

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial
EU-Strukturfondsreform
und Österreich

Herbert Walther
Zurück zur Vollbeschäftigung
– aber wie?

Peter Mayerhofer,
Yvonne Wolfmayr-Schnitzer
Wiens „neue“ Rolle im
europäischen Städtenetz

Agnes Streissler
Steuerliche Berücksichtigung
der Ausgaben für Kinder

Wolfgang Brassloff
The Political Economy
of Thatcherism (Part II)

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

22. Jahrgang (1996), Heft 4

Inhalt

Editorial

- Quo vadis, Strukturfonds? EU-Strukturfondsreform
und Österreich nach 1999 469

Herbert Walther

- Zurück zur Vollbeschäftigung – aber wie? 481

Peter Mayerhofer, Yvonne Wolfmayr-Schnitzer

- Wiens „neue“ Rolle im europäischen Städtenetz:
Chancen als spezialisiertes Dienstleistungszentrum
in Mitteleuropa? 515

Agnes Streissler

- Die steuerliche Berücksichtigung der Ausgaben für Kinder –
Beurteilung verschiedener Vorschläge 553

Wolfgang Brassloff

- The Political Economy of Thatcherism (Part II) 569

Bücher

- Kurt R. Leube (Hrsg.), Die Österreichische Schule
der Nationalökonomie, Bd. 1: Von Menger bis Mises;
Raimondo Cubeddu, The Philosophy of the Austrian
School (Günther Chaloupek) 593

Joachim Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat.

- Staat, Demokratie und Politik im globalen
Kapitalismus (Josef Schmee) 601

Roy Adams, Noah Meltz (Hrsg.), Industrial Relations

- Theory (Thomas Murakami) 614

Waltraud Urban, Österreichisch-deutsche

- Wirtschaftsbeziehungen. Zwischen Westintegration
und Ostöffnung (Felix Butschek) 616

Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme (Gerhard Melinz)	619
Willy Oggier, Steuerungsmechanismen beim Ausgabenwachstum der Kantone – Eine Untersuchung am Beispiel des Gesundheitswesens (Oskar Meggeneder)	622
Jahresregister 1996	626
Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien	631
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	632

Unsere Autoren:

Wolfgang BRASSLOFF lehrt Nationalökonomie an der Salford University in Manchester.

Peter MAYERHOFER ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Wien.

Agnes STREISLER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Herbert WALTHER ist Professor am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Yvonne WOLFMAYR-SCHNITZER ist Mitarbeiterin des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Wien.

Editorial

Quo vadis, Strukturfonds? EU-Strukturfondsreform und Österreich nach 1999

Die EU-Politik einiger Generaldirektionen geht von einem umfassenden Konzept der Wirtschafts- und Sozialstaatlichkeit aus. Ein Element besteht darin, innerregionale Kreisläufe zu stärken, um so etwa sinnlose Transportkosten oder Umweltbelastungen zu verringern und regionale Disparitäten zu mildern.

Die sozial- und wirtschaftsstatistische Empirie, aber auch die neue Außenhandelstheorie (1) zeigen, daß in Wirtschaftsgemeinschaften während des Integrationsprozesses zumeist eine Nutzen- und Wohlfahrtsoptimierung für die bereits wirtschaftlich entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen zu beobachten ist, und der Austausch zwischen diesen und den weniger entwickelten Ländern und Regionen den ersteren stärker zugute kommt.

Die regionalen Disparitäten in der EU sind in bezug auf Einkommen erheblich, im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit (insbesondere der Jüngeren mit bis zu 50 Prozent) sogar dramatisch. Die weiter ansteigende Arbeitslosigkeit (von derzeit 18 Millionen) könnte – zusammen mit der perspektivisch absehbaren Belastung der Generationensolidarität – zu einer hochexplosiven gesellschaftlichen Mischung führen. Eine Nichteinlösung der Zusagen des Vertrags von Maastricht, parallel zur Intensivierung der Wirtschaftsunion eine soziale Dimension zu entwickeln, würde bei mangelhaften bis fehlenden regionalen und sozialen Ausgleichsmechanismen dem Projekt der Europäischen Einigung den Boden entziehen. Ein allfälliges Gegenargument, daß in der Phase von 1958 bis 1987 die Entwicklung der EG auch ohne relevante Maßnahmen des Finanzausgleichs und der Strukturpolitik beträchtliche Fortschritte gemacht hat, überzeugt deshalb nicht, da der größte Teil dieser Phase durch hohe Wachstumsraten der Wirtschaft und der Einkommen sowie niedrige Arbeitslosenquoten charakterisiert war. Der mitgliedstaatliche Handlungsspielraum war wesentlich größer als gegenwärtig unter den Rahmenbedingungen der Konsolidierungspolitik.

Der jüngst erschienene Kohäsionsbericht der Kommission der Europäischen Union weist darauf hin, daß es tendenziell nicht zu einer Vergrößerung der Disparitäten gekommen ist, sondern zwischen 1983 und 1995 eine – wenn auch nicht dramatische – Verringerung der Ungleichheit zwischen den Mit-

gliedstaaten stattgefunden hat. Die regionale Strukturpolitik der EU hat diese Fortschritte gewiß nicht alleine bewirkt, sondern dies wurde durch eine Verbindung von neoklassischen und keynesianischen Effekten erreicht. Sowohl die räumliche Ausgleichstendenz von Produktionsfaktoren als auch öffentliche Interventions- und Förderpolitik schufen ein gemischtes strukturpolitisches Modell eines neuen *policy-mix*.

Ziele der Strukturfonds und Entwicklung ihrer finanziellen Ausstattung

Durch den Unionsvertrag von Maastricht erfolgt (in Abänderung des EWG-Vertrags) in den Art 2, 3 und 3a ein Umbruch der geschriebenen Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union von der Konzeption einer nahezu rein wettbewerbsorientierten Wirtschaftsgemeinschaft zu einer wirtschafts- und sozialstaatlichen Struktur neuer Art.

Bereits im „Padoa-Schioppa-Bericht“ (2) werden strukturpolitische Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die die Auswirkungen des Binnenmarktes, wie sie im „Cecchini-Bericht“ dargestellt werden, flankieren und kompensieren sollen. So werden in dieser Studie wachsende regionale Disparitäten in der EU und die Zunahme von Arbeitslosigkeit als derartige negative Folgen verschärften Wettbewerbs dargestellt. Im Zuge der Einführung der Währungsunion kann es zu weiteren negativen regionalen und sozialen Konsequenzen kommen.

Die Verringerung des einzelstaatlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Spielraums im Laufe der Budgetkonsolidierung, der Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel und in die Regionen sowie durch Liberalisierung und Deregulierung sollte durch ziemlich rasche Ausweitung der struktur-, regional-, und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Finanzmittel im Rahmen der EU-Haushalte sowie der übrigen Finanzinstrumente der EU (Europäische Entwicklungsbank – EDBD, Europäische Investitionsbank – EIB und Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – EGKS) ausgeglichen werden. Die beiden Finanzplanungsperioden (Delors I 1988–1993 und Delors II 1994–1999) spiegeln den starken Bedeutungszuwachs der Haushaltsansätze für diese Aktivitäten wider. So wurde Anfang 1988 von den Staats- und Regierungschefs beschlossen, die Mittel der Strukturfonds im Jahr 1993 real gegenüber 1987 zu verdoppeln. Die Fondsmittel steigen somit von 3,7 Mrd. ECU im Jahr 1985 auf 18,3 Mrd. ECU 1992 und weiters auf 33 Mrd. ECU 1999, um vor allem die vier schwächsten Mitgliedstaaten (Irland, Portugal, Spanien und

Griechenland) auf den gemeinsamen Binnenmarkt vorzubereiten. In diesen sechs Jahren sollten rund 170 Mrd. ECU für strukturpolitische Zwecke ausgegeben werden. Dies entspricht etwa einem Drittel der gesamten Gemeinschaftsausgaben und 0,4 Prozent des BIP der Gemeinschaft. Über den Zeitraum 1989–99 belaufen sich die Ausgaben kumulativ auf 6,5 Prozent des jährlichen BIP der Gemeinschaft. Ein Vergleich offenbart ihren Stellenwert: Die Marshall-Hilfe für Europa nach dem Krieg entsprach 1 Prozent des US-BIP pro Jahr und belief sich insgesamt (1948–51) auf 4 Prozent des BIP.

Die Ausgaben für die Strukturpolitik der EU nahmen 1985 mit ca. 12,8 Prozent einen relativ geringen Stellenwert ein. Die Quote der Aufwendungen für die Stützung des Agrarmarktes betrug in diesem Jahr 68,4 Prozent.

Bis 1999 wird der struktur- und regionalpolitische Anteil auf 36,3 Prozent erhöht werden, während die Maßnahmen im Rahmen der EU-Landwirtschaftsförderung, die weitgehend strukturkonservierende Effekte haben, bis 1999 auf 44,9 Prozent des EU-Haushalts reduziert werden sollen.

Für den Kohäsionsfonds allein sind insgesamt 15,5 Mrd. ECU bis zum Jahre 1999 vorgesehen. Davon erhalten Spanien 52 bis 58 Prozent, Griechenland sowie Portugal jeweils 16 bis 20 Prozent und Irland 7 bis 10 Prozent. Zugleich erfolgte eine deutliche Prioritätenverschiebung zwischen dem Agrarhaushalt und den strukturpolitischen Maßnahmen. Institutionell wird diese Aktivität von sechs bedeutenderen Finanzierungsinstrumenten (Europäischer Regionalfonds – EFRE, Europäischer Sozialfonds – ESF, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – EAGFL – Abteilung Ausrichtung, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei – FIAF, dem Kohäsionsfonds und den Darlehen der Europäischen Investitionsbank – EIB) betrieben.

Im Zuge der 1987 vorgenommenen grundlegenden Erneuerung und Erweiterung der Strukturpolitik wurden die meisten der vorher angeführten Instrumente als Ansatz eines EU-weiten Finanzausgleichs eingesetzt. Die Gesamtaufwendungen für diese Tätigkeiten sind trotz einer wesentlichen Vergrößerung noch immer zu niedrig. Die Logik dieser ziemlich neuen, quantitativ relevanten Politikebene ist aber aus verschiedenen Gründen eine andere als die herkömmlicher innerstaatlicher Finanzausgleichsmodelle, weil die Mittelvergabe an bestimmte Prinzipien mit der Folge finanzieller Beteiligungsverpflichtungen des Mitgliedstaates verbunden ist. Das Prinzip der Zusätzlichkeit (z. B. Additionalität) sieht nämlich vor, daß diese Finanzmittel unbedingt mit innerstaatlichen Finanzmitteln im Bereich der regionalen Struktur-, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Erneuerung des ländlichen Raums ver-

knüpft werden müssen. Sie sollen außerdem in Verbindung mit der innerstaatlichen Politik den Übergang von einer sehr aufwendigen traditionellen finanziellen Förderungspolitik der Unterstützung betrieblicher Ansiedlung und Erweiterung zu primär „immateriellen“ Maßnahmen erleichtern. Qualifikationsverbessernde Aktivitäten, Vernetzungsprozesse, Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, Technologietransfer stehen im Mittelpunkt dieser strukturerneuernden Initiativen. Förderungslizitation, Ressourcenvergeudung, allzu große Mitnahmeeffekte und Gießkannenförderung sollen so möglichst vermieden werden.

Ein weiterer qualitativer Zugang der Europäischen Union besteht darin, daß die EU durch die Generaldirektionen IV (Wettbewerb), V (Beschäftigung und soziale Angelegenheiten), VI (Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes), XVI (Regionalpolitik), XX (Finanzkontrolle) und den Europäischen Rechnungshof regulierende und gestaltende Funktionen übernommen hat.

Ein Schwerpunkt liegt bei „innovativen“ Maßnahmen. Darunter sind z. B. Innovations-, Technologietransfer- und Qualifikationszentren zu verstehen. Weiters fallen unter diese Kategorie das vielfältige Instrumentarium der Erneuerung und Sanierung alter Industrie und Bergbaugebiete (die Umweltverbesserung von Industrie- und Bergbaubrachten, die Nutzung von architektonisch interessanten Gebäude- und Infrastrukturen), die Weiterentwicklung ländlicher Regionen mit Hilfe von Produktdifferenzierung, Direktvermarktung, biologischem Landbau, neuen Erwerbskombinationen (Landwirtschaft, Gewerbe, Tourismus, Naturschutz) sowie Initiativen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifikations- und Beschäftigungsmaßnahmen). Bisher kam diese „innovative“ Rolle in erster Linie den Gemeinschaftsinitiativen zu, die lediglich über 9 Prozent der strukturpolitischen Finanzmittel verfügten: Maßnahmen ohne geographische Begrenzung wie Ziel-3 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben), Ziel-4 (Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Strukturwandel und veränderte Produktionssysteme) sowie Ziel-5a, das die Anpassung der Agrar- und Fischereisektoren zum Inhalt hat. Aber auch in der „normalen“ Zielgebietsförderung für Ziel-1 (Regionen mit niedrigem Entwicklungsstand), Ziel-2 (alte strukturschwache Industriegebiete), Ziel-5b (strukturschwache periphere, meistens ländliche Regionen) und Ziel-6 (Gebiete mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte – subarktische regionalwirtschaftlich und klimatisch benachteiligte Gebiete)

soll möglichst in diese Richtung gegangen werden. Initiativen, die Impuls- und Pilotcharakter aufweisen, sollen im Rahmen aller dieser Förderungen in erster Linie entwickelt und unterstützt werden.

Die regionalen Gemeinschaftsinitiativen (INTERREG, LEADER, RECHAR, RESIDER, RETEX, KMU, URBAN, KONVER PESCA, . . .), die sozialen Gemeinschaftsinitiativen (EMPLOYMENT, ADAPT, HORIZON, YOUTHSTART, . . .), die sehr große Zahl von Aktionsprogrammen und transnationalen Netzwerken der EU (in den Bereichen Entwicklung von Städten und Regionen, ländlicher Raum, Arbeitsmarkt, Klein- und Mittelunternehmungen, Aus- und Weiterbildung, Jugend und Frauen, Energie, Umwelt und Verkehr, neue Technologien sowie angewandte Forschung und zur Umstrukturierung Zentral- und Osteuropas), bei denen die Zieldefinition auf seiten der Europäischen Kommission liegt, haben ausschließlich „innovativ“ zu sein.

Erneuerung der Strukturfondspolitik nach 1999 und Erweiterung der EU um Staaten Ost- und Mitteleuropas

Falls es nicht zu einer quantitativen Erweiterung und qualitativen Verbesserung der EU-Instrumente wie der Gemeinschaftsinitiativen Phare und Tacis sowie der Aktivitäten in der EIB (Europäische Investitionsbank) und der Europäischen Bank für Entwicklung und Wiederaufbau (EBRD) kommt, könnten Gefahren für die Erhaltung des Einkommensniveaus, des erreichten Standards an Sozialleistungen und des ökologischen Levels entstehen. Dabei haben die Erfolge der Exportwirtschaft bisher gezeigt, daß es durchaus Vorteile für alle geben kann. Die Lizitation von Standards nach unten kann keine sinnvolle politische, ökonomische und soziale Perspektive sein. Anstöße zum Ausbau der mehr oder weniger öffentlichen Infrastruktur sowie eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung können durch qualitative Verbesserung und effiziente Erweiterung der Kooperations- und Kohäsionsinstrumente dazu beitragen, das sozioökonomische und ökologische Gefälle von der EU zu den mittel-osteuropäischen Ländern zu verringern. Da bei vielen Mitgliedstaaten mit Land- und Seegrenzen (Dänemark, Schweden, Finnland, Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland) zu jenen Staaten eine ähnliche Interessenlage besteht, werden größere Finanzmittel freigemacht werden, um den langfristigen Prozeß der Angleichung der Lebensbedingungen zu unterstützen.

Das neue Europa, das auch Teil einer weltwirtschaftlichen Vernetzung sein muß, darf nicht als Einbahnstraße konzipiert

sein. Um große Niveaudifferenzen auszugleichen, ist es unvermeidbar, gewisse Vorleistungen zu erbringen, die in der Folge einen wachsenden Handels- und Dienstleistungsaustausch zum beiderseitigen Vorteil möglich machen sollen. Während Österreich eines der Länder ist, das über besondere Interessen und Möglichkeiten in ost- und mitteleuropäischen Staaten sowie am Balkan verfügt, spielen Irland, Spanien, Portugal, aber auch ein großer Teil der afrikanischen Staaten für Frankreich, Großbritannien, die Beneluxstaaten und Italien und vice versa eine dementsprechend wichtige Rolle. Neben und in Verbindung mit den wirtschaftlichen Interessen und den Auswirkungen von Wanderungsströmen ist aber die Kooperation innerhalb der Europäischen Union wie auch weit über ihre Grenzen hinaus ein Handlungsfeld vorbeugender Sicherheits- und Friedenspolitik. Einer engen Nutzenlogik sind aber derartige, meist auch langfristige Kalküle fremd.

Strukturfonds nach 1999 zwischen Renationalisierung und Effizienzsteigerung

Die Einengung der Maastrichtkriterien auf monetäre Richtzahlen und die Ausklammerung realwirtschaftlicher Indikatoren wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit machen Instrumente des Finanzausgleichs, wie sie die Kohäsionsfonds darstellen, erforderlich. Eine Verschärfung der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und vor allem auch den Regionen würde den Spielraum für Einkommens-, Sozial- und Ökodumping noch vergrößern. Insbesondere mit dem Prozeß der Ost- und Mitteleuropaerweiterung sind diese Ausgleichs- und Entwicklungsinstrumente notwendig, um Zentrifugaltendenzen in der EU abzuschwächen und diese Phase nicht zu einer Zerreißprobe für die Gemeinschaft zu machen. Dies hätte nämlich auch eine ernsthafte Schwächung im Triadenwettbewerb zur Folge.

Europaweite Budgetkonsolidierung und die Vorbereitung der Erweiterung der Europäischen Union um Staaten Mittel- und Osteuropas machen neben den Erfahrungen der beiden Strukturfondsperioden 1987–1993 und 1994–1999 eine Adaptierung der Instrumentarien, Prozeduren und Politiken erforderlich. Das Spektrum möglicher Szenarien erstreckt sich von Renationalisierung der regionalen Struktur- und aktiven Arbeitsmarktpolitik – aus der Sicht von „Nettozahlern“ – bis zu verschiedenen Möglichkeiten der Reform. Ein analytisches Problem besteht dabei aus österreichischer Sicht darin, daß wir uns durch den späten Beitritt bedingt erst in der Anlaufphase befinden und demgemäß der Erfahrungshorizont erst

sehr kurz ist. Deshalb ist auch ein Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten und den dort ermittelten Effekten erforderlich. Bereits aus den bisherigen kurzen Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, daß diese strukturpolitischen Instrumente der EU für die föderalistische und hochsektorierte öffentliche Förderungsverwaltung Österreichs einen deutlichen innovatorischen Sprung gebracht hat. Ein weiterer Vorzug besteht darin, daß erstmals ein „Zwang“ zur mittelfristigen Finanzplanung und Koordination aller beteiligten Verwaltungsebenen gegeben ist.

Unter den Rahmenbedingungen einer restriktiven, wenn auch widersprüchlichen Praxis der Wettbewerbspolitik der EU und eines eingeschränkten wirtschaftspolitischen Ressourcenspielraums gilt es, die Tauglichkeit der EU-kooordinierten und geleiteten Strukturpolitik im Hinblick auf eine neu zu entwickelnde gestaltende Wirtschafts- und Sozialstaatlichkeit zu überprüfen.

Sozialökonomische Disparitäten in der Europäischen Union und Aktivitäten zu deren Verringerung

Das Wachstum betrug in der Union 1983–95 im Schnitt 2,5 Prozent p. a., während die Beschäftigung pro Jahr um 0,5 Prozent zunahm, das bedeutet: 7 Millionen Arbeitsplätze sind seit 1983 netto geschaffen worden. Die Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten haben über den gleichen Zeitraum signifikant abgenommen. Dies geht vornehmlich auf ein Aufholen der „Kohäsionsländer“ zurück. Das Pro-Kopf-Einkommen in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland stieg von 66 Prozent auf 73 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts. Irland weist den bemerkenswertesten Wachstumsschub mit einem Schnitt von jährlich 4,5 Prozent zwischen 1983 und 1995 auf, gefolgt von Spanien mit 3 Prozent und Portugal mit 2,6 Prozent. Auf der anderen Seite sind Schweden und Finnland im Vergleich zum Rest zurückgefallen (3).

Einkommensunterschiede zwischen den Regionen der Union hingegen sind über die Zeit weitgehend unverändert geblieben: die 25 am besten gestellten Regionen haben ihre Pro-Kopf-Einkommen von 140 Prozent auf 142 Prozent minimal erhöhen können, während die 25 ärmsten Regionen eine Zunahme von 53 auf 55 Prozent verzeichnen konnten. Dennoch haben die ärmsten, die Ziel-1-Regionen, als Gruppe ihre relative Einkommenssituation um fast 3 Punkte von 64,6 Prozent auf 67,2 Prozent verbessern können.

Innerhalb der Union verteilt sich die Arbeitslosigkeit in regionaler Hinsicht zunehmend ungleicher: Während über den

Zeitraum von zehn Jahren (1983–1993) die 25 Regionen mit den geringsten Arbeitslosenraten diese noch weiter (von 4,8 Prozent auf 4,6 Prozent) verringern konnten, hat sich die Situation in den Regionen mit den höchsten Raten (von 17,2 Prozent auf 22,4 Prozent) dramatisch verschlimmert.

Der Kohäsionsbericht der EU-Kommission stellt weiters fest, daß solche Ungleichheiten ernste gesellschaftliche Konsequenzen aufgrund der Marginalisierung von Teilen der Gesellschaft, wie z. B. der Langzeitarbeitslosen, der jugendlichen Arbeitslosen und der Armen, hat. Darüber hinaus sind die Politiken zur Förderung von Solidarität und gegenseitiger Unterstützung selbst ein Faktor bei der Verbesserung der Produktivität der Europäischen Gesellschaft und tragen zum wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand bei.

In der Mitteilung der Kommission an die Präsidentin des Rates der Europäischen Union (4) wird im Zusammenhang mit der Umsetzung der Beschlüsse der Tagungen des Europäischen Rates in Essen und Cannes erstens eine Analyse und Bilanz der Beschäftigungsauswirkungen der Strukturinterventionen sowie zweitens eine beschäftigungswirksamere Vorgehensweise im Rahmen der derzeit (1994–1999) gültigen Programmplanung vorgenommen.

So wird im Rahmen einer Zwischenbilanz für die Ziel-2-Regionen hervorgehoben, daß sich bei den Beihilfen an den produktiven Sektor in den Programmen Großbritanniens der Anteil der für die KMU-Hilfe bestimmten Mittel zwischen den beiden Programmperioden von 10 auf 30 Prozent der gesamten Interventionen erhöht hat und eine verstärkte finanzielle Beteiligung des privaten Sektors damit Hand in Hand geht. In Deutschland, insbesondere für das Saarland und Nordrhein-Westfalen, und in Frankreich (Lothringen) wurden Maßnahmen zugunsten der Gründerzentren forciert. Schätzungen für die Ziel-2- und Ziel-5b-Regionen gehen davon aus, daß 650.000 bzw. 518.000 zusätzliche Arbeitsplätze zu erwarten sind, diese Zahlen aber wegen der verhältnismäßig bedeutsamen Verlagerungs- und Verlusteffekte in diesen Gebieten mit größter Vorsicht zu verwenden sind. Für alle Ziel-1-Regionen kommen unabhängige Analysen zum Ergebnis, daß zwischen 1994 und 1999 ca. 1,2 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies entspräche 4,1 Prozent der Erwerbspersonen, wovon allein auf Portugal 190.000, Spanien 220.000, Griechenland 260.000 und auf die neuen deutschen Bundesländer 160.000 Arbeitsplätze entfallen. Aus methodischen Gründen wird von der EU-Kommission darauf verwiesen, daß es sich nur teilweise um neue Arbeitsplätze handelt, da ein Teil dieser Zahlenangaben auf die Sicherung vorhandener Arbeitsplätze bezogen ist. Die Palette der Maßnahmen reicht von

der ökologischen Sanierung ehemaliger Industrie- und Bergbauflächen, Erschließung des regionalen („endogenen“) Potentials – wie „einzigartiger lokaler Produkte“, traditionelle Nischenproduktionen – bis zu wichtigen neuen Pilotinitiativen wie der Förderung einer dynamischen Neuorganisation von Arbeit und Arbeitszeit, sofern dies mit einer Beschäftigungszunahme einhergeht. Strukturfondsbeteiligungen sollen dabei eine Katalysatorrolle spielen. Als konkretes Modell wird dabei auf das seit 1994 in Dänemark eingeführte „Sabbatical“ verwiesen. Weiters wird darauf Bezug genommen, daß die Förderung umweltfreundlichen Wachstums ein bedeutendes Reservoir von neuen Arbeitsplätzen darstellt. Insgesamt wird vom Kohäsionsfonds für die Periode 1993–1999 ein Volumen von 16 Mrd. ECU zur Verfügung gestellt. Das Verhältnis von Umwelt- und Verkehrsprojekten betrug in den ersten beiden Jahren 40 zu 60 Prozent, wobei die Kommission eine beträchtliche Verbesserung des Umweltanteils verlangt. Auch in Ziel-2-Regionen Deutschlands, Großbritanniens und Frankreichs werden Anstrengungen mit dieser Zielrichtung deutlich verstärkt.

Unter dem Titel „Ein stärker voluntaristisches Konzept der wirtschaftlichen und sozialen Solidarität einschließlich der Chancengleichheit“ werden vor allem Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Qualifizierung und Beschäftigungsinitiativen gefördert, wobei der lokalen und sozialen Partnerschaft von unten sowie der Gleichberechtigung von Frauen und Männern besonderes Augenmerk geschenkt werden soll.

Auf eine gleichberechtigte Beteiligung der Sozialpartner in den „Begleitausschüssen“ der Zielgebiete wird besonderer Wert gelegt; eine Forderung, die den Bestrebungen von Bundesarbeitskammer und ÖGB entgegenkommt.

Infrastrukturmaßnahmen

Insbesondere beim Auf- und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur reicht die marktwirtschaftliche Dynamik allein nicht aus, um in den Bereichen Bahn, Straßen, Telekommunikation, Trink- und Nutzwasser- sowie Abwasserversorgung und vor allem einer nachhaltigen ökologischen Entwicklung (Mittelmeersanierung, Klimagefährdung und Wasserhaushalt), was wesentlich auch im Interesse der reicheren Länder liegt, größere Fortschritte zu erzielen. Große Teile der Ziel-1-Förderung im Europäischen Regionalfonds und die Finanzmittel des Kohäsionsfonds werden dafür eingesetzt. Ein nicht unwichtiger Nebenaspekt besteht darin, daß in Form der

„technischen Hilfe“ moderne Verwaltungspraxis an die Empfängerländer vermittelt werden kann. Der begründeten Kritik an Fehlallokation und Korruption (am stärksten in den südlichen Mitgliedstaaten) kann am besten durch Transfer von innovativem Organisationswissen im Bereich der öffentlichen Verwaltung begegnet werden. Eine Renationalisierung würde hier die Vorteile transnationaler Kooperation beseitigen. Die EU-Behörden auf bloß regulatorische Funktionen gegenüber den Nettozahlerstaaten zu beschränken, könnte das Subsidiaritäts- und das Partnerschaftsprinzip verletzen sowie die Vorteile von Know-how-Austausch in der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik wieder beseitigen. Das vorhandene, sicherlich überkomplizierte Regelwerk in Zukunft nicht mehr als gesetzlich verpflichtende Gemeinschaftsaufgabe weiter zu entwickeln, würde aller Wahrscheinlichkeit nach die eindeutigen Fortschritte in der Verwaltungsorganisation der Förderpolitik (Behörden- und Fondskooperation zwischen den Gebietskörperschaften und innerhalb dieser, sowie mit der EU-Kommission, die mittelfristige Finanzplanung) gefährden. Insbesondere in einem föderalistischen Staat wie Österreich würde dies – der bisherigen Erfahrung entsprechend – den in diesem Bereich nicht allzu vorteilhaften Status ex ante wieder herstellen.

Eine weitgehende und ausschließliche Regionalisierung wäre deshalb keine Alternative, weil der Reiz eines föderalistischen oder dezentralen Staatsaufbaus unter anderem in den *check- and balance*-Funktionen begründet liegt. Seit ungefähr zwanzig Jahren geht nicht ohne Grund eine Tendenz in vielen westeuropäischen Staaten (Belgien, Spanien, Frankreich, Italien und auch Großbritannien) in diese Richtung. Die EU-Politik unterstützt diesen Trend der Regionalisierung ebenfalls, da sie neben der Verlagerung bestimmter mitgliedstaatlicher Kompetenzen keinen neuen Leviathan bilden will und kann. Auf der anderen Seite wäre eine extreme Regionalisierung (siehe Belgien) aus ausgleichs- und verteilungspolitischen Gründen, der Erhaltung der ohnedies schon sehr eingeschränkten staatlichen Steuerungsmechanismen sowie der Stärkung eines egoistischen Nationalismus verhängnisvoll.

Österreichische Erfahrungen mit der Strukturfondspolitik der EU

Die Komplexität der Verfahren aufgrund der Beteiligung von bis zu vier Generaldirektionen der EU, von Bundes- und Länderressorts sowie der Vielzahl an innerösterreichischen

Fördereinrichtungen, der relativ komplizierten Einreichungsmodalitäten bei Projekten und Initiativen, das Wechselbad zwischen langen und extrem kurzen Fristen vergrößern zum Teil auf sinnlose Weise den personellen und finanziellen Aufwand der österreichischen öffentlichen Verwaltung und Förderstellen, der Generaldirektionen der Europäischen Union und auch der einreichenden Projektbetreiber.

Diese Überkomplexität, die nur teilweise mit den Zielen einer transparenten Verwaltung (Transparenzverordnung) und Kontrollierbarkeit gerechtfertigt werden kann, führt zu einer Diskreditierung von positiv intendierten Instrumenten der Strukturpolitik. Ohne einen flexiblen Rahmen und die Vielfalt der Praxis zu gefährden, wäre es notwendig, sowohl die Zahl der operationellen Programme als auch der Gemeinschaftsinitiativen und Netzwerke zu bündeln, da sonst ein inakzeptables Mißverhältnis zwischen den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln und dem erforderlichen Verwaltungsaufwand besteht. Dieses Problem kann nicht nur der Europäischen Union angelastet werden, sondern wird noch verstärkt durch die übertriebene Vielgestaltigkeit der österreichischen Förderlandschaft, z. B. im Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und in einigen Bundesländern.

Angesichts einer Tendenz zu wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender sozialökonomischer Segregation in Großstädten und Ballungsräumen (diese Entwicklung setzt bisher in österreichischen Städten verspätet und abgeschwächt ein) ist für die nächste Programmperiode ein Ausbau und eine Straffung des gegenwärtigen Instrumentariums, das neben „horizontalen“, d. h. nicht gebietsbezogenen Ziel-3- und Ziel-4-Maßnahmen den Einsatz der Gemeinschaftsinitiativen „URBAN“ und im Falle Wiens auch „INTERREG“ sowie einzelner geförderter Netzwerke und Projekte vorsieht, erforderlich.

Eine Renationalisierung der regional- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Finanzmittel in den Nettozahlerstaaten wird mit den Umweg-Kosten argumentiert. Bei einer Rückkehr zum Status quo ante, wie sie vor der Strukturfondsbeteiligung üblich war, könnten die durch die Europäisierung bewirkten Verbesserungen und Effizienzsteigerungen wieder verlorengehen, wie Mittelfristigkeit, wesentlich bessere Koordination und Evaluierung, weniger Abhängigkeit von Wahlkapitulationen lokaler wie gesamtstaatlicher Politiker, mehr innerstaatliche und grenzüberschreitende Kooperation und Vernetzung (z. B. Großstadt-Umland-Regionen), Vermeidung von Überkapazitäten vor allem in Ziel-1-Gebieten, von denen es in anderen Ländern viel mehr gibt als in Österreich. Das Szenario einer Rückverlagerung aller Kompetenzen, ausge-

nommen gewisse Regulations- und Kontrollfunktionen, die bei der EU verbleiben würden, hätten gegenüber dem derzeitigen „partnerschaftlichen“ Ansatz den Nachteil, daß negative Kompetenzkonflikte, folgenlose Regelungen der EU und einzelstaatliche Trotzreaktionen die Qualität der Politik stark beeinträchtigen würden.

Die Maßnahmen zur Unterstützung der (alten und allenfalls – nach einer Osterweiterung – neuen) Kohäsionsländer werden – als Gegengewicht zu Binnenmarkt und Währungsunion – besonders in Zukunft eine makroökonomische relevante Größenordnung aufweisen müssen. Es geht hier daher nicht allein um die Qualität der Maßnahmen; vielmehr ist es zur Erreichung der makroökonomischen Stabilitätsziele erforderlich, eine ausreichende Quantität an Mitteln in einem bestimmten Zeitraum zu verteilen. Um eine zeitgerechte Absorption der hohen Mittelvolumina zu erleichtern, wären vereinfachte Programmierungsverfahren in Erwägung zu ziehen. Eine ausreichende Kontrolle muß jedoch jedenfalls gewährleistet bleiben.

Anmerkungen

- (1) Gahlen, Bernhard u. a. (Hrsg.), Standort und Region – Neue Ansätze zur Regionalökonomik (Tübingen 1995).
- (2) Padoa-Schioppa, Tommaso, u. a., Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit – Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft (Wiesbaden 1988).
- (3) Diese Daten zur Entwicklung der sozioökonomischen Disparitäten entstammen dem Bericht (TEXTE D) über den Fortschritt der ökonomischen und sozialen Kohäsion auf Basis von Art. 130B des EU-Vertrages (COM/96/542), veröffentlicht von der Kommissarin M. Wulf-Mathies (GD XVI) in Verbindungen mit den KommissarInnen P. Flynn (GD V), F. Fischler (GD VI), E. Bonino (GD XXIV).
- (4) Mitteilung der Kommission (gez. Karel van Miert) an die Präsidentin des Rates der Europäischen Union „Die Strukturinterventionen der Gemeinschaft und die Beschäftigung“, Brüssel, 20. 3. 1996, KOM(96) 109 endg.

Zurück zur Vollbeschäftigung – aber wie? *

Herbert Walther

1. Einleitung

Der – scheinbar – unaufhaltsame Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westeuropa während der letzten beiden Jahrzehnte stellt ein in vielfacher Hinsicht ungemein beunruhigendes Phänomen dar. Dabei treten – in einer in historischen Maßstäben noch immer einzigartig wohlhabenden Gesellschaft – die rein wirtschaftlichen Aspekte einer Verschwendung menschlicher Ressourcen in den Hintergrund gegenüber den politischen Gefährdungen unserer demokratischen und wohlfahrtsstaatlichen Institutionen. Ein Fortschreiben dieser Entwicklungen würde mit Sicherheit früher oder später ernsthafte Zerfallserscheinungen der prekären europäischen Einigungsbestrebungen nach sich ziehen – mit all den gefährlichen Folgen, die ein Wiedererwachen nationalistischer Strömungen in Wirtschaft und Gesellschaft anrichten kann. Darüber hinaus zeichnet sich nun auch in Österreich eine deutliche Verschiebung des Spektrums der Betroffenen durch Arbeitslosigkeit aus dem Segment der gering bis schlecht qualifizierten Arbeitskräfte zu höher qualifizierten ab. Aus einer diffusen, für populistische Strömungen anfälligen Protesthaltung ohne wirkliche Stoßkraft kann unter diesen Umständen ein gefährliches Radikalisierungspotential entstehen.

Konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Gefolge der ersten beiden Ölshocks noch als vorübergehender Spuk gedeutet werden, so steht nach zwanzig Jahren der theoretischen und empirischen Studien wohl für jeden Beobachter fest, daß dem nicht so ist. Arbeitslosigkeit ist – *in Europa* – ein brennendes Dauerproblem geworden. Es kann kein wirkli-

* Für wertvolle Hinweise danke ich Th. Grandner und M. Zagler.

cher Trost sein, wenn hellseherische Beobachter schon vor zwanzig Jahren (1) vor solchen Entwicklungen gewarnt und auf die Mitverantwortung auch jener Ökonomen verwiesen haben, die durch wissenschaftlich verbrämte Umdeutung *unfreiwilliger* Arbeitslosigkeit in ein *freiwilliges* Verhalten der Arbeitsanbieter mitgeholfen haben, das wirtschaftspolitische Immunsystem zur Abwehr solcher Entwicklungen weitgehend auszuschalten. Zwar ist die sachliche Kritik Rothschilds (1978) an den orthodoxen Positionen in einzelnen Punkten nicht mehr ganz aktuell: so ist die naive Leugnung der theoretischen Möglichkeit *unfreiwilliger* Arbeitslosigkeit in der orthodoxen Markttheorie nicht mehr wirklich notwendig, seit über eine breite Palette von neoklassischen Marktversagensargumenten auf der Basis der *Transaktions- und Informationskostenökonomie* unfreiwillige Arbeitslosigkeit partiell auch als *Gleichgewichtsphänomen* in die herrschende Theorie integriert werden konnte. Optimistische Beobachter mögen dies als einen bescheidenen Fortschritt in Richtung einer realistischeren Betrachtungsweise der Welt ansehen. Gleichwohl eignen sich diese Ansätze bestenfalls, um ein geringes Niveau unfreiwilliger Gleichgewichtsarbeitslosigkeit zu erklären, den von Zyklus zu Zyklus zu beobachtenden Anstieg der Dauerarbeitslosigkeit in Europa zum Beispiel über Effizienzlohnmodelle erklären zu wollen, halte ich für ein hoffnungsloses Unterfangen.

Bedauerlicherweise lassen sich aus den neoklassischen Theorien der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit auch wenig bis gar keine *konstruktiven* wirtschaftspolitische Ansätze in Richtung eines besseren Umganges mit dem Phänomen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ableiten.

Der zweifellos gegebene Mißbrauch der orthodoxen Gleichgewichtstheorie für apologetische und politische Zwecke der Bagatellisierung des Arbeitslosigkeitsproblems und der einseitigen Schuldzuweisungen darf jedoch meines Erachtens nicht dazu verleiten, die Markttheorie als Instrument der Analyse langfristiger Bestimmungsfaktoren von Produktion und Beschäftigung einfach zur Seite zu schieben. Es kommt vielmehr darauf an zu erklären, wie in historisch gewachsenen institutionellen und sozialen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund einer Vielzahl von Marktunvollkommenheiten konkrete Ausformungen von Transaktionsbeziehungen auf den verschiedenen Märkten resultieren, welche in ihrem Zusammenspiel zum Beispiel am europäischen Arbeitsmarkt unfreiwillige Dauerarbeitslosigkeit generieren.

Ich beeile mich jedoch hinzuzufügen, daß meine Ziele im folgenden bedeutend bescheidener sind. Ich möchte den Rahmen dieser Arbeit nützen, um in knapper Form meine persönliche, durch *subjektive* Einschätzungen (und Vorurteile) geprägte Auffassung darzulegen, welcher Art die Hauptursachen der gegenwärtigen Beschäftigungsmalaise in Europa sind und welche Schlußfolgerungen aus der Sicht der Wirtschaftspolitik und aus der Sicht der gewerkschaftlichen Lohn- und Arbeitszeitpolitik (nicht!) gezogen werden sollten. Ich werde mich jedoch nicht mit der primär definitorischen Frage beschäftigen, ab wann ein Zustand der Vollbeschäftigung herrscht, weil wir

- von einem solchen Zustand meilenweit entfernt sind und unser Ziel daher realistischerweise „mehr Beschäftigung“ (nicht Vollbeschäftigung) lauten sollte; und
- die Partizipationsrate mit Sicherheit noch beträchtlich gesteigert werden könnte.

Selbstverständlich wird die Partizipationsrate am Arbeitsmarkt von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt (2). Es kann jedoch m. E. kein Zweifel daran bestehen, daß eine langanhaltende relativ günstige Arbeitsmarktentwicklung (wie in den USA oder in Skandinavien während der achtziger Jahre) das Potential in sich birgt, aufgrund der dadurch entfalteten „Sogwirkungen“ ansehnliche Steigerungen der Partizipationsraten zu induzieren. Angesichts der geringen Partizipationsraten in Österreich (etwa im Vergleich zu jenen in den skandinavischen Ländern oder in den USA) läßt sich jedenfalls *prima vista* ein beträchtliches, weit über die offiziellen Arbeitslosenquoten hinausgehendes Ausmaß an potentieller Unterbeschäftigung vermuten. Es ist daher *auch* zu erwarten, daß ein stärkeres Wachstum der Beschäftigung in der Zukunft, sollte es möglich sein, nicht primär auf die Arbeitslosenquote, sondern viel eher auf die Partizipationsrate wirken würde, wie dies ja auch in vergangenen Episoden bereits angeklungen ist.

Generell sollte – so seltsam es angesichts der Brisanz des Problems der Arbeitslosigkeit klingen mag – unsere wirtschaftspolitische Hauptzielrichtung nicht die „Bekämpfung von Arbeitslosigkeit“ sondern die „*Schaffung von mehr Beschäftigung*“ sein. Manchen mag dies als terminologischer Sophismus erscheinen, ist doch – normalerweise – mit der Erweiterung von Beschäftigungschancen auch ein Abbau von Arbeitslosigkeit verbunden. Unser Blickwinkel hat jedoch den Vorteil, daß wir uns in der Diskussion auf jene spezifischen Barrieren konzentrieren, die unter den besonderen Bedingungen europäischer Arbeitsmärkte einer kräftigeren (marktorientierten!) *Beschäftigungsexpansion* im Wege stehen, und nicht auf Maßnahmen, die unter dem Titel „aktive Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit“ zu einem guten Teil bloß der kostspieligen Verwaltung und Umverteilung von Arbeitslosigkeit dienen. (Womit ich nicht bestreiten will, daß auch solche Maßnahmen gelegentlich besser sein können, als die Hände in den Schoß zu legen).

Arbeitslosigkeit kann, so trivial dies klingen mag, auf Dauer nur dadurch bekämpft werden, daß über eine hinreichend kräftige Beschäftigungsexpansion jene Sogwirkung erzeugt wird, die auch bislang aus den verschiedensten Gründen von der Teilnahme am Arbeitsmarktgeschehen ausgeschlossene Individuen erfaßt. Im Gegensatz dazu laufen Aktionen, die nur das vordergründige Ziel haben, möglichst rasch „Arbeitslose unterzubringen“, Gefahr, über „*dead weight*“ und „Substitutionsprozesse“ in reiner Umverteilung des Mangels zu enden.

Ich möchte im folgenden zunächst – mittels einer sehr einfachen Methodologie – einige stilisierte Fakten eines spezifischen Ländervergleichs zwischen Österreich, Deutschland und den USA herausarbeiten, die meinen subjektiven „Vorurteilen“ etwas mehr Plausibilität verleihen

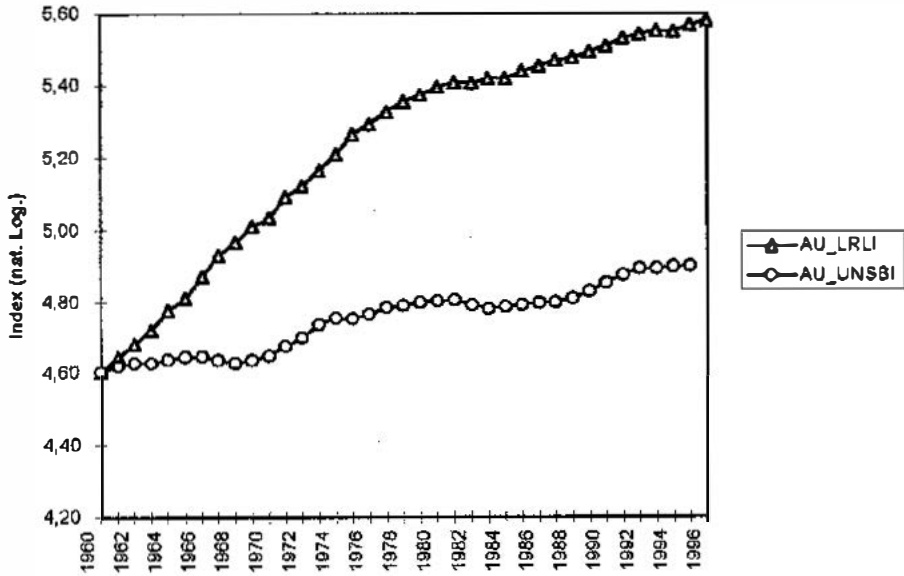
sollen. Ich bekenne mich dabei zu einem undogmatischen, pragmatischen Eklektizismus. Unter langfristigen Aspekten (sprich: über einen Zeitraum von dreißig Jahren) schätze ich orthodoxe Ansätze durchaus als nützliche Orientierungspunkte und bin der Meinung, daß wir in bestimmten Fragen nach genauer Prüfung der Anwendungsbedingungen auch wirtschaftspolitische Weichenstellungen (zum Beispiel in der Lohnpolitik, möglicherweise auch in selektiven ordnungspolitischen Fragen) vornehmen sollten, wie sie sich (nicht nur – aber auch) aus orthodoxen markttheoretischen Ansätzen ableiten lassen. Dies, obwohl ich weder das grenzenlose Vertrauen in die kurzfristige Anpassungsfähigkeit und Stabilität einer Laissez-faire-Wirtschaft teile, das manche Neoklassiker ausweist, noch staatliche Regulierungen oder Umverteilungspolitik für Leviathanische Übel, sondern als notwendige Elemente einer sozialen Marktwirtschaft schätze.

2. Einige „stilisierte Fakten“, deren Diskussion wir uns stellen müssen

Abb. 1 und Abb. 2 zeigen langfristige empirische Zusammenhänge zwischen dem Wachstum der Reallöhne und dem Wachstum der Zahl der unselbständig Beschäftigten in Österreich und in den USA, welche geeignet scheinen, in Standardlehrbüchern der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie Aufnahme zu finden. Die „Spiegelbildlichkeit“ der Entwicklung ist frappant. Während in den USA über den gesamten Zeitraum seit 1960 die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer stark, die Reallöhne („Reallohn“ = Lohnquote x reales Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten/Unselbst. Besch.) nur schwach gestiegen sind, verlief die Entwicklung in Österreich genau umgekehrt.

Werfen wir einen Blick auf die Beziehung zwischen Reallohnentwicklung (AU_LLRI bzw. US_LLRI) und Entwicklung der Arbeitsproduktivität (AU_LPRI bzw. US_LPRI) in Österreich und in den USA (Abb. 3 und Abb. 4), so erkennen wir, daß in beiden Ländern langfristig die Reallöhne annähernd im Einklang mit der Arbeitsproduktivität gestiegen sind. In den USA war der Zusammenhang jedoch über den gesamten Zeitraum etwas enger als in Österreich. Darüber hinaus gab es in den USA – anders als in Österreich – auch Perioden fallender Reallöhne. In den USA ist ein „Reallohnschock“ im Sinne einer stark verzögerten Anpassung an niedrigere Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in den späten sechziger Jahren zu erkennen, in Österreich folgt eine ähnliche Entwicklung in den siebziger Jahren. Seit Anfang der achtziger Jahre steigen die Reallöhne in Österreich wieder deutlich schwächer als die Arbeitsproduktivität, die realen Lohnstückkosten (bzw. die Lohnquote) sinken tendenziell.

Auffallend und m. E. mit einer simplen „Catching-up“-Hypothese, aber auch mit einfachem „Reallohndruck“ nicht wirklich erklärbar, ist der dramatische Unterschied im Wachstum der Arbeitsproduktivität

Abbildung 1:**Reallohn und unselbständige Beschäftigung in Österreich**

Quelle von Abbildung 1 bis 17: ●EC●-Datenbank, eigene Berechnungen.

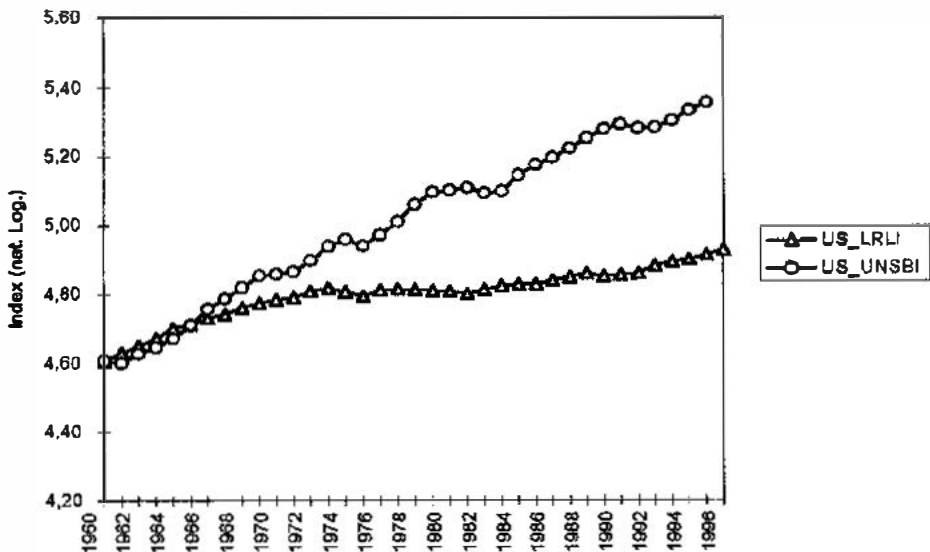
Abbildung 2:**Reallohn und unselbständige Beschäftigung in den USA**

Abbildung 3:

Reallohn und Arbeitsproduktivität in Österreich

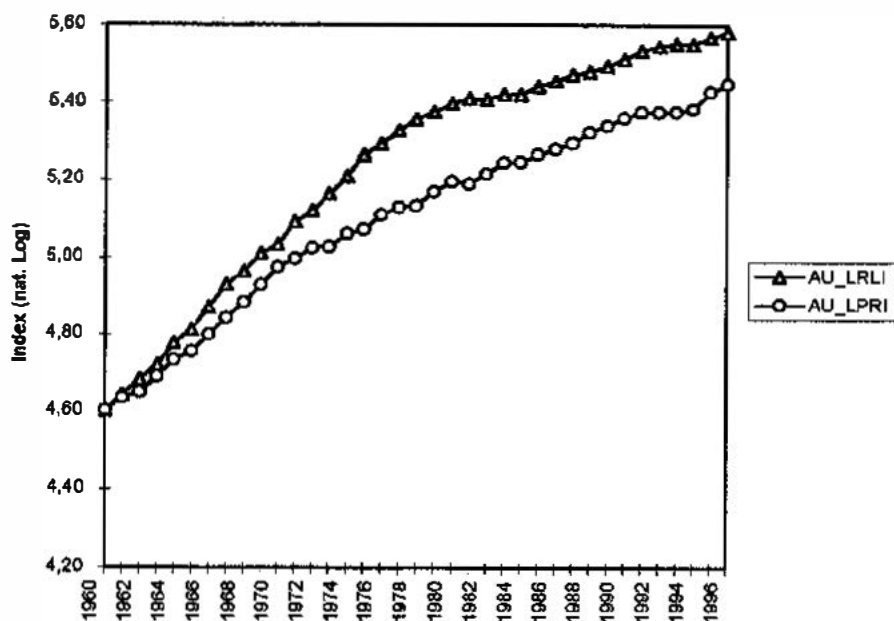
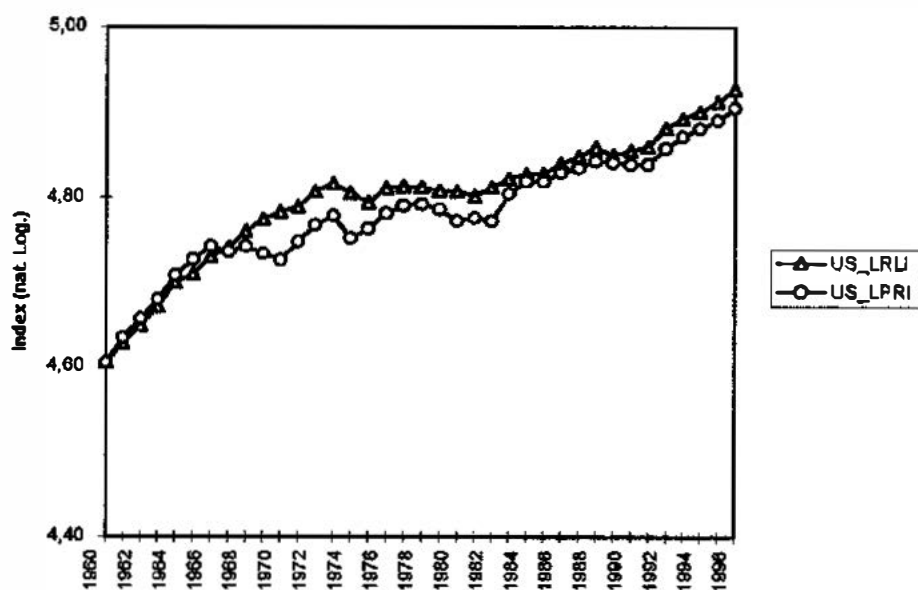


Abbildung 4:

Reallohn und Arbeitsproduktivität in den USA



zwischen Österreich und den USA über den gesamten Zeitraum seit dem Jahre 1960! Ich werde auf diesen Aspekt weiter unten noch einmal eingehen.

Abb. 5 und Abb. 6 zeigen ergänzend, daß in Deutschland die Entwicklung von Reallohn und unselbständiger Beschäftigung auf der einen Seite, von Reallohn und Arbeitsproduktivität auf der anderen Seite im Zeitraum 1960–1995 weitgehend ähnlich wie in Österreich verlief – sieht man vom deutlichen Bruch in den Zeitreihen aufgrund der deutschen Vereinigung ab.

Selbstverständlich lassen sich diese Bilder auf die unterschiedlichste Weise interpretieren.

3. Eine neoklassische Interpretation

Eine mögliche *neoklassische Interpretation* liegt auf der Hand: hohe Investitionsbereitschaft (relativ niedrige Realzinsen plus Investitionsförderung des Staates) in Verbindung mit einer relativ hohen Sparquote führten in Österreich zu einem raschen Prozeß des „*capital deepening*“, durch den die Arbeitsproduktivität markant gesteigert werden konnte. Dieser Prozeß war zunächst nur ein reiner „*Catching-up*“-Prozeß, mag jedoch später durch einen gewissen Lohndruck in der Vollbeschäftigungsphase Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre verstärkt worden sein – anfänglich noch ausgelöst von zunehmender Knappheit an Arbeitskräften. Im Vergleich zum Basisjahr 1960 konnte allerdings die

Abbildung 5:

Reallohn und unselbständige Beschäftigung in Deutschland

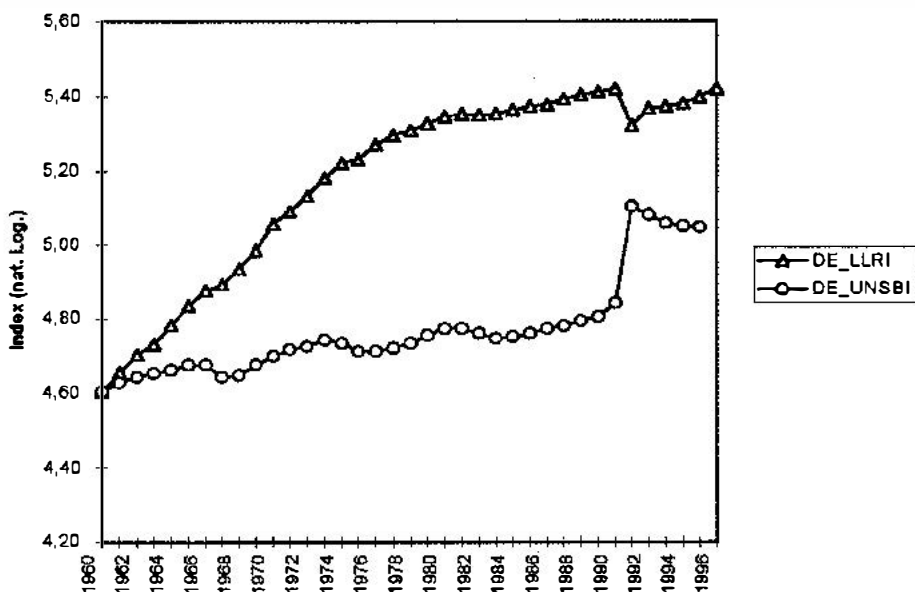
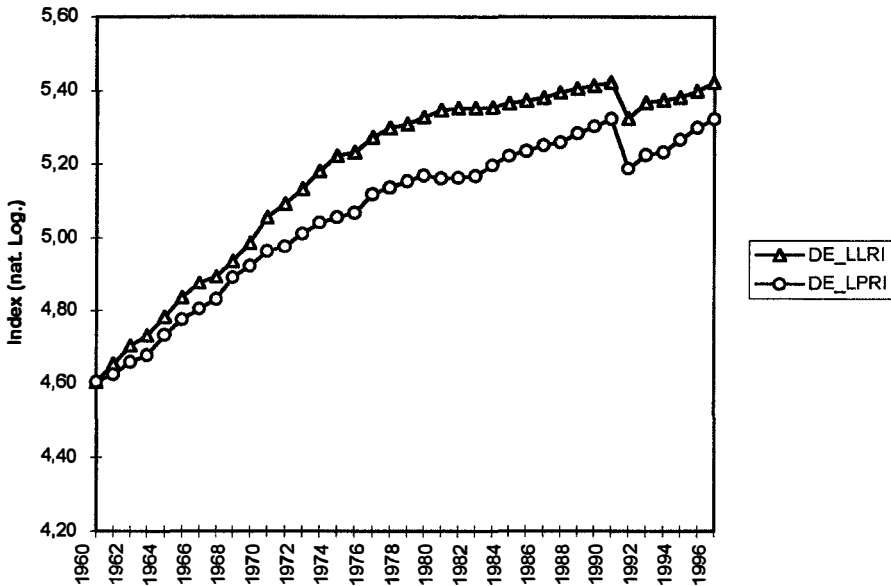


Abbildung 6:

Reallohn und Arbeitsproduktivität in Deutschland



Steigerung der Arbeitsproduktivität (wie man in Abb. 3 sehen kann) nicht über den gesamten Zeitraum mit der Steigerung der Reallohne Schritt halten. Vor allem in den siebziger Jahren stieg der Reallohn etwas rascher als die Arbeitsproduktivität, und dies, so würde ein eingefleischter Neoklassiker wohl argumentieren, läutete eine Periode schwächeren Beschäftigungswachstums Anfang der achtziger Jahre ein.

In den achtziger Jahren kam es durch die Öffnung der Kapitalmärkte und den – von den USA ausgehenden – „Realzinsschock“ zu einem Phänomen, das sich aus einzelwirtschaftlicher Perspektive innerhalb der gesamten Rahmenbedingungen wahrscheinlich als das berühmte „Standortproblem“ präsentiert: Eine plötzliche Erhöhung der Realzinsen wirkte (in Verbindung mit relativer *Reallohnrigidität nach unten*) bei einer – aus dem vergangenen Investitionsboom ererbten – hohen Kapitalaustattung pro Kopf im Prinzip wie ein *negativer Angebotsschock* (nicht nur auf Österreich, sondern auf alle europäischen Volkswirtschaften). In einer neoklassischen Traumwelt hätten die sprunghaft gestiegenen Realzinsen theoretisch nur den Prozeß des „*Capital deepening*“ und damit auch das Wachstum der Arbeitsproduktivität (vorübergehend) bremsen dürfen. Wenn bloß die Reallohne diesen Kostenschock durch einen entsprechenden Rückgang flexibel absorbiert hätten und wenn gleichzeitig der Rückgang der inländischen Absorption durch eine entsprechende Ausweitung der Nettoexporte (verbunden mit einer realen Abwertung der heimischen Währung) kompensiert worden wäre, hätte Vollbeschäftigung erhalten bleiben können.

Tatsächlich waren – unter europäischen Arbeitsmarktbedingungen mit ihren „regulatorischen Inflexibilitäten“ und dem viel stärkeren Organisationsgrad der Gewerkschaften nicht ganz unvorhersehbar – die Reallöhne in dieser schwierigen Anpassungsfunktion überfordert und die achtziger Jahre sahen (nicht nur in Österreich, sondern in vielen europäischen Ländern) einen deutlichen Anstieg der Dauerarbeitslosigkeit.

Eine gravierende Folge der Phase hoher Realzinsen war (neben der generellen Schwächung der Investitionsbereitschaft und einer aufgrund sinkender realer Wachstumsraten schärfer werdenden intertemporalen Budgetbeschränkung für den Fiskus) *die finanzielle Behinderung der Erneuerung des Kapitalstocks – die ja auch über die Neugründung von Firmen erfolgt*. Nur über eine längere, durch keinen konjunkturellen Rückschlag unterbrochene Aufschwungphase können ja neu gegründete Firmen ausreichend „Speck“ anlegen, um den nächsten Konjunkturabschwung zu überleben.

Die schwächere Beschäftigungsentwicklung in dieser Phase in Europa gegenüber jener in den USA hatte wohl die Ursache, daß in den USA in dieser Zeitspanne ein gewaltiges „*Deficit-spending*“ des Staates und eine etwas raschere Bereinigung der Bilanzstrukturen (unter teilweise exzessiver Ausnützung von *Leverage*-Effekten) durch Firmenkonzentrationen und -umstrukturierungen die Basis für einen lang anhaltenden Aufschwung setzte. Generell waren – laut Standardinterpretation – flexiblere Reallöhne, weniger Arbeitsmarktregulierung, geringere und befristete Unterstützungen im Arbeitslosigkeitsfall wichtige Bedingungen dafür, daß in den USA aus der hohen Arbeitslosigkeit des Jahres 1982 keine Dauerarbeitslosigkeit werden konnte.

Läßt sich dieser neoklassischen Schulweisheit – in vielen OECD-Berichten in unterschiedlichen Abwandlungen vertreten – etwas abgewinnen?

Ich meine, daß in einer sehr, sehr langfristigen Perspektive einige der Aspekte, die in der neoklassischen Standardinterpretation enthalten sind, vor allem vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Erfahrungen in Europa und in den USA, einen hinreichend hohen Grad an Plausibilität haben, um zumindest ernstgenommen zu werden. Gleichwohl lassen sich, wie ich im folgenden argumentieren werde, auch ganz andere Geschichten erzählen, die zu weitgehend unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen führen.

Die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus dem neoklassischen Modellansatz sind jedenfalls ebenso einfach wie stringent:

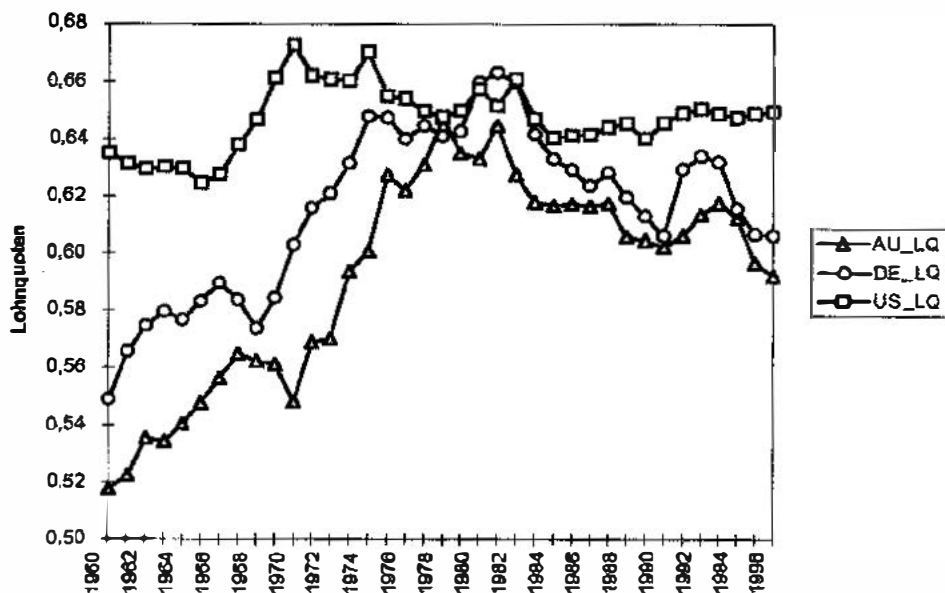
Wenn wir *langfristig* ein rascheres Wachstum an Beschäftigung haben wollen, müßten wir in Zukunft ein geringeres Wachstum der Arbeitsproduktivität und damit auch ein deutlich schwächeres Reallohnwachstum als in der Vergangenheit akzeptieren. Die Wege, auf denen eine derartige Anpassung erreicht werden kann, sind vielfältig. Ein zentraler Baustein müßte jedoch die Brechung von „*Insider*“-Macht im Lohnverhalten sein: Flexibleres Arbeitsrecht (vom Kündigungsschutz bis zu den Arbeitszeit-

regulierungen) und generell „mehr Markt am Arbeitsmarkt“ werden als Patentrezepte gepriesen, um jene Lohnzurückhaltung zu induzieren, die für ein kräftigeres Beschäftigungswachstum notwendig wäre (3).

Ein derartiger Prozeß erfordert aber – darüber sind sich alle einig – enorme politische Geduld. Im konkreten Falle Österreichs würde diese Geduld wohl noch zusätzlich strapaziert, weil die unmittelbaren Wirkungen eines schwächeren (stärkeren) Reallohnwachstums in Österreich – anders als in den USA – sich anscheinend eher in Änderungen der Lohnquote und nicht in einem Wachstum der Beschäftigung niederschlagen (4). Dies ist *auch* an der Lohnquotenentwicklung zu erkennen: Während die Lohnquote in den USA außerordentlich stabil ist, steigt und fällt sie in Deutschland und Österreich weitgehend parallel zur Entwicklung der Reallohne.

Abbildung 7:

Lohnquoten in den USA, Deutschland und Österreich



Neben Geduld braucht man also auch einen starken Glauben an die langfristige Plausibilität der neoklassischen Reaktionsmuster, denn es gibt auch gute Argumente für eine etwas andere Interpretation der beobachtbaren Zusammenhänge:

4. Eine „etwas andere“ Interpretation

Dazu einige empirische Vorbemerkungen:

Freeman (1995) hat nachgewiesen, daß der Reallohn männlicher Arbeitnehmer in Deutschland im niedrigsten Dezil der Einkommensverteilung

lung – zu Kaufkraftparitäten berechnet – heute bereits doppelt so hoch ist wie jener der gleichen Populationsgruppe in den USA. Außerdem ist die Lohnrelation zwischen Arbeitnehmern im höchsten Dezil gegenüber jenen im niedrigsten Dezil in Deutschland etwa konstant und auf dem Niveau von 2,3. Im Vergleich dazu beträgt sie 3,3 in Großbritannien und 5,6 in den USA. In den beiden letztgenannten Ländern ist dieses Ungleichheitsmaß darüber hinaus in einem weiteren Anstieg begriffen! Gleichwohl ist die relative Arbeitslosenquote in der niedrigsten Qualifikationsstufe in Deutschland nicht höher als in den USA!

Nickell (1995) versucht in seiner Arbeit, den Ursachen für dieses Phänomen auf den Grund zu gehen, und er findet sie in der besseren allgemeinen und beruflichen Ausbildungsqualität, welche das deutsche Schulsystem im unteren und zum Teil auch noch im mittleren Bildungssegment vermittelt. Er zitiert eine Reihe von vergleichenden Studien (5), welche zeigen, daß das Niveau der vermittelten Qualifikation in verschiedenen Fächern (z. B. in Mathematik) vor allem für Schüler im unteren Begabungsintervall in Deutschland deutlich höher ausfällt als in Großbritannien oder in den USA. Andererseits schneidet der durchschnittliche Schüler der britischen „Grammar school“, welche dem Bereich der höheren Schulbildung zuzurechnen ist und nur von 15% der Schüler besucht wird, im Durchschnitt etwas besser ab, als der Schüler eines deutschen Gymnasiums.

Das deutsche (und daher vermutlich auch das österreichische) Schulsystem scheint daher eine egalitäre Verteilung des Humankapitals zu produzieren als das angelsächsische System und „*is very much geared to maintaining high standards for the bottom half of the ability range*“ (6).

Prais et al. (1989) haben in einer komparativen „*matched plant*“-Studie zwei in den meisten Dimensionen vergleichbare Hotelketten in Großbritannien und Deutschland einander gegenübergestellt. Beide Ketten haben einen nahezu identischen Auslastungsgrad (54% in Großbritannien und 57% in Deutschland) und – was noch wichtiger scheint – weitgehend identische Sachkapitalaustattung. In beiden Ländern beschäftigen Hotels viel „Zimmerpersonal“, das im allgemeinen ins untere Dezil der Lohnverteilung fällt. In Deutschland sind die in den Hotels beschäftigten Arbeitnehmer jedoch zu 35% Abgänger von Fremdenverkehrsfachschulen und ähnlichen Ausbildungsstätten im Vergleich zu nur 15% in Großbritannien. Das Ergebnis des Produktivitätsvergleichs ist erstaunlich: Die Durchschnittsproduktivität in deutschen Hotels ist deutlich höher als in britischen. In deutschen Hotels werden 0,25 Personen pro Übernachtung beschäftigt – im Vergleich zu 0,49 in Großbritannien. Diese höhere Produktivität wird von Prais et al. darauf zurückgeführt, daß besser ausgebildete Angestellte die Arbeit des sonstigen Personals besser zu organisieren imstande sind.

Kasuistische Evidenz dieser und ähnlicher Art scheint zu belegen, daß dem Humankapitalfaktor in der Erklärung der unterschiedlichen *Niveaus* von Arbeitsproduktivität in einer Momentaufnahme erhebliche, weithin unterschätzte Bedeutung zukommt. Wenn dem aber so ist, wes-

halb sollten wir nicht einen noch radikaleren Schritt wagen und die zentrale These der Neuen Wachstumstheorie (7) aufgreifen, wonach auch die Arbeitsproduktivitätsfortschrittsrate von der Humankapitalausstattung mitbestimmt sein kann?

In technischer Hinsicht argumentiert die Neue Wachstumstheorie über ein einleuchtendes „Externalitätsargument“: Ein einfaches Beispiel wäre jenes, daß Wissen, welches in einer konkreten Firma gewonnen wird, nicht geheim bleibt, so daß auch andere Firmen davon profitieren. Dann hängt der gesamtwirtschaftliche Output nicht nur von privaten Inputs ab, sondern auch vom aufsummierten Bestand des gesamten akkumulierten Wissens in der Volkswirtschaft. Es gibt allerdings in Wahrheit eine Vielzahl von Mechanismen, durch die auch auf betrieblicher Ebene derartige „Externalitäten“ die Produktivität erhöhen können. Jeder gute Personalchef weiß, daß eine „Mischung“ aus verschiedenen komplementären Talenten produktiver ist als ein „Eintopf“ aus „geklonten“ Subjekten. Fähigkeiten addieren sich nicht, sie können sich unter bestimmten Voraussetzungen „multiplizieren“. Noch wichtiger ist jedoch m. E. die Beobachtung, daß die *Entwicklung* und *Durchsetzung* organisatorischer und technischer Neuerungen auf betrieblicher Ebene keine triviale Angelegenheit ist, sondern ein komplexer Prozeß, in dem Lern- und soziale Anpassungsbereitschaft der Individuen eine zentrale Rolle spielen.

Es scheint intuitiv einleuchtend zu sein, daß eine gute primäre Humankapitalausstattung diesen Prozeß enorm erleichtert. Wenn ein Unternehmen z. B. damit konfrontiert ist, eine Entscheidung über „die Wahl der Technik“ zu treffen, dann scheint klar zu sein, daß in einer Welt mit schlechterer Primärausstattung der Arbeitsanbieter eine Aufspaltung komplexerer Tätigkeiten in einfache, leicht erlernbare und kontrollierbare Schritte die bessere Methode ist. „*Job enrichment*“ und „*Job enlargement*“ als Prinzipien der Arbeitsorganisation wird man andererseits dort antreffen, wo die Voraussetzungen für das Fruchtbarwerden firmenspezifischer Ausbildungsinvestitionen höher sind.

Angenommen, es existieren bestimmte kritische Niveaus der Mindestausstattung an Humankapital, ab denen ein sich aufschaukelnder Prozeß der Beschleunigung des Arbeitsproduktivitätsfortschritts einsetzt. Welche Konsequenzen hat dies für die Natur der Arbeitsbeziehungen, für die Wahl der Techniken und die spezifische Rolle von Reallöhnen in diesem Prozeß?

1.) Zunächst scheint klar, daß aufgrund von „Externalitäten“ des Humankapitals *innerhalb* von Firmen unvermeidliche *Unteilbarkeiten* entstehen, welche das Entstehen langfristiger Kontraktbeziehungen zwischen Unternehmer und Arbeitgeber aus dem vitalen Interesse des Unternehmens auf zwanglose Weise erklären können. Wenn ein qualifizierter Arbeitnehmer mit langer Arbeitserfahrung in einem bestimmten Team plötzlich aus diesem Team ausscheidet, kann sich die Produktivität dieses Teams drastisch reduzieren. Nur absolut unqualifizierte Tätigkeit von weitgehend homogenen Arbeitskräften kann man ohne

schwerwiegende Einbußen an Produktivität dem „*Hire and Fire*“-Prinzip aussetzen.

2.) Weiters bedeutet dies, daß gleichsam auf „natürliche“ Weise eine Kluft zwischen „*Insidern*“ und „*Outsidern*“ am Arbeitsmarkt entstehen kann. Diese Kluft entsteht nicht durch Böswilligkeit von privilegierten Arbeitsplatzbesitzern (wie das obskure „*Harassment*“ bei Lindbeck und Snower (1988) andeutet), die sich partout nicht unter Konkurrenz setzen lassen wollen, sondern sie entsteht aus Gründen der „idiosynkratischen“ Qualifikationsstrukturen *innerhalb* des in historischer Zeit gewachsenen Unternehmens. Durch die große Bedeutung der betriebspezifischen Humankapitalausstattung kommt es darüber hinaus zu einer Reduktion der kurzfristigen Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit, weil ja jedem neuen Mitarbeiter zunächst relativ lange Einschulungszeiten bevorstehen! Eine Reallohnsenkung würde daher unmittelbar – und wahrscheinlich auch noch über einen längeren Zeitraum – nur zu einer Umverteilung von Renten und nicht notwendigerweise zu einer Mehrnachfrage nach Arbeit führen! (Ich verweise in diesem Zusammenhang nochmals auf das empirische Resultat in Fußnote 4).

3.) Generell führt das Entstehen von Renten dazu, daß Konfliktregulierungsmechanismen und Fragen von Macht und Kontrolle in solchen Unternehmensstrukturen eine ungleich wichtigere Rolle einnehmen. Gewerkschaftliche Interessenvertretungen sind als Gegenmacht auch aus Sicht der Unternehmen (!) notwendig, weil nur dadurch unfaire Wettbewerbsbedingungen vermieden werden können, wie sie entstehen würden, wenn einzelne Unternehmen versuchen, über aggressive Lohnkürzungen ihre Wettbewerbsposition kurzfristig zu verbessern. Da auch der Arbeitnehmer aufgrund seiner „qualifikatorischen Ideosynkrasie“ bis zu einem gewissen Grade Gefangener seiner vergangenen Arbeitsplatzwahl ist, würde er in einer Welt ohne Gewerkschaften in einer monopolsonistischen Abhängigkeit leben. Bestenfalls könnte er sich auf wohlwollenden Paternalismus verlassen, wenn „sein“ Unternehmen auf dem Markt eine relativ stabile, durch monopolistische Merkmale abgesicherte Position hätte.

Das qualifikationsintensive Arbeitsmarktregime europäischer Prägung hat aber noch eine Reihe von weiteren Merkmalen, die für unsere weiterführenden Fragestellungen von einiger Bedeutung sind.

4.) Exogene (Angebots- oder Nachfrage-) Schocks haben in einer solchen Ökonomie andere Auswirkungen als in einer „*Hire and Fire*“-Ökonomie. Der Grund hiefür ist, daß „Arbeitskräftehorten“ bei einem Nachfragerückgang gleichsam eine Überlebensnotwendigkeit ist, um den langfristig notwendigen Bestand an Humankapital nicht zu gefährden. Arbeit wird zum „quasi-fixen Faktor“. Arbeitslosigkeit entsteht nicht in erster Linie durch partielle Entlassungen, sondern durch blockweise Betriebsschließungen oder durch „Nachbesetzungstopps“. Selbstverständlich können solche Praktiken durch die Existenz von Kündigungsschutzregelungen und durch mächtige Gewerkschaften mitbeeinflusst und wesentlich verstärkt werden. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß

diese Regulierungen selbst innerhalb des Gesamtsystems bis zu einem gewissen Grade „funktional“ sind, weil sie den Planungshorizont für beide Transaktionsseiten erweitern und dadurch erst jenes Vertrauen in die Vertragserfüllung schaffen, welches langfristige Investitionen in spezifisches Humankapital möglich macht.

5.) Im Extremfall kann ein solches System der Arbeitsmarktbeziehungen viele Merkmale einer „Insider-Outsider“-Wirtschaft annehmen (ohne daß die tieferen Ursachen dieses Phänomens auch nur im entferntesten jenen gleichen, die Lindbeck und Snower (1988) ausgemacht haben!). Zum Beispiel wird das „effektive“, in den Firmen verfügbare Arbeitsangebot in Personen (auch bei Existenz von Arbeitslosigkeit!) kurzfristig relativ unelastisch auf Nachfrageänderungen reagieren. Der Grund dafür besteht natürlich darin, daß die Unternehmen mit längeren Einschulungszeiten kalkulieren und daher auch neu eingestellte Arbeitskräfte nicht sofort, sondern nur mit Verzögerung produktionswirksam einsetzen können. Demgemäß wird in einem solchen Arbeitsmarktregime die *innerbetriebliche Leistungsflexibilität* wichtiger. In der Hochkonjunktur werden Überstunden und Sonderschichten gefahren, statt neue Arbeitskräfte einzustellen, in der Rezession wird kurz gearbeitet. Wenn es schließlich doch zu Beschäftigungsanpassungen kommt, muß dem bereits ein längeres „*Ungleichgewicht*“ vorausgegangen sein, so daß eine kraftvolle „Sogwirkung“ entsteht!

6.) Der Unternehmer wird bei Neueinstellungen wegen der hohen Einschulungskosten und des Risikos einer Ausbildungsfehlinvestition eher selektiv vorgehen. Man wird vor allem versuchen, Arbeitskräfte mit einer gewissen „Reputation“ von anderen Firmen abzuwerben, statt Arbeitslose unmittelbar von der Straße zu engagieren. Dies bedeutet, daß die Substitutionselastizität zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen stark reduziert ist und letztere von jenen, die einen Job haben, nicht mehr als direkte Konkurrenz wahrgenommen werden. Da der Firmenwechsel in einem System mit idiosynkratischen Qualifikationsbeziehungen auch für den Arbeitnehmer eine riskante Entscheidung ist, bedeutet dies, daß der *Lohnauftrieb in Aufschwungsphasen verstärkt wird und unter Umständen schon bei geringem Beschäftigungswachstum „außer Kontrolle“ gerät*.

Wir wollen diese Vermutung an der Entwicklung der realen Lohnstückkosten überprüfen. Abb. 8, Abb. 9 und Abb. 10 illustrieren anhand von *Scatter-Plots* den in den letzten dreißig Jahren in den USA, in Österreich und in Deutschland gegebenen Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate der Zahl der unselbständig Beschäftigten *des Vorjahres* (auf der Abszisse) und der Wachstumsrate der realen Lohnstückkosten (= Wachstumsrate von Reallöhnen minus Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität) auf der Ordinate.

Abbildung 8:

Wachstumsrate der unselbständigen Beschäftigung des Vorjahres
und der realen Lohnstückkosten (1961–1990) in Deutschland

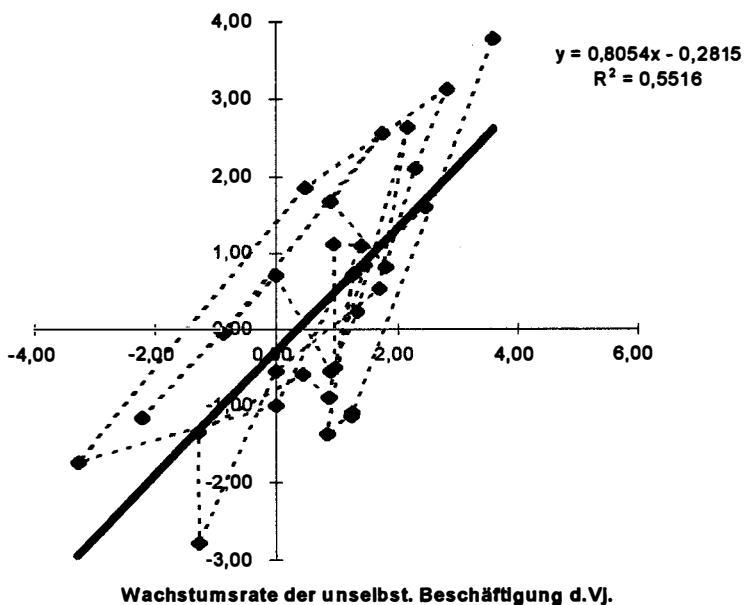


Abbildung 9:

Wachstumsrate der unselbständigen Beschäftigung des Vorjahres
und der realen Lohnstückkosten (1961–1995) in Österreich

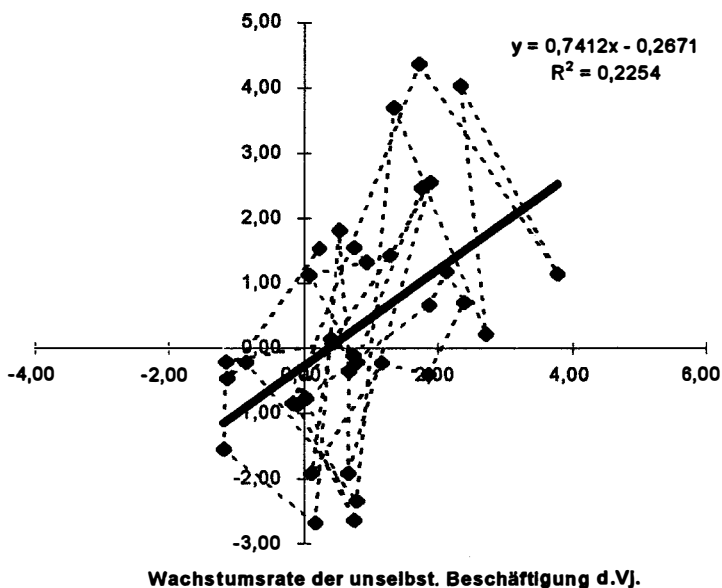
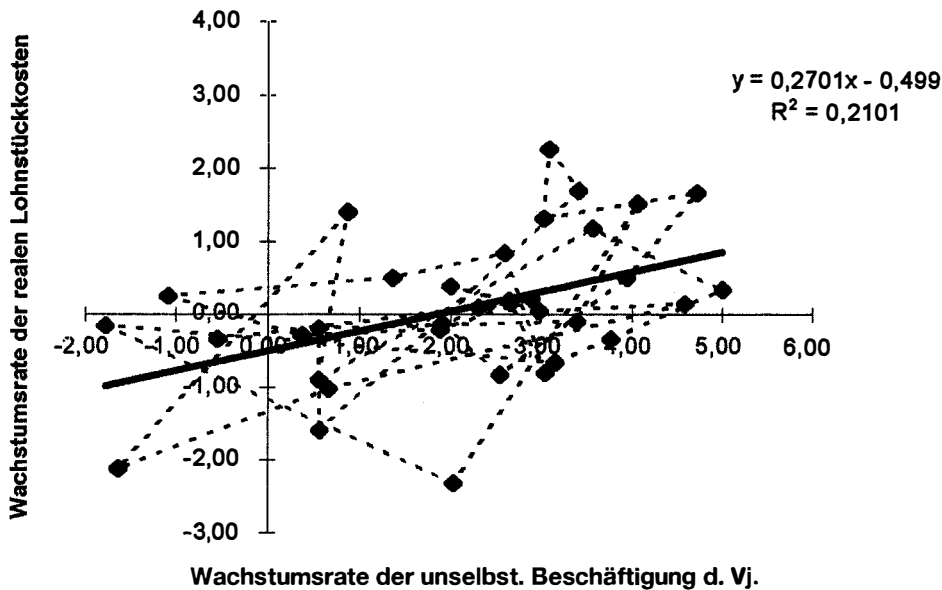


Abbildung 10:

**Wachstumsrate der unselbständigen Beschäftigung
und der realen Lohnstückkosten (1961–1995) in den USA**



Wir sehen,

- daß diese Beziehung vor allem in Deutschland erstaunlich eng ist, daß sie aber auch in den anderen beiden Ländern existiert;
- daß diese Beziehung in Deutschland am steilsten, in den USA am flachsten verläuft. Gleichzeitig zeigt sich, daß die realen Lohnkosten in Deutschland im allgemeinen gestiegen sind, wenn der Zuwachs der Beschäftigung innerhalb eines Jahres über einem halben Prozent lag. Diese – auch für die Inflationsentwicklung kritische – Schwelle liegt, nach der Regressionsgerade zu schließen, auch in Österreich bei etwa einem halben Prozent Beschäftigungswachstum. Allerdings gab es in Österreich zumindest manche Jahre, in denen auch bei einem höheren Beschäftigungswachstum bis zu zwei Prozent die realen Lohnstückkosten nicht gestiegen, bzw. sogar gefallen sind! In den USA liegt hingegen diese kritische Schwelle deutlich höher – bei etwa 2% Beschäftigungswachstum, allerdings ist die Streuung beträchtlich, und auch ein extrem hohes Beschäftigungswachstum schließt das Auftreten fallender realer Lohnstückkosten nicht aus.
- Generell läßt sich sagen, daß nach diesen Bildern das deutsche Lohnverhalten am stärksten dem entspricht, was man von einer „Insider-Outsider-Ökonomie“ erwarten würde: Je steiler die Reaktionskurve ausfällt, desto stärker beschleunigt (verlangsamt) sich das Reallohnwachstum relativ zum Wachstum der Arbeitsproduktivität, wenn sich

die allgemeine Beschäftigungslage (gemessen an der Zahl der Unselbständigen) sichtbar verbessert (verschlechtert). Diese Verbesserung wird von den Beschäftigten offensichtlich mit einer gewissen Verzögerung wahrgenommen, wahrscheinlich wird auch parallel mit der Beschäftigungsausweitung die Personalauslastung durch Sonderschichten und Überstunden angehoben. Vielleicht werden sich die „alten“ Beschäftigten einer Firma ihrer *Insider*-Macht bewußt, wenn neue Leute für das Unternehmen zu günstigeren Konditionen eingestellt werden. Was auch immer der Grund sein mag: in Deutschland wäre ein Beschäftigungswachstum von mehr als einem halben Prozentpunkt pro Jahr über einen längeren Zeitraum – so hat es zumindest den Anschein – beim derzeitigen Lohnsetzungsverhalten *nicht* durchzuhalten, denn es käme bei über der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität liegenden Reallohnsteigerungen zu permanent sinkenden Gewinnquoten. Sinkende Kapitalrentabilität und ein Rückgang der Investitionen (und des Beschäftigungswachstums) wären – wie einem typischen Goodwin-Zyklus (8) – die Folge (9). Auch wenn beispielsweise die Geldpolitik durch Öffnen von Überwälzungsspielräumen höhere Inflationsraten zuließe (so daß die realen Lohnstückkosten aufgrund von Überraschungseffekten vorübergehend nicht so stark ansteigen), gäbe es Probleme, weil sich über adaptive Erwartungen die Inflationsrate tendenziell beschleunigte.

- Abb. 11 zeigt jedenfalls, daß – mit Ausnahme der Jahre des Beschäftigungseinbruchs in der verstaatlichten Industrie – in Österreich die Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung ein recht guter Frühindikator der zukünftigen Änderung der Inflationsrate war. Der Mechanismus läuft m. E. über einen modifizierten Phillipskurvenzusammenhang: Die beschäftigungsinduzierte Änderung der realen Lohnstückkosten löst über „*Cost-push*“-Effekte Steigerungen der Inflationsrate aus. Der Anstieg der realen Lohnstückkosten signalisiert gleichzeitig, daß eine vollständige Überwälzung der Nominallohnsteigerungen in dieser Phase offensichtlich nicht gelingt.

Auch Abb. 12, 13 und 14 zeigen, daß sich in Deutschland und in Österreich Änderungen der realen Lohnstückkosten deutlich enger in Inflationsraten „transponieren“ als in den USA. Im Appendix habe ich versucht, eine simple theoretische Begründung dafür zu geben: Inhaltlich handelt es sich darum, daß für die europäische (bzw. deutsche) Arbeitsmarktwirklichkeit ein „Verteilungskampfmodell“ der Inflation mit kurzfristigen nominellen Güterpreisrigiditäten in Verbindung mit einem Goodwin'schen Wachstumszyklus die weitaus bessere Beschreibung liefert als ein – traditionelles – neoklassisches Modell.

7.) Es bedarf kaum einer weiteren Erklärung, daß ein Beschäftigungssystem mit idiosynkratischen Qualifikationsbeziehungen dazu tendiert, „*Hysteresis*“ in der Beschäftigung zu generieren. Wenn wir beispielsweise einen starken Einbruch in der Beschäftigung erleben, reduziert sich dadurch die Anzahl der „*Insider*“, aber im nächsten Wirtschaftsaufschwung (= Beschäftigungszuwachs) beginnt das alte Muster wieder zu

Abbildung 11:

Inflationsrate und Wachstum der unselbständigen Beschäftigung in Österreich

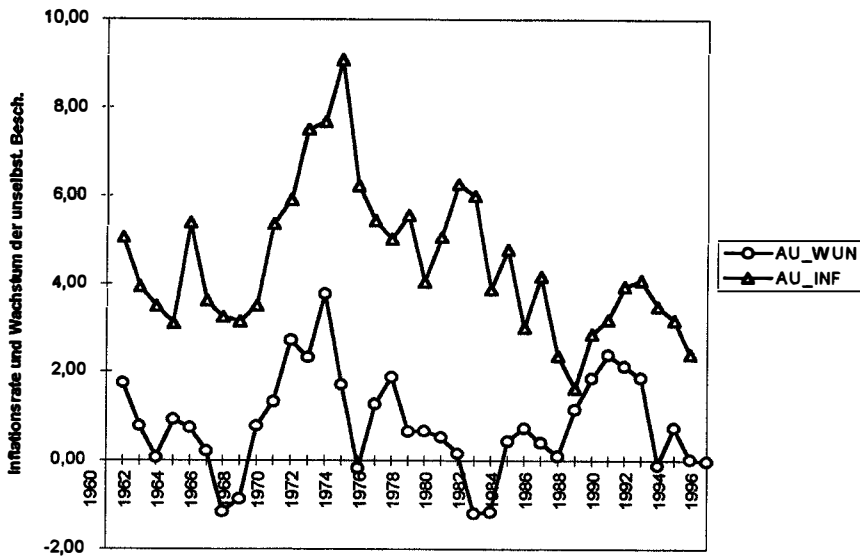


Abbildung 12:

Inflationsrate und Wachstumsrate der realen Lohnstückkosten in Deutschland (1961–1995)

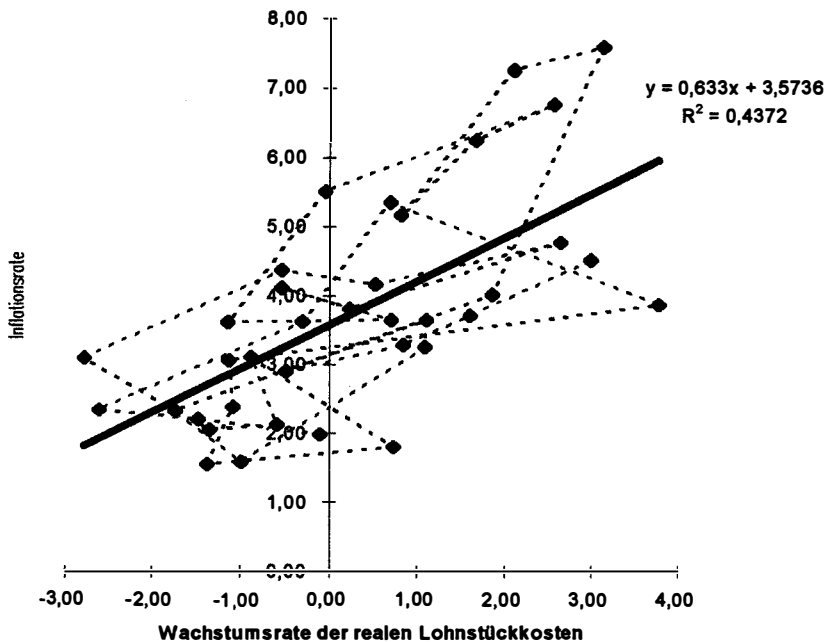


Abbildung 13:

Inflationsraten und Wachstumsrate der realen Lohnstückkosten in Österreich

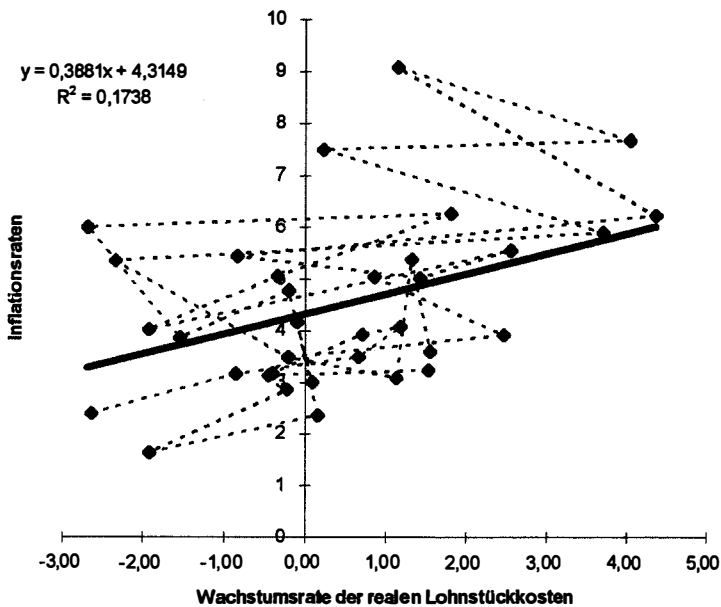
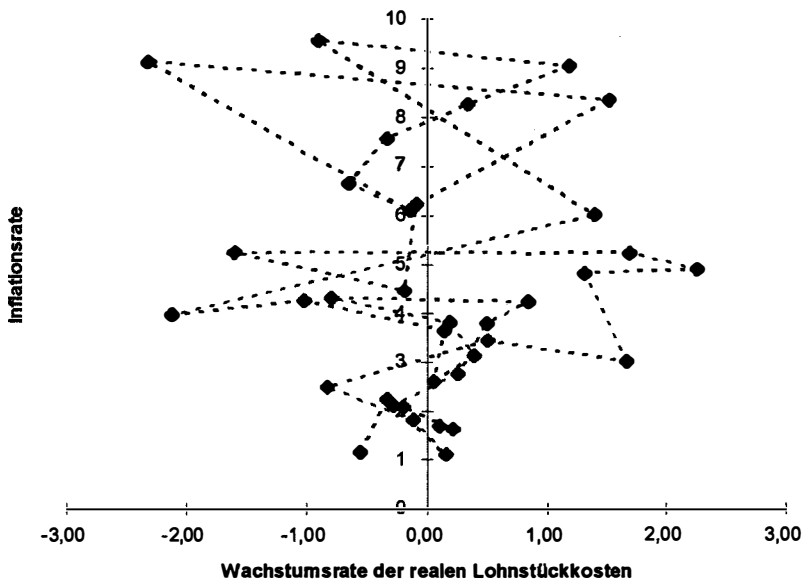


Abbildung 14:

Inflationsraten und Wachstumsraten der realen Lohnstückkosten in den USA



laufen. Abbildungen 15 und 16 zeigen für Deutschland und Österreich, daß die realen Lohnstückkosten auf die Arbeitslosenquoten weniger eindeutig reagieren als in den USA. (Abb. 17) Die gesamte Beziehung scheint sich in Deutschland und Österreich nach rechts zu verschieben. Oder anders formuliert: jeder starke Beschäftigungseinbruch hinterläßt seine „Spuren“ – aus der Hysterese der Beschäftigung folgt, gleichsam zwanglos und spiegelbildlich, aber weitgehend passiv, die Hysterese der Arbeitslosigkeit. Letztere liegt *nicht* an den Arbeitslosen (und auch nicht an der immer wieder von mutigen Ökonomen mittels umfangreicher ökonometrischer Testbatterien attackierten Arbeitslosenunterstützung für Langzeitarbeitslose), sondern am *allgemeinen Arbeitsmarktre-gime* in einem System mit „ideosynkratischen Qualifikationsbeziehungen“.

Welche Konsequenzen haben unsere Überlegungen, wenn wir sie in den Rahmen der herkömmlichen NAIRU-Hypothese („*Non-accelerating inflation rate of unemployment*“) stellen, die in der zeitgenössischen Literatur zur Arbeitslosigkeit einen hohen Stellenwert hat? Ich glaube, angesichts der Datenlage wäre es für Österreich und Deutschland – nicht für die USA! – fast sinnvoller, von einer NAIREG („*Non-accelerating inflation rate of employment growth*“) zu sprechen. Dies bedeutet jedoch auch, daß manche der wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, welche

Abbildung 15:

**Wachstumsrate der realen Lohnstückkosten und
Arbeitslosenquoten in Deutschland (1960–1995)**

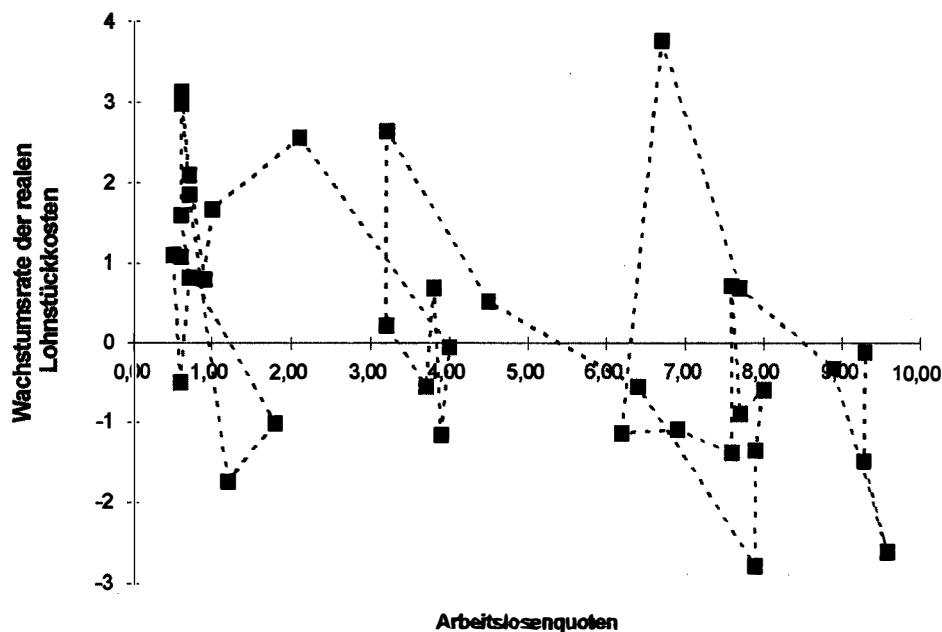


Abbildung 16:

**Wachstumsrate der realen Lohnstückkosten und
Arbeitslosenquoten in Österreich (1961–1995)**

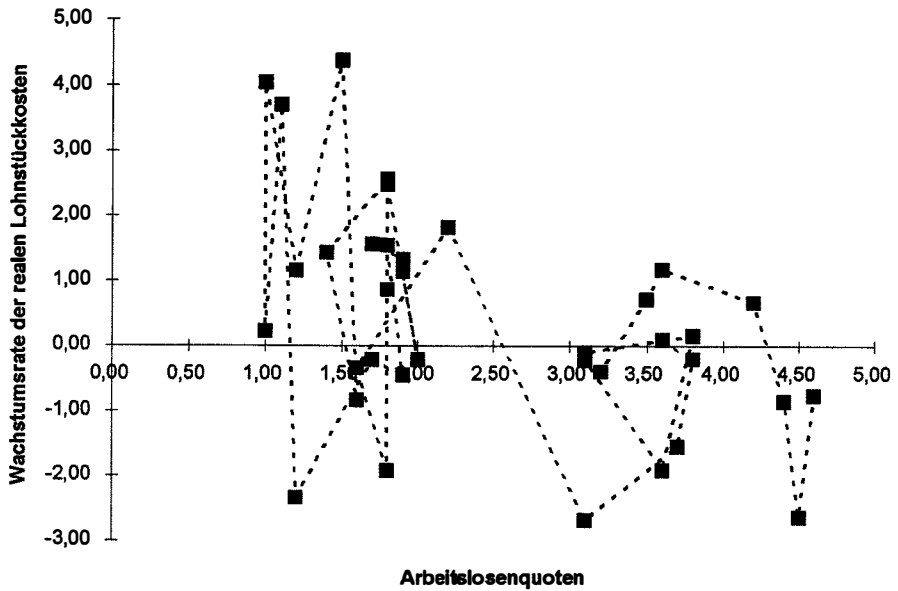
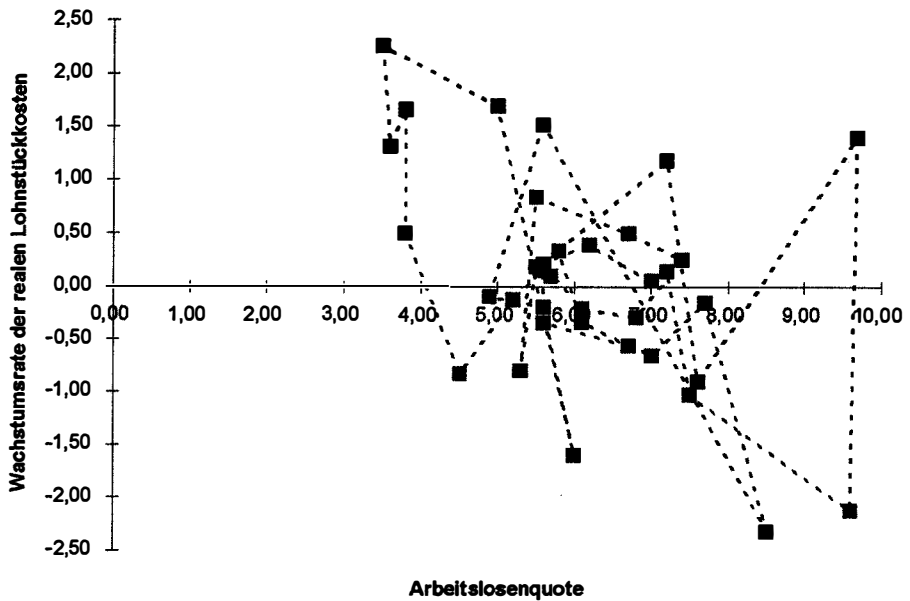


Abbildung 17:

**Wachstumsrate der realen Lohnstückkosten und
Arbeitslosenquoten in den USA (1961–1995)**



„As we have shown it is the unemployment rate that equilibrates the labour market. If the size of the labour force is reduced (z. B. durch „early retirement“ oder „work-sharing“, Anm. d. V.), the equilibrium unemployment rate is unaffected. Employment has to fall, to eliminate the wage pressure that would otherwise emerge, as the supply of labour becomes more scarce relative to demand. Thus, early retirement does not make jobs available for people, who would otherwise be unemployed: it just reduces employment.“ (10)

Österreich (1962–1995):

Deutschland (1962–1990):

USA (1962–1995):

Man gewinnt nicht den Eindruck, daß die Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern vernachlässigbar gering sind. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich zeigt sich eine deutlich stärkere Abhängigkeit der Entwicklung der realen Lohnstückkosten von den Veränderungen der Anzahl der unselbständig Beschäftigten. In den USA ist – wegen der weitgehenden Konstanz der Lohnquote – die Variabilität der Veränderung der realen Lohnstückkosten relativ geringer; die Zusammenhänge dürften aus diesem Grund generell schwächer sein. Jedenfalls bestätigt sich unsere Vermutung einer stärker „Insider“-dominierten Lohnbildung in Österreich und Deutschland, wobei die Entwicklungen in Deutschland noch stärker als in Österreich in diese Richtung weisen. Dies könnte natürlich auch dadurch verursacht sein, daß Deutschland

noch immer einen der weltweit höchsten Anteile der Beschäftigung im industriellen Sektor hat, so daß die „idiosynkratischen Qualifikationsbeziehungen“ eine besondere Rolle spielen.

Wenn es in Europa eine Asymmetrie in den Lohnreaktionen gibt, in dem Sinne, daß den Entwicklungen des Arbeitskräfteangebots in der Lohnbestimmung *weniger* und der aktuellen Beschäftigungsentwicklung *relativ mehr* Bedeutung zukommt, so folgt daraus, daß Arbeitsangebotspolitik nicht ganz so wirkungslos wäre, wie Layard et al. behaupten. Im Extremfall, nähme man beispielsweise Langzeitarbeitslose in staatliche Beschäftigung, würde die Arbeitslosenquote (und gleichzeitig die NAIRU) auch langfristig sinken.

8.) Ein qualifikationsintensives System der Arbeitsbeziehungen erfordert – und dies ist vielleicht einer der subtilsten Punkte – hinsichtlich der Finanzmarktbeziehungen entweder ein „Hausbankensystem“, wo die Hausbanken mit den ihnen anvertrauten Firmen gleichsam „durch dick und dünn“ gehen (um den wertvollsten Teil des Vermögens, den langfristigen *Humankapitalschatz*, zu pflegen!), oder die Firmen haben eine außerordentlich hohe Eigenkapitalbasis, so daß Durststrecken auch längerfristig durchtaucht werden können. Es ist meines Erachtens alles andere als ein Zufall, daß auch Japan (ein Land mit hohen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität und einer „komprimierten“ Lohnskala, daher vermutlich auch mit einer egalitären Verteilung des Humankapitals) in der Zeit seiner Erfolge auf ein Hausbankensystem gesetzt hat – ähnlich wie dies in Kontinentaleuropa der Fall war. Der Realzinsschock in den achtziger Jahren hatte – neben seinen verheerenden Wirkungen auf die Investitionsneigung und die Überlebenschancen von Firmen – auch den negativen Nebeneffekt, daß er de facto das traditionelle System der Hausbankenbeziehungen zerstört hat. Der tiefere Grund lag natürlich darin, daß aufgrund der zunehmenden Zinsvolatilität und der hohen Realzinsen eine Quasi-Miteigentümerrolle der Hausbanken aufgrund der dadurch hervorgerufenen extremen Risikoexposition unattraktiv wurde. Nur dort, wo aufgrund schwach entwickelter Kapitalmärkte ein Rückzug der Banken aus ihrer (Mit-)Eigentümerrolle nicht zu akzeptablen Bedingungen abgewickelt werden konnte, waren die Banken gezwungen, mit immer größerem Unbehagen Quasi-Eigentümerfunktionen zu übernehmen.

5. Einige wirtschaftspolitische Konklusionen

Ich möchte am Beginn dieses Abschnittes eine – im gegenwärtigen, von den Jammertiraden der OECD über die inflexiblen europäischen Arbeitsmärkte geprägten Klima – provozierende Gegenthese aufstellen: Ich bin der Überzeugung, daß die Leistungen des europäischen Modells in puncto Steigerung des Lebensstandards der breiten Massen unübertroffen sind; daß dieses Modell langfristig auch die besseren Chancen im globalen Wettbewerb hat; daß die USA spätestens dann, wenn eine „Cheap-

labour“-Expansion nicht mehr möglich ist, aufgrund ihres defekten beruflichen Bildungssystems und der damit verbundenen Unfähigkeit, die Arbeitsproduktivitätsrate zu steigern, in beträchtliche Probleme kommen werden (die sie allerdings dazu bringen könnten, sich wieder stärker als Einwanderungsland zu definieren).

Dies bedeutet jedoch nicht, daß man vor den Krisensymptomen unseres europäischen Modells die Augen verschließen darf. Diese Probleme haben eine Vielzahl von Ursachen.

- Nicht ganz unbeteiligt ist der Wahn, daß man glaubt, man könne US-amerikanische Wirtschaftsrezepte (von monetaristischer Geldmengensteuerung bis zur kritiklosen Annahme neokonservativer Flexibilisierungsstrategien am Arbeitsmarkt), die in einer „*Cheap-labour*-Ökonomie“ funktionieren können, ohne weiteres auf europäische Verhältnisse übertragen (11). Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Lohnfrage aus der beschäftigungspolitischen Diskussion ausgeklammert werden darf!
- Exogene Faktoren, wie der Realzinsschock in den achtziger Jahren, haben demonstriert, wie verwundbar unser reales System durch Zufallseinflüsse aus den Finanzmärkten geworden ist. Obwohl ich die Einführung einer europäischen Währung immer sehr kritisch beurteilt habe und ein durch einen unabhängigen europäischen Zentralbankrat gesteuertes System der Wechselkursanpassung, das sich eisern (d. h. auch mit weitreichenden Interventionszwängen für die „Hartwährungen“) an den *langfristigen Fundamentals* orientiert, für viel vernünftiger gehalten hätte, bietet die neue europäische Währung natürlich auch eine theoretische Chance, solchen Realzinsschocks zumindest partiell auszuweichen. Ob diese Chance auch praktisch genutzt werden wird, habe ich allerdings große Zweifel. Meine Zweifel rühren daher, daß die Situation mit *einem* großen Spieler und *vielen* kleinen Spielern (wie in der Vergangenheit der Fall) einem asymmetrischen Oligopol mit „Zinsführerschaft“ ähnelt, während zwei große Spieler nebeneinander eine Art Duopolsituation konstituieren. In einer solchen Situation drohen kleine Unterschiede in den Realzinsen zu derart exzessiven Wechselkursschwankungen zwischen US-\$ und EURO zu führen, daß die europäischen Notenbanken und der Federal Reserve Board notwendigerweise zu einer straffen Koordinierung ihrer Geld- und Zinspolitik kommen *müssen*. Wie dies erfolgt und zu welchen Lasten letztlich ein Interessenausgleich stattfinden wird, steht in den Sternen.
- Als hausgemachter Faktor von einiger Bedeutung ist mit Sicherheit die „Insider“-Orientierung auch auf den Gütermärkten (Stichwort: Liberalisierung der Gewerbeordnung) zu sehen. Sie stellt einen nicht zu unterschätzenden Hemmschuh der Beschäftigungsentwicklung dar, weil die Umstrukturierung in Richtung Dienstleistungsökonomie durch die an traditionellen Handwerksberufen und „freien“ (!!)-Berufen orientierten Regulierungen nicht gerade gefördert wird. Hier muß man zu einer konsequenten und umfassenden Liberalisierung schrei-

ten, die sich auf die Festlegung von Kennzeichnungspflichten (welche Ausbildung haben Herr oder Frau X?) und strengeren Haftpflichtbestimmungen (bzw. schadenersatzrechtliche Regelungen) beschränkt und vor allem die Regelung des Marktzutritts nicht mehr in die Hände jener gibt, die alles Interesse daran haben, einen größeren Zuzug zu verhindern.

Nach diesen allgemeinen Vorbemerkungen möchte ich mich noch konkreter mit einigen Detailspekten befassen, die man im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Langzeitstrategie gegen Arbeitslosigkeit diskutieren sollte.

6. Die Rolle der Lohnpolitik

Welche Rolle sollte die Lohnpolitik in Zukunft bei der Überwindung des Problems der europäischen Massenarbeitslosigkeit spielen?

Zunächst einmal glaube ich, daß unter den spezifischen europäischen Arbeitsmarktbedingungen Reallohnsenkungen nur sehr schwache positive Beschäftigungsimpulse entfalten können, *sie sind kein taugliches aktives Instrument* der Beschäftigungspolitik. Sogar ein Wachstum der Reallöhne unterhalb der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität über einen längeren Zeitraum ist, wie die Geschichte der achtziger Jahre in Österreich zeigt, zwar ein Mittel, die Lohnquote zu senken, die positiven Beschäftigungseffekte sind – jedenfalls in bezug auf die *Arbeitslosenquote* – nur mit der Lupe auszumachen. Allenfalls könnte man die Beschäftigungsexpansion in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre – die allerdings zu einem wesentlichen Teil im öffentlichen Sektor erfolgte – auf die sinkenden realen Lohnstückkosten zurückführen.

Reallohnpolitik ist jedoch sehr wohl ein wichtiges „passives“ Instrument der Beschäftigungspolitik!

Wenn in einem, u. a. auch durch expansive Geldpolitik beflügelten Konjunkturaufschwung die Beschäftigung steigt, muß eine Explosion der realen Lohnstückkosten verhindert werden. Sonst verpufft in der Tat der Aufschwung in einer nominellen Lohn-Preis-Lohn-Spirale! Und die Reduktion der realen Kapitalrendite birgt den Keim einer kommenden Akkumulationskrise in sich.

Wir können den Anstieg der realen Lohnstückkosten aber nur dämpfen, indem in dieser Phase der Entwicklung die Insider-Orientierung der Lohnpolitik durchbrochen wird und gleichsam eine Sogwirkung auf den Arbeitslosenpool entsteht. *Wie wäre eine solche Entwicklung einzuleiten?*

Eine Möglichkeit wäre die Einführung einer Art „Tax based incomes policy“, welche direkt und auf der Betriebsebene in möglichst einfacher und transparenter Weise sichtbar mit der Förderung der (Neu-)Einstellung von bislang Arbeitslosen verknüpft wird. Wie kann man sich ein solches Anreizmodell, das aufkommensneutral und als reine Lenkungssteuer konstruiert werden könnte, vorstellen?

Ansatzpunkt könnte eine vorsichtige Umgestaltung der bisherigen Lohnsummensteuer sein. Versetzen wir uns in die Situation eines Unternehmens, das vor der Wahl steht, eine bestimmte Zusatzproduktion in einem guten Konjunkturjahr mittels Überstunden der bisherigen Belegschaft oder Neueinstellungen von ehemals Arbeitslosen (NEA) zu bewerkstelligen. Der implizite Lohnsummengrenzsteuersatz im derzeitigen System bei einer marginalen Ausweitung der Beschäftigung beträgt

$$\frac{dT}{dB} = t \cdot w$$

Der implizite Grenzsteuersatz bei einer Erhöhung des Lohnes pro Kopf beträgt

$$\frac{dT}{dw} = t \cdot N$$

Wir wollen mit einer Umstellung der Berechnungsgrundlage für die Lohnsummensteuer einen Anreiz schaffen, damit in der Hochkonjunkturphase

- verstärkt auf Langzeitarbeitslose zurückgegriffen wird;
- das Ausweichen auf Sonderschichten und Überstunden auf der betrieblichen Ebene erschwert wird;
- der Lohnauftrieb auch dadurch gedämpft wird, daß das Abwerben von Arbeitskräften aus anderen Firmen in der Hochkonjunktur relativ teurer wird.

$$T = t \cdot W \cdot B \cdot \left(\frac{B - NEA}{B + NEA} \right) + s \cdot (W - W_1 - \mu) \cdot B$$

t = „normaler“ Lohnsummensteuersatz

B = Anzahl der Beschäftigten im Steuerjahr

NEA = neu eingestellte (Langzeit-?)Arbeitslose

W = Lohn pro Beschäftigten

s = Grenzsteuersatz auf „Überzahlungen“ im betreffenden Jahr

W_1 = Lohn pro Beschäftigten in der Vorperiode

μ = gewünschte (= „steuerfreie“) Steigerung des Pro-Kopf-Lohnes

Ich erspare mir die detaillierte Ableitung, wie die Variation von B , NEA oder W die marginale Steuerbelastung beeinflußt. Die Formel hat intuitiv offensichtlich die folgenden Konsequenzen:

- Der Betrieb spart sich durch Einstellung von (Langzeit-)Arbeitslosen Lohnsummensteuer (und zwar auch dann, wenn die Beschäftigtenzahl insgesamt dadurch nicht verändert wird (12). Dadurch sollte erreicht werden, daß auch bei der Deckung eines auftretenden Ersatzbedarfs stärker auf jene zurückgegriffen wird, die seit längerer Zeit arbeitslos sind. Diese Steuerbegünstigung sollte allerdings erst in Anspruch genommen werden können, wenn der ehemals Langzeitarbeitslose be-

reits mindestens ein halbes Jahr in Beschäftigung ist (also nicht vorher).

- Wenn der Betrieb durch Überstunden und Sonderschichten die durchschnittlichen Lohnkosten über die zulässige Steigerung gegenüber dem Vorjahr hinauftreibt, tritt ein (nach Möglichkeit spürbarer!) Grenzsteuersatz in Kraft. Dieser Grenzsteuersatz tritt natürlich auch dann in Kraft, wenn eine mächtige Betriebsgewerkschaft glaubt, in der günstigen Konjunktursituation besonders hohe Lohnsteigerungen herausholen zu können.
- Beschäftigungsausweitungen, die durch Abwerben von Beschäftigten aus anderen Betrieben erfolgen, werden nach diesem Schema rein definatorisch dann relativ zur bisher gültigen Situation verteuert, wenn im betreffenden Jahr die zulässige Lohnsteigerung bereits überschritten ist. Dies böte die Chance einer zusätzlichen Dämpfung des Lohnauftriebes, weil die „Lohn-Lohn-Spirale“ gebremst würde (13).

7. Die Rolle der Arbeitszeitpolitik

Meines Erachtens gibt es kaum einen Bereich, wo die Diskussion um mögliche Wege zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung stärker auf die schiefe Ebene geraten ist, als im Bereich der Arbeitszeitdiskussion:

Das Drehen an der Arbeitszeitschraube (gleichgültig ob „Verkürzung“ oder „Flexibilisierung“) bringt meines Erachtens gerade unter den Bedingungen einer hochproduktiven Insider-Ökonomie keine positiven Beschäftigungsimpulse. Mit größter Wahrscheinlichkeit sind sogar negative Effekte zu erwarten.

7.1. Arbeitszeitflexibilisierung

Da ich mich andernorts (14) ausführlicher mit den potentiellen Beschäftigungswirkungen einer chronologischen Arbeitszeitflexibilisierung befaßt habe, möchte ich mich hier auf jene Aspekte konzentrieren, die im Rahmen unserer europäischen Arbeitsmarktgegebenheiten („Insider“-Arbeitsmärkte, vor allem wegen „qualifikatorischer Idiosynkrasien“) von Bedeutung sind. Ich gehe dabei im folgenden davon aus, daß im Rahmen der Flexibilisierung das Direktionsrecht beim Unternehmer liegt („er entscheidet, wann gearbeitet werden muß“) (15) Wenn man auf gesamteuropäischer Ebene die *chronologische* Flexibilisierung forciert („Entkopplung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten“), so sind in Summe über Rationalisierungseffekte (bessere Kapitalnutzung, höhere Kapital- und [!] Arbeitsproduktivität) sowie über den wegen des begrenzten Marktes induzierten Preisverfall und dadurch ausgelöste Konzentrationsprozesse eher negative Beschäftigungseffekte zu erwarten. Nur wenn es in Folge der Verbilligung der Endprodukte zu einer markanten Nachfrageexpansion käme, könnten positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sein.

Die Wahrscheinlichkeit negativer Beschäftigungseffekte erhöht sich in einer „Insider-Outsider“-Ökonomie, weil Flexibilisierung ja auch bedeutet, daß über variable Schichtmuster auf betrieblicher Ebene viel elastischer auf Nachfrageschwankungen reagiert werden kann. Dadurch tritt genau jene Erscheinung auf, die wir eigentlich nicht haben wollen: Im Konjunkturaufschwung wird verstärkt auf jene Leute zurückgegriffen, die bereits einen Job haben! Der Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung wird Vorschub geleistet. Dieser Effekt wird natürlich durch *chronometrische* Flexibilisierung verschärft. Längere Durchrechnungszeiten, höhere Normalarbeitszeiten bedeuten eine *höhere Elastizität des Arbeitsangebots* der „Insider“ – und damit weniger Beschäftigungschancen im Konjunkturaufschwung für „Outsider“. Unmittelbar wird über die Reduktion der Personalreserve für Spitzenauslastungszeiten ein negativer Beschäftigungseffekt (Rationalisierungseffekt!) ausgelöst.

Es sollte allerdings *auch* darauf hingewiesen werden, daß eine höhere Kapitalproduktivität, welche die unmittelbare Folge verschiedener Flexibilisierungsschritte wäre, über die dadurch induzierte Senkung der „Target-return“-Rate (siehe Appendix) die Einkommensinflation reduzieren und damit Wachstumsspielräume eröffnen könnte.

7.2. Arbeitszeitverkürzung

Arbeitszeitverkürzung hat, sogar wenn sie ohne Lohnausgleich, aber ohne begleitende Maßnahmen durchgeführt wird, in einer „Insider-Outsider-Ökonomie“ mit größerer Wahrscheinlichkeit eher negative als positive Beschäftigungseffekte. Der Grund besteht darin, daß – aus der Sicht der Insider und ihrer Arbeitgeber – eine Höchstarbeitszeitgrenze nicht akzeptiert wird, sondern durch höhere Überstundenleistungen ausgeglichen werden wird. Im schlechtesten Fall gibt es eine Arbeitszeitverkürzung mit teilweisem Lohnausgleich und bei unveränderten effektiven Arbeitszeiten sogar steigende reale Lohnstückkosten. Nur wenn man durch (wie konkret durchzuführende?) Kontrollen oder durch Einkommenspolitik Begleitmaßnahmen setzt, welche den Lohndruck mildern, kann man verhindern, daß Arbeitszeitverkürzung wie ein negativer Angebotsschock auf die Wirtschaft wirkt.

8. Die Rolle einiger „globaler“ Maßnahmen

Auf europäischer Ebene wäre ein – vorsichtiger und langfristig angelegter (vor allem im voraus angekündigter (!)) – Umstieg von der Besteuerung des Faktors Arbeit auf eine Besteuerung von Energie und nicht erneuerbaren Rohstoffen ebenso zu empfehlen wie eine verstärkte Besteuerung von Kapital- und Vermögen. Da Kapital leider ein sehr mobiler Produktionsfaktor ist, sollte man verstärkt manch immobile „konsumtive“ Vermögenswerte besteuern. Auf lokaler Ebene könnte man sich

eine spezifische Vermögensteuer auf Wohnraum vorstellen, wie sie zur Zeit in Frankreich existiert. Eine solche Steuer müßte in Prozent vom – vorsichtig geschätzten – Marktwert der Wohnung (bzw. des Einfamilienhauses) zu entrichten sein und sollte Freibeträge definieren, die nach Wertseinheiten für „Personenquadratmeter“ definiert sein können (z. B. pro – im Hauptwohnsitz – wohnender Person 40 m² à S 200,- = S 8000,- Freibetrag). Die große Mehrheit der Bevölkerung könnte man von einer solchen Steuer auf diese Weise durchaus verschonen. Die Einnahmen aus dieser (m. E. unter dem Verteilungsaspekt und unter dem Raumordnungsaspekt überaus treffsicheren!) Steuer könnten gezielt in beschäftigungsintensive Infrastrukturmaßnahmen oder in die Finanzierung von sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen gesteckt werden. Sie könnte auch im Rahmen des Finanzausgleichs auf lokaler Ebene eingehoben werden, um den Gemeinden mehr Mittel für Investitionen zu verschaffen. Wenn man dies nicht will („weniger Staat, weniger Staat!“), könnte man zumindest eine Entlastung handwerklicher Dienstleistungen von Steuern und Abgaben damit finanzieren. Denkbar wäre auch eine Entlastung vor allem der unteren Lohneinkommen von Lohnnebenkosten.

All diese und viele andere Maßnahmen können m. E. das Arbeitslosigkeitsproblem alleine nicht lösen. Es bedarf auch wieder des Vertrauens der Unternehmen in einen langanhaltenden („nicht endenwollenden“) Boom, ein Phänomen, das es zuletzt in den USA der achtziger Jahre gegeben haben soll. Um einen solchen Zustand zu erreichen, bedarf es eines allgemein expansiveren Klimas auf *gesamteuropäischer* Ebene. Es ist allerdings wichtig zu sehen, daß z. B. eine expansivere Geldpolitik unbedingt durch angebotseitige Maßnahmen (wie ich versucht habe, sie weiter oben zu beschreiben) abgesichert werden muß, sonst wird man mit solchen Experimenten Schiffbruch erleiden. Viele weitere vernünftige Maßnahmen (Umschichtung von Subventionsmilliarden für die Landwirtschaft in Forschung und Entwicklung, Kürzung von Subventionen bei gleichzeitiger Erhöhung von steuerlichen Freibeiträgen für Forschung und Entwicklung im Unternehmensbereich, bzw. für die Bereitstellung von ([echtem und langfristigem] Risikokapital) sind denkbar.

Appendix

Man mag sich fragen, welches theoretische Modell man mit einer solchen Argumentationskette verknüpfen könnte. Das Goodwin'sche Wachstumszyklusmodell ist zwar sehr gut geeignet, den Zusammenhang zwischen „Verteilungskampf“, Akkumulationsdynamik und Arbeitslosigkeit in plausibler Weise abzubilden, die Rolle der Inflation läßt sich in diesem Modell jedoch nur in sehr komplizierter Weise einbauen.

Ich möchte im folgenden statt dessen anhand eines ganz einfachen Einkommensinflationmodells meinen intuitiv (und induktiv) vorgetragenen Behauptungen etwas mehr Plausibilität verleihen, wobei allerdings das Goodwin'sche Wachstumszyklusmodell als real-ökonomischer Hintergrund der Argumentation dienen soll.

Definitionsgemäß muß gelten

$$Y_t = p_t \cdot y_t \quad [1]$$

(Y_t = nominelles Volkseinkommen der Periode t , p_t = Preisniveau,

y_t = reales Volkseinkommen)

bzw.

$$Y_t = W_t + E_t \quad [2]$$

(W_t = Lohnsumme, E_t = Gewinnsumme)

Dividieren wir beide Seiten der Gleichung (2) durch y_t , so erhalten wir

$$p_t = \frac{w_t \cdot N_t}{y_t} + \frac{e_t \cdot K_t}{y_t} \quad [3]$$

(w_t = Nominallohn, N_t = Beschäftigung, e_t = nominelle Gewinne pro Kapitaleinheit,

K_t = Kapitalstock)

Wir wollen schlicht und einfach annehmen, daß der Kapitalkoeffizient konstant ist

$$\frac{K_t}{Y_t} = v \quad [4]$$

Außerdem wollen wir annehmen, daß die Unternehmen langfristig einen bestimmten realen „Target return“ pro eingesetzter Kapitaleinheit anstreben:

$$p = p_0 \quad [5]$$

Dies ist in Kombination mit der Annahme eines konstanten Kapitalkoeffizienten gleichbedeutend mit der Annahme, daß die Unternehmen eine bestimmte Gewinnquote anstreben.

$$\beta = p_0 \cdot v \quad [6]$$

Damit die gewünschte Gewinnquote gleich der tatsächlichen ist, müßte

$$p_t^* = \frac{1}{(1-\beta)} w_t \cdot N_t \quad [7]$$

gelten. Gleichung [7] beschreibt daher das „gewünschte“ Preisniveau in Abhängigkeit vom „Target return“ und den nominellen Lohnstückkosten. Kann dieses gewünschte Preisniveau – wie in manchen *Mark-up*-Theorien angenommen – problemlos von den Unternehmen festgesetzt werden? Tatsächlich scheint in der Realität zumindest kurz- und mittelfristig beträchtliche nominelle Preisrigidität zu herrschen. Dies kann die unterschiedlichsten Gründe haben, von oligopolistischer Preisstarrheit bis zu Preisregulierungen und/oder langfristigen kontraktuellen Lieferverpflichtungen. Wir wollen daher im folgenden annehmen, daß die Unternehmen das Preisniveau in der Periode t als gewogenen Durchschnitt des Preisniveaus der letzten Periode und dem angestrebten Preisniveau [7] setzen:

$$p_t = \lambda \cdot p_t^* + (1-\lambda) p_{t-1} \quad [8]$$

Die Löhne orientieren sich in einer Wirtschaft mit „idiosynkratischen Qualifikationsbeziehungen“ an einer Philosophie des „fairen“ Anteils am gesamten Kuchen – wobei die Umsetzung dieser Philosophie nicht notwendigerweise über die Gewerkschaften laufen muß. Jedenfalls bedeutet dies, daß die Reallohne langfristig mit der Arbeitsproduktivität steigen sollen. In Abhängigkeit von der aktuellen Arbeitsmarktlage (z. B. der Arbeitslosenquote oder dem Wachstum der Beschäftigung = u) können jedoch die Reallohne gelegentlich auch langsamer oder rascher als die Arbeitsproduktivität steigen. Wir nehmen daher an, daß der angestrebte Reallohn proportional ist zur Arbeitsproduktivität, dieser

Proportionalitätsfaktor jedoch von der „Arbeitsmarktlage“ abhängig ist. Bei guter Konjunkturlage fordern die Arbeitnehmer einen größeren „Anteil am Kuchen“ als in der Vergangenheit. Es gilt daher:

$$w_t \cdot N_t = \delta(u) \cdot y_t \cdot p_t \quad [9]$$

Substitution von [9] in [7] und Elimination von p_t^* aus [7] und [8] ergibt die homogene Differenzengleichung erster Ordnung

$$p_t^* = \frac{(1-\lambda)(1-\beta)}{(1-\beta-\lambda) \cdot \delta(u)} p_{t-1} = 0 \quad [10]$$

Es gibt eine spezifische Inflationsrate $(1 + \pi_0)$, welche die Forderungen von Unternehmen und Arbeitnehmern – ex post – miteinander „versöhnt“:

$$1 + \pi_0 = \frac{1-\beta-\lambda(1-\beta)}{(1-\beta-\lambda) \cdot \delta(u)} \quad [11]$$

Wenn die Forderungen miteinander nicht kompatibel sind, weil

$$(1 < \beta + \delta(u))$$

kommt es zu „ex post“-Ertragsraten auf das eingesetzte Kapital, die geringer als „gewünscht“ sind. Die Anpassung der Preise an sich ändernde Löhne (mit dem Ziel der Wiederherstellung der gewünschten realen Ertragsrate) darf natürlich nicht „zu rasch“ erfolgen, sonst würde die Inflationsrate „explodieren“. Anders formuliert:

$$\lambda < \frac{1-\beta}{\delta(u)} \quad [12]$$

Im Modell wäre eine dauerhafte Verbesserung der Beschäftigungssituation (ohne Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen) unterhalb eines kritischen, die Einkommensinflationsspirale auslösenden Niveaus nur um den Preis einer dauerhaft höheren Inflationsrate und einer permanent unter dem „gewünschten“ Niveau liegenden realen Ertragsrate auf das eingesetzte Kapital möglich. Letzteres wird aber – in einer offenen Volkswirtschaft mit hoher Kapitalmobilität – negative Rückwirkungen auf die Kapitalakkumulation auslösen und damit die Beschäftigungslage wieder verschlechtern. Denkbar wäre auch – wie im Goodwin-Wachstumszyklus – eine direkte negative Rückwirkung der geringeren Gewinne auf die Akkumulationsbereitschaft.

Auch wenn die Geldpolitik eine maximal zulässige Inflationsrate festlegt, die nicht kompatibel ist mit der nach dem „Verteilungskampfmodell“ bestimmten Inflationsrate, kann – in einer offenen Volkswirtschaft mit Kapitalmobilität – eine Senkung von δ (und damit der Inflationsrate) nur über eine schlechtere Arbeitsmarktlage ($u!$) erzwungen werden.

Wir sind daher zu einigen Schlußfolgerungen gezwungen:

- In einer kleinen offenen Volkswirtschaft, in der die „gewünschte“ reale Kapitalrentabilität (ein allerdings etwas „vages“ Konzept!) mehr oder weniger von außen „erzwungen“ werden kann, muß sich der Verteilungsparameter δ so anpassen, daß sich langfristig relativ niedrige Einkommensinflationsraten einstellen, weil bei hohen Inflationsraten Lerneffekte (die zu einer Erhöhung von λ und einer Akzeleration der Inflation führen würden) wohl unvermeidlich wären. Andererseits mag bei mäßigen Inflationsraten sehr wohl auch ein langfristiges Trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit existieren.
- Wenn die Arbeitsmarktlage bei gegebenen institutionellen „Setting“ den Parameter δ bestimmt, wird die Drohung der Arbeitslosigkeit zum einzigen Instrument, das innerhalb des Systems eine bestimmte reale Kapitalrentabilität sichert. Es ist allerdings denkbar, daß man durch veränderte institutionelle Rahmenbedingungen (z. B. über die modifizierte Lohnsummensteuer) den Lohndruck – vor allem bei sich bessernder Beschäftigungslage (!) – reduziert und damit Wachstumsspielräume schafft.
- Maßnahmen, welche die Kapitalproduktivität senken (z. B. Arbeitszeitverkürzung bei gleichzeitiger Reduktion der Betriebszeiten), erhöhen auch dann den Kosteninflationsdruck, wenn sie ohne Lohnausgleich stattfinden, weil β steigt.

Anmerkungen

- (1) Rothschild (1978).
- (2) Elmeskov, Pichelmann (1993).
- (3) Vgl. z. B. Kösters, Belke (1995).
- (4) Regressiert man das Wachstum der Zahl der unselbständig Beschäftigten in den USA (N_{wu}) über den Zeitraum 61–95 auf die reale Wachstumsrate des BIP (zu Faktorkosten) Y_{wu} und die Wachstumsrate des Reallohnes RL_{wu} , so erhält man

$$N_{wu} = 0,40 + 0,76 \cdot Y_{wu} - 0,59 \cdot RL_{wu} \quad (R^2 = 0,89)$$

(9,43) (– 3,36)

In Österreich lautet die gleiche Beziehung

$$N_{wA} = -0,13 + 0,35 \cdot Y_{wA} - 0,06 \cdot RL_{wA} \quad (R^2 = 0,51)$$

(3,06) (– 0,57)

Je starrer die Lohnquote, desto enger müssen diese Zusammenhänge sein. Korrespondierend sind Reallohnwachstum und Lohnquotenänderung in Österreich hoch signifikant gekoppelt ($t = 4,70$), in den USA überhaupt nicht. Dies kann nur bedeuten, daß unmittelbar Reallohnänderungen in Österreich eher Verteilungswirkungen und keine Beschäftigungswirkungen haben können.

- (5) Prais, Wagner (1985).
- (6) Nickell (1995) 26.
- (7) Romer (1987), Zagler (1995).
- (8) Goodwin (1967).
- (9) Das Goodwin'sche Wachstumszyklusmodell ist in vieler Hinsicht faszinierend und war seiner Zeit weit voraus. Goodwin unterstellte beispielsweise, daß die realen Lohnstückkosten in der Nähe der Vollbeschäftigung zu steigen beginnen. Dies ist nicht so weit von unseren Beobachtungen entfernt! Durch die steigenden realen Lohnstückkosten schrumpft die Kapitalrentabilität, und die Unternehmer können nur mehr weniger investieren (die gesamten Gewinne werden im Goodwin-Modell investiert, die gesamten Löhne konsumiert). Bei konstanter und *exogen* gegebener Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität sinken daher die Beschäftigung und das Wachstum der realen Lohnstückkosten. Allmählich steigen die Gewinne wieder, auch die Investitionen erholen sich wieder und das Spiel beginnt von vorne. Das Modell produziert endogene Wachstumszyklen auf einem – von zufälligen Ausgangsbedingungen bestimmten – Kreispfad. Je „steiler“ übrigens im Goodwin-Modell die Reaktion auf verbesserte Beschäftigungslagen ausfällt, desto geringer ist die langfristige durchschnittliche Profitrate, je flacher, desto höher! Das Goodwin-Modell macht übrigens auch noch in einer anderen Hinsicht Sinn in bezug auf unsere „stilisierten Fakten“: Wenn minimale Ausbildungsinvestitionen erforderlich sind, um ehemals Arbeitslose in einer Firma einzugliedern, kommt ein „Komplementaritätsaspekt“ zwischen Kapitaleinsatz und Arbeitseinsatz „ins Spiel“: mehr Leute können *nur* durch Investitionen (und damit durch eine Erhöhung des gesamten Kapitalstocks) beschäftigt werden. Dies ist ein Aspekt, der in der traditionellen neoklassischen Theorie aufgrund der großzügigen technischen Substitutionsannahmen nicht beachtet wird.
- (10) Layard, Nickell, Jackman (1994) 107.
- (11) Dabei ergibt sich zur Zeit die groteske Situation, daß die deutschen Schüler M. Friedmans an der Spitze der Deutschen Bundesbank noch immer in dogmatischer Weise Rezepte anwenden, von denen man in den USA – vernünftigerweise und mit Erfolg – bereits seit 1987 Abstand genommen hat.
- (12) Dies könnte natürlich den Nachteil haben, daß ein Betrieb einen Arbeitnehmer entläßt und statt seiner einen Langzeitarbeitslosen einstellt. Er erspart sich dadurch Lohnsummensteuer. Ich glaube, daß man diese „Mißbrauchsmöglichkeit“ in Kauf nehmen muß. Im übrigen muß es sich, auch dann, wenn ein Unternehmer diesen Austausch vornimmt, nicht um einen Mißbrauch handeln, wenn er den betreffenden Arbeitnehmer auf jeden Fall (also auch ohne den Anreiz) entlassen hätte. Darüber hinaus kommt es wenigstens zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit.

- (13) Selbstverständlich steckt bei solchen Vorschlägen „der Teufel im Detail“. Was wäre zum Beispiel im denkbaren Fall eines Überganges von Kurzarbeit in der Rezession zur „Normalauslastung“? Müßten die Betriebe damit rechnen, für die Rückkehr zum Normalzustand „bestraft“ zu werden? Was wäre der Fall, wenn ein Kleinbetrieb einige hoch qualifizierte Arbeitskräfte einstellen will? Leider ist es so, daß alle Schritte, mit denen man solchen Problemen u. U. ausweichen könnte, zu bürokratischen Belastungen und Verzerrungen führen können. Es wäre daher wichtig, die „Strafsteuern“ vorsichtig zu dosieren.
- (14) Walther (1996).
- (15) Vieldiskutierte Formen der Arbeitszeitflexibilisierung unterstellen ein implizites Arbeitnehmerdirektionsrecht. Sogar in jenen seltenen Fällen, wo ein solches formaliter existiert, wird es in der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation anders enden („Frau Maier, wollen Sie nicht ein Jahr auf ‚Sabbatical‘ gehen?“). Das bedeutet nicht, daß man gegen mehr „Selbstbestimmung“ sein muß. Man sollte jedoch exotische Kleingruppenprobleme nicht mit jenen verwechseln, welche die breite Mehrheit der Arbeitnehmer auf den Arbeitsmärkten der Gegenwart betreffen.

Literatur

- Elmeskov, Jürgen; Pichelmann, Karl, Interpreting Unemployment: The Role of Labour-Force Participation, in: OECD-Economic-Studies 21 (Paris 1993) 139–158.
- Goodwin, Richard M., A Growth Cycle, in: Feinstein, Charles H., (Hrsg.), Socialism, Capitalism and Economic Growth (Essays presented to Maurice Dobb) (London 1967) 54–58.
- Kösters, Walther; Belke, Ansgar, Can Hysteresis Explain the Different Labor Market Performance in Western Europe and the U.S.? (= Paper Prepared for the CEEA-Symposium „Policies to Fight Unemployment in Europe – Successes and Failures“, 1995).
- Layard, Richard; Nickel, Stephen; Jackman, Richard, The Unemployment Crisis (Oxford 1994).
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis J., Cooperation, Harassment and Involuntary Unemployment. An Insider-Outsider approach, in: American Economic Review 78 (1988) 167–188.
- Nickel, Stephen, The Distribution of Wages and Unemployment Across Skill Groups, (= Paper Prepared for the CEEA-Symposium „Policies to Fight Unemployment in Europe – Successes and Failures“, 1995).
- Rothschild, Kurt W., Arbeitslose: Gibt's die?, in: Kyklos (1978) 21–35.
- Romer, Paul M., Growth based on Increasing Returns Due to Specialization, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 77 (1987) 56–62.
- Walther, Herbert, Chronologische Arbeitszeitflexibilisierung – ein Weg zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 (1995) 112–120.
- Zagler, Martin, Contributions to the Theory of Endogenous Growth under Market Imperfections (= Dissertation an der WU Wien, 1995).

Wiens „neue“ Rolle im europäischen Städtenetz: Chancen als spezialisiertes Dienstleistungszentrum in Mitteleuropa?

Peter Mayerhofer, Yvonne Wolfmayr-Schnitzer

Der Fall des Eisernen Vorhanges und die Transformation der Oststaaten zur Marktwirtschaft haben vor allem kurz nach der Ostöffnung hochfliegende Erwartungen auch für die unmittelbar angrenzenden Räume im Westen ausgelöst. In Wien sah man sich nach Jahrzehnten der „Abschottung vom natürlichen Hinterland“ plötzlich wieder „im Herzen Europas“, die neue Rolle als „Schnittpunkt internationaler Handelsströme“ schien eine wesentlich günstigere Wirtschaftsentwicklung, ja eine „neue Gründerzeit“ zu versprechen. Sechs Jahre nach der Ostöffnung sind euphorische Töne verstummt, die Sorge um die Überlebensfähigkeit „sensibler“ Sektoren gegenüber neu entstandener Konkurrenz und die bange Frage nach vertanen Chancen dominieren die Debatte. Dies ist Grund genug, die bisher sichtbaren Wirkungen der Ostöffnung auf Wien zusammenzufassen und in den Kontext allgemeiner Veränderungen im europäischen Städtesystem zu stellen. Der Beitrag leitet mögliche Optionen für eine strategische Positionierung Wiens in der europäischen Städtehierarchie unter neuen Rahmenbedingungen ab und überprüft eine dieser Optionen, die mögliche Rolle Wiens als spezialisiertes Dienstleistungszentrum und Sitz regionaler Headquarters internationaler Unternehmen, anhand von Ergebnissen einer rezenten Umfrage unter ausländischen Unternehmen in Wien.

1. Der Bonus der Lage: Einfache Erklärungsmuster zur räumlichen Wirkung der Ostintegration

Gängige Ansätze über die Wirkungen der Ostintegration auf das europäische Städtenetz im allgemeinen und die Städte im betroffenen

Grenzraum im besonderen gehen meist nicht über einfachste morphologische Überlegungen hinaus. Räumliche Einflußfaktoren bestimmen hier das Wohl und Wehe von Stadtregionen, ihre unterschiedliche Bedeutung ergibt sich aus der geographischen Lage in „Entwicklungssachsen“, „Wachstumsgürteln“ und „Kernräumen“. Grundlage dieses Denkmusters ist wohl die Vorstellung, daß Städte in verdichteten Räumen einerseits Skalenvorteile erringen können, und andererseits durch die bessere Infrastruktur Erreichbarkeitsvorteile gegenüber peripheren Zentren besitzen. Dies garantiert Städten in diesen Verdichtungsräumen ein im Vergleich höheres Wachstum, was sich räumlich wiederum darin materialisiert, daß mehr und mehr Städte in diesen Räumen in großen, funktional verwobenen Stadtregionen („urban wings“) aufgehen, sodaß sie sich mit entsprechenden Formen des Geo-Design als räumliche Entwicklungsschienen abbilden lassen (1). Vielzitiertes Paradebeispiel dieser Vorstellungswelt ist die berühmte „blaue Banane“ der französischen DATAR-Gruppe, die einen (bananenförmigen) Wachstumskern in Europa postuliert, der von Südengland über die Rhein-Ruhr-Schiene und die Schweiz bis Oberitalien reicht.

Die Wirkungen einer stärkeren Integration der osteuropäischen Staaten werden in dieser Vorstellungswelt im wesentlichen als Einflüsse diskutiert, die Lage und/oder Form dieser postulierten „Kernräume“ verändern. So erwarten Noble et al. (2) als Folge der Ostöffnung eine Verschiebung der zitierten „blauen Banane“ nach Osten, sodaß Städte wie Berlin, Prag, Warschau, Budapest, Triest und Wien in diesem traditionellen Wachstumsraum zu liegen kommen, also „von der Peripherie ins Zentrum“ rücken. Das deutsche Ifo-Institut (3) erwartet dagegen eine Auswölbung der „blauen Banane“ im Nordosten, bei besonders dynamischer Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Staaten auch eine zusätzliche, nordnordöstlich verlaufende Wachstumsschiene im Osten des derzeitigen Kernraums, die von Kopenhagen bis Bukarest reichen soll. Die Forschungsgruppe Urbinno (4) erwartet schließlich im Verein mit anderen Wachstumsräumen einen gewaltigen Wachstumskorridor in SW-NO-Richtung, der von Portugal über die Mittelmeerküste, die Schweiz und Österreich bis Schlesien und die Ukraine reicht, ergänzt durch einen „nordisch-hellenischen Korridor“ von Stockholm quer über die neuen Bundesländer, Tschechien, und Ostösterreich nach Ex-Jugoslawien und weiter bis Athen.

Wie immer die konkrete Ausformung derartiger Ansätze aussieht, ihre (angesichts mangelnder theoretischer Fundierung meist nur implizit bestimmbare) Logik ist jene gravitationstheoretischer Ansätze: Städte in räumlicher Nähe zum neuen Integrationsraum sehen sich durch die Grenzöffnung einem höheren ökonomischen Potential (als distanzgewichtetes BIP) gegenüber, dieses führt unmittelbar zu einer günstigeren ökonomischen Entwicklung. Grenzstädte erfahren damit im Integrationsfall eine (quasi „automatische“) Aufwertung im Städtesystem. Im Fall der Ostöffnung wird dabei im Westen vor allem für Wien und Berlin als traditionelle „key players“ in Mitteleuropa eine solche Aufwertung

erwartet. Das Ende der Abschottung von ihrem „natürlichen Hinterland“ sollte ihnen einen Teil der Bedeutung von vor 1947, wenn nicht von vor 1918 zurückbringen (5).

Allerdings lassen derartige Ansätze wesentliche Entwicklungstrends im europäischen Städtenetz unberücksichtigt, die die funktionale Positionierung einer Stadtregion mitbestimmen und damit auch für eine mögliche Veränderung der europäischen Städtehierarchie im Gefolge der Ostöffnung Relevanz besitzen. Sie seien daher in der Folge kurz charakterisiert.

2. Veränderungen im europäischen Städtenetz und ihre Bedeutung für Städte an den Außengrenzen von Integrationsräumen

Noch in Einklang mit den obigen Ansätzen sei zunächst klargestellt, daß städtische Prozesse im Zeichen fortschreitender Globalisierung verstärkt ökonomischen, politischen und sozialen Einflußfaktoren folgen, deren Ursachen überregionalen Charakter besitzen. Nationale Städtehierarchien werden mit der Integration in eine international vernetzte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufgebrochen, transnationale Prozesse gewinnen Bedeutung für die regionale und lokale Entwicklung. Manche Zentren übernehmen zusätzlich zu ihrer Rolle im nationalen Kontext Funktionen auf übergeordneter, nun europäischer Ebene, indem sie sich als Entscheidungszentren global agierender Unternehmen etablieren (6). Andere, oft grenznahe Städte, werden dagegen durch höher-rangige Zentren in angrenzenden Räumen dominiert und verlieren auch national an Bedeutung. Peripheren Grenzräumen, denen historisch lediglich eine „Schutzfunktion“ (7) zukam, ermöglicht die globale räumliche Reorganisation einen Bedeutungsgewinn, der bis zur Herausbildung transnationaler urbaner Räume reicht (8).

Allerdings bedeuten all diese Entwicklungen auch eine stärkere funktionale Spezialisierung im Raum. Ihr Auslöser, die vielzitierte „Globalisierung“ der Wirtschaft, meint ja nichts anderes als die Internationalisierung der standortpolitischen Strategien des Unternehmenssektors im Zuge der Liberalisierung von Kapitalverkehr und Niederlassung in den achtziger Jahren. Sie setzt vor allem größere Unternehmen in die Lage, ihr Standortnetz auch auf internationaler Ebene zu optimieren und regionale Unterschiede in den Standortbedingungen in einer Art „Standort-Arbitrage“ zu nutzen. Unternehmen werden damit vom konkreten Standort unabhängig, der Wettbewerb zwischen Städten und Regionen um Ansiedlungen nimmt zu. Konsequenz ist eine stärkere Spezialisierung der Teilregionen. In zentralen Regionen konzentrieren sich jene Aktivitäten, die Wettbewerbsvorteile aus der räumlichen Ballung wirtschaftlicher Akteure und der Verfügbarkeit hochwertigen Humankapitals ableiten. Aktivitäten, für deren Produktion komparative Faktorkostenvorteile ausschlaggebend sind, wandern dagegen an die europäische Peripherie (9).

Die traditionelle Arbeitsteilung nach Produkten wird dabei immer stärker durch eine solche nach Funktionen überlagert. Fortschritte in der Telekommunikation erlauben die räumliche Trennung der einzelnen Aktivitäten im Unternehmensverbund, sodaß nicht mehr ganze Unternehmen, sondern nur noch einzelne betriebliche Funktionen (Teilproduktionen, Forschungseinheiten, Headquarter-, Finanzierungs-, Handelsfunktionen etc.) an die je optimalen Standorte wandern. Der Standortwettbewerb findet damit zunehmend zwischen Teilräumen mit ähnlichen Standortattributen statt, die durchaus in großer räumlicher Distanz zueinander stehen können und um spezifische, diese Standortattribute nachfragende Unternehmensfunktionen ringen.

Diese stärkere funktionale Arbeitsteilung manifestiert sich in den großen Städten der EU in einer merkbaren Verschiebung der ökonomischen Basis von der Produktion und dem Handling von materiellen Outputs zur Schaffung, Be- und Verarbeitung von Informationen (10). Industriestädte mit starker Ausrichtung auf die Leitsektoren der industriellen Revolution waren vor allem in den siebziger Jahren einem schmerzhaften „*urban decline*“ (11) ausgesetzt. Gleichzeitig sind wenige Metropolen zu internationalen Kontroll- und Entscheidungszentren („*global cities*“) aufgestiegen, die die neue Arbeitsteilung nach Prozessen wohl am augenscheinlichsten repräsentieren. Im Gegensatz zu Arbeiten, die die Bedeutung materieller Produktion für die Entwicklung tertiärer und quartärer Sektoren betonen (12), zeigen gerade diese Zentren, die Management und Steuerung einer sich entwickelnden, stärker arbeitsteilig organisierten „neuen Raumökonomie“ (13) auf internationaler Ebene übernehmen, die fortschreitende Abspaltung von Produktion und dispositiven Funktionen im Raum.

Begleitet wird dies durch Veränderungen in der Produktions- und Fertigungsorganisation. Das Abgehen von traditionellen, vertikal integrierten Produktionsformen und die Hinwendung zu flexibel spezialisierten Produktionsabläufen soll eine schnellere Anpassung an Marktsignale und damit firmenspezifische Wettbewerbsvorteile im verstärkten intra-industriellen Handel ermöglichen (14). „Flexibel spezialisierte“ Unternehmen verringern ihre Fertigungstiefe und konzentrieren sich auf strategische Kernbereiche, Produktkomponenten und dispositive Funktionen werden in einem Netz von Kooperationsformen zugekauft. Die Gesamtproduktion entsteht damit in einem Zusammenspiel rechtlich selbständiger (Teil-)Produzenten in interbetrieblichen Netzwerken, Flexibilität ergibt sich durch die Möglichkeit der unterschiedlichen Kombination der Subauftragnehmer. In räumlicher Perspektive befördert dies die Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen, da hierarchische Firmenstrukturen zur Organisation fragmentierter Produktionsprozesse kaum geeignet sind. Operative Einheiten erlangen als autonome *Profit-Centers* eigene Entscheidungsbefugnis, die Hauptverwaltung reduziert sich auf die Koordination unternehmensweiter Transaktionen und die Vorgabe strategischer Richtlinien im Konzernverbund (15). Da jedoch auch dezentrale Entscheidungseinheiten spezialisierte Dienstleistungen

benötigen und diese sich aufgrund von *economies of scope* in der Produktion ebenfalls im Raum konzentrieren, werden auch sie nicht gleichmäßig im Raum verteilt sein, sondern sich als „*office activity complexes*“ (16) in Form von regionalen oder divisionalen (Teil-) Kontrollzentren organisieren.

Insgesamt erscheint der Raum durch zunehmend globale Firmenstrategien und neue Produktionsformen keinesfalls homogenisiert, sondern stärker differenziert und fragmentiert. Ansätze, die eine einheitliche Aufwertung grenznaher Räume durch integrationsbedingt erweiterte Marktpotentiale ableiten, stellen diese Differenzierung und die unterschiedliche funktionale Spezialisierung gerade auf Städteebene zu wenig in Rechnung. Tatsächlich dürften sich die Integrationswirkungen von Städten an den nun stärker durchlässigen Außengrenzen West- und Osteuropas in einer Weise darstellen, wie es Kunzmann – Wegener (17) in Vorbereitung eines einschlägigen Berichtes der EU (18) unter dem Begriff „*Gateway-City*“ charakterisiert haben: „*Such cities located at the periphery of economic areas are commercial transaction centers, the cross-roads of information and communication flows, and the flow of people, fulfilling administrative functions as well as trading functions. This new role offers vast chances and opportunities for an upgrading of a location, but at the same time the very exposed location can imply social costs especially in form of increased pressure from migration*“. Dabei mögen einzelne Effekte aus der neuen Lage – etwa positive Exportwirkungen aus der Handelsumlenkung oder verstärkte Immigration (19) – quasi „automatisch“ ablaufen. Generell wird eine neue Rolle als interkultureller Informations- und Kommunikationsknoten und als Schnittpunkt von Handelsströmen jedoch nicht unweigerlich zu höherer sozio-ökonomischer Dynamik führen. Vielmehr wird die Entwicklung jeder einzelnen Stadtregion an der Außengrenze davon bestimmt sein, inwiefern es den lokalen Akteuren gelingt, die zweifellos bestehenden Potentiale durch gezielte Maßnahmen grenzüberschreitender Vernetzung auf administrativer wie unternehmerischer Ebene nutzbar zu machen. Dabei wird es jeweils notwendig sein, eine Spezialisierung zu entwickeln, die der neuen geopolitischen Lage der Stadt ebenso angemessen ist wie ihrer traditionellen Wirtschaftsstruktur. Die Entwicklung Wiens als prototypischer „*Gateway-City*“ nach der Ostöffnung kann dafür wesentliche Aufschlüsse liefern.

3. Effekte der Ostöffnung auf Wien: eine erste Bestandsaufnahme

Zunächst ist festzuhalten, daß die Voraussetzungen für eine deutliche Dynamisierung der Wiener Stadtwirtschaft im Zuge der Ostöffnung schon aufgrund der Außenhandelsentwicklung nicht ungünstig waren (Übersicht 1). So hat sich das Exportvolumen vor allem in die osteuropäischen Nachbarländer seit 1989 auf mittlerweile 38 Mrd. S (7,4 Prozent der Gesamtexporte) nahezu verdreifacht, vor allem nach Tschechien und in die Slowakei – vor der Öffnung stärker als etwa Ungarn auf

bilaterale Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion ausgerichtet und damit einer stärkeren Handelsumlenkung unterworfen – konnte ein rasanter Anstieg der Warenlieferungen registriert werden. Das gleichzeitig gestiegene Importvolumen erreichte die Zuwachsraten der Ausfuhr nicht, die Handelsbilanz mit den mittel- und osteuropäischen Staaten hat sich damit seit der Ostöffnung deutlich zugunsten Österreichs gedreht und trägt derzeit wesentlich zur Entschärfung der problematischen Handelsbilanzposition Österreichs bei. Ohne dies aufgrund des Fehlens regionaler Außenhandelsstatistiken auch direkt belegen zu können, sollte der Osten Österreichs und damit auch Wien besonders von dieser Situation profitiert haben. Einerseits kommt die Veränderung der Warenstruktur im Osthandel der stark auf Fertigwaren und Konsumgütern ausgerichteten Produktionsstruktur in der Ostregion entgegen. Andererseits – und vor allem für die Beurteilung der längerfristigen Perspektive wesentlicher – dürften die österreichischen Grenzräume durch die in neueren Untersuchungen (20) mehrfach belegte Distanzabhängigkeit des Außenhandels profitiert haben. Danach profitieren benachbarte Märkte einerseits durch geringere Transportkosten und damit die verbesserte Akzessibilität des Marktgebietes, andererseits auch durch geringere Transaktionskosten, welche durch historische Beziehungen, bereits etablierte interregionale Netze, geringere kulturelle Barrieren und geringere Sprachprobleme minimiert werden. Beides trifft für Wien als ehemaliges Zentrum Zentraleuropas in hohem Maße zu.

Tabelle 1:**Österreichs Warenhandel im Osten 1994**

	Export	Import	Bilanz	Export	Import	Bilanz	Unit Value	
	in Mrd. S			Index 1989 = 100		Veränderung 1989/1994 in Mrd. S	Export	Import
							S je kg	
CSFR	17,9	15,4	+ 2,5	357,6	228,9	+ 4,2	13,7	2,0
Ungarn	20,0	12,8	+ 7,2	231,1	163,7	+ 6,4	17,3	5,2
Slowenien	8,0	4,1	+ 3,9	–	–	–	6,2	12,6
<i>Osteuropäische</i>								
<i>Nachbar-</i>								
<i>länder¹⁾</i>	38,0	28,2	+ 9,7	227,4	193,8	+10,6	15,4	2,8
Polen	6,0	5,2	+ 0,9	114,9	118,7	– 0,0	26,4	3,0
<i>Ost-Mittel-</i>								
<i>europa</i>	44,0	33,4	+ 10,6	232,4	176,5	+10,6	16,3	2,8
Ex-UdSSR	9,5	12,0	– 2,5	82,4	140,6	– 5,5	33,7	1,6
<i>Osten</i>	69,7	53,2	+ 16,5	164,8	152,3	+ 9,2	14,6	2,6
<i>Welt</i>	512,5	628,9	–116,4	119,4	122,2	–31,0	20,3	12,8

Quelle: WIFO.

(1) Ohne Slowenien.

Darüber hinaus dürften sich auch Bedrohungspotentiale, wie sie aus den deutlich geringeren Faktorkostenniveaus in den neuen Demokratien resultieren, gerade für Wiener Produzenten in engen Grenzen halten. Generell resultieren sie vor allem aus einem Lohnkostendifferential, wie es in dieser Intensität und räumlichen Nähe ansonsten nur noch zwischen den USA und Mexiko besteht. So betrug der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst in der Industrie in den angrenzenden Regionen der Slowakei (S 2.420,-), Tschechiens (S 3.078,-), Ungarns (S 3.098,-) und Sloweniens (S 9.452,-) 1995 nur zwischen etwa 9 Prozent und einem Drittel des österreichischen Wertes (S 27.345,-), auch unter Berücksichtigung stark unterschiedlicher Arbeitsproduktivitäten verbleiben Ostproduzenten deutliche Kostenvorteile in arbeitsintensiven Produktionsverfahren (21). In Österreich und Wien sind dadurch besonders jene Branchen als potentiell bedroht einzustufen, die einerseits eine hohe Lohntangente aufweisen, bei denen die Bedeutung der Lohnkosten für die Gesamtkostenposition also groß ist, und die gleichzeitig ein im Vergleich zum österreichischen Industrieschnitt geringes sektoriales Lohnniveau aufweisen („arbeitskostenorientierte Billiglohnindustrien“). Wie aus Übersicht 2 hervorgeht, traf dies in Österreich zum Zeitpunkt der Ostöffnung für Industriezweige mit immerhin 22,3 Prozent der Industriebeschäftigten (oder 5,5 Prozent der Gesamtbeschäftigten) zu, in Wien konnte der Kreis von Industriezweigen, für die aufgrund arbeitsintensiver Produktionsvorgänge eine Verschärfung des Wettbewerbs durch Ostanbieter zu vermuten war, mit 5,8 Prozent der Industriebeschäftigten (oder rund 1 Prozent der Gesamtbeschäftigten) dagegen wesentlich enger gezogen werden.

Die Erklärung dafür ist einfach: Betriebe mit arbeitsintensiven Produktionsweisen und Preiskonkurrenz fanden in einem durch höhere Faktorkosten geprägten Umfeld, wie es die Stadt Wien darstellt, schon bisher relativ ungünstige Standortbedingungen vor. Ein wesentlicher Teil der in den letzten 20 Jahren evidenten Abwanderung in der Sachgüterproduktion war daher der Standortwechsel lohnkostenintensiver Betriebe, ein entsprechender Unterbesatz potentiell betroffener Branchen ist die Folge. Verbliebene Bereiche mit hoher Lohntangente haben sich oft durch Spezialisierung der Produktpalette oder Anpassung der Fertigungsmethoden auf die vorgefundenen Standortbedingungen eingestellt, ihre (hochwertigen) Produkte unterliegen Qualitäts- und nicht Preiswettbewerb. Die Entwicklung in den verbleibenden 5 potentiell bedrohten arbeitsintensiven Industriebranchen in Wien verlief seit 1989 tatsächlich unbefriedigend. Sie haben seit der Öffnung 6,7 Prozent ihrer Betriebsstätten und 9,7 Prozent ihrer Beschäftigten pro Jahr eingebüßt, im Gegensatz zur gesamten Industrie (+4,2 Prozent) konnten sie auch ihre Produktion nicht ausweiten (-2,9 Prozent), sodaß auch kaum Reserven für Anpassungsstrategien aufgebaut werden konnten. Allerdings kann die Liberalisierung des Osthandels kaum als Auslöser für diese ungünstige Entwicklung gelten: Der Schrumpfungsprozeß hält in den betroffenen Branchen schon seit Beginn der achtziger Jahre an, auch ein Blick

Tabelle 2:

**Potentiell bedrohte arbeitsintensive Industriebranchen
1988**

BS 68	NPW		Beschäftigte		Lohntangente ¹⁾ Abweichung vom Industriedurchschnitt		Lohnhöhe ²⁾ in Österreich		Arbeitsproduktivität ³⁾	
	in Mio. S						in %			
	Wien	Österreich	Wien	Österreich	Wien	Österreich	Wien	Österreich	Wien	Österreich
<i>a) Bedroht in Wien und Österreich</i>										
36 E. u. Verarbeitung von Leder	85,3	614,7	339	1.938	+39,7	+ 4,5	-32,8	-33,9	-51,9	-36,7
34 E. v. Bekleidung und Bettwaren	793,9	5.514,0	3.063	23.390	+21,0	+22,7	-40,0	-44,7	-50,4	-54,9
35 E. u. Reparatur von Schuhen	26,2	2.203,2	86	7.941	+43,9	+34,8	-16,2	-28,5	-41,8	-47,0
39 E. v. Musikinstr., Sportart., Spielwaren	188,7	2.591,6	557	6.807	+22,0	+13,9	-21,0	-17,1	-35,2	-27,2
33 E. v. Textilien und Textilwaren	624,7	12.124,3	1.756	32.015	+26,0	+ 9,7	-14,3	-20,6	-32,0	-27,6
<i>b) Bedroht in Österreich, aber nicht in Wien</i>										
59 E. v. feinm. med.-opt. Geräten, Uhren	514,0	2.093,9	1.032	5.686	+ 9,6	+23,1	+ 4,4	-13,3	- 4,8	-29,6
38 Verarbeitung von Holz	426,1	6.233,3	1.111	16.889	+29,6	+12,7	- 5,0	-20,5	-26,7	-29,4
53 E. v. Metallwaren	1.370,4	10.161,8	3.269	24.775	+28,5	+15,3	+ 3,0	- 9,6	-19,9	-21,6
Anteile an Industrie ⁴⁾ in %	3,3	14,8	5,8	22,3						
Anteile an insges. in %	0,6	4,3	1,0	5,5						

Quelle: ÖSTAT, eigene Berechnungen.

(1) Personalaufwand in % des NPW.

(2) Personalaufwand je Beschäftigten.

(3) NPW je Beschäftigten.

(4) inklusive Energie.

auf die Außenhandelsstatistik läßt erkennen, daß deren ungünstige Geschäftslage nur bedingt mit verstärktem Importdruck aus den Oststaaten in Zusammenhang steht. So hat sich zwar im Unterschied zum gesamten Außenhandel der Handelsbilanzsaldo dieser Branchen mit Osteuropa zwischen 1988 und 1994 tatsächlich verschlechtert, das Ausmaß des Defizits im Osthandel (1994: -978 Mio. S) muß jedoch im Vergleich zur besorgniserregenden Position auf allen Auslandsmärkten (-19.833 Mio. S) als moderat eingestuft werden. Zudem ist diese Verschlechterung lediglich auf die Ergebnisse bei Warengruppen von zwei der fünf erhobenen Bereiche (Bekleidung und Zubehör, Schuhe) zurückzuführen, in den drei anderen Industriezweigen trägt der Osthandel zur Verbesserung einer sonst rückläufigen Gesamtentwicklung bei.

Tabelle 3:

**Wiens Wirtschaftsentwicklung im Vergleich
Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent**

	Wien	Ostregion	Österreich
<i>BIP nominell</i> (ohne Land- und Forstwirtschaft)			
1961-1976	+8,7	+9,2	+9,9
1976-1989	+6,6	+6,7	+6,9
1989-1995	+7,7	+7,7	+7,6
<i>BIP real zu Preisen 1983</i>			
1976-1989	+2,1	+2,3	+2,5
1989-1995	+2,1	+2,5	+2,6
<i>Unselbständig Beschäftigte</i>			
1961-1976	+0,1	+0,5	+1,0
1976-1989	-0,3	+0,1	+0,5
1989-1995	+0,7	+1,2	+1,2

Quelle: AMS, WIFO.

Insgesamt wird damit klar, daß die direkte Konkurrenz mittel- und osteuropäischer Anbieter im lohnkostenintensiven Gütersegment die Wiener Industrie nur abgeschwächt betroffen haben sollte, andererseits sollten zusätzliche Nachfragepotentiale regional vermehrt wirksam geworden sein. Der Raum Wien sollte damit aus der Ostöffnung eine regional besonders hohe Dynamik lukrieren können, eine Erwartung, die sich aus der tatsächlichen regionalen Entwicklung in Österreich nach der Ostöffnung allerdings nicht ableiten läßt (Tabelle 3). Der traditionellen Wachstumsrückstand Wiens blieb trotz eines Anstiegs der gesamtwirtschaftlichen Dynamik in der Produktion zumindest in realer Rechnung bestehen, auch in der Beschäftigung bleibt gegenüber den anderen Re-

gionen Österreichs und vor allem gegenüber den anderen Teilräumen der Ostregion eine deutlich geringere Dynamik sichtbar. Die Gründe für diese Entwicklung können nach eingehenden Analysen (22) teilweise historischen Determinanten zugeordnet werden. Danach hat die langjährige Trennung Wiens von seinem Hinterland die Stadt nicht nur (temporär) von Nachfragepotentialen abgeschirmt, sondern auch persistente Struktureffekte ausgelöst, die eine volle Ausschöpfung entstehender Potentiale verhindern. Konkret wurde der Verlust angestammter Märkte im Osten nicht durch eine stärkere Außenhandelsorientierung nach Westen kompensiert, vielmehr fand die Wiener Industrie Absatzgebiete in weiten Bereichen des geschützten Inlandsmarkts (23). Damit wurde der Umstrukturierungs- und Modernisierungsdruck kompetitiver Westmärkte umgangen, ein *Up-grading* in Richtung flexible Spezialisierung blieb aus. Für traditionelle, an *economies of scale* orientierte Massenproduktion boten die städtischen Strukturen jedoch schon aufgrund knapper Flächen vorwiegend Standortnachteile, massive Abwanderung industrieller Produktion aus der Kernstadt war die Folge (24). Aus diesem Grund nimmt die Wiener Industrie mit 10,7 Prozent der Gesamtbeschäftigten (Sachgüterproduktion: 17 Prozent) derzeit nur noch einen sehr begrenzten Stellenwert in der lokalen Wirtschaftsstruktur ein, zu wenig, um für eine „automatische“ Aufwertung der Stadt über vermehrte Warenexporte in die Oststaaten eine ausreichende Basis zu bieten. Zwar kann die lokale Warenproduktion von handelsumlenkenden Effekten im Handel mit den neuen Demokratien profitieren, ihr Anteil an der urbanen Wirtschaftsstruktur ist jedoch nicht mehr groß genug, um eine entscheidende Beschleunigung der regionalen Dynamik auszulösen.

Allerdings bleibt bei der Interpretation von Übersicht 3 zu berücksichtigen, daß sie gänzlich unterschiedliche Regionstypen vergleicht, die mit ihren divergierenden Spezialisierungen und Problemlagen durchaus unterschiedliche Ausgangsbedingungen vorgefunden haben könnten (25). Übersicht 4 versucht daher, die Performance der Wiener Stadtwirtschaft stattdessen in den Rahmen europäischer Großstadtreionen zu stellen. Dabei wird ein durch die Zusammenarbeit großer europäischer Forschungsinstitute im Rahmen der ERECO entstandener Datensatz verwendet, der erstmals vergleichbare Statistiken über die 37 größten Stadtreionen Westeuropas sammelt. Sichtbar wird eine recht erfreuliche Entwicklung Wiens für die Zeit nach der Öffnung der Grenzen. Während die Stadt in der Periode 1975 bis 1989 mit einem Produktionszuwachs von 2,1 Prozent p. a. (alle +2,4 Prozent) und einer leicht rückläufigen Beschäftigungsentwicklung (-0,1 Prozent p. a., alle +0,3 Prozent) hinter der durchschnittlichen Entwicklung der europäischen Großstädte zurückblieb, verbesserte sich ihre Performance nach 1989 stark. Nach 1989 konnte Wien mit +2,5 Prozent p. a. einen Wachstumsvorsprung (alle +1,6 Prozent) beim Urbanprodukt erwirtschaften, der sich auch in einer positiven Beschäftigungsentwicklung (+0,8 Prozent) bei insgesamt stagnierender Entwicklung (alle -0,1 Prozent) niederschlug. Nun kann diese Gesamtentwicklung mit Sicherheit nicht allein

auf die Ostöffnung zurückgeführt werden. Zu bedenken sind die besonderen Schwierigkeiten west- und nordeuropäischer Kernstädte in der Immobilienkrise der frühen neunziger Jahre (26) ebenso wie die stärkeren Effekte der Rezession 1993 auf traditionelle Industriestädte wie Turin oder die mittelenglischen Städte im Sample (27). Zumindest teilweise dürften jedoch auch Effekte der Ostöffnung hinter dieser vergleichsweise günstigen Entwicklung Wiens stehen, eine Interpretation, die sich aus der ebenfalls überdurchschnittlichen Performance des geopolitisch sehr ähnlich positionierten Hamburg ebenso ableiten läßt wie aus der sektoralen Herkunft der erhobenen Zuwächse (Übersicht 5): Steigende Dynamik läßt sich für die Warenproduktion (+1,7 Prozent p. a., alle +0,1 Prozent) und das Bauwesen (+5,3 Prozent p. a., alle +1,1 Prozent) festmachen, beides Bereiche, die durch vermehrten Außenhandel bzw. notwendige Anpassungsleistungen in der Infrastruktur Impulsen aus der Ostöffnung zugänglich sind. Negativ muß allerdings vermerkt werden, daß ein Gutteil der Dynamik aus einem weiteren Anstieg von nicht marktmäßigen Diensten entstanden ist. Gerade dieser Bereich dürfte jedoch angesichts der Konsolidierungsnotwendigkeiten der öffentlichen Hand in Hinkunft kaum mehr positive Impulse zu liefern in der Lage sein. Unbefriedigend verlief dagegen die Entwicklung der marktmäßigen Dienste, obwohl gerade diese für Stadtregionen große Wachstumspotentiale bereithalten dürften. In Wien dürften hier nicht zuletzt aufgrund der vorherrschenden Betriebsgrößenstruktur ernste Internationalisierungsbarrieren bestehen (28).

Insgesamt konnte Wien die ökonomischen Potentiale aus der Ostöffnung damit zwar im Vergleich zur österreichischen Gesamtwirtschaft in möglicherweise nur geringerem Maße ausschöpfen, auch hier hat der Regimewechsel allerdings zu einer wesentlichen Dynamisierung der Wirtschaft beigetragen. Die rein ökonomische Bilanz der Ostöffnung dürfte damit für Wien bisher positiv gewesen sein. Allerdings ist auch auf einige Problemfelder aus der neuen Rolle als „Gateway-City“ zu verweisen, die die Stadt vor nicht unerhebliche Anpassungserfordernisse stellt.

So manifestiert sich Wiens neue Rolle zunächst nicht zuletzt in einer deutlich höheren Zuwanderung aus dem Ausland. Der Zustrom verstärkte sich Ende der achtziger Jahre, erreichte 1991 mit rund 36.000 Immigranten seinen Höhepunkt und sank in der Folge aufgrund legislatischer Maßnahmen wieder ab. Insgesamt sind seit 1989 rund 142.000 Ausländer nach Wien zugewandert, die Stadt war somit Ziel von rund 37 Prozent aller Immigranten in Österreich (rund 17 Prozentpunkte mehr, als dem Bevölkerungsanteil der Stadt entsprechen würde). Mit dieser Verdreifachung der Zuwanderung gegenüber den achtziger Jahren hat sich der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung von rund 9 Prozent noch 1988 auf zuletzt 16,3 Prozent erhöht, derzeit ist er rund doppelt so hoch wie im österreichischen Bundesgebiet (8,9 Prozent) (29). Dabei bleibt festzuhalten, daß diese Zuwanderung großteils aus traditionellen Herkunftsländern (Jugoslawien, Türkei) erfolgte und damit mit der Ostöffnung höchstens indirekt in Zusammenhang steht. Der da-

Tabelle 4:

**Performance der Wiener Stadtwirtschaft im Zeitablauf
Vergleich für 37 europäische Großstädte**

	Brutto-Wertschöpfung			Beschäftigung		
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
	1975/94	1975/89	1989/94	1975/94	1975/89	1989/94
Dublin	+7,7	+9,0	+ 4,1	+0,5	+0,1	+ 1,6
Berlin	+4,9	+2,2	+12,9	+3,8	+0,5	+13,5
Frankfurt	+3,2	+3,1	+ 3,6	+0,1	+0,1	+ 0,1
München	+3,2	+3,7	+ 2,1	+0,2	+0,3	- 0,2
Rom	+2,9	+3,3	+ 1,9	+1,0	+1,7	- 0,9
Lissabon	+2,9	+3,0	+ 2,6	+0,1	-0,6	+ 2,2
Utrecht	+2,9	+2,8	+ 3,1	+1,6	+1,2	+ 2,7
Stuttgart	+2,6	+3,0	+ 1,5	+0,5	+0,6	+ 0,2
Bologna	+2,6	+3,1	+ 1,0	+0,1	+0,4	- 0,7
Mailand	+2,5	+3,3	+ 0,4	+0,2	+0,4	- 0,5
Lyon	+2,5	+2,8	+ 1,6	+0,3	+0,4	- 0,2
Paris	+2,5	+2,7	+ 1,8	+0,1	+0,2	- 0,4
Marseille	+2,3	+2,6	+ 1,5	+0,5	+0,7	- 0,2
Helsinki	+2,3	+3,8	- 1,8	-0,1	+1,1	- 3,3
Wien	+2,2	+2,1	+ 2,5	+0,1	-0,1	+ 0,8
Madrid	+2,2	+2,3	+ 1,8	+0,9	+1,1	+ 0,2
Bordeaux	+2,2	+2,7	+ 0,8	+0,2	+0,3	- 0,2
Straßburg	+2,1	+2,8	+ 0,4	+0,7	+0,7	+ 0,7
Hamburg	+2,1	+1,5	+ 3,7	-0,8	-0,1	- 2,5
Köln	+2,0	+2,2	+ 1,4	+0,6	+0,8	+ 0,1
Turin	+2,0	+2,8	- 0,1	-0,6	-0,3	- 1,4
Barcelona	+2,0	+2,1	+ 1,7	-0,4	-0,4	- 0,3
Stockholm	+1,7	+2,5	- 0,7	+0,3	+1,5	- 2,7
Rotterdam	+1,7	+1,6	+ 1,9	+1,5	+1,8	+ 0,8
Edinburgh	+1,5	+1,5	+ 1,7	-0,2	-0,2	+ 0,1
Athen	+1,4	+1,5	+ 1,0	+2,1	+2,3	+ 1,6
Lille	+1,3	+1,6	+ 0,6	-0,4	-0,6	- 0,2
Brüssel	+1,3	+1,4	+ 0,8	-0,6	-0,3	- 1,2
London	+1,2	+1,5	+ 0,3	-0,7	-0,2	- 2,2
Oslo	+1,2	+1,2	+ 1,1	+0,0	+0,2	- 0,5
Cardiff	+1,2	+1,4	+ 0,5	-0,2	-0,2	- 0,4
Glasgow	+1,2	+1,1	+ 1,2	-0,5	-0,5	- 0,7
Amsterdam	+1,0	+1,0	+ 1,2	+1,7	+1,9	+ 1,1
Manchester	+1,0	+1,3	+ 0,1	-0,6	-0,3	- 1,2
Düsseldorf	+0,9	+1,0	+ 0,6	-0,6	-0,6	- 0,9
Kopenhagen	+0,9	+1,6	- 1,1	+0,2	+0,6	- 1,1
Birmingham	+0,7	+0,8	+ 0,2	-1,1	-0,9	- 1,7
Insgesamt	+2,2	+2,4	+ 1,6	+0,2	+0,3	- 0,1

Quelle: ERECO; WIFO; eigene Berechnungen.

Tabelle 5:

Sektorale Performance der Wiener Stadtwirtschaft
Vergleich für 37 europäische Großstädte; Brutto-Wertschöpfung

Städte	Insgesamt		Sachgüterproduktion		Bauwesen		Marktmäßige Dienste		Nicht markt- mäßige Dienste	
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %									
	1975/94	1989/94	1975/94	1989/94	1975/94	1989/94	1975/94	1989/94	1975/94	1989/94
Frankfurt	+3,2	+3,6	+0,8	-1,4	+0,8	+ 0,4	+5,2	+6,5	+1,5	+1,0
München	+3,2	+2,1	+1,6	-2,0	+1,5	- 0,5	+4,9	+5,0	+2,2	+1,4
Stuttgart	+2,6	+1,5	+1,9	-0,2	+1,1	+ 1,0	+4,1	+3,9	+2,0	+1,1
Bologna	+2,6	+1,0	+3,6	+1,4	+0,2	+ 0,1	+3,3	+2,4	+1,2	+1,0
Mailand	+2,5	+0,4	+2,4	+0,3	+0,5	- 1,9	+3,5	+2,0	+1,3	+0,3
Helsinki	+2,3	-1,8	-0,6	-5,8	+2,4	- 5,5	+3,2	-1,5	+3,6	+3,2
Wien	+2,2	+2,5	+0,8	+1,7	+1,1	+ 5,3	+2,8	+1,7	+3,1	+4,6
Hamburg	+2,1	+3,7	-1,1	-0,9	-0,2	+ 2,2	+3,8	+5,7	+0,7	+0,9
Köln	+2,0	+1,4	+0,5	-1,7	+0,4	+ 1,8	+3,6	+3,7	+2,1	+1,1
Turin	+2,0	-0,1	+1,6	-2,2	+0,1	+ 0,1	+2,9	+2,7	+1,6	+0,9
Stockholm	+1,7	-0,7	-1,9	-5,1	+1,9	- 3,0	+2,7	-0,9	+1,1	+2,7
Athen	+1,4	+1,0	+0,6	-0,6	-2,6	- 0,3	+2,7	+3,1	+1,0	-1,2
Oslo	+1,2	+1,1	+2,1	+2,8	+0,6	- 4,1	+1,0	+0,7	+1,0	+1,9
Düsseldorf	+0,9	+0,6	-0,8	-2,6	-0,8	+ 0,8	+2,6	+3,1	+1,1	+0,6
Kopenhagen	+0,9	-1,1	-0,4	-3,6	-3,3	-10,8	+1,8	+0,7	+1,6	-0,6
<i>Nahe Großstädte</i>	+2,2	+1,1	+1,2	-0,9	+0,3	- 0,6	+3,5	+3,1	+1,7	+1,2
<i>Insgesamt</i>	+2,2	+1,6	+1,4	+0,1	+0,8	+ 1,1	+3,2	+2,6	+1,8	+1,9

Quelle: ERECO; WIFO; eigene Berechnungen

durch ausgelöste Bruch in der demographischen Perspektive hat freilich entscheidend zur Veränderung der mittelfristigen Perspektive der Stadt beigetragen. Hatte man etwa Mitte der achtziger Jahre für die Periode 1990–2010 noch mit einem Rückgang der Bevölkerung in der Stadt um rund 157.000, der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um etwa 123.000 gerechnet, so gingen Schätzungen für denselben Zeitraum nach der Öffnung von einer Zunahme der Stadtbevölkerung von 145.000, der aktiven Bevölkerung von 68.000 aus. Insgesamt wurden die Bevölkerungserwartungen für das Jahr 2010 damit innerhalb weniger Jahre um rund +670.000 für Österreich und rund +360.000 für Wien revidiert, das Szenario einer deutlich schrumpfenden Stadt durch ein solches einer wachsenden Agglomeration ersetzt.

Dieser stärkere Bevölkerungsdruck manifestiert sich in erhöhten Anforderungen an die städtische Infrastruktur. Durch die relativ hohe Kinderzahl ausländischer Bevölkerungsteile stieg der Anteil von Ausländern an Wiens Pflichtschulen von 13 Prozent Anfang der achtziger Jahre auf zuletzt rund 29 Prozent, verstärkter Mitteleinsatz im Schulbereich (etwa bei fremdsprachigen Begleitlehrern) war die Folge. Gleichzeitig entstanden Anforderungen an den Wohnraum in der Stadt. Schon eine (moderate) Nettozuwanderung von jährlich 10.000 Personen bis zum Jahr 2010 bedingt eine Neubauleistung von 8.400 Wohnungen p. a., im Fall hoher Zuwanderung (15.000 p. a.) würden 12.000 Einheiten pro Jahr notwendig.

Schließlich nahmen auch die Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur rasant zu, Schätzungen (30) gingen nach der Öffnung von einem Anstieg des Transportaufkommens im Ost-West-Transit um das 4- bis 4,5fache aus, für den Ziel- und Quellverkehr mit Osteuropa wurde im selben Zeitraum eine Verdoppelung erwartet. Auch wenn sich diese ersten Prognosen als zu hoch erweisen sollten: der bisher äußerst günstige Modal-Split-Anteil der Bahn gegenüber dem Straßenverkehr (70/30) dürfte angesichts der veränderten Warenstruktur im Außenhandel und dem technischen Rückstand der Bahn in Osteuropa kaum zu halten sein. Maßnahmen zur (Rück-)Verlagerung des Gütertransits auf die Schiene (betrieblich-organisatorische Verbesserungen, kapazitätssteigernde Streckenausbauten, neue Angebote im kombinierten Verkehr) belasten vor allem die Budgets anderer Träger, auch kommunale Mittel gehen jedoch im Rahmen der Ostverkehrsproblematik vermehrt auf.

Schließlich zeitigte die verstärkte Außenwanderung auch am Arbeitsmarkt seine Wirkung. Allein zwischen 1989 und 1991 nahm das Arbeitsangebot von Ausländern in Wien um rund 38.000 Personen (+50,5 Prozent) zu. Das gesamte Angebot stieg damit in einem Ausmaß (+2,0 Prozent p. a.), das auch der hohe Nachfragezuwachs in dieser Phase der Hochkonjunktur (+1,7 Prozent) nicht kompensieren konnte. 1992 wurden aus diesem Grund legistische Zutrittsbarrieren zum Arbeitsmarkt aufgebaut, die zusammen mit Angebotsreaktionen auf die ungünstigere Konjunkturlage zu einer Stabilisierung des ausländischen Arbeitsangebots geführt haben. Mit einem seither weitgehend unveränderten Aus-

länderanteil von rund 13 Prozent an den unselbständig Beschäftigten liegt Wien zusammen mit Vorarlberg an der Spitze der österreichischen Bundesländer. Problematisch blieb die erhöhte Angebotsentwicklung vor allem aufgrund ihrer Strukturmerkmale. Die geringe Preiselastizität des Angebots und ein geringer Informationsstand der Neubewerber, aber auch Defizite bei entsprechenden Einrichtungen zur Umsetzung vorhandener formaler Qualifikationen haben die Ausschöpfung von Qualifikationspotentialen im Ausländersegment verhindert, auch zuletzt wurden ausländische Arbeitskräfte in Österreich – unabhängig von ihrer formalen Qualifikation – zu rund 80 Prozent in unqualifizierten Tätigkeiten eingesetzt. Sektoral kommt dies in einer starken Konzentration der Ausländerbeschäftigung in wenigen Branchen zum Ausdruck (31). Mehr als ein Drittel aller ausländischen Arbeitskräfte sind in lediglich vier Branchen (Bau, Fremdenverkehr, Haushaltung und -werbung, Reinigung) beschäftigt, in denen nur 6,5 Prozent der Gesamtbeschäftigten arbeiten, und in denen der Ausländeranteil teilweise bereits an die 50 Prozent-Marke heranreicht. Mehr als die Hälfte aller Ausländer finden sich in nur 7 Branchen mit 16,5 Prozent der Gesamtbeschäftigten. Es sind ausnahmslos Niedriglohnbranchen, in denen der Ausländerzustrom eine deutliche Ausweitung der Beschäftigung ermöglicht hat. Dies hat Befürchtungen über negative Struktureffekte der Zuwanderung genährt, die nicht zuletzt in den verschärften Zuwanderungsbestimmungen des Aufenthaltsgesetzes ihren Ausdruck fanden.

Insgesamt hat die Öffnung der Grenzen zu den ost-mitteleuropäischen Reformstaaten der Wiener Stadtwirtschaft (netto) damit durchaus ökonomische Gewinne gebracht. Allerdings bringt die neue Rolle der Stadt als interkultureller Informations- und Transaktionsknoten an der Außengrenze der EU auch – wohl in ihrer Intensität steuerbare, in ihrem Auftreten aber unvermeidliche – soziale und Infrastrukturkosten hervor, zu deren Aufarbeitung die angesprochenen ökonomischen Vorteile auch notwendig sind. Es ist daher eine entscheidende Frage für die künftige Gesamtentwicklung gerade der Stadt Wien, ob die bisher konstatierten Gewinne der Ostöffnung auch in Zukunft gesichert werden können.

Dies wird letztlich aber nur dann der Fall sein, wenn es im Zuge der Weiterentwicklung der Beziehungen zu den neuen Marktwirtschaften tatsächlich zu einer stärkeren interregionalen Vernetzung im neuen Großraum kommt, und wenn die lokale Wirtschaftsstruktur in einer Art und Weise ergänzt bzw. angepaßt werden kann, die kompetitive Wettbewerbsvorteile im Städtesystem ermöglicht.

Alle Überlegungen zu diesem Ziel werden von einem auch mittelfristig bestehenden Lohngefälle zwischen den Teilräumen auszugehen haben und zudem in Rechnung stellen müssen, daß positive Impulse aus dem vergrößerten Absatzmarkt nur dann verstärkt und abgesichert werden können, wenn neben der Nutzung neuer Chancen im Warenexport eine eigenständige Exportbasis im Dienstleistungsbereich entwickelt werden kann.

4. Mögliche Spezialisierungen im neuen Integrationsregime: Transaktionszentrum und interregionale Produktionsnetze

Für Wien und in der Tendenz wohl auch für andere stark tertiärisierte *Gateway-Cities* im Westteil des neuen Großraums lassen sich unter diesen Prämissen zwei strategische Optionen ableiten, die die bestehenden Lohnkostendifferentiale positiv wenden und damit als Basis für ein ökonomisches Leitbild der Stadt dienen können (32):

- **Knoten in der neuen interregionalen Arbeitsteilung**

Im Bereich der Sachgüterproduktion können Vorteile auch im internationalen Produktwettbewerb entstehen, sofern neue Möglichkeiten interregionaler Arbeitsteilung durch den Aufbau grenzüberschreitender Produktionsnetze genutzt werden. Verstärkte Integration und die Vernetzung in flexibel spezialisierten Fertigungsketten ermöglichen einerseits Skalenerträge durch nun größere Absatzmärkte auch in spezialisierten Marktnischenproduktionen, andererseits sollte die Nutzung komparativer Faktorkostenvorteile durch den Zukauf von Komponenten in den Reformstaaten die Wettbewerbsfähigkeit des vernetzt produzierten Endprodukts auch auf Westmärkten stärken. Die Voraussetzung für derartige interregionale Wertschöpfungsketten in *Gateway-Cities* sind dabei schon aufgrund der räumlichen Nähe, oft auch aufgrund traditioneller Bindungen nicht ungünstig, zumal alle Teile des Netzes durch diese verstärkte Arbeitsteilung profitieren. Für den Produzenten im Hochlohnland ermöglicht sie einen möglicherweise entscheidenden Kostenvorteil im Produktwettbewerb, für Produzenten in den Reformstaaten ein oft erstmaliges Eindringen in Bereiche des Außenhandels, in denen nicht allein Faktorkostenvorteile, sondern firmenspezifische Wettbewerbsvorteile über Absatzerfolge entscheiden. Voraussetzung für dieses Szenario ist jedoch, daß die Unternehmen im Hochlohnland den technologisch führenden Part im Produktionsnetz auch ausfüllen können, denn er allein entspricht dem bestehenden Lohnkostengefälle. Große Anstrengungen in der Technologiepolitik, aber auch in der Bildungs- und Qualifizierungspolitik werden daher erforderlich sein.

- **Kontroll- und Entscheidungszentrum im neuen Großraum**

Zu ergänzen wäre diese Ausrichtung durch eine offensive Positionierung als überregionales Zentrum im Dienstleistungsbereich, wobei eine derartige Strategie jedoch dadurch erschwert wird, daß sich internationale Dienstleistungsfunktionen aufgrund von selbstverstärkenden Mechanismen in wenigen Zentren der europäischen Städtehierarchie ballen. Dienstleistungsanbieter finden an diesen Brennpunkten überregionaler Kontroll- und Entscheidungsprozesse eine größere Informationsdichte sowie Möglichkeiten zu den in komplexen Entscheidungsstrukturen notwendigen (informellen) *face-to-face-Kontakten* vor, auch ein spezialisierter Arbeitsmarkt und angepaßte Infrastrukturen machen die einmal erreichte Ballung von dispositiven Funktionen zu einem wichtigen Standortvorteil etablierter Dienstlei-

stungszentren und zu einer wesentlichen Eintrittsbarriere für „New-comer“.

Allerdings könnte die Ostöffnung die Chance bieten, Wien als Ort besonderer Informationsdichte über Marktchancen und institutionelle Gegebenheiten im neuen Integrationsraum zu positionieren. Ziel wäre ein Bedeutungsgewinn als Standort für spezialisierte internationale Dienstleistungsanbieter und regionale Verwaltungszentren internationaler Unternehmen, die den neuen Raum bearbeiten wollen. Kompetitive Vorteile bestehen dabei aus der räumlichen und historischen Nähe zu den neuen Marktgebieten ebenso wie aus der traditionellen Ballung von diesen Raum bearbeitenden Organisationen und Unternehmen.

Konkretes Ziel wäre damit einerseits die Aufwertung bereits bestehender ausländischer Niederlassungen zu regionalen *Headquarters* in der Konzernhierarchie, welche die Aktivitäten des Konzerns im neuen Großraum leiten und koordinieren. Andererseits wäre das bereits bestehende Potential einschlägiger Unternehmensdienste auszubauen und um internationale Anbieter zu ergänzen, um die für Ballungsvorteile notwendige „kritische Masse“ komplementärer Aktivitäten zu sichern. Wien könnte sich damit als Sitz regionaler Hauptverwaltungen für ein nationale Grenzen überschreitendes mitteleuropäisches Marktgebiet etablieren, eines Typs von Unternehmensverwaltung, der in der Unternehmenshierarchie multinationaler Konzerne zur Kontrolle und Koordination von Aktivitäten im Raum dient, sofern bei relativ extensivem Netz operativer Einheiten eine enge regionale Integration der einzelnen Aktionen angestrebt wird (33). Derartige regionale *Headquarters* sind angesichts der zunehmenden Ablösung traditioneller Linienhierarchien durch matrixähnliche Organisationsstrukturen mit sich überlappenden Verantwortlichkeiten und konsultativen Entscheidungsprozessen oft keiner fix gegebenen Hierarchiestufe im Konzern zuordenbar, ihre Rolle wird vielmehr je nach Größe und Unternehmensorganisation des jeweiligen Konglomerats durchaus unterschiedlich sein. Das Spektrum reicht jedenfalls vom regionalen Büro, das für die im Großraum etablierten Unternehmensstandorte begrenzt spezialisierte Dienste (EDV, Marketingfunktionen etc.) anbietet, bis zur regionalen Entscheidungseinheit mit klar abgegrenztem Produkt-Mandat. Für neu in den Großraum vorstoßende Unternehmen wird sich dabei als erster Schritt die Eröffnung eines relativ kleinen regionalen Büros anbieten, das mit wenigen Spezialisten Marktchancen und Investitionsmöglichkeiten beobachtet und damit Brückenkopffunktionen erfüllt. Größere Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte werden hier ausbleiben. Diese könnten sich allerdings durch die Aufwertung bereits vorhandener Vertriebs- und Handelszentren zu regionalen *Headquarters* einstellen, für die auch die Weiterentwicklung zu echten Kontrollzentren möglich erscheint, die mit der Koordination der Operationen im Großraum wesentliche *Headquarter-Funktionen* im Konzern übernehmen.

5. Wien, ein Kontroll- und Entscheidungszentrum für den Osten? Eine Umfrage bei Niederlassungen ausländischer multinationaler Unternehmen in Wien

Einblick, ob die oben beschriebenen Mechanismen in der Zielgruppe bestehender Headquarters in Wien bereits in Gang gekommen sind, oder für die Zukunft geplant sind, liefert eine schriftliche Umfrage des WIFO im Jahr 1995 bei 87 Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen in Wien, von denen 63 als Ostzentralen bezeichnet werden können. Im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen dabei die Organisations- und Entscheidungsstrukturen multinationaler Konzerne mit Niederlassungen am Standort Wien, deren Beziehung zu den Oststaaten, die Funktion und Stellung der österreichischen Niederlassungen im Konzernverbund sowie Ergebnisse der Bewertung des Standorts Wien als Zentrum für Ostaktivitäten.

Als Ostzentralen wurden in der Umfrage vom Ausland beeinflusste österreichische Unternehmen mit Aktivitäten in bezug auf die Oststaaten bezeichnet. Dazu zählen Unternehmen, die selbst Beteiligungen im Osten halten. Der Begriff der Ostzentralen wird in der Umfrage aber weiter gezogen und schließt auch solche Unternehmen ein, die für den Gesamtkonzern Osteuropafunktionen (z. B. Verkauf, Management, Werbung usw.) übernehmen, ohne aber selbst Beteiligungen an Tochtergesellschaften im Osten zu halten. Dies kann sowohl Fälle einschließen, bei denen die ausländische Muttergesellschaft des österreichischen Unternehmens, oder ein anderes Unternehmen des Konzerns Beteiligungen in Osteuropa hält, aber auch Fälle, bei denen der Gesamtkonzern überhaupt keine Kapitalbeteiligungen im Osten hat. Tabelle 6 gibt Aufschluß über die Zusammensetzung der Stichprobe in dieser Hinsicht.

Tabelle 6:

Zentrumsrolle Wiens für die Bearbeitung der Ostmärkte

		Zentrumsrolle des Wiener Unternehmens in der Bearbeitung der Ostmärkte			
		Ja	Nein	Insgesamt aber geplant	
Der Konzern hat	Ja	49	19	3	68
Tochtergesellschaften	Nein	14	4	0	19
in den Oststaaten	Insgesamt	63	24	3	87

Quelle: WIFO-Erhebung.

Die Auswahl der Unternehmen erfolgte nicht nach den engen statistischen Kriterien eines Zufallstichprobenverfahrens. Die Schwierigkeit

im Auswahlverfahren lag vor allem darin, daß es anhand der verfügbaren öffentlichen Statistiken nicht möglich war, eine vollständige statistische Grundgesamtheit („alle Ostzentralen“) zu konstruieren, um so die für eine Auswahl von Unternehmen relevanten Merkmale herauszuarbeiten. Bei der Auswahl erhielten schließlich solche Auslandsunternehmen den Vorrang, von denen man aufgrund verschiedener Quellen annehmen konnte, daß sie Osteuropafunktionen ausüben. Zusätzlich wurde bei der Auswahl darauf geachtet, daß aus möglichst vielen Investorländern die „bekanntesten“ und größten Unternehmen vertreten sind.

Aufgrund der ungenügenden Kenntnisse über die Grundgesamtheit ist die Umfrage zwar nicht als Repräsentativerhebung im engen statistischen Sinn zu sehen, die Art der Erhebung mittels eines standardisierten Fragebogens, die sorgfältige Auswahl der Stichprobe sowie die relativ große Anzahl von Antworten geben der Befragung aber dennoch eine recht starke Aussagekraft.

Zumindest einen Anhaltspunkt über den Repräsentationsgrad der Umfrage gibt ein Vergleich mit der für das Jahr 1993 publizierten Statistik der ausländischen Direktinvestitionen der OeNB. Die untersuchten Unternehmen beschäftigten 39.339 Arbeitskräfte und repräsentieren damit 31 Prozent der Gesamtbeschäftigten in ausländischen Tochterunternehmen am Standort Wien und der näheren Umgebung Wiens (Ostzentralen und Nicht-Ostzentralen). Die Umfrage berücksichtigt die Industriesektoren technische Verarbeitungsgüter, traditionelle Konsumgüter, Chemie und Erdöl sowie den Handel und Dienstleistungsunternehmen. Ressourcenorientierte Direktinvestitionen im Basissektor blieben außer Betracht, ebenso wie der gesamte Banken- und Versicherungsbereich. Im Vergleich mit der Branchenstruktur der OeNB-Statistik aller passiven Direktinvestitionen in Wien zeigt sich in der Umfrage ein Schwerpunkt auf die Branchen technische Verarbeitungsgüter sowie Chemie und Erdöl, während der Handel etwas unterrepräsentiert ist. Darüber hinaus sind in der Umfrage größere Unternehmen stärker vertreten.

Hinsichtlich der Nationalität der Konzernspitze stimmt die Verteilung der Stichprobe relativ gut mit der Länderstruktur aller ausländischen Direktinvestitionen in Wien überein: 30 Prozent der in der Umfrage berücksichtigten ausländischen Direktinvestitionen kamen aus Deutschland, 22 Prozent aus der Schweiz und Liechtenstein, 22 Prozent aus den übrigen europäischen Ländern (Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Italien, Schweden, Belgien, Finnland und Dänemark) und 26 Prozent aus Übersee.

6. Die Ergebnisse der Umfrage

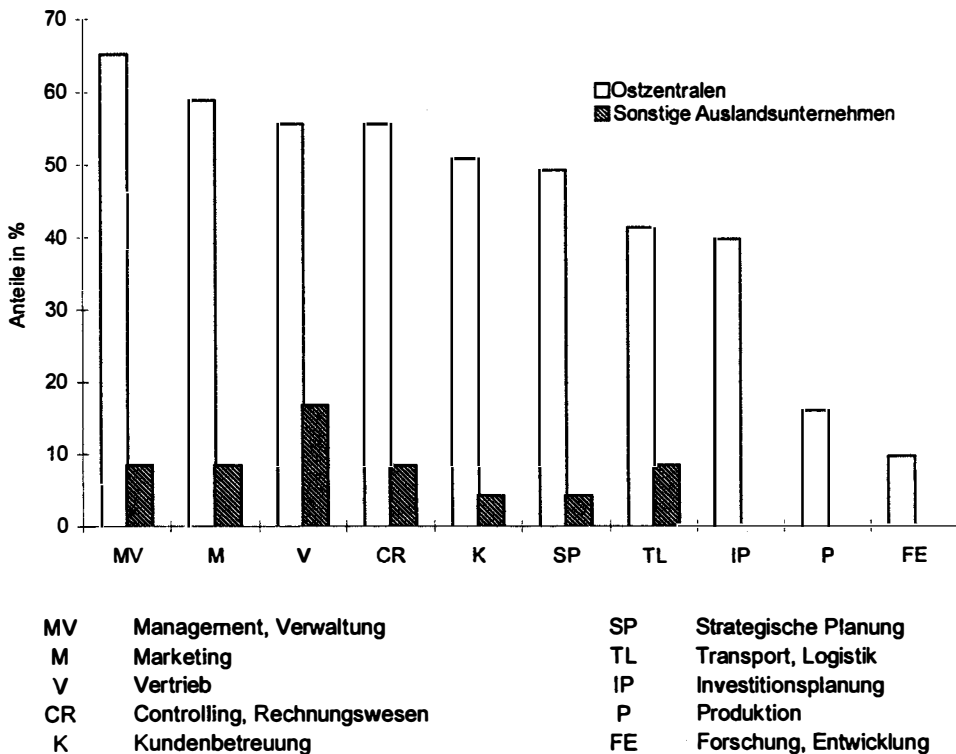
Eine wachsende Rolle Wiens als Kontroll- und Entscheidungszentrum für den Osten wird von den Umfrageergebnissen nur teilweise bestätigt. Indizien für eine Aufwertung Wiens zu einem bedeutenden Standort regionaler Verwaltungszentren multinationaler Unternehmen stehen Sig-

nalen gegenüber, die davor warnen, für die Zukunft ein zu optimistisches Bild zu malen.

6.1. Funktion und Stellung der Ostzentralen am Standort Wien

Untersuchungen vor der Ostöffnung haben immer wieder aufgezeigt, daß Österreich als Sitz für hochwertige Verwaltungsaufgaben oder Forschungs- und Entwicklungsfunktionen multinationaler Konzerne relativ bedeutungslos war. Glatz und Moser (34) etwa stellten fest, daß nur wenige Konzerne Österreich als bedeutende Operationsbasis mit mehr als einem Produktionsbetrieb gewählt hatten. Die österreichischen Töchter nahmen meist eine untergeordnete Stellung mit wenigen strategischen Funktionen innerhalb der Konzernorganisation ein, im übrigen fehlte dem österreichischen Standort stets das Image eines international wichtigen Geschäftsstandorts.

Abbildung 1:
Ausbau der Verantwortungsbereiche aufgrund der Ostöffnung



Quelle: WIFO-Erhebung.

Unsere Umfrage zeigt, daß die Ostöffnung die Situation Wiens in dieser Hinsicht verbessert hat. Wien ist für eine nicht unbedeutende Zahl multinationaler Konzerne zu einer wichtigen Basis für Ostaktivitäten geworden. Die Aufwertung zum Ost-*Headquarter* in der Konzernhierarchie brachte im Großteil der Fälle deutliche Kompetenzausweitungen mit sich (Abbildung 1). In den meisten Ostzentralen kam es neben dem Ausbau der Bereiche Management/Verwaltung und Controlling/Rechnungswesen vor allem zur Stärkung der Bereiche Marketing, Vertrieb und Kundenbetreuung, Bereiche in denen die Marktnähe eine wichtige Rolle spielt und die durch Auslandstöchter in unmittelbarer Nähe zu den Kunden besser und leichter ausgeführt und kontrolliert werden können. Beachtlich ist aber auch, daß in der Hälfte der Unternehmen die Kompetenz für die strategische Planung ausgeweitet wurde. Die wenigsten Auswirkungen hatte die Ostöffnung auf die Produktionstätigkeit der Unternehmen sowie auf Forschungs- und Entwicklungsleistungen. Unter den „sonstigen“ Auslandsunternehmen der Untersuchungsgruppe (Nicht-Ostzentralen) berichtete dagegen nur eine geringe Anzahl von Ausweitungen der Unternehmensfunktionen aufgrund der Ostöffnung, der überwiegende Teil gab an, daß es zu keiner Veränderung kam.

Tabelle 7:

**Aufgaben der von Wien aus geleiteten Töchter nach
Branchenzugehörigkeit des Wiener Unternehmens**

	Produktion	Vertrieb	Service	Insgesamt
	(Mehrfachnennungen möglich)			
	Anteile in %			
<i>Insgesamt</i>	7,0	60,5	32,4	100,0
<i>Industrie</i>	11,3	61,7	27,1	100,0
Technische				
Verarbeitungsgüter	9,4	57,6	32,9	100,0
Chemie, Erdöl	10,0	75,0	15,0	100,0
Traditionelle				
Konsumgüter	37,5	37,5	25,0	100,0
<i>Handel</i>	4,3	61,9	33,8	100,0
Technische				
Verarbeitungsgüter	1,0	58,4	40,6	100,0
Chemie, Erdöl	5,3	73,7	21,1	100,0
Traditionelle				
Konsumgüter	21,1	68,4	10,5	100,0
<i>Dienstleistung</i>	0,0	48,1	51,9	100,0

Quelle: WIFO-Erhebung.

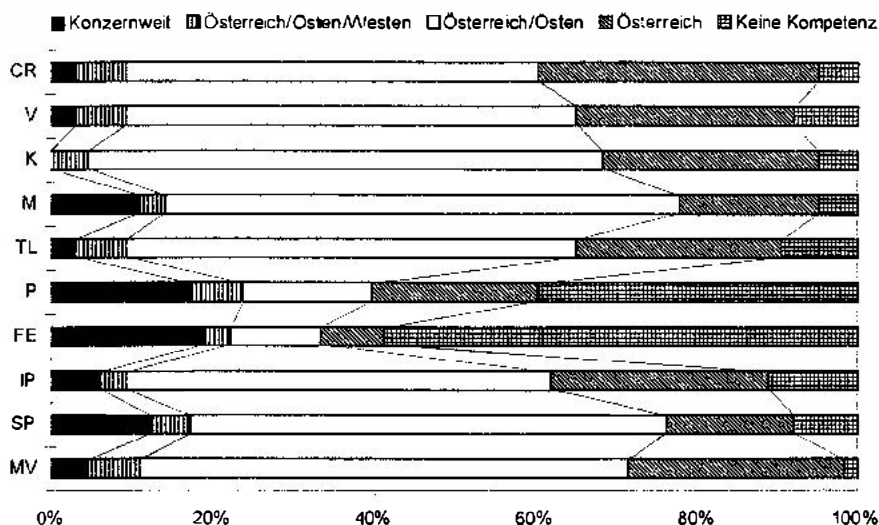
„Marktorientierte“ Aktivitäten (Marketing, Vertrieb- und Serviceaufgaben) überwiegen auch bei den von Wien aus geleiteten Osttöchtern. Ein Anteil von 61 Prozent ist im Vertrieb tätig, 32 Prozent übernehmen Serviceleistungen für den Konzern, nur 7 Prozent produzieren selbst (Tabelle 7). Marktorientierte Motive scheinen daher beim Investitionsentscheid im Osten viel mehr im Vordergrund zu stehen als ressourcenorientierte Motive (niedrige Produktionskosten, billige Rohstoffe). Zwischen den Industriesektoren zeigen sich aber interessante Unterschiede in der Aufgabenstruktur der vom Standort Wien geleiteten Osttöchter, die dem gegenwärtigen Bild der Wettbewerbsfähigkeit und der komparativen Vorteile der Oststaaten entsprechen. Während die Osttöchter der Unternehmen der technischen Verarbeitungsgüterindustrie und des Chemiesektors hauptsächlich Vertriebsaufgaben ausführen, übernimmt ein großer Teil der Osttöchter der traditionellen Konsumgüterindustrie selbst Produktionsaufgaben (Tabelle 7). Für Osttöchter multinationaler Konzerne der traditionellen Konsumgüterindustrie ergibt sich ein Produktionsanteil von 37,5 Prozent, in der technischen Verarbeitungsgüterindustrie und chemischen Industrie liegt der entsprechende Anteil bei nur 9,4 Prozent bzw. 10 Prozent. Auch der Handel im traditionellen Konsumgüterbereich läßt zu einem relativ großen Teil (21 Prozent) im Osten selbst produzieren.

Rolle und Stellung der regionalen *Headquarters* multinationaler Konzerne werden aber nicht nur dadurch bestimmt, welche Unternehmensfunktionen in ihrem Verantwortungsbereich liegen, sondern auch von der geographischen Reichweite ihrer Kompetenzen. Die Überlegenheit der Ostzentralen in dieser Hinsicht wird im Vergleich mit den übrigen ausländischen Tochtergesellschaften in der Stichprobe (Nicht-Ostzentralen) deutlich (Abbildung 2). Ostzentralen übernehmen vorwiegend die Steuerung von Unternehmensfunktionen für Osteuropa, üben diese Funktionen aber auch teilweise europaweit und weltweit aus, während die sonstigen Auslandsunternehmen der Untersuchungsgruppe vorwiegend nur für Österreich zuständig sind, bzw. in größerem Ausmaß überhaupt keine Kompetenzen in den einzelnen Bereichen haben. Letzteres gilt insbesondere für die strategische Planung.

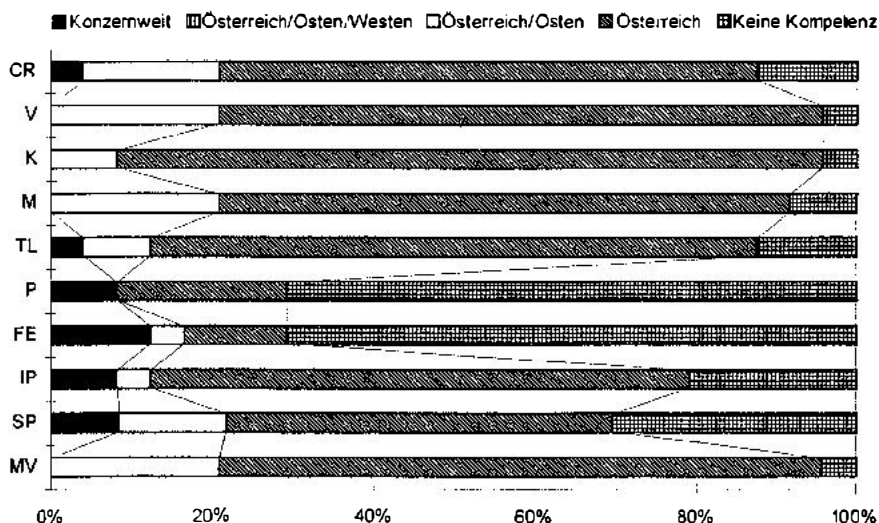
Was die Reichweite der Kompetenzen der regionalen *Headquarters* am Standort Wien im Osten selbst betrifft, übernimmt Wien die Rolle eines Zentrums vorwiegend für die vier angrenzenden Staaten Ungarn, Slowenien, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik, ohne eindeutige Konzentration der Funktion auf eines der Länder, wie dies bei den österreichischen Direktinvestitionen im Osten und den Ostexporten für Ungarn der Fall ist (Tabelle 8). Zugleich haben südosteuropäische Länder ein größeres Gewicht als bei den Exporten und Direktinvestitionen österreichischer Unternehmen. Eine nur geringe Rolle spielt Wien als Zentrum für die Bearbeitung von Rußland, der baltischen Staaten und der restlichen GUS.

Abbildung 2:

Reichweite wichtiger Unternehmensfunktionen Wiener Ostzentralen Ostzentralen



Sonstige Auslandsunternehmen



MV Management, Verwaltung
 SP Strategische Planung
 IP Investitionsplanung
 FE Forschung, Entwicklung
 P Produktion

TL Transport, Logistik
 M Marketing
 K Kundenbetreuung
 V Vertrieb
 CR Controlling, Rechnungswesen

Quelle: WIFO-Erhebung.

Tabelle 8:**Wirkungskreis der Wiener Ostzentralen**

	Ostzentralen		Zum Vergleich Österreichs	
	Anzahl	Anteile in %	Direktin- vestitionen Regionalstruktur in %	Ost- export
Tschechien	46	13,6	7,9	19,3
Slowakei	43	12,7	4,2	6,4
Ungarn	49	14,5	47,2	28,8
Polen	33	9,7	13,3	8,6
Slowenien	40	11,8	7,4	11,5
<i>Ost-Mitteleuropa</i>	<i>211</i>	<i>62,2</i>	<i>79,9</i>	<i>74,6</i>
Bulgarien	31	9,1	0,9	1,9
Rumänien	28	8,3	1,0	2,1
Kroatien	33	9,7	5,1	7,7
<i>Osteuropa</i>	<i>92</i>	<i>27,1</i>	<i>7,0</i>	<i>11,7</i>
Rußland	12	3,5	10,4	10,7
Sonstige GUS	13	3,8	1,3	2,4
Baltische Staaten	11	3,2	1,3	0,5
<i>Ex-UdSSR</i>	<i>36</i>	<i>10,6</i>	<i>13,1</i>	<i>13,7</i>
<i>Oststaaten</i>	<i>339</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Quelle: WIFO-Erhebung.

Die Resultate zu Rolle und Stellung der Niederlassungen multinationaler Unternehmen in Wien bestätigen frühere empirische Befunde (35), wonach Entscheidungsstrukturen in multinationalen Konzernen mit der Nationalität der Konzernspitze, den Aufgabenbereichen und der Organisationsstruktur (geographische, divisionale Struktur, Produktstruktur) variieren.

Hinsichtlich der Organisationsstruktur zeigen die Umfrageergebnisse, daß Ausmaß und Reichweite der verschiedenen von den Wiener Ostzentralen wahrgenommenen Funktionen bei Niederlassungen, die der weltweiten Mutter direkt unterstellt sind, größer sind als bei Niederlassungen, die einer übergeordneten regionalen Zentrale (Europazentrale) untergeordnet sind. Hinsichtlich der unterschiedlichen Rolle und Stellung der Ostzentralen nach der Nationalität der Muttergesellschaft ergibt die Umfrage, daß europäische Konzerne mehr Aufgaben und mehr Verantwortung an die österreichischen Ostzentralen am Standort Wien delegieren als Konzerne mit Stammsitz in Übersee (zum Großteil US-Konzer-

ne). Darüber hinaus hat der Verantwortungsbereich der Ostzentralen europäischer Konzerne eine größere geographische Reichweite. Diese Unterschiede nach der Nationalität der Konzernspitze werden zum Teil wiederum durch die unterschiedlichen Organisationsstrukturen bzw. die unterschiedliche hierarchische Stellung der Ostzentralen in europäischen und US-Konzernen bestimmt: Während der Großteil (82,2 Prozent) der Ostzentralen europäischer Konzerne der weltweiten Mutter direkt unterstellt ist, ist die Mehrzahl (64,7 Prozent) der Ostzentralen der Konzerne mit Stammsitz in Übersee selbst wiederum einer zwischengeschalteten regionalen Zentrale unterstellt und damit auf einer niedrigeren Hierarchiestufe im Konzernverbund.

Auch die Resultate hinsichtlich der Eigentumsstruktur der Osttöchter deuten auf interessante Unterschiede nach den Stammländern der Konzerne und nach den Ost-Zielländern der Investition der Konzerne hin. In 50 Prozent der Fälle halten die Wiener Niederlassungen, die Leitungsfunktionen für die Osttöchter übernehmen, keinen Anteil am Gesellschaftskapital der Tochterunternehmen in den Oststaaten. Dies wiederum gilt einerseits insbesondere für Töchter der Konzerne in Polen, Rußland und in der restlichen GUS sowie andererseits für die Osttöchter von Übersee-Konzernen (vorwiegend USA). An fast 75,4 Prozent der Osttöchter von Unternehmen aus Übersee hält die österreichische Niederlassung keinen Anteil am Gesellschaftskapital. Hingegen steht der Großteil der Osttöchter von Konzernen mit Stammsitz in Europa im alleinigen Eigentum oder im Mehrheitseigentum der österreichischen Niederlassung. Die Resultate der Umfrage decken sich hier auch mit den Ergebnissen empirischer Studien, wonach vor allem Unternehmen aus den USA stärker als europäische Konzerne zentralisiert sind und besonders bei jungen Tochterunternehmen in unsicheren Märkten (wie in Rußland oder der restlichen GUS) die Konzernspitze Entscheidungen nicht gerne aus der Hand gibt (36).

6.2 Mögliche Auswirkungen von Veränderungen im Osten auf die Stellung und Rolle der Wiener Ostzentralen im Konzernverbund

Der Stellenwert Osteuropas in der Strategie multinationaler Unternehmen – und somit auch der Ostzentralen am Standort Wien – wird maßgeblich durch die wirtschaftliche Entwicklung und weitere erfolgreiche Transformation im Osten sowie durch die europäische Integration bestimmt. Um der zu erwartenden Entwicklung in diesen Bereichen Rechnung zu tragen wurden die Unternehmen befragt, wie

- eine Osterweiterung der EU und
- der wirtschaftliche Aufholprozeß der Oststaaten

die Stellung und Rolle der Wiener Niederlassung im Konzernverbund in Zukunft beeinflussen könnten.

In der Frage nach den Auswirkungen eines Beitritts einiger Oststaaten zur EU halten sich Zentralen, die eine Aufwertung der Stellung der

österreichischen Niederlassung erwarten (35 Prozent) und Zentren, die keine Änderung voraussehen (40 Prozent), annähernd die Waage.

Eindeutiger ist das Ergebnis in der Frage nach den Auswirkungen eines wirtschaftlichen Aufholens der Oststaaten. Ein Anteil von 70 Prozent der Ostzentralen verbindet damit die Erwartung einer weiteren Aufwertung des eigenen Unternehmens in Wien. Eine „Verselbständigung“ der Osttöchter, oder ein Abwandern der Zentralen in eines der Länder im Osten wird nur von 12,7 Prozent als Möglichkeit angegeben.

An eine Stärkung der Stellung der österreichischen Ostzentralen glauben vor allem Unternehmen mit Schweizer Muttergesellschaften sowie Unternehmen mit Stammsitz im übrigen Europa (GB, Frankreich, Italien, nordische Staaten). Unternehmen mit Stammsitz in Übersee (vorwiegend USA) und auch in Deutschland sind etwas pessimistischer bzw. vorsichtiger in ihren Antworten. Zwar überwiegt bei den Wiener Ostzentralen von Übersee-Konzernen in der Frage nach den Effekten eines wirtschaftlichen Aufholprozesses der Oststaaten deutlich die Zahl jener, die an eine Aufwertung glauben, dennoch ist der Anteil derer, die eine Abwertung erwarten, mit 21 Prozent relativ hoch. Ähnliches gilt für Ostzentralen mit deutscher Muttergesellschaft.

Als Standorte für Ostzentralen außerhalb Österreichs kommen derzeit eher andere europäische Städte in Frage als Standorte im Osten. Von den insgesamt 24 Konzernen in der Stichprobe, bei denen die österreichische Niederlassung keine Zentrumsfunktion für Osteuropa ausübt, gaben 14 (58 Prozent) an, daß diese Rolle von einem anderen Standort in Europa wahrgenommen wird. Europäische Unternehmenskonzerne wählen dabei naheliegenderweise hauptsächlich den Standort der Muttergesellschaft als Ausgangspunkt für Ostaktivitäten. In insgesamt nur drei Konzernen wurde ein Standort im Osten selbst gewählt. Darüber hinaus brachten die Umfrageergebnisse nur ein Unternehmen hervor, das die Zentrumsfunktion für den Osten aufgrund einer Änderung der Konzernstrategie wieder aufgeben mußte. Das Unternehmen gab an, daß die Ostzentralen vom Standort Wien an einen Standort im Osten verlegt wurde.

Von den insgesamt 46 Ostzentralen die die Frage, seit wann die Wiener Niederlassung als regionales Zentrum für Ostaktivitäten des Konzerns fungiert, beantworteten, gaben 40 Prozent an, daß sie die Ostmärkte schon vor dem politischen und wirtschaftlichen Umbruch 1989 von Österreich aus bearbeiteten. Nach der Ostöffnung wurde diese Zentrumsfunktion aufgewertet und in den meisten Fällen auf weitere Gebiete ausgeweitet. Bei einem Anteil von 60 Prozent der antwortenden Unternehmen wurde die österreichische Niederlassung erst nach der Ostöffnung 1989 zur zentralen Stelle für die Bearbeitung der Ostmärkte. Ein Vergleich der Phase 1990–1992 unmittelbar nach der Ostöffnung mit der Phase seit 1993 zeigt, daß die Zahl der Neugründungen von Ostzentralen eher abnimmt. Während daher bereits bestehende Ostzentralen mit dem wirtschaftlichen Aufholprozeß im Osten in Zukunft eine weitere Aufwertung ihrer Stellung und Rolle im Konzernverbund erwarten,

war Wien offensichtlich bisher nicht in der Lage, ein genügend starkes internationales Image als überregionales Dienstleistungszentrum aufzubauen, um auch Jahre nach der Ostöffnung in einem stärkeren Ausmaß neue *Headquarters* anzuziehen.

6.3. Standortprofil Wiens

Die Entscheidung multinationaler Unternehmen, Wien als Sitz eines auf den Osten ausgerichteten Zentrums zu wählen, wird auch von der Beurteilung der Standortqualität mitbestimmt. Eine erste Orientierung über die Attraktivität verschiedener Standorte bieten Ranglisten europäischer Städte. Es zeigt sich unabhängig von der verwendeten Bewertungsmethode eine relativ unbedeutende Stellung Wiens in der europäischen Städtehierarchie. In der Studie der Forschungsgemeinschaft PARIS (37) wird Wien als „internationale Metropole mit unvollständigen Funktionen“ bezeichnet. Ergebnisse in Healey und Baker (38) zeigen, daß Wien bisher keine Positionierung als Drehscheibe für Ostgeschäfte gelungen ist. Auch eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (39) kommt zu den Schlußfolgerungen, daß Wien zwar als Standort von *Headquarters* für Osteuropa an Bedeutung gewinnt, aber nur einer von mehreren Playern, neben Berlin, anderen deutschen Standorten, Budapest, und Prag ist, daß Wien im Vergleich mit anderen international bedeutenden Wirtschaftsstandorten auch eine Reihe von Defiziten bei den harten Standortfaktoren und in der Wirtschaftsstruktur aufweist, was sich im geringen Anteil von produktionsnahen und im internationalen Geschäft spezialisierten Dienstleistungen, der geringen Innovationsfähigkeit der Industrie und der geringen Exportbasis spiegelt, und daß Wien in der Außenwirkung kein Bild als international bedeutender Standort hat. Aus diesen Studien ergibt sich auch, daß die Beurteilung Wiens in der Befragung von Unternehmen aus dem anglo-amerikanischen Raum schlechter ausfällt als in Befragungen europäischer Unternehmen.

In der eigenen Umfrage waren von den Befragten insgesamt 21 ausgewählte Standortfaktoren mit Bewertungen zwischen „sehr gut“ (1), „eher gut“ (2), „eher schlecht“ (3), „sehr schlecht“ (4) zu versehen. Die Ergebnisse sind als Durchschnittsnoten in einer Skala von 1 bis 4 in Tabelle 9 dargestellt. Neben einer einfachen Beurteilung der Standortfaktoren wurden die Unternehmen auch gebeten, eine Reihung der aus ihrer Sicht jeweils wichtigsten Vorteile bzw. Nachteile Wiens bei der Bearbeitung der Ostmärkte vorzunehmen. Die Ergebnisse dieser Reihung sind in Tabelle 10 dargestellt, wobei die erste Reihe die Häufigkeit anzeigt, mit der ein Faktor an die erste Stelle gereiht wurde und die zweite Reihe den kumulierten Anteil der Reihung eines Faktors an die erste, zweite, dritte oder vierte Stelle wiedergibt.

Tabelle 9:**Das Standortprofil Wiens als Zentrum für Ostaktivitäten**

	Alle Unter- nehmen	Alle Unter- nehmen	Ost- zentrale	Sonstige Auslands- unter- nehmen
	Anteil der Antworten sehr gut/ eher gut in %	Durchschnittliche Bewertung (1 = sehr gut, 4 = sehr schlecht)		
<i>Geographische Lage</i>	–	1,7	1,7	1,8
Zugang zum Ostmarkt	95,2	1,5	1,5	1,7
Zugang zum Euromarkt	88,6	1,9	1,9	2,0
<i>Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen</i>	–	2,7	2,7	2,3
Förderungspolitik	61,6	2,4	2,4	2,3
Steuerliche Aspekte	55,7	2,4	2,4	2,5
Bürokratie, Entscheidungswege	7,6	3,3	3,3	2,3
<i>Standortqualität</i>	–	1,9	1,9	2,0
Ausbildung der Arbeitskräfte	96,3	1,5	1,5	1,5
Finanzdienstleistungen	82,7	2,0	2,0	1,9
Zulieferanten	81,3	2,1	2,1	2,2
Forschungs- und Ent- wicklungskapazität	54,4	2,4	2,3	2,5
Informationsbeschaffung	92,6	1,7	1,7	1,7
<i>Transportinfrastruktur</i>	–	2,0	1,9	2,0
Straßennetz	94,9	1,8	1,8	1,8
Bahn	63,6	2,2	2,2	2,3
Flugverbindungen	86,1	1,9	1,9	2,0
<i>Telekommunikation</i>	–	2,2	2,3	2,0
Allgemein	76,7	2,1	2,1	1,9
Service der Post	63,0	2,3	2,4	2,2
Neue Dienstleistungen	54,5	2,3	2,4	2,2
Mietleitungen	67,6	2,2	2,2	2,0
Beratungsunternehmen	70,3	2,2	2,3	2,0
<i>Lebensqualität für ausländische Mitarbeiter</i>	–	2,2	2,2	2,1
Schul Ausbildung				
für Kinder	86,3	1,8	1,8	1,9
Arbeitsbewilligung für				
Nicht-EU-Bürger	28,9	2,9	2,9	2,7
Kultur und Freizeit	98,7	1,4	1,4	1,2
Lebenshaltungskosten	43,0	2,6	2,6	2,5
<i>Standortbedingungen insgesamt</i>	–	2,1	2,1	2,0

Quelle: WIFO-Erhebung.

Tabelle 10:

**Die wichtigsten Standortvor- und -nachteile Wiens
als Zentrum für Ostaktivitäten aus Sicht der Ostzentralen**

	Erster Rang	Erster bis vierter Rang
	Anteile in %	
<i>Vorteile</i>		
Zugang zum Ostmarkt	54,4	87,7
Ausbildung der Arbeitskräfte	24,6	68,4
Informationsbeschaffung	8,8	35,1
Transportinfrastruktur	5,3	31,6
Finanzdienstleistungen	1,8	19,3
Flugverbindungen	1,8	12,3
<i>Nachteile</i>		
Bürokratie, Entscheidungswege	38,2	70,6
Finanzdienstleistungen	14,7	23,5
Förderungspolitik	11,8	32,4
Ausbildung der Arbeitskräfte	5,9	8,8
Lebenshaltungskosten	5,9	29,4
Forschungs- und		
Entwicklungskapazität	5,9	11,8
Informationsbeschaffung	2,9	2,9
Straßennetz	2,9	5,9
Telekommunikation	2,9	14,7
Steuerliche Aspekte	2,9	23,5

Quelle: WIFO-Erhebung.

Insgesamt zeigt sich aus der Umfrage ein Bias zu eher guten Bewertungen, was sich auch aus der speziellen Fragestellung heraus ergeben haben könnte, da einige der Standortfaktoren direkt im Vergleich zu den schlechteren Bedingungen im Osten beurteilt wurden. Von weiterer Bedeutung in diesem Zusammenhang könnte die in Wien besonders große Diskrepanz zwischen der positiven Innensicht der Stadt und des nur wenig ausgeprägten Außenimage als Wirtschaftsstandort sein, ein Aspekt, auf den die oben zitierte Studie des Deutschen Institutes für Urbanistik hinweist.

Die besten Einzelwertungen verzeichnen die Faktoren Zugang zum Ostmarkt, Ausbildung der Arbeitskräfte, Informationsbeschaffung, Straßennetz sowie Kultur und Freizeit. Die Nähe zu den Ostmärkten und die Ausbildung der Arbeitskräfte werden auch als die eindeutig wichtigsten Vorteile Wiens gewertet, an der dritten und vierten Stelle der Reihung stehen die Informationsbeschaffung und die Transportinfrastruktur.

Eher schlecht beurteilt werden Bürokratie und Entscheidungswege, Arbeitsbewilligungen für Nicht-EU-Bürger sowie die Lebenshaltungskosten. Auch bei der Förderungspolitik und den steuerlichen Aspekten tendieren die Unternehmen zu einer eher schlechten Bewertung. Diese Faktoren, insbesondere aber Bürokratie und Förderungspolitik, wurden auch als die wichtigsten Nachteile Wiens bezeichnet.

Insgesamt bestätigen die Bewertungen der Standortfaktoren in der WIFO-Umfrage in Kombination mit Ergebnissen anderer Studien den Eindruck, daß Österreich gegenwärtig bedeutende Vorteile bei Standortfaktoren in bezug auf Osteuropa aufzuweisen hat, die aber mit der Annäherung der Reformländer an das westliche Wirtschaftssystem und dem Aufbau einer eigenen Infrastruktur schrittweise verlorengehen könnten. Wien profitiert gegenwärtig vor allem aus dem Vorteil der geographischen Nähe zu den Ostmärkten, dem Wissen über die institutionellen Gegebenheiten und den Marktchancen im Osten sowie aus seinen Vorteilen in bezug auf die Transportinfrastruktur, Telekommunikation, Lebensqualität und Ausbildung. Andererseits zeigen sich Defizite im Image Wiens als internationales Geschäftszentrum. Ungünstig ist auch die noch immer schwache Position Wiens bei produktionsnahen Dienstleistungen, die aber zu den wesentlichsten Angebotsfaktoren eines hochwertigen Verwaltungszentrums zählen.

7. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Eine wachsende Rolle Wiens als Kontroll- und Entscheidungszentrum für Ost-Mitteuropa wird durch eine Umfrage bei Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen mit Standort Wien nur teilweise bestätigt. Um eine Rolle als Transaktionszentrum zu erreichen bzw. langfristig zu erhalten, muß Wien die Gunst der Stunde nutzen, um jene kritische Masse an Dienstleistungsaktivitäten und Headquarterfunktionen in bezug auf Osteuropa zu erreichen, die es erlaubt, aus dieser räumlichen Ballung von spezialisierten Dienstleistungen und Headquarterfunktionen neue Standortvorteile aufzubauen (40). Die Hoffnung gründet sich auf Agglomerationseffekte („*external economies of scale*“), die Vorteile aus der größeren Informationsdichte, den Aufbau eines spezialisierten Humankapitals, aus einer gemeinsam nutzbaren Infrastruktur und anderen Synergien schaffen. Externe „*economies of scale*“ werden um so größer, je höher die Zahl der angesiedelten Dienstleistungsanbieter wird. Die „erworbenen“ Standortvorteile ziehen weitere Akteure an, die damit quasi selbstverstärkend die Attraktivität eines Standorts steigern. Solche regionalen Konzentrationen sind bei Finanzdiensten zu beobachten, aber auch bei Rechtsberatung, Unternehmensberatung, im Engineering und bei Forschung und Entwicklung. Um diese kritische Masse zumindest in Teilbereichen des Dienstleistungsspektrums durch regionale Spezialisierung zu erreichen, bleibt Wien nicht mehr viel Zeit.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik wäre es, die dazu notwendigen Rah-

menbedingungen zu schaffen und die bestehenden Hindernisse zu beseitigen. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen die öffentliche Bereitstellung entsprechender Infrastruktur ebenso wie das Ausbildungswesen und die Höherqualifizierung von Arbeitnehmern, die Ansiedlungspolitik, Forschungs- und Technologiepolitik und entsprechendes Standortmarketing und Imagewerbung für Wien im Ausland. In diesem Zusammenhang können folgende Maßnahmen vorgeschlagen werden:

- *Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur* in Richtung Osten aber auch in Richtung Westen. Nach Ergebnissen von Healey & Baker (41) zählen Manager international tätiger Unternehmen die internationale Verkehrsanbindung und die Qualität der Telekommunikationseinrichtungen eines Standorts zu den wichtigsten Faktoren im Standortentscheid eines Unternehmens.

Zu den möglichen Maßnahmen im Verkehrsbereich könnten zählen: der weitere Ausbau der Attraktivität des Flughafens Wien/Schwechat als internationaler Verkehrsknoten für den Geschäftsverkehr mit attraktiven Verbindungen, insbesondere nach Osteuropa und strategische Kooperationen mit Flughäfen im Osten; die Verbesserung der Erreichbarkeit des Flughafens im öffentlichen Personennahverkehr; ein weiterer Ausbau und die Aufwertung wichtiger Ostbahnstrecken für den Personen- aber insbesondere für den Güterverkehr, um attraktive Alternativen zum Straßentransport anzubieten; eine Verbesserung der Eisenbahnverbindungen nach Westen, nicht zuletzt durch forcierte Vorbereitungsarbeiten im Rahmen der transeuropäischen Netze (TEN) sowie der Ausbau und die Verbesserung der Straßenverbindungen mit den Oststaaten und die Errichtung zusätzlicher bzw. der Ausbau der bestehenden Grenzübergänge, um die Grenzwarzeiten zu verringern.

- *Aufbau eines Spitzenangebots an Telekommunikationsdienstleistungen.* Informationsintensive Aktivitäten in *Headquarters*, Finanzunternehmen, in der Forschung und Entwicklung sowie im Marketing sind auf ein flexibles, leistungsfähiges und preislich attraktives Angebot an Telekommunikationsdienstleistungen angewiesen. Die Attraktivität des Telekommunikationsstandorts Österreich wird dabei wesentlich von den Reformen des Systems, vor allem den Anpassungsleistungen der ÖPTV im Zuge der allgemeinen Liberalisierung des Telekommunikationssektors, abhängen (42). Vor allem im Hinblick auf die Rolle Wiens in Richtung Osten wäre ein verstärkter Aufbau von Telekommunikationsverbindungen zum Osten wichtig. Gerade aus der Koordinationstätigkeit der österreichischen Ostzentralen sollte sich ein positiver Effekt für den Aufbau hochwertiger Telekommunikationsstrukturen ergeben und teilweise zu innovativen Lösungen führen.
- *Vernetzung und Ausbau spezialisierter Dienstleistungen.* Der Aufbau von spezialisierten Wissenschaftsparks, Technologieparks, Industrie- und Businessparks könnte einschlägige Dienstleistungsangebote in Wien bündeln und als Nukleus für das Entstehen neuer Aktivitäten

dienen (43). Auch größere Büro-Entwicklungsprojekte könnten trotz der augenblicklichen Lage am Wiener Immobilienmarkt durchaus sinnvoll sein, sofern sie als spezialisierte Projekte bewußt an der Rolle Wiens als Transaktionszentrum ansetzen und sich damit von den vielen ähnlichen Projekten in Westeuropa unterscheiden. Mögliche Ansatzpunkte wären adäquate Übersetzerdienste, bewußte Clustering begleitender Dienstleistungsanbieter, Betrieb spezialisierter Datenbanken sowie infrastrukturelle Vorleistungen, wie die rechtzeitige Anbindung des zu entwickelnden Gebiets an die Verkehrsinfrastruktur, Vorleistungen im Bereich der Telekommunikation und die allgemeine Aufwertung der Umgebung.

- Als Bestandteil aktiver *Dienstleistungspolitik* wären zudem rechtliche, steuerliche und förderungstechnische Maßnahmen zu implementieren, die die vorherrschende klein(st)-betriebliche Struktur – der durchschnittliche Wiener Anbieter von Unternehmensdiensten beschäftigt nur etwa 6 Mitarbeiter – im Bereich der Unternehmensdienste aufbrechen und damit ein wesentliches Hindernis für eine stärkere Internationalisierung einschlägiger Dienstleistungsanbieter beseitigen. Wesentlich wäre vor allem die Anpassung der in diesen Bereichen oft restriktiven gesetzlichen Grundlagen (Gewerbe-, Gesellschaftsrecht), die das Entstehen schlagkräftiger Einheiten in vielen Fällen ebenso behindern wie die sinnvolle Bündelung verwandter Aktivitätsfelder. Dazu könnten Beratungs- und Vermittlungsleistungen zur Förderung von Kooperationsbeziehungen zwischen spezialisierten (Klein-)Anbietern treten, um so gebildeten Arbeitsgemeinschaften die (inhaltliche und regionale) Erweiterung ihres Marktsegments zu ermöglichen.
- *Bürokratie und Entscheidungswege* werden in der WIFO-Umfrage als einer der wichtigsten Nachteile des Standorts Wien/Österreich gesehen. Der Zeitaufwand für Bewilligungsverfahren wird zunehmend zu einem Faktor der Standortentscheidung. Auch hier ergibt sich demnach ein Bedarf zur Entbürokratisierung und Beschleunigung der Verfahren. Mehrgleisigkeiten sind zu verhindern. Die WIFO-Erhebung deutet in diesem Zusammenhang vor allem auf Probleme Wiens/Österreichs hinsichtlich der Arbeitsbewilligungsverfahren für ausländische Bürger aus Nicht-EU-Ländern hin. Mit der Positionierung Österreichs als Standort regionaler *Headquarters* werden vermehrt ausländische Führungskräfte nach Österreich kommen. Vor allem auch deshalb sind Flexibilität und konsequente Vereinfachung dieser Verfahren gefordert.
- Eine oft unterschätzte Bedeutung kommt den „weichen“ Standortfaktoren zu, die die *Lebensqualität für ausländische Mitarbeiter* in ausländischen Tochterunternehmen und damit die Bereitschaft für einen Wohnungswechsel nach Wien beeinflussen. Dazu zählen unter anderem das Kulturangebot, die Schulausbildungsmöglichkeiten für Kinder ausländischer Mitarbeiter (Angebot an internationalen Schulen), Öffnungszeiten im Handel u. a.

- Das Image „guter Lebensqualität“ ist durch *Imagewerbung* für Österreich als Dienstleistungs- aber auch als hochwertiger Industriestandort zu ergänzen. Diese Imagewerbung sollte sich auch auf die südostasiatische Wachstumsregion richten um dort für Wien als Eintrittsmarkt für die Ostmärkte und die EU zu werben.
- Wien könnte sich auch zum Standort für *Forschungs- und Entwicklungsleistungen* zur Adaption von Produkten und/oder Produktionsprozessen an die Bedürfnisse Mittel- und Osteuropas etablieren und so gewissermaßen an der Internationalisierung der Innovationsaktivitäten multinationaler Unternehmen partizipieren. Verkürzte Lebenszyklen von Produkten machen die kontinuierliche Interaktion mit Kunden immer wichtiger, sodaß dezentrale Forschung und Entwicklung multinationaler Konzerne immer mehr Bedeutung erlangt. Zu den notwendigen Rahmenbedingungen dieser Strategie zählen neben der Höherqualifikation der Arbeitnehmer, die Schaffung einer innovativen Umgebung sowie einer hochwertigen Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur. Mögliche Schritte dazu wären: die Identifikation und Förderung wettbewerbsstarker Cluster von Unternehmen sowie die forcierte Ansiedlung um zumindest ansatzweise bestehende Cluster mit hoher Innovationsintensität (44); Förderungsaktionen, die den Wissenstransfer von den Universitäten zu den Unternehmen und die Zusammenarbeit mit ausländischen Forschungseinrichtungen erleichtern; Maßnahmen zur Stärkung der Vernetzung zwischen in- und ausländischen Unternehmen sowie die Herausbildung sogenannter „*transfer sciences*“ – Netzwerke, in denen Wissenschaft und technologieorientierte Unternehmen eng kooperieren. Ein Stärken-Schwächen-Profil Österreichs hinsichtlich dieser „*transfer sciences*“ könnte Informations- und Entscheidungsgrundlagen für die Ansiedlungspolitik liefern (45).
- Vor der Erkenntnis, daß die *Qualifikation* ihrer Bewohner den einzigen, langfristig kaum kopierbaren Standortvorteil von Agglomerationen in einem durch verstärkte internationale Lohnkonkurrenz geprägten Umfeld darstellt, müssen alle diese Maßnahmen in eine Bildungs- und Qualifizierungsoffensive eingebettet sein, die die breit angelegte Höherqualifizierung breiter Arbeitnehmerschichten ebenso zum Ziel hat wie die gezielte Betreuung der vom Strukturwandel besonders betroffenen Arbeitnehmergruppen. Essentiell wäre dabei neben der permanenten Evaluierung des bestehenden Bildungssystems hinsichtlich seines Beitrags zu Höherqualifizierung und Internationalisierung vor allem die Steigerung der Durchlässigkeit zwischen Schulen und Betrieben: In einer Welt, in der „lebenslanges Lernen“ zur Voraussetzung für eine Teilnahme am Erwerbsleben wird, gewinnt die Verringerung der Kluft zwischen Ausbildung und Weiterbildung, zwischen allgemeiner Bildung und Berufsbildung, zwischen Lernzeiten und Arbeitszeiten eine hohe – auch standortpolitische – Bedeutung.

All diese Maßnahmen – die im übrigen nur eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für eine Aufwertung Wiens als Standort

von Ostzentralen auf Unternehmensebene darstellen – können auf lokaler Ebene vorbereitet und diskutiert werden, verlangen zu ihrer konsequenten Umsetzung jedoch eine breite Zusammenarbeit der unterschiedlichen funktionalen und territorialen Träger der Wirtschaftspolitik. Ihre Durchsetzung wird daher nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit auch innerhalb Österreichs vermittelt werden kann, daß eine regionale Schwerpunktsetzung zur Aufwertung des Raums Wien als Sitz regionaler Headquarters sinnvoll und notwendig ist, da dieser Raum als einziger über überzeugende, international attraktive Standortattribute für überregionale Entscheidungsfunktionen verfügt und damit im internationalen Wettbewerb der Dienstleistungszentren Chancen auf eine eigenständige Profilierung besitzt.

Anmerkungen

- (1) Bemerkenswerter als dieser simple theoretische Background ist die Rezeption dieser Ansätze. Wohl nicht zuletzt aufgrund der hier möglichen, leicht faßlichen Darstellung mutierten die zunächst zu Analyse Zwecken entworfenen Karten mit zunehmender Popularität zu suggestiven Investitionskarten, die mittlerweile eine weithin unangefochtene Stellung als „Highlight“ jedes einschlägigen Vortrags einnehmen.
- (2) Noble-Costa-Dutt (1992), 235–36.
- (3) Butzin et al. (1992), 4–6.
- (4) Drewett et al. (1994) 76–82.
- (5) Hall (1993), 885–86.
- (6) Thrift (1986), 15–22.
- (7) Gottman (1973).
- (8) Herzog (1991), 519–522. Hansen (1986) sieht derartige Räume vor allem in Europa ausgebildet und nennt den Raum Basel im Grenzraum zu Deutschland und Frankreich, das Städtedreieck Aachen–Maastricht–Lüttich im Grenzraum von Deutschland, Holland und Belgien, den Raum Lille (zu Belgien) sowie den Raum Genf (zu Frankreich). An der Grenze zwischen den USA und Mexiko sind nicht zuletzt aufgrund handelspolitischer Liberalisierungen ähnliche grenzüberschreitende Stadträume entstanden.
- (9) Auf diese Weise konnten sich die Kohäsionsländer der EU in den achtziger Jahren als wesentliche Empfängerländer von Direktinvestitionen positionieren, in jüngster Zeit stehen sie hier in Konkurrenz zu den neuen Marktwirtschaften in Ost–Mitteleuropa. Vgl. CEC (1995).
- (10) So arbeiteten in den 39 größten Städten der EU15 1993 nur noch 21,2 Prozent der Beschäftigten im sekundären Sektor, 1975 waren es noch 31,3 Prozent gewesen. Vgl. ERECO (1995).
- (11) Cheshire, Hay (1989).
- (12) Cohen, Zysman (1987), Harris (1987).
- (13) Sassen (1993).
- (14) Piore, Sabel (1984), Scott (1988).
- (15) Aksoy, Marshall (1992), 149–162.
- (16) Polese (1982), 162.
- (17) Kunzmann, Wegener (1991).
- (18) CEC (1992).
- (19) Hier verengen verschärfte Zugangsbestimmungen nach dem Abkommen von Schengen die Rolle als potentielle Tore für zu erwartende Migrationsströme auf Städte an den Außengrenzen des europäischen Integrationsraums.
- (20) Krugman (1991) theoretisch; Hamilton, Winters (1992), Leamer, Medberry (1995).

- (21) Nach Schätzungen des WIIW erreicht die Lohnstückkostenposition der Tschechischen Republik 1995 etwa 28 Prozent des österreichischen Niveaus, auch Ungarn (33 Prozent) und die Slowakei (28 Prozent) erreichen kaum ein Drittel des österreichischen Wertes. Slowenien ist mit 62 Prozent der österreichischen Lohnstückkosten „Hochlohnland“ im Osten.
- (22) Mayerhofer (1990), Mayerhofer (1992), Mayerhofer, Palme (1994).
- (23) Die Exportquote der Wiener Industrie lag im Jahr 1989 bei nur 28,9 Prozent, das ist die geringste Quote aller österreichischen Bundesländer mit Ausnahme des entwicklungsschwachen Burgenland. Vgl. Palme (1989).
- (24) Seit 1970 haben sich die Arbeitsplätze in der Wiener Industrie auf zuletzt rund 84.150 halbiert, der Beschäftigtenanteil sank um 15 Prozentpunkte.
- (25) Auch zeigen Untersuchungen auf europäischer Ebene im Rahmen des ERECO-Forschungsverbundes stark unterschiedliche Wirkungen des letzten Konjunkturzyklus für europäische Großstadregionen einerseits und mittelstädtische bzw. ländliche Regionen andererseits, sodaß ein Bundesländervergleich nur begrenzt aussagekräftig ist.
- (26) Sie erklären etwa den Abbruch der Dynamik in Städten wie London, Brüssel oder Stockholm nach boomartiger Entwicklung in den späten achtziger Jahren, die in Wien vergleichsweise freundlich verlief. Vgl. Mayerhofer (1993), 41–56.
- (27) ERECO (1995), 33–37.
- (28) Mayerhofer (1992), 56–73.
- (29) Vermehrte Migration kann dabei nicht allein negativ gesehen werden. So zeigt Herzog (1991) am Beispiel des US-mexikanischen Grenzgebiets starke Migrationsströme zusammen mit einer wachsenden Konzentration internationalen Kapitals als Voraussetzung für das Entstehen von „transfrontier metropolises“ auf.
- (30) Rosinak, Snizek (1992).
- (31) Die Daten nehmen auf das Jahr 1994 Bezug, da ein späteres Bezugsjahr durch die Umstellung der Beschäftigtenstatistik 1995 nicht als Basis für mehrjährige Vergleiche herangezogen werden kann.
- (32) Mayerhofer, Palme (1994), 72–96.
- (33) Perry (1992), 9–14.
- (34) Glatz, Moser (1989).
- (35) Dunning (1993).
- (36) Dunning (1993).
- (37) FG Paris (1993).
- (38) Healey, Baker (1994).
- (39) Deutsches Institut für Urbanistik (1995).
- (40) Mayerhofer (1995).
- (41) Healey, Baker (1994).
- (42) Leo (1995).
- (43) Mayerhofer (1995).
- (44) In einem mehrjährigen von den Bundesministerien für öffentliche Wirtschaft und Verkehr sowie Wissenschaft und Forschung finanzierten Programm, dem sogenannten „tip“ (Technologie, Information, Politikberatung) hat das WIFO bereits einschlägige Studien zu diesem Thema publiziert (vgl. Bayer, Leo, 1993; Hutschenreiter, [1993], [1994]; Peneder [1994]).
- (45) Hutschenreiter (1993), Leo (1994).

Literatur

- Aksoy, A.; Marshall, N., The Changing Corporate Head Office and its Spatial Implications, in: *Regional Studies* 26/2 (1992), 149–162.
- Bayer, K.; Leo, H., *Strukturpolitische Konturen einer neuen Ansiedlungspolitik* (= WIFO-Studie, Wien 1993).

- Brunet, R. et autres, *Les Villes Européennes* (= RECLUS, La Documentation française, Maison de la Géographie, Montpellier 1989).
- Butzin, B.; Nerb, G.; Reuter, J.; Kunzmann, K. R., *Zur Zukunft des Ruhrgebietes in Europa. Stadtregionen im Wettbewerb* (München, Dortmund 1992).
- Cheshire, P. C.; Hay, D. G., *Urban Problems in Western Europe. An Economic Analysis* (London, 1989).
- Cohen, S. S.; Zysman, J., *Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy* (New York 1987).
- Commission of the European Communities, *Urbanization and the Functions of Cities in the European Community* (= Regional Development Studies 4, Brussels, Luxemburg 1992).
- Commission of the European Communities, *Trade and Foreign Investment in the Community's Regions: The Impact of Economic Reform in Central and Eastern Europe* (= Regional Development Studies 7, Brussels, Luxemburg 1995).
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), *Bedeutung weicher Standortfaktoren. Fallstudie Wien* (Berlin 1995).
- Drewett, R.; Knight, R.; Schubert, U., *The Future of European Cities. The Role of Science and Technology. Part 1: Synthesis* (= FAST Prospective Dossier No. 4, London, Vienna 1992).
- Dunning, J. H., *Multinational Enterprises and the Global Economy* (London 1993).
- ERECO, *European Regional Prospects. Analysis and Forecasts to the Year 1999 for European Cities and Regions* (Cambridge, UK 1995).
- Friedman, J., *The World City Hypothesis*, in: *Development and Change* 17/1 (1996) 69–84.
- Glatz, H.; Moser, H., *Ausländische Direktinvestitionen in Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie* (Wien 1989).
- Goddard, J. B., *Office Location in Urban and Regional Development* (Oxford 1975).
- Gottman, J., *The Significance of Territory* (Charlottesville 1973).
- Hall, P., *Forces Shaping Urban Europe*, in: *Urban Studies* 30/6 (1993) 883–898.
- Hamilton, C. B.; Winters, L. A., *Opening up International Trade in Eastern Europe*, in: *Economic Policy* 7 (1992) 78–116.
- Hansen, N., *Border Region Development and Cooperation: Western Europe and the US-Mexico Borderlands in Comparative Perspective*, in: Martinez, O. (ed.), *Across Boundaries* (El Paso 1986) 31–44.
- Harris, R. I. D., *The Role of Manufacturing in Regional Growth*, in: *Regional Studies* 21/4 (1987) 301–312.
- Healey & Baker, *European Real Estate Monitor, Executive Summary* (London 1994).
- Herzog, L. A., *Cross-National Urban Structure in the Era of Global Cities: The US-Mexico Transfrontier Metropolis*, in: *Urban Studies* 28/4 (1991) 519–533.
- Hutschenreiter, G., „Wettbewerbspolitik, Industrieansiedlung“, in: Aiginger, Karl (Koordination), *Grundzüge einer neuen Industriepolitik* (= WIFO-Studie, Wien 1993) 73–87.
- Hutschenreiter, G., *Cluster innovativer Aktivitäten in der österreichischen Industrie* (= WIFO-Studie, Wien 1994).
- King, A. D., *Global Cities* (London 1990).
- Krugman, P., *Geography and Trade* (Cambridge, MA, 1991).
- Kunzmann, K. R.; Wegener, M., *The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960–1990* (= Berichte aus dem Institut für Raumplanung IRPUD 28, Dortmund 1991).
- Leamer, E. E.; Medberry, C. J., *U.S. Manufacturing and an emerging Mexico* (= NBER Working Paper No. 4331, Cambridge, MA 1993).
- Leo, H., *Transfer Sciences and the Austrian System of Innovation*, in: *Empirica* 21/3 (1994) 271–283.
- Leo, H., *Liberalisierung und Regulierung im Telekommunikationssektor. Ökonomische Hintergründe*, in: *WIFO-Monatsberichte*, 68/10 (1995) 636–643.
- Mayerhofer, P., *Probleme und Perspektiven der Wiener Stadtwirtschaft* (= WIFO-Studie, Wien 1990).
- Mayerhofer, P.; *Wien im neuen Mitteleuropa. Ökonomische Effekte der Ostöffnung* (= WIFO-Studie, Wien 1992).
- Mayerhofer, P.; *Stadtentwicklungsprojekte als Instrument urbaner Wirtschaftspolitik* (= WIFO-Studie, Wien 1993).

- Mayerhofer, P.; Palme, G., Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (= WIFO-Studie, Wien 1994).
- Mayerhofer, P., Metropole Wien, Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse (= WIFO-Studie, Wien 1995).
- Noble, A. G.; Costa, F. J.; Dutt, A. K., Editorial, in: *GeoJournal* 24 (1991), 235–236.
- Palme, G., Exporte der Bundesländer (= WIFO-Studie, Wien 1989).
- Peneder, M., Kosten- und Produktionsstruktur der Industrie in den Ländern Ost-Mittel-europas, in: Aiginger, K. (Koord.), Chancen und Gefährdungspotentiale der Ostöffnung: Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft, Teil 2 (= WIFO-Studie, Wien 1993).
- Peneder, M., Clusteranalyse und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie (= WIFO-Studie, Wien 1994).
- Perry, M., Flexible Production, Externalisation and the Interpretation of Business Service Growth, in: *The Service Industries Journal* 12/1 (1992), 1–16.
- Piore, M. J.; Sabel, C. F., *The Second Industrial Devide. Possibilities for Prosperity* (New York 1984).
- Rosinak, W.; Snizek, S., Grenzüberschreitender Güterverkehr in der Ostregion. Endbericht (= Planungsgemeinschaft Ost, Berichte und Veröffentlichungen 1, Wien 1992).
- Sassen, S., *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton 1993).
- Scott, A. J., Flexible Production Systems and Regional Development: The Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe, in: *International Journal of Urban and Regional Studies* 22/2 (1988), 171–186.
- Thrift, N. J., The Geography of International Economic Disorder, in: Jonston, R. J., Taylor, P. J. (ed.), *A World in Crisis?* (Oxford 1986) 12–67.

Die steuerliche Berücksichtigung der Ausgaben für Kinder – Beurteilung verschiedener Vorschläge

Agnes Streissler

Im folgenden Bericht sollen unterschiedliche Ansätze der Berücksichtigung von Kinderkosten, Existenzminima, Unterhaltsansprüchen etc. behandelt werden. Es werden dafür verschiedene Modelle vorgestellt und ihre Motivation hinterfragt. Im einzelnen handelt es sich um Modelle, die Freibeträge propagieren (Wohlfahrtsökonomie, Kummer-Institut), um Modelle, die die Unterhaltszahlungen berücksichtigen (Liberales Forum) sowie solche, die die Lösung in Absetzbeträgen oder Transfers sehen (Katholischer Familienverband und das derzeitige Modell in Österreich).

Die Beurteilung bzw. der Vergleich der Modelle erfolgt in bezug auf ihre Verteilungswirkung, auf budgetäre Auswirkungen, auf sozialpolitische Konsequenzen sowie auf die politische Realisierbarkeit und Administrierbarkeit.

1. Berücksichtigung des Existenzminimums über Freibeträge

1.1. Kindergeld und Freibeträge aus alloktionstheoretischer Sicht

Der Allokationstheoretiker Richter (1) stellt bei der Behandlung des Familienlastenausgleichs aus wohlfahrtstheoretischer Sicht die beiden finanzwissenschaftlichen Aufgaben „Distribution“ und „Allokation“ einander gegenüber: Durch allokationspolitische Maßnahmen kann ineffizientem Verhalten der privaten Haushalte entgegengesteuert werden (wobei Effizienz traditionell über das Pareto-Kriterium definiert ist); durch distributionspolitische Maßnahmen wird die individuelle Verfügbarkeit über Ressourcen umverteilt, hierbei muß es keine effiziente Lö-

sung geben, die Motivation hierfür liegt vielmehr in einer metaindividualistischen Ethik (z. B. in der Garantie eines soziokulturellen Existenzminimums).

Richter kommt zu dem Schluß, daß sich das Kindergeld (= Familienbeihilfe in der BRD) allokatiospolitisch nur rechtfertigen ließe, wenn es systematische Ineffizienzen privater Fertilitätsentscheidungen gäbe (wenn also ohne staatliche Einmischung zu viele oder zu wenige Kinder auf die Welt kämen); diese Annahme hält aber keinen genaueren Überprüfungen stand. Wenn aber die privaten Fertilitätsentscheidungen ohnehin optimal sind, so Richter weiter, dann sei es ineffizient, Kindergeld auszubezahlen, da es die Allokation verzerren könnte.

Bis hierher ist die Richtersche Argumentation durchaus nachvollziehbar und innerhalb der Prämissen der Neoklassik akzeptierbar. Verwirrend wird es, wenn er versucht, die Sinnhaftigkeit von Kinderfreibeträgen zu begründen, da er sich nicht mehr durchgehend an die neoklassische Argumentation zu halten scheint. Im folgenden soll versucht werden, die einzelnen Schritte seiner Argumentation darzustellen:

- Die Einkommensteuer steht im Dienste der Verteilungsgerechtigkeit; allokativen Ineffizienzen lassen sich daher gar nicht vermeiden.
- Eine fehlende einkommensteuerrechtliche Freistellung von Ausgaben für unvermeidbare Bedürfnisse diskriminiert marktmäßige Bereitstellungsformen (das deutsche Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von „erdrosselnder Wirkung auf das wirtschaftliche Handeln“).
- „Autarke“ Bereitstellungsformen von Pflege und Versorgung (Oma paßt aufs Enkelkind auf, Krankenpflege erfolgt in der Familie, . . .) sind häufig nicht nur qualitativ problematisch, sie stehen auch effizienteren Lösungen mit einer arbeitsteiligen Spezialisierung im Wege.
- Die Ineffizienz autarker Lösungen kann Ausmaße annehmen, die sich mit der Verteilungszielsetzung nicht rechtfertigen lassen.
- Die einkommensteuerliche Freistellung unvermeidlicher Privatausgaben hebt die steuerliche Diskriminierung marktmäßiger Lösungen auf und steigert daher die allokativen Effizienz.
- Die allokatiospolitisch freizustellenden Privatausgaben sind nicht mit dem sozialrechtlichen Existenzminimum gleichzusetzen; beispielsweise sind unvermeidbare Kinderbetreuungskosten einkommensteuerrechtlich freizustellen, ohne Bestandteil des Existenzminimums zu sein.
- Die Festlegung eines Existenzminimums wird von verteilungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen geleitet, während die Freistellung unvermeidbarer Privatausgaben effizienztheoretisch zu begründen ist.
- Die Funktion von Kinderfreibeträgen besteht darin, unvermeidbare Ausgaben für Kinder freizustellen. Diese sind daher allokatiostheoretisch das effiziente Instrument der Familienpolitik, da sie die marktmäßige Bereitstellung von Pflege- und Versorgungsarbeiten nicht „erdrosseln“. Sie dürfen allerdings nicht den Umfang unvermeidbarer Privatausgaben übersteigen.

Diese Argumentation kann nur vor dem Hintergrund des deutschen Steuersystems verstanden werden, das die Möglichkeit des Ehegatten-Splittings hat und keine Absetzbeträge kennt. Nach wohlfahrtsökonomischer Steuertheorie müßte nämlich der folgerichtige Schluß Absetzbeträge statt Freibeträge heißen. In einem nicht progressiven Steuersystem wäre das selbstverständlich unerheblich, bei Progression muß nach gängiger ökonomischer Lehre der Verzerrungseffekt bzw. der *dead-weight loss* bei einem Freibetrag größer sein als bei einem Absetzbetrag. Daher sollte eigentlich die alloktionstheoretische Antwort auf das Problem in Absetzbeträgen liegen.

Ein fragwürdiger Punkt stellt das Argument dar, das steuerfreie Existenzminimum ließe sich nicht mit ökonomischer Effizienz begründen, daß aber „unvermeidbare Kinderkosten“ alloktionstheoretisch effizient seien. Aus der Sicht der Praxis wirkt dies wie Haarspalterei – beide Konzepte lassen sich als solche nicht ohne weiteres quantifizieren (da es sich ja bei Richters Konzept wohl nicht nur um Kindergartenkosten handelt). Für die Administrierbarkeit muß wohl in beiden Fällen ein (angreifbarer) Pauschalwert festgelegt werden.

Wichtig sind aber zwei alloktionstheoretische Argumente: Erstens ist es effizient, wenn es dem Haushalt ermöglicht wird, sich auszusuchen, ob er Pflege- und Versorgungsleistungen privat erbringen oder am Markt zukaufen will. Da Richter den Markt auf alle Fälle effizienter findet, hat sein Modell einen Bias in diese Richtung, da die Inanspruchnahme der Freibeträge ja nur in diesem Fall möglich ist. Zweitens will er keinesfalls die Erwerbstätigkeit der Elternteile behindern bzw. einen negativen Anreiz in diese Richtung geben – im Gegenteil, auch hier sieht er die Marktlösung für die effizientere an und begünstigt sie daher: denn nur bei einem am Markt erzielten Einkommen hat man ja die Möglichkeit, Freibeträge geltend zu machen.

Daß Neoklassiker auch anders argumentieren können, wird kurz in Abschnitt 4 angesprochen (Zusammenfassung der Argumente von Sturn). Hier sollte jedenfalls gezeigt werden, daß auch von „wertfreier“ ökonomischer Seite her für Kinderfreibeträge argumentiert werden kann.

1.2. Die „ideologische“ Argumentation für Kinderfreibeträge

Ein vehementer Verfechter derjenigen Richtung, die man mit „ideologischer Argumentation“ bezeichnen könnte, ist der Finanzminister a. D. Schmitz. Gerade in den letzten Jahren hat er unermüdlich zu dem Thema der steuerlichen Berücksichtigung der Familie und der Kinder publiziert.

Seine Argumentation läuft folgendermaßen (2):

- Beide Eltern sind laut Gesetz gegenüber ihren Kindern zum Unterhalt verpflichtet.
- Die Erfüllung allfälliger Unterhaltspflichten schmälert die steuerliche Leistungsfähigkeit. Da ein progressives Steuersystem dem Lei-

stungsfähigkeitsprinzip entspricht, muß hier ausgleichend eingegriffen werden.

- Der Gesetzgeber selbst legt in § 33 Abs. 4 EStG 1988 die Notwendigkeit der Abgeltung von Unterhaltsleistungen fest.

Aus diesen Argumenten ergibt sich für Schmitz bereits die Konsequenz der Berücksichtigung des steuerlichen Existenzminimums. Er argumentiert allerdings noch weiter, indem er nun zu den Werturteilen kommt:

„Mit der Anerkennung der Forderung nach einer vollen steuerlichen Entlastung des Existenzminimums aller Steuerzahler und ihrer Familienangehörigen wird der absolute Vorrang der Sicherung des Existenzminimums aus dem eigenen Einkommen vor der Verpflichtung, zur Finanzierung der Staatsausgaben einen finanziellen Beitrag zu leisten, ausgesprochen. Darin liegt – zusätzlich – die eindeutige Werteorientierung, die dieser Forderung letztlich zugrunde liegt.“

Weiters erklärt Schmitz ausdrücklich, daß das Argument, durch Berücksichtigung der Unterhaltspflichten würden Besserverdiener bevorzugt, unsinnig sei, sondern „lediglich eine Folge des Umstandes, daß die Familienerhalter andernfalls entsprechend höhere Steuern zu leisten hätten.“

Das bedeutet, daß Schmitz wesentlich weiter geht, als lediglich die Steuerfreiheit des Existenzminimums zu fordern. Nach seiner Ansicht sollte eigentlich der gesamte für die Kinder zu zahlende Unterhalt von der Besteuerung freigestellt werden. Die gängige Begründung für eine derartige Forderung liegt im Leistungsfähigkeitsprinzip. Da dieses immer wieder in der Diskussion „Familie und Besteuerung“ vorkommt, sei hier ein kurzer Exkurs darüber gegeben.

Exkurs: Das Leistungsfähigkeitsprinzip im Steuerrecht

Einer der meist und widersprüchlichst verwendete Begriff bei der Diskussion um Familie und Steuerrecht ist der Begriff der Leistungsfähigkeit. Es wurde bereits in Streissler (1995) gezeigt (3), daß die Leistungsfähigkeit als Argument sowohl für die Zusammenveranlagung als auch für das Splitting ins Treffen geführt wird.

Dies beruht auf keinem Fehler, sondern lediglich auf unterschiedlichen Interpretationen des gleichen Begriffs.

Im Grunde geht es beim *Leistungsfähigkeitsprinzip* darum, daß unabhängig von der Ausgabenseite des öffentlichen Sektors jede/r SteuerzahlerIn gemäß ihrer/seiner Leistungsfähigkeit einen Beitrag zu den Kosten des Staates zu tragen hat. SteuerzahlerInnen gleicher Leistungsfähigkeit haben gleiche Steuerbeträge zu zahlen (horizontale Gerechtigkeit), Steuerpflichtige mit größerer Leistungsfähigkeit haben mehr zu zahlen (vertikale Gerechtigkeit). Hier steht also eher die Distribution als die Allokation im Vordergrund.

Die Problematik dieses Prinzips besteht zunächst einmal in der Feststellung der Meßbarkeit der Leistungsfähigkeit. Idealerweise sollte es hier

um die gesamte Wohlfahrt der betroffenen Personen gehen, da diese aber nicht meßbar ist, muß ein geeigneter Index gefunden werden. Soll dieser nun Konsum, Einkommen, Vermögen oder etwas anderes abbilden?

Weiters stellt sich die Frage, wie der vertikalen Gerechtigkeit Genüge getan werden kann: Sollen alle das gleiche absolute (Pauschalsteuer), das gleiche relative (proportionaler Steuertarif) oder das gleiche marginale Opfer (progressiver Steuertarif) tragen?

Wie man sieht, handelt es sich beim Leistungsfähigkeitsprinzip also um ein Prinzip, das in den meisten Steuersystemen in der einen oder anderen Form verwirklicht ist, da es vielseitig interpretierbar ist. Es ergibt sich aber keinesfalls als logische Konsequenz aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip, daß Unterhaltspflichten, Existenzminima oder ganz allgemein der Familienstand zu berücksichtigen sind. Selbstverständlich kann in dieser Richtung argumentiert werden, aber genauso kann argumentiert werden, daß das Zusammenleben von Menschen deren Steuerleistungsfähigkeit erhöht (über die positiven Skalenerträge der gemeinsamen Haushaltsführung) (4) oder daß Kinder einen Nettonutzen darstellen (wie das manche Neoklassiker behaupten) und damit wohlstandserhöhend sind.

Dieser Exkurs soll, ohne steuertechnisch wirklich fundiert zu sein, darauf hinweisen, daß wenngleich auch die Gegenargumente nicht völlig überzeugend sind, das Argument des Leistungsfähigkeitsprinzips für die steuerliche Berücksichtigung von Kindern, Ehefrauen oder anderen Angehörigen keineswegs eindeutig ist.

Auch Sturn (5) kommt in einer Beurteilung des Verfassungsgerichtshofserkenntnis von 1992 mit anderer (wesentlich eingehenderer und steuerrechtlich kenntnisreicherer) Argumentation zu einem ähnlichen Schluß: Zunächst wiederholt er das Argument, das auch die meisten BefürworterInnen des Leistungsfähigkeitsprinzip benützen, daß bei gewünschter steuerlicher Entlastung eines bestimmten Tatbestandes nur Freibeträge dem Leistungsfähigkeitsprinzip konsistent sind, da sie die Progressionswirkung wieder aufheben. Daraus zieht Sturn aber nicht die Konsequenz, daß steuerliche Existenzminima in Form von Freibeträgen notwendig sind. Erstens weist er nämlich ebenfalls auf die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten des Leistungsfähigkeitsprinzips hin, und zweitens legt er den Verzicht auf das Leistungsfähigkeitsprinzip in diesem Zusammenhang nahe: dies einerseits aus oben zitierten Gründen der Meßbarkeit (man müßte das gesamte Steuer- und Transfersystem betrachten, was praktisch unmöglich ist) und andererseits, weil das österreichische Realsteuersystem auch an anderen Orten nicht dem Prinzip der Leistungsfähigkeit entspricht.

1.2.1 Kosten und Verteilungswirkung eines derartigen Modells

Schmitz selbst übergeht mit gewisser Nonchalance das Problem der Kosten seines Modells. Für derartig wichtige Modelle müßte einfach Geld dasein:

„Erstens übersteigt das Problem der Finanzierung jeder Einkommensteuerreform den engen Bereich der Besteuerung der Familienerhalter und zum zweiten sind die dafür notwendigen Unterlagen nicht ohne weiteres zugänglich. Das Institut (d. i. das Kummer-Institut, Anm. d. Aut.) beschränkt sich auf den nicht minder konstruktiven Vorschlag, budgetären Zwängen nicht durch inkonsequente Systemkompromisse Rechnung zu tragen, sondern durch zeitlich stufenweise Verwirklichung in der Weise, daß die für die Zielsetzungen als adäquat betrachtete Systemkombination und der weitere Verlauf klar erkennbar sind.“ (6)

Es gäbe ohnehin andauernd die Forderung nach neuen Steuern bzw. Mehreinnahmen (Ökosteuern, Solidarabgabe, ...). Durch diese ließe sich der Vorschlag spielend realisieren.

Die Kosten des Vorschlages von Schmitz hängen eng mit der genauen Ausgestaltung zusammen. So macht es einen Unterschied, ob lediglich die Ausgaben für Kinder berücksichtigt werden oder weitergegangen wird (wie Schmitz dies auch tut) und das System der Alleinverdienerabsetzbeträge auch in Freibeträge umgewandelt wird bzw. auf eine andere Weise das Existenzminimum unterhaltsberechtigter PartnerInnen freigestellt wird.

Auch die Höhe des Existenzminimums ist eine kritische Größe. In standardisierten Einkommensrechnungen (z. B. Mikrozensus) wird meist ein Gewichtungsfaktor für Kinder zwischen 0,6 und 0,7 angenommen. Akzeptiert man die Schmitz'sche Rechnung, daß das Existenzminimum der/des Einkommensteuerpflichtigen öS 84.200 im Jahr beträgt, so handelt es sich beim Existenzminimum der Kinder um Beträge zwischen öS 50.000,- und öS 60.000,- im Jahr.

Die budgetären Kosten einer derartigen Regelung (Freistellung eines Existenzminimums von öS 60.000,- im Jahr pro Kind) dürften nicht wesentlich vom Status quo abweichen. Erheblich teurer muß es werden, wenn man den Schmitz'schen Vorschlag konsequent weiterdenkt und auch die Unterhaltspflichten oberhalb des Existenzminimums der Kinder steuerfrei stellt. Nimmt man allerdings ein Existenzminimum von öS 60.000 im Jahr an, so liegt die Mehrzahl der Fälle mit ihren Unterhaltsverpflichtungen unterhalb dieses Existenzminimums. Somit ist (vorbehaltlich der Annahmen, die den Schätzungen zugrunde liegen) auch hier nicht der Kostenfaktor der entscheidende Kritikpunkt des Modells.

Auch eine andere Variante des Schmitz'schen Modells ist denkbar (bzw. wird sie auch zwischen den Zeilen angedeutet): Solange die *tax expenditures* unter der heute ausbezahlten Familienbeihilfe liegen, wird diese ausbezahlt, liegen sie darüber, so kommt das Freibetragsmodell zum Tragen bzw. als „Extremvariante“ oberhalb des Existenzminimums die Freistellung der Unterhaltspflicht. Diese beiden Varianten kommen selbstverständlich teurer als die ersten, da die Förderung auch in den unteren Einkommensbereichen gegeben ist.

Ebenfalls zur Kostenschätzung gehört die Bewertung des administrativen Aufwandes. Im Fall des Schmitz'schen Modells dürfte es sich

eigentlich nur um die Kosten einer einmaligen Umstellung handeln, da lediglich die EDV der Finanzämter gefordert ist. Somit dürften die Administrationskosten des Modells mittelfristig vernachlässigbar sein.

Abgesehen von der Extremvariante dürfte also der Kostenfaktor als Argument gegen das Modell kaum ins Gewicht fallen. Die Verteilungswirkungen des Modells hingegen stellen sich als problematisch dar: Geht man davon aus, daß ein progressives Steuersystem einen distributionspolitischen Sinn hat, so scheint es nicht sinnvoll, dem wieder durch progressionsmildernde Maßnahmen entgegenzuwirken.

Zwar mag es sein, daß wohlhabendere Eltern mehr für ihre Kinder ausgeben. Hier handelt es sich aber um eine Frage des „Könnens“, nicht des „Müssens“. Und auch wenn die Unterhaltsregelungen vorsehen, daß es sich bei Unterhaltszahlungen um keine Absolutbeträge handelt, sondern um prozentuelle Anteile am Einkommen, so muß der Sozialstaat dieser Regelung nicht Folge leisten.

Zu Zeiten, in denen neben der horizontalen auch die vertikale Umverteilung (aus sozialpolitischen wie aus budgetären Gründen) stärker betont wird, scheint es kontraproduktiv, Steuererleichterungen zu gewähren, die mit steigendem Einkommen anwachsen. Dies läßt sich am besten mit Hilfe der Berechnung von *tax expenditures* beurteilen: Hierbei wird berechnet, wie groß die Ersparnis im Vergleich mit der sonst zu zahlenden Einkommensteuer ist. Und hier handelt es sich bei dem Schmitz'schen Konzept eindeutig um eine Begünstigung der wohlhabenderen Schichten, verstärkt noch, wenn nicht nur Existenzminimum, sondern auch Unterhaltspflichten freigestellt werden.

Nach der neuesten Umverteilungsstudie des Wifo geht bereits heute ein überproportional hoher Teil der Familienförderung in wohlhabendere Bevölkerungsschichten. Dies liegt vor allem daran, daß in diesen Gruppen die Ausbildung der Kinder aufwendiger und länger ist und damit länger Familienbeihilfe gezahlt wird. Diese Tendenz noch zu verstärken, hieße eindeutig, die Warnung vor dem Armutsrisiko anderer Familien nicht ernstzunehmen.

1.2.2 Weitere Probleme des Schmitz'schen Modells

Bei der hier angestellten Schätzung wurde nicht berücksichtigt, das Existenzminimum der unterhaltsberechtigten EhepartnerInnen auch steuerfrei zu stellen. Diese Regelung, die Schmitz unbedingt befürwortet, würde nicht nur Mehrkosten bringen, sie würde selbstverständlich auch emanzipatorische Probleme mit sich bringen.

Jegliche Reform des Sozialstaates sollte darauf bedacht sein, möglichst eigene Ansprüche der Versicherten bzw. Anspruchsberechtigten aufzubauen. In den letzten Jahren wurden vermehrt Schritte gemacht bzw. zumindest diskutiert, abgeleitete Ansprüche zu vermindern. Daher wäre die eben erwähnte Regelung (Berücksichtigung der EhepartnerInnen) auch aus dieser Sicht kontraproduktiv. Daß sich auch wiederum ne-

gative Anreize für das Arbeitsangebot von Frauen ergeben würden (Versorgung durch die Familie), kommt noch hinzu.

Damit unmittelbar zusammenhängend bleibt die Frage, welche Einkommensgröße herangezogen wird. Und hier ist es relativ belanglos, ob es sich um eine Haushaltsbesteuerung handelt, oder ob sich die PartnerInnen aussuchen können, wer die Steuerfreiheit geltend machen kann. Im Gegensatz zu Absetzbeträgen, die in dieser Frage neutral wirken, wird es immer ökonomisch sinnvoller sein, die Steuerfreibeträge beim höheren Einkommen geltend zu machen. Auch dies muß wiederum im Status quo der Einkommensverteilung zu einer Benachteiligung der Frauen führen. Zusätzlich begünstigt es selbstverständlich wieder möglichst ungleiche Einkommensaufteilungen der beiden PartnerInnen. Abgesehen davon stärkt eine derartige Regelung tendenziell wieder den *pater familias*, da ihm nun auch materiell die Kinder zugerechnet werden.

2. Die Berücksichtigung der Unterhaltspflicht

2.1. Das Modell des Liberalen Forums

Das Liberale Forum hat ein gut durchdachtes Modell entwickelt, das weder dem heutigen Modell noch den hier bereits besprochenen Vorschlägen zuzuordnen ist. Zwei wesentliche Thesen sind: Kinder haben Anspruch auf ein angemessenes Existenzminimum. Der Anspruch auf Transferleistungen besteht unabhängig vom Steuerrecht.

Die Kritik am System des FLAFs besteht für das LIF darin, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern des Kindes bei den Transfers nicht berücksichtigt werden. Aus liberaler Sicht ist es selbstverständlich konsequent, die soziale Eigenverantwortung einzufordern. Somit bedarf es eines Systems der sozialen Staffelung. Das LIF will das System der Individualbesteuerung nicht gefährden und vermeidet daher den Begriff des Familieneinkommens. Seine Lösung erfolgt über die Unterhaltspflichten der Eltern. Diese sind gerichtlich festgelegte Prozentsätze des Nettoeinkommens (unterschiedlich nach Alter und Zahl der Kinder). Diesen Unterhaltspflichten werden die Existenzminima entgegengestellt (die wahrscheinlich aus den Kinderkostenrechnungen stammen). Können die Existenzminima durch die Unterhaltspflichten abgedeckt werden, so besteht kein Unterstützungsbedarf durch den Staat. Reichen die Unterhaltspflichten nicht aus, so schießt der Staat die Differenz zu.

2.2. Verteilungswirkung und Kosten des Modells

Das Modell des LIF kann nicht ohne weiteres als „unsozial“ abqualifiziert werden. Im Gegenteil, es ist (zumindest unterhalb des Medianein-

kommens) ein relativ großzügiges. Die Förderung ändert sich je nach Kinderzahl und Alter der Kinder.

So sind bei zwei Kindern etwa bis zu einem Nettoeinkommen von öS 24.000,- 12mal jährlich (das entspricht in etwa einem Bruttoeinkommen von öS 31.000,- 14mal jährlich) die Zuschüsse höher als im derzeit geltenden System. Gar keine Ansprüche auf staatliche Unterstützung gibt es ab einem Nettoeinkommen von etwa öS 35.000,- 12 mal jährlich (bzw. öS 45.000,- brutto 14mal jährlich). Im unteren Einkommensbereich sind die Unterstützungen beachtlich. Bei einem Nettoeinkommen von öS 10.000,- 12mal jährlich macht die Unterstützung für die beiden Kinder bis zu hundert Prozent des Einkommens aus. Hier dürfte die eingangs aufgestellte These allerdings nicht mehr halten, daß Transfers für Kinder keine alloкатive Wirkung hätten. In dem Einkommensbereich bis wahrscheinlich etwa öS 15.000,- netto „zahlt“ es sich in diesem System durchaus aus, Kinder zu bekommen.

Eine interessante Facette stellt die Bewertung der Haushaltsarbeit dar. Die Liberalen gehen davon aus, daß Elternteile, die teilweise oder ganz zu Hause bleiben, dort Wert erzeugen und derart ihrer Unterhaltungspflicht nachkommen. Die vollzeitliche „Hausarbeit“ ist mit öS 8.000,- im Monat bewertet. Diese Regelung ist zwar eine erfreuliche Anerkennung der „unsichtbaren“ Pflege- und Versorgungsarbeit, sie führt aber auch zu einer Minderung des monetären Zuschusses. Das führt dazu, daß ab einem Nettoeinkommen von etwa öS 16.100,- (12mal bzw. öS 21.000,- brutto 14mal) hier eine Schlechterstellung gegenüber dem derzeitigen System erfolgt und ab etwa öS 27.500,- (netto 12mal bzw. öS 35.500,- brutto 14mal) die Unterstützung überhaupt wegfällt. Andererseits kann man durch diese Regelung dem Modell sicherlich nicht vorwerfen, daß es mangelnde Anreize für die Erwerbstätigkeit beider Elternteile bietet; es vernachlässigt aber möglicherweise, daß nicht alle Familien die Möglichkeit haben, ihre Lebensform frei zu wählen, da die Rahmenbedingungen (Kinderbetreuung, . . .) fehlen.

Die Kosten des Modells dürften unter dem Status quo liegen. Zwar ist die Förderung in den unteren Einkommensbereichen im Modell des Liberalen Forums sehr hoch, aber der *break-even point* (in dem das Modell des LIF eine gleich hohe Förderung bringt wie der Status quo) liegt schätzungsweise im 4. Dezil, während 25 Prozent der Kinder aus Haushalten kommen, in denen das Jahreseinkommen so hoch ist, daß es gar keine Unterstützung mehr gibt.

Während also die Kosten der reinen Transfers geringer sein dürften als im Status quo, müssen im Modell des LIF hohe Administrationskosten anfallen. Hierbei ist nicht nur die Einführung, sondern vor allem der laufende Vollzug des Modells ein großer Kostenfaktor. Für jede Familie muß zumindest jährlich der Unterhalt nachgeprüft werden und der sich daraus ergebende Zuschuß. Durch das System der Individualbesteuerung und den Problemen des Unterhaltswesen (siehe Exkurs) muß dadurch ein erheblicher Mehraufwand für die Finanzverwaltung entstehen.

Exkurs: Das Unterhaltsrecht und seine Problematik

Da der Versuch scheiterte, die voraussichtlichen administrativen Kosten des Modells des Liberalen Forums abzuschätzen, soll hier nur wiedergegeben werden, was Erkundigungen beim Familienministerium, beim Justizministerium, beim Wiener Jugendamt sowie beim Verein der Amtsvormünder ergeben haben.

In Österreich gibt es gar kein eigenes Unterhaltsrecht. Die diesbezüglichen Regelungen werden aus dem ABGB (vor allem § 140) genommen. Die allgemein üblichen Prozentsätze, die auch vom Liberalen Forum zitiert werden, existieren nicht in Gesetzesform. Sie wurden vom Oberlandesgericht Wien einmal festgelegt, was ihnen aber keinen Gesetzescharakter gibt.

Alle, die sich in der Praxis mit Unterhaltsfragen beschäftigen, raten dringend davon ab, weitere Gesetze an die mangelhaften unterhaltsrechtlichen Regelungen zu knüpfen. Es handelt sich um ein veraltetes Gesetz, das kaum administrierbar ist. Verfahren in Streitfällen dauern viel zu lange. Es sind somit immer die Kinder, die dabei draufzahlen.

Somit bedeutete es verwaltungstechnisch ein fast unüberwindbares Problem, wollte man für jeden Haushalt die Unterhaltspflichten sowie deren Erfüllung erheben und kontrollieren. Die befragten ExpertInnen haben daher auch bestätigt, daß die administrativen Kosten des LIF-Modells zwar nicht quantitativ geschätzt werden können, daß es sich aber um einen nicht in Relation stehenden Mehraufwand handeln mußte.

Hinzu kommt selbstverständlich auch noch der soziologische Aspekt einer Betonung des Unterhaltsrechtes in der Familienpolitik. Im ausgehenden 20. Jahrhundert, in dem die Individualisierung zum Schlagwort geworden ist, scheint es nicht sehr zeitgemäß, die privaten Machtverhältnisse zu verstärken. Da das Kind nur subsidiär auf die Unterstützung des Staates rechnen kann, ist es in wesentlich stärkerem Maß als bisher an den *goodwill* seiner Eltern gebunden. Selbstverständlich geschieht es auch heute nicht allzu oft, daß Kinder ihr Anrecht auf die direkte Ausbezahlung der Familienbeihilfe einklagen; dennoch würde durch eine derartige Regelung ein Klima gefördert, das materielle Abhängigkeit bzw. Macht in den Vordergrund stellt.

2.3. Weitere sozialpolitische Überlegungen

Der wichtigste Kritikpunkt am Liberalen Modell ist also die Anknüpfung an das Unterhaltsrecht. Hiermit werden alte patriarchalische Machtverhältnisse bestätigt, indem die Abhängigkeit der Kinder von den Eltern unterstrichen wird. Dies widerspricht der Haltung, das Kind als eigenständiges, schützenswertes Individuum zu sehen.

Es bleibt auch die Frage offen, wer eigentlich den staatlichen Zuschuß, der sich aus der Berechnung ergibt, erhalten soll. Knüpft man an der rei-

nen Unterhaltsverpflichtung an, so könnte sich hieraus wiederum als Bezieher der mehrverdienende Partner ergeben – in den meisten Fällen der Mann. Dadurch würde durch das Modell auch die finanzielle Abhängigkeit der Frau vom Mann nicht geschwächt werden. Es ist fraglich, ob die heute existierende Regelung, daß die Empfängerin im Regelfall die Mutter ist, vom juristischen Standpunkt aus konsistent mit dem Modell ist.

Selbstverständlich muß bei allen Modellen der Einkommensabhängigkeit im derzeitigen System eine ungleiche Behandlung von selbständigen und unselbständigen Einkünften resultieren. Es besteht auch hier die Gefahr, daß Selbständige vom Modell des LIF überproportional begünstigt werden, da sie ihre Bemessungsgrundlage wesentlich einfacher „manipulieren“ können.

Bei der Berechnung der Verteilungswirkung wurde bereits auf ein wesentliches Problem hingewiesen, daß hier auch noch einmal unter sozialpolitischen Gesichtspunkten wiederholt werden soll: Im unteren Bereich des Modells des LIF besteht durch die Höhe der Transfers die Gefahr einer Armutsfalle bzw. ungenügender Anreize, einer einträglichen Erwerbsarbeit nachzugehen. Da dies selbstverständlich auch ein Problem bei allen Modellen von „arbeitslosem Grundeinkommen“ etc. ist, kann hier nur die Politik klären, ob dies einen Kritikpunkt darstellt oder eine besondere soziale Facette des Modells.

2.4. Zusammenfassung der Beurteilung

Das Liberale Forum hat ein interessantes und diskutables Modell entwickelt, bei gleichzeitiger Umschiffung des Steuerrechts einkommensabhängig Familientransfers auszubezahlen. Dennoch überwiegen auch bei diesem Modell die Probleme:

- Das Anknüpfen am Unterhaltsrecht verstärkt innerfamiliäre Abhängigkeiten und Machtverhältnisse.
- Die administrativen Kosten des Modells (mindestens jährliche Überprüfung der Unterhaltsansprüche) sind nicht abschätzbar, dürften aber erheblich sein.
- In den unteren Einkommensbereichen sind die Zuschüsse so hoch, daß die Gefahr einer Armutsfalle gegeben ist.
- Die Ungleichbehandlung verschiedener Einkunftsarten (selbständig/unselbständig) sowie eine ungenügende Ausformung des Modells (wer erhält schließlich die Unterstützung?) runden das Bild ab.

3. Absetzbeträge

Wie bereits bei den Ausführungen über das Modell von Radke und Richter angeklungen, ist die effizienteste Art (am wenigsten allokativ verzerrend), Familienförderung im Steuerrecht zu verankern, Absetzbeträge für Kinder(-kosten) einzuführen.

In etwa wird dies vom Katholischen Familienverband gefordert. Dahinter steht, wie gesagt, der Wunsch, steuerlich den Familienstand bzw. das Vorhandensein von Kindern zu berücksichtigen. Abgesehen von einer ideologischen Komponente gilt hier auch wieder das Richtersche Effizienzargument: Bei Berücksichtigung im Steuerrecht gibt es keine negativen Anreize für Elternteile, nicht arbeiten zu gehen. Familien- bzw. Kinderförderung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn ein steuerliches Einkommen besteht. Für alle, die in ausreichender Höhe ein derartiges Einkommen beziehen, gibt es die gleiche Förderung – distributive Verzerrungseffekte sind also in diesen Fällen ausgeschaltet. Die Kosten des Modells müssen dementsprechend unter den heutigen Kosten der Familienförderung liegen, da ja niemand mehr als heute, aber eine nicht ganz vernachlässigbare Gruppe weniger als heute bekommt.

Denn es gibt natürlich Kinder, die aus Haushalten kommen, die Absetzbeträge in der Höhe der derzeitigen Familienbeihilfe (inkl. Kinderabsetzbeträge) von öS 24.000,- gar nicht bzw. nur teilweise in Anspruch nehmen können (grob geschätzt etwa 5 bis 6 Prozent der Kinder; 2,5 Prozent der Kinder würden gar keine Absetzbeträge lukrieren können). Damit wird in der Realpolitik das distributive Argument relevant: Da man diese Kinder, deren elterliche Haushalte eben gerade an der untersten Einkommensgrenze leben, ja nicht verhungern lassen kann, müssen sie auch eine Förderung bekommen. Der Katholische Familienverband fordert daher auch dementsprechend „Ausgleichszahlungen“ für diese Kinder.

Damit wird aber das Effizienzargument zunichte gemacht, da bei steuerleistungsunabhängigen Zahlungen im unteren Bereich der Anreiz, arbeiten zu gehen, nicht mehr so stark gegeben ist. Somit stellt sich hier eindeutig die Frage, warum nicht gleich beim heutigen Modell bleiben?

4. Das heutige Modell (modifiziert)

Es soll hier nicht das heutige Modell noch einmal genau wiedergegeben werden. Nur soviel: Beim österreichischen Modell handelt es sich um einkommens- und steuerrechtlich unabhängige Direktzahlungen. Derzeit gibt es eine Altersstaffelung.

Außerdem existiert seit 1992 wieder das Hybridsystem, daß zusätzlich zur Familienbeihilfe „unechte“ Absetzbeträge eingeführt wurden (mit Kinderzahlstaffelung). Diese werden als direkter Transfer mit der Familienbeihilfe ausbezahlt; sie heißen also nur Absetzbeträge, sind aber steuerrechtlich völlig irrelevant, da sie auch bei nicht vorhandenem steuerlichen Einkommen ausbezahlt werden.

Hierzu gibt es einige interessante, ebenfalls wieder eher neoklassische Gedanken von Sturn (7):

- Da jede Form von Familienförderung private Entscheidungen beeinflussen kann (es wird angenommen, daß die rein private Entscheidung für Kinder die optimale ist), muß dadurch immer ein *deadweight loss*

erzeugt werden. Familienförderung ist somit tendenziell (allokations-theoretisch) ineffizient.

- Die Entscheidung für Kinder stiftet für die betroffene Familie einen Nutzen. Sie hat den Nutzen aus Arbeitszeit, Familienzeit und Freizeit gegeneinander abgewogen und sich für Kinder entschieden – damit müssen Kinder für die Familie einen Nettonutzen haben. Damit führen sich aber aus neoklassischer Sicht Modelle, die fordern, daß Kinderkosten von staatlicher Seite abgegolten werden müssen, ad absurdum, da diese sehr wohl bereits in den Opportunitätskosten mitgerechnet wurden.
- Auch das Subsidiaritätsprinzip (der Staat soll nur eingreifen, wo andere Hilfe versagt) ist aus neoklassischer Sicht abzulehnen. Transferzahlungen werden dadurch zu leicht von der Lebensform abhängig. Dies hat sich speziell in den USA bei der Problematik alleinerziehender Frauen gezeigt. Eine derart lebensformabhängige Inzidenz würde aber das liberale Prinzip der Neutralität gegenüber Lebensformen verletzen.
- Nach diesen Überlegungen müßte das „familienfreundlichste“ und am wenigsten verzerrende Modell ein Modell der Individualbesteuerung mit einkommensunabhängigen Familientransfers sein.

Die neoklassischen Überlegungen sind deswegen für die vorliegende Arbeit wesentlich, da sie als Prämissen lediglich vorgeben, daß das Steuer- und Transfersystem möglichst wenig verzerrend wirken soll, außer in den Fällen, wo ein direkter distributiver Eingriff erwünscht ist.

Derart argumentiert, entspricht das österreichische System dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Man darf ja nicht nur die Steuerseite betrachten und die Transferseite ausblenden. Wenn die derzeit in Österreich existierenden Absetzbeträge als steuerliche Berücksichtigung gelten, ist nicht unbedingt ersichtlich, warum die Kinderbeihilfe, die ebenso ausbezahlt wird, nicht auch eine steuerliche Berücksichtigung darstellt. Durch sie ist der unter dem Leistungsfähigkeitsprinzip geforderte horizontale Ausgleich gegeben, durch das progressive Steuersystem ist der vertikale Ausgleich gegeben (8).

Somit müßte eigentlich die Modifizierung des Systems in Österreich so aussehen: Die Absetzbeträge werden rechtlich in Kinderbeihilfen umgewandelt (nicht abgeschafft!), die Altersstaffel wird abgeschafft (da sie eindeutig eine Umverteilung nach oben begünstigt – siehe auch die Wifo-Studie), und wahrscheinlich müßte auch die Kinderzahlstaffel überdacht werden. Erstens stellt sie eine verzerrende Ineffizienz dar (es sollte gleichgültig sein, wieviel Kinder man hat), und zweitens ist sie nur durch die sehr anfechtbare Kinderkostenrechnung begründbar.

In budgetär schwierigen Zeiten wird auch die Finanzierung dieser Familienleistungen immer problematischer und damit die Verteilungsgerechtigkeit immer mehr in den Vordergrund gestellt. Daher schlägt Badelt beispielsweise vor (9): Abschaffung des Dienstgeberbeitrages (Senkung der Lohnnebenkosten!), statt dessen ein Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer für alle. Über einen derartigen Vorschlag werden

lediglich die selbständig Erwerbstätigen, die bisher in unterproportionalem Maße in den FLAF eingezahlt haben, stärker zur Kasse gebeten (10). Die unselbständig Erwerbstätigen müßten daher tendenziell sogar entlastet werden. Aus Sicht einer ArbeitnehmerInneninteressenvertretung kann ein solcher Vorschlag nur als diskutabel gelten, wenn gleichzeitig die Bruttolöhne um diesen Beitrag erhöht werden (der ja dann wieder wegbesteuert wird). Es handelt sich zwar um schon historische Dimensionen, aber es sollte nicht vergessen werden, daß 1949 bei Einführung der Kinderbeihilfen die ArbeitnehmerInnenvertretungen im Zuge der Lohn- und Preisabkommen einem Lohnverzicht zur Finanzierung dieser neuen Leistungen zustimmten.

Allerdings würde die Umsetzung dieses Vorschlages zu einer nicht unerheblichen Erhöhung der Steuersätze führen (geschätzterweise müßten die Einkommensteuersätze um etwa 20 Prozent steigen).

5. Zusammenfassung

Bevor die Beurteilung der Modelle noch einmal zusammengefaßt wird, sei kurz dargestellt, welche Kriterien für ein „gutes“ Familienförderungsmodell zugrunde gelegt sind:

- Es geht um die Unterstützung von Kindern, nicht von Eltern.
- Jedes Kind ist gleich viel wert.
- Das Steuer- und Transfersystem hat weitestgehend neutral gegenüber der Lebensform zu sein.
- Je klarer und einfacher das System ist, umso weniger kann es zu verzerrenden Ineffizienzen kommen.
- Familienpolitik hat aber vorrangig distributive und nicht alloкатive Aufgaben – Zuerst muß die Existenz von Kindern gesichert sein, bevor wohlfahrtstheoretische Überlegungen angestellt werden.

Hinter allen diesen Kriterien steht selbstverständlich das Werturteil, daß Familienförderung (bzw. besser gesagt, die materielle Unterstützung von Kindern) etwas Wünschenswertes ist und daher von staatlicher Seite verfolgt werden sollte.

Die obigen Kriterien (insbesondere das letzte) zeigen zunächst einmal ganz klar, daß im Gegensatz zu Überlegungen zum Steuersystem (Individual- vs. Haushaltsbesteuerung) in der vorliegenden Diskussion Anreize zur Erwerbstätigkeit kein Kriterium darstellen können: Diejenigen Modelle, die bei unzureichendem Erwerbseinkommen keine Familienförderung gewähren (reine Absetzbeträge oder reine Freibeträge), wirken für die Kinder aus unteren Einkommenschichten armutsverstärkend. Dies kann nicht Sinn der Sache sein. Regelungen, die dem abhelfen, würden aber Anreizsystemen zur Erwerbstätigkeit entgegenwirken.

Modelle, die in den unteren Einkommensbereichen direkt fördern und in den oberen Einkommensbereichen Freibeträge geben, führen dazu, daß die *tax expenditure* und damit die Familienförderung mit dem Einkommen steigt. Dies widerspricht dem Gedanken einer vertikalen Ge-

rechtigkeit und führt zu erheblichen Budgetkosten. Außerdem fördern derartige Modelle selbstverständlich besonders unausgeglichene Einkommensverteilungen innerhalb des Haushaltes. Die Forderung, daß die in höheren Einkommensklassen höheren Kinderkosten vom Staat abzugelten sind, impliziert selbstverständlich die Überzeugung, daß die Kinder aus wohlhabenderen Familien größere positive externe Effekte haben als die aus ärmeren. Denn nur so läßt sich eine Forderung nach öffentlicher Abgeltung privater Kosten argumentieren. Die Frage der Vertretbarkeit solchen Elite-Denkens soll hier nicht weiter diskutiert werden.

Modelle, die mit steigendem Einkommen fallende Beträge zur Familienförderung ausbezahlen, haben entweder als Bezugsgröße das Haushaltseinkommen (was strikt abzulehnen ist) (11) oder die Unterhaltspflicht. Den zweiten Weg hat das Liberale Forum in seinem Modell gewählt. Dieses Modell wirkt zunächst recht überzeugend, da es bis etwa öS 30.000,- brutto (14mal) eine höhere Familienförderung gewährt als dies heute der Fall ist. Gleichzeitig mit dem positiven distributiven Effekt generiert es auch geringere Budgetkosten als die anderen betrachteten Modelle. Nähere Erkundigungen bei ExpertInnen für Unterhaltswesen haben jedoch ergeben, daß ein derartiges Modell nicht nur aus Gründen der Verstärkung alter patriarchaler Machtverhältnisse her abzulehnen ist. Wesentlich konkreter dürften die administrativen Probleme sein. Da das Unterhaltswesen ohnehin schon dringend reformbedürftig ist und das LIF-Modell noch dazu erforderte, daß zumindest jährlich die Förderung neu berechnet wird, wird dringend davon abgeraten, Familienförderungs-Modelle an der Unterhaltspflicht anzubinden. Schließlich sind auch noch etliche andere „kleinere“ Punkte problematisch: Wer bezieht die Familienförderung (wird sie aufgeteilt oder bezieht derjenige Elternteil die Förderung, der mehr zum Unterhalt leistet?); wie bei jeder Art der Einkommensabhängigkeit ist über die größeren Gestaltungsspielräume von Einkommen aus selbständiger Tätigkeit eine tendenzielle Benachteiligung unselbständig Erwerbstätiger gegeben; und schließlich besteht bei derart hoher materieller Förderung der Kinder im untersten Bereich die Gefahr von Armutsfallen und allokativen Ineffizienzen (hier zahlt es sich wirklich für Arme aus, Kinder zu bekommen).

Damit bleibt als brauchbares Modell ein modifiziertes heutiges Modell als Lösung über. Bald schon als *ceterum censeo* sei es hier noch einmal referiert: einheitliche direkte Transfers in der Höhe von derzeit etwa öS 2.000,- monatlich (Umwandlung der derzeit existierenden Absetzbeträge in erhöhte Kinderbeihilfen), keine Altersstaffel, keine Kinderzahlstaffel. Damit läßt sich die horizontale Gerechtigkeit erreichen, die im Leistungsfähigkeitsprinzip gefordert wird. Die vertikale Gerechtigkeit könnte über eine Umstrukturierung der Finanzierungsseite erreicht werden.

Ein derartiges Modell ist vom distributiven Standpunkt aus vertretbar, ist leicht administrierbar und verursacht gegenüber dem Status quo zumindest keine Mehrkosten. Gleichzeitig ist es aus allokativer Sicht

das am wenigsten verzerrende, da der *deadweight loss* bei Pauschalbeträgen am geringsten sein muß (die Progression im Steuersystem gibt es ohnehin).

Anmerkungen

- (1) Radke, Petra; Richter, Wolfram F., Zur Rechtfertigung und Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs aus wohlfahrtsökonomischer Sicht, in: Thöni, Erich; Winner, Hannes, Die Familie im Sozialstaat (Innsbruck 1996) 71–98.
- (2) Sie wurde seinem neuesten Werk entnommen: Schmitz, Wolfgang (Hrsg.), Familie zwischen Steuerdruck und Sozialstaatsdebatte (Wien 1995).
- (3) Streissler, Agnes, Soll die Familienbeihilfe einkommensabhängig werden?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2 (1995) 293–304.
- (4) Dies ist die Begründung für das in der Schweiz geltende System der Zusammenveranlagung der einzelnen Einkommen in einem Haushalt.
- (5) Sturn, Richard, Schwierige Gleichheit: Prozedurale Gleichheit, materiale Gleichheit und Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5–6 (1992) 626–639.
- (6) Schmitz (1995) 17 f.
- (7) Sturn, Richard, Die Lenkungseffekte der steuerlichen Berücksichtigung von Familien und alternativer Instrumente, in: Thöni, Erich; Winner, Hannes, Die Familie im Sozialstaat (Innsbruck 1996) 161–190.
- (8) Hier sollten sich FamilienpolitikerInnen abgewöhnen, wie das Kaninchen vor der Schlange vor dem VfGH-Urteil zu zittern. Wie bereits im Exkurs über Leistungsfähigkeit angedeutet wurde und wie auch Sturn in verschiedenen Arbeiten darstellt, stellt dieses Erkenntnis auch nicht die absolute Wahrheit dar.
- (9) Z. B. in: Badelt, Christoph, Konturen alternativer Reformstrategien zum Familienlastenausgleich, Working Paper 2 (Juli 1994) 12.
- (10) Streissler, Agnes, Familienlastenausgleichsfonds 1970–1993, in: WiSo 1 (1994) 87–108.
- (11) Siehe hierzu auch: Streissler (1995).

The Political Economy of Thatcherism (Part II)

Wolfgang Brassloff

11. Deregulation of the labour market and the trade unions

The persisting and growing disenchantment of the British electorate with the record of the Conservative government, which were chronicled in Section 10 does not prevent British ministers from lecturing their counterparts in the EU on the "virtues and successes" of their economic policies and in particular of the UK employment system: according to the Deputy Prime Minister, the British economy is "outperforming Europe" on all counts" (95). And the April 1996 G7 "Lille Jobs Summit" was told of the superiority of the "deregulated labour market" in promoting higher productivity and in creating jobs and reducing unemployment in Britain compared with the more regulated and consensual system elsewhere. (A claim which will be examined in the following sections.) British ministers are skilfully exploiting temporary conjunctural divergencies, but their *claim* is that the supposed superiority of the British economic performance is due to the policy of deregulation.

Deregulation of the labour market had been pursued consistently by the Thatcher governments. Their starting-point was the "reform" of the trade union movement. There was a year-by-year build-up of ever more weighty legislation, some of which may have been constructive, but most of it merely circumscribed union action ever more tightly in an attempt to limit their effectiveness in the representation of workers' rights and interests. In line with thatcherite principles, the aim of the government was to weaken the "countervailing" power of the unions and to shift the balance brutally and, as it hoped, decisively in favour of capital and management, as part of their overall preoccupation with overturning the political and societal post-war accommodation.

Neo-classical theory may have little to say about conflicts in production, the relative performance consequences of different institutional bargaining arrangements and trade union structures, but the neo-liberals' hostility to unionism has a long history. As early as 1947, a quarter-century before the movement is generally assumed to have become "excessively powerful", Hayek had described the existence of a strong trade union movement in Britain as the major obstacle to the implementation of economic liberal reforms and he sharpened his view in a later pamphlet (96).

A strategy paper prepared by the Centre for Policy Studies for Mrs. Thatcher in 1979, that has been described as "articulating her instincts" and, having become the blueprint for her future government programme, spelled it all out in detail: the trade unions had the power to block Mrs. Thatcher's intended key reforms so, in order to establish monetary discipline and public sector wage restraint, to shift taxes from income to expenditure, to deregulate the private sector and to use the tax revenues from North Sea oil to reduce government borrowing, it was essential to tame them (97). Nigel Lawson admitted later that the government did just that by pretending that what they were doing was curbing union "excesses" (98).

Mrs. Thatcher's legislative measures to break the influence of the unions were reinforced by the way the government used the power of the state, the police and the courts (99), to break strikes, but most of all by the reappearance in Britain of mass unemployment which resulted from its special brand of anti-inflation tactics. There is also the suggestion that unemployment was in fact engineered by the government. Alan Clark, a minister at the time, has stated in his – always outspoken – memoirs that Mrs. Thatcher *deliberately created* high unemployment in order to crush the trade unions (100). The unions had made themselves more vulnerable to attack by having resisted real reform (including attempts by the Labour government of Harold Wilson to rationalise unionism in 1969 and bring their structures and activities into line with present realities). The historically-evolved system of multi-unionism (originally craft, rather than industry, based) within individual enterprises had led to complex and at times ineffective multi-level wage-bargaining as well as inter-union rivalry and the propensity to take precipitate industrial action, often in ways that lost them popular sympathy and support: the Conservatives were adroitly fostering anti-union sentiments among some sectors of the public. In recent times there have been important and sometimes painfully-achieved changes in trade unionism, initiated by the Trades Union Congress itself, but these were not made any easier by the government's obsessive hostility towards trade unions and their exclusion from any input into economic policy-making, nationally and also increasingly in the workplace.

The labour market *was* deregulated ostensibly for the purpose of meeting the challenges of foreign competition and domestic unemployment; what it *has* resulted in is the drastic reduction in workers' rights

and employment protection, in the derecognition of unions by some firms, decentralisation of wage bargaining, in dramatically widened income differentials, in an increasing proportion of jobs being low-wage and precarious, and yet in an unemployment rate that continues to be unacceptably high. Long-term unemployment and that of young people and of the less skilled is particularly heavy. And yet skill training and general education are at a low ebb and welfare provisions are being whittled away. As a recent International Labour Office (ILO) study put it, Britain's "experiment" in labour market deregulation has not resulted in an improved labour market performance. It has not increased aggregate employment as predicted. Nor has it produced a superior inflation/jobs trade-off (101). The ILO study was published in 1995. Has the situation altered since then? Has deregulation finally paid off? The unpalatable fact is, as we shall see, that the British employment system has been *deregulated*, at great cost to the employed and the unemployed, but it has not been made *more flexible* for the benefit of society and the economy.

12. Unemployment in the 1990s

We have seen that over the whole period unemployment has been tolerated, if not encouraged, by the government at an extremely high level – averaging 8.4% between 1979 and 1992 (EU: 8.8%, but “over-regulated” Germany and Austria, 6.3% and 3.1% respectively) (102) – Norman Lamont, at the time Chancellor of the Exchequer, had notoriously called it “a price well worth paying” for what turned out to be an often only temporary reduction in inflation.

The development of unemployment since the strategy changes of the early 1990s (see Section 10) is of particular interest but also highly controversial, because different ways of collecting the statistics tell different stories and because the *same* data are subject to different interpretations. The “headline figure” has fallen steadily, by nearly two percentage points. By June 1996, it stood at 2.15 million, 7.7% of the workforce (103) “claimant count”) or 2.3 million, 8.6% LFS. What is at issue is whether this latest drop in unemployment as the economy recovers from the latest recession is a further phase of the see-saw which has over the period under review seen unemployment rising and falling twice, reflecting conjunctural developments, or whether, as the government claims, the supply-side policy measures are at last paying off (even if after more than fifteen years of misery), and are now ushering in a period of fuller use of labour resources. But equally at issue is the reliability of the unemployment data themselves.

What seems to give *some* plausibility to the British government's claims of success is that unemployment now appears to be lower than in many other European countries. But appearances can be deceptive. The way in which the number of people out of work is established and the extent to which they reflect the real state of the labour market is deeply suspect.

According to conventionally-published statistics, the number of people *unemployed* in Britain has declined since 1993 by 535,000. Yet the number of *employed people* increased by no more than 203,000 (104): some 330,000 disappeared from the statistics. They left the unemployment register but *not into employment*: employment was in 1995 nearly 1.5 million lower than it had been in 1990 (105). They are dropping out of the labour market altogether, and are joining the "economically inactive". Between the winters of 1992 and 1995 the number of "inactive" men rose by 230,000, that is, by more than 9% (106) (The labour force data do in fact show a decline of 290,000, and of nearly 800,000 since 1990) (107).

A further point affecting the reliability of official unemployment data is that in recent years the proportion of the employed that are self-employed has risen strongly: a recent study (108) shows that by 1993 over three million, 11% of the total workforce, were deemed self-employed, numbers growing very much more rapidly than in other European countries. Many are, however, to all intents and purposes, *dependent* employees who work on fixed, usually short, term contract, or even on a day-by-day basis: their "self-employment" status is really a legal and taxation fiction. But as "self-employed" they are not insured against unemployment, and cannot claim unemployment benefit even when out of work and so do not appear in the monthly unemployment statistics! Yet given the casual nature of their "employment" and the fact that many tend to work in sectors such as construction and tourism, the reality is that they are out of work much more often than most other employee groups.

The government's unemployment data must be questioned: they are based not on the number of people out of a job and looking for work but on the number who are – in addition – *eligible* to claim benefit. But the eligibility criteria for unemployment benefit have been regularly tightened, reducing the number of people who qualify, which makes the "headline figure", the "claimant count" published every month, increasingly meaningless. Statistical definitions have been changed thirty-one times (!) since 1979 (109). The series was re-calculated into the past but not in a way that would show what the present unemployment figure would have been, had it been based on the previous, less restrictive, rules. Both the Royal Statistical Society and the House of Commons Employment Committee have published reports criticising the "claimant count" (110).

The most radical reduction in eligibility was the transformation from October 1996 of the right to twelve month's *unconditional* unemployment benefit, based on the prior payment of insurance contributions, and also to "family benefit", into six months' benefit *conditional* on still more restrictive criteria to be flexibly interpreted by the Benefit Agency, which is widely understood to have been given targets for the removal of claimants from the register.

A step towards quantifying this consistent under-counting is to contrast the "claimant count" with the results of the (quarterly) Labour

Force Survey (LFS) data which receive little publicity. (Statisticians have recently proposed basing unemployment data on a *monthly* LFS, but this is being resisted by the government, which fears damage to the favourable optic provided by the processes now in operation.) The LFS shows total unemployment for Winter 1995/96 to be 0.17 million higher than the "claimant count" and the fall from 1994 only about half as great. The unemployment rate, based on the LFS was 8.6% (9.9% for men) well above the claimant count rate of 7.9% (average December 1995/February 1996) (111). However, even this is based on the "standard" definition of the LFS; if the "broad", more meaningful definition, which relaxes the minimum four-week job search variable, is used, the difference is very much greater. For February 1996 this was (as published by the independent Unemployment Unit) 1.220 million higher than the claimant count of 2.30 million. (The difference between the two figures grows as unemployment falls, since some of the "discouraged" workers re-appear in the LFS when chances for employment improve.) This raises the February 1996 unemployment rate from the published 7.9% for 1995, as shown in the statistics of the Central Statistical Office (now re-named Office for National Statistics) and taken over by the OECD, to a more realistic 11.8%, nearly four percentage points higher than the widely-publicised "claimant count" of 7.9%. The official total of 2.3 million unemployed thus turns out to be 3.5 million (broad LFS measure). (112)

In July 1996, the independent Employment Policy Institute published the first issue of the "Employment Audit" which intends to monitor labour market developments. Following the recommendations of the Commons Employment Committee, it has constructed a set of six separate unemployment indicators, which, based on LFS data, focus on labour market slack, but also on other aspects of joblessness. The most comprehensive and realistic indicator, "U3", measures *all who want jobs*. For the Winter quarter 1995, "U3" shows just under 4.3 million, almost double the official figure, or 15.4% of the labour force, the official rate being 8.3% on the labour force basis and 7.9% on the "claimant count". ("U3" also shows a smaller *decline* in unemployment over the last three years than the official figures.) (113) (See Table 10.)

Table 10:**Unemployment in Britain: Autumn 1995**

	Thousands	% of Labour Force
Claimant Count	2,234	7.8
Labour Force Survey		
a) standard	2,459	8.6
b) want work, available to start, but not looked for work	968	
c) broad (a + b)	3,429	11.5
Employment Audit: U3	4,317	15.3

All this serves to relativise the claims made for a successful employment/unemployment policy and "much more favourable" unemployment level than the EU total, which in 1995 averaged 11.2%, based on the more realistic LFS method. It was very much lower in the "old" Länder of "much more regulated" Germany, Sweden, Austria, Portugal and Norway (114).

13. Employment creation

So the *unemployment* performance is clearly much worse than the government's claims make out and the weaknesses can be traced back directly to thatcherite policy choices. But how about the claim that the deregulated labour market has *created employment* on a much larger scale than the more regulated and more consensual economies of continental Europe where "hiring and firing" are not as easy as in Thatcher/Major-land? (115) The data in Table 11 speak for themselves: over the total period, employment was practically stagnant in Britain, with increases in the cyclical recovery non quite compensating for the losses in the recessions and the performance was *worse* than even the modest situation in the EU as a whole; in the 1990s, when the supposed improvements should have been most visible, Britain actually *lost* jobs and at a faster rate than the EU (in Austria there was a modest increase, probably due to the influx from ex-Yugoslavia.) The poor record is also apparent in the smaller increase of the labour force between 1979 and 1995. Again the situation is actually worse in the 1990s (see Table 12). Nor was there an improvement between the two recessions of the early 1980s and early 1990s: Britain lost 6.5% of total employment in the earlier and 6.3% in the later. The EU lost 2.1% and 3.8% respectively and Austria lost 1% in the earlier and gained 1.1% over the second recession (116).

Table 11:

Employment 1995

	(1979 = 100)	(1990 = 100)
Britain	100	95
EU	108	97
West Germany	106	99
France	103	100
Portugal	107	94
Austria	112	105

Calculated from OECD data, Deutsche Bundesbank and TUC (1996).

Table 12:**Labour Force: Britain (average % change)**

1980s recovery		1990s recovery	
1983	+0.7	1993	-0.4
1984	+2.5	1994	-0.8
1985	+1.4	1995	-0.3
total	+4,7	total	-1.5

Source: TUC (1996).

In addition the 1990s show a *deterioration* in a further respect. Between 1990 and 1995 the labour force participation rate – traditionally high in Britain – declined steadily, by almost three percentage points (117). Over the whole Thatcher period male participation *fell* by nearly nine percentage points while the female rate *rose* by more than six percentage points. But this was not only a shift from male to female employment, but to a very large extent from full-time to part-time. The LFS of March to May 1996, for instance, shows that in this quarter the number of the full-time employed (both male and female) fell by 34,000, while the number of those in part-time work rose by 8,000 (118). The new jobs created replacing the old jobs destroyed thus corresponded to a very much smaller number of employments in terms of *full-time job equivalents*. (This is not to ignore the fact that in many cases part-time jobs may actually be preferred to full-time jobs.)

A study by Julian Morgan (119), based on material from a project carried out for the Department for Education and Employment (significantly, the formerly separate Employment Ministry has now been abolished) compares the employment performance in the 1980s and 1990s and finds a net improvement in *unemployment* in the first three years of the cyclical recovery of the 1990s over the equivalent period of the 1980s. Some three-quarters of this improvement came from a smaller fall in employment and one-quarter from a larger rise in non-employment. France had a better performance than the UK and also performed better in the 1990s than in the 1980s as to employment and the improvement was greater than in the UK, but unemployment did not fall as the participation rate increased strongly at the same time; in Italy the performance was worse than in the 1980s, mainly because participation rates rose and in Germany falls in employment, increases in unemployment and participation rates were basically unchanged over the two periods, but clearly the record of the “new Länder” depresses the all-German record.

As to *employment*, “the UK does not appear to perform particularly well” in the 1990s, compared with the other European countries (or indeed the US): employment still *fell* in the first three years of the 1990s re-

covery, but the study claims that all the fall occurred in the first year and concludes that this "could be a sign that employment in the 1990s has responded more quickly to the improving economic situation" and that this could be a consequence of the labour market reforms of the thatcherite 1980s (120). In reality, according to OECD data (121) employment increased modestly in 1994 and 1995 and unemployment fell from 1994. But, surely, this was due to the temporary *abandonment* of the thatcherite strategy – and the rebasing of the economy following it – in October 1992, as was shown in Section 10 of the first part of this article.

In a report entitled "The Myth of Job Creation" (122) of 1 April 1996, issued to coincide with the G7's Lille Job Summit, the TUC contends that "the fall of unemployment in Britain is not due to a superior performance on jobs or the creation of more flexible forms of employment. Deregulation in Britain has instead helped create a volatile labour market, strong on hire and fire attitudes in the short-term, weak in long-term investment in people."

Using official figures, the report shows that between 1985 and 1995 Britain had a lower rate of net job creation than either France or Germany, except in the two years 1989 and 1990. Taking the long term 1980–1994, UK job creation amounted to 0.02 million (that is 0.1%) while that of France rose by 0.37 million (1.7%) and that of West Germany by 1.39 million (5.2%). The British labour force increased by an average of 1.5% per year in the cyclical recovery of the 1980s, but shrank by an average of 0.5% in the 1990s recovery. Between 1993 and 1995 labour participation shrank in five EU countries (in Britain most strongly, by 1.1%), was unchanged in one country and increased between 0.1% and 1.2% in nine others.

The report is not convinced that all part-time, temporary and self-employment is precarious, but if such "a-typical" employment is seen as a sign of labour market flexibility, then Britain's share of 43% of total employment is similar to that of the European average of 41% and growth has been similar also – by four percentage points over the last decade.

What made the rates diverge is that German unemployment, which had always been well below the British rate, rose strongly after unification, in view of the massive deindustrialisation of the "new Länder" and was in December 1995 equal to the British rate. Britain's lower unemployment is due to *low female* unemployment which is a consequence structural change while *male* unemployment is similar – 9.9% – in Britain to the EU average – 9.6%: it was higher in December 1995 than in eight EU countries.

Long-term unemployment continues to be slightly higher in Britain than in France and Germany, though markedly higher than in West Germany. It rose strongly between 1991 and 1994. Youth unemployment is lower than in France but much higher than in Germany. British unemployment fell noticeably below the European average only after 1993 and the report concludes that had long-term structural change from deregulation had a significant positive impact, it might have been expected

that the British unemployment rate would have slowly moved away from the European average already in the 1980s', nor can one disregard the fact that Britain, which had entered the recession well before the rest of Europe, also left it earlier. The report could have pointed – but did not – to the change from the pure Thatcher to the pre-Thatcher strategy in 1992, shown in Section 10 of this article.

The mediocre results of British labour market deregulation in terms of better employment performance fit in with general developments: levels of regulation have been relaxed in much of the EU, but a preliminary analysis of their effect on *employment performance* suggests that overall EU employment – in terms of higher employment rates and reduced unemployment – has not improved with deregulation. Member states with the lowest levels of regulation have not had a significantly better economic or employment performance. On the contrary, some of the more regulated labour markets such as Austria, Germany and Sweden, perform well above average in terms of employment performance.

In addition, the least regulated labour markets, such as the UK, have shown the sharpest rise in income differentials. More generally, actions which reduce the bond between employers and employees risk undermining the dynamic capacity of firms to adjust to structural change. It is true that *outdated* regulations can reduce efficiency by limiting the flexibility of enterprises to adjust to changes: however, short-run flexibility may not necessarily improve long-run flexibility. An internal EU Commission Working Paper surveys overall EU labour market deregulation and its implications and consequences. Changes, while driven by the desire to improve efficiency have often had a distorting impact, adversely affecting those in a weak position in the labour market and further widening of existing divisions. In practice, deregulation of labour markets may lead not to more regulation by the market, but to alternative modes of legal regulation, through the courts, which may increase uncertainties and costs, rather than reduce them. The UK experience conforms in other ways also: deregulation has often been seen as a cost-cutting alternative to other, more expansive policies, rather than as a complement.

The working paper concludes that, until clearer evidence is available, the Commission should not encourage the member states to build employment policies on the assumption that the benefits of widespread labour market deregulation are proven. In fact, the paper argues that modern economies *need* a proper regulatory framework (123).

14. The insecurity society

One tends to think of unemployment in "stock" terms: however, the "flow" aspects show that – and how – Britain is increasingly and perhaps in a more pronounced way than other European countries, creating a "risk society" (124). The risks stem from the rapid advance of an uncontrolled competitive market system based on the specific thatcherite set

of social values. While the unemployment *level* was said to be over two million, nearly nine million people, one in three men and one in five women have experienced at least one spell of unemployment since 1992 (125).

While the majority of those becoming unemployed find a job again within six months, the average period of unemployment is more like one year and in early 1995 37% had been out of work for longer than a year, men more than women, with those in the 15–24 age group and those above 55 particularly vulnerable (126). Further, incomes after unemployment tend to be lower than before and career paths generally tend to deteriorate and one spell of unemployment tends to lead to another (127). Ever since the 1970s and 1980s manual workers, especially those with lower educational and skill attainments were particularly at risk of losing their jobs: in the early 1990s the risk spread to white collar and professional employees, including some layers of middle management (which the Conservatives had always considered as traditional supporters).

In a lecture to the Royal Society of Arts (128), Will Hutton, formerly economics editor of the left-of-centre daily "the Guardian" and now editor of its Sunday companion "The Observer", presented evidence that in Britain's employment system no more than roughly 42% of the workforce can be considered to enjoy job security. They have full-time jobs, or part-time jobs in which they have worked long enough to have acquired certain rights and entitlements, are members of company pension funds to which both they and their employers contribute and are likely to be protected by some form of trade union negotiated collective bargaining agreement.

Using data from the LFS, he identifies a further 30% who are either unemployed or economically inactive, mostly men, including half the men between fifty-five and sixty-five years, who have either retired prematurely or are living on government financial support. In one out of five households, neither adult partner is in paid work (4 times the proportion found two decades ago). Where women in such households *do* find jobs and payment, the husband loses the equivalent in his benefit. The "social security trap" actually punishes those who wish to escape from unemployment.

A further 28% – Hutton calls them the "newly-insecure" – are casualised part-time, temporary, contract and agency workers or the pseudo self-employed or full-time employees who have not worked for an employer long enough to qualify for full pension, sickness or invalidity entitlements. Many of them work on less than half the average hourly pay rates and some of them lose their contract – and pay – automatically for such periods in which the employing company experiences insufficient customer demand and "displaces the risk" of the variation in demand onto the employee, who loses his pay, and on the state as provider of last resort. The growing insecurity of the split labour market also has negative consequences for public finances: revenues are reduced. One – or

even two – part-time workers on zero-hour contracts or the pseudo self-employed of the construction and other industries yield less tax revenue than one full-timer: the tax take for any per cent increase in Gdp is lower than anticipated.

Such a transformation of what used to be full-time, relatively secure, jobs into “semi-employment” is not only a feature of the deregulated “flexible” neo-liberal labour market of the private sector; various ways of introducing market-type arrangements into the public sector are creating semi-employment and insecurity in the public services also.

The thirty/thirty/forty society is efficient neither in economic nor in social terms. Growing numbers of people are becoming poor and remain insecure in spite of British workers working longer than in most other West European countries and increasingly working overtime in order to make ends meet: at the same time, unemployment remains high. Hutton may be the most prominent of analysts of this problem but the voices multiply who see employment and earnings insecurity – in addition to unemployment – as a growing problem that depresses and sours British society and inhibits the emergence of a feeling of well-being, even in the present conjunctural upswing.

15. Short-termism

Short-termism is a phenomenon that has for some time negatively affected the British economic and social system, but which now appears to be creeping into other European countries. It represents a vicious circle with “insecurity” at its centre. It can be defined as a business culture in which enterprises looking for the highest possible financial returns over the shortest possible time scale are wary about committing themselves to investment in plant, training and research and development – as it will not pay off quickly enough. They reduce their core labour force, contract out and casualise work. When demand turns down, no time is lost in shedding workers.

Managers of enterprises are under pressure to keep share prices up by paying higher and faster-rising dividends to their shareholders than in most continental countries. That is because shareholders are prepared promptly to sell the shares if “shareholder value” is not increased sufficiently. The shares of most *British* companies are held by institutional investors – among them insurance and pension funds – who have generally established only a hands-off relationship with and a short-term financial interest in “their” firms. This is in contrast to a tradition in some continental European countries where individual owners or banks as owners or proxy-owners of shares tend to have developed more long-term relationships with “their” firms.

Dividends have to be raised so that share prices can rise: otherwise firms cannot resist the ubiquitous threats of “hostile take-over bids” by predatory financial conglomerates which make their profits not so much

through improving commercial performance but by various forms of "asset stripping" their purchases and "downsizing" the labour force. The management teams administering the insurance and pension funds are equally under constant threat of being replaced by others that obtain quicker "get-rich" results.

Individual firms, institutional investors, share-holders, take-over bidders all act "rationally" but what is rational for the individual party is certainly not rational for the system: short-term cost-saving to show instant maximum results has long-term costs through insufficient investment and lack of forward planning, and tends to create insecurity and unemployment for those who are, after all, the potential customers of their products, whose insecurity and loss of employment and income tend to destabilise demand conditions still further.

The government also feels the consequences of this vicious mechanism: it has to forgo expected tax *revenues* from affected firms and from individuals who are made redundant: according to the summer 1995 government economic forecast tax revenues turned out to be £ 4 billion lower than had been expected. At the same time it incurs *additional expenditure*: the *number* of social security claimants rises from year to year as ever more people in work, as well as the unemployed and the economically inactive, face income shortfalls. In 1995 20% even of *working households* were counted as poor and needing state financial assistance, compared with 5% in 1979. Government outgoings rise, in spite of low and reduced or insufficiently increased benefits and the regular narrowing of eligibility criteria.

What this really means is that firms are shifting some of the risks and costs associated with uncertain demand conditions onto their employees, suppliers and ultimately the state. The volatility of demand which stands at the centre of the whole process has been exacerbated by the government's proclaimed opposition to traditional ways of demand management. These may have been not without faults and risks, but they *did* maintain a modicum of demand stability in the first three post-war decades. The government's own preferred method of achieving "stable and sustained growth without booms and slumps" simply on the basis of the control of the money supply simply has not worked.

The government itself also operates on the basis of short-termism. To minimise public expenditure it holds back vital investment that would bring long-term benefits.

16. The market economy: efficiency versus equity?

Having analysed the *economic* consequences of thatcherism, we now turn to its impact on British *society*.

Socio-economic systems basically derive their legitimacy from their efficiency and their equity. New Right, neo-liberal propositions assert that an increase in inequality (a decrease in equity) is irrelevant or un-

avoidable or even beneficial, as the gains for top earners will then "trickle down" and raise the living standards of the disadvantaged. What is emerging, however, is a growing body of evidence, and of thinking based on it, which suggests that social efficiency can enhance economic efficiency and that increased economic inequality not only turns into increased social but also economic *inefficiency*: growing poverty becomes an actual *competitive disadvantage*, in the way it weakens social cohesion and the sense of communal and co-operative purpose. Income distribution (and associated inequality and poverty) clearly matter.

For Britain, a recent study (129) financed by a highly respected social research charity, the Joseph Rowntree Foundation, showed that, in the wake of increasing reliance on ever less regulated market forces and of "neo-conservative" policy changes, inequality had grown rapidly over the 1980s, faster by far than in any other West European country investigated. The adverse trend shows no signs of easing. Over roughly the same period, inequality declined in Spain, Portugal, Ireland and most strongly in Denmark and Italy.

Between 1979 and 1992 (the "thatcherite" years), the poorest "20% to 30%" of the population had failed to share in economic growth, a contrast with the experience of the earlier postwar period. Among a variety of causes, the study identifies growing numbers of people becoming unemployed or leaving the labour force altogether, and a polarisation of income growth: while all males' wages grew at much the same rate between 1966 and 1977, they diverged strongly after 1978. Generally, income growth was faster the nearer the top of the statistical distribution. There was growing polarisation also between the proportion of two-adult households where both worked (60%), and of those with no earners at all (11%). After taking into account housing costs, incomes of the poorest had actually *fallen* (by at least 9%); for seven-tenths of the population, increases were below average, while those of the richest tenth increased by over 60% (not least because of massive tax reductions for top earners).

A 1996 study by the Child Poverty Action Group finds that average incomes increased by 37% between 1979 and 1993, while the poorest section of the population saw incomes fall 18%. As a result, 13 or 14 million, roughly a quarter of the total population, lived in poverty in 1993, the figure depending on whether poverty is defined as a incomes less than 50% of average income or as living on or below official "income support" (130).

The 1995 Rowntree study reports that inequalities of (marketable) wealth are even greater than those of incomes, but they are now levelling out. They had narrowed until the early 1980s and widened ever since. In 1992 the top 1% of wealth-holders accounted for nearly 20%, the top 10% for nearly 50% of total wealth. The poorest had no *wealth*, they tended to have *debts*.

The results challenge the claim that unfettered market forces are capable of solving deepening social problems and the study warns that failu-

re to reintegrate the excluded minority into the mainstream of society will leave the well-to-do majority with a heavy price to pay in terms of increased public spending, wasted economic resources and social dislocation. Thus, regardless of any moral arguments, or feelings of altruism, everyone shares an interest in reducing poverty and strengthening the cohesiveness of society.

Neither do the findings give support to the claim that rising inequality is necessary for improved economic performance. There has not been a faster rate of growth in Britain than in previous periods when the gap between rich and poor was smaller. "Trickle-down" economics has not worked. Against the demand for lower wages to keep British products competitive internationally, the Director General of the Confederation of British Industries, who was a member of the Steering Committee of the enquiry, looking at the findings from a business, efficiency, competitiveness perspective, stated that growing income inequality "may in fact turn out to be a competitive handicap" (131). There is research support for this: a recent study, using a model that relates growth to income inequality and to political institutions in nearly sixty countries over a period of more than three decades, finds that there is a "significant and large negative relation between inequality and growth": it concludes that inequality is harmful to growth (132).

In the same week, a meeting of the Permanent Secretaries (the civil servants heading government departments) of eight ministries had also blamed government policy – or the absence of policy – for the creation of "islands of poverty, disaffection and social division". The government claims that widening individuals' choice is one of their main societal objectives, but the meeting agreed that "the most deprived have been least able to take advantage of the drive to widen choice, with the most benefit going to the better-off". And they warned that unless the problems associated with pockets of poor housing, health and education, combined with high unemployment, can be overcome, the government will be forced into ever-increasing spending on social security benefits and on "social control", including police and prisons (133)!

17. A danger to democracy?

The Thatcher legacy is thus not one of national revival: there has been no economic renewal and society is less cohesive than it was. But we must also not underestimate the undemocratic if not anti-democratic implication of a system like thatcherism. The regularly professed objective was to "get the state off people's backs". But a paradox has been noted widely: to dismantle the state's power required the full exploitation of that power to achieve it. (As Mrs. Thatcher discovered ever more enemies standing in the way of her plans, she needed ever more power.)

Andrew Gamble (134) saw the essence of the thatcherite project as informing the policies it pursued with the double objective of "making the

economy free" by a sustained programme of deregulation, and "making the state strong" against perceived external and internal enemies. Its economic strategy identified the national interest and the general interest of capital with furthering the integration of the British economy into the world economy – the principal losers being organised labour and parts of the manufacturing industry, while the principal beneficiaries were the financial and commercial interests ("the City") and those industrial sectors which were already dominated by transnational companies. Its attitude to the state was ambiguous and often contradictory. The main objective was to restore state authority, but its own diagnosis of the existing crisis of state authority constantly compelled it towards interventions and conflicts to try to transform attitudes and behaviour.

A "democratic centralism" developed, based on the legitimacy of an executive subject only to periodic election, but otherwise unconstrained by any *written* constitution; the *unwritten* constitution that is said to exist on the basis of "tradition and precedent" dissolves in practice, as its essence is the absolute supremacy of Parliament, and over recent decades the power *in* Parliament has increasingly shifted towards the Cabinet, and in the Cabinet, to the Prime Minister. In earlier times Mrs. Thatcher had expressed her aversion to such an "elective dictatorship", but evidently had a conversion on taking office, acknowledging few constraints on her actions. Simon Jenkins comments that she may have intended to "take power to cede power" but that she never got round to the second part of this remit (135).

Jenkins has documented this "systematic centralising process" (136). He basically approves of the thatcherite agenda but is highly critical of how – in contrast to public profession – a system of secretly-appointed entities, the so-called quangos (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations) fully dependent on the government, has taken over from elected, and independent, authorities; and of how decision-making by elected local government – exercising its ever fewer functions – is being closely circumscribed by central government: this at a time when all over the rest of Europe the scope of local and regional autonomy is expanding.

The extent to which quangos have taken over the administration of basic, formerly central and local services, including education, health and housing, has been documented by the constitutional scrutiny group "Democratic Audit" (137). There are 5,760 (!) quangos, staffed by some 60,000 members, outnumbering elected local government councillors by three to one, managing £ 60 billion, 35% of central government – and an even larger proportion of local government expenditure. The proportion has risen rapidly, by one-seventh, in the last two years, and a further extension is planned if the Conservatives win the forthcoming general election. This would involve the transfer of a further £ 29 billion spending power from elected local authorities to Conservative-appointed quangos. As this transfer is equivalent to no less than 40% of what by now remains as local government receipts, the complete destruction of

local democracy would be on the cards. (According to Jenkins, the Major government had already considered the total abolition of local government in 1990) (138)! Quangos are also highly secretive in their procedures and unaccountable to the people whose services they dominate: only 11% of them are required to allow the public to attend their deliberations and only 16% come under an ombudsman to whom the public could complain about their decisions.

It was not merely Mrs. Thatcher's personal instincts and her distinctive style of government which tended to sideline practical democracy and to remove democratic accountability from significant areas of public life. In fact there was a systemic link with the no-holds-barred attempt to put "markets" into the centre of the whole of society.

Hayek had an equally opaque attitude to democracy: to counteract the forces "making for fiscal irresponsibility", he proposed an elaborate set of constitutional changes to destroy the influence of political parties and pressure groups and to limit suffrage. He proposed a legislature to be elected by those over the age of forty-five; civil servants, old age pensioners and the unemployed (!) would have no vote (139). Mrs. Thatcher told an assembly of the Conservative faithful, pointing to one of Hayek's works: This is what we believe (140).

Ian Gilmour, once a Conservative minister himself, has criticised Thatcher's neglect of pluralism; he also did not view this as a character defect, but rather as linked to the basic philosophical position on which Thatcherism is based: "economic liberalism à la Professor Hayek, because of its starkness and its failures to create a sense of community, is not a safeguard of political freedom but a threat to it" (141).

The warning remains relevant: Jenkins describes how Mrs. Thatcher's ministers, the longer they were in office, the more they believed that – provided they could win elections – they had met their obligations to democracy; he sees them as "hostile to an inconvenient democracy", not part and parcel of it (142). Further to this cavalier attitude to democracy, it may be useful to remember that the thatcherite Conservatives, who relentlessly pushed through their full agenda, making no concessions to other views and deriding "consensus", replacing it by "confrontation", were actually elected by a minority of voters: in none of the four elections that they won between 1979 and 1992 did they attract more than 43% of the votes.

18. The counter-counter-revolution

There are hopeful signs, however, that ultra-liberals and ultra-conservatives and their dogma are losing their grip. The time is long gone when they could claim that they were dominating the intellectual debate: one can discern a growing and by now widespread international intellectual fight-back against the many aspects of the "counter-revolution" of the 1970s. What is particularly significant is that the current intellectual

disillusion that is gaining ground is not only a consequence of the "Left" and general "progressives" belatedly taking heart again, but also of some traditional conservatives being dismayed by what is happening. The title of a recent book in which the chief economic commentator of the leading British business daily "Financial Times", Samuel Brittan, at one time one of the most high-profile campaigners for "monetarism" (the adoption of which heralded more than a technical switch in economic policy, rather the advent of a far-reaching societal agenda), says it all: what he is looking for is a "Capitalism with a Human Face" (143).

The uncompromising and at times almost intemperate nature and language of the critique attests to the strength of feeling. John Gray, the distinguished conservative Oxford scholar, qualifies and disqualifies policies based on, and emerging from, an unfettered market in which "inherited institutions and practices have been swept away by market forces which neo-liberal policies release or reinforce . . . seeking to re-model the entire national life on the impoverished model of contract and market exchange". As the old "systems debate" between planning and the market recedes in the wake of the debacle of Soviet-type central planning, a new debate began to emerge "about the varieties and limits of market institutions and about their cultural and political preconditions. In this debate, neo-liberal thought has little to contribute". Thus, Conservatism is now a spent force in Britain and elsewhere, compromised by "a species of market fundamentalism – Manchesterism redivivus . . . Uncontrolled market institutions are bound to undermine social and political stability", and impose "unprecedented levels of economic insecurity with all the resultant dislocation". As a consequence, the countries of continental Europe have seen "the re-emergence of atavistic parties of the Right", in Britain "an epidemic of crime". The deeper truth is that "market institutions are useful devices, not articles of faith". They are "stable and enduring only insofar as they are embedded in the common cultures of those whose need they exist to serve" (144).

Similar to these conclusions of a disillusioned conservative, indeed an ex-thatcherite, there is also the understanding elaborated by Will Hutton in a wide-ranging study, that markets are not universally identical abstract concepts but institutions that are embedded in a country's social system and values, that they are created and legitimised by some broad notion of (moral) public or national purpose. Accordingly there are vast divergencies between the social and economic objectives of differing types of capitalism, only some of which are sustained by institutions that allow economic agents to gain from co-operation and not only from competition, as traditional orthodoxy has it, and which can be found in the kind of text-books that most of us are familiar with.

Concerning fundamental considerations, Hutton opposes the ultra-liberal proposition that every human act can be reduced to an economic calculus, and which logically leads to the introduction of market principles into all areas of social life from education to criminal justice, while notions of public and common interest are dismissed as "bureaucratic"

“interventionist” or “socialist”. This is what leads towards an increasingly divided and atomised society.

What characterises many continental-European capitalist models is, according to Hutton, the way political, economic and social institutions hang together to form an interdependent web. In some countries the collaboration of capital and labour “is interdependent with the rest of the economic social and political system and is to be matched by a high degree of social protection, provided by the welfare system” (145). One has to note, however – *pace* Will Hutton – that thatcherite overtones and undertones can nowadays be heard more frequently from governments and employers’ organisations in continental Europe, a warning of possible dangers ahead for the social consensus and, ultimately, for social cohesion.

We thus have a complex and contradictory, if not paradoxical situation. *On the one hand*, ultra-liberal New Right signals are continuing to spread to continental Europe from Britain, where “thatcherism”, arguably the most ruthless European expression of such thinking, rhetoric and practice, originated in the 1970s. They are still making inroads into what might be termed the “social” democratic or “social corporatist” tradition in many countries of Europe. No country seems immune.

At the same time, a counter-counter-revolution is gathering momentum in Britain itself as two decades of thatcherite thought, nearly two decades of thatcherite government have had few positive results: they have certainly not led to the claimed “economic miracle”. What they *have* led to is growing social dislocation. Traditional pillars of democratic self-government such as local municipal authorities, trade unions and “mutually-owned” non-profit-making insurance companies, and “building societies” (the institutions which provide housing finance), have been greatly weakened for the benefit of Mrs. Thatcher’s vision of “The Free Economy and the Strong State” (146). The societal and economic consequences are becoming apparent and are progressively discrediting the political and dogmatic ideological project of Mrs. Thatcher’s neo-neo-liberalism and her creation of a neo-conservative Tory Party.

19. Britain after Mrs. Thatcher: stronger or weaker?

Given the divisive nature of the thatcherite project, the uncompromising manner of its execution and Mrs. Thatcher’s intentionally confrontational style of politics, it was predictable that general as well as specialist analyses would be frequently partisan and almost always polarised. This article is no exception: it concludes that, measured against the stated – and oft-repeated – objectives, and given their impact on “the state of the nation”, thatcherism and its “new” supposedly policies have not led to success.

Taking the economy first, there has not been a British miracle’ or even “renaissance”. At most, there was in the 1980s a recovery from the mid-

end 1970s; but these 70s had been dismal almost everywhere, as policy-makers in Britain and much of Europe struggled unsuccessfully to cope with internal and external "shocks" and a new policy paradigm led to the "golden age" fading into the past.

As to Britain's "relative decline", it has been halted only in the sense that the country's record of economic growth and productivity, unemployment and inflation is no longer markedly poorer than that of continental Europe, because Europe's economic performance has also deteriorated, and not because Britain's performance has improved; it was, on the contrary, in the Thatcher years clearly worse than in the already mediocre 1950s and 1960s. So, if thatcherism has succeeded in halting "relative decline" with regard to the rest of Europe, it has not been able to avoid "absolute decline" in terms of Britain's own performance. To quote a recent study: because of "policy failure, . . . neither the specific problem of de-industrialisation, nor the consequent general problem of continued relative economic decline was solved in the 1980's. The "fundamental problem has, if anything, been exacerbated since 1979". (147)

We have also seen the limited nature of the much-publicised "productivity miracle" in manufacturing. It has since slowed down sharply, "pushing productivity levels down at the fastest rate since 1981" (148) in response to the renewed slow-downs in output. The damage done to growth and employment by the thatcherite "new" macro policy and the resultant sapping of enterprises' confidence to invest have never been fully reversed even in the subsequent conjunctural recoveries. Manufacturing investment at the end of 1996 was lower than it had been in early 1993. Inflation has come down sharply but its unnnual rate is the second highest of the G7 countries, more than twice as high as those of France and Germany and, at 3.3%, 0,8% percentage points above the government's own target. (149)

The bottom line ist that between 1979 and 1994 Britain fell further behind other industrial countries in the relative size of Gdp per head, from thirteenth to eighteenth place (eleventh in Europe). (150) Britain's share in world export was with 5% in 1995 lower than in 1979 with 5.4%, while that of the OECD as a whole rose by almost four percentage points. (151) In manufactures, actual exports have in the last three years fallen by about 5% behind the growth of the potential market. (152) A prestigious competitiveness report ranking industrial countries shows Britain slipping from eleventh place in 1989 to fifteenth place in 1995 and to nineteenth place in 1996, eleventh in Europe. On the "investment in people" criterion, Britain comes twenty-seventh, compared with eighteenth in 1989 and, as to entrepreneurship and management, twenty-third. (153)

Total government expenditure, which was supposed to fall sharply in order to boost the private economy at the expense of public services, ended up averaging between 1991 and 1996 42.9% of Gdp compared with 37.7% between 1970 and 1973. Misguided attitudes to public finance actually worsened the situation, as public investment and long-term consi-

derations were sacrificed to short-term savings, while the public asset balance fell from £ 243 billion at the end of 1989 to £ 36 billion by the end of 1995. The public sector will be "technically bankrupt" (154) by the end of 1997.

Such an evaluation of overall failure does not exclude recognition of the fact that certain years showed progress and promise: but successes in terms of economic growth, falling unemployment, lowered inflation and improvements in people's standards of living tended to reflect no more than the British and general European conjunctural upswings, and were short-lived. Worse, they overlaid, hid and left unaddressed by thatcherism's "new" micro-economic policy, long-term key structural weaknesses in industrial under-investment in the private sector, and in physical infrastructure, research and development, and basic education and skills in the public sector. (As to this latter neglect, one has to remember that in Tory Britain the relevant decisions are made by men of wealth, "old money" and "new money" who do not themselves need to use public services to any great extent; they have access to much better funded private medicine and have their children educated in fee-paying schools from which progress to the prestigious universities is assured; they do not need "legal aid" to engage in litigation and increasingly protect themselves by private security organisations; they certainly are not dependent on unemployment and similar social benefits.)

The question to be asked is how well are Britain's economy and society equipped to face the new, or at least growing, challenge to all the countries of Europe: how to compete in the context of changes in technology and in the international division of labour, how to respond to relatively cheap manufacturing imports from producers in newly-industrialising and "transitional" countries, which have low costs but relatively well trained work forces and access to modern technology. Arguably the answer lies in structural change, the move to quality services and ever newer, ever more advanced high-quality goods (and serviced) based on industrial countries' strength in research and development, in investment and in highly skilled, highly productive and well paid workers. The logic of two decades of thatcherite policies, however, points in the opposite direction: the "Hong Kong syndrome", (155) the belief that it is possible to achieve a competitive position by economising on investment in equipment and training and by cutting wage and social security costs. Mr. Santer, the President of the European Commission, has referred to such a stance as "a return to the Dickensian sweat-shops of the nineteenth century". He was responding to Britain's attempt to resist the application of a Commission directive that limits involuntary long hours and provides for at least three weeks' paid holiday. (156)

Sisson observes that in Britain too many low-paid, low training job "provide little incentive for employers to substitute capital for labour in the form of new technology and encourage many British firms to produce relatively low-quality goods and services because low-paid consumers cannot afford better. The conclusion, unpalatable though it may be, "is

that many organisations in Britain (are) locked into a vicious circle of low pay, low skill and low productivity" (157) and low quality.

In any case, the question arises whether the inevitable restructuring, with its accompanying social costs, can be left à la thatcherism to the market or whether there is not a non-thatcherite policy role for the state, for business-trade union collaboration, in the restructuring process itself and in easing the social costs of transition.

20. Concluding remarks

Assessments of the Thatcher era are inevitably polarised and conflicting. Ignoring the substantial additional resources provided by the North Sea Oil bonanza, admirers stress the benign effects of the extreme marketisation of economy and society, the withdrawal of the state from many commitments – to economic growth, full employment and universal social welfare provision – which all preceding postwar governments had taken for granted. They point to the necessary near-exclusive concentration on anti-inflation (deflation?) and a system of industrial relations based on the measures taken to emasculate trade union influence.

But it is these specific, supposedly benign, key issues – the partial opt-out by the state and the weakness of the unions – which some critics hold responsible for the deep deficiencies that were either left unaddressed or were even aggravated. To quote Kitchen and Michie: there was no improvement, "owing to a lack of any strong modernising force within British society, with the trade union movement having been too weak to force through any such modernisation, and with government policy having been at best rather ineffectual and at worst positively harmful". (158)

The director of the competitiveness report concludes that Britain "has to re-assess the viability of its social model and, ultimately, the role of the state". (159) For his part, Sisson concludes that "For serious change to take place there will need to be significant changes in the national . . . framework. A policy of laissez-faire not only sends the wrong signals . . . it also fails to take into account that left to their own devices, many UK managements will find the (desirable) high-pay, high-skill, high-productivity route simply beyond them." However, the prospect of the government taking the initiative involved is "extremely remote", because of its commitment to unfettered market forces. (160)

In the early years of her government, Mrs. Thatcher liked to counter criticism of her policies with the claim that "There Is No Alternative". This became known as TINA. It was true to the extent that a demoralised political and intellectual opposition at the time had no coherent and convincing counter-strategy to offer to what was then a self-confident neo-neo-liberalism, not yet discredited by reality. Since then, its nostrums have shown themselves patently unable to respond successfully to the challenges of our times: true believers are becoming scare even

among the Conservatives themselves. Increasingly people in Britain who wish to see the nation's economic and societal needs adequately addressed now read TINA as "Thatcherism Is No Answer".

Notes

- (95) Interview on the BBC on 2. 4. 1996.
- (96) Hayek (1980) Unemployment and the Unions.
- (97) Cockett (1995) 272.
- (98) Lawson (1993) 436.
- (99) Hayes (1994) 79.
- (100) See William Keagan in "The Observer" of 9 June 1996.
- (101) ILO (1995) 69.
- (102) Calculated from OECD data.
- (103) ONS Labour Market Statistics 17 July 1996 and ONS Labour Force Survey (17 July 1996).
- (104) Calculated from OECD and ONS data.
- (105) Calculated from OECD data.
- (106) LFS 1992–1995, Quarterly Bulletin.
- (107) OECD Employment Outlook, various issues.
- (108) Harvey (1995).
- (109) Central Statistical Office, Labour Market Trends (November 1995).
- (110) Royal Statistical Society (April 1995), House of Commons Employment Committee (February 1996).
- (111) ONS LFS (17. April 1996).
- (112) Unemployment Unit (April 1996).
- (113) Employment Policy Institute (Summer 1996).
- (114) OECD Economic Outlook (June 1996), Annex Table 21.
- (115) Varying demographic conditions have of course to be taken into account also.
- (116) Calculated from OECD data: Economic Outlook (December 1995), Annex Table 18.
- (117) Calculated from data in the OECD Economic Outlook (December 1995), Annex Table 19.
- (118) ONS LFS, First Release (17 July 1996).
- (119) Morgan (1996) 80 ff.
- (120) This is claimed by Beatman (1995) and Minford (1994) referred to in Morgan (1996) 80 ff.
- (121) OECD Economic Outlook (December 1995), Annex Tables 21 and 22.
- (122) TUC (1996).
- (123) European Commission, Policy Perspective Group (1996).
- (124) White (1996) 59 ff.
- (125) Michael Meacher in the House of Commons (18. 3. 96).
- (126) Employment Outlook (1995) 21; OECD Economic Surveys: Britain (1995).
- (127) White (1996) 64 f.
- (128) Hutton (30 October 1995).
- (129) Joseph Rowntree Foundation (1995a).
- (130) CPAG (1996).
- (131) Davies (1995).
- (132) Persson, Tabellini (1994) 600–621.
- (133) A report of this meeting was leaked to the (arch-conservative) "Sunday Telegraph" which displayed it prominently on the front page of its edition of 12. 2. 1995.
- (134) Gamble (1994).
- (135) Jenkins (1995) 21.
- (136) Jenkins (1995) 9.

- (137) Hall, Weir (1996). As their report was still unpublished at the time this article was written, the data are taken from the advance review in *The Observer* of 14 July 1996.
- (138) Jenkins (1995).
- (139) Marquand (1988) 81.
- (140) Jenkins (1995) 1.
- (141) Quoted in Jenkins (1995) 262.
- (142) Jenkins (1995) 262.
- (143) Brittan (1995).
- (144) Gray (1995) 5 ff.
- (145) Hutton (1995), see in particular Chapter Ten "The Political Economy of the World's Capitalism".
- (146) Gamble (1994).
- (147) Kitchen & Michie (1996b) 24 f.
- (148) ONS reported in *The Guardian* (14. November 1996).
- (149) *Financial Times* (15 November 1996).
- (150) *The Economist* (21 September 1996). 1994 is a World Bank ranking; 1979 an OECD ranking.
- (151) OECD Economic Outlook December 1995. Annex Table 46.
- (152) Calculated from OECD Economic Outlook December 1995, Annex Table 63.
- (153) International Institute of Management Development (IIMD) Mey 1996. Executive Summary.
- (154) Coopers & Lybrand reported in *Financial Times* (13 November 1996).
- (155) Even if it no longer fully applies to Hong Kong itself.
- (156) *Financial Times* (15 November 1996).
- (157) Sisson (1995) 41 ff.
- (158) Kitchen & Michie (1996b) 24 f.
- (159) IIMD, May 1996, Press Release.
- (160) Sisson (1995) 41 ff.

Literature see Part I in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22/3 (1996) 382 ff.

BÜCHER

DIE AKTUALITÄT DER ÖSTER- REICHISCHEN SCHULE

Rezension von: Kurt R. Leube (Hrsg.),
Die Österreichische Schule der
Nationalökonomie, Texte, Band 1:
Von Menger bis Mises, Manz-Verlag,
Wien 1995, 342 Seiten, öS 320,-;
Raimondo Cubeddu, The Philosophy
of the Austrian School, Routledge
and Kegan Paul, London und
New York 1993, 269 Seiten, US \$ 40,-.

Die Österreichische Schule kehrt nach Österreich zurück – so könnte man das Erscheinen des ersten Bandes der Reihe „Die Österreichische Schule der Nationalökonomie“ in einem Wiener Verlag symbolträchtig interpretieren. Dies gilt zunächst jedenfalls, was die Verfügbarkeit einer in Österreich erscheinenden Ausgabe von Texten der Österreichischen Schule betrifft. Mit dem ersten Band der von Kurt R. Leube im Auftrag des in Wien ansässigen „Internationalen Instituts Österreichische Schule der Nationalökonomie“ (1) herausgegebenen Serie startet eine neue Publikationsreihe, die bekannte und auch weniger bis unbekannte Texte wieder leichter zugänglich macht.

Von den Innovationen der Österreichischen Schule auf dem Gebiet nationalökonomischer Theorieentwick-

lung ist die von Menger begründete subjektive Werttheorie (nach Wieser Grenznutzenwertlehre genannt) Allgemeingut geworden und gehört seit langem zum „Kanon“ nationalökonomischen Wissens. Gerade deshalb ist es bemerkenswert, daß Menger mit seinen 1871 erschienenen „Grundsätzen“ weniger Aufsehen erregte und die Neuheit der Werttheorie zunächst weniger wahrgenommen wurde als seine 1883 erschienene Schrift zur Methodenlehre. In dem sich daraus entwickelnden Methodenstreit zwischen der Österreichischen und der deutschen Historischen Schule hat Menger die Oberhand behalten. Nicht zuletzt Sombart – einer der letzten Vertreter der Historischen Schule – hat dies anerkannt (2), während Schumpeter zu seiner Bonner Zeit sich bemühte, die Gegensätze herunterzuspielen und den „Historikern“ Gerechtigkeit widerfahren zu lassen (3).

Ihre hohe Aktualität verdankt die Österreichische Schule 120 Jahre nach dem Erscheinen ihrer klassischen Texte ihren Thesen zur Wirtschaftsordnung bzw. zur Rolle des Staates. Auch dieser Teil der Österreichischen Doktrin geht auf Menger zurück, gelangte aber zu höchster theoretischer und gleichzeitig politischer Aktualität durch die Vertreter der zweiten (Mises) und dritten Generation (Hayek) der Österreichischen Schule. Die Thesen von Mises und Hayek über die Unmöglichkeit staatlicher Planwirtschaft wurden nach rund 70 Jahren spät,

Korrekturhinweis zur Rubrik „Bücher“ in Heft 3 (1996), S. 228: Im Kopf der Besprechung des Bandes von H. Wagner, Europäische Wirtschaftspolitik, wurde durch ein bedauerliches Versehen der Verlagsname **Springer** nicht abgedruckt.

aber spektakulär bestätigt, diejenigen über den Interventionismus bilden heute den Kern der ordnungspolitischen Diskussion in der Wirtschaftspolitik. Als wesentliche Beiträge der Österreichischen Schule zur nationalökonomischen Theoriebildung gelten weiters die ebenfalls auf Menger zurückgehende monetäre Konjunkturtheorie sowie die Zinstheorie Böhm-Bawerks – letztere hatte allerdings nicht die Billigung Mengers erhalten.

Die vom Herausgeber Kurt Leube verfaßte Einleitung enthält eine (extrem kurze) historische Darstellung der Österreichischen Schule – mit einer von der üblichen abweichenden, nicht sehr hilfreichen Generationeneinteilung von 1 bis 5, wobei auch in „Halbgenerationen“ gerechnet wird – und beschränkt sich im übrigen auf einen Abriß des methodologischen Ansatzes. So wie Ludwig Lachmann, der aus Deutschland stammende Vertreter der Österreichischen Schule (4), bezeichnet auch Leube den Ansatz der Österreicher als „Schule des Verstehens“, allerdings nicht zu verwechseln mit einer Hermeneutik im Sinne Diltheys. Die Einleitung gibt leider nur andeutungsweise Auskunft über die der Edition zugrunde liegenden Prinzipien. Es heißt lediglich, daß „in jeder der hier vorgestellten Generation (recte: Generationen?) nur sechs Repräsentanten zu Wort kommen“ (S. 23).

Der erste Band („Von Menger bis Mises“) folgt offenbar zwei Auswahlkriterien; er enthält Beiträge von Vertretern der ersten (nur Menger) bis dritten Generation (nach Leube: Mises und Mayer), die alle aus Österreich stammen. Im zweiten, kürzlich erschienenen Band (5) kommen dann Vertreter ab der vierten Generation zu Wort, mit einem deutlichen Übergewicht der englischen und amerikanischen Ökonomen.

Vier Beiträge Carl Mengers eröffnen den ersten Band: zwei Kapitel zur Wertlehre aus der ersten Ausgabe der

„Grundsätze“ und zwei Kapitel aus den „Untersuchungen zur Methode“. Nach den im Band enthaltenen Beiträgen zu schließen, haben sich die österreichischen Ökonomen der zweiten und dritten Generation sehr viel mit werttheoretischen Fragestellungen befaßt – nicht überraschend, wenn man bedenkt, daß es zunächst galt, der neuen Lehre allgemeine Anerkennung zu verschaffen. Zuckerkandl (vertreten durch ein Kapitel aus seinem 1889 erschienenen Buch „Zur Theorie des Preises mit besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der Lehre“) anerkennt die Verdienste der deutschen Historischen Schule in der Kritik der Klassiker, betont aber gleichzeitig, „daß der jetzige Zustand des Übergangs damit endigen werde, daß neben den historischen und praktischen Studien über die wirtschaftliche Regierung der Völker auch die theoretische Volkswirtschaftslehre wieder jene Pflege finden wird, derer sie bedarf“. (S. 125)

Leo Schönfeld-Illys Beitrag beschäftigt sich mit dem Problem, wie eine Maximierung des Gesamtwirtschaftsnutzens „in Anbetracht der völligen Unrechenbarkeit des Nutzens grundsätzlich überhaupt möglich ist“. (S. 227) „Wirtschaftsrechnung“ hat für Schönfeld-Illy den Vergleich bzw. die Abwägung von alternativ erzielbaren Einzelnutzen zum Gegenstand, und dies nicht als „rückschauende Feststellung von Nutzengewinnen und Nutzenverlusten, ... sondern als ein Voranschlag von in Ansehung aller Zweige der Wirtschaft zu erwartenden Gewinnen und Verlusten von Nutzen; nicht etwa als eine Nutzenbilanz, die festzustellen hätte, wie groß der erzielte Nutzen ist, sondern als eine umfassende Kalkulation, gerichtet auf eine solche künftige Einrichtung der Wirtschaft in allen ihren Teilen, die den höchsten unter den jeweiligen Verhältnissen möglichen Gewinn an Gesamtwirtschaftsnutzen verspricht“. (S. 243) Nur durch kurze Beiträge

vertreten sind Friedrich von Wieser (Artikel „Gut“ – Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1910) und Hans Mayer (Artikel „Verteilung“ zur Ausgabe ebendieses Wörterbuchs 1926).

Beiträge von zwei heute bestenfalls nur noch dem Namen nach bekannten „Österreichern“ der zweiten Generation beschäftigen sich mit der Thematik öffentlicher Güter. Für Emil Sax schließen Individualismus und Kollektivismus sowohl einander ebenso aus, wie sie gleichzeitig einander bedingen. Der Kollektivismus schränkt zwar die Freiheit der Individuen ein, „setzt aber für Erhaltungs- und Entwicklungsmomente, in denen das freie Ziel der Einzelkräfte nicht ausreicht, die positive Zusammenfassung und Leitung derselben zu gemeinsamen Aktionen ins Werk“. (S. 115)

Franz Cuhel formuliert ein Subsidiaritätsprinzip für aktive Staatsinterventionen: „Die Kollektivverwendungs- und -verfügungsbedürfnisse, bzw. die durch dieselben hervorgerufene unmittelbare Selbsttätigkeit der Kollektivitätsorgane ist nur dort am Platze, wo die begehrten Kollektivwohlfahrtszustände nicht durch die regulierende Tätigkeit der Kollektivitätsorgane verwirklicht werden können, sei es, weil die Individualwohlfahrtsbedürfnisse der Kollektivitätsmitglieder auch durch Strafen mit den Kollektivwohlfahrtsbedürfnissen nicht in Einklang gebracht werden können oder weil die Kollektivitätsmitglieder, obzwar ihre Individualwohlfahrtsbedürfnisse mit den Kollektivwohlfahrtsbedürfnissen im Einklang stehen, nicht die physischen, geistigen oder wirtschaftlichen Kräfte haben, um jene Handlungen auszuführen, welche zur Befriedigung der Kollektivwohlfahrtsbedürfnisse erforderlich erscheinen“. (S. 153) Sax stellt die Hypothese auf, daß man in entwicklungsgeschichtlicher Sicht von einem „wechselweisen Prävalieren der beiden sozialen Grundtendenzen“ (i. e. Individualismus und Kollektivismus)

sprechen könne (S. 116). Dies läßt eine offenere Haltung beider Autoren gegenüber dem Interventionismus vermuten als die für die Österreichische Schule später so typisch gewordene Gegnerschaft. Die interventionismuskritische Tendenz ist durch Eugen von Böhm-Bawerks „klassischen“ Aufsatz „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ sowie durch Ludwig von Mises' erstmals 1926 erschienenen Aufsatz „Interventionismus“ vertreten.

Für die Konjunkturtheorie der Österreicher steht Richard Strigls Beitrag „Zum Problem der Konjunkturen“. Die wiederkehrende Abfolge von Expansion und Krise in der Hauptsache als Wirkung einer Kreditexpansion erklärend, beantwortet Strigl die Frage, ob wiederkehrende Krisen vermeidbar seien, negativ. Da die „Chance einer kompensierenden Kreditexpansion in der rückläufigen Phase des Konjunkturablaufes praktisch sehr gering ist“ (S. 323), bleibe als einzige „sichere Möglichkeit der Krisenpolitik“ eine rechtzeitige, d. h. dem Markt vorausseilende Erhöhung des Zinssatzes im Aufschwung, wodurch dessen Dauer zwar verkürzt, aber „die Heftigkeit der Krise gemildert wird“. (S. 325)

Skeptisch war Strigl auch im Hinblick auf die Möglichkeiten einer konkreten Prognose des Konjunkturverlaufes, da die Menschen „ihr Verhalten im Zuge des Konjunkturverlaufs ändern“. (S. 327) Allgemeiner formulierte dies Ewald Schams in seinem Artikel „Die Determinierbarkeit des Wirtschaftsgeschehens“ (1930): „Es gibt keine konstanten Grundrelationen zu absolut genommenen Vergleichswerten, die als Konstante in die Gesetze ökonomischer Größenverknüpfungen eintreten, wie die Konstanten (Materialzahlen) in die physikalischen Gesetze ... Die Wirtschaftsgesetze können nur generell bestimmte (algebraische) Größen zum Ausdruck bringen, sie aber niemals konkret zahlenmäßig errechnen.“ (S. 293 f) Über sechzig Jahre

später verstärkt sich das Gefühl, daß Schams hier durchaus Realist war.

Einige bekannte Autoren der ersten drei Generationen der Österreichischen Schule fehlen: Johann von Komorzynski („Die nationalökonomische Lehre vom Credit“, 1902) und vor allem Eugen von Phillipovich, von dessen Lehrbuch „Grundriß der politischen Ökonomie“ Leube in der Einleitung schreibt, daß es wesentlich zur Verbreitung der Lehren der Österreicher in Deutschland beigetragen habe. Hingegen ist der von den meisten heutigen Anhängern der „Austrian Economics“ wenig geliebte, wegen seiner Bewunderung von Leon Walras nur teilweise der Österreichischen Schule zurechenbare Joseph Schumpeter in der Sammlung vertreten mit dem Kapitel „Methodologischer Individualismus“ (aus „Wesen und Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie“), welches den Band beschließt.

Bemerkenswert an der von Leube herausgegebenen Textsammlung ist der Umstand, daß jener Abschnitt aus Mengers „Untersuchungen zur Methode“ keine Berücksichtigung gefunden hat, welcher den Ausgangspunkt der Lehre von den grundlegenden Institutionen wirtschaftlicher Ordnungen bildet: das dritte Buch über die politischen Phänomene, welche nicht das Ergebnis eines „Sozialkontrakts“ oder der Gesetzgebung sind, sondern unbeabsichtigte Nebenprodukte des menschlichen Handelns in einer langen historischen Entwicklung. Menger legte hier die Grundlagen für die Sozialphilosophie der Österreichischen Schule, der das Buch von Raimondo Cubeddu gewidmet ist.

Menger kritisierte Smith und die englischen Liberalen wegen ihres „Pragmatismus“ (gemeint ist damit, was Hayek später konstruktivistischen Rationalismus nannte) und hält ihrer politischen Institutionenlehre die Lehre der deutschen rechtshistorischen Schule entgegen. Deren Vertreter Friedrich Carl von Savigny hatte in

seiner Schrift „Vom Beruf unserer Zeit zur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft“ (1814) die Kodifizierung des Privatrechts, wie sie gerade in Österreich durch das ABGB erfolgt war, abgelehnt. So wie die Sprache sei das Gesetz „nicht das Produkt einer auf die Hervorbringung derselben hinzielenden bewußten Thätigkeit der öffentlichen Gewalten überhaupt und der positiven Gesetzgebung im besondern, sondern das reflectirte Ergebniss einer höhern Weisheit, der geschichtlichen Entwicklung der Völker“. (6) Vom Standpunkt einer verallgemeinerten subjektiven Wertlehre bzw. eines methodischen Individualismus wandte sich Menger gegen die Tendenz der Historischen Schule, das Volk oder den Staat zum primären Subjekt der Nationalökonomie zu machen, wobei er in diesem Zusammenhang explizit auch schon eine Sozialismuskritik formulierte (7).

Der in Pisa lehrende italienische Ökonom Raimondo Cubeddu hat mit seinem hier vorgestellten Buch eine ausführliche Untersuchung über die „Philosophy of the Austrian School“ vorgelegt, welche die Sozialphilosophie der Österreicher anhand der Schriften von Menger, Mises und Hayek unter den zentralen Aspekten Methodologie, Theorie des menschlichen Handelns, Sozialismuskritik und Totalitarismustheorie sowie Demokratietheorie darstellt und analysiert.

Auf der wissenschaftstheoretischen Ebene stellte Mises dem „Historismus“ von Max Weber, welcher versuchte, aus dem historisch-empirischen Material Idealtypen für das „Verstehen“ sozialer Zusammenhänge zu konstruieren, seine Theorie des menschlichen Handelns gegenüber, eine „Praxeologie“, welche von den aprioristischen Kategorien menschlichen Denkens und Fühlens abgeleitet wird. Wenn Geschichte das unbeabsichtigte Resultat unzähliger individueller Handlungen ist, so wendet sich Hayek aus diesem Grund gegen jeden

szientistischen Positivismus, der sich anmaßt, die ideale Gesellschaftsordnung wissenschaftlich zu beweisen.

Die „Theorie des menschlichen Handelns“ der Österreicher fußt auf Mengers methodischem Individualismus. Ähnlich wie in der Wertlehre bestand Mengers Ansatz darin, die Institutionen kausal-genetisch auf die „einfachsten Elemente“, nämlich die Handlungen von bestimmt-konkrete Absichten verfolgenden Individuen zurückzuführen, wobei die Institutionen keineswegs das gewollte Resultat dieser individuellen Handlungen sind. Nicht ganz konsequent hielt Menger jedoch am naturgesetzlichen Charakter gesellschaftlicher Gesetze fest, wodurch die „Rationalität“ menschlichen Handelns zumindest teilweise exogen, d. h. von Faktoren außerhalb des Individuums bestimmt erscheint. Mises tat einen entscheidenden weiteren Schritt in der Entwicklung einer Handlungstheorie, indem er zweckbestimmtes menschliches Handeln als stets rational auffaßte. Für seine „Praxeologie“ genannte Handlungstheorie postuliert Mises, daß sie sich jeglicher Bewertung des Handelns zu enthalten habe. „It does not designate specific ends, but springs from the ascertained fact that human action is purposeful behaviour, chosen from among different options on the basis of given knowledge. Granting this premise, since such action has the purpose of satisfying a desire which is 'vain to pass judgement on', 'human action is necessarily always rational'.“ (S. 73, Originalzitat aus Mises „Human Action“)

Aus diesen nicht hinterfragbaren Handlungen leitet Mises über Vermittlung von bestimmten axiomatischen Regeln (z. B. das Gesetz des komparativen Vorteils) objektive Resultate bezüglich einer marktwirtschaftlichen Ordnung des menschlichen Handelns ab. Für Hayek ging Mises' „Theory of Human Action“ in ihrer Apodiktizität jedoch eindeutig zu weit, wenn die Evolutionsgeschichte der Menschheit

auf diese Weise ein Ziel vorgesetzt erhielt, auf das sie sich hinbewegen sollte. Im Gegensatz zu einer solchen „finalistischen“ Konzeption hielt Hayek an der Idee der Spontanität der Ordnung fest. „Hayek felt that this model of order is not known by thought and imposed by politics. Instead it is the involuntary result of individual actions which, in their intent to achieve subjective ends, have given rise to a set of rules, norms, communication systems and traditions that represent an *objective whole* for those who intend to achieve subjective ends within its scope. Order, then, is neither imitation of nature, nor the meaning of history, nor the way towards eternity, nor the requirement of reason, nor the fruit of the contract.“ (S. 94) Wie aber Ordnung positiv definiert werden kann, wenn man wie Hayek Mises nicht zu folgen gewillt ist, ist viel schwerer inhaltlich faßbar als die Kritik an jenen Ordnungen, welche auf einem der genannten Irrtümer aufbauen.

Den größten Triumph auf dem politischen Terrain hatten die Österreicher mit ihrer These, daß ökonomischer Sozialismus im Sinne einer zentralplanwirtschaftlichen Ordnung zum Scheitern verurteilt sein werde. Zwar dauerte es bis zu dessen endgültigem Zusammenbruch wohl länger, als Mises 1920 angenommen hatte, aber deswegen ist seine und Hayeks Leistung nicht geringer einzuschätzen. Daß sich die Einschätzung der Österreicher bewahrheitet und daß der Marktsozialismus des Walrasianers Lange sich als Illusion herausgestellt hat, bezeugt auch die Überlegenheit ihres Ansatzes gegenüber der Lausanner Schule. Die Antwort Langes auf Mises' These von der Unmöglichkeit der Wirtschaftsrechnung veranlaßte Hayek zu seiner Auseinandersetzung mit dem „Pseudo-Wettbewerb“ des Marktsozialismus, welche für Hayek ein entscheidender Anstoß war für die Entwicklung seiner Theorien über das Wesen von Wettbewerb und Markt sowie

über die Konsequenzen der Begrenztheit des Wissens. (S. 125 ff)

Mises hatte schon in seinem 1927 publizierten Buch „Liberalismus“ die faschistischen und autoritären Strömungen auf Staatsinterventionen in den Wirtschaftsablauf zurückgeführt. Obwohl der Faschismus im Zweiten Weltkrieg besiegt wurde, waren Mises und Hayek zu Kriegsende von tiefem Pessimismus erfüllt, weil sie auch die marktwirtschaftlich-demokratischen Länder unter dem Einfluß der Keynes'schen wirtschaftspolitischen Lehren auf die Bahn eines zunehmenden Staatsinterventionismus einschwenken sahen, der letztlich auch in ein staatssozialistisches totalitäres System münden würde. (8) Daß sich der extreme wirtschafts- und demokratiepolitische Pessimismus von Mises und Hayek in der Folge nicht bewahrheitete, führte zunächst zu einem starken Bedeutungsverlust der österreichischen Schule, welche an ihren kompromißlosen Positionen festhielt, während die deutsche ordoliberalen Schule von Eucken, Röpke und Ludwig Erhard mit ihrer Sozialen Marktwirtschaft, die eine Synthese von Marktliberalismus und Staatsinterventionismus darstellte, einen Höhenflug erlebte. Dennoch – so stellt Cubeddu fest – kommt Hayeks institutionentheoretischen Schriften (Constitution of Liberty; Law, Legislation and Liberty) eine Schlüsselrolle zu „in nurturing the rebirth of liberal political philosophy that began to make itself felt from the 1970's on.“ (S. 148)

Die Kritik der Österreichischen Schule und insbesondere Hayeks am konstruktivistischen Rationalismus in Politik und Wirtschaft haben den Anspruch einer einflußreichen Denktradition erschüttert, einer Tradition „that placed politics at the summit of a presumed hierarchy of the social sciences in the belief that it is the duty of politics to evaluate, direct and organize every sphere of human action.“ (S. 202) Je größer, je komplexer eine

Gesellschaft ist, umso weniger kann sie konkrete Ziele für alle verbindlich festlegen und politisch umsetzen: „The larger the society, the more its common values must be confined to abstract and general rules of conduct. The members of an Open Society have and can have in common only *opinions* on values but *not* a *will* on concrete ends.“ (S. 205, Zitat aus Hayek, *New Studies in Philosophy, Economics and the History of Ideas*, Hervorhebungen im Original)

So weit, so gut – könnte man sagen. Aber was folgt daraus konkret? Die Schwierigkeiten mit dieser Frage hängen mit einem fundamentalen Paradoxon zusammen: *Ex post* plausibel kann festgestellt werden, daß Ordnungen und Institutionen, die als gut und wohl­tätig empfunden werden, das nicht intendierte oder sogar kontraintuitive Ergebnis von Handlungen und Entscheidungen sind; *ex ante* enthebt diese Erfahrung allerdings die Entscheidenden keineswegs der Notwendigkeit, Ziele und Absichten zu haben und gewollte wie ungewollte Wirkungen von Handlungen möglichst genau und umfassend zu kalkulieren. Hayek hat ja auch keineswegs den Schluß gezogen, daß alles der Beliebigkeit überlassen werden kann, sondern lediglich für eine gewisse Selbstbescheidung plädiert – diese läßt jedoch weite Einscheidungs- und Interpretationsspielräume offen, für welche die Doktrin selbst keine zwingenden Maßstäbe und Kriterien anbietet.

Vielleicht ist es gerade, um einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, daß die meisten Vertreter der letzten Generationen der Österreichischen Schule mit großer Beharrlichkeit eine gesellschafts- und ordnungspolitische Schwarzweißmalerei betreiben, in der Zwischentöne nicht vorkommen. In dieser manichäischen Sichtweise bestehen die Alternativen zwischen dem wirtschaftlichen Sozialismus (zentrale Planwirtschaft ohne Privateigentum) und einer reinen, pri-

vaten Marktwirtschaft, die sich staatlicher oder anderer kollektiver Interventionen soweit wie möglich zu enthalten hat, da es ein begrenztes Maß an Intervention nach dieser Auffassung nicht gibt, sondern jeder Interventionismus letztlich zum Sozialismus führen muß. Dies läßt sich jedoch mit guten Argumenten zumindest bestreiten, und in der Verweigerung einer Auseinandersetzung mit diesen Argumenten liegt ein stark sektiererischer Grundzug der Österreichischen Schule (9), der besonders bei einem so bedeutenden und tiefen Denker wie Hayek schwer verständlich ist. Wie die hier besprochene Sammlung von Texten der älteren Generationen der Österreichischen Schule zeigt, war er nicht immer so eindeutig vorhanden.

Einen ganz anderen Weg ist, von durchaus gemeinsamen theoretischen Grundlagen ausgehend, die Freiburger Schule mit ihrem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft gegangen. Schon dreizehn Jahre vor dem Erscheinen von Hayeks „Weg zur Knechtschaft“ schrieb Alfred Müller-Armack, der nach Walter Eucken wichtigste Theoretiker der Sozialen Marktwirtschaft: „Es ist ... keineswegs so, wie es die meist gegen den Interventionismus geschriebene Theorie wahrhaben will, daß dieses System in sich eine Unmöglichkeit darstellt, die schon aus diesem Grund in eine andere Form überzugehen bestimmt ist.“ (10) Vielmehr gehe es um die richtige Konzeption eines interventionistischen Ansatzes, und als solcher hat sich die Lehre von der Sozialen Marktwirtschaft verstanden.

Das Buch von Raimondo Cubeddu greift solche Fragestellungen nicht auf, sondern beschränkt sich auf die affirmative Darstellung der Lehren der „Austrian School“ anhand der Schriften von Menger, Mises und Hayek. Die Entwicklung dieser Lehren aus ihren Wurzeln, die Herausarbeitung unterschiedlicher Schattierungen bei ihren wichtigsten Vertretern, ihre übersichtliche und systematische Dar-

stellung im Gesamtzusammenhang nach zentralen Gesichtspunkten wird von Cubeddu erstmalig und exemplarisch geleistet – dies wird das bleibende Verdienst seines Buches sein.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- (1) Mit den englischen Initialen abgekürzt firmiert das 1993 gegründete Institut unter der Kurzbezeichnung IIAE. Durch seinen starken finanziellen Background sollte dem IIAE ein ähnliches Schicksal wie dem Wiener Carl-Menger-Institut erspart bleiben, das nach ambitionsem Beginn in den achtziger Jahren seit längerem keine nennenswerte Tätigkeit mehr entfaltet.
- (2) Sombart (1930) 154.
- (3) Schumpeter (1926).
- (4) Lachmann (1966).
- (5) Leube (1996).
- (6) Menger (1883) 204.
- (7) Menger (1883) 257.
- (8) Es gibt in dieser Hinsicht eine eigentümliche Parallele zu den postmarxistischen Sozialphilosophen der Frankfurter Schule. In dem nach Kriegsende erschienenen Buch von Horkheimer und Adorno „Dialektik der Aufklärung“ findet sich ganz am Beginn die Feststellung, am Ende der Aufklärung strahle die Erde „im Zeichen triumphalen Unheils“. Horkheimer, Adorno (1971) 7.
- (9) Auch Leube spricht in seiner Einleitung zum ersten Band der Texte der Österreichischen Schule von „Sektierertum“, allerdings im Zusammenhang mit dem Methodenmonismus der „Austro-Americans“. (S. 16)
- (10) Müller-Armack (1932) 125.

Literatur

- Horkheimer, Max; Adorno, Theodor W., Dialektik der Aufklärung (Frankfurt a. Main 1971, Taschenbuchausgabe).
- Lachmann, Ludwig M., The Significance of the Austrian School of Economics in the History of Ideas, in: Ebeling, Richard M. (Hrsg.), Austrian Economics – A Reader (Hillsdale, Michigan 1991).

Leube, Kurt R., Die Österreichische Schule der Nationalökonomie, Texte, Band 2: Von Hayek bis White (Wien 1996).

Menger, Carl, Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften, und der Politischen Ökonomie insbesondere (Leipzig 1883, unveränderter Nachdruck Tübingen 1969).

Müller-Armack, Alfred, Entwicklungsgesetze des Kapitalismus (Berlin 1932).

Schumpeter, Joseph A., Gustav v. Schmoller und die Probleme von heute, in: Dogmenhistorische und biographische Aufsätze (Tübingen 1954).

Sombart, Werner, Die drei Nationalökonomien (München, Leipzig 1930).

DIE FOLGEN DER GLOBALISIERUNG

Rezension von: Joachim Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Edition ID-Archiv, Berlin – Amsterdam 1995, 213 Seiten.

Im Vorwort weist Hirsch (1) darauf hin, daß der auf Liberalisierung und Deregulierung des Geld- und Kapitalverkehrs beruhende Globalisierungsschub der Internationalisierung des kapitalistischen Produktionsverhältnisses völlig neue Dimensionen verleiht. Somit verändert sich zum zweiten Mal in diesem Jahrhundert das Gesicht des Kapitalismus einschneidend. Einhergehend damit vergrößern sich die sozialen Ungleichheiten, wachsen die politischen und sozialen Konflikte, und die weltweiten Flucht- und Migrationsbewegungen nehmen dramatische Ausmaße an. Schließlich wird mit fortschreitender Globalisierung kapitalistische „Standortsicherung“ in praktisch allen Staaten zum vorrangigen politischen Ziel, zu dem es keine Alternativen mehr zu geben scheint.

Im Prozeß der Globalisierung strukturiert sich der Kapitalismus nachhaltig um, d. h. nicht nur die gesellschaftlichen Strukturen verändern sich, sondern auch der Charakter des Staates. Parallel dazu kommt es zu einer Verschiebung der Fronten, Akteure und Perspektiven politisch-sozialer Konflikte. Der mit den Merkmalen eines „autoritären Etatismus“ ausgestattete fordistische „Sicherheitsstaat“ macht, so Hirsch, einem neuen Typ des kapitalistischen Staates, dem „nationalen Wettbewerbsstaat“, Platz. Als Antwort darauf bedarf es ganz allgemein einer kritischen Kapitalismus- und Staatstheorie, die neuere wissenschaftliche Entwicklungen, die seit

den sechziger Jahren gemachten politischen Erfahrungen und die stattgefundenen gesellschaftlichen Veränderungen mitberücksichtigt.

Im ersten Kapitel des Buches geht es um die *Weiterentwicklung des Konzeptes einer materialistischen Staatstheorie und um die Verbindung mit den kapitalismus-theoretischen Ansätzen*, die im Kontext der sogenannten „Regulationsschule“ vorgelegt worden sind. Dabei steht vor allem der Zusammenhang von Kapitalismus, Nationalstaat, Demokratie und Rassismus zur Diskussion. Für Hirsch ist diese Vorgehensweise insofern von Bedeutung, da auf die staatstheoretischen Grundlagen politischer Konzepte in der „aktuellen“ linken Diskussion kaum noch eingegangen wird.

Um die Frage, was der kapitalistischen Gesellschaft über ihre Konflikt- und Krisenhaftigkeit hinweg Bestand und Dauer verleiht, beantworten zu können, bedarf es jedoch einer genauen Betrachtung des Prozesses der kapitalistischen „Regulation“. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß der Kapitalismus seit seiner Entstehung trotz gleichbleibender Strukturmerkmale sowohl räumlich wie auch zeitlich höchst unterschiedliche Erscheinungsformen angenommen hat. Die *Regulationstheorie* ist vor dem Hintergrund der in den siebziger Jahren ausgebrochenen zweiten Weltwirtschaftskrise dieses Jahrhunderts entwickelt worden und stellt den Versuch dar, den damit verbundenen theoretischen Verunsicherungen – sowohl auf dem Feld der etablierten Nationalökonomie als auch im Umkreis der Marx'schen Theorie – Rechnung zu tragen (2). Sie richtet ihre Aufmerksamkeit auf die problematischen Bestand- und Entwicklungsbedingungen einer durch strukturelle Gegensätze zerrissenen Gesellschaft, d. h. sie stellt die Frage nach der Sicherung der materiellen Versorgung und des sozialen Zusammenlebens unter kapitalistischen Produktionsverhältnissen. Dabei wird

davon ausgegangen, daß der Marktmechanismus dies keinesfalls zureichend erklären kann, genausowenig wie, so Hirsch, die Existenz des zentralisierten staatlichen Gewaltapparats eine hinreichende Bedingung für die Stabilität und Entwicklung der Gesellschaft ist (3).

Die allgemeine Antwort auf die eingangs gestellte Frage lautet daher, daß es dazu eines weitverzweigten, durch die Begriffe „Markt“ und „Staat“ nicht zureichend erfaßbaren Komplexes gesellschaftlich-politischer Institutionen und Normen bedarf, in die alle ökonomischen und politisch-administrativen Prozesse eingebettet sind. Diese sorgen dafür, daß die gegensätzlichen und konfliktorischen Handlungen von Individuen, gesellschaftlichen Gruppen und Klassen in Übereinstimmung mit den Bedingungen des Gesellschaftserhalts gehalten werden können (4).

Die Sicherung der Kapitalverwertung ist zwar eine grundlegende Bestandsbedingung jeder kapitalistischen Gesellschaft, aber sie darf nicht als ein objektiv vorausgesetzter Zwangsmechanismus verstanden werden, dem sich soziales Verhalten einfach nur anzupassen hat. Die sozialen Formen und Gesetzmäßigkeiten, die für die kapitalistische Gesellschaft typisch sind, wie etwa der Zwang zur Akkumulation, der Markt- und Preismechanismus etc., kommen immer in einer historisch spezifischen Gestalt zum Ausdruck. Das bedeutet, daß die Art und Weise der materiellen Produktion und Verteilung immer von der jeweiligen Form der Regulation sozialer Verhältnisse abhängig ist und umgekehrt. Die Regulationstheorie stellt somit nicht nur eine deutliche Alternative zu dem die ökonomische Theorie derzeit beherrschenden Neoliberalismus, sondern auch zu den aktuellen Spielarten der Modernisierungstheorie und des „methodischen Individualismus“ in den Sozialwissenschaften dar.

Im zweiten Kapitel werden die *ökonomisch-politischen Ursachen und Inhalte des aktuellen Globalisierungsschubs* untersucht. Hierbei geht es vor allem um die in den siebziger Jahren manifest gewordene Krise des fordistischen Kapitalismus und die Strategien, die zu ihrer Überwindung eingeschlagen wurden. Hier vertritt Hirsch die These, daß die Globalisierung und deren Folgen nicht als unvermeidliche und quasi gesetzmäßige Entwicklung, als Ausdruck einer unverrückbaren „Logik“ des Kapitals anzusehen sind, sondern ein ökonomisch-politisches Projekt darstellen, das in vielen Auseinandersetzungen und Konflikten durchgesetzt wurde und immer noch äußerst umkämpft ist. Bei der Etablierung dieses neuen, als „neoliberal“ charakterisierbaren Gesellschaftsprojekts haben nicht zuletzt auch die sogenannten „neuen sozialen Bewegungen“ eine ebenso bedeutsame wie ambivalente Rolle gespielt.

Die Krise des Fordismus wurde durch eine ganze Reihe von einander relativ unabhängiger Prozesse hervorgerufen. Dabei sind vor allem, so Hirsch, der Zusammenhang und die wechselseitige Verstärkung von krisenträchtigen Entwicklungen auf nationalstaatlicher und internationaler Ebene hervorzuheben (5). Im Kern wurde die Krise des Fordismus durch einen strukturellen Rückgang der Kapitalrentabilität in allen kapitalistischen Metropolen verursacht. Dies war die Folge eines – wenn auch branchenmäßig und länderweise unterschiedlich – starken Rückgangs der Profitrate, der aber nicht allein unter Rückgriff auf eine allgemeine Kapitalgesetzmäßigkeit, sondern nur unter Berücksichtigung der ökonomischen und politischen Gesamtstruktur dieser Gesellschaftsformation zureichend erklärt werden kann.

Grundlegend dafür war, daß sich die im fordistisch-tayloristischen Akkumulationsregime liegenden Produktivitätsreserven allmählich zu er-

schöpfen begannen. Einen offen krisenhaften Charakter erhielt dieser Prozeß aber erst dadurch, daß er die Fundamente des herrschenden staatsinterventionistischen Regulationsmodus untergrub. Der institutionalisierte sozialstaatliche Verteilungsmechanismus und die strukturkonservierenden Subventionspolitiken konnten nicht mehr aus starken Sozialproduktzuwächsen finanziert werden. Die fordistisch-sozialstaatlich-keynesiansche Regulationsweise, die über Jahre hinweg eine Stütze der Kapitalakkumulation war, wurde damit zu deren Hemmnis (6). Die enge Verzahnung von Massenkonsum, Sozialstaat und Kapitalakkumulation, die das „Goldene Zeitalter“ des Fordismus (7) gekennzeichnet hatte, zerbrach.

In diesem Zusammenhang weist Hirsch darauf hin, daß die Ursachen der Krise nicht nur im Inneren der einzelnen nationalen Ökonomien zu suchen sind. Sie müssen auch in einer wachsenden Destabilisierung der internationalen Regulation gesucht werden. So war das aufgrund seiner hohen Arbeitsproduktivität international enorm konkurrenzfähige US-Kapital stark an der Liberalisierung des Welt Handels und einer Öffnung neuer Investitionsgebiete interessiert, mit der Folge, daß die Liberalisierung der Märkte und die wachsende Internationalisierung des Kapitals der für das fordistische Akkumulationsregime typischen Binnenmarktorientierung allmählich ein Ende setzten. Multinationale Konzerne wurden daher zu immer bestimmenderen ökonomischen Akteuren. Innerhalb der nationalen Ökonomien nahm die Bedeutung des Exportsektors wieder zu, was dazu führte, daß die Kapitalverwertung von der Entwicklung der Masseneinkommen im nationalen Rahmen nicht nur unabhängiger wurde, sondern daß die Lohnhöhe als Kostenfaktor im internationalen Wettbewerb immer wichtiger erschien (8).

Zugleich entstanden aus der kreditfinanzierten Schuldenexpansion wachsende inflationäre Tendenzen. Die internationalen Handels- und Kapitalströme gerieten daher immer mehr aus dem Gleichgewicht. Schließlich kam es zum Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems. Wesentlicher Grund dafür war, daß die USA ihre auf ökonomischem Gebiet international beherrschende Stellung verloren und einige europäische Staaten sowie Japan einen erfolgreichen wirtschaftlichen Aufholprozeß in Gang gesetzt hatten (9). Ihr Erfolg beruhte nicht so sehr darauf, daß sie das US-amerikanische Gesellschaftsmodell einfach kopierten, sondern daß es ihnen ihre internen gesellschaftlichen und politischen Strukturen erlaubten, alternative Ausprägungen fordistischer Akkumulations- und Regulationsweisen zu entwickeln und diese erfolgreich mit dem Weltmarkt zu verbinden (10).

Der unumgängliche Kollaps des Schuldensystems wurde dadurch ausgelöst, daß Anfang der achtziger Jahre die Reagan-Administration eine neokonservativ-monetaristische wirtschaftspolitische Wende vollzog und versuchte, die bedrohte internationale Vorherrschaft der USA mittels eines gigantischen Aufrüstungsprogramms wiederherzustellen. Dies führte zu einer weltweiten Zinserhöhung und einem starken Anstieg des Dollarkurses, was vielen hochverschuldeten Ländern Zinszahlungen und Kredittilgungen nun vollends unmöglich machte. Auf diese Weise schlug die Krise des Fordismus, so Hirsch, die in den siebziger Jahren in den kapitalistischen Zentren eingesetzt hatte, erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, dann allerdings mit noch gravierenderen Wirkungen auf die kapitalistische Peripherie durch.

Die Krise des Fordismus hat allerdings nicht nur ökonomisch-politische Ursachen, sondern beruht auch darauf, daß diese Entwicklungen mit einem Zerbröseln des ideologischen

Kitts verbunden waren, der diese Gesellschaft zusammenhielt. Der durch Bürokratisierung, Reglementierung und Normierung gekennzeichnete „Sicherheitsstaat“ wurde Ziel einer wachsenden öffentlichen Kritik, die in einem beginnenden allgemeinen Wertewandel ihren Ausdruck fand. Ökonomische Krisenerscheinungen, das Zerbröckeln des Sozialstaats und das Ende des einstmals für unendlich gehaltene ökonomische Wachstum, so Hirsch, verbanden sich im Kontext neuer Wertorientierungen und Protestbewegungen zu der sich allmählich ausbreitenden Überzeugung, daß das fordistische Gesellschaftsmodell – seine ökonomischen Strukturen und die von ihm bestimmten Lebensverhältnisse – keine Perspektive mehr habe.

Die Krise des Fordismus war also nicht nur eine Krise der Kapitalverwertung, sondern damit verbunden auch eine der Hegemonie, der herrschenden gesellschaftlichen Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen. Für Hirsch ist es somit zu einfach, die Krise des Fordismus alleine durch die Aktivitäten des internationalen Kapitals erklären zu wollen. In diesem Zusammenhang bleibt jedoch grundsätzlich festzuhalten, daß der Kapitalakkumulation grundsätzlich die Tendenz innewohnt, die Profitrentabilität und damit den Bestand und die Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft zu untergraben. Die Krise des Fordismus ist somit nur die historisch bestimmte Form, in der diese allgemeine Gesetzmäßigkeit zum Ausdruck kommt.

Das bedeutet, daß eine Lösung der Fordismuskrise in einer strukturellen Wiederherstellung der Kapitalverwertungsbedingungen bestehen muß. Dies deshalb, so Hirsch, da eine *radikale, nicht-kapitalistische Alternative bekanntlich von keinem gefordert wird*. Dieser höchst umkämpfte Prozeß ist immer noch im Gang und sein Ausgang offen. Einige seiner Dimensionen und Entwicklungsrichtungen werden

jedoch allmählich deutlicher. So wurde damit begonnen, ein neues, „postfordistisches“ Akkumulationsmodell zu installieren, das durch die Einführung neuer Produkte, neuer Produktions- und Kommunikationstechnologien, eine grundlegende Veränderung der Formen von Betriebs- und Arbeitsorganisation und die damit verbundene „Flexibilisierung“ der Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet ist.

Prinzipiell geht es darum, die Profitabilität des Kapitals durch eine strukturelle Senkung der Lohnkosten, durch die Einführung neuer Stoffe und Verfahrenstechniken und durch eine ebenso grundlegende Erhöhung von Laufzeit und Nutzungsintensität der immer kapitalintensiveren Produktionsanlagen wiederherzustellen. Diese technologische Offensive dient nicht nur der umfassenden Rationalisierung des kapitalistischen Produktionssystems, sondern beinhaltet – nicht zuletzt durch eine massive Freisetzung von Arbeitskräften – vor allem auch einen Angriff auf die institutionalisierten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse der fordistischen Regulation.

Unter erheblichen Auseinandersetzungen, aber mit zunehmendem Erfolg werden gesellschaftliche „Deregulierungs“-Maßnahmen durchgesetzt, denen viele der einmal erreichten Standards in bezug auf Arbeitsplatzgarantien, rechtliche und kollektivvertragliche Normierung der Arbeitsverhältnisse, Arbeitszeitregelungen, soziale Absicherung und Entlohnung zum Opfer fallen. Diese Umwälzung der ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in den kapitalistischen Zentren wurde unterstützt und begleitet von einem neuen Internationalisierungsschub, dem der Charakter einer neuen historischen Phase der Globalisierung des Kapitalverhältnisses zuzusprechen ist. Dies drückt sich in einer radikalen Liberalisierung vor allem der Geld- und Kapitalmärkte, einer Verdichtung und Beschleunigung der Kommunikationsnetze, einer Verein-

heitlichung kultureller Muster und Konsumstandards und in einer fortschreitenden Internationalisierung der Produktion aus (12).

Das bedeutet jedoch nicht, daß nationalstaatliche Regulationszusammenhänge als politische Institutionalisierungsweisen globaler Klassenverhältnisse bedeutungslos geworden wären. Das internationale Kapital beginnt nur, sich in ganz anderer Form und in einer sehr viel flexibleren Weise auf diese zu beziehen. Seine entscheidende Dimension gewinnt der neue Schub der Internationalisierung des Kapitals jedoch dadurch, daß es durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien möglich geworden ist, verschiedene Unternehmensaktivitäten in bisher nicht bekanntem Umfang räumlich zu zerlegen.

Die neue Beweglichkeit des Kapitals eröffnet nicht nur erhebliche Rationalisierungsspielräume, sondern *vergrößert auch die Möglichkeit, auf nationaler Ebene organisierte Arbeitnehmergruppen und Gewerkschaften gegeneinander auszuspielen* (13). Sie erweist sich als besonders wirksames Kampfmittel beim Versuch, auch in den kapitalistischen Zentren Löhne und Arbeitsbedingungen zu verschlechtern. Voraussetzung für den Erfolg dieser Strategie der Flexibilisierung und Globalisierung war eine ganze Reihe institutioneller, rechtlicher und politischer Maßnahmen zu einer weiteren Liberalisierung der Waren-, vor allem aber der Kapital- und Finanzmärkte. Dies war auch deshalb notwendig, weil die Durchsetzung der neuen Technologien die Kapitalintensität und die industriellen Kapazitäten stark ansteigen ließ, was einen Zwang zur massiven Erweiterung der Absatzmärkte beinhaltet.

Nach Hirsch besteht die Logik der neuen „postfordistischen“ Akkumulationsstrategie im Kern in einer Rationalisierung und Flexibilisierung durch Globalisierung. Er weist in diesem Zu-

sammenhang auch darauf hin, daß dies politisch vorbereitet und durchgesetzt werden muß, *was durch die weltweit an die Macht gelangten neoliberalen und neokonservativen Regierungen auch nach und nach bewerkstelligt wurde* (14). Die Globalisierung steht auch schon deshalb nicht in einem einfachen Gegensatz zur Nationalstaatlichkeit, weil sie selbst von nationalen Regierungen durchgesetzt und ermöglicht wurde. Im Grunde handelt es sich bei der kapitalistischen Globalisierungsoffensive um eine Strategie, die nicht so sehr auf die Auflösung einzelstaatlicher Regulation überhaupt, sondern auf eine Zerschlagung der keynesianisch-staatsreformistischen Regulationsweise des Fordismus abzielte. Eine Folge dieser Entwicklung besteht somit in einer starken Verschiebung der internationalen ökonomischen und politischen Strukturen sowie der weltweiten kapitalistischen Dominanz- und Abhängigkeitsverhältnisse (15).

Angesichts des sich globalisierenden Kapitalverhältnisses gibt es überhaupt kein Land mehr, das von der Dynamik des weltumspannenden Akkumulations- und Zirkulationsprozesses – etwa in Form spekulativer Kapitalbewegungen und Wechselkurschwankungen – auch nur relativ unabhängig wäre. Die Alternative besteht nach Hirsch nicht zwischen „Abhängigkeit“ oder „Autonomie“, sondern *zwischen der passiven Unterwerfung unter die Dynamik des globalen Akkumulationsprozesses und der Bewahrung oder Gewinnung von Spielräumen*, die es ermöglichen, die Art und Weise der Eingliederung in den Weltmarkt zu beeinflussen. Dafür sind sowohl die Folgewirkungen der alten fordistischen Ausbeutungs- und Unterwerfungsverhältnisse als auch die inneren gesellschaftlichen Kräftekonstellationen entscheidend.

Somit gibt es nicht einen Typ von „Entwicklung“, sondern eine ganze Skala möglicher, mehr oder weniger

„aktiver“ Formen der Weltmarktintegration. Unter den Bedingungen des sich globalisierenden Kapitalverhältnisses erscheint es deshalb den Menschen oftmals als vorteilhafter, wenigstens der direkten Ausbeutung durch das Kapital unterworfen zu sein, als völlig abgehängt zu werden. Dies erklärt nach Hirsch auch die zum Teil weltweite Anziehungskraft dieser Gesellschaftsordnung und den offensichtlichen Drang der Menschen zum Kapitalismus. Die Misere besteht nur darin, daß gerade das globale Kapitalverhältnis eine in den Arbeits- und Lebensverhältnissen einigermaßen einheitliche Entwicklung nicht zuläßt, sondern die gesellschaftlichen und ökonomischen Ungleichheiten immer weiter vertieft.

Die Durchsetzung eines neuen, globalen kapitalistischen Akkumulationsregimes kann jedoch nicht erfolgreich sein, wenn es nicht zur Etablierung einer entsprechenden Regulationsweise sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene kommt. Unter den Bedingungen der jetzt beherrschend gewordenen kapitalistischen „Triade“ wäre internationale Regulation von der Bereitschaft dieser drei Zentren abhängig, sich längerfristig kooperativ zu verhalten und ein entsprechend neu aufzubauendes internationales Institutionensystem gemeinsam zu garantieren. Dem steht aber die eher zunehmende Konkurrenz zwischen den kapitalistischen Metropolen entgegen. Daß es einstweilen noch gelingt, gefährlichere Konflikte zu vermeiden, hängt nach Hirsch vor allem damit zusammen, daß die USA – neben ihrer nach wie vor beherrschenden Stellung auf den Finanzmärkten – die unangefochten stärkste Militärmacht geblieben sind.

Ausdruck und Folge des neuen Globalisierungsschubs ist auch, daß neben dem System der nationalen und internationalen Staatenorganisation andere, formell private Akteure zunehmend die ökonomischen und politi-

schen Prozesse bestimmen. Das gilt, so Hirsch, vor allem für die multinationalen Konzerne, die zwar nicht unabhängig von den bestehenden politischen Regulationszusammenhängen operieren können, aber in der Lage sind, in den verschiedenen ökonomischen Zentren der „Triade“ gleichzeitig präsent zu sein. Daneben wächst aber auch die Bedeutung international operierender „Nichtregierungsorganisationen“ der verschiedensten Art, etwa von parteinahen politischen Agenturen, Verbandszusammenschlüssen, Forschungsverbünden und Entwicklungs-, Hilfs- und Menschenrechtsorganisationen. Als Beispiel führt Hirsch die Umweltpolitik an, die nun ihr Operationsfeld angesichts der herrschenden Krisen und Konflikte über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg ausdehnen muß.

Als Folge dieser Entwicklungen bleibt festzuhalten, daß mit dem Fordismus und im Zuge des von seiner Krise vorangetriebenen Globalisierungsschubs auch der historische Typus von nationalstaatlicher Demokratie zu Ende geht. Die entscheidende Problematik nach Hirsch liegt darin, daß mit der Erosion der Nationalstaaten das mit ihnen verbundene demokratische Institutionensystem ebenfalls mehr und mehr ausgehebelt wird. Es bleibt zwar formell erhalten, kann aber immer weniger die einmal erreichten Standards von demokratischer Beteiligung und Mitbestimmung gewährleisten. Weil aber das einzelstaatliche System als struktureller Ausdruck des kapitalistischen Produktionsverhältnisses nicht nur bestehen bleibt, sondern sich mit dessen globaler Ausbreitung und Vertiefung und im Zuge des Zusammenbruchs internationaler Hegemonialstrukturen in gewisser Weise sogar noch schärfer ausprägt, sind praktisch keinerlei Ansätze zur Entwicklung eines demokratischen Institutionensystems jenseits der nationalstaatlichen Ebene erkennbar (16).

Vor diesem Hintergrund werden im dritten Kapitel des Buches die *Grundzüge des sich im Zuge dieses Globalisierungsschubs herausbildenden „nationalen Wettbewerbsstaates“* skizziert. Hirsch gelangt hierbei zur Auffassung, daß damit ein gesellschaftlich-politisches System entsteht, das mit den Faschismen und Staatstotalitarismen des 20. Jahrhunderts, aber auch mit traditionellen Formen der kapitalistischen Demokratie wenig Gemeinsamkeiten hat, sondern einen historisch durchaus neuen Typ kapitalistischer Herrschaft bezeichnet, wobei die Tendenzen zur Herausbildung einer neuen, nämlich „zivilgesellschaftlichen“ Form von Totalitarismus bedeutsam ist.

Im Widerspruch zum herrschenden neoliberalen Diskurs, der den Markt als perfekte Regulationsinstanz und Privatisierung als Allheilmittel für alle gesellschaftlichen Probleme preist, wird die umfassende Organisation und Mobilisierung der Gesellschaft für die Zwecke der Standortkonkurrenz durch den Staat zum immer entscheidenden Faktor. Weniger der liberale „Nachtwächterstaat“, so Hirsch, als das neokonservative Projekt eines neu formierten autoritären Etatismus steht also auf der Tagesordnung. *Privatisierung ist mittlerweile selbst zu einer staatlich-politischen Strategie geworden.* Mit der systematischen Ausweitung der Ungleichheiten und Diskriminierungen im sozialstaatlichen System sollen nicht nur Kosten gespart und der Staat schlanker gemacht, sondern vor allem auch die *Konkurrenz der Arbeitskräfte untereinander mobilisiert und Leistung als Bereitschaft zur Übernahme unangenehmer oder schlecht entlohnter Arbeiten erzwungen werden.* Hirsch ist in diesem Zusammenhang voll zuzustimmen, wenn er weiter ausführt, daß *der Staat selbst die gesellschaftlichen Spaltungsprozesse organisiert.*

Der Antikommunismus als Integrationsideologie hat mittlerweile seine

Wirkung eingebüßt und wird inzwischen nur noch höchst mühsam und immer weniger erfolgreich aufrechtzuerhalten versucht. An die Stelle dieser Feindkonstruktion ist ein fast unüberschaubares Feld von Gefährdungen und Bedrohungen getreten, das aus international organisierten kriminellen Banden, obskuren Mafias, Asylantern, Fundamentalisten und Terroristen unterschiedlichster Provenienz besteht. Der Sicherheitsdiskurs, so Hirsch, verschiebt sich damit von politischer Systemgegnerschaft auf Kriminalität im weitesten Sinne.

Dieser Wandel hat jedoch seine realen Grundlagen. Gesellschaftliche Spaltungen und Marginalisierungsprozesse wirken ebenso kriminalitätsfördernd wie das Abdrängen ganzer Bevölkerungsgruppen in die Untergrundökonomie. Dasselbe gilt für die Etablierung eines gesellschaftlichen Selbstverständnisses, das individuelles Durchsetzungsvermögen um jeden Preis zur Leitformel erhebt. Kaum Zweifel besteht darin, daß durch internationale Finanzspekulation, Subventionsbetrug und ähnliches angelegten materiellen Schäden in keinem Verhältnis zu den Folgen alltäglicher Kriminalität stehen, auf die sich die öffentliche Aufmerksamkeit vor allem richtet.

Entsprechend verändert sich auch die Struktur des staatlichen Repressions-, Kontroll- und Überwachungsapparats. Paradigmatisch für diese Entwicklung ist für Hirsch der sogenannte „große Lauschangriff“, d. h. die faktisch kaum noch eingrenzbare Berechtigung staatlicher Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, Gespräche in Privatwohnungen abzuhören. Dieser Eingriff in den absoluten Kernbestand bürgerlicher Freiheitsrechte wird mit dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität gerechtfertigt, obwohl erkennbar ist, daß seine diesbezüglichen Wirkungen eher bescheiden ausfallen werden. Übrig bleibt somit ein Instrumentarium, das grundsätz-

lich gegen beliebige „Objekte“ einsetzbar und damit eine qualitativ neue Stufe des Überwachungsstaates ist.

Gleichwohl bleibt der perfekt funktionierende und alles umfassende Überwachungsstaat nach Hirsch schon deshalb eine Utopie, weil auch sein noch so zügiger Ausbau den gesellschaftlichen Entwicklungen immer nur hinterherlaufen kann. Das Auseinanderfallen der Gesellschaft in ein komplexes Gemenge von Gruppen und Milieus, die Erosion der überkommenen Integrationsinstitutionen von der Familie bis hin zu den Parteien und die Vervielfältigung der Formen unkonventionellen politischen Handelns stellen die Überwacher selbst dann vor unlösbare Aufgaben, wenn ihre technischen Mittel immer perfekter werden. Die üblich gewordene Konstruktion von Bedrohungsszenarien beinhaltet deshalb bemerkenswerte Realitätsverzerrungen, d. h. eine wachsende Datenflut schafft nicht unbedingt leicht verwertbare Erkenntnisse.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der institutionalisierte Sicherheits- und Überwachungsstaat nicht unbedingt die entscheidende Bedrohung demokratischer Verhältnisse darstellt. Wichtiger ist die Entwicklung einer historisch neuen Form von Totalitarismus, die überhaupt nicht mehr entscheidend vom Staatsapparat ausgeht, sondern in den Strukturen der „Zivilgesellschaft“ wurzelt (17). In der Tat wird das Ereignis als Ergebnis eines freien, von ökonomischen und institutionellen Strukturen nicht völlig vorbestimmten Handelns autonomer Subjekte zusehends durch mediale politische und kommerzielle Inszenierungen ersetzt. Diese, so Hirsch, verdrängen das Bewußtsein von der Möglichkeit und Notwendigkeit einer praktischen Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse. Gesellschaft wird in ihrer vorfindlichen Gestalt zum nicht mehr hinterfragbaren Schicksal (18).

Grundlage dieser Entwicklung ist die Durchsetzung eines postfordisti-

schen Vergesellschaftungsmodus, der durch Privatisierung, soziale Spaltung und Konkurrenz bei gleichzeitiger Funktionalisierung und Mobilisierung der Menschen für den Wirtschaftskrieg der Wettbewerbsstaaten gekennzeichnet ist.

Der zivilgesellschaftliche Totalitarismus unterscheidet sich jedoch sehr grundlegend von den großen totalitären Systemen dieses Jahrhunderts. Er stellt eine neue politische Form des Kapitalismus dar, die über den Fordismus des 20. Jahrhunderts hinausweist. Eine gewisse Gemeinsamkeit mit den alten totalitären Systemen besteht jedoch darin, daß es auch im Wettbewerbsstaat vor allem darum geht, ganze Bevölkerungen im Sinne eines umfassenden Wirtschaftsprojekts für den internationalen Konkurrenzkampf zu mobilisieren (19).

Dies geschieht indessen weniger durch eine auf physische Gewalt und politischen Terror gestützte Diktatur, sondern im institutionellen Rahmen der liberalen Repräsentativdemokratie und auf der Basis einer global freigesetzten Marktökonomie. Im Kern ist der zivilgesellschaftliche Totalitarismus aber vor allem dadurch gekennzeichnet, *daß er die bestehenden gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Verhältnisse erfolgreich als unveränderlich erklärt* und gleichzeitig die Nationen, Regionen und Gemeinschaften in einen sich verschärfenden Kampf um die Sicherung oder Schaffung relativer Privilegien verstrickt. Die Freiheitsbedrohung resultiert somit nicht vorrangig aus staatlichem Zwang, sondern daraus, daß die Möglichkeit einer gesellschaftsgestaltenden und -verändernden Praxis schon aus dem Bewußtsein der Menschen ausradiert wird.

Die Krise des fordistischen Kapitalismus hat der in der Nachkriegszeit verbreiteten Vorstellung von der Möglichkeit einer allgemeinen, gleichgewichtigen, durch staatliche Regulierung angeleiteten industriellen Ent-

wicklung der Welt nachhaltig den Boden entzogen. Die neoliberale Deregulierung und Flexibilisierung haben mit der damit verbundenen Unterhöhlung nationalstaatlicher Regulationszusammenhänge dazu geführt, daß es für die verschiedenen Länder und Regionen der Welt nicht einmal mehr die Illusion einer gemeinsamen Entwicklungsperspektive gibt. Die Globalisierung des Kapitalismus läßt die Welt damit politisch, ökonomisch und sozial in ein Gemenge konkurrierender und von ihren Möglichkeiten und Ausgangsbedingungen her höchst ungleicher Wettbewerbsstaaten zerfallen. Eine brisante Konsequenz der wettbewerbsstaatlichen Standortpolitik besteht in der sich verschärfenden Mobilisierung regionaler ökonomischer und politischer Konkurrenzen, d. h. je mehr nationale und regionale Standorte um die Herstellung günstiger Verwertungsbedingungen für das internationale Kapital konkurrieren müssen, desto stärker wird der Druck zur Identifizierung der jeweiligen Bevölkerung mit der Logik des kapitalistischen Akkumulationsprozesses über alle Klassengrenzen hinweg.

Statt an den Kategorien ökonomischer Gruppen oder Klassen werden materielle Interessen zunehmend an regionalen oder nationalen Zugehörigkeiten festgemacht. Somit erscheint der Weltmarkt als ökonomisches Nullsummenspiel: Was die einen gewinnen, verlieren die anderen. Da gegenwärtig weder die Konzepte noch die sozialen Kräfte für eine Überwindung des umfassend gewordenen kapitalistischen Produktionsverhältnisses sichtbar sind, kann es zunächst, so Hirsch, nur darum gehen, eine politische Kontrolle des globalen Akkumulationsprozesses wiederherzustellen. Es geht also um die Durchsetzung von Formen der Regulation, die diejenigen Minimalstandards von sozialer Sicherheit, materieller Freiheit und demokratischer Selbstbestimmung gewährleisten, ohne die eine emanzipative Entwicklung nicht möglich ist.

Karl Polanyi (1990) hat gezeigt, daß eine kapitalistische Gesellschaft, die aufgrund ihrer ökonomischen Dynamik ihre eigenen sozialen Grundlagen zu zerstören droht, politische und soziale Gegenkräfte zu entwickeln vermag. Derartige gesellschaftliche Selbstschutzreaktionen kommen freilich weder automatisch noch im Gefolge einer historisch wirkenden Vernunft zustande, sondern sind daran gebunden, daß es Kräfte gibt, die andere Vergesellschaftungsformen gegen die Dynamik des Kapitals durchzusetzen vermögen (20).

Alle diese Überlegungen münden letztendlich in die Frage, wer was tun könnte, damit die Chance zur Realisierung einigermaßen vernünftiger, gerechter und freier Verhältnisse erhalten bleibt. In einer solchen Situation kann es jedoch nicht darum gehen, strategische Blaupausen und politische Rezepte zu entwickeln. Vielmehr kommt es darauf an, *die bestimmenden gesellschaftlichen Strukturen und Entwicklungen mit ihren Widersprüchen zu erkennen*. Aus dem globalen Kapitalismus und seinen institutionellen Strukturen wie Staat und Staatensystem kann jedoch, so Hirsch, nicht einfach ausgetreten werden. Somit muß emanzipative Politik aus der bestehenden Gesellschaft und ihren Widersprüchen heraus entstehen und ist deshalb nur als schwieriger und langwieriger Erfahrungs-, Aufklärungs- und Lernprozeß zu begreifen.

In diesem Zusammenhang bleibt festzuhalten, daß emanzipative Veränderungen in den sozialen Bewußtseins- und Lebensformen sowie den Arbeitsteilungs- und Produktionsverhältnissen durch staatlichen Eingriff und Zwang kaum zu bewerkstelligen sind. Als Beispiel dafür verweist Hirsch auf die Verstaatlichung der Produktionsmittel, die die Ausbeutung und Herrschaft nicht beseitigen konnte. Deshalb bleibt die Umwälzung gesellschaftlicher Verhältnisse

eine Angelegenheit der Menschen selbst, eine Frage konkreter Praxis, die im unmittelbaren Lebenszusammenhang ansetzen muß.

Der Widerspruch, daß ein demokratischer Prozeß nicht auf die bestehenden gesellschaftlichen und institutionellen Strukturen setzen und sich dennoch aus ihnen heraus entwickeln kann, wird durch die massive Einschränkung nationalstaatlicher Handlungsspielräume im Zuge der Globalisierung weiter verschärft. Dem Diktat der Standortkonkurrenz unterworfen, scheinen die Spielräume demokratischer Politik und Gesellschaftsgestaltung im vorhandenen institutionellen Rahmen immer enger zu werden. Eine Politik der Befreiung kann sich daher nicht auf staatliche Institutionen und Strukturen gründen, sondern bedarf der gesellschaftlichen Selbstorganisation, eines Netzwerks von praktischen Initiativen und Projekten sowie der Produktion von Wissen und der Vermittlung von Erfahrungen jenseits staatlicher Macht- und ökonomischer Verwertungsinteressen.

In diesem Zusammenhang plädiert Hirsch für eine „*Kulturrevolution*“ im umfassenden Sinne. Sie bedarf ganz neuer Formen demokratischer Selbstorganisation und gesellschaftlicher Praxis. Es geht mithin darum, die Trennung von Ökonomie und Politik, von privat und öffentlich, die in den bürgerlich-demokratischen Strukturen verwurzelten Spaltungs- und Ausschließungsmechanismen durch praktische Organisations- und Kooperationsansätze zu überwinden.

Mangels ökonomischer Machtpositionen und angesichts des Fehlens einer institutionellen demokratischen Struktur auf internationaler Ebene kommt es zunächst darauf an, eine unabhängige Öffentlichkeit gegen die Staatsapparate und gegen das kapitalistische Unternehmensgeflecht, nicht zuletzt auch gegen eine sich international beschleunigt monopolisierende Medienindustrie zu entwickeln. Die

schon heute sichtbaren Ansatzpunkte eines unabhängig vom System der Nationalstaaten operierenden Geflechts von Projekten, Initiativen, Bewegungen und Netzwerken sind höchst vielfältig.

Eine ganz entscheidende Bedeutung haben nach Hirsch die Bemühungen um die Herstellung einer internationalen Produktionsöffentlichkeit, d. h. die Beschaffung und Verbreitung von Informationen über Forschungsaktivitäten, Technologie- und Investitionsstrategien, über Lohn- und Arbeitsverhältnisse vor allem der internationalen Konzerne. Letztendlich geht es nicht um einen neuen und noch perfekteren Staat, sondern um die Schaffung neuer, dezentraler und kooperativ verflochtener Strukturen. Zunächst muß es – bedingt durch das fehlen plausibler Konzepte – einmal um eine Erweiterung der politischen Kontrolle und eine Veränderung der sozialen Rahmenbedingungen der kapitalistischen Akkumulationsdynamik gehen. Das ist nur durch eine umfassende Demokratisierung möglich, die über die herrschenden staatlichen Strukturen hinausgeht. Erst daraus, so Hirsch, können sich auch sowohl die konkreten politischen und institutionellen Formen als auch die sozialen Träger einer neuen Gesellschaftsordnung entwickeln.

Gar nicht einfach zu beantworten, so Hirsch, ist allerdings die Frage, auf welche Kräfte sich ein solcher Prozeß heute noch stützen könnte. Eine Politik der Befreiung kann jedenfalls nicht mehr nur als Klassenpolitik im nationalen Rahmen verstanden werden. Die Krise des Fordismus hat die Linke weiter gespalten. Zwischen einer sozialdemokratisch-konservativen Linken, die defensiv an nationalstaatlichen Klassenkompromissen und der subalternen Einbindung in das kapitalistische Modernisierungsprojekt festhält, immer noch vorhandenen orthodox-sozialistischen und den stärker gewordenen libertär-alternativen Strö-

mungen gibt es immer weniger politische Gemeinsamkeiten. In Zukunft ist es daher von entscheidender Bedeutung, politische und institutionelle Formen zu finden, in denen die vorhandenen Konflikte offen und öffentlich ausgetragen werden können und in denen es möglich wird, Übereinstimmungen zu erarbeiten und Kompromisse zu formulieren.

Der Kampf um die Durchsetzung eines Regulationsmodells, das eine demokratischere und sozialere Alternative zum neoliberalen bietet, muß nach Hirsch auf nationalstaatlicher Ebene ansetzen. Es geht also darum, auf nationalstaatlicher Ebene soziale Kompromisse zu erkämpfen, die mit anderen Formen der Weltmarkteinbindung und der internationalen Kooperation verbunden sind, also um eine neue Weltwirtschaftsordnung, die der sich faktisch durchsetzenden „internationalen Arbeitsteilung“ Alternativen entgegensetzt, eine Umweltpolitik, die sich nicht auf die schlichte Externalisierung ökologischer Kosten und Belastungen reduziert, ein Menschenrechte und soziale Standards achtender Umgang mit Migrations- und Fluchtbewegungen und vieles andere mehr (21). Dies allerdings erfordert eine Veränderung der Arbeits- und Lebensformen, der Konsumstile und Wertemuster, die auch materielle Opfer und den Bruch mit herkömmlichen materiellen und kulturellen Orientierungen einschließt. Voraussetzung dafür ist ein gesellschaftlicher Konsens, der nur demokratisch erreicht werden kann.

Demokratische Politik kann sich somit weniger denn je auf die Verabschiedung von Gesetzen auf der Basis parlamentarischer Mehrheitsentscheidung und auf deren administrative Ausführung beschränken. Sie muß statt dessen vor allem Verfahrensregelungen und Prozeduren festlegen, die die Beteiligung unterschiedlicher Gruppen an öffentlichen Diskussions-, Aushandlungs- und Kompromißbildungsprozessen („runde Tische“) fest-

legen, die unter bestimmten Bedingungen Vetorechte, Moratorien oder die kontinuierliche Überprüfung einmal getroffener Entscheidungen ermöglichen. Das einfache Mehrheitsprinzip hat angesichts der Komplexität von Interessen und Problemen erheblich an demokratischer Legitimität und politischer Rationalität eingebüßt. Sie können von den bei einer Wahl zur Verfügung stehenden (partei-)politischen Alternativen schon lange nicht mehr ausgedrückt werden.

Und schließlich geht es auch um eine *Dezentralisierung*, d. h. die Rückverlagerung politischer Kompetenzen auf die lokale und regionale Ebene, denn regionale und lokale ökonomisch-gesellschaftliche Zusammenhänge innerhalb und quer zu den nationalstaatlichen Grenzen gewinnen im Zuge der Globalisierung des Kapitals ohnehin eine wachsende Bedeutung. Wichtig ist allerdings, daß durch einen solchen politischen Dezentralisierungsprozeß der Wettlauf der Standorte und die damit verbundenen Tendenzen der räumlichen Abschottung und des Errichtens immer neuer Mauern nicht noch unterstützt wird.

Es käme also darauf an, die mit der Globalisierung des Kapitals verbundene Funktionsveränderung des Nationalstaatsystems nicht passiv hinzunehmen, sondern aktiv politisch-institutionell zu gestalten. Dies umfaßt nach Hirsch sowohl eine grundlegende Revision der politischen Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren als auch die räumliche Neudefinition politischer Gemeinschaften, also Föderalisierung im weitesten Sinne. *Die herrschende Logik des globalisierten Kapitalismus besteht darin, daß Kapital international zu flexibilisieren, die Menschen in nationalstaatlichen Grenzen festzuhalten, vorhandene demokratische Institutionengefüge zerfallen zu lassen und damit profitable politisch-soziale Ausgrenzungs- und Spaltungsprozesse zu vertiefen.* Dem kann nicht allein durch die Forderung nach einer

umfassenden Mobilität, sondern muß auch durch das Bemühen um die Rekonstruktion demokratischer Verhältnisse jenseits von National- und „Welt-Staat“ begegnet werden. Eine Politik, die auf die Realisierung und Ausweitung von Demokratie und Menschenrechten gerichtet ist, kann nicht von den bestehenden politischen Institutionen ausgehen und muß trotzdem institutionell sein, d. h. auf den Umbau des politischen Systems zielen.

Ein Blick auf die Geschichte des Kapitalismus zeigt, so Hirsch, daß die zerstörerischen Tendenzen der profit-gesteuerten Marktökonomie immer nur politisch, unter dem Druck demokratisch-sozialer Gegenbewegungen, vorübergehend gebrochen werden konnten. Es bedurfte somit immer wieder einer politischen Reaktion der Gesellschaft auf ihre eigene ökonomische Dynamik, die bislang allerdings die Existenz des nationalstaatlichen politischen Institutionengefüges zur Voraussetzung hatte. Mit der Aushöhlung der nationalstaatlichen Regelungskompetenz steht also grundsätzlich die Fähigkeit zur Debatte, auf immanente gesellschaftliche Krisen- und Zerstörungstendenzen zu reagieren. Von Sozialismus wird heute kaum noch geredet. Die Alternative der Barbarei hat sich mit dem Sieg des Kapitalismus aber keineswegs verflüchtigt. Im Gegenteil.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß das Buch von Hirsch eine der wenigen Untersuchungen ist, die insbesondere jenen Personen aufs wärmste zu empfehlen ist, die sich zum einen mit Fragen der Globalisierung auseinandersetzen, und zum anderen nicht so recht wissen, wohin die globale Reise gehen wird. Zwar bietet das Buch von Hirsch kein Handlungsinstrumentarium an, jedoch wird der aufmerksame Leser grundlegend darüber informiert, daß die Globalisierung und deren Folgen nicht als unvermeidliche und quasi gesetzmäßige Entwicklung anzusehen sind, sondern daß erstere ein ökonomisch-politisches Projekt darstellt,

das in vielen Auseinandersetzungen und Konflikten durchgesetzt wurde und immer noch äußerst umkämpft ist. Voraussetzung für den Erfolg dieser Strategie der Flexibilisierung und Globalisierung war somit eine ganze Reihe institutioneller, rechtlicher und politischer Maßnahmen zu einer weiteren Liberalisierung der Waren-, vor allem aber der Kapital- und Finanzmärkte. Letzteres wurde durch die weltweit an die Macht gelangten neoliberalen und neokonservativen Regierungen auch nach und nach bewerkstelligt.

Josef Schmee

Anmerkungen

- (1) Joachim Hirsch ist Professor an der Universität Frankfurt am Main und einer der wichtigsten Theoretiker der mittlerweile schon etwas in die Jahre gekommenen Neuen Linken in der Bundesrepublik. Insbesondere seine zwei Bücher „Der Sicherheitsstaat“ (1980) und „Das neue Gesicht des Kapitalismus“ (1986) wurden von der radikalen und universitären Linken stark diskutiert. Die aktuelle Arbeit schließt an die früheren Untersuchungen zum Sicherheitsstaat an – unter dem Blickwinkel der eingetretenen Umwälzungen des globalen Kapitalismus. Ausgehend von der Frankfurter Schule, dem französischen Neo-Marxismus und der neueren Regulationstheorie bietet „Der nationale Wettbewerbsstaat“ auch einen ersten Einstieg in die materialistische Staatskritik.
- (2) Vgl. dazu vor allem Aglietta (1979), Lipitz (1985), Jessop (1990) und Hirsch (1990).
- (3) Hirsch (1995) 46.
- (4) Ebenda.
- (5) Ebenda 83.
- (6) Guttman (1994).
- (7) Hirsch (1995) 84.
- (8) Dunford (1990) 317 ff. Dies berührt natürlich auch Länder wie Österreich, deren ökonomische Stabilität schon

- immer auf einem starken Exportsektor beruht hatte.
- (9) Altvater (1992) 23.
 - (10) Hirsch (1995) 85. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß nicht zu Unrecht der unter großen Verlusten verlorene Vietnamkrieg als historischer Wendepunkt und als Markstein bei der Entwicklung der Fordismus-Krise gilt.
 - (11) Hirsch (1995) 88.
 - (12) Hirsch (1995) 89.
 - (13) In Österreich läuft zur Zeit gerade ein Musterbeispiel dieser Internationalisierung des Kapitals ab. Gemeint ist der Fall „Semperit“ in Traiskirchen, mit der gar nicht so unwahrscheinlichen Konsequenz der Schließung des Werkes.
 - (14) Hirsch (1995) 90.
 - (15) Die unumschränkte Vorherrschaft der USA wurde von einer kapitalistischen „Triade“ mit Westeuropa und Japan als konkurrierende Zentren abgelöst.
 - (16) Das „globale“ Dorf hat keine den herrschenden Globalisierungstendenzen entsprechende politische Form. Das bedeutet, daß die auf nationalstaatlicher Ebene schon einmal erkämpften Möglichkeiten zu einer politisch-demokratischen Beeinflussung der Marktdynamik wieder verloren zu gehen drohen.
 - (17) Hannah Arendt hat schon sehr früh darauf hingewiesen, „daß die außerordentliche Gefahr der totalen Herrschaft für die Zukunft der Menschheit weniger darin besteht, daß sie tyrannisch ist und politische Freiheit nicht duldet, als daß sie jede Form der Spontaneität, das heißt das Element des Handelns und der Freiheit in allen Tätigkeiten, zu ertöten droht. Es liegt im Wesen dieser furchtbarsten Form der Tyrannei, daß sie (...) die Möglichkeit des Ereignisses aus der Politik auszuschalten strebt, um uns jenen automatischen Prozessen zu überant-

worten, von denen wir ohnehin umgeben sind“ (Arendt [1994] 223).

- (18) Herbert Marcuses Diagnose vom Heraufziehen einer Gesellschaft „eindimensionaler Menschen“ ist heute aktueller denn je.
- (19) Hirsch (1995) 167.
- (20) Ebenda 181.
- (21) Ebenda 197.

Literatur

- Aglietta, Michel, *Regulation et crises du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis* (Paris 1976).
- Altvater, Elmar, *Fordist and post-fordist international division of labor and monetary regimes*, in: Storper, M.; Scott, A. J. (Hrsg.), *Pathways to industrialization and regional development* (New York 1992).
- Arendt, Hannah, *Zwischen Vergangenheit und Zukunft. Übungen im politischen Denken*, hrsg. v. U. Lutz (München/Zürich 1994).
- Dunford, M., *Theories of regulation*, in: *Environment and planning: society and space* 8 (1990).
- Gutmann, Robert, *Money in regulation theory*, in: *La lettre de la regulation* (CE- PREMAP) 10 (1994).
- Hirsch, Joachim, *Kapitalismus ohne Alternative?* (Hamburg 1990).
- Jessop, Bob, *Regulation theories in retrospect and prospect*, in: *Economy and Society* 19/2 (1990).
- Lipitz, Alain, *Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodologische Anmerkungen zum Begriff der „Regulation“*, in: *PROKLA* 58 (1985) 109-123.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, 2. Auflage (Frankfurt/M. 1990).

ZUR THEORIE DER ARBEITSBEZIEHUNGEN

Rezension von: Roy Adams, Noah Meltz (Hrsg.), *Industrial Relations Theory: Its Nature, Scope & Pedagogy*, Scarecrow Press, London 1993, 403 Seiten.

Im Gegensatz zum deutschsprachigen Raum ist das Wissenschaftsgebiet der „Industriellen Beziehungen“ in der englischsprachigen Welt (*Industrial Relations* = IR) nicht nur mit fachspezifischen Konferenzen (BIRA; Labour Process, WES, AIRANNZ, IIRA, IIRA etc.), zahllosen Fachzeitschriften bis hin zum „New Zealand Journal of Industrial Relations“ oder dem „Journal of Industrial Relations“ (Australien, seit 1959), lange bestehenden Fakultäten (Warwick, LSE, Cornell, Berkeley, Madison-Wisconsin etc.) und Studienabschlüssen (B. A., M. A., Euro-IR M. A., Diplom, Promotion) vollständig als eigenständiges Forschungsgebiet etabliert. Da dies nur schwerlich ohne Theorie existieren kann, beschreibt die Textsammlung die Rolle und das theoretische Verständnis dieses Forschungsgebietes. Leider stellt die Textsammlung keine Abhandlung der Theorien der „Industriellen Beziehungen“ dar, denn sie verbleibt auf der Ebene von Konferenzbeiträgen, die eher einem Potpourri entsprechen.

Der Begriff der „Industriellen Beziehungen“, so Adams und Kaufman, wurde ursprünglich zuerst in den USA verwendet, wo 1912 eine Kommission des US-Kongresses zu „Industriellen Beziehungen“ zusammentrat. Als theoretische Abgrenzung zu Feldern wie Rechts- und Politikwissenschaft, Soziologie, Personalwirtschaft etc. kann die Beschreibung von „all

aspects of people at work“ gesehen werden, wobei heutzutage das „at work“ nicht eng gefaßt ist. Andere wichtige Abgrenzungen werden in Richtung „*Human Resource Management*“, „*Organisational Behaviour*“ und „*Labour Economics*“ vorgenommen.

Der Begriff der „Industriellen Beziehungen“, so die Kommission, bezeichnet demnach die Forschung und Studien im Bereich der generellen Konditionen von ‚Arbeit‘, d. h. die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die Auswirkungen von „Industriellen Beziehungen“ auf den Sozialstaat, betriebliche Gesundheits- und Unfallverhütungspolitik, Gewerkschaften der Arbeitnehmer, das Verhältnis zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmen, Systeme von „Industriellen Beziehungen“ in anderen Ländern, die Mechanismen der Konfliktvermeidungen und Konfliktbewältigung und die Politik des Bundesarbeitsministeriums.

Das Feld der „Industriellen Beziehungen“ hat seine eigenen Theoriemodelle entwickelt. Die Verschiedenheiten dieser theoretischen Traditionen (vor allem Großbritannien, USA, Kanada, Australien etc.) darzustellen, ist Inhalt des Buches. Hierbei zeigen sich allerdings nicht nur die geographischen, sondern auch die theoretischen Unterschiede, die es ermöglichen, innerhalb der „Industriellen Beziehungen“ von drei grundsätzlichen theoretischen Ansätzen zu sprechen.

Einer der Autoren beschreibt diese Ansätze und bezeichnet den ersten Theorieansatz als „unitarian“. Der „unitaristische“ Ansatz sieht den Betrieb als „Familie“ und negiert den Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital. Der zweite Ansatz bewegt sich auf der Linie der Demokratie. Der Interessengegensatz zwischen Arbeit und Kapital ist akzeptiert, aber das Management und die Arbeitnehmervertreter versuchen, diesen Gegensatz durch Institutionen zur Konfliktlösung auszugleichen („pluralism“). Klassisches

Modell ist der deutsche Betriebsrat. Das dritte Theoriemodell ist der „*radicalism*“. Hier stehen sich die Arbeiterklasse und die Kapitalisten unversöhnlich und kampfbereit gegenüber. Durch keine Instrumente oder Institutionen kann der Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital aufgehoben werden.

Der Wissenschaftler Hince sieht die „Industriellen Beziehungen“ in Australien als klassenkampffrei, da der australische Staat beim Entstehen der dortigen „Industriellen Beziehungen“ eine formende Rolle spielte. Thomas Kochan (MIT) votiert für eine Theorie der „Industriellen Beziehungen“, die interdisziplinär und multi-methodisch ist und dabei die Geschichte mit einbezieht. Dieser interdisziplinäre Theorienansatz kann durch die intelligente Einbringung von Theorien anderer sozialwissenschaftlicher Gebiete angereichert werden.

Einer der beiden kanadischen Wissenschaftler, Roy Adams, gilt ohne Zweifel seit seinem Werk „*Comparative Industrial Relations*“ als einer der maßgeblichen Theoretiker im Bereich der „Vergleichenden Industriellen Beziehungen“. Das vorliegende Buch vermeidet erfolgreich einen Eurozentrismus. Leider steht es dabei im Spannungsfeld zwischen einer weltweiten Divergenz verschiedener Ansätze und einer Konsistenz von Theoriedarstellungen. Eine zentrale und wichtige Stärke des Buches liegt zweifellos in der Vorstellung neuerer Theorienansätze aus Kanada, den USA und Australien. Um dem Anspruch einer Darstellung der Theorien zu den „Industriellen Beziehungen“ gerecht zu

werden, fehlen aber gerade wichtige europäische Autoren. Richard Hyman, Colin Crouch, Wolfgang Streeck etc. sind weder Mitautoren, noch werden ihre wesentlichen Arbeiten zur Theoriebildung diskutiert. Auch eine detaillierte Darstellung der französischen „Regulationstheorie“ fehlt. Beides sind die zentralen Schwächen des Buches.

Die Herausgeber versuchen aber, diesem Problem mit 16 Kapiteln zu begegnen, wobei die einzelnen Teile in einem eher losen Zusammenhang stehen. Der Versuch, diese Einzelkapitel in sechs Segmente einzuteilen, trägt nicht sehr zur Konsistenz bei. Überhaupt hat das Buch kein kategorisierendes Element. Dies hätte eine geographische Zuordnung sein können, oder aber eine Gliederung in humanistische, strukturtheoretische, interpretative und funktionelle Theorieansätze.

Allerdings geben einige Kapitel eine gute Darstellung von der „Lehre der Industriellen Beziehungen“, wie die Beiträge von Voos und Cutchering zu den Universitäten in Wisconsin und Michigan. Obwohl sich das abschließende Kapitel mit politischer Ökonomie befaßt, wird der wichtige „*Labour Process*“-Ansatz (Braverman/Marx) ungenügend dargestellt. Insgesamt gibt das Buch, trotz seiner theoretischen(!) Mängel, eine interessante Darstellung der Probleme. Obwohl es nicht „die“ Theorie der „Industriellen Beziehungen“ gibt, wie der Titel verspricht, reißt das Buch aber die Spannweite der theoretischen Ansätze an. Leider verbleibt es beim bloßen Anriß.

Thomas Murakami

INVESTITIONS- UND HANDELS- STRÖME ZWISCHEN ÖSTERREICH UND DEUTSCHLAND

Rezension von: Waltraud Urban,
Österreichisch-deutsche Wirtschafts-
beziehungen. Zwischen Westintegra-
tion und Ostöffnung, Österreichisches
Institut für Internationale Politik, La-
xenburger Internationale Studien 8,
Wilhelm Braumüller, Wien 1995,
184 Seiten, öS 260,-.

Es ist verblüffend, wieviel interes-
sante und wichtige Informationen sich
aus einem relativ trivialen Sachver-
halt, nämlich dem hohen deutschen
Anteil am österreichischen Außenhan-
del, gewinnen lassen. Das beginnt da-
mit, daß eine solche Dominanz (1990:
36,7 Prozent der Exporte, 43,7 Prozent
der Importe) eines Nachbarlandes im
OECD-Raum lediglich von Kanada
gegenüber der USA übertroffen wird
und in Irland gegenüber Großbritan-
nien ähnliche Größenordnungen er-
reicht.

In seinen übrigen Nachbarstaaten
nimmt Deutschland zwar eine wich-
tige aber nicht derart dominierende
Rolle ein. Das mag wohl teilweise hi-
storisch determiniert sein, weil viele
dieser Länder auf eine bedeutende
Seehandelstradition zurückblicken,
welche sie vor allem an Großbritanni-
en band. Für die kontinentale Schweiz
bedeutet Deutschland trotz ihrer in-
ternationalen Handelstradition vor al-
lem importseitig (33,8 Prozent) gleich-
falls den überragenden Handelspart-
ner.

Umgekehrt kann Österreich infolge
seiner geringen Größe keine ähnliche
Bedeutung für den deutschen Außen-
handel gewinnen. Auf die deutschen
Exporte nach Österreich entfielen

1990 5,7 Prozent der Gesamtheit, auf
die Importe 4,3 Prozent. Österreich
nahm damit den achten Rang unter
den deutschen Handelspartnern ein.

Die zentrale Fragestellung der Ar-
beit Urbans liegt darin, ob diese Han-
delsbeziehungen außergewöhnlich sei-
en. Sie versucht zunächst aus den
neueren Außenhandelstheorien An-
haltspunkte zu gewinnen, insbesonde-
re aus Überlegungen zu intraindustri-
ellem Handel und aus der Kleinstaa-
tenhypothese, die den österreichisch-
deutschen Außenhandel gut erklären.
Noch plausibler erweist sich die Lin-
der-These, welche die Intensität des
Handels aus der Ähnlichkeit von
Märkten, der Nachfragestrukturen,
des Geschmacks, der Sprache, der
Kultur sowie der institutionellen und
organisatorischen Rahmenbedingun-
gen erklärt. Freilich lassen sich aus all
dem keine quantitativen Kriterien ge-
winnen.

Solche kann der sogenannte „Gravi-
tationsansatz“ liefern, der erstmals
von Linnemann entwickelt wurde.
Dieser repräsentiert Schätzgleichun-
gen, welche außerordentlich gute Er-
gebnisse liefern. Danach hängt der
Export eines Landes in ein anderes
von dem potentiellen Gesamtexport
des ersteren mal dem potentiellen Ge-
samtimport des letzteren, gebrochen
durch die Entfernung, ab.

Die beiden Außenhandelsvolumina
bestimmen sich wieder durch die Höhe
des BIP und die Außenhandelsquote.
Letztere ist mit der Bevölkerungszahl
negativ korreliert – große Länder wei-
sen also eine niedrige Quote auf.
Natürlich steht die Entfernung für
zahlreiche andere Faktoren, wie sie et-
wa in der Linder-Hypothese enthalten
sind.

Urban greift in ihrer Untersuchung
auf eine Schätzgleichung von Wang –
Winters (1991) zurück, welche auf dem
Durchschnitt der Daten von 1984 bis
1986 basiert. Daraus ergibt sich, daß
der österreichische Export in die BRD
im wesentlichen dem erwarteten Wert

entspricht, wogegen die Importe weit höher liegen.

Dazu ist freilich zu bedenken, daß in die Berechnung nur die Warenströme eingegangen sind. Hätte man auch den Fremdenverkehr inkludiert, hätte sich möglicherweise ergeben, daß die Ströme von Gütern und Leistungen nach beiden Richtungen dem Erwartungswert entsprochen hätten.

In der Folge skizziert die Autorin die Bedeutung des Außenhandels mit Deutschland in der Vergangenheit. Zwischen den Kriegen stand dieser zwar auch an erster Stelle, doch erreichte er nicht annähernd den heutigen Anteil. Er bewegte sich zwischen 15 und 20 Prozent, wogegen noch fast 50 Prozent auf die Nachfolgestaaten der Monarchie entfielen.

Die allmähliche Umorientierung Österreichs nach dem Westen traf jedoch nicht Deutschland, da dessen reglementierter Außenhandel in den dreißiger Jahren eine entsprechende Ausweitung nicht erlaubte. Der Rezensent hat diese Entwicklung bereits mehrfach bearbeitet (1).

Die Autorin vermeint, daß gewisse qualitative Merkmale der österreichischen Handelsbeziehungen bereits zur Zeit der Monarchie angelegt waren, die sich aus der relativen ökonomischen Rückständigkeit ergaben und sich bis in die Gegenwart fortsetzten. Ein Argument, daß noch zu differenzieren wäre, da die neuere Literatur indessen klargestellt hat, daß die regionalen Einkommensunterschiede in der Monarchie gravierend waren, und das Niveau – und damit auch weitgehend die Produktionsstruktur – des heutigen Bundesgebietes vor dem Ersten Weltkrieg mit dem Deutschlands vergleichbar war (2).

Der „Anschluß“ brachte dann eine dramatische Wende der Außenhandelsstruktur, indem der Anteil Deutschlands rund 50 Prozent erreichte. Freilich bedeutete dieser nur ein Intermezzo, denn das Kriegsende änderte die Verhältnisse abermals, 1947

erreichte der Exportanteil Deutschlands bzw. der entsprechenden Besatzungszonen nur 4,4 Prozent, jener der CSR jedoch 9,2 Prozent. Allerdings erwies sich auch dieser Zustand als kurzfristig, da die politische Teilung Europas tiefgreifende ökonomische Folgen zeitigte. Der Außenhandelsanteil der Nachfolgestaaten ging dramatisch zurück, parallel dazu intensivierte sich der Handel mit der BRD. 1954 flossen 23 Prozent der Exporte dorthin und 36 Prozent der Importe von dort. Diese Entwicklung wurde durch den Integrationsprozeß – mit einer Unterbrechung in der EFTA-Phase – noch intensiviert, so daß der Anteil der BRD an den Exporten 1993 39,0 Prozent und an den Importen 41,5 Prozent erreichte.

Im zweiten Teil der Studie untersucht Urban die Direktinvestitionen zwischen Österreich und der BRD, da in Ländern mit derart enger Handelsverflechtung auch ein entsprechend intensiver Kapitalfluß zu erwarten ist. Tatsächlich setzte Zustrom von deutschem Realkapital bereits im 19. Jahrhundert ein, welchem nur wenig Investitionen Österreichs im Deutschen Reich gegenüberstanden. Urban führt das auf den unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsstand zurück, bemerkt aber auch, daß die Investoren des heutigen Bundesgebietes die östlichen Teile der Monarchie bevorzugten.

Nach dem Ersten Weltkrieg ging die Bedeutung der deutschen Investitionen zurück, die Westmächte traten in dieser Hinsicht stärker in den Vordergrund. Erst von Mitte der zwanziger Jahre bis zur Weltwirtschaftskrise gewannen die deutschen Investitionen wieder an Bedeutung. Nach dieser kamen sie wegen der zunehmenden politischen Spannungen und der Reglementierung des deutschen Außenhandels und Zahlungsverkehrs völlig zum Erliegen.

Die deutsche Okkupation Österreichs brachte eine vor allem rüstungszentrierte Investitionswelle,

welche die österreichische Industriestruktur der Nachkriegszeit in hohem Maße determinierte. Das galt freilich nur für die westlichen Besatzungszonen, die Betriebe in der sowjetischen wurden von der Besatzungsmacht in einer Weise genutzt, daß sie auch 1955 nur mehr von begrenztem Wert waren. Hier unterlief der Autorin ein Mißverständnis insofern, als das deutsche Eigentum den Besatzungsmächten nicht „zufallen sollte“, sondern nur dessen Nutzung.

Angeichts der Verstaatlichung sowie der Übereignung des „deutschen Eigentums“ an Österreich durch den Staatsvertrag blieb der Bestand an deutschem Kapital zunächst gering. 1961 lag die BRD mit 9,5 Prozent des Nominalkapitals an fünfter Stelle der Auslandsinvestitionen. Bis 1969 hatte sie sich mit 27,7 Prozent wieder an die erste Stelle gesetzt. 1982 hatte sie nach einer Statistik der Nationalbank mit 38 Prozent den höchsten Anteil erreicht, welcher auch in den Folgejahren im wesentlichen erhalten blieb.

Daten über die österreichischen Auslandsinvestitionen nach Zielländern existieren erst ab den siebziger Jahren. 1974 befand sich rund 30 Prozent des österreichischen Auslandskapitals in der BRD. Eine Größenordnung, die sich nach der Wende im Osten deutlich verringerte, weil nunmehr die östlichen Nachbarstaaten sprunghaft an Bedeutung gewannen und 1993 30 Prozent erreichten, während der Anteil der BRD auf 16 Prozent zurückging. 1992 wurde Ungarn mit 20,2 Prozent das wichtigste Zielland für die österreichischen Auslandsinvestitionen.

Abgeschlossen wird die Studie mit einer Analyse der bilateralen Zahlungsbilanz, worin die hohen Kapitalzuflüsse aus Deutschland in den neunziger Jahren infolge von Portfolioinvestitionen hervorgehoben werden.

Alles in allem ist dies ein Buch, das sowohl den Wirtschaftsforscher als auch dem Wirtschaftshistoriker eine Fülle von wertvollen Informationen und auch einige theoretische Untermauerung der Entwicklungen vermittelt.

Felix Butschek

Anmerkungen

- (1) Butschek (1991, 1994, 1995).
- (2) Siehe Good (1984).

Literatur

- Butschek, F., *The Swing from East to West – Austria's Economy from the Dissolution of the Monarchy to European Integration* (= mimeo, Wien 1991).
- Butschek, F., *External Shocks and Long-Term Patterns of Economic Growth in Central and Eastern Europe*, in Good, D. F. (ed.), *Economic Transformations in East Central Europe, Legacies from the Past and Policies for the Future* (London, New York 1994).
- Butschek, F., *Austria and Germany. Were there Common Economic Roots?*, in: Zilli, I. (ed.), *Fra Spazio e Tempo. Studi in Onore di Luigi de Rosa* (Napoli 1995).
- Good, D., *The Economic Rise of the Habsburg Empire* (Berkeley-Los Angeles-London 1984).
- Wang, Z. K.; Winters, A. L., *Eastern Europe's Trading Potential* (= Discussion Paper Series, CEPR, London 1991).

ENTWICKLUNGSTENDENZEN EUROPÄISCHER WOHLFAHRTSSTAATEN

Rezension von: Josef Schmid,
Wohlfahrtsstaaten im Vergleich.
Soziale Sicherungssysteme in Europa:
Organisation, Finanzierung, Leistungen
und Probleme, Leske + Budrich,
Opladen 1996, 320 Seiten, DM 54,-.

Die Probleme der sozialen Sicherheit sind seit den achtziger Jahren ins mediale Rampenlicht gebracht worden, die Diskussionen um den Abbau bzw. Umbau des Wohlfahrtsstaates prägen seither die Debatte. Diese Auseinandersetzungen fanden und finden in sämtlichen entwickelten Wohlfahrtsstaaten Westeuropas statt. Der „Blick über die Grenzen“ bietet hier ein sinnvolles Vorgehen, um Gemeinsamkeiten, Ähnlichkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten, sowohl hinsichtlich historisch gewachsener wohlfahrtsstaatlicher „Typen“ als auch im Hinblick auf die verschiedenen Reformansätze zur Lösung sozialpolitischer Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft. Die Methode von Josef Schmid ist der Vergleich. Obwohl der Autor vom bundesdeutschen System sozialer Sicherheit ausgeht, bietet das Buch – das sei bereits vorweggenommen – prägnante und informative Einblicke in die Strukturmuster einiger EU-Staaten und deren Systeme sozialer Sicherheit.

Schmid's Buch beginnt mit einer Einführung in den Wohlfahrtsstaatenvergleich, gibt sodann einen Überblick anhand einiger „Länderprofile“ und deren institutioneller Grundlagen, fokussiert einen internationalen Vergleich bezüglich unterschiedlicher Teilbereiche von sozialer Sicherheit (Arbeitslosenversicherung, Familie und Mutterschaft, Gesundheitspolitik,

Rentenversicherung und Unfallversicherung), um schließlich aktuelle Probleme des modernen Wohlfahrtsstaates unter Einbeziehung ausländischer Lösungen zu diskutieren. Das abschließende Kapitel beschäftigt sich mit den „Erträgen“ der vergleichenden Analysen und versucht „Ausblicke“ für Deutschland aufzuzeigen. Nichtsdestoweniger sind solcherart „Ausblicke“ selbstverständlich auch für die österreichische Debatte von grundlegender Bedeutung.

Ein Buch, das sich mit unterschiedlichen Entwicklungsstandards und -verläufen von sozialer Sicherheit beschäftigt, tut gut daran, zuallererst methodisch-theoretische Grundlagen abzuklären. Im vorliegenden Falle wird die mittlerweile breitgestreute internationale Literatur und Debatte in äußerst knapper Weise aufbereitet, kurz diskutiert und zu einem eigenständigen Ansatz verdichtet. Dabei wird vom Autor die „Persistenz der Differenz“ betont. Anders ausgedrückt: „den“ Wohlfahrtsstaat schlechthin gibt es empirisch nicht (S. 23).

Eine bedeutende Rolle kommt im Konzept von Schmid politisch-institutionellen Faktoren zu, die er grundsätzlich als historisch geprägt ansieht. Außerdem wird auf vielfach vernachlässigte Aspekte in den Theorien hingewiesen, die es zu berücksichtigen gilt, um ein adäquates Verständnis der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsmuster entwickeln zu können. Sehr große Bedeutung wird in diesem Zusammenhang dem Faktor Religion bzw. Kirche zugesprochen. Angesprochen ist hiermit die Wirkungsmächtigkeit des Subsidiaritätsprinzips und die Rolle von (auch konfessionellen) Verbänden im Rahmen der Wohlfahrtsstaatsentwicklung.

Über die „Persistenz der Differenz“ hinaus wird auf eine zweite zentrale Dimension europäischer Wohlfahrtsstaaten hingewiesen, die „transnationale Diffusion und die Imitation von Sozialpolitik“, was insbesondere zum

Phänomen des „*policy borrowing*“ führen kann. Demzufolge können auf diesem Weg sozialpolitische Innovationen von einem „Vorbild“-Land auf ein anderes übertragen werden. Das kann spezielle Programme betreffen, oder etwa auch auf der Systemebene die gleichzeitige Existenz von „englischen“ und „deutschen“ Elementen wie dies im niederländischen Wohlfahrtsstaat der Fall ist (S. 27).

Diffussionsfördernde Anstöße gehen selbstverständlich auch von politischen Gebilden wie der Europäischen Union aus (S. 40 ff.). Die bisherige Entwicklung der EG bzw. Europäischen Union wird als die eines „Nicht-Sozialstaat(s)“ (S. 41) charakterisiert. Die gängigen Integrationsstrategien setzten ihren Schwerpunkt auf wirtschaftliche und bürgerliche Rechte (z. B. Freizügigkeit von Arbeitskraft, Waren und Dienstleistungen), und nicht auf soziale Ansprüche. Zudem sind in den Maastrichter Verträgen im sozialpolitischen Bereich wenig substantielle Ausführungen enthalten. Sozialpolitische Kommentatoren sehen als Folge der EU einen Verlust der Souveränität des nationalen Wohlfahrtsstaates und das Entstehen verflochtener Systeme in der Sozialpolitik. Dem Status quo entsprechend könnte die Sozialpolitik der EU derzeit aufgrund ihrer Beschränkung auf wenige Risiken und Gruppen dem Modell eines „fragmentierten“ Wohlfahrtsstaates zugeordnet werden.

Zukünftige Schwerpunkte der EU-Sozialpolitik werden im Bereich der sozialen Mindestsicherung und in der Politik der Vollbeschäftigung gesehen. Schmid identifiziert unter anderem einen „Eurokorporatismus“, der von der Kommission in Brüssel inszeniert wird und der die nationalen Unterschiede und Spannungen überlagert. Dem „sozialen Dialog der Tarifparteien“ und den „gemeinnützigen Vereinigungen“ bzw. Wohlfahrtsverbänden wird hierbei eine besondere Rolle zugeordnet (S. 43).

Die neokonservative Wende, die in den meisten entwickelten Industriestaaten in den achtziger Jahren zu einer Abkehr von den klassischen wohlfahrtsstaatlichen Politikmustern geführt hatte, lief bevorzugt auf eine stärkere Anbindung der Sozialpolitik an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen und Erfordernisse und in wesentlichen Bereichen der Sozialpolitik auf „*Non-Decisions*“ hinaus (S. 32 f.). Der Verzicht auf bestimmte Maßnahmen und sozialpolitische Regulierungen hatte unübersehbare Auswirkungen in den Bereichen der Arbeitslosigkeit, Heterogenisierung der Arbeitsbedingungen und auch hinsichtlich der veränderten Lebenschancen im biographischen Verlauf (z. B. Kindergarten- und Pflegenotstand) zur Folge. Die vielbesprochene „Krise“ des Wohlfahrtsstaates bedeutete nun keinesfalls ein Ende desselben, sondern manifestierte sich in jeweils unterschiedlichen nationalen Reaktionsmustern.

In einem darauffolgenden Kapitel werden „Stand und Wege der Forschung zum Wohlfahrtsstaatsvergleich“ überblickshaft und kritisch abwägend dargestellt (S. 45 ff.). Im anschließenden vierten Kapitel werden anhand von sechs Länderprofilen die unterschiedlichen institutionellen Grundstrukturen dargestellt. Neben den klassischen Ländern des Wohlfahrtsstaatsvergleichs – Großbritannien, Schweden, Frankreich – sind mit den Niederlanden und Dänemark zwei kleinere Länder aufgenommen worden, die nach Meinung des Autors einige sozialpolitisch interessante „Musterlösungen“ entwickelt haben. Schließlich wird auch noch Spanien als wohlfahrtsstaatlicher Nachzügler berücksichtigt. In den sechs Länderskizzen geht es um eine knappgehaltene Rekonstruktion des jeweiligen Wohlfahrtsstaat-Typs, wobei insbesondere Strukturen (Organisation, Leistungen, Finanzierungsformen) und Entwicklungsprozesse, schließlich aber

auch aktuelle Probleme und innovative Perspektiven in den Blick geraten (S. 64 ff.).

Auf der Basis der sechs Länderprofile werden im folgenden dann problemorientiert verschiedene Sozialpolitikfelder aufgegriffen. Mängel und Asymmetrien der sozialen Sicherungssysteme werden näher untersucht und mögliche Reformperspektiven aufgezeigt. Schmid hat dafür die Geschlechterdimension in der Sozialpolitik, die Herausforderungen rund um die institutionelle Reorganisation des Wohlfahrtsstaats (Stichworte: Verbandsbildung, Privatisierung und Dezentralisierung), weiters die aktive Arbeitsmarktpolitik und die Pflegeproblematik im Kontext der Alterssicherung herausgegriffen und einer kritischen Diskussion unterzogen. Die als „best practices“ eingestuft Beispiele und Lösungsmodelle werden dabei besonders berücksichtigt.

Im abschließenden Kapitel beschäftigt sich Schmid mit den möglichen zukünftigen Entwicklungsoptionen des Wohlfahrtsstaates (S. 269 ff.). In treffsicherer und pointierter Art faßt er die aktuellen Debatten zum „Umbau“ des Wohlfahrtsstaates zusammen und diskutiert Dimensionen einer „Neugestaltung der problematischen Schnittstelle von Sozialpolitik und Ökonomie“ (S. 274 ff.). Unter Bezugnahme auf internationale Forschungsergebnisse wird zudem unterstrichen, daß es „keine signifikanten Korrela-

tionen zwischen der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats und der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Produktivität eines Landes gibt.“ (S. 275)

Schmid läßt in seinen Schlußüberlegungen keinen Zweifel darüber, daß entsprechend den hohen Niveaus und der vielfältigen Formen flexibler Produktions- und Sozialverhältnisse „neue Verknüpfungen“ notwendig sind, die „weit über Geld und Recht hinausgehen“ (S. 277). All das fordert die alten Akteure im Wohlfahrtsstaat (Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung) heraus. Frauen und Alte werden als „neue Akteure“ und „zusätzliche Motoren bzw. Trägerschichten und potentielle politische BündnispartnerInnen“ eines Wandels des Wohlfahrtsstaats bezeichnet (S. 279).

Die weitere Entwicklung wird „als Kette politischer Auseinandersetzung“ eingeschätzt, die „immer wieder zu neuen institutionellen Verdichtungen und zu (zeitlich begrenzten) stabilen Strukturen“ führen wird (S. 282). Der historische Prozeß in Richtung Zukunft wird als offener gedacht, er braucht aber die aktive Einmischung und Gestaltung durch unterschiedliche Akteure. Josef Schmid hat mit seinem Buch eine profunde Grundlage zum Weiterdenken geschaffen. Eine echte Pflichtlektüre, die überdies durch Übersichtlichkeit und Klarheit besticht.

Gerhard Melinz

REFORMEN IM GESUNDHEITSWESEN

Rezension von: Willy Oggier,
Steuerungsmechanismen beim
Ausgabenwachstum der Kantone –
Eine Untersuchung am Beispiel des
Gesundheitswesens, Verlag Paul
Haupt, Bern – Stuttgart – Wien 1996,
231 Seiten, öS 481,-.

Die zunehmende Verschlechterung der öffentlichen Finanzen hat in nahezu allen OECD-Staaten zu einer restriktiven Finanzpolitik geführt, die ihre Steuerungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite angesetzt hat. Der Autor untersucht am Beispiel schweizerischer Kantone „sinnvolle“ Ausgabenvermeidungsstrategien.

Staatliche Eingriffe in marktwirtschaftlich ausgeformten Wirtschaftssystemen werden mit der Notwendigkeit der Bereitstellung meritorischer Güter, einer wünschenswerten Konjunktursteuerung und vor allem mit Marktversagen begründet. Gerade für den Gesundheitsmarkt ist Marktversagen ein herausragendes Merkmal, welches sich auf spezifische Besonderheiten zurückführen läßt. In den letzten Jahren war eine starke Zunahme von praktizierenden Ärzten zu verzeichnen. Unter üblichen Marktbedingungen würde dieser Anstieg des Angebots zu einer Reduktion der Preise führen. Es verfiel jedoch weder der Preis der von Ärzten erbrachten Einzelleistungen, noch die pro Arzt erbrachte Menge an Leistungen. Da jedoch weder die demographischen Daten noch die Morbiditäts- und Mortalitätsraten eine ebenso starke Zunahme der Nachfrage stützen, ist davon auszugehen, daß mit der Angebotsausweitung eine künstlich erweiterte Nachfrage einherging. Zahlreiche empirische Befunde aus den unterschied-

lichsten Sektoren des Gesundheitsmarktes belegen dieses Phänomen, so daß im Gesundheitsbereich von einem angebotsinduzierten Markt gesprochen wird.

Diese angebotsinduzierte Nachfrage wird im wesentlichen durch eine asymmetrische Information und irrationales Verhalten der Nachfrager verursacht. Asymmetrische Information bedeutet, daß der Nachfrager (Patient) seine Information ausschließlich vom Anbieter (Arzt) erhält. Weder kann der Patient beurteilen, ob er nicht auch ohne ärztliche Intervention gesundet wäre, noch kann er einschätzen, ob die verordnete Therapie ihrer Qualität und ihrem Umfang nach angemessen war. Das Einholen eines zweiten ärztlichen Gutachtens hilft hier auch nicht weiter, weil der Patient auch in diesem Fall nicht beurteilen kann, ob die Information „richtig“ ist. Irrationales Verhalten der Nachfrager ergibt sich aufgrund der Tatsache, daß der Zustand der Krankheit eine Ausnahmesituation darstellt und daher im Regelfall nicht vermutet werden kann, daß sich der Patient rational verhält. Insbesondere dann nicht, wenn die Krankheit lebensbedrohend und/oder mit starken Schmerzen verbunden ist. Da der Patient vom Anbieter der medizinischen Leistungen vollständig abhängig ist, wird er bereit sein, jeden beliebigen Geldbetrag – im Extremfall sein gesamtes Vermögen – für die Heilung oder Linderung der Krankheit hinzugeben.

Zur Angebotsinduziertheit des Gesundheitsmarktes kommt noch das Merkmal der Gesundheit als öffentliches Gut hinzu. Von einem öffentlichen Gut spricht man dann, wenn der Konsum nicht auf ein einziges Individuum beschränkt ist, sondern wenn mehrere Wirtschaftssubjekte gleichzeitig konsumieren können oder wenn anderen ein Vorteil aus dem Konsum durch ein Individuum erwächst. Häufig zitiertes Beispiel bezüglich des Gesundheitsmarktes sind Impfungen ge-

gen Infektionskrankheiten (Diphtherie, Pertussis, Masern und andere). Der Konsum der Leistung (Impfung) durch ein Individuum schützt auch andere vor einer Ansteckung durch den Geimpften.

Da die Kosten der verschiedenen Krankheiten stark streuen sowie das Krankheitsrisiko über verschiedene Lebensläufe hinweg streut, kann das Individuum, von bestimmten Ausnahmen abgesehen, nicht abschätzen, welche spezifische Risiken auf es zukommen können. Um das breit gestreute Risiko auszugleichen, bietet sich der Abschluß einer Versicherung an. Die vorhin erwähnten Ausnahmen einer fehlenden Risikenabschätzung sind Alter, angeborene chronische Krankheiten und Behinderungen, berufsbedingte Risiken und persönlicher Lebensstil. Unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen wird eine Krankenversicherung ihre Prämien den manifesten Risiken anpassen und es kommt zur Risikenauslese, die auch als adverse Selektion bezeichnet wird.

Da die Bewertung der Gesundheit und damit verbunden die Zahlungsbereitschaft der Individuen zustandsabhängig ist, kann der Markt für Gesundheitsgüter nachfrageseitig nicht alleine den Kranken überlassen werden. Aus wohlfahrtspolitischen Gründen ist der Gesundheitsmarkt daher ein stark regulierter Markt. Die Merkmale dieses regulierten Marktes sind: Auf der Nachfrageseite ein hoher Anteil der öffentlichen Hand an den Gesundheitsausgaben und die Pflichtversicherung im Rahmen der sozialen Krankenversicherung, welche die Konsumentensouveränität einschränkt sowie auf der Angebotsseite die Pflichtmitgliedschaft der niedergelassenen Ärzte bei der öffentlich-rechtlichen Ärztekammer, welche eine freie Vertragsgestaltung der niedergelassenen Ärzte mit den Nachfragern nur in marginalen Bereichen zuläßt und die im Vergleich zu anderen Berufen restriktiven Zugangsbeschränkungen für Ärzte.

Der Autor befürwortet mit aller Entschiedenheit den Einfluß der öffentlichen Hand auf den Gesundheitsmarkt. Er begründet die Notwendigkeit massiver steuernder Eingriffe des Staates, daß einem angebotsinduzierten Markt die ineffiziente Verwendung von Ressourcen immanent ist. Dies zeigt sich zum Beispiel im Streben nach einer maximalen statt optimalen medizinischen Behandlung.

In diesem Zusammenhang spricht Oggier das Problem des moral hazard an. Von diesem antizipierten Nachfragerverhalten gibt es zwei Arten, wobei eine Form vor Auftreten der Krankheit und eine nach Eintritt der Krankheit eintritt. Von ex ante moral hazard spricht man, wenn der präsumtive Patient, im Vertrauen auf für ihn im Krankheitsfall nicht unmittelbar anfallende Kosten, Maßnahmen der Krankheitsvorbeugung unterläßt oder durch risikobehaftetes Verhalten (typisches Beispiel ist Rauchen) Krankheit herbeiführt. Von ex post moral hazard spricht man, wenn nach Eintritt einer Krankheit die Patienten, wiederum weil sie die Kosten nicht unmittelbar zu tragen haben, nicht die angemessenen Therapien, Medikamente und medizinischen Hilfsmittel in Anspruch nehmen, sondern die teuersten und damit vermeintlich besten.

Um moral hazard zu begegnen, wird häufig die Einführung von Selbstbehalten vorgeschlagen. Der Autor mißt der Einführung von Selbstbehalten zum Zweck der Ausgabenvermeidung keine Bedeutung bei. Damit diese eine steuernde Wirkung entfalten können, müßten sie in einer prohibitiven Höhe angesetzt werden. Das würde in vielen Fällen wiederum dazu führen, daß notwendige medizinische Leistungen entweder gar nicht oder viel zu spät beansprucht werden. Dies ist aber nicht nur aus sozialpolitischen Gründen nicht vertretbar, sondern auch aus ökonomischen Gründen, da die Folgen einer nicht behandelten Krankheit in vielen Fällen bedeutend

höhere finanzielle Aufwendungen nach sich ziehen.

Im übrigen zeigen soziologische Untersuchungen, daß ex ante moral hazard vor allem durch gesellschaftliche Bedingungen und von persönlichen Werthaltungen und Einstellungen beeinflusst werden und sehr wenig vom finanziellen Risiko der Krankenbehandlung. Ex ante moral hazard kann aufgrund der asymmetrischen Information und der angebotsinduzierten Nachfragesteuerung wohl nur in Ausnahmefällen Ursache für einen unökonomischen Ressourceneinsatz sein.

Nach den Begründungen für staatliches Handeln, in Besonderheit im Gesundheitswesen, beschäftigt sich der Autor mit den Ursachen des Staatsversagens. Er untersucht hierbei die Theorie der ökonomischen Regulierung, die Theorie des Rent-Seekings, die Theorie der Interessengruppen, die ökonomische Theorie der Demokratie, die Theorie des Regierungsverhaltens und bürokratiethoretische Ansätze anhand von Interviews mit am finanzpolitischen Willensbildungsprozeß beteiligten Akteuren in fünf Schweizer Kantonen.

Von empirischer Relevanz erwiesen sich insbesondere die bürokratiethoretischen Ansätze. Die Nutzenfunktion des einzelnen Bürokraten wird überwiegend von Faktoren positiv beeinflusst, welche von der Größe des zur Verfügung stehenden Budgets abhängig sind. Daher wird der Bürokrat versuchen, sein Budget möglichst auszuweiten. In der Folge entwickelt jede Verwaltungseinheit einen natürlichen Expansionsdrang, da Prestige, Entlohnung, Macht und Schirmherrschaft von übergeordneten Stellen, mit der Größe des Budgets, welches der jeweilige Akteur verwaltet, einhergeht. Die theoretisch abgestützten empirischen Ergebnisse bilden auch die Grundlage der Erörterungen des Autors über mögliche Steuerungsmaßnahmen beim Ausgabenwachstum im Gesundheitswesen.

Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte: Erhöhungen auf der Einnahmenseite, Verringerung der Ausgaben und Korrekturen im Bereich der verwaltungsinternen Strukturen und Prozesse. Für Oggier, der ja der Ausgabenvermeidungsstrategie eindeutig den Vorzug gibt, eignen sich insbesondere die Instrumente des Ausgabenverzichts, des Verursacherprinzips, des Versicherungsprinzips und der Verpflichtung Privater.

Im Krankenhausbereich macht sich der Autor für die Schließung von Akutbetten stark. Er schätzt aber realistisch ein, daß die an sich notwendigen Spitalsschließungen an der fehlenden Courage und mangelnden Konfliktbereitschaft der Politiker scheitern wird. Er schlägt daher die Schließung einzelner Abteilungen und den Abbau einzelner Betten auf mehreren Abteilungen vor, was leichter durchsetzbar sein dürfte.

Um der Angebotsinduktion zu begegnen wird die Reduzierung des Ausbildungsangebotes für den Arztberuf auf 500 Ausbildungsplätze in der Schweiz empfohlen. Dies sollte durch eine Schließung von drei der fünf medizinischen Fakultäten erreicht werden.

Im Zusammenhang mit dem Verursacherprinzip werden angebots- und nachfrageseitige Maßnahmen beim Alkohol- und Tabakkonsum vorgeschlagen. Nachfrageseitig wird eine höhere fiskalische Belastung von alkoholhaltigen Getränken und Tabakwaren empfohlen. Auf der Angebotsseite sollen die Werbeausgaben für die genannten Produkte mit einer Lenkungs- und Verursacherabgabe belastet werden. Durch diese angebotsseitige Maßnahme kann die nachfrageseitige moderater ausfallen, was deren Durchsetzungschance erhöhen dürfte.

Im Zusammenhang mit dem Versicherungsprinzip schlägt der Autor die Einführung eines sozialen Kranken-

versicherungsystems, ähnlich dem österreichischen vor, weil durch eine Pflichtversicherung Marktversagen in Form adverser Selektion vermieden wird, wodurch – wie internationale Vergleiche zeigen – die Ausgaben im Gesundheitswesen geringer sind. Diese Krankenversicherung sollte durch eine Pflegeversicherung ergänzt werden.

Im Rahmen der Verpflichtung Privater schlägt Oggier vor, daß die Primarien und Leitenden Ärzte in den Krankenanstalten für ambulante und stationäre Leistungen an Halbprivat- und Privatpatienten nicht mehr separat honoriert werden sollen. Dies wäre ein Beitrag zur Reduktion der angebotsinduzierten Nachfrage.

Als letzte Maßnahme schlägt der Autor die Ausschreibung von Versorgungsaufträgen zur Herstellung bestimmter medizinischer Güter und

Dienstleistungen für den Staat gegen die Entrichtung von Marktpreisen vor. Diese Maßnahme, die gleichfalls als eine Verpflichtung Privater betrachtet werden kann, eignet sich zum Abbau von Überkapazitäten.

Durch diesen Maßnahmenmix könnten auf Kantonalsebene ohne medizinische Qualitätsverluste zwischen 1,774 und 1,982 Milliarden Schweizer Franken per anno eingespart werden. Die gründlich recherchierte Arbeit von Oggier enthält eine Reihe gut begründeter und handfester gesundheitspolitischer Vorschläge, die nicht nur für die Schweiz Gültigkeit haben. Das Buch kann jedem beherzten Gesundheitspolitiker/jeder beherzten Gesundheitspolitikerin – so es diese gibt – als Standardlektüre empfohlen werden.

Oskar Meggeneder

Jahresregister 1996

		Nummer	Seite
<i>Brassloff, Wolfgang</i>	The Political Economy of Thatcherism (Part I)	3	355
<i>Brassloff, Wolfgang</i>	The Political Economy of Thatcherism (Part II)	4	569
<i>Chaloupek, Günther</i>	Werner Sombarts „Spätkapitalismus“ und die langfristige Wirtschaftsentwicklung	3	385
<i>Farny, Otto</i>	Analyse des Gewinnsteueraufkommens 1988–1996	1	61
<i>Fluder, Robert</i>	Korporatismus, Verbandspluralismus und Konkordanzdemokratie: Interessenvermittlung und Lohnpolitik im staatlichen Sektor der Schweiz	1	35
<i>Jantscher, Siegfried</i>	Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU. Eckpunkte eines zukunftsorientierten Reformkonzeptes	1	85
<i>Juchler, Jakob</i>	Ungleiche Brüder? Die Reformwege Tschechiens und der Slowakei	2	231
<i>Mayerhofer, Peter; Wolfmayr-Schnitzer, Yvonne</i>	Wiens „neue“ Rolle im europäischen Städtenetz: Chancen als spezialisiertes Dienstleistungszentrum in Mitteleuropa?	4	515
<i>Pankov, Vladimir</i>	Die Ukraine: Auf dem Wege marktwirtschaftlicher Reformen?	2	263
<i>Peneder, Michael</i>	Wettbewerb und Regulierung leitungsgebundener Infrastrukturleistungen: Telekommunikation, Energieversorgung und Schienenverkehr	2	213
<i>Steger, Gerhard</i>	Für eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik	3	337

	Nummer	Seite
<i>Streissler, Agnes</i> Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie. Zur Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich	2	185
<i>Streissler, Agnes</i> Die steuerliche Berücksichtigung der Ausgaben für Kinder – Beurteilung verschiedener Vorschläge	4	555
<i>Traxler, Franz</i> Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch	1	13
<i>Walther, Herbert</i> Zurück zur Vollbeschäftigung – aber wie?	4	481
<i>Watanabe, Yuichi</i> Eine Schätzung des multilateralen Ausgleichs des Zahlungsverkehrs und seiner weltweiten Struktur in den Jahren 1928 bis 1931	3	401

Editorials

Erfolgreiche Beschäftigungspolitik – Voraussetzung für erhöhte Akzeptanz in der EU	1	3
Budgetpolitik – große Herausforderungen stehen noch bevor	2	175
Industriepolitik – wozu?	3	327
Quo vadis, Strukturfonds? EU – Strukturfondsreform und Österreich nach 1999	4	469

Kommentar

<i>Ritt, Thomas</i> Das Wifo und die Energiesteuer	1	101
--	---	-----

Berichte und Dokumente

<i>Jantscher, Siegfried</i> Die EU im Weltagrarsystem. Die Notwendigkeit zügiger Reformen	1	109
<i>Westhoff, Gisela</i> Ausbildung und Beschäftigung von jungen Erwachsenen in der Bundesrepublik Deutschland. Stand und Perspektiven beruflicher Integrationsforschung	3	423

	Nummer	Seite
Bücher		
Adams, Roy; Meltz, Noah (Hrsg.)	Industrial Relations Theory (Thomas Murakami)	4 614
Afheldt, Horst	Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder (Norbert Reuter)	1 161
Badelt, Christoph (Hrsg.)	Familien zwischen Gerechtigkeits- idealen und Benachteiligung (Agnes Streissler)	3 457
Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hrsg.)	Die Reformfähigkeit von Industrie- gesellschaften (Günther Chaloupek)	1 126
Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.)	Organized Industrial Relations in Europe: What Future? (Michael Mesch)	1 131
Cubeddu, Raimondo	The Philosophy of the Austrian School (Günther Chaloupek)	4 593
Felderer, Bernhard; Campbell, David F. J.	Forschungsfinanzierung in Europa: Trends – Modelle; Empfehlungen für Österreich (Roland Lang)	1 155
Fischer, Wolfram (Hrsg.)	Lebensstandard und Wirtschaftssystem (Felix Butschek)	3 454
Furet, François	Das Ende der Illusion (Robert Schediwy)	2 310
Hirsch, Joachim	Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus (Josef Schmee)	4 601
Karlhofer, Ferdinand; Tálos, Emmerich	Sozialpartnerschaft und EU (Thomas Delapina)	3 441
Kostal, Thomas	Öffentliche Fonds in Österreich. Bestandsaufnahme und finanz- politische Beurteilung der Bundes- und Landesfonds (Bruno Rossmann)	3 450
Krohn, Claus-Dieter (Hrsg.)	Emil Lederer, Der Massenstaat. Gefahren der klassenlosen Gesellschaft (Josef Schmee)	2 299

		Nummer	Seite
<i>Leube, Kurt R. (Hrsg.)</i>	Die Österreichische Schule der Nationalökonomie, Bd. 1: Von Menger bis Mises (Günther Chaloupek)	4	593
<i>Löwe, Jürgen</i>	Der unersättliche Mensch: Analyse des menschlichen Besitzverlangens und seiner Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum (Herbert Schaaff)	2	317
<i>Loos, Roland</i>	Gewerkschaftsorganisationen und Gewerkschaftspolitik in Spanien in den Jahren 1975–1994 (Kurt Kratena)	1	137
<i>Loth, Wilfried</i>	Das Kaiserreich. Obrigkeitsstaat und politische Mobilisierung (Michael Mesch)	2	288
<i>Maddison, Angus</i>	Explaining the Economic Performance of Nations. Essays in Time and Space (Felix Butschek)	1	121
<i>Mertens, Volker</i>	Europaweite Kooperation von Betriebsräten multinationaler Konzerne. Das Beispiel des Volkswagen-Konzerns (Thorsten Schulten)	1	140
<i>Neuberger, Doris</i>	Kreditvergabe durch Banken. Mikroökonomische Theorie und gesamtwirtschaftliche Implikationen (Thomas Zotter)	1	151
<i>Österreichische Gesellschaft für historische Quellenstudien (Hrsg.)</i>	Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Regierung Karl Renner 1945 (Klaus-Dieter Mulley)	2	284
<i>Oggier, Willy</i>	Steuerungsmechanismen beim Ausgabenwachstum der Kantone – Eine Untersuchung am Beispiel des Gesundheitswesens (Oskar Meggeneder)	4	622
<i>Sandgruber, Roman</i>	Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Felix Butschek)	2	281
<i>Schmid, Josef</i>	Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme (Gerhard Melinz)	4	619

		Nummer	Seite
<i>Sieder, Reinhard; Steinert, Heinz; Tálos, Emmerich</i>	Österreich 1945–1995. Gesellschaft – Politik – Kultur (Klaus-Dieter Mulley)	3	462
<i>Steffen, Dagmar (Hrsg.)</i>	Welche Dinge braucht der Mensch? Hintergründe, Folgen und Perspektiven der heutigen Alltags- kultur (Herbert Schaaff)	2	317
<i>Streminger, Gerhard</i>	Der natürliche Lauf der Dinge. Essays zu Adam Smith und David Hume (Peter Rosner)	2	295
<i>Thomasberger, Claus (Hrsg.)</i>	Europäische Geldpolitik zwischen Marktzwängen und neuen institutionellen Regelungen (Paul A. Kocher)	1	146
<i>Urban, Waltraud</i>	Österreichisch-deutsche Wirtschafts- beziehungen. Zwischen Westintegration und Ostöffnung (Felix Butschek)	4	616
<i>Wagner, Helmut</i>	Europäische Wirtschaftspolitik: Perspektiven einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (Thomas Zotter)	3	448
<i>Wehler, Hans-Ulrich</i>	Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1849–1914 (Michael Mesch)	2	288

Reihe

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien

Band 1:

Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren

Hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, Wien 1993,
188 Seiten, öS 298,-.

Mit Beiträgen von P. Sturm, H. Seidel, H. Frisch, G. Tichy, G. Zalm,
G. Dahlström, S. Borner, A. Wörgötter, W. Franz, P. Rosner,
M. Prisching, W. Meißner, G. Chaloupek.

Band 2:

Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

Hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Roßmann, Wien 1994,
114 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von P. Flora, F. Butschek, E. Tálos, G. Neyer, J. Le
Grand, E. Weissel, Ch. Badelt, H. Reithofer, G. Chaloupek, B. Roß-
mann.

Band 3:

Faktorproduktivität im internationalen Vergleich

Wien 1995, 117 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von F. Hahn, W. Gerstenberger, W. Molle, F. J. Meyer
zu Schlochtern.

Bestellung bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,
Tel. 0 222/546 21-0, Fax 0 222/546 21-96

„**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 1–5: vergriffen
Heft 6: Pharma in Österreich; Mai 1979
Heft 7–30: vergriffen
Heft 31: Arbeitszeitverkürzung: Eine Dokumentation der Entwicklung seit 1982; Jänner 1985
Heft 32: Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985
Heft 33: Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986
Heft 34–42: vergriffen
Heft 43: Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa: Österreichische Erfahrungen aus der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit; Juni 1990
Heft 44: Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,-)
Heft 45: Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–1991; Dezember 1991
Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992
Heft 47: vergriffen
Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908–1987); März 1992
Heft 49–51: 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 unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer (Symposium); Juni 1996
-

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22, Postfach 534