Situation, die für die Bürger des Staates ein Höchstmaß an persönlicher Sicherheit gewährleistete. Ganz wesentlich für das künftige Europa erwies sich die rechtliche Entwicklung. Denn Rom schuf nicht nur gleichfalls wohldefinierte Eigentumsrechte, sondern ein umfangreiches Privatrecht, dessen Grundzüge bis in die Gegenwart wirksam blieben. Freilich bleibt anzumerken, daß sich trotz dieser in die Zukunft weisenden Elemente die römische Gesellschaft noch nicht wesentlich von jener anderer zeitgenössischer Hochkulturen unterschied.

Dieses politische und wirtschaftliche System zerbrach in den Stürmen der Völkerwanderung. Seine Leistungsfähigkeit wurde durch die stets steigenden Verteidigungskosten, welche sich in ebenso zunehmender Besteuerung niederschlugen, überfordert. Es war auch immer weniger in der Lage, die Eigentumsrechte der Bürger zu garantieren.<sup>10</sup>

#### 4. Der Bürger und die quantitative Revolution

Mit dem Zusammenbruch des römischen Reiches und der relativ wirtschaftsfreundlichen römischen Institutionenstruktur ging auch die ökonomische Aktivität in Europa stark zurück. Die Bevölkerung war gezwungen, ihre Subsistenz in der Landwirtschaft sicherzustellen. Die städtische Kultur verschwand weitgehend, ebenso Handel und Geldwesen. Die Wirtschaft sank vielfach auf das Niveau des primitiven Tausches hinab. Erst allmählich bildeten sich neue Institutionen heraus, welche wieder eine gewisse persönliche und rechtliche Sicherheit herbeiführten.

Die für das europäische Mittelalter charakteristische politische Verfassung wurde der Feudalismus. Im Prinzip erwuchs er aus einer Unzulänglichkeit. Die frühmittelalterlichen Reiche waren nicht in der Lage, eine zentrale Verwaltung und ein entsprechendes Heerwesen aufzubauen, wie das den römischen Staat oder andere Hochkulturen, wie etwa China, ausgezeichnet hatte oder noch auszeichnete. Statt dessen übertrugen die Territorialfürsten militärische Aufgaben (Heerfolge) sowie Verwaltung und Gerichtsbarkeit an Lehensmänner, welche für diese Leistungen mit dem Nut-

zungsrecht an Grund und Boden ausgestattet wurden. Diesen verliehen die Grundherren wieder an Leibeigene weiter, welche ihn entgeltlich bearbeiteten.

Damit entstand bereits ein zentrales Element des europäischen Institutionensystems, nämlich die Verrechtlichung der sozialen Beziehungen. Sie beruhten grundsätzlich auf Verträgen, die Leistung und Gegenleistung vorsahen. Bestimmten Arbeitsleistungen und Abgaben der Bauern standen persönlicher Schutz, Verwaltung und niedere Gerichtsbarkeit, durch den Grundherren erbracht, gegenüber.<sup>11</sup> Sicherlich verstießen diese im Laufe des Mittelalters immer häufiger gegen die Verhältnismäßigkeit der Leistungen, indem sie höhere Abgaben der Bauern einforderten, aber prinzipiell blieb der Charakter der Sozialbeziehungen unverändert.

Entscheidend für die spätere Institutionenstruktur erwies sich jedoch die Entstehung der europäischen Stadt. Diese entwickelte sich – wie Bindseil und Pfeil (1999) ausführen – aus Märkten und Marktbezirken. Das meist königliche Marktprivileg sicherte ihnen Immunität gegenüber der ländlichen Umgebung zu und verlieh ihnen das Recht, eigene Gerichte zu etablieren sowie Recht zu setzen. Das erwies sich schon aus einem sozusagen technischen Grund als erforderlich, da das am flachen Land geltende deutsche Recht sich für kommerzielle Interaktionen als unbrauchbar erwies. Darüber hinaus erlangten die Marktteilnehmer sehr früh Einfluß auf die Verwaltung des Marktes, da die Marktgründer ein hohes Interesse daran hatten, Handelstreibende und Handwerker anzuziehen. Alle diese Ansätze gelangten in der mittelalterlichen europäischen Stadt zur vollen Entfaltung.

Ihr wichtiger Beitrag zu jener Institutionenstruktur, welche die Industrialisierung ermöglichte, bestand in der wachsenden Rechtssicherheit. Meinungsverschiedenheiten des kommerziellen Lebens wurden vor Gericht ausgetragen, und die Bürger konnten sich vor willkürlichen Eingriffen einer Zentralbehörde als sicher betrachten. Die Charakterisierung dieses politischen Gebildes erfolgte in klassischer Weise bereits durch Max Weber:

„Eine Stadtgemeinde im vollen Sinne des Wortes hat als Massenerscheinung ... nur der Okzident gekannt. ... Denn dazu gehörte, daß es sich um Siedlungen mindestens relativ stark gewerblich-händlerischen Charakters handelte, auf welche folgende Merkmale zuträfen: 1. Die Befestigung, – 2. der Markt, – 3. eigenes Gericht und mindestens teilweise eigenes Recht. – 4. Verbandscharakter und damit verbunden 5. mindestens teilweise Autonomie und Autokephalie, also auch Verwaltung durch Behörden, an deren Bestellung die Bürger als solche irgendwie beteiligt waren“.<sup>12</sup>

In dieser Atmosphäre wurde es möglich, im Gegensatz zum Teileigentum des Feudalismus, wieder wohldefinierte Eigentumsrechte zu entwickeln, welche eine Ausweitung des Handels gestatteten, aber auch Anreize zu wirtschaftlicher Aktivität verstärkten. Grundsätzlich aber führte diese Institutionenstruktur zu einer stärkeren Individualisierung des Stadtbürgers, weil er damit nicht nur aus der ständischen Gesellschaft, sondern auch aus Sippe und Großfamilie herausgelöst wurde.<sup>13</sup>

Die wirtschaftliche Aktivität vollzog sich in den mittelalterlichen Städten in sehr unterschiedlichem institutionellen Rahmen. Produktion und regionaler

Handel waren in Zünften organisiert. Diese stellten auch Selbstverwaltungskörper dar, welche aber die Bedingungen für Produktion und Handel striktest festlegten. Produktionsverfahren, Qualität der Produkte, Preise und Käuferkreis waren jeweils fixiert, ebenso wie der Zutritt zum Gewerbe und die Zahl von Gesellen und Lehrlingen.

Ganz im Gegensatz dazu entwickelte sich der interregionale und internationale Handel. Hier vollzog der Markt die Koordination von Angebot und Nachfrage, vernachlässigt man jetzt die Zölle und Abgaben, welche an den Handelswegen eingehoben wurden. Freilich darf nicht übersehen werden, daß sich mit der Intensivierung dieser Handelsbeziehungen neue Institutionen – ein kommerzieller Moralkodex – herausbildeten, welche das unternehmerische Risiko verringerten und die Transaktionskosten senkten. Die Einhaltung dieser Moralnormen wurden zunächst ohne staatliche Einflußnahmen zustande gebracht.<sup>14</sup> Läßt sich für die Industrialisierung vom Zunftwesen bestenfalls abermals dessen Rechtscharakter gewinnen, so weist der interregionale und internationale Handel auf das zukünftige Koordinationssystem des Marktes hin.

Weiters vollzog sich in der zweiten Hälfte des Mittelalters eine entscheidende Wandlung in der Weise, wie die Europäer die Wirklichkeit beurteilten – eine Veränderung der *“mentalité”*. Diese Wandlung wird als *“quantitative Revolution”* bezeichnet.<sup>15</sup> Sie fand ihre Ausprägungen in vielfältiger Weise, war jedoch stets durch ein quantitatives Herangehen an die Probleme gekennzeichnet.

Dazu zählte die *“Linearisierung der Zeit”*, welche durch die Erfindung der mechanischen Uhr ermöglicht wurde, die Konzipierung verlässlicher See- und Landkarten, die Übernahme und erfolgreiche Weiterentwicklung der arabischen Mathematik, die Entwicklung der doppelten Buchführung, die Einführung der Perspektive in die Malerei, die Erfindung der Notenschrift, welche die Melodie in zeitliche Quanten unterteilte und die Polyphonie begünstigte. Insgesamt wurde dadurch der Übergang vom mystischen Weltbild des frühen Mittelalters zum Rationalismus der Aufklärung vorbereitet.

Außer der mechanischen Uhr, mit welcher in Europa die Feinmechanik begründet wurde, entstand im Mittelalter eine Fülle von Erfindungen, die für die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich waren. Die Brille verdoppelte die Lebensarbeitsleistung von Fachleuten. Der Radpflug mit seiner eisernen Pflugschar erhöhte die landwirtschaftliche Produktivität ebenso wie der Übergang zur Dreifelderwirtschaft. Die durch das Wasserrad gewonnene Energie konnte durch das Zahnrad vielfältig übertragen werden. Die mechanische Herstellung von Papier ermöglichte die explosionsartige Ausweitung des Buchdrucks. Viele technische Errungenschaften wurden in dieser Periode aus China übernommen, wie das Kummet, der Steigbügel, das Schießpulver und der Kompaß.

## 5. Staatenbildung und Merkantilismus

Das Feudalsystem ging mit dem Wandel der Militärtechnik zu Ende. Durch die Entwicklung insbesondere der Feuerwaffen verlor der gepanzerte Ritter seine Kampfkraft. Von ihren Aufgaben gegenüber den Hintersassen

blieben den Grundherren nur noch die Verwaltung und die niedere Gerichtsbarkeit. Schutz und Sicherheit wurden mehr und mehr Angelegenheit der Zentralgewalt – es bildete sich das staatliche Gewaltmonopol heraus. Der Adel vermochte jedoch weiterhin die Spitzenpositionen in der Armee und der Verwaltung einzunehmen. Die Leibeigenschaft blieb – in abgeschwächter Form – bis in das 19. Jahrhundert als wirksames Instrument der Einkommensumverteilung aufrecht. Allerdings hatte sich neben ihm das städtische Bürgertum als – vorwiegend ökonomischer – Machtfaktor etabliert, der durch seine Sachkompetenz allmählich Einfluß auf die Zentralgewalt erlangte.

Die Territorialfürsten waren nunmehr zur Erfüllung ihrer militärischen Ambitionen gezwungen, nicht nur andere Armeeformationen heranzuziehen, sondern diese vor allem zu finanzieren, da solche Truppen ja keine grundsätzlich kostenlose Heeresfolge leisten mußten. Darauf waren aber die mittelalterlichen Staaten in keiner Weise vorbereitet. Die Territorialherren bezogen ihre Einkünfte im wesentlichen aus ihren Kron- und Kammergütern sowie einigen Zöllen und Abgaben – womit sie oft hinter den Einkünften mancher Grundherren zurückblieben. Steuern für außerordentliche Ausgaben, wie etwa Kriege, mußten von den Ständen bewilligt werden, welche sie auch gleich einhoben.

Angesichts der Unwilligkeit dieser, solche zu genehmigen, suchten die Territorialfürsten nach neuen – ständigen – Einnahmen in ihrem Kompetenzbereich. Dazu beschritten sie sehr unterschiedliche Wege, welche für den späteren Prozeß der Industrialisierung insofern Konsequenzen zeitigen sollten, als sie die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinflussten. Insbesondere in Spanien und Frankreich ergab der Verkauf von Privilegien eine wichtige Einnahmenquelle. Das betraf vor allem Zünfte und ähnliche Organisationen, welche sich auf diese Weise Monopolpositionen sichern konnten.<sup>16</sup> Diese neuen Einnahmen mußten fixiert, eingehoben, kontrolliert und administriert werden, erforderten also eine Ausweitung der Verwaltung.

Durch den Verlust der militärischen Bedeutung des Adels sowie die neuen finanziellen Erfordernisse ergab sich auf diese Weise eine verstärkte Tendenz zur Bildung des Zentralstaates. Natürlich vollzog sich dieser Prozeß oft mit blutigen Bürgerkriegen und führte zu unterschiedlichen Resultaten in der sozialen Machtverteilung: In England etwa lag die Macht in erheblichem Maße beim Parlament. Gemeinsam war diesen Entwicklungen jedoch die Zurückdrängung der regionalen Autonomie.

Aber in die Phase des Übergangs zum Merkantilismus fiel nicht nur die Ausweitung der Zentralverwaltung, sondern auch die Vereinheitlichung des Rechtswesens. Die Territorialfürsten gingen in steigendem Maße dazu über, ganze gesellschaftliche Bereiche gesetzlich zu regeln. Das galt zwar zunächst vorwiegend für das Strafrecht, doch fanden sich immer häufiger auch zivil- und gewerberechtliche Regelungen. Damit wurden nun schon umfassende formale Institutionen geschaffen.

Die Ablösung der Ritterheere durch Fußsoldaten zeitigte jedoch eine Eigendynamik, welche die zuvor beschriebene Entwicklung noch akzentuier-



te. Die sogenannte "militärische Revolution",<sup>17</sup> die sich ab dem 16. Jahrhundert vollzog, konzentrierte sich auf drei Schwerpunkte: auf die gesteigerte Feuerkraft von Gewehren und Artillerie, auf die Errichtung schwer einnehmbarer Artilleriefestungen – der "*trace italienne*" – sowie auf beidseitig bestückte Kriegsschiffe. Diese Entwicklung der Kriegstechnik verstärkte die finanziellen Belastungen. Daher agierten die meisten europäischen Regierungen oft an oder jenseits der Grenze ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.<sup>18</sup>

Die ökonomischen Konsequenzen dieser militärischen Neuerungen sollen vorerst offen bleiben. Denn der hohen Steuerbelastung stand eine enorme öffentliche Nachfrage gegenüber, und zwar nach technisch durchaus anspruchsvollen Gütern. Das gilt nicht nur für die Herstellung eines modernen Kriegsschiffes, sondern auch für Feuerwaffen; hier bemühte man sich schon recht früh um Normierung und Massenproduktion. Verheerende, langandauernde Kriege, wie der Dreißigjährige, warfen die betroffenen Regionen sicherlich um Jahrzehnte zurück. Ob das auch für die zahlreichen Kabinettskriege gilt, bleibt unklar.

Den wesentlichen Beitrag zur ökonomischen Entwicklung leistete in dieser Epoche die neue Position, welche der Staat gegenüber der Volkswirtschaft einnahm. Zwar hatte, wie bereits dargelegt, in Europa stets ein relativ hohes Maß an Rechtssicherheit existiert. Zu willkürlicher Konfiskation des Eigentums der Bewohner war es in der Vergangenheit sehr selten gekommen, doch hatte sich der Staat, um Einnahmen zu erzielen, lediglich um die Extraktion von Mitteln bemüht. Nunmehr kam es, auch unter dem Einfluß der merkantilistischen Literatur, zu einem völligen Umdenken. Die Regierungen nahmen explizit den Zusammenhang zwischen dem Niveau der wirtschaftlichen Aktivität und den Steuereinnahmen zur Kenntnis. Die politischen Konsequenzen dieser Einsicht lagen darin, die wirtschaftliche Expansion des jeweiligen Staates zu fördern – es entstand das erste Mal so etwas wie eine konsistente Wirtschaftspolitik, der "Universalkommerz".

Grundlegendes Ziel dieser Politik war die Maximierung des Sozialprodukts. Dieses sollte durch Steigerung von Produktion und Leistungen erreicht werden. Das Wirtschaftswachstum war auch dadurch zu fördern, daß der nationale Markt vor ausländischer Konkurrenz geschützt wurde. Andererseits sollten Leistungsbilanzüberschüsse erzielt werden, um eine Edelmetallreserve anzulegen.

Zu diesem Zweck schufen die Länder Kommerzialbehörden, welche die Wirtschaftspolitik durchzuführen hatten. Das Staatsgebiet verschmolz zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum mit Zollschutz nach außen. Die Infrastruktur wurde ausgebaut, Schulen errichtet und die Schulpflicht eingeführt, erste Ansätze einer Sozialpolitik realisiert.

Der Fernhandel, welcher sich schon seit dem Mittelalter des fürstlichen Wohlwollens erfreuen konnte, wurde nunmehr direkt gefördert, teilweise durch außenpolitische oder militärische Aktivitäten, teilweise durch Gründung von Handelskompanien.<sup>19</sup> Als entscheidender Faktor erwies sich jedoch der Durchbruch im Bereich der Erzeugung: Die Zentralbehörden lokierten das Zunftsystem beträchtlich auf, Produktionen etablierten sich au-

ßerhalb seines Wirkungsbereiches. Es entstand das Manufakturwesen, also jene noch vorwiegend handwerkliche Erzeugung, welche eine relativ große Zahl von Arbeitskräften unter einem Dach vereinigte und damit die Kontrolle und zweckmäßige Organisation der Produktion ermöglichte. Noch größere Bedeutung erlangte das Verlagsystem, in dessen Rahmen vorwiegend Handelsunternehmer Rohstoffe an einzelne ländliche Verarbeiter lieferten und nach Herstellung der Güter die Vermarktung übernahmen. Alle diese Unternehmer befriedigten nicht mehr nur die lokale Nachfrage, sondern belieferten externe Märkte. Damit konnten nicht mehr nur im Fernhandel, sondern auch im Bereich der Erzeugung unternehmerische Erfahrungen gesammelt werden. Schließlich beschränkte sich der Staat nicht nur darauf, die Produktion auf verschiedene Weise zu fördern, er ging dazu über, selbst Betriebe einzurichten, welche zum Teil beträchtliche Erfolge erzielten.

Den geistigen Hintergrund dieser Wirtschaftspolitik bildete die Aufklärung, in welcher sich die geschilderten Ansätze des Mittelalters verdichtet hatten und die das Denken des 18. Jahrhunderts so unangefochten beherrschte, daß sich nicht nur die Bürger, sondern auch Adelige und Geistliche bis zu den Territorialfürsten, wie etwa Josef II., dazu bekannten. Sie verstand sich als Ideologie der "Vernunft", des rationalen Denkens, im Gegensatz zu einem religiös determinierten. Daraus erflößte die Hochschätzung des Individuums, der Gleichheit aller vor dem Gesetz und das Verständnis des Staates als Sozialkontrakt. Es scheint offensichtlich, daß diese Atmosphäre des Rationalismus naturwissenschaftliches Denken in hohem Maße begünstigte.

## 6. Der große Durchbruch

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts setzte in England die Industrielle Revolution ein, um sich in den folgenden Jahrzehnten in den USA und im kontinentalen Europa auszubreiten. Wiewohl es scheint, daß schon damals das Pro-Kopf-Einkommen in Europa jenes der anderen Kulturen übertraf,<sup>20</sup> sprangen die Unterschiede noch nicht deutlich ins Auge – immerhin lag noch 1683 die türkische Armee vor Wien –, in der Folge wurden sie jedoch immer stärker manifest.

Es setzte jener Prozeß ein, den Kuznets "*modern economic growth*" nannte, also stetiges Wirtschaftswachstum eines Ausmaßes, welches durch kurzfristige Rückschläge nicht mehr beeinträchtigt werden konnte.<sup>21</sup> Zwar hatte es auch schon zwischen 1500 und 1800 einen Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens in Europa gegeben, aber regional und zeitlich ungleichmäßig verteilt sowie im bescheidenen Ausmaß von insgesamt etwa 25%.<sup>22</sup> Nunmehr wurden ganz andere Dimensionen erreicht.

Die gesamte Wirtschafts- und Sozialstruktur wurde einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Dominierte bisher die Landwirtschaft die gesamte Erzeugung, so verlor sie in den folgenden Jahrzehnten immer stärker an Bedeutung. An ihre Stelle trat die Industrie. Ihr Kennzeichen wurde die Fabrik, jene Einrichtung, welche nicht nur zahlreiche Arbeitskräfte an einem Ort

konzentriert, sondern in der zur Produktion Maschinen eingesetzt werden, deren Antrieb durch unbelebte Energie erfolgt. Hatte zuvor die Masse der Bevölkerung auf dem Lande gewohnt, trat nunmehr die Stadt in den Vordergrund. Der Analphabetismus wurde immer mehr durch Ausbildung verschiedenen Grades zurückgedrängt. Egalitäre Elemente durchsetzten die hierarchischen Strukturen der Gesellschaft.

"The Industrial Revolution also transformed the balance of political power – within nations, between nations, and between civilizations; revolutionized the social order; and as much changed ways of thinking as ways of doing."<sup>23</sup>

Der Produktionsprozeß wurde zunächst von einigen Leitsektoren vorangetrieben. Die großen technischen Durchbrüche erfolgten zunächst in der Textil- und Eisenindustrie. Auf diese folgte der Maschinenbau, und in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schlossen sich die chemische und die Elektroindustrie an. Der Verkehr erlebte eine Revolution: Die Eisenbahn erlaubte das erste Mal in der Geschichte Massentransporte von Menschen und Gütern zu Lande. Die Dampfschiffahrt setzte sich zwar erst später durch, aber ihre Konkurrenz führte zu wesentlichen technischen Verbesserungen der Segelschiffe, so daß auch zur See hohe Produktivitätszuwächse erzielt werden konnten.

Die wesentliche Antriebskraft dieser Entwicklung bildete die mit Kohle beheizte Dampfmaschine in ihrer von James Watt entwickelten Form. Damit war jenes Antriebsaggregat geschaffen worden, welches nicht nur eine ungleich höhere Leistung als alle bisherigen erzielte, sondern vor allem lokal ungebunden blieb. Nunmehr war es möglich, an beliebigen Standorten Fabriken zu errichten, in welchen zahlreiche Arbeitskräfte Maschinen bedienten.

Das zentrale Element dieses Umbruches lag im technischen Fortschritt, worunter die Verbesserung der Produktionstechnik und auch der -organisation zu verstehen ist, der aber, im Gegensatz zur Vergangenheit, nunmehr permanent erfolgte. Voraussetzung dafür war natürlich ein entsprechendes Niveau der Naturwissenschaften. Noch wesentlicher jedoch scheint eine Atmosphäre zu sein, in welcher dieses technische Wissen zur Verbesserung der Produktion eingesetzt wurde. Und darin liegt der entscheidende Punkt. Die Naturwissenschaften befanden sich in Europa in einem stetigen Entwicklungsprozeß, welcher Ende des 18. Jahrhunderts bereits ein hohes Niveau erreicht hatte. Diese akademische Basis wurde jedoch von einem allgemeinen technischen Interesse begleitet, das relativ große Schichten der Bevölkerung erfaßte. Es fand seinen Ausdruck in zahlreichen technischen Gesellschaften, wie etwa der Royal Society in England.

In diesem Rahmen diskutierten Wissenschaftler mit interessierten Laien, die sich häufig wirtschaftlich engagiert hatten. Und es waren solche Amateure, welchen die wichtigsten Erfindungen glückten und die damit die Industrielle Revolution in Gang setzten. James Hargreaves, der 1764 die Spinnmaschine erfand, war Mechaniker, Richard Arkwright, der diese verbesser-

te, Friseur und Perückenmacher, Samuel Crompton, welcher sie noch weiter entwickelte, Textilarbeiter, der Konstrukteur des mechanischen Webstuhls, Edmund Cartwright, Pfarrer und Schriftsteller usw. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte sich eine systematische Zusammenarbeit zwischen Forschung und Entwicklung durch.

Und damit läßt sich zumindest eine mögliche Antwort auf die alte und viel diskutierte Frage geben: "Why was England first?". Denn an Erfindungen wurde dieses Land um jene Zeit von Frankreich übertroffen. Aber nirgendwo war das technisch-ökonomische Interesse, die einschlägige Diskussion derart verbreitet, wie in England.<sup>24</sup> In dieser Atmosphäre konnte die Generation der frühen Erfinder heranwachsen. "From his days as a young apprentice in London James Watt participated in what we came to see as the distinctively British culture of applied science."<sup>25</sup>

Dazu kamen natürlich abermals auch wichtige institutionelle Änderungen. Zwar scheint dieses technische Interesse an sich existiert zu haben. Seine Anwendung auf die Produktion wurde jedoch sicherlich durch die Einführung einer Patentgesetzgebung stimuliert, welche es dem Erfinder für einen bestimmten Zeitraum erlaubten, die Erträge seiner Leistung allein zu lukrieren. England stand auch an der Spitze, als es 1624 das Statut über die Monopole einführte.<sup>26</sup>

Weiters darf auch nicht die lange kommerzielle Erfahrung der Seehandelsnation übersehen werden und letztlich auch nicht, daß in England zuerst die bürgerlichen Freiheiten auf gesamtstaatlicher Ebene durchgesetzt werden konnten, daß also hier der charakteristische Menschentyp als erstes hervortrat.

## 7. Das Produkt von Jahrhunderten

Versucht man diese Darstellungen zusammenzufassen und daraus Schlußfolgerungen zu ziehen, dann läßt sich sagen, daß die Industrielle Revolution aus einem Entwicklungsprozeß resultierte, der über Jahrhunderte bis in die Antike zurückreicht. Im Zuge dieses Prozesses wurde jene Institutionenstruktur – jene Kultur – geschaffen, welche Verhaltensweisen prägte, die den fundamentalen und weltweit einzigartigen Wandel von Gesellschaft und Wirtschaft verursachten. Im einzelnen entwickelten sich die folgenden notwendigen – sowie offenbar ausreichenden – Bedingungen dafür:

- 1.) Der individualistische, verantwortungsbereite, initiative und selbstbewußte europäische Menschentyp, wurde bereits in der griechischen Polis angelegt. Diese band die Bürger in die politischen Entscheidungen ein und eröffnete ihnen einen beträchtlichen Freiraum. Die politische Partizipation bot ihnen zwar Gestaltungsmöglichkeiten, verlangte aber auch die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen. Diese Selbstverantwortung erforderte eine realitätsbezogene Analyse der Umwelt, welche den rationalen Ansatz des europäischen Denkens erklärt. Das römische Reich eröffnete diesen Spielraum nicht in gleichem Maße, bewahr-

te aber viele demokratische und egalitäre Elemente. Die mittelalterlichen Städte knüpften an diese Tradition in ihrer weitreichenden bürgerlichen Selbstverwaltung an. Deren Einschränkung durch den Territorialstaat betraf einerseits kaum die ökonomische Sphäre, andererseits entwickelte sich mit diesem politischen Gebilde die Ideologie der Aufklärung, welche die zuvor genannten Eigenschaften der Bürger explizierte und argumentativ untermauerte. Aus diesem Menschentyp rekrutierte sich der kapitalistische Unternehmer – wie auch der Erfinder, initiative Verwaltungsbeamte und Politiker – welcher seine Dispositionsmöglichkeiten nützte.

- 2.) Als ein charakteristisches Merkmal dieses Menschentyps muß man auch die technisch-wissenschaftliche Ausprägung seines Denken betrachten. Zwar ist noch nicht erforscht, auf welche Ursachen die "quantitative Revolution" des späteren Mittelalters zurückzuführen ist, Tatsache bleibt aber, daß damit der Bereich des mystisch-religiösen Denkens verlassen und der Rationalismus zur Basis der europäischen Geistigkeit wurde. Auf dieser Grundlage setzten sich nun die wissenschaftlichen Eliten mit ihrer Umwelt auseinander. Und dieser Aufbruch der Naturwissenschaften führte schließlich zum raschen und breiten Fortschritt in der Technik. Wie bereits ausgeführt, blieben jedoch nicht die akademischen Wissenschaften entscheidend für die Industrielle Revolution, sondern das Entstehen einer wissenschaftsgeschwängerten Atmosphäre, die breitere Bevölkerungskreise erfaßte.
- 3.) Eine zentrale Determinante der kapitalistischen Entwicklung in Europa repräsentiert der Rechtsstaat. Er besteht darin, daß die Individuen grundsätzlich alle dem Recht unterworfen sind, daß Konflikte vor Gerichten ausgetragen werden und damit auf individuelle Gewalt zur Rechtsdurchsetzung verzichtet wird. Dadurch ist der einzelne vor willkürlichen Eingriffen Dritter in seine Rechte geschützt. Auch dafür finden sich die ersten Ansätze in der Polis, wurden aber in eindrucksvoller Weise durch das römische Recht weiterentwickelt, welches sich in abgewandelter Form bereits auf die Rechtsetzung der mittelalterlichen Städte übertrug. Und auch die neuen Territorialstaaten blieben – trotz Absolutismus – durch die großen Kodifikationen des bestehenden Rechts charakterisiert. Damit soll nicht gesagt sein, daß alle Bereiche des Rechtssystems stets die ökonomischen Aktivitäten begünstigten, aber das Hauptargument liegt in diesem Zusammenhang auf der Rechtssicherheit, auf dem korrekten Zugang zu den Gerichten und auf der Abwesenheit von Korruption in der Rechtsprechung. Dadurch wurde nicht nur sichergestellt, daß die Unternehmer langfristig disponieren konnten, sondern die Transaktionskosten sanken auf diese Weise entscheidend, was wiederum zur Ausweitung der Märkte und intensiver Arbeitsteilung und damit zur Reduktion der Produktionskosten führte.
- 4.) Alle die hier genannten Faktoren sind in vorindustrieller Zeit typischerweise mit dem Fernhandel verflochten. Dieser war viele Jahrhunderte nicht unbedingt ein europäisches Spezifikum. Charakteristische Züge beginnt aber der kontinentale Fernhandel im Mittelalter anzunehmen,

wieder unter Bedingungen eines großen Freiraumes für die Handelstreibenden und expliziter Begünstigung durch die Territorialfürsten. In diesem Rahmen entstanden zahlreiche europäische Messen in Frankreich und Flandern, vor allem aber eine Reihe institutioneller Neuerungen. In Oberitalien entwickelte sich das Bankwesen, allgemein der bargeldlose Zahlungsverkehr und die Kontrolle der Geschäftsabwicklung. Die Regelung von Meinungsverschiedenheiten erfolgte autonom. Besondere Bedeutung gewann der Seehandel ab der frühen Neuzeit. Er erreichte eine bis dahin ungekannte geographische Ausdehnung und einen mengenmäßig gewaltigen Umfang. Nicht nur trieb er die technische Entwicklung im Schiffsbau und in der Navigation voran, entscheidend wirkte sich aus, daß auf diese Weise unternehmerische Disposition im großen Stil möglich und üblich wurde. Damit war eine Atmosphäre entstanden, welche es ermöglichte, diese Kenntnisse vom Bereich des Handels in jene der Produktion zu übertragen.

"With the rise of commerce came a rise in shipping and, perhaps more important, a rise in the institutions of credit and commerce; and above all a rise of men devoted to commerce: men concerned with fine calculations of profit and loss, men of wide horizons, whose attitudes communicated themselves in various ways throughout their societies."<sup>27</sup>

## 8. Die Einmaligkeit Europas

Mit der Herausarbeitung dieser zentralen Bestimmungsgründe des Industrialisierungskomplexes läßt sich auch die Antwort auf die Frage finden: warum Europa, warum nur Europa? Es zeigt sich nämlich, daß sich diese entscheidenden Industrialisierungsdeterminanten in den vergleichbaren Hochkulturen, nämlich der arabisch-türkischen, der indischen und der chinesischen, nicht entwickeln konnten. Gewiß zeigte jede von ihnen Spezifika – wie etwa das Kastensystem in Indien –, welche zusätzliche Gründe dafür vermitteln, warum es dort zu keinem Industrialisierungsprozeß gekommen war, doch sind allen diesen Merkmale gemeinsam, welche sich als Erklärung anbieten.

Zunächst scheint es, daß dort die Kennzeichen des kapitalistischen Menschentyps weit weniger ausgeprägt waren. Die Erklärung dafür ergibt sich wieder aus der institutionellen Entwicklung. In den außereuropäischen Kulturen, mit ihren großen, zusammenhängenden Landmassen, vermochte sich die zentrale oder territoriale Staatsgewalt immer wieder durchzusetzen. Das gilt auch für die Städte, welche stets von außen durch aristokratische Grundbesitzer mit ihrem nichtkommerziellen Wertekanon beherrscht wurden. Eine der europäischen vergleichbare, autonome Entwicklung blieb diesen Regionen fremd. Es entstand daher nirgends ein relativ freies Bürgertum.

Ein weiteres retardierendes Element dürfte darin gelegen zu sein, daß die Untertanen in diesen Kulturen exzessiv besteuert wurden.<sup>28</sup> Dadurch konn-

ten keine Mittel für Investitionen akkumuliert werden. Der Luxuskonsum in den herrschenden Schichten dieser Kulturen, insbesondere in Indien, sei weit über das europäische Ausmaß hinausgegangen.<sup>29</sup> Das jährliche Einkommen des Moguls Aurangzeb habe jenes Ludwig XIV. um das Zehnfache übertroffen!<sup>30</sup> Traf das für die Zentralgewalt nicht zu, wie etwa in China, dann sorgte eine korrupte Beamtenschaft für das gleiche Resultat. Auch diese Elemente trugen sicherlich dazu bei, daß sich kein autonomes und selbstbewußtes, wohlhabendes Bürgertum entwickeln konnte.

Und damit blieb auch die wissenschaftlich-technische Entwicklung stecken. Zwar gab es in allen dieser Kulturen, vor allem in China, durchaus bemerkenswerte wissenschaftliche Leistungen. Doch vermochten sie deshalb nie einen industriellen Wachstumsprozeß in Gang zu setzen, weil sich die wissenschaftliche Arbeit auf einen engen Kreis beschränkte. Es fehlte jene relativ große Gruppe technisch interessierter, dynamischer Unternehmer, welcher die Resultate der akademischen Forschung in wirtschaftliche Innovationen übertragen konnte. Aber selbst in diesem beschränkten Kreis wurde die Entwicklung oft durch Interventionen des Klerus behindert.<sup>31</sup> Das gilt besonders für die arabisch-türkische Kultur, die – wie schon dargelegt – im frühen Mittelalter nicht nur einen glanzvollen Höhepunkt erreicht, sondern auch einen umfangreichen Seehandel entwickelt hatte. So wurde nicht nur die wissenschaftliche Forschung Restriktionen unterworfen, sondern auch der Buchdruck verboten, weil dadurch nur die Verbreitung schädlicher Ideen erwartet werden konnte.<sup>32</sup>

Bleibt schließlich der zentrale Unterschied zwischen Europa und den asiatischen Kulturen: der Rechtsstaat! Das eingangs erwähnte Durchsetzungsvermögen der Zentralgewalten führte zu permanenten Eingriffen in die Privatsphäre der Untertanen. Wenngleich in verschiedenen Epochen und in unterschiedlichem Ausmaß, kam es immer wieder zu willkürlichen Vermögenskonfiskationen. Unter diesen Umständen war es weder möglich, langfristige, umfangreiche Investitionen in Angriff zu nehmen, noch schien es angezeigt, größere Vermögen zu bilden. In Indien kam es soweit, daß Wohlhabende unansehnliche Häuser errichteten, um nicht aufzufallen.<sup>33</sup> Auch dadurch war es kaum möglich, daß sich eine Schicht potentieller Kapitalisten bildete.

Am wenigsten springen die Differenzen im Fernhandel ins Auge. Alle diese Kulturen führten einen solchen bis ins späte Mittelalter. Teilweise wurde dieser administrativ unterbunden, wie in China, wo der Kaiser 1480 jeglichen Seehandel untersagte. (Daß sich ein solches Verbot durchsetzen konnte, ist gleichfalls auf das Fehlen eines starken, handelstreibenden Bürgertums zurückzuführen.) Teilweise verdrängten die Europäer die asiatische Konkurrenz, weil ihre Schiffe technisch besser entwickelt waren, weil sie über größere Kapitalien verfügten, und letztlich, weil ihnen die größeren militärischen Machtmittel zur Verfügung standen.<sup>34</sup>

Und es sind bis heute Elemente dieser institutionellen Determinanten geblieben, welche in hohem Maße die Einkommensunterschiede von Regionen, also den Grad ihrer industriellen Entwicklung, bestimmen. In der soge-

nannten Dritten Welt fehlt auch gegenwärtig vielfach das individualistische, verantwortungsbereite, selbstbewußte und initiative Bürgertum – in manchen islamischen Staaten wird die freie Entfaltung des Denkens und der Meinungsbildung noch heute durch den Klerus unterdrückt, und das unzulängliche wie korrupte Rechtswesen ist geradezu ein Charakteristikum dieser Regionen. Aber nicht nur dort behindern solche Mängel das Wirtschaftswachstum. Das gilt selbst für europäische Länder. Die katastrophale politische und wirtschaftliche Lage Rußlands geht in erheblichem Maße sowohl auf das Fehlen des Bürgertums als auch die mangelnde Rechtssicherheit zurück.<sup>35</sup> Konsequenterweise läßt sich also sagen, daß, will ein Staat eine effiziente Industriewirtschaft mit entsprechend hohem Einkommensniveau etablieren, kein Weg an der europäischen Institutionenstruktur vorbeiführt – das wußte schon Karl Marx!

Im vorstehenden ist versucht worden, die Grundzüge des Industrialisierungsprozesses nachzuzeichnen. Das mußte notwendigerweise kompakt erfolgen. Doch darf nicht verschleiert werden, daß viele Probleme noch näher erforscht werden müßten. So sollte etwa den Ursachen der quantitativen Revolution im europäischen Mittelalter nachgegangen werden. Die Rolle der Frau für die Industrialisierung wäre zu untersuchen. Eine ganz wichtige Frage ist auch, welche Bedeutung der christlichen Religion für die Industrielle Revolution zukommt. Das gilt nicht für die von Max Weber angestellten Überlegungen zur "Protestantischen Ethik und dem Geist des Kapitalismus", sondern für viel frühere Perioden.

Zwar sind dogmatische Behinderungen der naturwissenschaftlichen Forschung durch die Kirche notorisch, und die Aufklärung verstand sich als Überwindung solcher Vorurteile. Der Ausbruch des religiösen Fanatismus in Spanien und Portugal, mit der Inquisition sowie der Vertreibung von Juden und Moslems, scheint – ähnlich, wie in den arabischen Ländern – eine wesentliche Ursache für die totale Stagnation dieser zunächst führenden Handelsnationen Europas gewesen zu sein.<sup>36</sup> Doch existieren auch noch andere Aspekte.

Zunächst stellte die Kirche keinen allumfassenden Anspruch. Christus selbst unterschied deutlich die Sphären des Kaisers und Gottes. Und dieser Dualismus durchzog die gesamte Geschichte des europäischen Mittelalters. Die judäo-christliche Tradition zielte auf die Beherrschung der Natur ab: "Macht Euch die Erde untertan!" Hier blieb kein Raum für Paganismus, der in jedem Baum eine Gottheit sah.<sup>37</sup>

Sehr wichtig erwiesen sich die Klöster des Mittelalters, welche nicht nur Zentren innovativer Agrarproduktion darstellten, sondern auch solche der wissenschaftlichen Forschung. Viele der berühmtesten Wissenschaftler waren Ordensangehörige, wie zum Beispiel Luca Pacioli, der Erfinder der doppelten Buchführung. Aber dazu kommt noch etwas anderes. In allen Hochkulturen, einschließlich der europäischen Antike, galt – physische – Arbeit als etwas Entwürdigendes. Die herrschenden Schichten widmeten sich dem Kampf, der Jagd oder dem Gebet. Arbeit blieb Sache der Sklaven. Die Benediktinerregel "Bete und arbeite!" führte zu einer völligen Neubewertung.



Aber darüber hinaus scheinen auch von der katholischen Theologie wesentliche Impulse auf die Entstehung des kapitalistischen Menschentyps ausgegangen zu sein. Dies gilt insbesondere für die Naturrethik des Thomas von Aquin. Die Grundidee dieser Ethik sei in der Rationalisierung des Lebens gelegen: "Sünde in den menschlichen Tätigkeiten ist das, was sich gegen die Ordnung der Vernunft richtet."<sup>38</sup> Dieser rationale Ansatz bezog sich auch auf den ökonomischen Bereich. Die eigentliche ökonomische Tugend ist den Scholastikern die *liberalitas*, das vernünftige Haushalten; man könne es auch Wirtschaftlichkeit nennen. Diese stehe zwischen Verschwendung und Geiz.<sup>39</sup> Verwerflich sei aber in jedem Fall der Müßiggang. Ein solches Individuum sündige, weil es die Zeit, dieses kostbarste Gut, vergeude. Hier wird also nicht nur die Arbeit rehabilitiert, sie wird zur Verpflichtung des Christen erhoben.

Es kann natürlich nicht überraschen, daß auch die Wohlanständigkeit und die Ehrlichkeit von der Thomistik gefordert wird. Aber nicht nur generell, sondern spezifisch bezogen auf den Wirtschaftsverkehr: eine Todsünde begeht, wer "mit falschen Beteuerungen, Lügen und Zweideutigkeiten" Handel treibt. Darüber hinaus vermeint Sombart auch aus den scholastischen Schriften herauszulesen, daß die Autoren auch den initiativen und selbständigen Menschentyp im wirtschaftlichen Leben begünstigen. Und schließlich entfernt sich die Thomistik vom frühchristlichen Armutsideal.<sup>40</sup> Während Thomas die Einkommenssituation als jeweils gegeben akzeptierte, sahen seine Nachfolger durchaus den dynamischen Aspekt des Problems, betrachteten also das Reichwerden als durchaus legitim. Wie hoch die Scholastiker die Bedeutung der wirtschaftlichen Tätigkeit einschätzten, geht aus der Beurteilung des Zinsverbots hervor: Dieses galt nämlich nur für reinen Kredit, partizipierte der Kreditgeber aber in irgendeiner Form am unternehmerischen Risiko, dann galt das Verbot selbstverständlich nicht!<sup>41</sup>

Insgesamt hat die naturrechtliche Thomistik einen Institutionenkomplex geschaffen, der in hohem Maße geeignet war, jenen Menschentyp zu kreieren, der im vorstehenden beschrieben wurde und auch tatsächlich die industrielle Entwicklung in Europa vorantrieb. Es verwundert daher auch nicht, daß Sombart die Überlegungen Max Webers zum Puritanismus und der kapitalistischen Ethik nicht akzeptiert, weil eben die Verhaltensweisen der Kapitalisten schon viel früher geprägt worden seien.

Trotz mancher offener Fragen jedoch, welche die Forschung noch in Zukunft beschäftigen wird, bleibt evident, daß die Industrielle Revolution ein spezifisches Produkt der europäischen Geschichte darstellt. Sie konnte sich nur in diesem Kontinent vollziehen, weil sie nur dort die Voraussetzungen für ihre Realisierung vorfand. Sie hat die Geschichte der Menschheit in einmaliger Weise geprägt!

## Anmerkungen

\* Der Autor ist seiner Frau, Dr. Christine Butschek, seinen Kollegen im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung sowie Dr. Günther Chaloupek und Dr. Michael Mesch für zahlreiche Anregungen zu Dank verpflichtet.

- <sup>1</sup> Parker (1996) 154.
- <sup>2</sup> Crosby (1998) 3.
- <sup>3</sup> Rostow (1960).
- <sup>4</sup> Siehe etwa Maddison (1995).
- <sup>5</sup> North (1991) 97.
- <sup>6</sup> Kubon-Gilke (1997).
- <sup>7</sup> Knight (1997) 694.
- <sup>8</sup> Mendels (1975).
- <sup>9</sup> North (1988) 107.
- <sup>10</sup> Ebendort 126.
- <sup>11</sup> Rosenberg, Birdzell (1986) 62
- <sup>12</sup> Weber (1972) 736 zitiert nach Dilcher (1996) XXIII.
- <sup>13</sup> Dilcher (1996) 295.
- <sup>14</sup> Rosenberg, Birdzell (1986) 114.
- <sup>15</sup> Crosby (1997).
- <sup>16</sup> North (1988) 154.
- <sup>17</sup> Parker (1996).
- <sup>18</sup> Siehe etwa Goodman (1999).
- <sup>19</sup> Pohl (1999) 154.
- <sup>20</sup> Maddison (1970) 36.
- <sup>21</sup> Kuznets (1996).
- <sup>22</sup> van Zanden, Horlings 39.
- <sup>23</sup> Landes (1999) 187.
- <sup>24</sup> Mathias (1969).
- <sup>25</sup> Jacob (1998) 69.
- <sup>26</sup> North (1988) 169.
- <sup>27</sup> Rostow (1960) 31.
- <sup>28</sup> Maddison (1970) 38.
- <sup>29</sup> Jones (1990) 196.
- <sup>30</sup> Landes (1999) 156.
- <sup>31</sup> Ebendort 20.
- <sup>32</sup> Jones (1990) 184.
- <sup>33</sup> Landes (1999) 157.
- <sup>34</sup> Ebendort 20.
- <sup>35</sup> Nowotny (1999).
- <sup>36</sup> Landes (1999) 134.
- <sup>37</sup> Ebendort 38.
- <sup>38</sup> S. Thomas, zitiert nach Sombart (1923) 307.
- <sup>39</sup> Sombart (1923) 309.
- <sup>40</sup> Ebendort 311.
- <sup>41</sup> Ebd. 316.

## Literatur

- Bindseil, U.; Pfeil, Ch., Specialization as a Specific Investment into the Market: A Transaction Cost Approach to the Rise of Markets and Towns in Medieval Germany 800-1200, in: JITE 4 (1999).
- Crosby, A.W., The Measure of Reality. Quantification and Western Society 1250-1600 (Cambridge 1998).
- Dilcher, G., Bürgerrecht und Stadtverfassung im europäischen Mittelalter (Köln, Weimar, Wien 1996).

- Goodman, D., Armadas in an Age of Scarce Resources: Struggling to Maintain the Fleet in Seventeenth-century Spain, in: *The Journal of European Economic History* 1 (1999).
- Jacob, M. C., The Cultural Foundations of Early Industrialization: A Prospect, in: Berg, M.; Bruland, K. (Hrsg.), *Technological Revolutions in Europe. Historical Perspectives* (Cheltenham, Northampton, MA, 1998).
- Jones, E.L., *The European Miracle. Environments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia* (Cambridge 1990, 2. Aufl.).
- Knight, J., Social Institutions and Human Cognition: Thinking About Old Questions in New Ways, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153 (1997).
- Kubon-Gilke, G., *Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen* (Marburg 1997).
- Landes, D.S., East is East and West is West, in: Berg, M.; Bruland, K. (Hrsg.), *Technological Revolutions in Europe. Historical Perspectives* (Cheltenham, Northampton, MA, 1998).
- Landes, D.S., *The Wealth and Poverty of Nations* (New York, London 1999).
- Kuznets, S., *Modern Economic Growth. Rate, Structure and Spread* (London 1966).
- Maddison, A., The Historical Origins of Indian Poverty, in: *Banca Nazionale del Lavoro Review* 92 (1970).
- Maddison, A., *Explaining the Economic Performance of Nations. Essays in Time and Space* (Aldershot 1995).
- Mathias, P., Who unbound Prometheus? Science and technical change, in: *Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research* 1 (1969).
- Mendels, F.F., Agriculture and peasant industry in eighteenth century Flanders, in: Parker, W.N.; Jones, E.L. (Hrsg.), *European peasants and their market* (Princeton 1975).
- Pohl, H., Economic Powers and Political Powers in Early Modern Europe, in: *The Journal of European Economic History* 1 (1999).
- North, D.C., *Theorie des institutionellen Wandels* (Tübingen 1988).
- North, D.C., Institutions, in: *Journal of Economic Perspectives* 3 (1991).
- Parker, G., *The Military Revolution. Military innovation and the rise of the West 1500-1800* (Cambridge 1996).
- Rosenberg, N.; Birdzell Jr., L.E., *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of the Industrial World* (New York 1986).
- Rostow, W.W., *The Stages of Economic Growth* (Cambridge 1960).
- Sombart, W., *Der Bourgeois* (München, Leipzig 1923).
- Van Zanden, J.L.; Horlings, E., The rise of the European economy, in: Aldcroft, D. H.; Sutcliffe, A. (Hrsg.), *Europe in the International Economy 1500-2000* (Cheltenham, Northampton, MA, 1999).
- Weber, M., *Die Wirtschaft und Gesellschaft* (5.Aufl., Tübingen 1972).
- Weber, M., *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1904, Weinheim 1996).

# BERICHTE UND DOKUMENTE

## Familienfreundlichkeit – ein Fremdwort für Unternehmen in Österreich?

Monika Thenner, Barbara Riepl,  
Eva Thalhammer

### 1. Was bedeutet "Familienfreundlichkeit" im betrieblichen Kontext?

"Familienfreundliche Unternehmen" sind dadurch gekennzeichnet, daß sie Maßnahmen für ArbeitnehmerInnen anbieten, die sich an deren familiärer Situation orientieren. ArbeitnehmerInnen werden demnach nicht nur als LeistungsträgerInnen für das Unternehmen, sondern ganzheitlich als Personen mit privaten und familiären Verpflichtungen und Bedürfnissen wahrgenommen, die in bestimmten Lebensabschnitten in Konkurrenz zum arbeitsvertraglich fixierten Normalarbeitsverhältnis stehen können. Während betrieblicher Familienpolitik besonders im angelsächsischen Raum (USA, Irland, Großbritannien) eine Stellvertreterfunktion für Familienpolitik der öffentlichen Hand zukommt, ist dies für den deutschen Sprachraum aufgrund des dort vorhandenen öffentlichen familienpolitischen Instrumentariums nicht zutreffend. Daraus folgt für das Kriterium der "Familienfreundlichkeit" im österreichischen bzw. vergleichbaren deutschen Kontext die Anforderung, daß Maßnahmen im Unternehmen angeboten werden, die über die betriebliche Umsetzung gesetzlicher Regelungen – wie etwa Elternkarenz – hinausgehen.<sup>1</sup>

Zwar dürfte im internationalen Vergleich der Gedanke an monetäre Hilfestellungen zur Abdeckung ansteigender Kosten in der Familiengründungsphase in österreichischen Unternehmen noch verstärkt zur Familienfreundlichkeit zählen.<sup>2</sup> Angesichts einer steigenden Zahl an Zweiverdiener-, aber auch Alleinerzieherfamilien werden in Betrieben allerdings zusehends Unterstützungsmechanismen zur zeitlichen Vereinbarkeit von Beruf und Familie für ArbeitnehmerInnen mit Betreuungspflichten gegenüber Kindern angeboten bzw. gefordert. Im Bereich der zeitlichen Feinabstimmung von Erwerbsarbeits- und Familienzeiten auf betrieblicher Ebene sehen ExpertInnen gerade das Potential und die Notwendigkeit von Betrieben als familienpolitischen Akteuren. Arbeitszeitmaßnahmen bilden auch das Kernstück österreichischer Initiativen zur Förderung familienfreundlicher Maßnahmen im Betrieb, die entweder das Vorhandensein familienfreundlicher Regelungen (vgl. Landes- oder Bundeswettbewerbe zum frauen- und familienfreundlichsten Betrieb etwa der steirischen Landesregierung und des Bundesministeriums für Familie) oder dahingehende Entwicklungskonzepte (vgl. das Österreichische Audit Beruf und Familie des Bundesministeriums für Familie) propagieren, prämiieren und protegieren.

Allgemeiner richten sich familienfreundliche Maßnahmen im Betrieb weitestgehend auf vier Kernbereiche der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeitmuster, Wiedereinstieg und Qualifikationserhalt –, die je nach Präferenz für ein simultanes oder sequentielles Vereinbarkeitsmuster unterschiedlich stark vom Betrieb angeboten bzw. von den Angestellten nachgefragt werden können (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Elemente von Programmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf**

|                                                                                                                           |                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kinderbetreuung</b>                                                                                                    | <b>Wiedereinstieg</b>                                                                                           |
| Betriebskindergarten<br>Belegkindergarten (Anmerkung:<br>Platzzukauf)<br>Tagesmutter                                      | Wiedereinstellungsgarantie<br>Bevorzugte Wiedereinstellung<br>Wiedereinstellung nach individueller<br>Absprache |
| <b>Beruflicher Qualifikationserhalt</b>                                                                                   | <b>Flexibilisierung der Erwerbsarbeit</b>                                                                       |
| Durch Arbeitseinsatz<br>(z.B. Vertretungen)<br>Durch betriebliche Weiterbildung<br>Durch Weiterbildung in Eigeninitiative | Nach Dauer der Arbeitszeit<br>Nach Lage der Arbeitszeit<br>Nach Ort der Arbeitszeit                             |

Quelle: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (1989) 155

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, richtet sich betriebliche Familienpolitik zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie gleichermaßen an berufstätige Mütter wie Väter. Dennoch soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, daß betriebliche Familienpolitik vor allem der folgenden Kritik unterliegt:<sup>3</sup>

Familienfreundliche Maßnahmen treten in einen Zielkonflikt mit emanzipatorischen Bestrebungen am Arbeitsplatz, wenn betriebliche Vereinbarkeitspolitik nur für Mitarbeiterinnen angeboten oder nur von diesen angenommen wird. Diese geschlechtsspezifische, aber systemtreue Eindimensionalität in dem Sinne, daß familienpolitische Bestrebungen mehrheitlich darauf abzielen, innerhalb der bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse Doppelbelastungen für Frauen zu verringern, läßt zunächst die Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern unverändert. Erwerbsarbeit und Familienarbeit existieren zudem weiterhin dem Charakter nach unverändert als zwei voneinander unabhängige Arbeitsaufgaben. Traditionelle Arbeitsverhältnisse und -strukturen bleiben unhinterfragt, so lange familienfreundliche Maßnahmen dazu eingesetzt werden, die Unternehmenssphäre

symptomatisch "familienfrei" zu halten, während die ursächliche Arbeitsorganisation und Denkweise im Betrieb unangetastet bleiben.

## **2. Wozu dient "Familienfreundlichkeit" im betrieblichen Kontext?**

Wie bereits oben angedeutet, kommt Unternehmen je nach Art und Ausprägung der nationalen familienpolitischen Regelungen (diverse Freistellungsmöglichkeiten, Kinderbetreuungsangebot etc.) eine unterschiedlich große, ergänzende gesellschaftspolitische Bedeutung als familienpolitische Akteure zu. In diesem Abschnitt soll näher ausgeführt werden, daß betriebliche Familienpolitik auch aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen für Partnerschaften zwischen ArbeitgeberInnen und -nehmerInnen funktional sein kann. Gleichzeitig wird zu bedenken gegeben, daß familienfreundliche Maßnahmen – zumindest in deren Initialphase – eine enorme organisatorische Herausforderung für die Personal- bzw. Geschäftsleitungen sind, denen nicht alle Betriebe in gleichem Ausmaß, sondern nur nach betriebs-(ablauf)spezifischen Möglichkeiten nachgehen können.

Betriebswirtschaftliche Motivationen für eine familienfreundliche Unternehmensphilosophie können kurz unter dem Schlagwort "Senkung der Personalkosten" zusammengefaßt werden. Untersuchungen des Families and Work Instituts (USA) zufolge ist vor allem die Reduktion der direkten Personalkosten ein betriebswirtschaftliches Anliegen der "praktizierenden" Unternehmen. Hohe Personalfuktuation und deren Folgekosten für die Rekrutierung und Einschulung von Personal führen mit zirka 80% die Liste jener Gründe an, weshalb Familienfreundlichkeit aus Rentabilitätsüberlegungen eingesetzt wird.<sup>4</sup> Deutsche Untersuchungen bei 640 Klein- und Mittelbetrieben bestätigen zu 50% eine Verbesserung der direkten Personalkostensituation durch die Implementierung familienfreundlicher Maßnahmen. Zudem resümieren rund 80% der befragten Unternehmen eine verbesserte Arbeitsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der MitarbeiterInnen, die indirekt die Personalkosten senken, indem sie sich positiv auf Produkt-, Prozeß- und Servicequalität auswirken.<sup>5</sup>

Der Wirkungsmechanismus der in Tabelle 1 zuvor kategorisierten Fördermaßnahmen stellt sich im Hinblick auf die betriebswirtschaftlichen Ziele durchaus unterschiedlich dar. Offensichtlich ist, daß Abstimmungen, die den Arbeitszeiteinsatz der MitarbeiterInnen betreffen, direkt in betriebswirtschaftliche Vorteile umgesetzt werden können, sei es, daß durch einen gezielten Personaleinsatz eine erhöhte Kundenfreundlichkeit mittels einer Ausweitung der Öffnungs- und Servicezeiten oder eine bessere Auslastung des Kapitals (z.B. durch verlängerte Maschinenlaufzeiten im Schichtbetrieb oder an Wochenenden) erreicht wird.<sup>6</sup> Gerade aus diesem Grunde gibt es unter potentiellen Anbietern betrieblicher Familienpolitik eine Präferenz, Familienfreundlichkeit durch Modifikationen der Arbeitszeiten bzw. des Arbeitszeitsystems herbeizuführen.<sup>7</sup>

### 3. Ambivalente Aspekte betrieblicher Familienpolitik

Gerade die Familienfreundlichkeit von Arbeitszeiten oder – anders ausgedrückt – die MitarbeiterInnenorientiertheit derselben stellt eine Gratwanderung bei der Frage dar, ob es um familienfreundliche Unternehmen oder unternehmensfreundliche Familien geht. Wunsch und Notwendigkeit der Arbeitszeitabstimmung mit den Zeitrhythmen anderer Familienmitglieder führt auf seiten der ArbeitnehmerInnen teilweise zur Ablehnung von Arbeitszeitmodellen, die über herkömmliche Formen der Gleitzeit und Halbtageszeit hinausgehen.<sup>8</sup> Generell wird die enge Verwobenheit von Familien- und Arbeitsbereich kritisch hinterfragt, und Pros und Kontras betrieblicher Familienpolitik werden – wie in Tabelle 2 – gegeneinander abgewogen. Überzeugungsarbeit bei den MitarbeiterInnen als Zielgruppe ist daher für die erfolgreiche Implementierung familienfreundlicher Maßnahmen ebenso zentral wie bei der Geschäftsleitung.

Mit dem persönlichen Wert und der empfundenen Wichtigkeit der einzelnen MitarbeiterInnen für das Unternehmen steigt die Organisationsbereitschaft zu einer Lösung zugunsten des Mitarbeiters. Daraus erklärt sich zum einen die Dominanz informeller, weil flexiblerer und personenbezogener Übereinkommen; darin liegt jedoch auch das Risiko einer Differenzierung der MitarbeiterInnen-schaft in punkto Familienfreundlichkeit.

Von seiten der Unternehmen sind neben einer – teilweise sogar intendierten – Unkenntnis der familiären Bedürfnisse der Ressource Arbeitskraft vor allem organisatorische Gründe durch alle Unternehmensgrößen hindurch ein Hindernis für die Einführung betrieblicher Familienpolitik. Gleichauf rangieren Unsicherheiten bezüglich der Anwendung rechtlicher und tariflicher Regelungen sowie bezüglich des Einführungsaufwandes und der langfristigen Effizienz derartiger Maßnahmen.<sup>9</sup> Es kann davon ausgegangen

**Tabelle 2: Pro und Kontra betrieblicher Familienpolitik**

| PRO                                                                                                                                                                                                                  | KONTRA                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen</b>                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Spart der Familie Wegzeiten<br>Betreuungszeiten auf Arbeitszeiten abgestimmt<br>Gemeinsames Mittagessen<br>Eventuell finanzieller Vorteil                                                                            | Entfernung des Kindes von Gleichaltrigen in der Wohnumgebung<br>Druck zur Inanspruchnahme<br>Kriterium bei der Jobwahl<br>Kohortenkonzentration im Betrieb<br>Hindernis bei Berufswechsel                                                                                                                |
| <b>Betreuungsservice (Babysitter, Pflegedienste etc.)</b>                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Abfederung eines unvorhergesehenen Ereignisses<br>Professionelle Betreuung                                                                                                                                           | Druck zur Aufgabendelegation auch innerhalb des gesetzlichen Rechtsanspruchs                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Flexible Wochen-/Monats-/Jahresarbeitszeit</b>                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Koordination mit anderen Zeitimperativen<br>Zeitsouveränität<br>Erweiterte Freizeitblöcke<br>Outputorientierung anstelle Anwesenheitsorientierung<br>Zeitausgleich anstelle von Überstunden                          | Erhaltung des arbeitnehmerInnenseitigen Dispositionsspielraums schwierig<br>Erhöhter innerfamiliärer Abstimmungsbedarf (Inkompatibilität mit Zeitrastern anderer Familienmitglieder)<br>Erhöhter Absprachebedarf mit Kollegen<br>Zeitausgleich anstelle von Überstunden                                  |
| <b>Lebensarbeitszeit (Freistellungen, Karenzen)</b>                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Familienzeiten<br>Ausbildungszeiten<br>Pensionszeiten<br>trifft auf alle MitarbeiterInnen zu                                                                                                                         | Eigenverantwortliche Lebensplanung?<br>Langfristiger Rationalitätshorizont einzelner Arbeitnehmer und der Geschäftsleitung?<br>Anstellungswechsel problematisch                                                                                                                                          |
| <b>Arbeitszeitverkürzung</b>                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Abstimmung auf Tagesrhythmus und quantitativen Betreuungsbedarf der Kinder, Eltern, Partner<br>Zwei-Rollen-Modell ohne Doppelbelastung<br>Arbeitsmarktnähe und Eigenständigkeit der Betreuungsperson bleibt aufrecht | Finanzielle Einbuße<br>Verkürzung sozialrechtlicher Ansprüche<br>Verkürzung betrieblicher Ansprüche<br>Arbeitsnachfragefunktion ist nicht stetig (starre Teilzeitformen, Geringfügigkeitsgrenze)<br>Weiterhin institutioneller Betreuungsbedarf<br>Arbeitsdichte nimmt zu<br>Überstundenneigung nimmt zu |
| <b>Telearbeit</b>                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Behindertenarbeitsplätze<br>Entspricht Arbeitsmentalität mancher Arbeitnehmer<br>Kaum Wegzeiten                                                                                                                      | Sozialer Austausch mit KollegInnen nimmt ab<br>Kein Arbeitsrhythmus<br>Doppelbelastung<br>Abgrenzungsschwierigkeiten                                                                                                                                                                                     |

Quelle: Thenner (1999) 183

werden, daß insbesondere maßgeschneiderte Personal- und Organisationskonzepte als erfolgreiche Konzepte zu benennen sind. Diese verursachen jedoch Entwicklungsarbeit und Initialkosten, die meistens nur auf Betreiben eines aktiven Hauptpromotors im Unternehmen (Betriebsrat, Personalchef) oder von außen (etwa durch ein Audit Familie und Beruf wie in Österreich, Deutschland, Großbritannien oder Belgien) initiiert werden. Eine Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen ist aufgrund der indirekten Folgeeffekte familienpolitischer Maßnahmen oft schwer oder nicht durchführbar bzw. wird in jenen Unternehmen nicht durchgeführt, die aus einem gesellschaftspolitischen Verantwortungsgefühl heraus familienfreundlich agieren.

Auf die Unternehmensgröße bezogen, geht das Entgegenkommen in Kleinbetrieben tendenziell auf die Nicht-Substituierbarkeit einer vielleicht hoch-, auf jeden Fall aber sehr betriebspezifisch geschulten Arbeitskraft und auf persönliche Affinität zurück. In großen Unternehmen erlauben ein langfristiger Planungshorizont, ein größerer interner Reservebestand und die insgesamt größere Varianz der vertraglichen Regelungsdichte Spielräume für ein individuelles Entgegenkommen. Der Unternehmensgegenstand kommt immer wieder zum Tragen, wenn es darum geht, mittels familienfreundlicher Maßnahmen *Corporate Identity* zu transportieren oder Arbeitszeitmodelle (ablauf)technisch zu ermöglichen. In organisatorischen Belangen eignen sich Umstrukturierungsphasen zur Erprobung und Einführung familienfreundlicher Maßnahmen; flache Unternehmenshierarchien begünstigen eine Qualifikationsstruktur und ein Betriebsklima, das wechselseitige Vertretungen ermöglicht.

#### 4. Konzeption und Durchführung der Unternehmensbefragung

Wie aus der einleitenden Analyse hervorgeht, sind familienfreundliche Maßnahmen in den Betrieben – zusätzlich

zur staatlichen Familienpolitik – ein zentraler Unterstützungsfaktor bei der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und familiären Betreuungspflichten. Da allerdings die Ergänzung des öffentlichen Instrumentariums an Familien- und Sozialleistungen durch betriebliche Initiativen in Österreich keine lange Tradition hat, gibt es bisher wenige einschlägige Untersuchungen.<sup>10</sup> Einen Beitrag zur Verkleinerung dieser Forschungslücke stellt die im folgenden beschriebene Unternehmensbefragung dar, die im Frühjahr 1998 vom Europäischen Zentrum durchgeführt wurde. Vorrangige Zielsetzung dieser Untersuchung war es, die Bandbreite an jenen familienfreundlichen Maßnahmen in österreichischen Unternehmen zu erheben, die durch Betriebsvereinbarungen oder Einzelverträge verbindlich geregelt sind.

Dazu wurde zunächst ein Fragebogen konstruiert, in den die wichtigsten in der Literatur beschriebenen familienfreundlichen Regelungen sowie neun Fragen zu Strukturmerkmalen aufgenommen wurden. Familienfreundliche Maßnahmen lassen sich unterschiedlichen Bereichen bzw. Handlungsfeldern zuordnen, wie die Kategorisierung in Tabelle 1 verdeutlicht. Im Rahmen der Fragebogenerhebung wurden die folgenden fünf Bereiche unterschieden: Arbeitszeitregelungen, Arbeitsfreistellungen für Kinderbetreuung, Pflegefreistellungen von längerer Dauer, familienfreundliche Serviceleistungen und finanzielle Leistungen. Eine detaillierte Darstellung der Zuordnung der insgesamt 27 einzelnen Maßnahmen zu diesen Kategorien findet sich in Tabelle 3.

Bei der Stichprobenziehung für die schriftliche Befragung wurde von der Datenbank der Wirtschaftskammer ausgegangen, in der alle österreichischen Privatunternehmen erfaßt sind. Um die sehr große Gruppe der Einpersonen-Unternehmen bzw. Selbständige mit mithelfenden Familienangehörigen aus der Stichprobe auszuklammern, mußten Kleinstunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten aus der Grundgesamtheit



ausgeschlossen werden. Dies war der Wirtschaftskammer wiederum nur in sechs der neun Bundesländer möglich und führte zu einer weiteren Einschränkung der Grundgesamtheit, da dadurch Unternehmen aus Wien, Tirol und Salzburg nicht befragt wurden. Die Rücklaufquote der Umfrage liegt mit 193 beantworteten von 3.032 verschickten Fragebögen bei 6,4 Prozent und entspricht damit in etwa den Erfahrungen bei ähnlichen Umfragen.<sup>11</sup>

Die Verteilungen in der Stichprobe stimmen gut mit jenen in der Gesamtpopulation überein,<sup>12</sup> was die Zugehörigkeit zu Sektionen, die regionale Verteilung, die Qualifikation der Beschäftigten, den Anteil der Teilzeitbeschäftigten und der befristet Beschäftigten betrifft. Gleichzeitig ist festzuhalten, daß der Anteil von Betrieben mit mehr als zehn Beschäftigten deutlich überschätzt wird, während der Frauenanteil in den Betrieben der Stichprobe verhältnismäßig zu niedrig ist, und daß Beschäftigte, die älter als 40 Jahre sind, in den Betrieben der Stichprobe ebenfalls deutlich zu selten vertreten sind.

Für die Auswertung der Fragebögen waren drei Herangehensweisen relevant: Im ersten Schritt wurde die Häufigkeit des Auftretens von Maßnahmen und Merkmalen untersucht. Für die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen der Häufigkeit von Maßnahmen und Strukturmerkmalen der Betriebe wurde im Fall stetiger Variablen der Korrelationskoeffizient nach Bravais-Pearson, im Fall kategorialer Variablen der Chi-Quadrat Unabhängigkeitstest bzw. Fishers exakter Test verwendet. Mittelwertsvergleiche erfolgten nach Überprüfung der Normalverteilungshypothese mittels Varianzanalyse, Kruskal-Wallis-Test oder Median Test. Als signifikant gelten alle Ergebnisse mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner als 0,05. Die Einteilung der Unternehmen in verschiedene Maßnahmentypen wurde auf Basis der Ergebnisse einer Clusteranalyse erstellt. Als Clustermethode wurde Linkage zwi-

schen den Gruppen verwendet, als Ähnlichkeitsmaß der quadrierte euklidische Abstand.

Zusätzlich zu der Fragebogenerhebung wurden telefonische Leitfadeninterviews durchgeführt, die die schriftliche Umfrage inhaltlich ergänzen sollten. Von den den Fragebogen beantwortenden Betrieben erklärten sich 38 bereit, zusätzlich für ein Interview zur Verfügung zu stehen. Aus dieser Gruppe wurden insgesamt 20 Unternehmen für die mündliche Befragung ausgewählt. Die Interviews mit den Unternehmensleitungen dienten vor allem dazu, nähere Information zu folgenden Punkten zu gewinnen:

- \* Motivation für die verbindliche Regelung von Maßnahmen,
- \* Erfahrungen mit der Inanspruchnahme von Maßnahmen,
- \* Möglichkeiten informeller Regelungen,
- \* Gründe für das Fehlen von Maßnahmen.

Die Auswertung der mündlichen Befragung erfolgte nach inhaltsanalytischen Kriterien. Die Aussagen in den Interviews wurden den Fragestellungen zugeordnet und nach inhaltlicher Ähnlichkeit zu Kategorien zusammengefaßt. Ziel dieser Auswertung war nicht die Häufigkeit von Antworten, sondern vielmehr deren Vielfalt aufzuzeigen. Dabei zeigte sich, daß sich die sehr unterschiedlichen Unternehmen hinsichtlich ihrer Aussagen relativ stark überschneiden. Es ist also davon auszugehen, daß die möglichen Antworten zu den Fragestellungen durch die Interviews gut abgedeckt wurden und daß eine Befragung weiterer Betriebe in derselben Weise kaum mehr neue Informationen gebracht hätte.

## **5. Verbindlichkeit der Regelung familienfreundlicher Maßnahmen – Einzelverträge oder Betriebsvereinbarungen**

Die verbindliche Regelung familienfreundlicher Maßnahmen innerhalb eines Unternehmens kann entweder durch

die Aufnahme in eine Betriebsvereinbarung oder durch Einzelverträge erfolgen. Bei der Regelung von Maßnahmen durch eine Betriebsvereinbarung ist davon auszugehen, daß alle (bzw. alle gleichgestellten) MitarbeiterInnen dieselben Ansprüche geltend machen können. Einzelvertragliche Vereinbarungen bedeuten hingegen, daß eine bestimmte Regelung nur ausgewählten MitarbeiterInnen zugestanden wird.

Die Auswertung der Fragebögen zeigte, daß in 77 (40%) der 193 antwortenden Betriebe keine der im Fragebogen aufgezählten familienfreundlichen Initiativen Bestandteil einer Betriebsvereinbarung oder von Einzelverträgen ist, während die übrigen 116 (60%) der befragten Unternehmen zumindest eine der Maßnahmen verbindlich geregelt haben. Von diesen 116 Unternehmen wurden durchschnittlich 3,6 der im Fragebogen aufgezählten Maßnahmen angegeben. Allerdings ist die Streuung sehr hoch: 31 Betriebe, das sind 27% aller Unternehmen mit familienfreundlichen Maßnahmen, haben nur eine der abgefragten Maßnahmen verbindlich geregelt, während in 34 Betrieben (29% der Betriebe mit Maßnahmen) mindestens fünf der verschiedenen Maßnahmen verbindlich zugestanden werden.

Nach Aussagen der im Rahmen der Telefoninterviews befragten UnternehmerInnen ist die zentrale Zielsetzung bei der verbindlichen Regelung von Maßnahmen, daß die Attraktivität des Betriebs für die MitarbeiterInnen gesteigert werden soll, was wiederum als Gewinn für das Unternehmen gesehen wird. Damit sind verschiedene Erwartungen verbunden, etwa daß zufriedene ArbeitnehmerInnen im Gegenzug auch auf Wünsche der Unternehmensleitung eingehen oder daß sie "besser" bzw. "effizienter" arbeiten als unzufriedene. Um das Ziel eines attraktiven Betriebes zu erreichen, wird daher versucht, auf die Bedürfnisse der Beschäftigten einzugehen und so die Zufriedenheit der MitarbeiterInnen zu för-

dem. Mit dieser Motivation werden Maßnahmen besonders dann eingeführt, wenn konkrete Bedürfnisse von den Beschäftigten geäußert werden und sich das Unternehmen die entsprechenden Maßnahmen finanziell leisten will bzw. damit verbundene organisatorische Veränderungen einigermaßen einfach durchführbar sind. Als ein weiteres Motiv für die verbindliche Regelung familienfreundlicher Maßnahmen wurde angegeben, daß dadurch eine spezielle Gruppe von potentiellen ArbeitnehmerInnen erreicht werden soll, z.B. Frauen oder Personen, die in der Nähe des Betriebsstandorts wohnen. Zudem wird in manchen Betrieben die Inanspruchnahme von Arbeitszeitregelungen und Weiterbildungs- oder auch Karriereplanung nicht nur als Entgegenkommen für die Beschäftigten gesehen, sondern ist explizit Ziel der Unternehmensleitung, z.B. wenn der Betrieb umgekehrt auch auf eine relativ starke arbeitszeitliche Flexibilität der Beschäftigten angewiesen ist. Karriere- und Wiedereinstiegsplanung sind vor allem dort geregelt, wo die Unternehmensleitung großes Interesse hat, eingearbeitete MitarbeiterInnen im Betrieb halten zu können, entweder weil sie "besonders gut" arbeiten oder weil es aus anderen Gründen schwierig wäre, Ersatz zu finden. Bezüglich der Weiterbildung von Beschäftigten wurde mitgeteilt, daß diese ohnehin auch dem Betrieb zugute kommen würde.

Insgesamt sind etwas mehr als drei Viertel (77%) der von den Betrieben angegebenen Maßnahmen einzelvertraglich geregelt. Nur rund ein Viertel der Maßnahmen ist hingegen Teil der Betriebsvereinbarung, das heißt, daß alle MitarbeiterInnen gleichermaßen Anspruch darauf haben. In den Interviews wurden von den UnternehmerInnen die folgenden Gründe für die Bevorzugung einzelvertraglicher Regelungen gegenüber der Festlegung in einer Betriebsvereinbarung genannt:

\* Einzelvertragliche Regelungen sind besser an individuelle Bedürfnisse an-

gepaßt und dadurch für die ArbeitnehmerInnen vorteilhafter.

- \* Einzelvertragliche Regelungen werden nur von jenen gefordert und in Anspruch genommen, die sie benötigen, wodurch Mißbrauch verhindert werden soll.
- \* Einzelvertragliche Regelungen gibt es nur für jene MitarbeiterInnen, die für den Betrieb besonders wertvoll sind und die man nicht verlieren möchte.
- \* Einzelvertragliche Regelungen sind verglichen mit Betriebsvereinbarungen weniger verbindlich. Das heißt, es ist leichter möglich, keine entsprechenden Verträge mehr abzuschließen, wenn es aus finanziellen oder anderen Gründen nicht mehr erwünscht ist.

## **6. Formen verbindlich geregelter familienfreundlicher Maßnahmen**

In der folgenden Tabelle 3 wird dargestellt, wie sich die von den Unternehmen als verbindlich geregelt angegebenen Maßnahmen über verschiedene Handlungsfelder verteilen. Zudem wird aus der Tabelle ersichtlich, welche einzelnen Maßnahmen besonders häufig verbindlich geregelt sind und daß manche der abgefragten Maßnahmen – zumindest derzeit – in keinem einzigen der 193 Betriebe in Form einer verbindlichen Vereinbarung existieren. Anzumerken ist, daß dort, wo die Unternehmen um genauere Angaben zu einer Maßnahme (z.B. Dauer von Freistellungen oder Höhe finanzieller Unterstützung) gebeten wurden, nur selten Eintragungen gemacht wurden. Anhand dieser Angaben ist es zwar möglich, eine Vorstellung von der jeweiligen Bandbreite einer spezifischen Maßnahme zu vermitteln, es können dazu jedoch keinerlei statistische Aussagen getroffen werden.

Die relativ häufige Nennung diverser Serviceleistungen durch insgesamt 45% der Betriebe zeigt, daß diese einen wesentlichen Anteil familienfreundlicher Maßnahmen ausmachen, wobei die Karriereplanung mit MitarbeiterInnen deutlich am häufigsten genannt wurde. Zudem ist

positiv zu vermerken, daß die Regelung der Maßnahmen im Bereich Serviceleistungen verhältnismäßig oft, nämlich immerhin zu einem Drittel Bestandteil von Betriebsvereinbarungen ist. Speziell Karriereplanung mit MitarbeiterInnen sowie Weiterbildung für karenzierte Beschäftigte sind sogar beinahe in der Hälfte der Fälle über eine Betriebsvereinbarung geregelt. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, daß betriebliche Serviceangebote zur Betreuung von Kindern (Betriebskindergärten, Zukauf von Betreuungsplätzen) einen stark vernachlässigten Bereich betrieblicher Familienpolitik darstellen.

Zumindest eine der Maßnahmen, die unter der Kategorie Arbeitszeitregelungen aufgelistet wurden, haben insgesamt 39% der Betriebe, wovon mit 85% der Großteil allerdings lediglich einzelvertraglich geregelt ist. Die insgesamt am häufigsten genannte familienfreundliche Regelung in den Betrieben stellt die Möglichkeit zur geringfügigen Beschäftigung während des Karenzurlaubs dar. Bei der ebenfalls relativ häufigen Möglichkeit zur Arbeitszeitreduktion bei Betreuungs- oder Pflegepflichten sind die Angaben zur maximalen Dauer einer solchen Arbeitszeitreduktion sehr unterschiedlich und liegen zwischen einem Monat und fünf Jahren. Als maximale Dauer für einen verlängerten Durchrechnungszeitraum der Arbeitszeit bei Betreuungs- oder Pflegepflichten nannten sechs dieser Unternehmen ein Jahr, bei vier weiteren Unternehmen liegt die Dauer zwischen zwei und sechs Monaten.

Maßnahmen im Bereich der Pflegefreistellungen von längerer Dauer gibt es lediglich in 16% der Betriebe, und sie sind beinahe vollständig, nämlich zu 89%, einzelvertraglich geregelt. Die maximale Dauer von Pflegefreistellung mit Weiterversicherung und finanzieller Unterstützung wurde nur von einem Unternehmen mit einem Monat angegeben, Pflegefreistellung lediglich mit Weiterversicherung – wo diesbezügliche Angaben gemacht wurden – mit maximal zwei Monaten befristet. Wesentlich länger

**Tabelle 3: Art und Häufigkeit familienfreundlicher Maßnahmen**

|                                                                                           | Anzahl | Prozent*) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|
| Familienfreundliche Serviceleistungen                                                     | 86     | 45        |
| Karriereplanung mit MitarbeiterInnen                                                      | 57     | 32        |
| Wiedereinstiegsplanung mit karenzierten MitarbeiterInnen                                  | 46     | 26        |
| Weiterbildung für WiedereinsteigerInnen                                                   | 40     | 22        |
| Weiterbildung für karenzierte MitarbeiterInnen                                            | 24     | 13        |
| Flexible Einrichtung für vorübergehende Betreuung von Angehörigen                         | 8      | 4         |
| Betriebskindergarten                                                                      | 0      | 0         |
| Zukauf von Betreuungsplätzen                                                              | 0      | 0         |
| Andere Serviceleistungen                                                                  | 2      | 1         |
| Arbeitszeitregelungen                                                                     | 75     | 39        |
| Geringfügige Beschäftigung während Karenzzeit                                             | 60     | 32        |
| Reduktion der Arbeitszeit bei Betreuungs-/ Pflegepflichten                                | 42     | 23        |
| Verlängerung des Durchrechnungszeitraums der Arbeitszeit bei Betreuungs-/ Pflegepflichten | 21     | 12        |
| Heimarbeit bei Betreuungs-/ Pflegepflichten                                               | 15     | 8         |
| Andere familienfreundliche Arbeitszeitregelungen                                          | 4      | 2         |
| Pflegefreistellungen von längerer Dauer                                                   | 30     | 16        |
| Pflegefreistellung mit Weiterversicherung und finanzielle Unterstützung                   | 5      | 3         |
| Pflegefreistellung nur mit Weiterversicherung                                             | 13     | 7         |
| Pflegefreistellung nur mit verlängertem Rückkehrrecht                                     | 24     | 13        |
| Andere Formen der Pflegefreistellung                                                      | 2      | 1         |
| Arbeitsfreistellungen für Kinderbetreuung                                                 | 29     | 15        |
| Arbeitsfreistellung mit Weiterversicherung und finanzieller Unterstützung                 | 3      | 2         |
| Arbeitsfreistellung nur mit Weiterversicherung                                            | 4      | 2         |
| Arbeitsfreistellung nur mit verlängertem Rückkehrrecht                                    | 22     | 12        |
| Verlängerte Behaltefrist nach der Karenz                                                  | 9      | 5         |
| Andere Formen der Arbeitsfreistellung                                                     | 3      | 2         |
| Finanzielle Leistungen                                                                    | 11     | 6         |
| Zuschuß zur Familienbeihilfe                                                              | 8      | 4         |
| Zuschuß zu den Kinderbetreuungskosten                                                     | 1      | 1         |
| Zuschuß zum Karenzgeld                                                                    | 0      | 0         |
| Zuschuß zum Pflegegeld                                                                    | 0      | 0         |
| Andere familienorientierte finanzielle Leistungen                                         | 3      | 2         |

Mehrfachantworten möglich

\*) in Prozent der gültigen Antworten

aufrechterhalten wird in vielen Fällen das Rückkehrrecht, wenn es nicht von Weiterversicherung begleitet ist: Die längste Zeitspanne, die genannt wurde, beträgt fünf Jahre, die meisten Unternehmen gaben allerdings nur sechs Monate an.

Regelungen hinsichtlich Arbeitsfreistellungen für Kinderbetreuung wurden ebenfalls nur von 15% der befragten Betriebe, also relativ selten angegeben. Wie in anderen Bereichen auch dominieren (in 90% der Fälle) einzelvertragliche Vereinbarungen, nur viermal ist eine entsprechende Maßnahme Teil einer Betriebsvereinbarung. Während es sich bei der Möglichkeit zur Arbeitsfreistellung mit Weiterversicherung und finanzieller Unterstützung nur um Einzelfälle handelt, tritt die Arbeitsfreistellung mit lediglich verlängertem Rückkehrrecht doch etwas öfter auf. Die zeitliche Beschränkung des Rückkehrrechts liegt bei den einzelnen Betrieben zwischen einem Monat und drei Jahren, wobei die Mehrheit allerdings sechs oder zwölf Monate nennt. Die maximale Dauer der Weiterversicherung wurde nur einmal mit einem Monat genauer spezifiziert.

Spezielle finanzielle Leistungen für Familien gibt es nur in sehr wenigen Betrieben. Im Gegensatz zu den Maßnahmen in anderen Bereichen sind diese finanziellen Zuschüsse allerdings beinahe immer, nämlich in zehn von zwölf Fällen, Teil der Betriebsvereinbarung. Im wesentlichen handelt es sich bei den finanziellen Leistungen um Zuschüsse zur Familienbeihilfe. Bei den wenigen Angaben über die Höhe der finanziellen Unterstützung liegt der Betrag zwischen 730 und 1200 öS monatlich.

### **7. Bedeutung von Betriebsmerkmalen für die Häufigkeit verbindlich geregelter Maßnahmen**

In bezug auf die Häufigkeit familienfreundlicher Maßnahmen in einem Unternehmen zeigt sich, daß im wesentlichen zwei Betriebsmerkmale eine Rolle spie-

len, nämlich das zahlenmäßige Geschlechterverhältnis bei den Beschäftigten und die Betriebsgröße. Größere Unternehmen bieten insgesamt häufiger mindestens eine und im Schnitt auch jeweils mehr familienfreundliche Maßnahmen als kleinere. Während von den 48 kleinen Betrieben mit weniger als zehn MitarbeiterInnen die Hälfte keine familienfreundliche Maßnahme angaben, hat von 17 Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten nur einer keine der abgefragten Maßnahmen. Dieses quantitative Ergebnis wird auch durch verschiedene Anmerkungen zum Fragebogen bestätigt. Kleinere Unternehmen sind nach eigener Aussage oft finanziell nicht in der Lage, vertraglich geregelte Maßnahmen anzubieten; sie versuchen jedoch nach Möglichkeit ihren MitarbeiterInnen mit individuellen Lösungen auf informeller Basis entgegenzukommen.

Ein negativer Zusammenhang besteht zwischen der Anzahl der Maßnahmen und dem Anteil der Männer im Betrieb; besonders deutlich wird der Zusammenhang in den Bereichen Arbeitszeitregelungen und Arbeitsfreistellung für Kinderbetreuung. Von männerdominierten Unternehmen wurde im Fragebogen angemerkt, daß Maßnahmen deshalb selten sind bzw. nicht existieren, weil keine Nachfrage danach bestehe. Weiters scheint die Zugehörigkeit zu einer Branche für die Wahrscheinlichkeit des Auftretens finanzieller Leistungen relevant. Von den insgesamt elf Betrieben, die Maßnahmen im Bereich der finanziellen Leistungen angaben, sind acht (73%) der Sektion Geld-, Kredit- und Versicherungswesen zuzurechnen. Erwähnenswert ist auch, daß Betriebe mit steigender Beschäftigtenzahl ( $n = 75$ ) häufiger, nämlich zu 56% zumindest eine der Maßnahmen im Bereich Service aufweisen, während von den Betrieben mit gleichbleibender oder abnehmender Beschäftigtenzahl ( $n = 105$ ) nur 38% familienfreundliche Serviceleistungen angegeben wurden. Keine signifikanten Unter-

schiede hinsichtlich des Auftretens von familienfreundlichen Maßnahmen ergaben sich im Zusammenhang mit der Ausbildung der Beschäftigten, der Altersstruktur der Beschäftigten oder dem Alter des Unternehmens.

## 8. Typologie familienfreundlicher Betriebe mit Maßnahmen

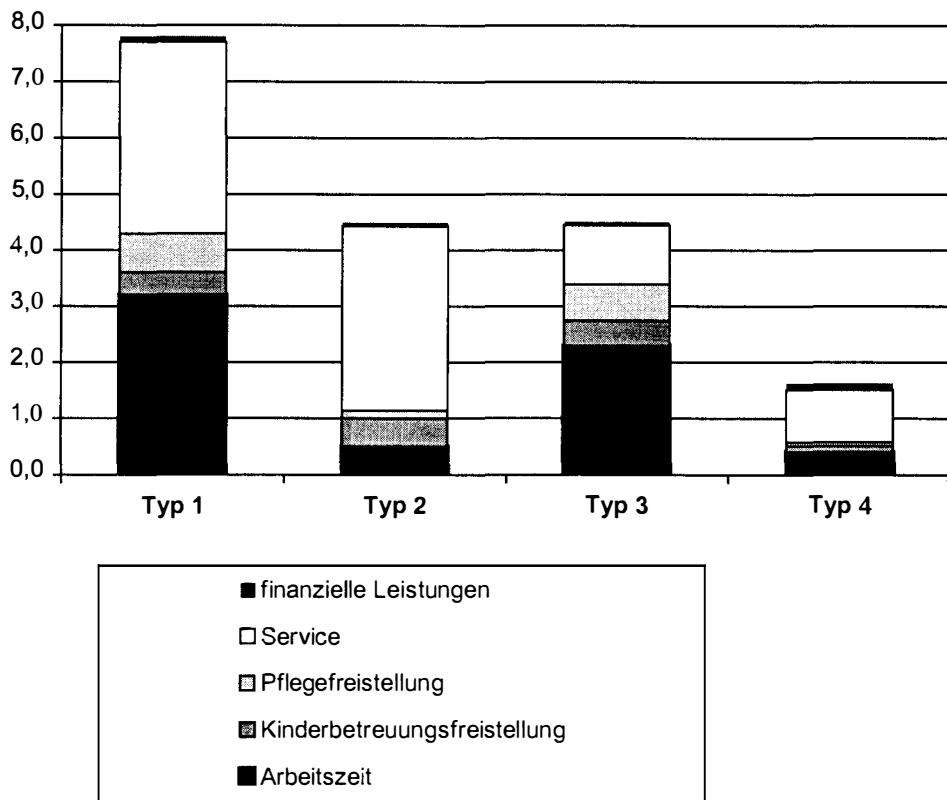
Im Rahmen der Unternehmensbefragung wurde auch versucht, anhand der Angaben zum Thema familienfreundliche Maßnahmen eine Typologie von Betrieben zu entwickeln. Die statistische Analyse führte zur Unterscheidung von insgesamt vier Unternehmenstypen mit familienfreundlichen Maßnahmen. Differenzen zwischen diesen Typen bestehen

einerseits in bezug auf die durchschnittliche Anzahl der Maßnahmen und andererseits hinsichtlich der Kombination der beschriebenen Handlungsfelder. Von den 116 Unternehmen, in denen mindestens eine familienfreundliche Maßnahme verbindlich geregelt ist, konnten 112 einem der vier Typen zugeordnet werden.

### 8.1 Typ 1: Betriebe mit einer großen Anzahl familienfreundlicher Maßnahmen

Zu dieser Gruppe mit vielen familienfreundlichen Maßnahmen zählen lediglich zehn Betriebe, also rund 5% der auswertbar retournierten Fragebögen an die Unternehmen. Die durchschnittliche Anzahl der Maßnahmen ist mit 7,8 sehr

**Abbildung 1: Anzahl von verschiedenen familienfreundlichen Leistungen nach Unternehmenstypen**



hoch. Jedes Unternehmen dieses Typs kann mindestens drei familienfreundliche Serviceleistungen und mindestens zwei Maßnahmen im Bereich Arbeitszeitregelungen vorweisen. Darüber hinaus gibt es in der Hälfte dieser Betriebe die Möglichkeit zur Pflegefreistellung von längerer Dauer, und 30% gewähren Arbeitsfreistellungen für Kinderbetreuung über die gesetzliche Karenzzeit hinaus. Finanzielle Zuschüsse für Familien sind allerdings kaum vorhanden.

Mit Blick auf die diversen Betriebsmerkmale erweist sich als charakteristisch, daß es sich bei Typ 1 vorwiegend um sehr große Unternehmen handelt. Keines der Unternehmen, das zu diesem Typ zählt, hat weniger als zehn MitarbeiterInnen, und vier der zehn Betriebe haben sogar mehr als 100 Beschäftigte.

### **8.2 Typ 2: Betriebe mit Maßnahmenswerpunkt im Bereich Serviceleistungen**

Die 14 Betriebe, die zu dieser Gruppe gezählt werden, haben verglichen mit jenen von Typ 1 im Schnitt wesentlich weniger, nämlich 4,5 Maßnahmen. Der Schwerpunkt dieser Betriebe liegt deutlich auf Angeboten im Bereich Service: Alle Unternehmen geben mindestens drei Maßnahmen in diesem Bereich an. Gleichzeitig hat nur jeder zweite Betrieb maximal eine Maßnahme im Bereich Arbeitszeit, und noch seltener sind in diesen Betrieben Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsfreistellung für Kinderbetreuung/ Pflege oder finanzielle Leistungen anzutreffen.

Bezüglich der strukturellen Merkmale dieser Unternehmen zeigen sich zwei interessante Punkte. Zunächst ist festzustellen, daß es sich bei diesen Betrieben häufig um Betriebe mit einem verhältnismäßig geringen Männeranteil handelt. Die durchschnittliche Zahl der männlichen Beschäftigten bei Unternehmen dieses Typs liegt bei 47%, während sie im übrigen Durchschnitt bei 60%

liegt. Außerdem handelt es sich mit einer durchschnittlichen MitarbeiterInnenzahl von 35 eher um kleine Betriebe, etwa ein Drittel der Betriebe hat nur fünf bis neun Beschäftigte.

### **8.3 Typ 3: Betriebe mit Maßnahmenswerpunkt im Bereich Arbeitszeit**

Zu diesem Typ zählen insgesamt 31 Betriebe, die ebenso wie bei Typ 2 durchschnittlich 4,5 Maßnahmen vorweisen. Charakteristisch ist, daß jedes der Unternehmen dieses Typs mindestens zwei Maßnahmen im Bereich Arbeitszeit hat. 40% dieser Unternehmen haben Regelungen im Bereich Freistellung wegen Kinderbetreuung, und in der Hälfte der Unternehmen besteht die Möglichkeit zur Pflegefreistellung. Zwei Drittel der Betriebe haben weiters ein bis zwei Maßnahmen im Bereich Service. Wie bei den anderen Gruppen gibt es kaum finanzielle Leistungen.

Die Gruppe der Unternehmen vom Typ 3 ist sehr heterogen und läßt anhand der erhobenen Betriebscharakteristika keine Schlüsse darüber zu, welche Unternehmen zu diesem Maßnahmentyp tendieren.

### **8.4 Typ 4: Betriebe mit wenigen familienfreundlichen Maßnahmen**

Dieser Gruppe sind 57 Betriebe, das ist die Hälfte aller Betriebe mit Maßnahmen, zugeordnet. Im Durchschnitt nennen diese Unternehmen 1,6 Maßnahmen. Etwa zwei Drittel der Betriebe dieses Typs haben ein bis maximal zwei Maßnahmen, die unter Service zusammengefaßt sind. Weitere 40% geben maximal eine Maßnahme im Bereich Arbeitszeit an, finanzielle Leistungen sind auch in dieser Gruppe sehr selten. Auffallend ist allerdings, daß Unternehmen dieses Typs besonders selten Freistellungen für Kinderbetreuung oder Pflegefreistellungen berichten.

Im Vergleich zeigt sich, daß Unternehmen vom Typ 4 tendenziell eher oft stagnierende Beschäftigtenzahlen haben. Geht man davon aus, daß nicht vorhandenes Beschäftigtenwachstum als ein Indiz für eine eher ungünstige wirtschaftliche Lage eines Unternehmens gelten kann, so könnte dies eine Ursache für die insgesamt eher geringe Anzahl von familienfreundlichen Maßnahmen dieser Betriebe sein.

### **9. Gründe für das Fehlen familienfreundlicher Maßnahmen**

Wie bereits zuvor erwähnt, gab ein erheblicher Teil (40%) der 193 Betriebe der Stichprobe an, keine der 27 im Fragebogen genannten familienfreundlichen Maßnahmen verbindlich geregelt zu haben. Als Begründungen nannten die befragten Unternehmensleitungen,

- \* daß der Betrieb zu klein sei,
- \* daß es finanziell nicht möglich sei,
- \* daß es organisatorisch/zeitlich (z.B. wegen Saisonarbeit) nicht möglich sei,
- \* daß in dem Betrieb vorwiegend Männer arbeiten und daher keine Nachfrage bestehe,
- \* daß ArbeitnehmerInnen im Gegensatz zu UnternehmerInnen ohnehin sehr gut geschützt seien.

Sowohl als Anmerkung im Fragebogen als auch bei den telefonischen Interviews wurde von diesen Betrieben jedoch wiederholt festgestellt, daß sie bereit seien, informell auf die Bedürfnisse ihrer MitarbeiterInnen einzugehen. Unter dem Motto "man kann über alles reden" sind die UnternehmerInnen bemüht, die Wünsche der Beschäftigten zu erfüllen, ohne sich vertraglich festzulegen. Informelle Regelungen sind also durch verschiedene Einschränkungen gekennzeichnet. Sie werden nur "nach Möglichkeit" oder "bei Bedarf" gewährt, beispielsweise solange es dem Betrieb "gut geht" oder wenn ein/e MitarbeiterIn konkret Hilfe braucht. In vielen Fällen handelt es sich um vorübergehende, kurzfristige Lösun-

gen, wobei die Initiative für entsprechende Maßnahmen nach Aussage der ArbeitgeberInnen eher von den Beschäftigten ausgehen müsse.

Informelle Regelungen sind vor allem bei der Gestaltung der Arbeitszeit verbreitet. Von mehreren Unternehmensleitungen wurde festgestellt, daß sich die Beschäftigten die Arbeitszeit relativ selbständig und flexibel einteilen könnten. Wenn nötig, könnten sie auch mit KollegInnen Absprachen treffen und Dienste tauschen. Ebenfalls erwähnt wurde die Urlaubsplanung, bei der darauf geachtet wird, daß Eltern schulpflichtiger Kinder ihren Urlaub während der Schulferien einteilen können. Abgesehen von diversen Möglichkeiten im Bereich der Arbeitszeitgestaltung wurden aber auch andere Maßnahmen angegeben, z.B. das Einrichten einer Spielecke in einem Betrieb oder die Möglichkeit der Beaufsichtigung durch die Mutter der Unternehmerin. Finanzielle Unterstützung in Notlagen sowie die Übernahme von Fortbildungskosten wurden ebenfalls genannt.

### **10. Schlußfolgerungen**

Die Unternehmensbefragung zum Thema "Familienfreundlichkeit" hat ergeben, daß unter 193 antwortenden Unternehmen 112 Unternehmen familienfreundliche Maßnahmen verbindlich anbieten. In Prozentzahlen ausgedrückt, versuchen also fast 60% der antwortenden Unternehmen Hilfestellungen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu geben. Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, daß österreichweit mehr als die Hälfte der Betriebe familienfreundliche Maßnahmen vorsieht. Der geringe Rücklauf der Fragebogenerhebung mit 6,4% deutet eher darauf hin, daß Familienfreundlichkeit im Unternehmen allgemein einen geringen Stellenwert in der Skala betrieblicher Personal- bzw. Organisationspolitik einnimmt. Vielmehr liegt nahe, daß unter den ant-



wortenden Unternehmen eine positive Selektion jener erfolgt ist, die bereits um Familienfreundlichkeit als Teil der Unternehmenskultur bemüht sind.

Die meisten Nennungen für Maßnahmen gab es im Bereich "Familienfreundliche Serviceleistungen", d.h. konkreter in punkto Karriereplanung, Wiedereinstiegsplanung, Qualifikations- bzw. Kontakthaltemaßnahmen während oder nach einer Phase der Berufsunterbrechung. Die absolut häufigste Nennung war die "Geringfügige Beschäftigung während der Karenzzeit", die dem Bereich "Arbeitszeitregelungen" zugeordnet war. Daraus läßt sich erkennen, daß österreichische Unternehmen die öffentliche Familienpolitik gerade in betriebsnahen Belangen um betriebliche Familienpolitik ergänzen. Andere Arbeitszeitvarianten als die geringfügige Beschäftigung wurden in der Erhebung schon deutlich seltener angegeben und konzentrierten sich ebenfalls mehr auf eine Arbeitszeitverkürzung als eine Arbeitszeitflexibilisierung.

Sowohl bei den verbindlich geregelten und noch vielmehr bei den informellen Regelungen entsteht der Eindruck einer sehr personenbezogenen Variante betrieblicher Familienpolitik in Österreich. Dieser Eindruck ist zum einen in der hohen Anzahl einzelvertraglicher Regelungen im Vergleich zu Betriebsvereinbarungen begründet. Er spiegelt sich allerdings auch in den Angaben der Unternehmen zu ihrer Motivation, familienfreundliche Maßnahmen anzubieten, wider. Das Ziel familienfreundlicher österreichischer Unternehmen ist es in erster Linie, den Betrieb für die MitarbeiterInnen attraktiv zu machen. Weiters ist man davon überzeugt, daß motivierte MitarbeiterInnen die "besseren und effizienteren" seien. Während auch andere Untersuchungen das Thema "Personal" ähnlich in den Mittelpunkt betrieblicher Familienpolitik rücken, scheinen die betriebswirtschaftlichen Effekte durch motivierte MitarbeiterInnen – wie etwa eine

Senkung der Personalkosten oder die Verbesserung der Prozeß-, Produkt- und Servicequalität – im Bewußtsein österreichischer AnbieterInnen wenig verankert zu sein. Übereinstimmung zwischen Theorie und Praxis besteht darin, daß Hindernisgründe für die Umsetzung familienfreundlicher Maßnahmen im Kosten- und Organisationsbereich liegen und die Unternehmensgröße für das Angebot von (verbindlichen) Maßnahmen relevant ist.

Als ein negatives Resultat der Untersuchung muß die Tatsache bewertet werden, daß nicht nur die Inanspruchnahme, sondern auch das Angebot familienfreundlicher Maßnahmen nach Geschlecht segregiert ist. Damit wird nicht nur der leider hartnäckig vorherrschenden Arbeitsaufteilung unbezahlter Arbeit zu Lasten der Frauen Folge geleistet. Durch das Fehlen familienfreundlicher Angebote in männerdominierten Beschäftigungsbereichen wird zudem jeglicher Impuls hin zu einem partnerschaftlichen Vereinbarkeitsmodell und einer Umverteilung unbezahlter Betreuungsarbeit durch betriebliche Familienpolitik unterwandert.

Insgesamt kann man unter österreichischen Unternehmen also noch mehr Möglichkeiten als Tatsächlichkeiten zu familienfreundlichen Maßnahmen vermuten. Betriebliche Familienpolitik dato 1998 scheint eher ein Thema aus dem individuellen Anlaßfall heraus als der betriebliche Regelfall zu sein. Als ein möglicher gesellschaftspolitischer Handlungsbedarf ist daraus abzuleiten, daß mehr Überzeugungs-, aber auch Forschungsarbeit in punkto betrieblicher Familienpolitik geleistet werden muß. Diese könnte das Verantwortungsbeußtsein von Unternehmen für die familiären Belange ihrer ArbeitnehmerInnen ebenso wie ihr Interesse für daraus resultierende betriebswirtschaftliche Vorteile wecken. Faktische Unterstützungsleistungen, wie etwa die Übernahme der Initialkosten für eine Organisations- und

Rechtsberatung hin zum familienfreundlichen Unternehmenskonzept, wie sie durch das Audit Familie und Beruf des Bundesministeriums angeboten werden, scheinen wirksame Hilfestellungen auf dem Weg hin zu einer Allgemeinkultur der Familienfreundlichkeit in österreichischen Betrieben zu sein.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Vgl. etwa Fauth-Herkner (1998) 5.
- <sup>2</sup> Vgl. dazu etwa Thenner (im Erscheinen) 13ff.
- <sup>3</sup> Vgl. Thenner (1999) 164.
- <sup>4</sup> Vgl. Families and Work Institute, in: Fauth-Herkner (1998) 2.
- <sup>5</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1998a) 102.
- <sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1999b) 41ff.
- <sup>7</sup> Vgl. Thenner (1999) 178.
- <sup>8</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1998b) 95ff.
- <sup>9</sup> Vgl. Ebendort 99.
- <sup>10</sup> Vgl. König et al. (1996) und Pastner et al. (1996)
- <sup>11</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1998a) 13ff.
- <sup>12</sup> Österreichisches Statistisches Zentralamt (1996), Wirtschaftskammer Österreich (1997).

## Literatur

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Vorstellungen für eine familienorientierte Arbeitswelt der Zukunft – Die Unternehmensbefragung (=Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 30.3, Stuttgart/Berlin/Köln 1998).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wettbewerbsstärke und bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf – kein Widerspruch. Flexible Arbeitszeiten in Klein- und Mittelbetrieben (=Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 152, Stuttgart/Berlin/Köln 1998).
- Fauth-Herkner, Angelika, Österreichisches Audit für eine familienfreundliche Arbeitswelt (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Wien 1998).
- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturfor-

schung und Weiterbildung für Frauen. Neue Chancen für die Familie, Beschäftigte, Unternehmen und Tarifparteien – Handbuch. Fallbeispiele, Lösungsansätze, Rechtsgrundlagen (Hannover 1989).

König, I.; Amesberger, H.; Demel, K.; Nebenjob Vater und Hausmann. Betriebliche Strukturen und gesellschaftliche Arbeitsteilung (Institut für Konfliktforschung, Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien 1996).

Statistik Österreich, Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich (Wien 1996).

Pastner, Ulli; Papouschek, Ulrike, Im Dornröschenschlaf – betriebliche Frauenförderung in Österreich. Eine Erhebung über Maßnahmen zur Chancengleichheit in österreichischen Unternehmen (=Forschungs- und Beratungsstelle Arbeit/FORBA, Forschungsbericht 3/96, Wien 1996).

Thenner, Monika, Betriebliche Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, in: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hrsg.), 4. Österreichischer Familienbericht: Familie - zwischen Anspruch und Alltag, Familien- & Arbeitswelt. Partnerschaften zur Vereinbarkeit und Neuverteilung von Betreuungs- und Erwerbsarbeit (Wien 1999) 163-186.

Thenner, Monika, Families and the time squeeze. Working time regimes from the parent's perspective (=Mannheim Working Paper Series, AN I, Mannheim, im Erscheinen).

Wirtschaftskammer Österreich, Mitgliederstatistik 1996 (Wien 1997).

## Kurzzusammenfassung

Neben der finanziellen Leistbarkeit von Kindern ist die organisatorische und zeitliche Komponente der Vereinbarkeit von Beruf und Familie mit der steigenden Zahl an Zweiverdienerfamilien zusehends in den Mittelpunkt familienpolitischer Debatten gerückt. Widersprüchliche Anforderungen an Familienmitglieder, die zugleich oder nach einer temporären Berufsunterbrechung ArbeitnehmerInnen bleiben wollen,

fordern die Unternehmen in ihrer Rolle als familienpolitische Akteure heraus.

Auf der Basis von inter/nationaler Literatur und Forschungsergebnissen porträtiert unser Beitrag den Stand der gegenwärtigen Diskussion über Familienpolitik auf betrieblicher Ebene. Motivation und Verbreitung familienfreundlicher Unternehmen werden ebenso skizziert, wie problematische Aspekte und Ressentiments gegenüber betrieblicher Familienpolitik, die durchaus auf beiden Seiten des Arbeitsverhältnisses vorhanden sind.

Das Schwergewicht der Darstellung liegt auf einer neueren empirischen Erhebung zur Verbreitung familienfreundlicher Maßnahmen in österreichischen Betrieben, die 1998 am Europäischen Zentrum durchge-

führt wurde. Sie bestätigt im wesentlichen die Ergebnisse vergleichbarer Untersuchungen im deutschen Sprachraum über Einflußgrößen auf das Angebot derartiger Maßnahmen, sowie auf den Katalog der angebotenen Maßnahmen. Die Unternehmensgröße und die Verbindlichkeit von Maßnahmen kristallisieren sich etwa als bestimmende Größen für das Vorhandensein familienfreundlicher Maßnahmen heraus. Arbeitsfreistellungen und Arbeitszeitmodelle zugunsten von Kinderbetreuung rangieren in der Häufigkeit vor Maßnahmen zugunsten von Pflegetätigkeit; Serviceleistungen wie die Karriereplanung mit den WiedereinsteigerInnen wiederum vor finanziellen Hilfestellungen in der familienintensiven Phase.

# BÜCHER

## **Die Rolle der Sozialpartner in der Europäischen Währungsunion**

Rezension von: Gerhard Huemer, Michael Mesch, Franz Traxler (Hrsg. im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies*, Ashgate, Aldershot 1999, 209 Seiten, £ 39,95.

In Österreich mehren sich die Anzeichen für eine Abkehr des politischen Systems von der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft. Die Industriellenvereinigung – ohnehin immer ein Partner am Rande – distanziert sich nun eindeutig von korporatistischen Lösungsmechanismen und hält diese für überholt. Mit den Freiheitlichen befindet sich nun eine Partei in der Regierung, für deren Selbstverständnis eine Gegenposition zum Kammer- und Verbändestaat traditionell eine wichtige Rolle gespielt hat.

Relativ rasch werden nun politische Maßnahmen gesetzt und vorgeschlagen, die das System der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft merklich zu schwächen drohen: Der Vorschlag, die Arbeiterkammerumlage um 40% zu senken, bildet den direkten Stoß ins Herz der Sozialpartnerschaft; aber auch die mangelnde Einbindung der Interessenvertretungen in derart weitreichende sozialpolitische Maßnahmen wie die beabsichtigte Pensionsreform oder die erheblichen Umverteilungsmaßnahmen von

Arbeit zu Kapital im Regierungsübereinkommen der rechtskonservativen Koalition zeugen von einer neuen politischen Gangart.

Die Infragestellung eines so wichtigen Faktors des politischen und wirtschaftlichen Systems Österreichs ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil die sozialpartnerschaftlichen Konfliktlösungsmechanismen für den beispielhaften Erfolg des „österreichischen Modells“ in den letzten Jahrzehnten eine kaum zu überschätzende Rolle gespielt haben, sondern auch, weil in vielen anderen Mitgliedsländern der EU die neunziger Jahre eine Renaissance neokorporatistischer Formen des Interessenausgleichs gebracht haben.

Der Arbeitssoziologe Jelle Visser von der Universität Amsterdam führt in seinem Beitrag zum besprochenen Band nicht nur die Sozialpakte in Irland, Italien und Spanien, sondern auch die erfolgreiche Neubelebung des Korporatismus in den Niederlanden und die Bemühungen um einen „Beschäftigungspakt“ in Deutschland als Beispiele an. Neue Impulse für konzertierte Vorgangsweisen gingen vor allem von der Erkenntnis aus, daß geänderte ökonomische Rahmenbedingungen – wie die Globalisierung der Finanzmärkte, die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes und die Vorbereitungen auf die Europäische Währungsunion – auch neue Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik mit sich gebracht haben. Makroökonomische Kooperationsformen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen befanden sich also im letzten Jahrzehnt keineswegs auf dem Rückzug. Werner Teufelsbauer macht in seinem Kommentar zum Beitrag von Visser klar, daß Deutschland, wo der sozialpartnerschaftliche Einfluß in den neunziger Jah-

ren merklich abgenommen hat, aufgrund des Schocks der deutschen Vereinigung einen Spezialfall darstellt; einen weiteren Sonderfall bildet wohl auch Schweden.

Die Antwortmuster, die in den verschiedenen nationalstaatlichen Korporatismusvarianten entwickelt wurden, haben sicherlich oft den Charakter defensiver Kostensenkungsprogramme zur Verbesserung der nationalstaatlichen Wettbewerbsposition im Sinne einer „*beggar-my-neighbour*-Strategie“, sie weisen oft aber auch offensive Orientierung im Sinne der Schaffung gegenseitigen Vertrauens zwischen den politischen Akteuren auf, um „*win-win*-Strategien“ zu ermöglichen. Visser führt in seinem Beitrag vier organisatorische Kriterien für eine Beurteilung der Kooperationsfähigkeit an: Repräsentationsgrad der Verbände, Kohäsion in Spitzenverbänden, Konzentration und Zentralisierung der Entscheidungsverhältnisse. Er macht deutlich, daß neue wirtschaftliche und soziale Entwicklungen diese Rahmenbedingungen zwar verändern (auf der Arbeitgeberseite wohl noch deutlich stärker als auf der Arbeitnehmerseite), zeigt aber, daß dennoch die Voraussetzungen für sozialpartnerschaftliche Konfliktlösungsmöglichkeiten in Europa nach wie vor gegeben sind.

Bernhard Ebbinghaus vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftswissenschaften zeigt in seinem Beitrag, daß sich innerhalb Europas sehr unterschiedliche sozio-ökonomische Modelle entwickelt haben und daß kaum von „einem europäischen Modell“ (im Unterschied zum „US-Modell“) gesprochen werden kann. Er unterscheidet das Nordische Modell des umfassenden Wohlfahrtsstaates, starker Interessenvertretungen, exportorientierter Wirtschaft mit hohem Produktivitäts- und Beschäftigungsniveau und das Zentraleuropäische Modell des Sozialversicherungsstaates mit koordinierten Lohnverhandlungen vom Südlichen Modell mit schwachen Interessenvertretungen, dezentra-

len Verhandlungen, niedrigem Produktivitäts- und Beschäftigungsniveau und dem Angelsächsischen Modell des liberalen Sozialstaates mit flexiblen Arbeitsmärkten, fragmentierten Interessenvertretungen und starken Finanzmärkten. Sein Beitrag macht besonders deutlich, wie schwierig die in der öffentlichen Debatte oftmals vorgeschlagene Übertragung erfolgreicher Strategien in einzelnen politischen Teilbereichen auf andere Länder ist. Das „Lernen“ von anderen Modellen müßte an vorderster Stelle die gelungene Anpassung an das eigene nationalstaatliche Set an Werten, Institutionen und Strukturen beinhalten. Spezifische Formen des Verhältnisses zwischen den Interessenvertretungen müssen ins makroökonomische und sonstige institutionelle Umfeld „passen“, wenn sie erfolgreich sein wollen.

Die Herausforderungen für alle europäischen Modelle sieht Ebbinghaus durch steigenden Druck in vier Bereichen gegeben: Grenzen des Wohlfahrtsstaates, hohe Steuer- und Beitragslast, hohe Arbeitslosigkeit, schwindende Koordinationskapazitäten. Selbst wenn man dieser Analyse im Detail nicht zustimmen bereit ist, ist klar, daß der Erfolg einzelner nationalstaatlicher Modelle in Zukunft (wie auch schon in der Vergangenheit) primär an ihrer Fähigkeit hängt, sich neuen ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen anzupassen oder diese positiv zu beeinflussen.

Colin Crouch vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz sieht das Bedrohungsbild klassischer europäischer Verbändekooperation klarer. Er ortet den Druck vor allem ausgehend von der Dominanz neoliberaler Vorstellungen (in ökonomischer Theorie, Wirtschaftspolitik und Medienwelt). Unter diesem Druck müssen die Verbände innovative Auswege finden. Sozialpartnerschaftliche Mechanismen müssen sich im Konfliktfall bewähren, sie können nicht auf die Bewahrung bestehender Institutionen reduziert werden. Viele Bei-

spiele im vorliegenden Band zeigen, daß das Finden von Lösungen leichter wird, wenn die Verhandlungsbereiche weit gefaßt sind und die Verbände branchenübergreifend organisiert sind. So kann das Abgleiten in Partikularinteressen vertretende Lobbyorganisationen vermieden und die Ausrichtung auf wohlfahrtsfördernde Gesamtlösungen ermöglicht werden.

Im neuen Europa stellt sich vor allem die Frage, welche Rolle Verbände spielen können und auf welcher Ebene ihr Einfluß stattfinden soll. Justin Greenwood von der Universität Aberdeen zeigt in seinem Beitrag, daß die europäische Integration zwar stark auf ökonomische Interessen ausgerichtet war, sieht im Vertrag von Amsterdam aber doch neue EU-weite Ansätze in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Eine stärkere Rolle für den Sozialen Dialog auf EU-Ebene stößt vor allem auf die Grenzen der – auf Arbeitgeberseite teils politisch durchaus gewünschten – Schwäche der Zentralen der europäischen Sozialpartnerverbände. Die konkreten Vereinbarungen bleiben in diesem Bereich deshalb sehr dürftig, sie beschränken sich bislang auf die Einführung einer (unbezahlten) Elternkarenzregelung und eine Regelung der Teilzeitarbeit. Die Diskussion zum Beitrag von Greenwood macht klar, daß im Rahmen des Sozialen Dialogs der Weg das Ziel darstellt. Schon rein das Faktum des Stattfindens eines Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene stärkt das Vertrauen zwischen den Verbänden, fördert das Verständnis für die Probleme und Sichtweisen der anderen Verhandlungsseite und ermöglicht Lerneffekte. Die Bedeutung rein beratender Organe darf deshalb nicht unterschätzt werden, und die inhaltliche Breite der Verhandlungsgegenstände spielt eine wichtige Rolle, weil sie Kompromisse ermöglicht.

Der Soziale Dialog zwischen den Sozialpartnerverbänden auf EU-Ebene bildet einen von drei Pfeilern einer stärkeren

Institutionalisierung kooperativer Politikmuster in Europa. Einen zweiten stellt der makroökonomische Dialog dar. Ludwig Schubert von der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission stellt aus seiner Sichtweise die notwendigen Rahmenbedingungen für eine wachstumsorientierte makroökonomische Politik in der EU dar. Er sieht die Ausgangsbedingungen für eine lange Periode hohen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums in der Währungsunion günstig, weil störende Konfliktbereiche der Vergangenheit ausgeschaltet wurden. Eine bessere Abstimmung zwischen einer preisstabilitätsorientierten, unabhängigen Zentralbank, der auf Moderation und Schaffung von Investitionsspielräumen orientierten Lohnpolitik und einer auf Strukturreformen ausgerichteten Budget- und Arbeitsmarktpolitik scheint ihm möglich und sinnvoll. Günther Chaloupek weist in seinem Kommentar zu Recht darauf hin, daß die Rahmenbedingungen für eine Kooperation in der makroökonomischen Politik recht einseitig festgelegt sind: Während die EU-Kommission, die Gewerkschaften und einige Nationalstaaten auf engere Zusammenarbeit drängen, pocht die Europäische Zentralbank auf die unbedingte Wahrung ihrer vertraglich fixierten Unabhängigkeit von anderen wirtschaftspolitischen Institutionen. Diese unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Positionen sind selbstverständlich ideologisch bedingt. Pessimistisch stimmt, daß gerade der am wenigsten auf Kooperation bedachte wirtschaftspolitische Akteur, die EZB, die größte (wirtschafts-) politische Macht besitzt.

Die wichtigste – wenn auch bei weitem nicht einzige – Aufgabe der sozialpartnerschaftlichen Verbände bleibt sicherlich auch in Zukunft die Lohnpolitik. Eine wertvolle Klarstellung des vorliegenden Bandes ist jedenfalls der Nachweis, daß eine Analyse von Lohnverhandlungsprozessen ohne Berücksichtigung eines breiten institutionellen Umfelds wenig

Sinn macht. Franz Traxler von der Universität Wien plädiert gerade aufgrund der eminenten deflationären Gefahr einer Konfrontation zwischen Europäischer Zentralbank und europäischer Lohnpolitik überzeugend für eine forcierte grenzüberschreitende Koordination der Lohnpolitik. Er stellt in seinem Beitrag klar, daß Koordination der Lohnpolitik über die gesamte Wirtschaft keineswegs bilaterale Lohnverhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf zentralisierter Ebene in Europa unter Einbeziehung aller Gruppen und Sektoren bedeutet. Er sieht – aufgrund der günstigen institutionellen Voraussetzungen etwa in der Metallindustrie – Möglichkeiten, die europaweite Koordination im Sinne gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsverbesserungen voranzutreiben.

Dieser Vorschlag deckt sich mit den wirtschaftspolitischen Ergebnissen von Simulationen über die Auswirkungen unterschiedlicher lohnpolitischer Orientierungen, die von einem Team des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Ulrich Fritsche, Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener) durchgeführt wurden. Die Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Reduktion der Nominallohne in einer Volkswirtschaft hängen stark von den Reaktionen in anderen Ländern und von der Ausrichtung der Geldpolitik ab. Bei unkoordinierter Lohnpolitik drohen jedenfalls die Gefahren eines Lohnsenkungswettlaufs mit deflationären Zügen. Daraus resultiert der Vorschlag eines institutionellen Konzepts für eine europäische Lohnpolitik: Die beiden vorgeschlagenen Leitlinien lauten „Produktivitätsorientierung“ und „Deutschlandorientierung“ der Lohnpolitik in der Währungsunion. Eine Ausrichtung der Lohnpolitik am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum hat sich schon bislang im Kern der Hartwährungsländer als erfolgreich erwiesen. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Preisniveaustabilität und zur Kosten- und Nachfragestabilisierung. Zum ande-

ren sollen die Lohnabschlüsse in den anderen EU-Ländern sich am entsprechenden Branchenergebnis in Deutschland orientieren; liegt das Produktivitätswachstum höher als jenes in Deutschland, dann können auch die Lohnerhöhungen über dem Branchenergebnis in Deutschland liegen, liegt es darunter, muß Lohnzurückhaltung geübt werden.

Diese einfachen Regeln sind gesamtwirtschaftlich vernünftig, offen bleibt, wie es gelingt, die institutionellen Voraussetzungen für ihre Umsetzbarkeit zu schaffen. Die grenzüberschreitende Koordination von Lohnverhandlungen wird realistischlicherweise nicht formal in den offiziellen Sozialen Dialog auf EU-Ebene aufgenommen werden können, sondern vor allem über informelle Netzwerke laufen müssen. Im Bereich der Metallindustrie ist es den Gewerkschaften schon in den letzten Jahren gelungen, Informationen auszutauschen, generelle Leitlinien gemeinsam festzulegen, Mindeststandards der Lohnpolitik vorzubereiten und Nachbereitungen der Lohnverhandlungsergebnisse durchzuführen. Informelle Konsultationen zwischen sektoralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen auf europäischer Ebene – etwa über makroökonomische Rahmenbedingungen und deren Interpretation – müssen großteils erst aufgebaut werden.

Der vorliegende Band spiegelt die Ergebnisse einer gut vorbereiteten Konferenz des sozialpartnerschaftlichen „Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien“, die im Herbst 1998 in Wien abgehalten wurde. Er zeigt die vielfältigen Herausforderungen, die sich für korporatistische Konfliktlösungsmodelle in Europa heute stellen. Die Wiedergabe wichtiger Diskussionsbeiträge zu den einzelnen Referaten und zusammenfassende Schlußfolgerungen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartner machen den Band besonders wertvoll.

Viele Kennzeichen erfolgreicher institutioneller Regelungen, die von in- und ausländischen Wissenschaftlern in die-

sem Band herausgearbeitet wurden, existieren in Österreich in der einen oder anderen Form. Sicherlich hat in Österreich die Problemlösungskapazität der Sozialpartnerschaft in den letzten Jahren z.T. abgenommen – das zeigt sich etwa im Bereich der Wettbewerbspolitik oder der Politik gegen Altersarbeitslosigkeit. Den der Gesamtwirtschaft verpflichteten Wirtschaftsforscher muß aber der Ge-

gensatz zwischen den in diesem Band dargestellten Chancen für eine Renaissance des Korporatismus und seiner positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen in Europa einerseits und der eingangs angeführten negativen politischen Stimmung gegenüber der Institution der Sozialpartnerschaft in Österreich andererseits nachdenklich stimmen.

Markus Marterbauer



---

## **Die Tertiärisierung der Wirtschaft aus unterschiedlichen Perspektiven**

Rezension von: Josef Schmee, Andreas Weigl (Hrsg.), *Wiener Wirtschaft 1945-1998. Geschichte – Entwicklungslinien – Perspektiven*, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main u.a. 1999, 236 Seiten, öS 790,-; Manfred M. Fischer, Luis Suarez-Villa, Michael Steiner (Hrsg.), *Innovation, Networks and Localities*, Springer, Berlin u.a. 1999, 336 Seiten, öS 1.088,-; Wolfgang Franz, *Arbeitsmarktökonomik*, 4. Auflage, Springer, Berlin u.a. 1999, 434 Seiten, öS 402,-.

---

Die drei angeführten Bücher beschäftigen sich aus ganz unterschiedlicher Perspektive auch mit dem Thema der Tertiärisierung der hochentwickelten Wirtschaften.

### **Die Tertiärisierung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung**

Wolfgang Franz (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Universität Mannheim) behandelt in der vierten Auflage seines im deutschsprachigen Raum bereits 'klassischen' Lehrbuchs 'Arbeitsmarktökonomik' die sektorale Verschiebung der Beschäftigung im Rahmen der 'Einführung in die Empirie und Theorie der Arbeitsnachfrage'. Zwischen 1967 und 1997 – so führt eine Tabelle (S. 105) vor Augen – verringerten sich in allen ausgewählten wirtschaftlich hochentwickelten Ländern die Beschäftigungsanteile der Landwirtschaft und der Sachgüterproduktion ('Industrie') und erhöhte sich jener des Dienstleistungssektors.

In Österreich sank der Anteil der Land- und Forstwirtschaft an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen (Selbständige, mithelfende Familienmitglieder und unselbständig Beschäftigte) gemäß OECD-Daten von 19,2 (1969) auf 6,7%, in Westdeutschland von 10,4 auf 3,0% und in den Vereinigten Staaten von 5,3 auf 2,9%. Die Erwerbstätigenquote der Sachgüterproduktion i.w.S. (verarbeitendes Gewerbe und Industrie, Bauwirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau) nahm in Österreich während des obengenannten Zeitraums von 39,4 auf 30,3% ab, in Westdeutschland von 47,7 auf 35,5% und in den USA von 35,8 auf 23,9%. Und der Anteil des Dienstleistungssektors stieg in Österreich von 41,4 auf 62,9%, in Westdeutschland von 41,9 auf 61,5% und in den USA von 58,9 auf bereits 73,4%.

Unter den Erklärungsansätzen dieses sektoralen Strukturwandels in der Beschäftigung wird die sog. Dreisektorenhypothese (Fourastié) erwähnt. Gemäß dieser ist der Wandel der Produktions- und Beschäftigungsstruktur zugunsten des Dienstleistungssektors bestimmt zum einen durch den schwächeren (Arbeits-)Produktivitätsfortschritt in letzterem, zum anderen durch den 'unstillbaren Hunger der Konsumenten nach Tertiärem'. Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, daß diese These keine brauchbare Grundlage für die Erklärung des sektoralen Strukturwandels bietet. Sie überschätzt die Bedeutung der Verschiebungen in der Struktur des privaten Verbrauchs, unterschätzt die Preiselastizität der Dienstleistungsnachfrage der privaten Haushalte und vernachlässigt wesentlich wichtigere Einflußfaktoren, vor allem Verschiebungen in der Struktur der Vorleistungsnachfrage, überhaupt.

Noch ausgeprägter ist mittlerweile die Tertiärisierung der unselbständigen Beschäftigung. 1951 belief sich in Österreich der Dienstleistungsanteil an der unselbständigen Beschäftigung (genaugenommen: an den Beschäftigungsverhältnissen) auf 38,4%, 1981 auf 55,4% und

1994 auf bereits 64,6%. Von 1994 auf 1995 erfolgte in der Statistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger die Umstellung von der Betriebssystematik 1968 auf die ÖNACE 1995-Systematik. Zwischen 1995 und 1999 erhöhte sich die entsprechende Dienstleistungsquote von 66,8 auf 68,8%. 1997 übertraf die Beschäftigtenzahl im tertiären Sektor erstmals die Zwei-Millionen-Marke.

### **Die Tertiärisierung der Stadtwirtschaften**

Aufgrund der Tatsache, daß viele Dienstleistungen aus vielfältigen Gründen (siehe unten) Standorte innerhalb von städtischen Agglomerationen bevorzugen, ist der relative Besatz mit Dienstleistungsarbeitsplätzen in diesem Regionstyp am höchsten. In Wien erreichte der Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten im Jahre 1999 bereits 79,0%.

Der von Josef Schmee (Arbeiterkammer Wien) und Andreas Weigl (Statistisches Amt der Stadt Wien) herausgegebene Band befaßt sich mit den 'langen Linien' in der Entwicklung der Wiener Stadtwirtschaft und bedient sich dabei eines interdisziplinären Zugangs, um auf diese Weise zu einer komplexen Analyse des Ist-Zustandes zu gelangen. Die Beiträge des Sammelbandes stammen – abgesehen von den Herausgebern selbst – von Josef Fröhlich, Helmut Gassler, Hedwig Lutz, Peter Mayerhofer, Gerhard Meißl und Peter Moser.

Die Studie von Peter Mayerhofer (WIFO) analysiert die Position und die Chancen Wiens innerhalb des internationalen Städtesystems:

Die Entwicklung der Wiener Wirtschaft ist nicht nur von Faktoren wie dem Bevölkerungswachstum und dem regionalen Marktpotential abhängig, sondern auch von der Position Wiens im europäischen Städtesystem. Aufgrund der gestiegenen Kapitalmobilität verschärfte sich in den achtziger und neunziger Jahren der Wett-

bewerb unter den europäischen Großstädten um betriebliche Funktionen (Teile der Fertigung, Forschungseinheiten, Marketingaktivitäten, regionale Konzernzentralen usw.) von größeren Unternehmungen.

Zwischen unterschiedlichen Regionstypen findet eine funktionelle Arbeitsteilung statt. In großen Städten konzentrieren sich jene Aktivitäten, für die das urbane Umfeld spezifische Standortvorteile (Verfügbarkeit von hochqualifiziertem Humankapital, hohe Informationsdichte, gemeinsam nutzbare Infrastruktur etc.) bietet, vor allem die Schaffung, Be- und Verarbeitung von Informationen. Es ist die Ballung komplementärer Aktivitäten, die zu den genannten externen Größenvorteilen hochrangiger Stadtzentren führt. Diese 'erworbenen' Standortvorteile dynamischer Art können weitere Akteure anziehen und auf diese Weise selbstverstärkend wirken. Daher sind in Bereichen wie der hochtechnischen Fertigung und den Informationsdienstleistungen, wo diese Externalitäten in besonderem Ausmaß zum Tragen kommen, die Ausgangsbedingungen relevant für die langfristige sektorale, branchenbezogene und funktionelle Spezialisierung einer Stadtwirtschaft. Anders ausgedrückt: Die Entwicklung verläuft pfadabhängig. Obwohl die verstärkte Ausrichtung auf Humankapital und Informationsvorteile ein gemeinsames Kennzeichen aller europäischen Großstädte ist, bedeutet dies aus den obigen Gründen keineswegs, daß sich deren Wirtschaftsstrukturen zwangsläufig weiter angleichen. Die aus den externen Größenvorteilen resultierende Pfadabhängigkeit der strukturellen Entwicklung bringt innerhalb des europäischen Städtesystems unterschiedliche Spezialisierungsmuster hervor.

### **Wiens Dienstleistungswirtschaft im europäischen Städtesystem**

Wie aus einem Vergleich von 37 westeuropäischen Metropolen hervorgeht, zählt Wien zu jenen europäischen Groß-

städten, die eine hohe Konzentration von Öffentlichen und Sozialen (Gesundheits- und Bildungswesen) Diensten aufweisen, die ganz oder überwiegend durch Steuern und Abgaben finanziert werden. Marktmäßige Dienstleistungen sind hingegen nur unterdurchschnittlich vertreten. Die besonders intensive Verflechtung zwischen Fertigung und Wirtschaftsdiensten, die für dynamische Industriezentren typisch ist, wird in Wien nicht erreicht. Zudem sind diese Dienste wegen ihrer ganz überwiegend kleinbetrieblichen Struktur zu wenig auf die internationalen Märkte ausgerichtet, um Wien eine Position als internationales Zentrum für diesen am schnellsten expandierenden Dienstleistungsbereich zu ermöglichen. Relativ stark vertreten sind in Wien im europäischen Vergleich das Verkehrs- und Nachrichtenwesen sowie das Bank- und Versicherungswesen, wobei beides eher Ausdruck einer starken Stellung Wiens im nationalen Städtesystem als einer erfolgreichen Profilierung als international bedeutender Standort ist. Alles in allem entspricht die sektorale und subsektorale Beschäftigungsstruktur Wiens in hohem Maße dem Durchschnitt der europäischen Großstädte, strukturelle Besonderheiten sind wenig ausgeprägt.

Trotz geringer sektoraler und branchenmäßiger Spezialisierung ist die Beschäftigungsentwicklung Wiens im Vergleich der westeuropäischen Großstädte überdurchschnittlich; dies gilt für den gesamten Untersuchungszeitraum 1975-95, besonders aber für den Abschnitt 1985-95. Für die Wertschöpfung ergeben sich noch größere Wachstumsvorteile. Die Anwendung der *Shift-Share*-Analyse führt zu dem Ergebnis, daß der Wiener Wachstumsvorsprung gegenüber dem europäischen Durchschnitt im Zeitraum 1975-95 aus einem leicht positiven Struktureffekt und einem geringfügig negativen Regionaleffekt resultiert. Dazu ist

zu bemerken, daß der positive Struktureffekt im Zeitablauf tendenziell abnahm, während sich der Regionaleffekt ins Positive kehrte. Hierin kommt offensichtlich die nach der Ostöffnung wesentlich bessere wirtschaftsgeographische Lage Wiens zum Ausdruck. Die ökonometrische Querschnittsanalyse bestätigt die Bedeutung des Bevölkerungsanstiegs und der Ostöffnung für die relativ günstige Entwicklung des Wiener Dienstleistungssektors 1985-95.

Josef Schmee und Andreas Weigl befassen sich in ihrem zentralen Beitrag mit der längerfristigen Beschäftigungsentwicklung in Wien. Was die aktuellen Trends betrifft, so betonen die Autoren die Bedeutung der jüngsten Änderungen in den Rahmenbedingungen:

Die Ostöffnung, so resümieren Schmee und Weigl, bedeutete für die Wiener Wirtschaft einerseits eine Chance, andererseits schuf sie zusätzliche Risiken. Tatsächlich zog die Wiener Wirtschaft bis dato wesentlich mehr Nutzen aus der zunehmenden Vernetzung mit den MOEL. Die Effekte des zusätzlichen Marktpotentials überwogen gegenüber jenen der Auslagerungen.

Mit dem Beitritt zum EWR (1.1.1994) und zur EU (1.1.1995) verstärkte sich der Wettbewerbsdruck auf einige Branchen, die bis dahin überwiegend im geschützten Bereich agiert hatten. Stark betroffen waren die Transportwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie. Im Bank- und Versicherungswesen begannen Anpassungsreaktionen an die neue Situation. Die Rationalisierungsmaßnahmen bewirkten einen starken Produktivitätsanstieg. Die Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten Wiens sank von 766.200 (1995) auf 761.100 (1999), wobei in der Sachgüterproduktion i.w.S. ein Rückgang von 15.200 verzeichnet wurde, der durch den Anstieg im Dienstleistungssektor im Ausmaß von 10.100 nur teilweise kompensiert werden konnte.

### **Standortbedingungen für wissensbezogene Dienstleistungen**

In dem von Manfred M. Fischer (Wirtschaftsuniversität Wien), Michael Steiner (Universität Graz) und Luis Suarez-Villa (University of California, Irvine) herausgegebene Sammelband 'Innovation, Networks and Localities' befaßt sich R. Sivitanidou (University of Southern California) mit den von Computer-Software-Firmen bevorzugten urbanen Standortbedingungen. Die Produktion von Software ist eine der Schlüsselbranchen des wissensbezogenen, hochtechnischen Dienstleistungssektors. Die Bedeutung von Rechner-Software für das Wirtschaftswachstum der hochentwickelten Länder nimmt stetig zu, kommen doch produktivitätsfördernde Innovationen in zunehmendem Maße in der Gestalt von verbesserter Software zum Tragen. Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, daß sich der interregionale und internationale Wettbewerb um derartige wissensbezogene Arbeitsplätze verschärft.

Die Erhebung von Sivitanidou unter südkalifornischen Computer-Software-Firmen führen zu folgenden Ergebnissen: Der Standortfaktor, den diese Unternehmungen an die erste Stelle setzen, ist die Verfügbarkeit von hochqualifiziertem Personal (Informatiker, Techniker usw.). Darin kommen die überragende Bedeutung des Humankapitals für diesen Produktionszweig und die Höhe des Arbeitskostenanteils zum Ausdruck. Aus der Notwendigkeit, spezialisierte Arbeitskräfte anzuziehen, ergibt sich auch die hohe Bedeutung, welche Software-Unternehmen der örtlichen Lebensqualität beimessen.

Eine weitere wichtige Standortbedingung ist die räumliche Nähe von anderen Hochtechnik-Unternehmen, von Universitäten und Unternehmungen mit hohem Software-Bedarf (Klienten-Firmen). Die externen Agglomerationsvorteile, die in

diesem Zusammenhang geschätzt werden, sind die Verfügbarkeit von Geschäftskontakten, eines gemeinsamen Reservoirs von qualifizierten Arbeitskräften und die Informationsdichte.

Innovationen beruhen auf unternehmensinternen und -externen Informationen, die relevant für die betreffende Problemlösung sind. Die Zunahme des Wissensbestands eines Unternehmens und damit seine Innovationsfähigkeit sind daher abhängig von der Teilnahme an einem Netz von Unternehmungen, Universitäten und Forschungseinrichtungen. Echeverri-Carroll und Brennan (beide University of Texas, Austin) stellen die Frage nach dem territorialen Umfang derartiger Innovationsnetze. Sind statische Externalitäten (Agglomerationsvorteile wie Wissens-*Spillovers*, Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften und spezialisierten Wirtschaftsdiensten, geringe Transportkosten, externe Skalenerträge) oder dynamische Externalitäten (Zugang zu dem im Laufe der Zeit in einer bestimmten Region akkumulierten Wissen einer bestimmten Branche) die wichtigste Quelle des Wissens für Innovationen im Unternehmen?

Anhand einer Erhebung unter texanischen Hochtechnik-Firmen gelangen die Autoren zu dem Ergebnis, daß Innovationen in Unternehmungen urbaner Regionen mit relativ geringer Wissensakkumulation anhängig sind von überregionalen Kontakten zu Hochtechnik-Unternehmungen (Lieferanten, Kunden), Universitäten und Forschungseinrichtungen in den Ballungszentren mit höherer Wissensakkumulation in der betreffenden Branche. Mit anderen Worten, für Hochtechnik-Unternehmungen in Stadtregionen mit schwach ausgeprägten dynamischen Externalitäten sind außerregionale Wissensquellen von entscheidender Bedeutung für ihre Innovationstätigkeit.

Michael Mesch

---

## Zur Lage der Familien in Österreich

---

Rezension von: Bundesministerium für Unterricht, Jugend und Familie, 4. Österreichischer Familienbericht: Familie – zwischen Anspruch und Alltag; Band 1: Zur Situation von Familie und Familienpolitik in Österreich, Wien 1999, 800 Seiten.

---

In Zeiten politischer Richtungskämpfe lesen sich Berichte manchmal spannender als Krimis. Durch die Neuordnung der Ministerien, der damit verbundenen "Einsparung" des Frauenministeriums und der Zusammenführung verschiedenster Agenden in ein "Generationenministerium" von seiten der FPÖ/ÖVP-Regierung wurden von Frauensprecherinnen verschiedener Parteien und Organisationen Befürchtungen geäußert, diese Subsumentierung bedeute die Rückholung traditioneller Familienbilder und -werte. Denn Frauenpolitik verschwinde damit als eigenes Politikfeld und werde als Teil der Sozialpolitik bzw. Familienpolitik betrieben.

Aufgrund dieser Umbrüche ist der Familienbericht dreifach interessant:

Erstens gibt er umfangreich Zeugnis von den gesellschaftlichen Einstellungen und der soziologischen und ökonomischen Situation österreichischer Familien. Damit trägt er zu Klärung bei, inwiefern traditionelle Familienbilder und neue Lebensformen in der Gesellschaft verankert sind und welche soziologischen und demographischen Veränderungen die Gesellschaft in Österreich in den letzten zehn Jahren geprägt haben.

Zweitens wurde er unter der Ägide von Familienminister Bartenstein Ende 1999 veröffentlicht und dokumentiert die Familienpolitik der SPÖ/ÖVP-Regierungen

der letzten zehn Jahre. Hier zeigt sich, daß die verfolgte Familienpolitik immer eine Kompromißpolitik war, da die Weltanschauungen der beiden Parteien nicht immer kompatibel waren bzw. sind. Die Kontroversen haben sich aber in den letzten Jahren zugespitzt und fanden einen Höhepunkt in der Debatte um das "Karenzgeld für alle, (die es brauchen)".

Drittens bietet er Möglichkeiten einer Reflexion dieser Politik.

## Lebens- und Beziehungsformen

Einen zentralen Punkt des Bandes bildet eine äußerst engagierte demographische und soziologische Beschreibung heutiger Lebens- und Beziehungsformen. So kommt es aufgrund demographischer Veränderungen zu einer breiten Etablierung von Großeltern-Enkel-Beziehungen, die im allgemeinen einen sehr partnerschaftlichen Charakter angenommen haben und von beiden Seiten überwiegend als Bereicherung wahrgenommen werden. Dabei hat sich eine Vielzahl von Gestaltungsformen entwickelt, die jedoch in Österreich und Deutschland bisher nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Studien waren. Neben den Änderungen der Generationenbeziehungen konzentrieren sich die Fragestellungen der Familienforschung der neunziger Jahre auf den Wandel und die Vielfalt von Partnerschaften (eheliche und nicht-eheliche Partnerschaftsformen); Gründung, Auflösung und Reorganisation von Familien (Übergang zur Elternschaft, Heirat, Trennung und Scheidung, Wiederverheiratung) sowie von der "Kemfamilie" abweichende Familienformen; das Spannungsverhältnis der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, auf Probleme innerhalb von Familien (insbesondere Sexualität, Gewalt) und wirtschaftliche Schwierigkeiten (Familienarmut, Arbeitslosigkeit).

Für eine weitgehende Bruchigkeit traditioneller Familienformen gibt es zwar einige Hinweise, es existieren aber auch

zahlreiche Belege, die dagegen sprechen. Das durchschnittliche Heirats- und Erstgeburtsalter ist steigend, genauso wie die Scheidungszahlen, doch lebt nach wie vor der weitaus überwiegende Teil der Kindern mit beiden Elternteilen. So lassen sich die Strukturen der Lebensformen in Österreich am ehesten mit einer "Pluralität in Grenzen" beschreiben. Es gibt weiterhin allgemein akzeptierte Normen verantworteter Elternschaft und intergenerationaler Solidarität, doch finden gleichzeitig Wandlungsprozesse statt (Gründung von Stieffamilien; multiple Elternschaften), für deren Bewältigung bislang keine gesellschaftliche Unterstützung gewährt wird.

Eine wesentliche Änderung im letzten Jahrzehnt ist auch die Entwicklung einer kindzentrierten Perspektive, abgehend davon, Kinder vom Standpunkt der Erwachsenen zu betrachten oder Kinder als zukünftige Erwachsene zu sehen. Hand in Hand damit geht eine gesellschaftsrechtliche Verankerung einer eigenständigen Wahrnehmung von Kindern, die im "UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes" festgelegt wurde.

Ergänzt wird dieser Teil des Berichts durch Fallbeispiele, in denen Lebenssituationen von Familien mit Kind(ern) mit Behinderung sowie von MigrantInnenfamilien und das Familienleben unter Arbeitslosigkeit beschrieben werden. Dies liest sich nicht minder spannend.

### **Staatliche Familienpolitik**

Der zweite Schwerpunkt des Familienberichts liegt in der Darstellung und Bewertung der familienpolitischen Leistungen des Staates des letzten Jahrzehntes. Diese Darstellung ist untergliedert in einen ökonomischen, einen rechtlichen und einen politikwissenschaftlichen Teil. Vorausgeschickt ist ein "Tätigkeitsbericht" des Familienministeriums. Dieses Kapitel (12) ist titulierte mit "Familienpolitik – als eigener Politikbe-

reich begründet" und behandelt weiters ausgewählte Themenbereiche, darunter auch die politisch hochbrisanten Fragen der "institutionellen Kinderbetreuung", des "Karenzgeldes für alle" und des "Kinderbetreuungsschecks".

Die Etablierung der Familienpolitik als eigenständiger Politikbereich ist eine Zäsur in der staatlichen Politik. Zur kritischen Reflexion des Kapitels 12 empfiehlt sich das Lesen der politikwissenschaftlichen Einschätzung von Sieglinde Rosenberger (Kap. 15) und der familienpolitischen Reflexionen von Christoph Badelt (Kap. 13.6).

Bemerkenswert ist, daß diese Stärkung der Familienpolitik mit einer permanenten Schwächung der Frauenpolitik einherging, die jetzt in der Abschaffung des Frauenministeriums manifestiert wurde. Dies läßt sich auch aus dem Familienbericht, wenn auch eher implizit, herauslesen. Die SPÖ hat hier ein Rückzugsgefecht geführt und ihre Wertvorstellungen gegenüber einer "mittelständischen" (Rosenberger) Politik der ÖVP aufgegeben. Als Beispiel läßt sich hier das "Karenzgeld für alle" nennen, das von der SPÖ in ein "Karenzgeld für alle, die es brauchen" umgewandelt wurde. "Karenzgeld für alle, die es brauchen" bedeutet aus frauenpolitischer Sicht, eine Eingliederung einer ursprünglich frauenpolitischen Forderung in die Sozialpolitik, weil sie nach Bedürftigkeitsgrenzen fragt, währenddessen "Karenzgeld für alle" bzw. der "Kinderbetreuungsscheck" (KBS), eine Idee des vom BMUJF gegründeten Österreichischen Institutes für Familienforschung (ÖIF), eben diese Herauslösung der Familienpolitik aus der Sozialpolitik bedeutet. Der KBS wird ausschließlich durch die Familienphase begründet – jede Erwerbsbeschränkung fällt weg – und stellt einen "Leistungsausgleich" für erwartete Teilzeitbetreuung der Kinder im Rahmen der elterlichen Verantwortung dar.

Rudolf Richter sieht in dieser Entwicklung in seinen resümierenden Thesen

(Kapitel 15.9) eine im Sinne der Postmoderne verstärkte Tendenz zur Individualisierung und eine Abkehr vom Arbeitsethos, indem sie sozialstaatliches Handeln von der Erwerbstätigkeit ablöst und Verantwortlichkeiten von der staatlichen Ebene auf die individuelle, im gegebenen Fall auf die elterliche verschiebt.

Das aktuelle Regierungsprogramm wie auch Rosenberger widersprechen dieser Interpretation, vielmehr ist es hier der ÖVP gelungen, ihre Vorstellungen zu etablieren, die keineswegs als "postmodern" zu bezeichnen sind: "Die Ehe und die Familie als die engsten persönlichen Lebensgemeinschaften (...) bilden die Grundlage einer freien Gesellschaft. Wir wollen sie schützen, stärken und fördern." (S.762) und weiters heißt es: "Familien mit zwei Elternteilen und zwei und mehr Kindern ... (sind) die bei weitem überwiegende Wirklichkeit, wie Kinder in

diesem Land Familie erleben!" Angesichts der umfassenden Beschreibungen im ersten Teil und einer Geburtenrate in Österreich von derzeit 1,34 Kindern ist dies keinesfalls eine geglückte Antwort auf gesellschaftlich neue Phänomene.

Insgesamt bietet der erste Band des Familienberichts eine Vielzahl von Informationen, die es einem nicht leicht machen, den Band beiseite zu legen. Es gibt in allen Teilen des Berichts ein erfreulich umfangreiches Quellenverzeichnis, das zu Vertiefungen einlädt. Ob die österreichische Familienpolitik für alle Teile der Bevölkerung als gelungen zu bezeichnen ist, sei dahingestellt, der Familienbericht jedoch ist, in seiner Differenzierung, auch für kritische LeserInnen informativ und aufschlußreich.

Christa Schlager

---

## Zur Entstehung der Entwicklungsökonomik

Rezension von: Hans Ulrich Eßlinger,  
Entwicklungsökonomisches Denken in  
Großbritannien. Zum Beitrag der  
deutschsprachigen  
wirtschaftswissenschaftlichen Emigration  
nach 1933, Metropolis Verlag,  
Marburg 1999, 336 Seiten, öS 569,-.

---

Den Ausgangspunkt für die vorliegende Studie bildet das von Harald Hagemann und Claus-Dieter Krohn an den Universitäten Hohenheim und Lüneburg durchgeführte Forschungsprojekt *Die deutschsprachige wirtschaftswissenschaftliche Emigration nach 1933*, in dem die quantitativen und qualitativen Folgen der Vertreibung von Ökonomen unter dem Nationalsozialismus erstmalig für diese Wissenschaftsdisziplin umfassend erhoben und analysiert werden. Im Zuge dieser Forschungen zeigte sich, daß infolge der Nazidiktatur in Deutschland und nach dem sogenannten Anschluß 1938 auch in Österreich sowie in anderen Staaten Kontinentaleuropas in den Wirtschaftswissenschaften vielfach erfolversprechende, aber nunmehr unerwünschte Entwicklungen abgebrochen wurden, so daß zahlreiche, gerade jüngere ökonomische Teildisziplinen eine starke kontinentaleuropäische Tradition aufweisen, wobei gewichtige Beiträge – etwa auf Feldern wie der Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, der Ökonometrie, der Spieltheorie und der kurz vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs entstandenen Entwicklungsökonomik – von Ökonomen geleistet wurden, die den deutschen Sprachraum als Folge der nationalsozialistischen Machtübernahme verlassen mußten.

Der Umstand, daß die bahnbrechenden Arbeiten, die den Beginn der Ent-

wicklungsökonomik als eigenständige Disziplin markierten, während des Zweiten Weltkriegs in Großbritannien entstanden sind, verdankt sich in vielfältiger Weise den besonderen internationalen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen jener Zeit: So lösten zum einen die nationalsozialistische Machtergreifung in Deutschland und Österreich sowie die anschließende gewaltsame Expansion des Nationalsozialismus nach Ost- und Südosteuropa eine Emigrationswelle gerade der jungen innovativen jüdischen und/oder sozialistischen Wirtschaftswissenschaftler aus und führte einen größeren Teil von ihnen – zumindest als Durchgangsstation – ins britische Exil. Zum anderen existierten in Großbritannien infolge der dort herrschenden Kriegswirtschaft sowie der Notwendigkeit, frühzeitig Planungen für die Periode des ökonomischen Wiederaufbaus nach Kriegsende aufzunehmen, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen, die wiederum die Herausbildung einer international ausgerichteten Entwicklungsökonomik als Beitrag zu einer breit angelegten ökonomischen Rekonstruktionspolitik begünstigten. Damit ist zugleich der zeitliche Rahmen abgesteckt, der die Entstehungsphase der ökonomischen Theorie der Entwicklungsländer für die vorliegende Studie markiert.

Aus dem Ineinandergreifen wirtschaftspolitischer und personeller Faktoren bei der Entstehung der Entwicklungsökonomik in Großbritannien ergibt sich die Notwendigkeit der Diskussion des Themas aus zwei unterschiedlichen Perspektiven: zum einen die Darstellung jener Theoriebausteine, auf die sich die ökonomische Analyse der Entwicklungsländer in ihrer Formationsphase stützte, und zum anderen die Analyse des nach 1933 einsetzenden Wissenstransfers in die Zufluchtsländer der vertriebenen Ökonomen. Als methodischer Ansatzpunkt wird daher im zweiten Kapitel der vorliegenden Untersuchung die



Kuhn'sche Definition wissenschaftlicher Paradigmen gewählt, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive mit Hirschmans Matrix der Entwicklungstheorien verbunden werden kann und bei der personellen Zusammensetzung der betrachteten entwicklungsökonomischen *scientific community* im Großraum London mit dem gruppenbiographischen Ansatz der Emigrantenforschung kompatibel ist. So läßt sich zeigen, daß die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung betrachteten Beiträge zur Entwicklungsökonomik in Großbritannien alle unter Hirschmans sogenanntem entwicklungsökonomischen Paradigma zu subsumieren sind, denn diese Arbeiten erkannten die Notwendigkeit der Anwendung einer speziellen Ökonomik zur Analyse des Phänomens der wirtschaftlichen Rückständigkeit an. Darüber hinaus wird deutlich, daß die aus dem deutschen Sprachraum und aus Ost- und Südosteuropa nach Großbritannien emigrierten Wirtschaftswissenschaftler über einen gemeinsamen Kanon der Forschungstraditionen und der ökonomischen Sozialisation in Kontinentaleuropa verfügten.

Ein generelles Kennzeichen der entwicklungsökonomischen Pionierbeiträge in Großbritannien ist der gemeinsame Analysegegenstand – die Untersuchung der Entwicklungsprobleme der Länder Ost- und Südosteuropas, die als Agrarstaaten mit niedrigem Industrialisierungsniveau, geringer Arbeitsproduktivität und geringem Pro-Kopf-Einkommen als typische Beispiele wirtschaftlich rückständiger Regionen für die ökonomische Analyse herangezogen wurden. Daher wird im dritten Kapitel zunächst in einer vergleichenden Skizze die ökonomische Situation dargelegt, in der sich die südost- und osteuropäischen Staaten vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs befunden hatten, um zu zeigen, daß diese Länder zu jener Zeit in der Tat eine Region mit Modellcharakter für entwicklungsökonomische Studien bildeten.

Die in diesem Kapitel anschließende Darlegung der ökonomischen Instrumente, mit denen die politischen Zielvorgaben umgesetzt werden sollten, verdeutlichen, daß die frühen entwicklungsökonomischen Arbeiten nicht auf einem völlig neuen, revolutionären Analyseinstrumentarium basierten, sondern das neue entwicklungsökonomische Paradigma für die Untersuchung der sich entwickelnden Volkswirtschaften aus der Kombination unterschiedlichster, bereits bestehender Theorieansätze evolutionär hergeleitet wurde. Dabei entstammten die entscheidenden Theoriebausteine, die als Inputfaktoren für die Entwicklungsländeranalyse dienten, der Klassischen Politischen Ökonomie einschließlich des wachstumstheoretischen Beitrags von Marx, der Schumpeter'schen Entwicklungstheorie, der Diskussion um Externalitäten und steigende Skalenerträge, der Keynes'schen Theorie sowie der Mitte der zwanziger Jahre in der Sowjetunion geführten Planungsdebatte. Ergänzt wurden diese wirtschaftstheoretischen Faktoren durch die wirtschaftliche und politische Situation in Großbritannien vor und während des Zweiten Weltkriegs, die für die Formulierung der entwicklungsökonomischen Pionierarbeiten gleichfalls ein günstiges intellektuelles Klima bot, sowie durch die institutionellen Voraussetzungen an den dortigen Forschungsinstituten.

Wie im vierten Kapitel dargelegt wird, erfolgten in den strukturschwachen Regionen Großbritanniens gezielte ökonomische und statistische Untersuchungen der Ursachen der aus der Weltwirtschaftskrise resultierenden Massenarbeitslosigkeit und der Möglichkeit zu ihrer Bekämpfung. Infolge dieser Erfahrungen wurden bereits im Rahmen der kriegswirtschaftlichen Forschungen Maßnahmen zur Vermeidung hoher Arbeitslosigkeit in der Transformations- und Rekonstruktionsperiode nach Kriegsende in Großbritannien ergriffen, die, nicht zuletzt unter dem Einfluß der Lobbyar-

beit der in London ansässigen kontinentaleuropäischen Exilregierungen, auf die Staaten Südost- und Osteuropas ausgedehnt wurden.

Das die vorliegende Untersuchung abschließende fünfte Kapitel wendet sich dem Zusammenhang zwischen der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933 und dem Beitrag der emigrierten Wirtschaftswissenschaftler zur ökonomischen Theorie der Entwicklungsländer in einem breiteren, über die frühe britische Entwicklungsökonomik hinausgehenden Kontext zu. Anknüpfend an die wissenschaftlichen Biographien der Emigranten wird versucht, spezifische Merkmale zu isolieren, welche die Gruppe der – späteren – Entwicklungsökonomien unter der Gesamtheit der vor dem Nationalsozialismus geflohenen Emigranten in den Wirtschaftswissenschaften auszeichnen. Dabei stehen Fragen der intellektuellen Sozialisation, der Mobilitätsverläufe nach der Vertreibung aus Deutschland bis ins endgültige Zufluchtsland sowie der Generationenprofile im Mittelpunkt der Betrachtung. Während die Emigranten der sogenannten Ersten Generation, die noch vor der Emigration ihr Studium in Deutschland oder Österreich abgeschlossen hatten, be-

reits ausgeprägtere fachgebietspezifische Bindungen aufwiesen, zeigt sich gerade bei den Emigranten der sogenannten Zweiten Generation, die das Studium erst in der Emigration aufnahmen, eine stärkere Hinwendung zu jungen, innovativen Disziplinen, wie sie die Entwicklungsländerforschung nach ihrer Etablierung als neue wirtschaftswissenschaftliche Teildisziplin ab der Mitte der fünfziger Jahre vor allem in den USA darstellte.

Ergänzt wird das fünfte Kapitel um eine Skizze zu Leben und Werk von Sir Hans Singer, welche die unterschiedlichen Aspekte des Zusammenhangs zwischen Entwicklungsökonomik und wirtschaftswissenschaftlicher Emigration nochmals beispielhaft darlegt. Dabei fokussieren sich die langfristigen Wirkungen der Emigration ebenso wie die Entstehung entwicklungsökonomischen Denkens in einer wirtschaftswissenschaftlichen Karriere, die mit Untersuchungen zur Arbeitslosigkeit nach der Weltwirtschaftskrise in Großbritannien begann und über kriegswirtschaftliche Analysen während des Zweiten Weltkriegs zur Entwicklungsländerforschung in enger Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen führte.

Josef Schmee

---

## **Die historischen Ursachen der wirtschaftlichen Ungleichheit der Nationen**

Rezension von: David S. Landes,  
Wohlstand und Armut der Nationen.  
Warum die einen reich und die anderen  
arm sind, Siedler Verlag, Berlin 1999,  
683 Seiten, DM 68,-.

---

David S. Landes ist einer der prominentesten Wirtschaftshistoriker der Gegenwart. Geboren 1924 in New York, lehrte er bis zu seiner Emeritierung an der Harvard University in Massachusetts. Längere Lehrtätigkeiten absolvierte er zudem an der Columbia University in New York und an der University of California in Berkeley.

Bereits in den fünfziger Jahren befaßte sich Landes mit den wirtschaftlichen Problemen der Länder der Dritten Welt, insbesondere Ägyptens. 1958 erschien ‚Bankers and Pashas: International Finance and Economic Imperialism in Egypt‘.

Berühmtheit erlangte Landes mit einer umfassenden Untersuchung über die gravierenden technischen Veränderungen und die Industrialisierung in Europa vom 18. Jahrhundert bis Anfang der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts: ‚Der entfesselte Prometheus. Technologischer Wandel und industrielle Entwicklung in Westeuropa von 1750 bis zur Gegenwart‘ (Originaltitel: ‚Prometheus Unbound‘; deutsch 1973). Dieser Band wurde rasch zu einem Klassiker der Industrialisierungsgeschichte. Schon in diesem Werk zeigte sich Landes' Fähigkeit, systematische Darstellungen, Synthesen und provokante Thesen in einem verständlichen und gleichzeitig anregenden Stil zu präsentieren.

1983 folgte ‚Revolution in Time: Clocks and the Making of the Modern

World‘, ein eleganter Essay über die große Bedeutung der Uhren, des Uhrmachergewerbes und des Zeitbewußtseins der Menschen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung.

Im vorliegenden Band befaßt sich Landes mit einer der umstrittensten und am stärksten mit Ideologie befrachteten Fragen der Wirtschaftsgeschichte und der Ökonomik, nämlich jener, warum einige Nationen/Regionen ein hohes Maß an wirtschaftlichem Erfolg erreichten, während andere in Armut steckenblieben, unfähig, anhaltendes wirtschaftliches Wachstum in Gang zu bringen. Um welch außergewöhnliches Projekt es sich hier handelt, geht bereits aus dem ersten Satz des Vorworts hervor: „Mit diesem Buch lege ich eine Weltgeschichte vor.“ Es sei seine Absicht, so Landes, „den Hauptstrom ökonomischer Fortschritte und Neuerungen zu verfolgen und zu verstehen: Wie sind wir dahin gekommen, wo wir uns befinden, und zu dem geworden, was wir sind – und zwar unter dem Gesichtspunkt der Produktion, der Distribution, der Konsumtion.“ (S. 7) Aufgrund der gewaltigen Aufgabe könne das gedruckte Ergebnis „nicht mehr als eine erste Annäherung sein“.

Eigentlich sprengt ein derartiges Projekt den Rahmen der Möglichkeiten, die eine einzelne Person hat. Das Literaturverzeichnis umfaßt nicht weniger als sechzig dichtbedruckte Seiten. In diesem Umfang kommt auch zum Ausdruck, daß Landes die historische Entwicklung der Hauptströme von Produktion, Distribution und Verbrauch nicht nur aus der Warte des Wirtschaftshistorikers verfolgt, sondern auch die Ergebnisse der historischen Forschung über Medizin und Hygiene, Bildung, Religion, Politik und Kultur einbezieht. Dieser interdisziplinäre Ansatz ist es, der (auch) den besonderen Reiz des Werkes ausmacht.

Es ist selbstverständlich völlig unmöglich, in einer kurzen Rezension auch nur die wichtigsten von Landes' Thesen

knapp darzulegen – von einer detaillierten und qualifizierten Kritik ganz zu schweigen. Daher liegt der Schwerpunkt im folgenden auf Landes' Antworten auf einige Fragen, die nach wie vor intensiv und kontroversiell diskutiert werden: Worin bestand die Industrielle Revolution? Warum erfolgte sie in Europa, warum zunächst in England, und warum ab dem letzten Drittel des 18. Jahrhunderts?

In der englischen Baumwollmanufaktur erfolgten im Laufe des 18. Jahrhunderts einige bahnbrechende Erfindungen. Diese verursachten den Übergang zu einer neuen Produktionsweise, dem Fabrikssystem. Da in anderen wichtigen Industriezweigen ähnliche Entwicklungen stattfanden und sich diese überdies wechselseitig verstärkten, gelangten Verbesserungen auf immer breiterer Front zur Anwendung.

Die Baumwollbranche bildete den geeigneten Ausgangspunkt für die Industrialisierung, denn die neuen Fertigungstechniken (Arbeitsteilung, Mechanisierung, z.T. Automatisierung) und der schnellere Vertrieb senkten Kosten und Preise der Baumwollstoffe, so daß sie in immer größerer Menge gekauft wurden. Aus der Seide hingegen war keine industrielle Revolution herauszuholen. Seide war ein kostspieliger Stoff, und die Seidenmanufaktur versorgte nur einen kleinen und wohlhabenden Kundenkreis.

Die folgenden drei Aspekte der wesentlichen Innovationen hebt Landes hervor: erstens Ersetzung menschlicher Anstrengung und Fertigkeit durch die Maschine; zweitens Substitution belebter durch unbelebte Energiequellen, insbesondere durch die Erfindung von Maschinen, die Wärme in Arbeit umwandeln; und drittens Verwendung neuer Rohmaterialien, vor allem die Ersetzung pflanzlicher und tierischer Substanzen durch anorganische und schließlich synthetisch hergestellte Materialien.

"Solche Substitutionen machten den Kern der Industriellen Revolution aus.

Sie führten zu einem rapiden Anstieg der Produktivität und zugleich des Pro-Kopf-Einkommens. Und dieses Wachstum hielt sich auch noch selbst in Gang. Bis zum damaligen Zeitpunkt hatte die Verbesserung des Lebensstandards immer eine Zunahme der Bevölkerungszahlen zur Folge gehabt, die schließlich die Fortschritte wieder zunichte machte. Nun aber wuchsen zum erstenmal in der Geschichte Wirtschaft und Wissenschaft so rapide, daß es zu kontinuierlichen Fortschritten kommen konnte." (S. 205)

Diese Revolution (im Sinne einer 'großen Veränderung von Verhältnissen') ereignete sich nicht über Nacht: Jeder Innovation ging ein jahrzehntelanges Experimentieren voraus, und eine lange Zeit der Verbesserungen folgte nach. Gemäß Landes' Einschätzung vollzog sich die Industrielle Revolution in England von den sechziger Jahren des 18. Jahrhunderts bis etwa 1870.

Wieso gelang es gerade in Europa, die alten Gewohnheiten abzuschütteln, über das konventionelle Wissen hinauszugehen und zu einer neuen Produktionsweise vorzudringen? In anderen Regionen und zu früheren Zeiten hatten Mechanisierung und Einsatz unbelebter Energiequellen keineswegs zu einer industriellen Revolution geführt! In seiner Antwort betont Landes zum einen die Akkumulation von Wissen und Know-how und zum anderen das Erreichen und Übersteigen von Schwellenwerten. Im Gegensatz zu China und den islamischen Ländern herrschte in Europa ein Kontinuum der genannten Akkumulation. Die entscheidenden Ursachen des europäischen Erfolgs in dieser Hinsicht waren erstens die Erringung der Autonomie der auf dem Denken beruhenden Untersuchung, zweitens die Schaffung einer Beweissprache, die über die Staats- und Kulturgrenzen hinweg anerkannt, verwendet und verstanden wurde, und drittens die "Erfindung des Erfindens", der Übergang zu routinemäßiger Forschung samt ihrer Verbreitung.

Und warum in Europa gerade England? Hier streicht Landes einerseits den erheblichen Vorsprung heraus, den England im frühen 18. Jahrhundert besaß: in der Baumwollfertigung, die im Verlagsystem organisiert war und aufgrund der Einkommenselastizität die Grundlage des Wachstumsprozesses bildete; im Einsatz fossiler Brennstoffe; in der Technik der Textil- und der Eisenindustrie, der Energiegewinnung; in der Effizienz der Landwirtschaft und des Transportwesens.

Zum anderen weist Landes auf die entscheidende Bedeutung der Institutionen und der Kultur hin. England hatte vergleichsweise effiziente Eigentums- und Vertragsrechte, politische und bürgerliche Freiheiten wurden durch Kriege, Alltagspraxis und Gesetzgebung bis zu einem gewissen Grad auch auf das einfache Volk ausgedehnt. Früh entwickelte sich der Individualismus, viele Engländer konnten sich als Bürger fühlen. Und England war weitgehend frei von jenen den Markteintritt behindernden irrationalen Zwängen, welche die meisten Gesellschaften des Kontinents auszeichneten.

Landes setzt seine Urteile meist knapp. Dies hat zur Folge, daß der Leser hin- und hergerissen wird zwischen Begeisterung über eine seiner Meinung nach unübertrefflich präzise und elegan-

te Schlußfolgerung und Ärger über eine seiner Meinung nach provokant und differenzierte Feststellung.<sup>1</sup> Vermutlich wird gerade diese Tendenz zur – angesichts der zu bewältigenden Inhalte bis zu einem gewissen Grad unvermeidlichen – Verkürzung und zur Provokation zum Erfolg dieses Buches und zur Intensität der Diskussion darüber nicht unwesentlich beitragen.

Die Breitenwirkung des Bandes sehr befördern werden die verständliche Sprache und der nüchterne, unaufgeregte Ton des Autors. Es gelingt Landes, Fachausdrücke weitestgehend zu vermeiden. Und in vielen Passagen kommt das erzählerische Talent des Historikers zum Ausdruck.

Martin Mailberg

### Anmerkung

<sup>1</sup> Spezialisten werden Fehler, Ungenauigkeiten, zu pauschale Urteile etc. des Generalisten Landes ausfindig machen. So werden sich mitteleuropäische LeserInnen über die folgenden Sätze (S. 304) wundern: "In Europa lag die potentiell reiche Donauebene im frühen achtzehnten Jahrhundert völlig frei. Nach der zweiten fehlgeschlagenen Belagerung von Wien (1685) hatten die Türken sich urplötzlich zurückgezogen und ihre jahrhundertelange Mißherrschaft aufgegeben." Prinz Eugen, schau' oba...

---

## Wohlstandsmessungen

John Komlos, Timothy Cuff (Hrsg.),  
Classics in Anthropometric History,  
Scripta Mercaturae Verlag, St. Katharinen  
1998, 629 Seiten, DM 118,-.

---

Mit der bahnbrechenden Studie "Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery" von Robert Fogel und Stanley Engerman aus dem Jahr 1974 wurde das Interesse von Ökonomen und Wirtschaftshistorikern an alternativen Zugangsweisen zur Messung von "Wohlstand" geweckt. Das Problem war an und für sich nicht neu. Daß sich das Bruttosozialprodukt pro Kopf nur bedingt als Wohlstandsmaß eignet, war schon in den dreißiger Jahren diskutiert worden. Vorschläge, die "*satisfaction of consumers*" zu messen, u.a. von Simon Kuznets, setzten sich allerdings nicht durch. Einen neuen Auftrieb erhielt die Debatte in den siebziger Jahren, in denen die düsteren Prognosen des Club of Rome die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Nord-Süd-Gefälle in der Weltwirtschaft lenkten. Das der "Wohlstand" der Bevölkerungen von Entwicklungsländern mit Hilfe Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen nicht adäquat zu messen ist, mußte angesichts der massiven Präsenz einer "*hidden economy*" jedem Entwicklungsökonom klar sein. Allgemein akzeptierte Lösungen wurden jedoch auch in dieser Debatte - so weit ich sehe - nicht gefunden. Die Beschäftigung mit Alternativen zu herkömmlichen Wohlstandsindikatoren riß jedoch nicht mehr ab, insbesondere in der Wirtschaftsgeschichte. Für den Durchbruch jener Disziplin, die man "Anthropometrische Geschichte" nennen könnte, sorgte schließlich ein anderes Problem der wirtschaftshistorischen Forschung, das Fehlen von brauchbaren Schätzungen für das Brut-

tosozialprodukt vor dem 20., in den meisten Industrieländern eigentlich sogar vor der Mitte des 20. Jahrhunderts.

In der österreichischen Wirtschaftsgeschichte wurde die Schätzung des Bruttosozialprodukts mit Hilfe von "*proxies*" durch den amerikanischen Wirtschaftshistoriker David F. Good popularisiert. Goods Schätzungen bestätigten im wesentlichen die auf ökonomischen Eckdaten beruhenden Berechnungen von Anton Kausel, die eine deutlich günstigere ökonomische Performance der Donaumonarchie bzw. des heutigen Österreich vor 1914 belegten, als dies zuvor angenommen worden war.<sup>1</sup> Die These vom unterschätzten ökonomischen Entwicklungsstand der Monarchie erhielt durch John Komlos' Studie über "Nutrition and economic development in the eighteenth century Habsburg Monarchy: an Anthropometric History" aus dem Jahr 1989<sup>2</sup> eine bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts zurückreichende Fortsetzung. Ein etwas früher publizierter Aufsatz von Komlos zu diesem Thema findet sich auch im vorliegenden Sammelband. Der Autor bediente sich anthropometrischer Methoden, um zu belegen, daß der ökonomische Entwicklungsstand der Habsburgermonarchie vor der Industrialisierung nicht so weit von dem entwickelter westeuropäischer Industrialisierungsvorreiter wie England entfernt gewesen sei und daß der Verlauf der Industrialisierung in der Monarchie einem spezifischen "österreichischen Weg" in die Moderne entsprochen hätte. In der nun folgenden in der "Österreichischen Zeitschrift für Geschichtswissenschaften" geführten harschen Debatte prallten "klassische" (Hermann Rebel) und anthropometrische Wirtschaftsgeschichte (John Komlos), bedauerlicherweise ohne Beteiligung österreichischer Wissenschaftler, aufeinander.<sup>3</sup> Wie immer man den Ausgang dieser Debatte interpretieren mag - meiner Ansicht nach hatte Komlos in der Sache recht, überinterpretierte jedoch das Datenmaterial, das zu-

dem methodische Fragen aufwirft –, sie zeigte jedenfalls die grundsätzliche Brauchbarkeit des "anthropometrischen" Konzepts. Die Geister schieden sich allerdings an dessen konkreter Anwendbarkeit in der Wirtschaftsgeschichte. Inwieweit diese gegeben ist, muß konkret an jeder Einzelstudie beurteilt werden. Solche Einzelstudien bietet der Sammelband in großer Fülle.

Neben einer sehr interessanten Einführung von Richard Steckel präsentiert die hier vorliegende Auswahlanthologie 29 wichtige in den letzten zwanzig Jahren erschienene Arbeiten aus dem Gebiet der anthropometrischen Geschichte. Sie liefert einen ausgezeichneten Überblick über die vor allem in der frühen Phase der anthropometrischen Geschichte verstreut publizierten Pionierarbeiten und die Weiterentwicklung der Disziplin in den neunziger Jahren. Wie Steckel in seinem einleitenden Beitrag feststellt, hat sich anthropometrische Geschichtsforschung bisher in folgenden Forschungsfeldern als fruchtbar erwiesen:

- \* die Debatte über die "Ökonomie der Sklaverei" in der nordamerikanischen Geschichte;
- \* die Diskussion über die Hintergründe des Anstiegs der Lebenserwartung in den Industrieländern seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts;
- \* in der Frage des "*early industrial growth puzzle*";
- \* in der Messung von sozialer Ungleichheit.

Der vorliegende Sammelband bringt zu all diesen Bereichen eine Reihe bahnbrechender einschlägiger Studien. Sie belegen einerseits die methodische Weiterentwicklung anthropometrischer Geschichte in den letzten Jahren in Richtung elaborierterer Datenkritik, vor allem aber ihre weitgehende Öffnung in Richtung einer "Wirtschaftsgeschichte im weiteren Sinn". Anthropometrische Geschichte versteht sich nunmehr, wie die Herausgeber im Vorwort betonen, als "approach to assessing well-being

among historical populations". Genau darin liegt meiner Ansicht nach ihre Stärke. Dort wo es darum geht, "Wohlstandsmaße" für eine Gesamtbevölkerung zu schaffen, die nicht nur die in Geld bewertete Produktion von Gütern und Dienstleistungen umfassen, dort erweist anthropometrische Geschichte ihre Qualität. Ihr Beitrag zur historischen Demografie, zur Sozialgeschichte der Medizin und zur Frage von "Verteilung von Wohlstand" in historischen Bevölkerungen ist schon heute bedeutend. Sie stößt allerdings meiner Ansicht nach dort an Grenzen, wo sie versucht, "Wirtschaftsgeschichte im engeren Sinn" zu betreiben. John Komlos' Versuche, die in der Sozialgeschichte und historischen Demografie als "*urban penalty*" diskutierte Verschlechterung der Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung in der ersten Phase der Industrialisierung weitgehend ökonomisch als "*early industrial puzzle*" zu begreifen, werden der Komplexität von "Modernisierung" und "Industrialisierung" wohl nicht voll gerecht – nicht zuletzt, weil er der Versuchung erliegt, mit einem neoklassischen Modell in simplifizierender Weise die Auswirkungen ökonomischen Fortschritts auf den Lebensstandard "fortschrittsgläubig" zu erklären. Wenn es aber darum geht, (Proto-)Industrialisierungsgeschichte abseits der "Dampfmaschinenzählerei" zu betreiben, besitzt anthropometrische Geschichte – in Verbindung mit Befunden aus anderen Disziplinen – ihre unbestreitbaren Qualitäten.

Der äußerst lesenswerte Sammelband dokumentiert die mittlerweile entstandene methodische Vielfalt dieser "neuen" Disziplin eindrucksvoll. Es bleibt zu hoffen, daß sie in Verbindung etwa mit der Humanbiologie auch für die Messung von sozialer Ungleichheit zwischen entwickelter und Dritter Welt in Zukunft wertvolle Beiträge leisten können, ohne der Versuchung biologistischer Deutungen zu erliegen.

Andreas Weigl

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Good, David F., Der wirtschaftliche Aufstieg des Habsburgerreiches 1750-1914 (Wien – Köln – Graz 1986); Kausels Schätzungen sind zusammengefaßt in: Kausel, Anton, 150 Jahre Wirtschaftswachstum in Österreich und der westlichen Welt im Spiegel der Statistik (Wien 1985).

<sup>2</sup> Deutsche Fassung 1994 im Verlag Scripta Mercaturae.

<sup>3</sup> Rebel, Hermann, Österreich und die Entwicklung der Weltwirtschaft, in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 4 (1993) 44-73 und die folgenden Repliken bzw. Gegenrepliken.



---

## Alles Cluster?

Rezension von: Michael Steiner (Hrsg.),  
Clusters and Regional Specialisation. On  
Geography, Technology, and Networks,  
Pion, London 1998, 279 Seiten.

---

Das vorliegende Werk liefert ausreichend Material im Hinblick auf verschiedene Definitions- und Interpretationsmöglichkeiten von Clustern sowie auch kritische Einschätzungen bezüglich einer Clusterorientierung in der Wirtschaftspolitik. Es ist daher sowohl für Neueinsteiger in das Diskussionsthema "Cluster" als auch für erfahrene Wirtschaftspolitiker eine anregende und empfehlenswerte Literatur.

## Was sind Cluster?

Der Begriff "Cluster" ist heute in der wirtschaftspolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken. Während Marshall durch sein bereits 1920 erschienenes Werk als Urvater der Clustertheorie bezeichnet werden kann (Beitrag O. M. Fritz, H. Mahringer, M. T. Valderrama), hat das 1990 erschienene legendäre Werk von M. Porter "The Competitive Advantage of Nations", welches verschieden interpretiert wird (aber das ist bei ökonomischen Werken nichts Neues, denn schließlich ist die Ökonomie keine Naturwissenschaft, und selbst dort gibt es einen Spielraum), dem Clusterbegriff zum Durchbruch verholfen. Porter faßte die frühere Clusterdiskussion zusammen und stellte fest, daß eine regionale Konzentration von Unternehmen, die miteinander in einem gewissen Zusammenhang stehen, den Informationsfluß fördert und durch die hohe regionale Konzentration an Wissenschaftlern und Technikern sog. technologische *Spillover*-Effekte entstehen. Durch die Aus-

wirkungen der geographischen Nähe würde der Innovationsdruck erhöht und gewännen damit die Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit. Cluster sind überdies in Form von regionaler Spezialisierung schon lange bekannt, wie zum Beispiel bei chinesischer Seide, persischen Teppichen oder Schweizer Uhren.

Übersetzt man das Wort Cluster ins Deutsche, so erhält man als Resultat die Begriffe "Haufen", "Schwarm" oder "Anhäufung". Das von Michael Steiner, dem Leiter des Instituts für Technologie- und Regionalpolitik des Joanneum Research, herausgegebene Werk zeigt auf vielfältige Weise, was unter dem Begriff Cluster im wirtschaftlichen Sinn zu verstehen ist bzw. verstanden werden könnte. Der Einleitungssatz des Herausgebers, welcher Clusteransätze durch die Einbindung des Joanneum Research in den steirischen Automobilcluster auch aus persönlicher Erfahrung gut kennt, sagt bereits viel über diesen allzu oft strapazierten Begriff: "Clusters have the discreet charm of obscure objects of desire." (S. 1)

Es ist schwer, den Begriff Cluster zu definieren, aber trotzdem einen Versuch wert. Unter Cluster könnte man eine lokale bzw. regionale Konzentration von Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, Forschungsinstitutionen auf universitärer und außeruniversitärer Ebene sowie Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, deren Angebot an Gütern bzw. Dienstleistungen sich ergänzen, so daß eine sinnvolle Kooperation und Vernetzung stattfinden kann, verstehen. Ein Cluster sollte jedoch mehr sein als ein bloßes Netzwerk.

Der Fortschritt einer Clusterorientierung liegt meiner Meinung nach vor allem in der branchenübergreifenden Denkweise, die es ermöglicht, daß beispielsweise ein Unternehmen aus der Textil- oder sogar der Holzbranche mit einem metallverarbeitenden Unternehmen kooperiert, wie dies sinnvollerweise bei Systemlieferanten für die Automobilindustrie ge-

schiebt. Damit kommen wir auch schon zur Praxisrelevanz von Clustern für die österreichische Wirtschaft. Abgesehen von Untersuchungen, die belegen wollen, daß die heimische Wirtschaft fast lückenlos aus Clustern besteht, wo doch bekannt ist, daß österreichische Firmen eher wenig kooperationsfreudig sind, wären die beiden bekannten Automobilcluster in Oberösterreich und vor allem in der Steiermark erwähnenswert. Auf Landesebene gibt es immerhin Ziele, Konzepte und auch Förderungen, wenn man sich auch in einem "Europa der Regionen" fragen muß, ob es sinnvoll ist, für jedes Bundesland, das – im europäischen Kontext gesehen – eine sehr kleine Region darstellt, einen eigenen Cluster zu definieren und zu fördern, wobei Kooperationen zwischen Firmen der einzelnen Landescluster eher die Ausnahme als die Regel sind. Anhand der Landeskonzepete, die die Aufgaben des jeweiligen Clusters definieren, läßt sich allerdings ganz gut erkennen, worum es sich inhaltlich handelt.

Beispielsweise definiert sich der oberösterreichische Automobilcluster (auf seiner eigenen *Homepage*) wie folgt:

"Der Automobil-Cluster (AC) ist ein branchenübergreifendes Netzwerk von industriellen Leitbetrieben und deren direkten und indirekten Zulieferern im Bereich straßengebundener Fahrzeuge, das sind PKW, LKW, Sonder- und Spezialfahrzeuge sowie Motorkraftfahräder.

Aufgaben des Clusters sind:

1. Information und Kommunikation: Datenbank mit Firmendaten der AC-Partner, Präsentation des AC im Internet, AC-Firmenkatalog, Betriebsbesichtigungen, Kooperations- und Zulieferbörse.
2. Qualifizierung: Einführung spezieller Bildungsangebote, Fachveranstaltungen, Workshops, Inter-company-learning, Studienreisen.
3. Kooperationen: Initiierung, Entwicklung und Betreuung von Kooperationsprojekten zwischen Unternehmen und

mit Technologietransfer-Einrichtungen (z.B. in den Bereichen F&E, Produktion, Marketing, Logistik, Qualifizierung, Organisation und Informationstechnologie, Internationalisierung).

4. Marketing und PR: Erstellung von AC-Informationsmaterial, Positionierung des Automobil-Clusters im In- und Ausland, PR-Arbeit.
5. Internationalisierung: Internationale Repräsentation des Automobil-Clusters, Beteiligung an internationalen Kooperationsbörsen, Unterstützung von Unternehmen bei der Internationalisierung, Bearbeitung von Anfragen aus dem Ausland bezüglich Kooperationspartnern und Betriebsansiedlung, Vernetzung mit ausländischen Automobilinitiativen."

Man darf die Initiativen auf Länderebene jedoch nicht unterschätzen – besser ein kleiner, als gar kein Ansatz, wenn es in die richtige Richtung geht. Längerfristig sollten solche Initiativen aber zumindest länderübergreifend organisiert werden, wobei der Bund eine koordinierende Rolle einnehmen könnte. Das ist kein leichtes Unterfangen, solange Landesförderungen eine dominierende Rolle spielen.

Ob es sich bei den regionalen Automobilcluster-Konzepten tatsächlich um zielführende wirtschaftspolitische Ansätze handelt, wird vor allem von Tichy ("Clusters: Less Dispensable and More Risky than Ever") kritisch hinterfragt. Seiner Ansicht nach sind Cluster in einem engen Zusammenhang mit der Produktlebenszyklus-Hypothese zu sehen. Je reifer ein Produkt, umso standardisierter der Produktionsprozeß und umso weniger wichtig werden der Einsatz von hochqualifizierter Arbeit und die Existenz hochentwickelter Informationsnetzwerke. Am Ende des Produktlebenszyklus dominieren – im Zusammenhang mit der Massenproduktion (*economies of scale*) – eher die Kostenfaktoren, und eine Verlagerung der Produktion in eine kostengünstigere Region bzw. das Einsetzen

eines starken Konzentrationsprozesses (betreffend die Zahl der Wettbewerber oder auch die Konzentration von Unternehmensaktivitäten) ist zu erwarten. Das traditionelle Auto ist schließlich ein reifes, bereits fertig entwickeltes Produkt. Tichy betrachtet daher den steirischen Automobilcluster-Ansatz als durchaus sinnvolles, jedoch riskantes Unternehmen und warnt vor einer zu starken Dominanz eines derartigen Clusters in einer Region. Der Politik empfiehlt er die Schaffung von Clustern, dessen Hauptprodukte sich in einem noch frühen Stadium des Produktlebenszyklus bewegen. Die Frage ist meiner Meinung nach auch, inwiefern ein entsprechender Technologieeinsatz aus traditionellen Produkten neue Produkte schaffen kann, wie dies in der Automobilzulieferindustrie zum Teil sicherlich der Fall ist.

Tatsache ist, daß Clusteransätze den Akteuren in der Wirtschaftspolitik eine sehr hohe Flexibilität abverlangen. Denn gerade erfolgreiche Cluster neigen dazu, sich stark auf bestimmte Produkte (oder Verfahren) zu konzentrieren, wodurch im Netzwerk das Know-how, völlig neue Produkte zu entwickeln, verlorengeht (Beispielsweise wurden elektronische Taschenrechner, Computer und Drucker nicht von den herkömmlichen Büromaschinenfirmen entwickelt und werden in der Regel auch nicht von diesen produziert; Tichy spricht von der Gefahr der Versteinerung eines Clusters.)

### **Cluster und Arbeitnehmer**

Die steirischen Arbeitnehmervertreter haben sich bereits ausführlich mit arbeitnehmerorientierten Fragen zum steirischen Automobilcluster befaßt. Ende 1998 fand dazu eine Betriebsrätekonferenz statt, wo auch Themen wie Cluster-Betriebsrat und Cluster-Kollektivvertrag behandelt wurden.

Tichy arbeitete in seinem Beitrag die Vorteile im Hinblick auf den Arbeitsmarkt heraus. Er sieht diese darin, daß

die Unternehmen in einem Cluster ähnliche Qualifikationen nachfragen und damit ein zum Vorteil der Arbeitnehmer hohes Nachfrageniveau schaffen, wobei die Nachfrage nach höheren Qualifikationen auch das Lohnniveau in der Region hebt. Andererseits würden in der Region spezielle Aus- und Weiterbildungsangebote ein qualifiziertes Arbeitskräftepool schaffen, welches wiederum den Unternehmen zugute kommt. Darüber hinaus würden die Unternehmen vom Wissensaustausch, der zwischen den qualifizierten Arbeitnehmern stattfindet, profitieren.

Ein weiterer von Tichy beschriebener Vorteil von Clustern liegt in der Spezialisierung. Diese führt zur Außenvergabe von Arbeit und Prozessen, wodurch einiges effizienter als bisher durchgeführt werden kann. Dazu ist allerdings anzumerken, daß dies für die betroffenen Beschäftigten – zumindest kurz- oder mittelfristig – mit meist weniger angenehmen Begleiterscheinungen verbunden ist (neue Firma, neuer Dienstvertrag, eventuell auch Kündigung).

Jedenfalls spricht doch einiges für eine starke Einbindung von Interessenvertretungen der Arbeitnehmer in Clustern. Regional besteht teilweise bereits eine gewisse Einbindung.

### **Alles Cluster?**

Daß, wie in der Literatur angenommen wird, die Existenz von Clustern das entscheidende Element für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen oder Staaten wird und die klassischen wettbewerbsrelevanten Faktoren wie Arbeit, Energie, Sozial- und Umweltkosten, Förderungen usw. dann weniger wichtig werden, scheint so nicht ganz plausibel, denn die Wettbewerbsvorteile, die ein Cluster bringen kann, haben zwar nicht ausschließlich, aber durchaus auch etwas mit den Faktorpreisen zu tun. Dazu könnte man – etwas aus dem Zusammenhang gerissen – ein Zitat von E. J. Feser, der für dieses Buch einen Beitrag

schrieb, anführen: "If clusters are everything, maybe they are nothing."

Der große Vorteil von Clustern liegt sicher in der Unternehmenskooperation bzw. in der Kooperation zwischen Firmen und Forschungsinstituten, und dazu bedarf es in Österreich sicherlich noch eines Lernprozesses. Eine sinnvol-

le Förderungspolitik kann und sollte diesen Lernprozeß unterstützen. Angesetzt werden muß aber jedenfalls auch in der Bildungspolitik, denn zum kooperativen Handeln gehört auch kooperatives Denken, und das muß gelernt sein.

Miron Passweg

„**Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft**“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

- 
- |            |                                                                                                                                                                                                  |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Heft 1-51: | vergriffen                                                                                                                                                                                       |
| Heft 52:   | Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994                                                                                                                                |
| Heft 53:   | Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; September 1994                                                                                                                            |
| Heft 54:   | Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994                                                                                                            |
| Heft 55:   | Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995                                                                                                                            |
| Heft 56:   | vergriffen                                                                                                                                                                                       |
| Heft 57:   | Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995                                                                                |
| Heft 58:   | Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995                                                                                           |
| Heft 59:   | Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995                                                                                                                  |
| Heft 60:   | Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 1995                                                                                                                                |
| Heft 61:   | Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996                                                                    |
| Heft 62:   | 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996                                                                                                                                        |
| Heft 63:   | Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997                                                                                                                                 |
| Heft 64:   | Das EU-Budget; April 1997                                                                                                                                                                        |
| Heft 65:   | Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997                                                                                                        |
| Heft 66:   | vergriffen                                                                                                                                                                                       |
| Heft 67:   | vergriffen                                                                                                                                                                                       |
| Heft 68:   | Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997                                                                                                 |
| Heft 69:   | vergriffen                                                                                                                                                                                       |
| Heft 70:   | Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998                                                                                                             |
| Heft 71:   | Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999                                                                                                                             |
| Heft 72:   | Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999                                                                                                                                                 |
| Heft 73:   | Entwicklungen bei Sozialleistungen in den Neunzigerjahren; Oktober 1999                                                                                                                          |
| Heft 74:   | Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Institutionelle Voraussetzungen für eine europäische Wirtschaftspolitik; November 1999 |
- 

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534