

Wirtschaft und Gesellschaft

Sozialwissenschaftliche
Bibliothek
Arbeiterkammer Wien

17. Jan. 2007

75 606

Inhalt

Editorial

Plan D für die EZB

Gunther Tichy

Demografie, Arbeitsmarkt
und Pensionsfinanzierung

Tobias Schweitzer

Einkunftsentwicklung und -verteilung
gemäß Einkommensteuerstatistik

Roland Atzmüller

„*Workfare*“: Arbeitsmarkt- und
Sozialpolitik in Großbritannien

Georg Gottholmseder, Engelbert Theurl

Pendlerregion Bodenseeraum

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

32. Jahrgang (2006), Heft 2

Inhalt

Editorial

Plan D für die EZB	143
--------------------------	-----

Gunther Tichy

Demografie-Prognoseschwäche, Arbeitsmarkt und Pensionsfinanzierung ...	149
--	-----

Tobias Schweitzer

Einkunftsentwicklung und -verteilung gemäß Einkommensteuerstatistik	167
---	-----

Roland Atzmüller

„Workfare“ statt sozialer Sicherheit? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Großbritannien unter New Labour	191
---	-----

Georg Gottholmseder, Engelbert Theurl

Nicht-PendlerInnen, Binnen- und GrenzpendlerInnen – Eine sozio-ökonomische Charakterisierung am Beispiel der Pendlerregion Bodenseeraum	209
--	-----

Bücher

Otto Neurath, Economic Writings. Selections 1904-1945,

hrsg. von Thomas E. Uebel und Robert S. Cohen (Günther Chaloupek)	245
---	-----

Gerhard Steger (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich,

zweite Auflage (Bruno Rossmann)	249
---------------------------------------	-----

Emmerich Tálos, Vom Siegeszug zum Rückzug.

Sozialstaat Österreich 1945-2005 (Josef Wöss)	256
---	-----

Gunther Maier, Franz Tödtling, Regional- und Stadtökonomik I.

Standorttheorie und Raumstruktur, vierte Auflage; Gunther Maier,

Franz Tödtling, Michaela Trippel, Regional- und Stadtökonomik II.

Regionalentwicklung und Regionalpolitik, dritte Auflage (Michael Mesch)	258
--	-----

Hans Seidel, Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik

nach dem Zweiten Weltkrieg (Ferdinand Lacina)	261
---	-----

Gerhard L. Weinberg, A World at Arms. A Global History of World War II. Second Edition (Martin Mailberg)	265
Albrecht Müller, Machtwahn – Wie uns eine mittelmäßige Führungselite zugrunde richtet (Robert Schediwy)	269
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	272

Unsere Autoren:

Roland Atzmüller ist Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle
Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

Georg Gottholmseder ist Projektassistent am Institut für Finanzwissenschaft der
Universität Innsbruck.

Tobias Schweitzer ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und
Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Engelbert Theurl ist Professor am Institut für Finanzwissenschaft der Universität
Innsbruck.

Gunther Tichy ist emeritierter Professor der Volkswirtschaftstheorie und
–politik der Universität Graz und war bis 2005 Leiter des Instituts für
Technikfolgenabschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der

Editorial

Plan D für die EZB

Die Politik der EZB wirft immer mehr Fragen auf. Nicht dass sie keine Antworten gäbe, aber sie gibt sie eigentlich nur auf Fragen, die nie gestellt wurden oder auf Fragen, die sie sich selbst stellt. Sich selbst zu hinterfragen ist zwar sicherlich eher eine europäische als eine amerikanische Eigenschaft, aber das war damit leider nicht gemeint, denn diese Größe fehlt ihr leider (noch?).

Eine der gebetsmühlenartig wiederholten Antworten auf die Frage nach dem Beitrag zu Wachstum lautet, dass niedrige Inflation der beste Beitrag zu Wachstum sei. Sie droht zum leeren Rechtfertigungssatz zu verkommen und gilt sicher nicht im absoluten Sinn. Der Satz hat seine Gültigkeit nur unter bestimmten, restriktiven Annahmen. Was aber tun, wenn importierte Inflation auf unausgelastete Kapazitäten, niedrige Investitionen und eine schwächelnde Binnennachfrage trifft?

Kann dann die europäische Geldpolitik mit Zinserhöhungen dazu beitragen, die chinesische Nachfrage nach Rohöl zu dämpfen oder die durch den Wirbelsturm Katrina zerstörten und schon vorher nicht auf Spitzenkapazitäten ausgerichteten Ölförder- und -raffinerieanlagen im Golf von Mexiko wieder aufzubauen? Die Antwort dürfte jedem außerhalb des Euro-Towers relativ leicht fallen.

Dass der Ölpreisanstieg (gedämpft durch den Euro-Anstieg) bisher zu keinem Anspringen einer Preis-Lohn-Spirale geführt hat, deutet darauf hin, dass die Arbeitslosigkeit zu hoch dafür ist und die Arbeitsmärkte offensichtlich einem höheren Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind als manche Gütermärkte. Wäre dem nicht so, wäre es schwer zu erklären, warum die Gewinne der Konzerne derart angezogen haben, die europäischen Löhne aber seit beinahe zwei Jahrzehnten der Produktivität hinterherhinken.

Dennoch wird die EZB nicht müde, die Tarifpartner (eigentlich meint sie immer nur die Gewerkschaften) zur Mäßigung aufzurufen und flexiblere Arbeitsmärkte zu fordern. Solche Zurufe könnten dann vielleicht noch gerechtfertigt sein, wenn sie erstens nicht bei jeder – auch unpassenden – Gelegenheit wiederholt und zweitens den Kern des Problems widerspiegeln würden. Den Wachstums- und Beschäftigungsabstand zu den USA über angeblich so viel unflexiblere Arbeitsmärkte zu erklären, ist aber sehr gewagt und vernachlässigt auch die „private“ Regulierung der Arbeitsmärkte in den USA über das Zivilrecht. Drittens lassen solche Stellungnahmen auch eine Ausgewogenheit vermissen, wenn nicht einmal auf monopolistische Strukturen auf manchen Mär-

ten (z. B. Öl, Energie, Pharma) hingewiesen wird. Schließlich, und darin liegt der eigentliche Kern des Problems, erfolgen diese einseitigen Ratschläge an andere Träger der Wirtschaftspolitik nicht in Dialogform, sondern von der hohen Kanzel herab.

Eben solche Dialogverweigerungen und Belehrungen der Bürger sind es (und hier ist nicht nur die EZB gemeint), die dann mit einem „non“ und einem „nee“ quittiert wurden. Neben dieser von Spitzeninstitutionen der EU demonstrierten Haltung war es aber sicherlich auch der Umstand, dass ein wirtschaftspolitisches Paradigma in eine Verfassung gegossen werden sollten. Derartiges hat aber in einer Verfassung grundsätzlich nichts verloren.

Womit wir bei einem sehr spezifischen Problem der EZB angelangt sind, das an drei Beispielen ganz gut zu verdeutlichen ist: Zum einen, und das ist Teil des Problems der europäischen „Realverfassung“, wird ein Zielkonflikt statutarisch entschieden, und zwar ohne eine vorhergehende demokratische Legitimierung, nämlich der Zielkonflikt zwischen Preisstabilität, Wachstum und Beschäftigung, der in den Statuten des Federal Reserve System offen gelassen wird. Zum zweiten wurde die Unabhängigkeit in einer demokratiepolitisch und ökonomisch bedenklichen Weise überzogen. Drittens gibt es von der EZB sich selbst auferlegte Regeln, die nicht nur den Zielen der Lissabon-Strategie widersprechen, sondern auch kein Wachstum zulassen, das für eine Entlastung der Arbeitsmärkte nötig wäre.

So würde die Geldmengenregel der EZB, die von vielen Ökonomen grundsätzlich kritisiert wird, bei einer strikten Auslegung des EZB-Ziels von 4,5 Prozent bedeuten, dass das in der Lissabon-Strategie geforderte BIP-Wachstum von 3 Prozent nur dann von der EZB zugelassen werden dürfte, wenn bei konstanter oder leicht abnehmender Umlaufgeschwindigkeit des Geldes die durchschnittlich in der Euro-Zone gemessene Inflation 1,5 Prozent nicht übersteigt. Bei darüber liegenden Preissteigerungen ist die EZB gemäß ihren eigenen Vorgaben dazu verpflichtet, das reale Wachstum signifikant unter drei Prozent zu bringen. Nimmt die Geldumlaufgeschwindigkeit durch z. B. Finanzinnovationen noch stärker ab, läge die höchst zulässige Wachstumsrate noch niedriger. Von einer Konstanz der Geldumlaufgeschwindigkeit (oder deren Änderungsrate) auszugehen, ist jedenfalls eine kühne Annahme.

Ein Experiment – die Geldmengenregel – das in Amerika bereits Ende der achtziger Jahre ad acta gelegt worden ist, wird auf dieser Seite des Atlantiks also zwanzig Jahre danach noch zu Lasten von Wachstum und Beschäftigung fortgeführt.

„*Conventional wisdom once held that money doesn't matter*“, so eröffnet die Federal Reserve Bank St. Louis, nicht gerade ein Hort links-

keynesianischer Makropolitik, ihren Tagungsband „*Channels of Monetary Policy*“ im Jahre 1995. Die Existenz von Zins- und Kreditkanälen wird auch von der EZB selbst in ihren *Working Papers* bestätigt, ebenso wie der Umstand, dass reale Effekte der Geldpolitik mit einer Verzögerung von ein bis eineinhalb Jahren auftreten und monetäre Effekte erst nach einem Zeitraum der vernünftige Prognosehorizonte übersteigt. Dennoch hält die Notenbank an einer Geldmengenregel fest, der das Dogma zugrunde liegt, dass Inflation immer und überall ein monetäres Phänomen sei und Geldpolitik (langfristig) keine realen Effekte habe.

Der Vollständigkeit halber (die Politik der EZB ist ja vorausschauend) sei erwähnt, dass für das zarte Konjunkturpflänzchen, das sich zur Zeit in Europa mühsam von der einer Stagnationslinie erhebt, für das kommende Jahr schon wieder härtere Zeiten prognostiziert sind. Wachstumsraten, die eine spürbare Entlastung am Arbeitsmarkt bringen könnten, sind ohnedies schon lange nicht mehr in einer Prognose für den Euro-Raum zu lesen gewesen. Außerdem ist zu den aktuellen Zinsschritten zu sagen, dass in den USA die Inflationsrate seit zwei Jahren signifikant über jener der Euro-Zone liegt, das Wachstum in den USA seit 2002 das der Euro-Zone deutlich übersteigt, die Arbeitslosenquote auf etwa der halben Höhe liegt, die europäische Leistungsbilanz ausgeglichen ist, während jene der USA auf ein Rekorddefizit von sieben Prozent des BIP zusteuert, das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte in den USA seit 2002 höher als das der Euro-Zone ist (und nebenbei bei schnurrendem Konjunkturmotor über der willkürlichen Drei-Prozent-Grenze) und *last but not least* der Euro gegenüber dem Dollar seinen Aufwertungstrend nach einer kurzen Verschnaufpause wieder aufgenommen hat. Warum also die EZB der Fed ausgerechnet jetzt nachhüpfen sollte, wird außerhalb des Euro-Towers relativ schwer zu verstehen sein.

Optimaler Grad der Unabhängigkeit?

Die EZB hat den optimalen Grad an Unabhängigkeit überschritten, wenn sie sich selbst den Maßstab dafür gibt, was als gesellschaftspolitisch ökonomisch akzeptables Ausmaß an Preisstabilität im Euro-Raum gelten soll. So spricht etwa Stanley Fisher ebenfalls von der Wichtigkeit der Unabhängigkeit von Notenbank, mahnt aber eine Differenzierung zwischen Ziel- und instrumenteller Unabhängigkeit ein. Letztere ist zweifelsohne zu unterstützen, Erstere problematisch, und zwar grundsätzlich und in der Ausformulierung des Ziels: Die Definition der Preisstabilität mit einer Inflationsrate nahe, aber unter zwei Prozent, also de facto zwischen null und zwei Prozent, hat sich bereits in der

Vergangenheit als problematisch erwiesen (importierte Inflation bei unausgelasteten Ressourcen, Inflationsdifferenziale, Messfehler). Im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung des Euro-Raums wird sich das bereits jetzt existierende Problem des Balassa-Samuelson-Effekts (notwendigerweise höhere Inflation bei aufholenden Ökonomien, wodurch die durchschnittliche Inflation ansteigen muss, und zwar stärker, als das einfache Gesetz des einheitlichen Preises auf einem Markt vermuten ließe) noch verstärken. Es ist also nicht nur eine Neuquantifizierung der Referenzwerte nötig, sondern auch eine offene Debatte über die Definitionshoheit der Messlatte für die Geldpolitik.

Wozu wurde der Euro eingeführt?

Der augenscheinlichste Grund für die währungspolitische Integration war die Abwehr destabilisierenden Spekulationen innerhalb des bereits hoch integrierten Wirtschaftsraums Europa, die vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts das europäische Wachstum beschränkten und häufig zu Verwerfungen führten. In dieser Hinsicht ist der Euro auch sicherlich eine Erfolgsstory. Fest steht außerdem, dass die Euro-Zone keine kleine offene Volkswirtschaft darstellt und damit das Ganze mehr als die Summe der Einzelteile darstellt. Die Wirtschaftspolitik hat damit auf der europäischen Ebene mehr Handlungsspielräume, als die Nationalstaaten hatten. Für die Aufgabe der de facto nicht mehr vorhandenen geldpolitischen Autonomie erwarteten sich viele eine Geldpolitik, die insofern besser auf die gesamteuropäischen ökonomischen Bedingungen gepasst, als eine europäische Institution nicht im Zweifelsfall nationalen Bedingungen den Vorzug zu geben hätte, und eine Politik, die ihre Handlungsspielräume auch ausnützte.

Diese Spielräume wird eine Zentralbank dann am besten ausnutzen können, wenn sie in einen Dialog mit den anderen Spielern tritt, einen Dialog, der nicht die Unabhängigkeit und Autonomie der einzelnen Politikträger unterlaufen oder gar aushebeln soll, sondern ein Dialog, der hilft, Reibungsverluste bei der Implementierung der Politik zu minimieren. Erwartungsbildung und -stabilisierung sind hier die entscheidenden Worte, die gleichzeitig Inflationserwartungen und Konsum stabil halten können, sodass weder eine Preis-Lohn-Spirale droht, noch der private Konsum wegbricht. Analog könnte auch das Zusammenspiel von Geld- und Fiskalpolitik funktionieren, wo die USA bei der Überwindung der Krise zu Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts einen sehr erfolgreichen Weg gegangen sind.

Warum aber kommt dieser Dialog zwischen Tarifpartnern und Zentralbank auf europäischer Ebene nicht zustande (bzw. erschöpft er

sich in eintönigen Monologen)? Ohne die zentrale Rolle der Gewerkschaften wäre z. B. die frühere österreichische „Hartwährungspolitik“ nicht möglich gewesen. Es kann daher kein grundsätzliches Problem zwischen Dialog und Stabilitätsorientierung geben.

Es ist also nach den Gründen für die Dialogverweigerung zu fragen, und diese liegen vielleicht auch in der europäischen Institutionenarchitektur: Neben dem Einfordern der Dialogbereitschaft müssen die im Makroökonomischen Dialog vertretenen Institutionen auch etwas anbieten können: Es gibt aber weder eine europäische Fiskalpolitik (außer einer Einschränkung der nationalen Spielräume durch den Stabilitätspakt), noch gibt es europäische Lohnabschlüsse. Ein makroökonomischer Dialog zwischen Sozialpartnern und der EZB wird also vielleicht erst mit Leben erfüllt werden können, wenn sich die europäischen Sozialpartner (vor allem aber die Gewerkschaften) zumindest auf gemeinsame Grundsätze einigen können. Niemand erwartet ernsthaft einen europäischen Lohnabschluss (schon gar nicht in einem erweiterten Europa), aber gemeinsame Grundsätze, Analysen und vielleicht sogar prozedurale Koordination würden den Sozialpartnern auf europäische Ebene so viel Gewicht verleihen, dass eine Dialogverweigerung sich für eine rational agierende Zentralbank nicht mehr auszahlte.

Dass sie den Dialog mit „dem Geldmarkt“ (oder besser den wesentlichen Akteuren auf diesen Märkten) nicht nur nicht scheut, sondern auch eifrig auf dessen „Signale“ und die Perzeption ihrer eigenen „Signale“ auf dem Geldmarkt achtet, hat ja – hoffentlich – nicht nur mit Eitelkeiten und Dialog zwischen „Eliten“ zu tun, sondern damit, dass dort Erwartungen in Zinsen übersetzt werden und es sich tatsächlich schon um einen europäischen Markt handelt.

Freilich wirkt auch hier noch der Unionsvertrag in die Ausrichtung der EZB stark hinein: So sind der Präsident, der Vizepräsident und die weiteren Direktoriumsmitglieder auf Empfehlung des Rats (Anhörungsrecht des Parlaments und des EZB-Rats) von den Regierungen der Mitgliedstaaten aus dem Kreis der in Währungs- und Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten auszuwählen und zu ernennen. Gemeinsamkeiten in der Biografie bringen auch Gemeinsamkeiten in der Sprache und in geistiger Konditionierung mit sich. Eine breitere und ausgewogene Repräsentation der Interessen und eine Stärkung der europäischen Ebene (Parlament) zumindest bei einem Teil von EZB-Rat und Direktorium gegenüber der Summe der nationalstaatlichen Ebene (Rat, Regierungen der Mitgliedstaaten, Gouverneure der nationalen Zentralbanken) stünde daher einer europäischen Institution gut zu Gesichte, vor allem, weil es sich um den einzigen europäischen Spieler der Wirtschaftspolitik handelt. Statuten und Ver-

träge sind nicht in Stein gemeißelt, und ein Bruchteil jener Flexibilität und Offenheit kann auch von jener Institution eingefordert werden, die diese auch selbst immer wieder – auch wenn es gerade nicht passt – von nur einer Seite des Arbeitsmarktes einfordert.

Demokratie, Diskussion, Dialog sind die Stichworte, die Kommissarin Wallström im „Plan D“ Europa nach dem vielleicht heilsamen Schock verordnet hat. Dass die Bevölkerungen zweier Gründungsstaaten und Motoren der europäischen Integration den Verfassungsvertrag so deutlich abgelehnt haben, sollte auch als Anstoß verstanden werden, über die Einbettung der EZB in die europäische Institutionenarchitektur, die Definitionshoheit über eigene Messlatten und ihre monologartigen und monotonen Beiträge zum Dialog nachzudenken.

Es ist Zeit für Plan D – auch für die EZB.

Demografie-Prognoseschwäche, Arbeitsmarkt und Pensionsfinanzierung*

Gunther Tichy

Die Alterung der Bevölkerung in den Industrieländern – Folge höherer Lebenserwartung und verringerter Kinderzahl sowie der ‚Pensionierung‘ der Babyboom-Generation – hat überall zu heftigen Diskussionen um die Finanzierung der Pensionen geführt: Eine steigende Zahl von ‚Alten‘ müsse von immer weniger ‚Jungen‘ erhalten werden, woraus untragbare Finanzierungsprobleme entstünden; es müsse nicht bloß die Höhe der Pensionen reduziert, sondern überdies schon heute auf die künftige Belastung angespart werden. Wie problematisch diese Argumentationskette ist, hatte ich auf einem Symposium der Österreichischen Akademie der Wissenschaften¹ zu zeigen versucht: Die Belastung werde viel weniger steigen, als die Demografie vortäuscht, da nicht die ‚Jungen‘ die ‚Alten‘ erhalten, sondern die jeweils ‚Arbeitenden‘ alle ‚Nicht-Arbeitenden‘, also neben den ‚Alten‘ auch Arbeitslose² und Frühpensionisten; derzeit könnten (oder müssten) rund 1 Mio. ÖsterreicherInnen im erwerbsfähigen Alter wegen der ungünstigen Arbeitsmarktlage nicht arbeiten, müssten also zusätzlich zu den ‚Alten‘ erhalten werden. Die – gemäß Bevölkerungsprognose – kräftige Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter werde das Arbeitsangebot rasch verknappen, sodass der größte Teil der Arbeitslosen bald wieder beschäftigt und die Frühpensionierungen rasch abnehmen würden; damit würde eine große Gruppe von den nicht arbeitenden ‚Erhaltenen‘ zu den arbeitenden ‚Erhaltern‘ wechseln und so die Finanzierung massiv entlasten. Da die Wirtschaft überdies auch in Zukunft wachsen werde, könnte, faire Verteilung vorausgesetzt, der Wohlstand von ‚Alten‘ wie ‚Jungen‘ weiter wachsen.

Knapp nach Drucklegung meiner Arbeit veröffentlichte Statistik Austria die Bevölkerungsprognose 2005,³ derzufolge die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-65 Jahre)⁴ bis 2020 weiter steigen und 2050 nicht, wie in der von mir verwendeten Bevölkerungsprognose 2003, um 1,1 Mio., sondern bloß um 0,1 Mio. niedriger sein werde als heute, also nur noch um ein Zehntel (!) des zunächst prognostizierten Werts. Das wirft drei Fragen auf: Ob meine Erwartungen, einerseits betreffend die

Wende am Arbeitsmarkt – starker Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Frühpensionen infolge Schrumpfens der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – und andererseits betreffend die Finanzierbarkeit der Pensionen im Umlageverfahren, weiter aufrechterhalten werden können; drittens aber ist auch zu fragen, wie die Wirtschaftspolitik, in diesem spezifischen Fall die Pensions- und Arbeitsmarktpolitik, mit derart großer Prognoseunsicherheit umgeht. Im Folgenden werden zunächst die Argumente meiner vorhergehenden Arbeit zusammengefasst; der zweite Abschnitt stellt die Fakten dar, die sich aus der neuen Bevölkerungsprognose ergeben, und der dritte arbeitet die Folgen für den Arbeitsmarkt heraus. Im abschließenden vierten Abschnitt werden wirtschaftspolitische Folgerungen gezogen: Was bedeuten die Ergebnisse der Analyse für eine Pensionsreform, und wie sollen Wissenschaft und Politik mit langfristigen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktprognosen, angesichts deren großer Unzuverlässigkeit, umgehen.

1. Die fehlgeleitete Pensionsdebatte

Die Pensionsdebatte wird in allen Ländern mit alternder Bevölkerung mit großer Heftigkeit und mit eher emotionellem als intellektuellem Engagement geführt. Die Bevölkerung ist zutiefst verunsichert und fürchtet um ihren Lebensstandard, wenn sie hört, dass demnächst doppelt so viele ‚Alte‘ erhalten werden müssen, neokonservative Ideologen sehen eine Chance, den Sozialstaat durch Privatisierung der Altersvorsorge abzubauen und das Sparvolumen zu erhöhen,⁵ die Finanzinstitutionen wittern gute Geschäfte, und eine unverantwortliche Publizistik nützt die Chance, Auflagen und Quoten durch Schüren des Generationenkonflikts zu steigern.⁶ In der emotionalen Überhitzung geht verloren, dass die Debatte von vier zentralen Fehlannahmen ausgeht:

- dass primär ‚Junge‘ ‚Alte‘ erhalten müssen, eine Annahme, die die große und wichtige Gruppe der nicht arbeitenden ‚Jungen‘ (offen und versteckt Arbeitslose, Frühpensionisten) vernachlässigt;
- dass das Volkseinkommen in Zukunft stagnieren wird, eine Fehlannahme, die impliziert, dass der Generationenkampf um eine konstante Verteilungsmasse geführt wird;
- dass nicht bloß der Einzelne, sondern auch eine ganze Volkswirtschaft auf künftige Belastungen ansparen kann;
- dass das Kapitalstockverfahren generell effizienter ist als das Umlageverfahren.

Keine dieser Annahmen kann einer genaueren Prüfung standhalten.⁷

Die erste Fehlannahme, die Konzentration der Verteilungsdebatte auf die Altersproportion, die Relation der über 60-Jährigen zu den 15- bis 59-

Jährigen, geht vor allem von den Demografen aus, die mit der Dramatisierung der Alterung ihren Prognosen mehr Beachtung verschaffen wollen.

Selbst Statistik Austria (Hanika (2005)) kann sich da nicht zurückhalten: „Während die Gesamtzahl der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten wächst, verändert sich die Alterstruktur parallel dazu *dramatisch*.“ (S. 980, meine Hervorhebung G.T.). Sofort folgt der Verweis auf die schweren Folgen dieser Dramatik, in ‚amtlicher‘ Formulierung: „Wenn auch diese Quotienten (Kinder- bzw. Altersabhängigkeitsquotient, G.T.) nicht präzise das oft nachgefragte Verhältnis zwischen Pensionisten bzw. Kindern und Jugendlichen einerseits und der erwerbstätigen Bevölkerung andererseits ausdrücken, so sind sie dennoch ein wichtiger Indikator für den *Grad des Aufwands in wirtschaftlicher und sozialer Dimension*, den die 15- bis 59-jährige Bevölkerung zu leisten hat.“ (S. 982, meine Hervorhebung, G.T.). Das „nicht präzise“ dieser ‚amtlichen‘ Formulierung birgt einen logischen und einen quantitativen Fehler: Der Schluss von der Altersproportion auf den „Aufwand in wirtschaftlicher und sozialer Dimension“ ist falsch, weil nicht nur die unter 15- und über 60-Jährigen von den 15- bis 59-Jährigen erhalten werden müssen, sondern alle Nicht-Arbeitenden, egal welchen Alters, und zwar nicht durch *alle* 15- bis 59-Jährigen, sondern bloß durch die jeweils Arbeitenden. Quantitativ impliziert das, dass derzeit zusätzlich zu den rund 3 Mio. Kindern, Jugendlichen und ‚Alten‘ rund 1 Mio. Nicht-Erwerbstätige im erwerbsfähigen Alter erhalten werden müssen – ein Drittel mehr!

Dazu kommt die bereits erwähnte Unzuverlässigkeit der Bevölkerungsprognosen: Die Prognose 2005 erwartet für 2030 um 860 Tsd. (20%!) mehr 20- bis 64-Jährige als die Prognose 2003 und eine um 420 Tsd. höhere Gesamtbevölkerung. Von „präzise“ kann also aus allen drei Gründen keine Rede sein, der Alarmismus der Demografen geht ins Leere: Tichy (2005, S. 112) konnte an Hand der Bevölkerungsprognose 2003 darlegen, dass die volkswirtschaftliche Belastungsquote (*support ratio*), die Relation der Nicht-Arbeitenden („Erhaltenen“) zu den Arbeitenden („Erhalten“), schon jetzt rund 100% beträgt und sich bis 2050 vermutlich bloß um etwa ein Zehntel verschlechtern wird. Abschnitt 2 wird zeigen, dass diese Schlussfolgerung auch nach den neuesten Daten, der erheblich geänderten Bevölkerungsprognose 2005, nicht bloß aufrechterhalten werden kann, sondern sogar geringfügig besser ausfällt.

Die zweite Fehlannahme der gegenwärtigen Pensionsdebatte besteht in der impliziten Annahme konstanten Volkseinkommens: Sie muss unvermeidlich zu Verteilungskonflikten führen, da die gegenwärtige Verteilungsmasse auf eine größere Zahl zu erhaltender Personen aufgeteilt wird; die Annahme ist aber keineswegs gerechtfertigt. Tichy (2005, S. 115) errechnete auf der Basis der Bevölkerungsprognose 2003, dass das Pro-Kopf-BIP bei einem Anhalten des bisherigen Produktivitätswachstum

von 1,7% 2050 um 125% höher sein würde als 2000, bei 1% Produktivitätswachstum immerhin noch um 60%;⁸ nach der neuen Bevölkerungsprognose wird die Verteilungsmasse noch stärker wachsen, weil sich die Relation Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu Gesamtbevölkerung nach der neuen Prognose günstiger entwickelt.

Die dritte Fehlannahme geht fälschlicherweise davon aus, dass ein Ansparen auf künftige Belastungen nicht bloß für den einzelnen Bürger, sondern auch die gesamte Volkswirtschaft möglich ist. Das sollte durch Rücklagenbildung oder besser durch den Übergang zum Kapitalstockverfahren erfolgen. Tatsächlich kann jedoch gütermäßig in jeder Periode nur das verbraucht werden, was in derselben Periode erzeugt wird, von einem kurzfristigem Ausgleich durch Lagerhaltung oder von Auslandstransaktionen abgesehen. Letztere könnten insoweit einen Ausgleich schaffen, als die Ersparnisse in Form von Exportüberschüssen und der Anlage der Erträge im Ausland gebildet und später durch Auflösung der Auslandsanlagen in Form von Güterimporten zurückgeholt werden. Das würde funktionieren, wenn die demografische Situation in den Ländern, in die die Ersparnisse transferiert werden, anders wäre, diese also vom Alterungsprozess nicht betroffen wären; in allen Ländern, die für umfangreichere und sichere Anlagen in Frage kommen, ist der Alterungsprozess jedoch bestenfalls marginal schwächer als in Österreich.

Die vierte Fehlannahme besteht darin, dass das Kapitalstockverfahren für effizienter gehalten wird als das Umlageverfahren: Es bringe bloß eine Rendite in Höhe des Wachstums der Lohnsumme (real etwa 1½%),⁹ wogegen das Kapitalstockverfahren eine Rendite wenigstens in Höhe der Obligationenrendite (etwa 4%)¹⁰ abwerfe.¹¹ Übersehen wird dabei dreierlei: erstens dass die Verwaltungs- und Anlagekosten privater Versicherungen auf rund 15% der Bruttoprämien¹² und höher geschätzt werden.¹³ Zweitens übersieht ein naiver Vergleich der Renditen, dass eine Umstellung des gesamten Pensionssystems auf ein Kapitalstockverfahren einen Deckungsstock in der Höhe von mindestens des Dreifachen des BIP erfordern und vermutlich den gesamten Kapitalbestand der Volkswirtschaft übersteigen würde;¹⁴ von den damit verbundenen sonstigen Problemen abgesehen, würde der Zinssatz unter dem Einfluss dieser Sparlawine wohl außerordentlich stark sinken, sodass die Argumentation mit der höheren Rendite (Effizienz) des Kapitalstockverfahrens schon aus diesem Grund zusammenbricht. Drittens schließlich kann das Umlageverfahren sehr viel breitere und größere Risiken abdecken als das Kapitalstockverfahren, etwa die Risiken von Kriegen, Inflationen, aber auch das nicht unerhebliche Kapitalmarktrisiko; insofern kann es durch ein Kapitalstockverfahren bestenfalls ergänzt, aber nicht ersetzt werden.

Grundsätzlich zeigte Tichy (2005) somit, dass das Pensionssystem sehr viel weniger gefährdet ist, als die erregte Diskussion und radikale Reform-

vorschläge unterstellen: Das Umlageverfahren sei unverzichtbar, weil nur so die wirklich großen Risiken abgesichert werden können, und es sei auch grundsätzlich finanzierbar. Die höhere Belastung durch mehr Alterspensionisten werde durch weniger Arbeitslose und weniger Frühpensionisten weitgehend kompensiert – Folge der Drehung der Arbeitsmarktlage infolge des Schrumpfens der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die erheblich revidierte Bevölkerungsprognose von Statistik Austria stellt diese Drehung des Arbeitsmarkts jedoch in Frage: Sowohl Bevölkerung als auch Erwerbsfähige werden zunächst weiter zunehmen. Erfreulicherweise kann im Folgenden gezeigt werden, dass die zentralen Schlussfolgerungen auch unter der Bedingung der neuen Prognose aufrechterhalten werden können.

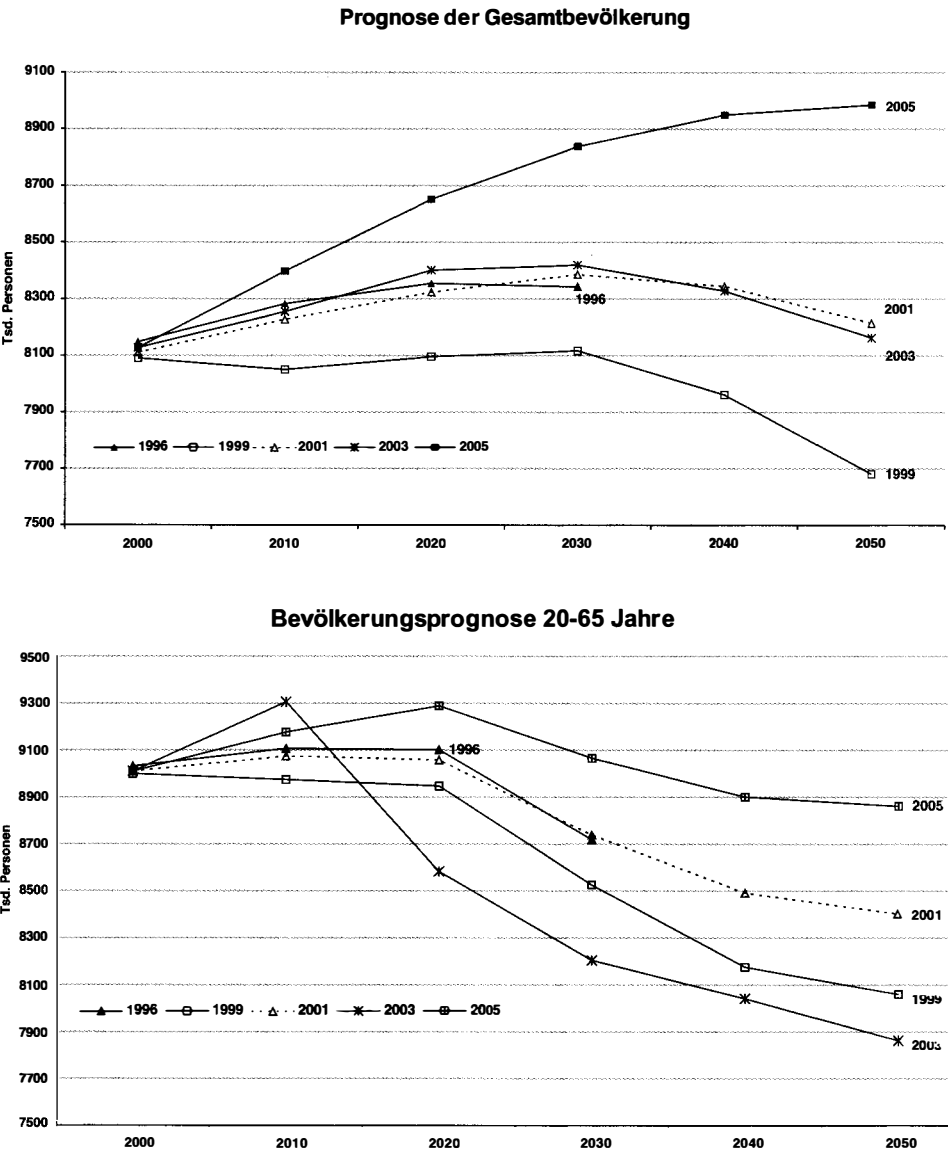
2. Die neue Bevölkerungsprognose

Statistik Austria revidiert ihre Bevölkerungsprognosen i. A. jährlich und zumeist relativ kräftig, unangenehmerweise auch in wechselnder Richtung. Wie Abbildung 1 zeigt, wurde das Wachstum der Gesamtbevölkerung (bis 2050) in der Prognose 1999 um $\frac{1}{4}$ Mio. niedriger eingeschätzt als in der aus 1996, in den Prognosen 2001 und 2003 hingegen um $\frac{1}{2}$ Mio. höher, in der Prognose 2005 gar um 800 Tsd. Personen (+10%) höher; das Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis unter 65 Jahre) in der Periode bis 2050 wurde 2003 um $\frac{1}{2}$ Mio. niedriger eingeschätzt als 2001, 2005 jedoch um 1 Mio. höher als 2003 (+26%). Als Gründe für die extrem starke Revision 2005 gibt Statistik Austria erhöhte Zuwanderung ($\sim \frac{6}{10}$ der Änderung), höhere Kinderzahl und höheres Lebensalter ($\sim \frac{3}{10}$) sowie einen „Basiseffekt“ von 90 Tsd. Personen¹⁵ an.¹⁶ Insgesamt dürften manche der jüngsten Annahmen plausibler sein¹⁷ als die eher problematischen der vorhergehenden, doch kann das hier nicht weiter untersucht werden.

Die Annahmen über die Wanderungsbewegung müssen jedoch zumindest erwähnt werden: Die (Brutto-) Zuwanderung wird nach der jüngsten Prognose bis 2020 allmählich auf 100 Tsd./Jahr sinken und dann auf diesem Niveau verbleiben, was abzüglich Abwanderung eine jährliche Nettozuwanderung von zunächst gut 30.000, ab 2020 rund 20.000 Personen ergibt.¹⁸ Das bedeutet, dass bis 2050 brutto $4\frac{1}{2}$ Millionen und netto 1 Mio. Menschen einwandern. Eine breite Diskussion dieser Annahmen erscheint nicht bloß unter dem politischen und gesellschaftlichen Gesichtspunkt der Folgen der (daraus resultierenden) „Ausländerquote“¹⁹ erforderlich, sondern auch unter dem der Herkunft der Migranten; bekanntlich ist der Alterungsprozess der Bevölkerung in unseren Nachbarländern auch nicht wesentlich schwächer und der Arbeitsmarkt der Qualifizierten wird allmählich ausgeschöpft sein, sodass der überwiegende Teil der Zuwan-

derer aus ferner Ländern kommen müsste und wenig qualifiziert sein wird.

Abbildung 1: Änderungen der Bevölkerungsprognose im Zeitverlauf



Quelle: Hanika (2005).

Tabelle 1: Demografische und volkswirtschaftliche Belastung

	2000	2050 Progn. 2003 in Tsd.	2050 Progn. 2005
(0) Gesamtbevölkerung	8 110	8 214	8 986
Demografische Altersbelastung			
(1) 20- unter 65-Jährige	5 010	4 402	4 862
(2) über 65-Jährige	1 256	2 339	2 458
<i>Demograf. Altersbelastungsquote (2)/(1)</i>	25 %	53 %	50 %
Demografische Gesamtbelastung			
(1) 20- unter 65-Jährige	5 010	4 402	4 862
(3) 0- unter 20- und über 65-Jährige	3 100	3 812	4 124
<i>Demograf. Gesamtbelastungsquote (3)/(1)</i>	62 %	87 %	85 %
Arbeitsmarkt-Belastung			
(4) Arbeitslose unter 50 Jahre	184	64	64
(5) ‚Frührentenisten‘ ¹	788	468	468
<i>Arbeitsmarkt-Belastungsquote (4+5)/(1)</i>	19 %	12 %	12 %
Volkswirtschaftliche Gesamtbelastung			
(6) ‚Erhalter‘ (1)-(4+5)	4 038	3 870	4 330
(7) ‚zu Erhaltende‘ (0)-(6)	4 062	4 344	4 656
<i>Volkswirtschaftl. Gesamtbelastungsquote (7)/(6)</i>	101 %	112 %	108 %

¹ Nicht-Erwerbstätige 50- bis 65-Jährige

Quellen: Statistisches Jahrbuch 2003, Tab. 2.098, Hanika (2005), Wifo-Datenbank und eigene Schätzungen

Die markante Änderung der Bevölkerungsprognose – weiter wachsende statt schrumpfender Bevölkerung und zunächst auch weiter wachsende Bevölkerung im erwerbstätigen Alter – wirkt natürlich auf die Altersversorgung zurück und erzwingt eine Revision der Berechnungen. Tichy (2005) war auf Grund der Prognose 2003 von einer Erhöhung der demografischen Altersbelastungsquote²⁰ zwischen 2000 und 2050 auf mehr als das Doppelte (von 25% auf 53%), und der demografischen Gesamtbelastungsquote (*support ratio*)²¹ auf das Eineinhalbfache (von 62% auf 87%) ausgegangen. Die darauf aufbauende Schätzung der Belastung der künftigen Generation betonte jedoch, dass derzeit, infolge der ungünstigen Arbeitsmarktlage, wesentlich mehr Leute erhalten werden müssen als bloß Kinder und Alte: Von den unter 50-Jährigen sei derzeit mindestens ¼ Mio. offen oder versteckt arbeitslos, und die Erwerbsquote der über 50-Jährigen liege mit bloß 48% außerordentlich niedrig (35- bis 45-Jährige 89%); rund 50 Tsd. von ihnen seien arbeitslos, an die 400 Tsd. vorzeitig in Pension. Demgemäß hatte die Studie angenommen, dass die

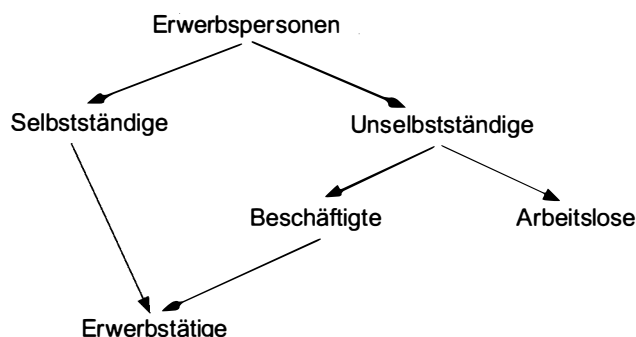
Arbeitslosenquote der unter 50-Jährigen zu zwei Drittel auf die schlechte Arbeitsmarktlage zurückgehen und die Erwerbsquote der 50- bis 65-Jährigen unter günstigeren Voraussetzungen 70% erreichen könnte (was etwa den gegenwärtigen Quoten in Skandinavien entspricht). Das ergab fast 1 Mio. Menschen, die derzeit über die demografisch bedingte Quote hinaus ‚erhalten‘ werden müssen; ihre Berücksichtigung wirkt doppelt, weil sie von den ‚Erhaltern‘ abgezogen und zu den ‚Erhaltenen‘ hinzugerechnet werden müssen. Anstelle der demografischen Belastungsquote von 62% sind wir daher schon heute mit einer Gesamtbelastungsquote über 100% konfrontiert! Da die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2050 gemäß der Bevölkerungsprognose 2003 um rund $\frac{1}{2}$ Mio. kleiner sein würde, wurde angenommen, dass rund 120 Tsd. der derzeit Arbeitslosen Beschäftigung finden und die Erwerbsquote der 50- bis 65-Jährigen steigt (+ 320 Tsd.); demgemäß würden rund 440 Tsd. Menschen von den ‚Erhaltenen‘ zu den ‚Erhaltern‘ wechseln, was sich, wie erwähnt, auf die volkswirtschaftliche Gesamtbelastungsquote²² doppelt auswirkt: Sie steigt demgemäß bloß um ein Zehntel, von 101% auf 112%.

Verglichen mit ihrem Vorgänger aus 2003 liegt die Bevölkerungsprognose 2005 zwar im Niveau markant höher, doch gilt das weitgehend für alle Aggregate, so dass sich an den Belastungsquoten, wie Tabelle 1 zeigt, bloß wenig ändert; diese fallen sogar etwas niedriger aus. Das ist nicht überraschend, da der Bevölkerungszuwachs überwiegend aus Zuwanderung resultiert, also weitgehend jüngere Menschen betrifft; diese Verjüngung wirkt dem Altern der Babyboom-Generation und der höheren Lebenserwartung entgegen. Insofern können die Schlussfolgerungen der früheren Arbeit (Tichy 2005) für die Pensionsfinanzierung voll und für den Arbeitsmarkt zumindest für die längere Frist (2050) aufrechterhalten werden.

3. Reflexionen über die künftige Entwicklung des Arbeitsmarkts

Genauer zu untersuchen ist jedoch die mittelfristige Entwicklung des Arbeitsmarkts. Wie der untere Teil von Abbildung 1 zeigt, wird die Zahl der 20- bis unter 65-Jährigen nach der Prognose 2005 zwischen 2010 und 2020 um über 100 Tsd. potenzielle Arbeitskräfte zunehmen, wogegen die Prognose 2003 noch mit einer Abnahme um 720 Tsd. gerechnet hatte; dazu kommt, dass die tendenziell steigende Erwerbsquote der Frauen das Arbeitskräftepotenzial darüber hinaus steigern dürfte.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Vorausschätzung der Zahl der Erwerbspersonen (die Definitionen erklärt Abb. 2) durch Statistik Austria (Hanika (2006)). Sie beruht auf einer Extrapolation alters- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten auf der Basis der Bevölkerungsprognose 2005, die nicht unplausibel, aber doch einigermaßen

Abbildung 2: Arbeitsmarkt-Definitionen

vorsichtig sein dürfte. Sie nimmt an, dass die Erwerbsquote der unter 50-jährigen Männer sinken, die der älteren Männer infolge der Pensionsreform steigen wird; für Frauen wird, mit Ausnahme der jüngsten Altersgruppe, generell mit einer zunehmenden Erwerbsquote gerechnet. Insgesamt geht Statistik Austria bis 2021 von einer Zunahme der Erwerbsquote um $\frac{9}{10}$ Prozentpunkte pro Dekade aus, danach um $1\frac{3}{4}$ Prozentpunkte; dennoch werden 2031 bloß 66% der 55- bis 59-Jährigen und 37% der 60- bis 65-Jährigen erwerbstätig sein; das mag angesichts der dann noch immer wenig günstigen Arbeitsmarktlage (siehe die folgenden Überlegungen) ein nicht unplausibles Ergebnis sein, doch könnte der Wunsch der älteren Bürger auf Teilnahme am Erwerbsleben (und der entsprechende finanzielle Druck) durchaus größer sein.

Tabelle 2: Prognose der Erwerbsquoten für 15- bis unter 65-Jährige

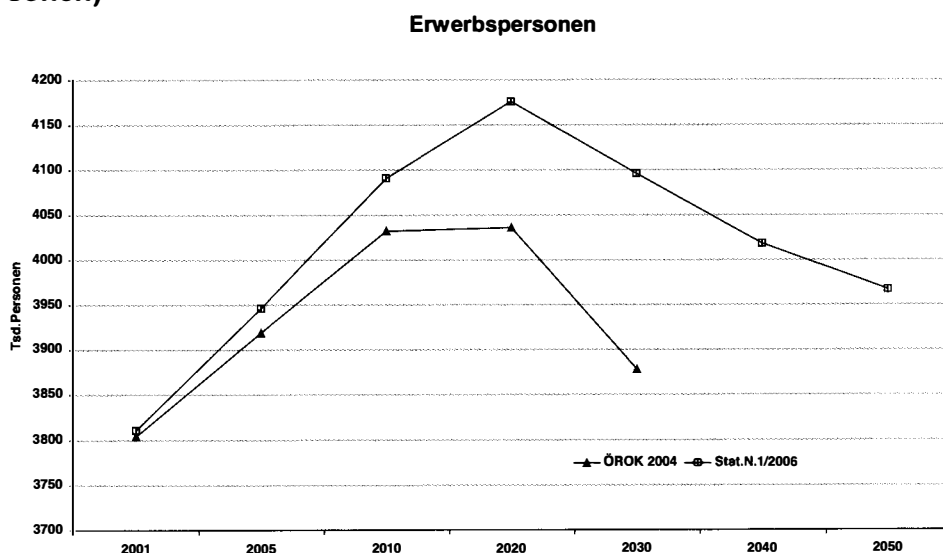
	Männer	Frauen	Insgesamt
2001	79,5 %	60,5 %	70,1 %
2011	80,6 %	63,3 %	72,0 %
2021	80,6 %	65,1 %	72,9 %
2031	80,3 %	68,8 %	74,6 %

Quelle: ÖROK (2004) 93.

Die Statistik-Austria-Prognose der Erwerbstätigen zeigt wiederum das von der Prognoserevision bekannte problematische Bild: Verglichen mit der vorhergehenden Prognose²³ bleibt die Zahl der Erwerbspersonen zwischen 2010 und 2020 nicht konstant, sondern nimmt um 365 Tsd. zu (Abb. 3), noch erheblich stärker als die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; danach sinkt sie rasch ab, doch gleichfalls schwächer als nach der

vorhergehenden Prognose. Die kräftige Zunahme bis 2020 verschärft natürlich die Dramatik des Arbeitsmarkts: Die erhoffte Schließung der Schere zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften wird jedenfalls länger auf sich warten lassen, und es muss untersucht werden, ob es überhaupt zu einer Anspannung (Arbeitskräftemangel) kommen wird.²⁴

Abbildung 3: Prognose des Arbeitskräfteangebots (Erwerbspersonen)



Quelle: Hanika (2006).

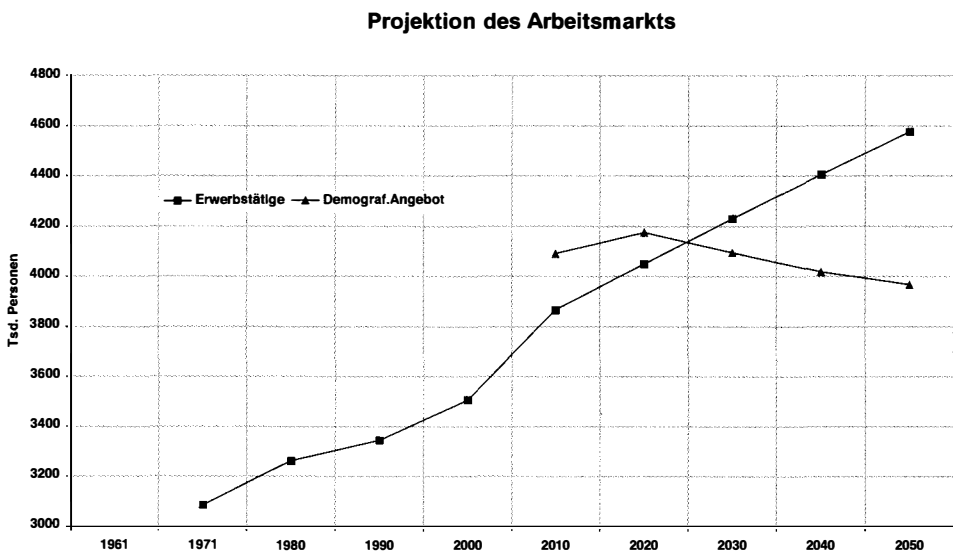
Tabelle 3: Mögliche Entwicklung des Arbeitsmarkts (in Tsd. Personen)

	Selbst- ständige 1	Beschäf- tigte 2	Erwerbs- tätige 3=1+2	Demo- grafisches Angebot 4	Arbeits- platz- lücke 5=3-4	Vermind. d. Arbeitslo- sigkeit 6	Überangebot bzw. Nachfrage an Arb.kräften 7=5-6
1961	.	2299	.				
1971	656	2431	3087				
1980	484	2779	3263				
1990	416	2929	3345				
2000	374	3134	3508				
2010	513	3353	3866	4091	-225	200	-425
2020	548	3503	4051	4176	-125	150	-275
2030	578	3653	4231	4096	135	100	35
2040	603	3803	4406	4018	388	64	324
2050	623	3953	4576	3967	609	64	545

Quelle: 1-5 Wifo Datenbank und eigene Schätzungen, 7 Hanika (2006).

Zur Abschätzung der Arbeitsmarktentwicklung in den kommenden ein- einhalb Jahrzehnten wurde versucht, die Entwicklung der Beschäftigung mittels eines groben Tests abzutasten. Bis 2007 liegt eine Prognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung²⁵ vor, deren Jahreszuwächse auch für die folgenden drei Jahre eingesetzt wurden; für die folgenden Dekaden wurde ein Zuwachs von jeweils 150 Tsd. unselbstständig Beschäftigten angenommen. Für die Selbstständigen wurde in Anlehnung an die Wifo-Prognose ein Zuwachs von 40 Tsd. für die erste Dekade dieses Jahrtausends gewählt und jeweils um 5 Tsd. weniger für die folgenden.²⁶ Tabelle 3 stellt diesen Annahmen betreffend die Entwicklung der künftigen Beschäftigung die Prognose der Erwerbspersonen von Statistik Austria (siehe Hanika (2006)) gegenüber. Diese beruht auf der jüngsten Bevölkerungsprognose und der Extrapolation alters- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten. Die Gegenüberstellung zeigt, dass das gegenwärtige Überangebot an Arbeitskräften (Arbeitsplatzlücke) bis 2020 anhalten wird; danach öffnet sich eine Schere zwischen dem demografischen Angebot und der erwarteten Nachfrage, die zunächst durch den Abbau der Arbeitslosigkeit geschlossen werden kann. Erst ab 2040 ist unter den Annahmen der jüngsten Bevölkerungs- und Erwerbstätigenprognose mit Arbeitskräfteknappheit zu rechnen.

Abbildung 4: Mögliche Entwicklung des Arbeitsmarkts



Quelle: Tabelle 3.

Die Schlussfolgerungen aus diesem Szenario müssen sehr vorsichtig gezogen werden, da es sich bloß um eine grobe Abschätzung handelt. Es basiert auf der jüngsten Bevölkerungsprognose der Statistik Austria, die sich in der Vergangenheit als wenig verlässlich erwiesen hat, der eher vorsichtigen Prognose (oder eher Extrapolation) alters- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten durch dieselbe Institution, und auf einer Extrapolation der Nachfrage nach Arbeit (beschäftigte Unselbstständige und Selbstständige) durch den Autor. Die Prognosen werden im Laufe der Zeit revidiert werden, und manche der Variablen, wie etwa Zuwanderung oder Erwerbsquoten, können politisch gesteuert werden und sollen das auch. Hypothesen über den wirtschafts- und gesellschaftlichen Handlungsbedarf abzuleiten, ist ja geradezu der Sinn solcher Testrechnungen, deren Zweck es ist, Potenziale abtasten. Bei aller unvermeidlichen Unschärfe bestätigt das Szenario die Vermutung, dass Arbeitslosigkeit *cet. par.* auch in den nächsten fünfzehn Jahren ein ernstes Problem bleiben wird, dass sich die Situation dann aber vermutlich umkehren wird. Das bedeutet, dass Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsquote, wie sie von der OECD und der EU im Zuge des Lissabon-Prozesses gefordert werden, in absehbarer Zeit eher kontraproduktiv wirken, und stärkere Zuwanderung wie forcierte Teilnahme am Erwerbsleben erst in etwa eineinhalb Jahrzehnten arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sein werden.

4. Was sollte aus der Pensionsdebatte gelernt werden?

Aus der Tatsache, dass die Finanzierung der Pensionen, auch im Rahmen des Umlageverfahrens, sehr viel weniger gefährdet ist, als üblicherweise behauptet wird, darf nicht geschlossen werden, dass kein Reformbedarf besteht.²⁷ Alle Schätzungen dieser Arbeit gingen bereits von einem einheitlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren aus; das bedeutet, dass effiziente Maßnahmen gesetzt werden müssen, um dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen. Dazu gehören keineswegs bloß gesetzliche Maßnahmen das Pensionsantrittsalter betreffend, sondern, mehr noch, Gesundheitsschutz-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die es den Arbeitskräften ermöglichen, bis zu diesem Alter effizient tätig zu sein. Dazu gehören weiters erheblich flachere Altersprofile der Entlohnung, aber auch eine Anpassung der Arbeitsplätze und – eventuell Arbeitszeiten – an die Fähigkeiten und Bedürfnisse älterer Menschen. Am anderen Ende der Altersskala bedarf es Ausbildungsmaßnahmen für die auf den Arbeitsmarkt neu Eintretenden, zu einem nicht geringen Teil Einwanderer erster oder zweiter Generation.

Zweitens bedarf es einer Umgestaltung des Transfersystems: Die Gesamtbelastung steigt – wie gezeigt wurde – nur deswegen relativ wenig, weil die höheren Aufwendungen für Alterspensionen durch geringere für

Frühpensionen, Arbeitslosenunterstützung und Aufwendungen für Kinder weitgehend kompensiert werden. Das bedeutet, dass erhebliche Transfers zwischen den verschiedenen Finanzierungseinrichtungen bzw. -töpfen erforderlich sein werden; angesichts der herrschenden Lagermentalität und des unsäglichen Denkens in Finanzierungstöpfen dürften die dafür erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen enorme politische Anstrengungen erfordern. Möglicherweise werden auch mäßige Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge und/oder eine Erweiterung der Beitragsgrundlagen erforderlich sein, die jedoch, wie Umfragen klar zeigen, von der Bevölkerung akzeptiert würden, eher wohl als ein höheres Pensionsantrittsalter.²⁸

Drittens werden die Voraussetzungen für die in der Erwerbspersonen-Prognose unterstellte Erhöhung der Frauenerwerbsquote erst geschaffen werden müssen: Dabei geht es nicht bloß um die viel diskutierte Schaffung von Kindergartenplätzen und Tagesschulen, sondern auch um die Anpassung der Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen (im Tages- wie im Jahresverlauf) an die Berufs- und Urlaubszeiten und um die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs. Es geht aber auch um die Bereitstellung von Arbeitsplätzen, die mit der Betreuung von Kindern kompatibel sind, also anständige, sichere Teilzeitarbeitsplätze und vor allem stabile Arbeitsplätze mit vorausplanbarer Arbeitszeit.²⁹

Über die konkrete Pensionspolitik hinaus stellt sich die Frage des Umgangs von Wissenschaft und Politik mit unzuverlässigen Prognosen. Einerseits müssen die Pensionspolitik und die Arbeitsmarktpolitik langfristig ausgerichtet sein, damit sich die BürgerInnen daran orientieren und ihr Verhalten planen können; andererseits können falsche Prognosen die Politik erheblich irreleiten, wie das in dem hier untersuchten Fall wenigstens teilweise passierte. Die Hauptaufgabe fällt dabei der Wissenschaft zu. Sie darf sich zunächst nicht dazu verleiten lassen, durch ‚dramatische‘ Darstellung der Prognosen Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen.³⁰

Noch wichtiger aber ist es, die jeweils kritischen Annahmen genau herauszuarbeiten: Üblicherweise berechnen die Demografen, um die Unsicherheit zu berücksichtigen, mehrere Varianten, die sich durch unterschiedliche Annahmen über Fertilität, Lebenserwartung und Zuwanderung unterscheiden. Abgesehen davon, dass von den in Österreich vorgestellten neun Varianten ohnedies nur die Hauptvariante breiter bekannt ist und diskutiert wird,³¹ geraten i. d. R. Fertilität und Lebenserwartung ins Zentrum der öffentlichen Diskussion, obwohl sie mittelfristig relativ weniger bedeutend sind als die Immigration.³² Es läge an den Demografen, die kritischen, für das Ergebnis relevanten Annahmen im Detail herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Bei der gegenwärtigen Bevölkerungsprognose hätten das die Annahmen über die Zuwanderung, bei der Erwerbspersonenprognose die Annahmen über Zu-

wanderung und Erwerbsquoten sein müssen; gerade die Annahmen über die Zuwanderung werden jedoch in wenigen Zeilen abgetan,³³ und auch die alternativen Szenarien³⁴ erscheinen wenig plausibel und werden mit keinem Wort begründet. Schließlich müssten sich die Demografen gegen Fehlinterpretation ihrer Prognosen öffentlich zur Wehr setzen, etwa gegen den unmittelbaren Schluss von der steigenden Altersbelastung auf die Pensionsfinanzierung (anstatt diesen selbst in ‚amtlichen‘ Publikationen noch zu fördern).³⁵

Für die Politik folgt aus der Unzuverlässigkeit von längerfristigen Prognosen keineswegs der Verzicht auf deren Verwendung; zu fordern ist vielmehr ein verantwortlicher Umgang. Die tägliche Praxis hält zwar von Prognosen wenig, legt sie aber dennoch der jeweiligen Politik unkritisch zugrunde. Verantwortlicher Umgang würde bedeuten, Prognosen stets dann einem breiten Prozess kritischer Evaluierung und Diskussion zu unterwerfen, wenn sie die Basis weitreichender Entscheidungen sind. Für die Bevölkerungs- und Erwerbspersonen-Prognosen, die Grundlagen der Pensionspolitik, der Familienpolitik, der Arbeitsmarkt-, Zuwanderungs- und Bildungspolitik sind, wäre das wohl zu fordern gewesen.

Anmerkungen

* Der Autor dankt Julia Bock-Schappelwein und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Verbesserungsvorschläge; die Verantwortung trägt selbstverständlich er allein.

¹ „Altern ist Leben“ vom 10.-13. 3. 2005 in Wien: Tichy (2005).

² In diesem Zusammenhang sind das keineswegs bloß die beim Arbeitsamt registrierten, sondern auch die ‚versteckten Arbeitslosen‘, die arbeiten wollen, aber nicht können, insbesondere SchulungsteilnehmerInnen, Lehrstellen Suchende oder Personen, die die Stellensuche mangels Erfolg aufgegeben haben.

³ Hanika (2005).

⁴ Weil die Erwerbsquote der 15- bis 19-Jährigen bereits unter 40% liegt und infolge steigender Ausbildungszeiten laufend weiter fällt, erscheint es sinnvoll, für Prognosen von 20-65 Jahren als ‚erwerbsfähigem Alter‘ auszugehen.

⁵ Die Forderung nach einer verstärkten Spartätigkeit mag in den USA mit ihrer extrem niedrigen Haushaltssparquote und dem Finanzierungsbedarf eines hohen Budgetdefizits gerechtfertigt sein, nicht jedoch in Europa und schon gar nicht in Österreich und Deutschland, wo die Konjunkturschwäche überwiegend auf die Schwäche des privaten Konsums zurückgeht.

⁶ Tichy (2004).

⁷ Für eine breitere Diskussion siehe Tichy (2005), wo auch die relevante Literatur zitiert wird.

⁸ Zu den gängigen Vorurteilen gehört, dass die Produktivität mit steigendem Alter sinkt. Das ist selbst für den Einzelnen keineswegs sicher und kann für Firmenbelegschaften oder ganze Gesellschaften empirisch nicht nachgewiesen werden. Siehe dazu die Literaturübersicht in Tichy (2006). Eine leichte Verringerung der oben verwendeten Pro-Kopf-Produktivität könnte sich allerdings aus dem zunehmenden Trend zu Teilzeitjobs ergeben, die zwar die Stunden-, nicht jedoch die Pro-Kopf-Produktivität erhöhen.

- ⁹ Als Rendite wird dabei die Verzinsung der Einzahlungen verstanden; beim Umlageverfahren sind die Sozialversicherungsbeiträge die Einzahlungen, die Pensionen die Auszahlungen; wenn sich beide (Indexierung) nach der (jeweiligen) Lohnhöhe richten, entspricht die Rendite dem Lohnwachstum. Bei Kapitalstocksystemen entspricht die Rendite dem Kapitalmarktzins (zu dem die Prämien angelegt werden) abzüglich der Verwaltungskosten.
- ¹⁰ Börsch-Supan (1999, 168) rechnet sogar mit einer „rate of return on savings funneled into the German business sector“ von real 7 bis 8%, McKinsey (1996) von real 7% für die USA und real 7% für Japan.
- ¹¹ Dieser Aspekt spielte in der Debatte des ausgehenden 20. Jahrhunderts eine zentrale Rolle; seither sind die ‚Renditen‘ beider Systeme zurückgegangen, und die Kapitalmarktanlagen haben durch Aktienkursschwankungen und niedrige Obligationenzinsen vielfach an Wert eingebüßt. Siehe Wissenschaftlicher Beirat (1998); Sinn (2000).
- ¹² Westerheide (2000).
- ¹³ Budden (1997); Diamond (1998); Murthi (2001).
- ¹⁴ Okansen (2001) 12.
- ¹⁵ Die Bevölkerung war bereits 2005 durch zu geringe Fortschreibung der Volkszählungsergebnisse und unterschätzte Zuwanderung höher als 2003 geschätzt.
- ¹⁶ Hanika (2005) 990.
- ¹⁷ Die Prognose nimmt an, dass die Fertilitätsrate von derzeit 1,4 auf 1,5 steigt, das Fertilitätsalter von 29 auf 31 Jahre, die Lebenserwartung von 76½ (Männer) und 82 Jahren (Frauen) auf 84½ und 89 Jahre.
- ¹⁸ Neben dem Hauptszenario berechnet Statistik Austria acht weitere Szenarien bzw. Varianten (die Bezeichnungen werden offenbar synonym verwendet), die allerdings bloß am Schluss des Artikels in jeweils wenigen Zeilen behandelt werden. Unter ihnen befindet sich eine „Hohe Wanderungsvariante (mittlere Fertilität und Lebenserwartung)“ und eine „Niedrige Wanderungsvariante (mittlere Fertilität und Lebenserwartung)“. Erstere rechnet „langfristig mit einem Zuwanderungsvolumen von 120.000 anstelle von 100.000 Personen“, Letztere von 80.000 (Hanika (2005) 989).
Da es in Österreich seit Jahren zu einer Netto-Abwanderung von Inländern kommt, wird die Netto-Zuwanderung von Ausländern nach derzeitigem Kenntnisstand sogar um 5.000 bis 10.000 Personen über der Netto-Zuwanderung insgesamt liegen.
- ¹⁹ Der Begriff Ausländerquote ist deswegen unter Anführungszeichen, weil viele der Zuwanderer 2050 bereits österreichische Staatsbürger sein werden, was aber – erfahrungsgemäß – an der gesellschaftlichen Problematik wenig ändert.
- ²⁰ 65-Jährige und Ältere in Prozent der 20- bis unter 65-Jährigen.
- ²¹ Unter 20-Jährige und 65-Jährige und Ältere in Prozent der 20- bis unter 65-Jährigen.
- ²² Demografische Gesamtbelastungsquote plus Arbeitsmarkt-Belastungsquote.
- ²³ ÖROK (2004) 105ff.
- ²⁴ Gegen die hier, wie in Tichy (2005), getroffene Annahme eines markanten Rückgangs der Arbeitslosenrate als Folge der Anspannung des Arbeitsmarkts wird vielfach eingewendet, dass ein nicht unerheblicher Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit auf unzureichende Qualifikation der Arbeitskräfte (*mismatch*) zurückzuführen sei. Ohne den Bedarf an besserer Ausbildung zu leugnen, muss doch betont werden, dass bei dem gegenwärtigen Überangebot an Arbeitskräften die besser ausgebildeten Arbeitskräfte die weniger qualifizierten verdrängen und es dadurch vielfach sogar zu einer Überqualifizierung kommt. Bei Arbeitskräftemangel wird sich zeigen, dass viele Tätigkeiten, nach Einschulung, auch weniger Qualifizierten übertragen werden können.
- ²⁵ Marterbauer (2006) 13.
- ²⁶ Der hohe Zuwachs der Zahl der Beschäftigten ergibt sich z. T. aus der Verschiebung von Vollzeit- zu Teilzeitstellen, die überwiegend nachfragebedingt (im Interesse der Fir-

men) sein dürfte. Unter der Annahme, dass sich an dieser Tendenz wenig ändert, wofür die Prognosen steigender Frauen- und Dienstleistungsbeschäftigung spricht, ist das für die vorliegenden Überlegungen wenig relevant.

²⁷ Siehe dazu auch die Ausführungen in Tichy (2005).

²⁸ Tichy (2005) 122ff.

²⁹ Persson (2002). Es ist kein Zufall, dass in den skandinavischen Ländern ein großer Teil der Frauen im öffentlichen Dienst beschäftigt ist und dass auch in Österreich Berufe mit planbarer Arbeitszeit (LehrerInnen, RichterInnen, öffentlicher Dienst generell) zunehmend ‚verweiblichen‘.

³⁰ Siehe dazu etwa die in Abschnitt 1 zitierten Ausführungen von Hanika (2005).

³¹ Was schon durch deren ‚amtliche‘ Bezeichnung als „Hauptvariante“ nahe gelegt wird.

³² Hanika (2005).

³³ Ebendort 977.

³⁴ Ebd. 989f.

³⁵ Dass die Medien auf solche Aussagen ‚aufspringen‘, sollte nicht verwundern.

Literatur

- Börsch-Supan, A., Privatisation of social security in Europe, in: Löffler, H.; Streissler, E. (Hrsg.), Sozialpolitik und Ökologieprobleme der Zukunft (Wien 1999).
- Budden, R., Money down the drain, in: Money Management (Jan. 1997) 46-53.
- Diamond, P., The economics of social security reform, in: Arnold, R. Douglas; et al. (Hrsg.), Framing the social security debate: Values, politics, and economics (Washington, D. C., 1998).
- Hanika, A., Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs 2005 bis 2050 (2075), in: Statistische Nachrichten 11(2005) 974-91.
- Hanika, A., Vorausschätzung der Erwerbspersonen nach Bundesländern 2001 bis 2050, in: Statistische Nachrichten 1 (2006) 12-17.
- Marterbauer, M., Prognose für 2006 und 2007: Erholung der Investitionsknjunktur, in: Wifo-Monatsberichte 79 (2006) 3-15.
- McKinsey Global Institute, Capital productivity (Washington, D. C., 1996).
- Murthy, M.; et al, Administrative costs under a decentralized approach to individual accounts: Lessons from the United Kingdom, in: Holzmänn, R.; Stiglitz, J. E. (Hrsg.), New ideas about old age security (Washington, D. C., 2001) 308-35.
- Okansen, H., Pension reforms for sustainability and fairness, in: CESifo Forum (Winter 2001) 12-18.
- ÖROK, ÖROK-Prognosen 2001-2031, Teil 1: Bevölkerung und Arbeitskräfte nach Regionen und Bezirken Österreichs (=ÖROK-Schriftenreihe 166/1, Wien 2004).
- Persson, L., Reproduction and employment status (2000); www.demography.scb.se.
- Sinn, H. W., Why a funded pension system is useful and why it is not useful, in: International Tax and Public Finance 7 (2000) 389-410.
- Tichy, G., Der hochgespielte Generationenkonflikt – Ein Spiel mit dem Feuer, in: Zukunftsforum Österreich (Hrsg.), Generationen-Konflikt oder Harmonie? Sozialer Zusammenhalt zur Sicherung der Zukunft (Wien 2004) 309-40.
- Tichy, G., Altern ist Leben – Ist es auch finanzierbar? In: Intervention 2/2 (2005) 107-30.
- Tichy, G., The economic consequences of demographic change: Its impact on growth, investment and the stock of capital, (=Beitrag zu OeNB Workshop „Aging and Its Implications for Banks and Bank Strategy I“, Wien 4. April 2006).
- Westerheide, P., Kosten der privaten Altersvorsorge. Private Rentenversicherungen und Fondspläne im Vergleich (Gütersloh 2000).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Bonn 1998).

Zusammenfassung

In einer vorhergehenden Studie hatte der Autor gezeigt, dass die übliche Argumentation, dass jeder ‚Junge‘ in Zukunft doppelt so viele ‚Alte‘ erhalten müsse, zwar nicht unrichtig, aber irreführend ist. Betroffen seien nicht alle, sondern bloß die arbeitenden Jungen, und diese müssten nicht bloß die ‚Alten‘, sondern alle Nicht-Arbeitenden erhalten, also auch Kinder und Jugendliche, Arbeitslose und FrühpensionistInnen. Schon derzeit müsse jeder Arbeitende einen Nicht-Arbeitenden erhalten; die Relation werde sich in Zukunft bloß geringfügig verschlechtern, weil zwar mehr ‚Alte‘, aber weniger aus den anderen Gruppen erhalten werden müssten. Da dafür auch ein merklich gestiegenes Volkseinkommen zur Verfügung stehen werde, sei die Pensionsfinanzierung keineswegs so dramatisch, wie üblicherweise dargestellt. Seither wurde die Bevölkerungsprognose dramatisch geändert: Die Bevölkerung wird nicht schrumpfen, sondern weiter wachsen, und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird erst 2020 und nicht schon 2010 abnehmen. Das mildert zwar die Probleme der Pensionsfinanzierung, doch zeigt eine Testrechnung, dass dadurch ernste Arbeitsmarktp Probleme entstehen: Die erhoffte demografische Entlastung des Arbeitsmarkts verschiebt sich, und ohne wirksame Gegenmaßnahmen ist eine merkliche Entspannung des Arbeitsmarkts erst in etwa zwei Jahrzehnten zu erwarten.

Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, 1993, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, 1994, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, 1995, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, 1998, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.“ Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, 2001, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, 2002, € 22,-.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20,-.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, ca. 192 Seiten, 2004, € 25,-.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, ca. 200 Seiten, 2004, € 25,-.

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

Einkunftsentwicklung und -verteilung gemäß Einkommensteuerstatistik

Tobias Schweitzer¹

1. Einleitung

Der vorliegende Artikel stellt die Entwicklung und die Verteilung der zu versteuernden Einkommen der einkommensteuerpflichtigen Personen Österreichs dar. Aufbauend auf Arbeiten von Chaloupek (1978, 1980) und Streissler (1994), welche dieses Thema für den Zeitraum 1953 bis 1990 abhandelten, soll hier eine Aktualisierung für den Zeitraum 1992 bis 2002 vorgenommen werden. Weiters sollen die langfristigen Entwicklungen über die Beobachtungszeiträume erläutert werden.

Nach einer Beschreibung und Beurteilung der Repräsentativität des Datenmaterials folgen Analysen zur Entwicklung der Durchschnittseinkommen, zur Zusammensetzung der Einkommen und zur Verteilung innerhalb der einzelnen Einkunftsarten.

Beim Vergleich mit anderen Datenquellen sind manche Darstellungen heute nicht mehr möglich, da es z. B. in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zu Umstellungen gekommen ist. Bis 1997 wurde in der VGR in der heterogenen Gruppe der Nicht-Lohneinkommen zwischen Gewinnen von Kapitalgesellschaften und Gewerbebetrieben, Einkommen aus freien Berufen und aus Besitz von Finanzvermögen und Immobilien unterschieden. Diese Differenzierung wurde eingestellt und ersetzt durch die so genannten „Nichtfinanziellen Sektorkonten“. Diese Gliederung ist zwar stellenweise feiner, bringt aber auch Nachteile mit sich: Die Unterscheidung zwischen Einkommen aus Selbstständiger Arbeit, Gewerbe und Land- und Forstwirtschaft ist nicht mehr möglich, und für die Kategorien der neuen Gliederung wurde keine ausreichende Rückrechnung in die Vergangenheit vorgenommen, was einen historischen Vergleich unmöglich macht.

2. Datenmaterial

Gerade bei der Analyse von Verteilungsdaten ist es notwendig, die Repräsentativität des Datenmaterials anhand von anderen Quellen zu

prüfen. Hierfür werden in diesem Artikel Daten aus dem Mikrozensus, der Kammern der freien Berufe, der Sozialversicherung und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Vergleich herangezogen. Bei der Evaluierung der Einkommensteuerstatistik ist zweierlei zu beachten: die Unterscheidung zwischen der Anzahl von Fällen nach Einkunftsarten und jener nach schwerpunktmäßigen Einkünften und weiters das Phänomen der Nullfälle (es liegt keine Steuerpflicht vor).

Die Nullfälle nahmen im Beobachtungszeitraum beinahe gleich stark zu wie die Steuerfälle. Ihre Zahl betrug im Jahr 2002 205.012 Fälle, was einem Anteil von 27% der gesamten Veranlagungsfälle entspricht.

Tabelle 1: Nullfälle und „Nullfällequote“

	1992	1996	1999	2002
Steuerfälle	395.858	491.481	517.108	553.906
Nullfälle	158.864	183.897	190.724	205.012
Σ Veranlagungsfälle	554.722	675.378	707.832	758.918
<i>Nullfälle-Quote</i>	28,6%	27,2%	26,9%	27,0%

Quelle: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999 & 2002

Zur Unterscheidung von allgemeinen und schwerpunktmäßigen Einkünften ist Folgendes festzuhalten. Die Einkunftsart, aus der die höchste Einkunft bezogen wird, ist die schwerpunktmäßige. Es können pro Person Einkünfte aus verschiedenen Einkunftsarten anfallen, jedoch kann pro Person jeweils nur eine Einkunftsart schwerpunktmäßig sein. Im Jahr 2002 hatte der durchschnittliche Einkommensteuerpflichtige Einkünfte aus 1,8 Kategorien (im Vergleich dazu 1992 1,9). In diesem Artikel soll der Fokus vor allem auf die schwerpunktmäßigen Einkommen gelegt werden. Diese entwickelten sich über den Beobachtungszeitraum wie folgt:

Im Durchschnitt aller Einkunftsarten nahmen die Fälle von 1992 bis 2002 um 40% zu, dabei liegen die Fälle der Land- und Forstwirtschaft im Durchschnitt, jene der Selbstständigen und Nichtselbstständigen Arbeit sind überdurchschnittlich angestiegen, und die Fälle aus Kapital², Vermietung und Verpachtung und Sonstige Einkünfte entwickelten sich unterdurchschnittlich. Unter sonstigen Einkünften versteht man Spekulationsgeschäfte und Veräußerungen von Beteiligungen, Einkünfte aus gelegentlichen Vermittlungen und aus Vermietung beweglicher Gegenstände sowie Funktionsgebühren von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, soweit sie nicht unter Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit fallen.

Die Anteile der Fälle der einzelnen Gruppen stellen sich für 2002 wie folgt dar: Die Nichtselbstständigen weisen mit 61,7% den höchsten Anteil

Tabelle 2: Einkunftsart schwerpunktmäßig (nach Fällen)

	1992	1996	1999	2002	Index (1992=100)
Land- und Forstwirtschaft	5.106	4.556	5.410	7.122	139
Selbstständige Arbeit	39.648	50.119	52.323	59.851	151
Gewerbebetrieb	93.192	95.807	102.788	115.712	124
Nichtselbstständige Arbeit	230.638	309.176	325.238	341.881	148
Kapital, Vermietung und Verpachtung, Sonstige Einkünfte	27.273	31.823	31.349	29.340	108
Summe	395.857	491.481	517.108	553.906	140

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002

auf, trotz rückläufiger Tendenz sind die Einkünfte aus Gewerbebetrieb mit knapp über einem Fünftel der Fälle am zweiten Platz, an dritter Stelle folgen die Selbstständigen mit knapp über 10%. Die Einkünfte aus Besitz haben einen Anteil von 5% und jene aus Land- und Forstwirtschaft gar nur von 1,5%. Unter Berücksichtigung der vorherigen Arbeiten zeigt sich, dass die Zunahme des Anteils bei den Unselbstständigen und die Abnahme bei den Gewerbetreibenden ein langfristiger Trend ist.

Wie aussagekräftig sind nun diese angeführten Fallzahlen?

Bei den Nichtselbstständigen und Land- und Forstwirten ist zu beachten, dass es sich um eine Teilerfassung handelt. Von den Unselbstständigen werden nur jene berücksichtigt, die aufgrund entsprechender zusätzlicher Einkünfte im Nebenerwerb eine Tätigkeit verrichten oder Einkünfte aus Besitz aufweisen, die einkommensteuerpflichtig sind. Es wird daher ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die derart erfassten Unselbstständigen nicht repräsentativ in Anzahl und Einkommen für die gesamte Gruppe der Unselbstständigen sind.

Die Land- und ForstwirtInnen sind aufgrund des Instruments der steuerlichen Pauschalierung³ in der obigen Aufstellung stark unterrepräsentiert. Im Vergleich zu den Daten des Mikrozensus⁴ zeigt sich, dass gerade 6% der Land- und ForstwirtInnen⁵ schwerpunktmäßig als Steuerfall in der Einkommensteuer erfasst werden. Im Mikrozensus sind im Gegensatz zu dieser Aufstellung die erfassten Fälle zudem rückläufig.

In den Daten der Sozialversicherung zeigt sich, dass die Zahl der Pflichtversicherten in der Gewerblichen Selbstständigen Krankenversicherung in der Dimension ähnlich ist, jedoch stärker zunahm als die Summe der Gewerbetreibenden und Selbstständigen in der Einkommensteuerstatistik. Waren 1992 noch 150.895 Personen pflichtversichert, waren dies 2002 bereits 266.971 (+77%). Weder die Schwerpunktfälle noch die Gesamtsumme der Steuerfälle dieser beiden Kategorien wiesen eine der-

maßen starke Dynamik auf, was darauf schließen lässt, dass der Anteil der Pflichtversicherten im Nebenerwerb stark stieg.⁶

Die Entwicklung der Selbstständigen stimmt in der Tendenz mit den Statistiken der Kammern der Freien Berufe überein.⁷

Tabelle 3: Mitglieder⁸ der Kammern der freien Berufe

	1992	1996	1999	2002	Index (1992=100)
ÄrztInnen	28.193	32.055	33.781	36.535	130
TierärztInnen mit Praxis	1.294	1.512	1.728	1.903	147
DentistInnen	403	260	180	132	33
Selbstständige ApothekerInnen	1.066	1.131	1.182	1.223	115
NotarInnen	995	1.086	769	814	82
PatentanwälInnen	50	56	51	54	108
RechtsanwälInnen	2.996	3.356	3.857	4.332	145
WirtschaftstreuhänderInnen	4.453	5.158	6.174	8.172	184
ZiviltechnikerInnen	4.887	5.532	5.805	5.963	122
Summe	44.337	50.146	53.527	59.128	133

Quelle: Statistik Austria & Österreichisches Statistisches Zentralamt: Statistische Jahrbücher 1994, 1998, 2000 & 2003 und Österreichische Ärztekammer,

Die einzelnen Selbstständigenberufe haben sich jedoch recht unterschiedlich entwickelt. Während die Fallzahl bei DentistInnen und NotarInnen zurückging, verdoppelten sich jene von WirtschaftstreuhänderInnen im Beobachtungszeitraum beinahe. Ebenfalls überdurchschnittlich nahmen die Fallzahlen von TierärztInnen und die RechtsanwältInnen zu.

Wird die Zahl der Selbstständigen aus der Einkommensteuerstatistik mit den Daten des Mikrozensus verglichen, so zeigt sich, dass die Übereinstimmung für das Jahr 2002 trotz einer abweichenden Methodik⁹ zwischen den beiden Quellen mit 85% relativ hoch ist.

Beim Gewerbe ist die Veränderung der Fälle im Beobachtungszeitraum mit einer Zunahme von 29% im Mikrozensus ähnlich, jedoch ist die Erfassungsquote mit ca. 60% geringer.¹⁰

Bei der letzten Kategorie Einkommen aus Kapital, Vermietung und Verpachtung, sonstige Einkünfte sind steuerrechtliche Veränderungen zu beachten. In den Jahren 1992/93 wurde die Endbesteuerung von Zinsen auf Spareinlagen und festverzinsliche Wertpapiere eingeführt.¹¹ Dies wirkte sich auch auf die Fallzahlen besonders beim Kapital aus.

Der überwiegende Teil der Kapitaleinkommen wird seit dieser Reform nicht mehr im Zuge der Einkommensteuererklärung deklariert, sondern

Tabelle 4: Aufsplittung im Bereich Besitz (in Fällen)

	1992	1996	1999	2002	Index (1992=100)
Kapital	4.658	2.115	2.169	2.811	60
Vermietung und Verpachtung	20.845	26.691	26.454	24.634	118
sonstige Einkünfte	6.557	6.540	6.155	5.096	78

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002

mit der Kapitalertragsteuer (KESt) endbesteuert, was den scharfen Bruch in der Datenreihe von 1992 auf 1996 erklärt. Die Fallzahlen der sonstigen Einkünfte weisen über die Jahre hinweg eine rückläufige Tendenz auf. Die Fälle aus Vermietung und Verpachtung legten im Vergleich zu 1992 zu.

Nach Mikrozensus, Kammern der freien Berufe und Sozialversicherung als Vergleichsquellen soll abschließend die Abbildung der einkommensteuerverpflichtigen Bezüge in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) geprüft werden. Dies soll anhand der Nachweisquote – Verhältnis der Einkommen aus der Einkommensteuerstatistik zu den entsprechenden Einkommen der VGR – gemessen werden.

Chaloupek zeigte, dass die Nachweisquote zwischen 1953 und 1970 annähernd stabil blieb, während Streissler nachwies, dass diese zwischen 1973 und 1987 stark von ca. 50% auf unter 30% zurückging. Mit 1995 wurde die VGR umgestellt, und die Arbeiten von Chaloupek und Streissler konnten deshalb nicht fortgesetzt werden.

In der folgenden Tabelle werden die Selbstständigeneinkommen aus den Nichtfinanziellen Sektorkonten der VGR¹² den Bruttobezügen aus der Einkommensteuer abzüglich der dort erfassten Einkünfte aus unselbstständiger Tätigkeit gegenübergestellt. Eine Unterscheidung zwischen Einkunftsarten wie Gewerbebetrieb, Selbstständiger Tätigkeit sowie Land- und Forstwirtschaft ist im Gegensatz zu früher nicht mehr möglich.

In der neuen Methodik ist die Nachweisquote wieder etwas höher und volatiler. Sie pendelt zwischen 41,4 und 44,4 Prozent. Im Gegensatz zu früheren Jahren ist die Bezugsgröße in der VGR eher unterschätzt, und es wäre daher eine höhere Nachweisquote zu erwarten gewesen.¹³ Eine eindeutige Richtung bei der Entwicklung der Nachweisquote ist nicht feststellbar.

Marterbauer und Guger (2004) gehen im aktuellen Sozialbericht auf die Nachweisquoten ein und verweisen darauf, dass hierbei jedoch auch die erheblichen methodischen Unterschiede zwischen den beiden Darstellungen zu beachten seien. Die Gewinne laut VGR sind mit jenen laut Einkommenssteuerstatistik nicht unmittelbar vergleichbar. Der Betriebsüberschuss der VGR weicht erheblich vom steuerlichen Gewinnbegriff ab. Auch werden Forderungsverluste unterschiedlich behandelt. Eben-

Tabelle 5: Nachweisquote „neu“ der Einkommensteuerstatistik in der VGR

Jahr	Selbstständige Einkommen aus VGR	Eink. in d. ESt-Statistik ohne Einkünfte aus unselbst. Tätigkeit	Nachweisquote
	in Mrd. Euro		in Prozent
1995	18,9	7,9	41,9%
1996	19,6	8,5	43,4%
1997	19,5	8,6	44,4%
1998	20,5	8,7	42,3%
1999	21,5	9,4	43,8%
2000	23,0	9,5	41,4%
2001	23,8	10,3	43,4%
2002	24,3	10,7	44,0%

Quelle: Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1976-2004, Wien 2005

falls zu berücksichtigen sind die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Einkommensteuerpflichtigen.

Streissler (1994, S. 171) folgerte deshalb, dass aufgrund der geringen Nachweisquoten nicht unmittelbar auf die Höhe der Steuerhinterziehung geschlossen werden könne.

3. Durchschnittseinkommen nach Schwerpunkten

In der Einkommensteuerstatistik wird jene Einkunftsart als Schwerpunkt herangezogen, aus welcher die höchsten Einkünfte bezogen werden. Wie sich die Anzahl der Schwerpunktfälle entwickelte, wurde bereits dargestellt. Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der Durchschnittseinkommen nach Einkunftsarten:

Bei den durchschnittlichen zu versteuernden Einkommen nach Schwerpunkten zeigt sich, dass die Selbstständigen mit 65.780 Euro 2002 am meisten verdienten. Es folgen die Einkommen aus Besitz mit 43.231 Euro, danach die Gewerbetreibenden mit 39.080 Euro, die Nichtselbstständigen mit 29.083 Euro und abgeschlagen die Land- und ForstwirInnen mit 19.146 Euro. Im Zeitverlauf blieb diese Rangordnung der einzelnen Einkommenskategorien stabil. Einzige Ausnahme stellten hierbei die Einkünfte aus Besitz (Kapital, Vermietung und Verpachtung, Sonstige Einkünfte) dar. Diese verbesserten sich über den Zeitverlauf von 1953 bis 2002 vom letzten auf den zweiten Rang.¹⁴

Im Beobachtungszeitraum sticht die Einkommensentwicklung der Unselbstständigen markant hervor. Diese Einkunftsart weist mit +21% die

Tabelle 6: Durchschnittseinkommen nach Einkunftsarten (in Euro) pro Jahr

Einkommensschwerpunkt	1992	1996	1999	2002	Index (1992=100)
Land- und Forstwirtschaft	17.416	19.928	20.225	19.146	110
Selbstständige Arbeit	59.519	62.841	65.719	65.780	111
Gewerbebetrieb	34.103	38.925	37.583	39.080	115
Nichtselbstständige Arbeit	24.060	25.951	27.516	29.083	121
Kapital, Vermietung und Verpachtung, Sonstige Einkünfte	38.506	35.348	46.245	43.231	112

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002

stärkste Zunahme auf, die anderen Einkommensgruppen verzeichneten Steigerungen zwischen 10% und 15%. An dieser Stelle sei noch einmal auf die mangelnde Aussagekraft der Daten bezüglich der Grundgesamtheit der unselbstständig Beschäftigten hingewiesen, es sind nämlich nur jene erfasst, die aufgrund zusätzlicher Einkünfte einkommensteuerpflichtig sind.

Tabelle 7: Durchschnittseinkommen nach Einkommensarten (in Prozent des Einkommens von Gewerbebetrieben)

Einkommensschwerpunkt	1992	1996	1999	2002
Land- und Forstwirtschaft	51	51	54	49
Selbstständige Arbeit	175	161	175	168
Gewerbebetrieb	100	100	100	100
Nichtselbstständige Arbeit	71	67	73	74
Kapital, Vermietung und Verpachtung, Sonstige Einkünfte	113	91	123	111

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002

Wird das Einkommen aus Gewerbebetrieb als Bezugsgröße¹⁵ herangezogen, zeigt sich, dass die Selbstständigen etwas von ihrem relativen großen Vorsprung einbüßten, die Land- und Forstwirtschaft etwas verlor und die Nichtselbstständigen etwas aufholten.

Vergleicht man die Ergebnisse aus Tabelle 6 mit den Einkünften aus Nichtselbstständiger Arbeit laut Lohnsteuerstatistik, ergibt sich folgendes Bild: Im Jahr 2002 betrug das durchschnittliche Einkommen der Unselbstständigen 23.803 Euro (20.717 Euro inkl. PensionistInnen). Dieser Mittelwert lag deutlich unter sämtlichen Durchschnittswerten der Schwerpunktkategorien der Einkommensteuerstatistik mit Ausnahme der Land- und

Forstwirtschaft. In den letzten Jahren holten die Unselbstständigen jedoch auf. Allein seit 1994¹⁶ legten die Bezüge der ArbeitnehmerInnen um ca. 17%¹⁷ zu. Bemerkenswert dabei ist, dass Unselbstständige, die auch einkommensteuerpflichtige Bezüge haben, mehr verdienen als jene, die ausschließlich unselbstständig sind. Weiters weisen jene Einkommen auch eine bessere Entwicklung auf. Chaloupek hingegen beobachtete in seinem Artikel für die Zeitspanne von 1953 bis 1972 noch, dass die in der Einkommensteuer erfassten Unselbstständigen ein niedrigeres Durchschnittseinkommen aufwiesen.¹⁸

Im Folgenden soll daher darauf eingegangen werden, wer hinter den einkommensteuerpflichtigen Unselbstständigen, deren Zahl im Beobachtungszeitraum um beinahe 50% zugenommen hat, steckt und wie sich ihre Nebeneinkünfte darstellen. Zum einen haben sich die Fälle der ausschließlich Unselbstständigen, die dennoch eine Einkommensteuererklärung abgeben, mehr als verdoppelt. Im Jahr 2002 waren dies bereits 77.091 Fälle; zur Verdeutlichung: im selben Jahr werden 59.851 Schwerpunktfälle aus Selbstständiger Arbeit registriert. Zu erklären ist dies dadurch, dass Einkommensteuerpflichtige in der Regel auch nach Beendigung ihrer einkommensteuerpflichtigen Tätigkeit oder Versiegen ihrer diesbezüglichen Einkünfte noch für einige Zeit verpflichtet sind, eine Einkommensteuererklärung abzugeben. Berücksichtigt man die erhöhte Fluktuation am Arbeitsmarkt, wird diese Zunahme erst recht plausibel, denn je mehr Menschen in der Vergangenheit ein einkommensteuerpflichtiges Einkommen hatten, desto größer ist auch die Anzahl der Einkommensteuerpflichtigen.

Zum anderen nahmen auch die Fälle von Nebeneinkünften der Unselbstständigen zu. Wie in Tabelle 8 zu sehen ist, stiegen diese um 28%.

Tabelle 8: Fälle der Nebeneinkünfte der Unselbstständigen nach Kategorien¹⁹ (in Fällen)

	1992	1996	1999	2002	Index (1992=100)
Land- und Forstwirtschaft	14.769	16.807	16.350	16.642	113
Selbstständige Arbeit	45.787	61.825	62.269	68.102	149
Gewerbebetrieb	69.282	82.036	79.242	81.683	118
Kapital	17.135	6.971	7.195	13.604	79
Vermietung und Verpachtung	73.921	103.040	112.159	117.298	159
Sonstige Einkünfte	26.580	27.718	24.418	19.938	75
Summe	247.474	298.397	301.633	317.267	128

Quelle: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999 & 2002

Die Entwicklung in den verschiedenen Kategorien ist jedoch recht unterschiedlich. Während die Fälle aus Sonstigen Einkünften und aus Kapital abgenommen haben, legten die Fälle aus Vermietung und Verpachtung massiv zu. Es kam zu einer Zunahme von beinahe 60%, und bereits über ein 1/3 (117.298 Fälle) der Nebeneinkunftsfälle der Unselbstständigen fallen in die Kategorie Vermietung und Verpachtung. Mit 81.683 Fällen auf Platz 2 liegen noch die Einkünfte aus Gewerbebetrieb, denn mit bereits 68.683 und einer stärkeren Dynamik folgen die Einkünfte aus Selbstständiger Arbeit. Abgeschlagen mit 16.642 folgt die Land- und Forstwirtschaft.

Tabelle 9: Durchschnittliche Nebeneinkünfte der Unselbstständigen (in Euro)

	1992	1996	1999	2002	Index (1992=100)
Land- und Forstwirtschaft	1.189	1.173	1.378	1.625	137
Selbstständige Arbeit	4.578	4.408	4.333	4.451	97
Gewerbebetrieb	725	1.331	1.085	1.575	217
Kapital	3.427	2.776	2.938	1.698	50
Vermietung und Verpachtung	2.115	2.636	2.481	2.514	119
sonstige Einkommen	3.833	4.003	4.332	4.149	108

Quelle: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999 & 2002

Die Höhe der durchschnittlichen Nebeneinkünfte aus Gewerbebetrieb und Land- und Forstwirtschaft nahm stark zu. Die sonstigen Einkünfte erhöhten sich geringfügig, während jene aus Kapital zunehmend niedriger ausfielen. Bei den Durchschnittseinkünften jener Kategorien mit der stärksten Dynamik bezüglich Fallzahlentwicklung zeigt sich ein unterschiedliches Bild. Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nehmen zu. Die Unselbstständigen weisen damit ähnlich hohe Nebeneinkünfte aus Vermietung und Verpachtung aus wie vorrangig Gewerbetreibende (3.683) und Selbstständige (2.497).²⁰ Im Gegensatz dazu stagnieren die Selbstständigen Zusatzeinkünfte der Unselbstständigen auf hohem Niveau.

Trotz der Verzerrung in der Einkommensteuerstatistik aufgrund der Mitbeziehung von ausschließlich Unselbstständigen lassen sich einige Entwicklungen bezüglich der Unselbstständigen und ihrer Nebeneinkünfte festhalten. Die Zunahme der Fälle aus Vermietung und Verpachtung ist augenfällig. Wie Marterbauer und Guger (2004, S. 264) schon darlegten, haben mit wachsendem Wohlstand der ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen auch der Besitz und daraus bezogenes Einkommen über die Jahre zugenommen.²¹

Dies sieht man auch in den kategorisierten Nebeneinkünften der unselbstständig Beschäftigten, gestaffelt nach Einkunftshöhe 2002 (siehe Tabelle 14 im Tabellenanhang). Bei den Einkünften zwischen 20.000 und 40.000 Euro pro Jahr – die Hälfte der einkommensteuerverpflichtigen Unselbstständigen befindet sich in dieser Spanne – dominieren die Nebeneinkünfte aus Vermietung und Verpachtung mit einem Anteil von 35%, das heißt, dass über ein Drittel dieser Unselbstständigen zusätzliche Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung beziehen. In den Kategorien darunter und darüber spielen die Einkünfte aus Gewerbebetrieb und aus Selbstständiger Tätigkeit eine größere Rolle.

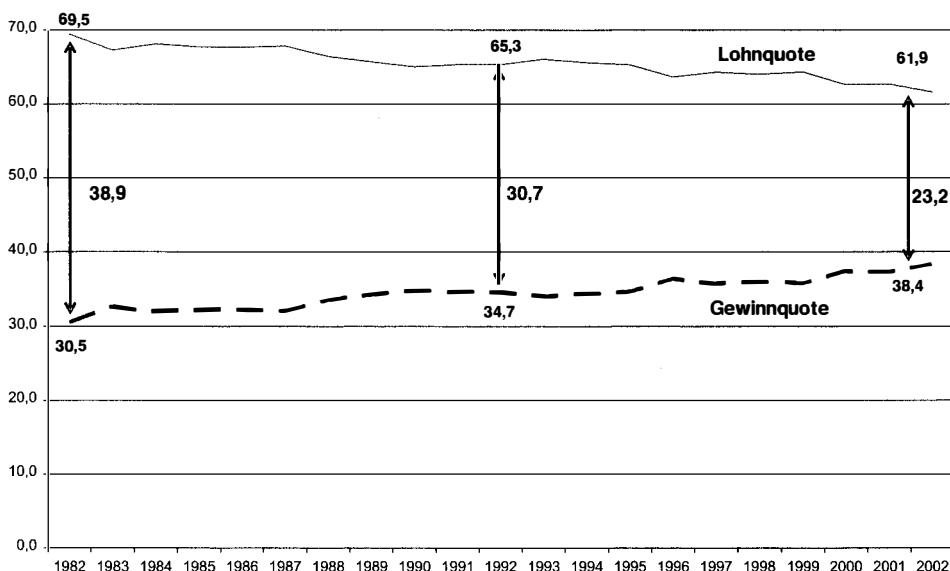
Bei der Entwicklung der Nebeneinkünfte aus selbstständiger Tätigkeit ist hervorzuheben, dass die Fallzahl (Tabelle 8) stark wächst, jedoch die durchschnittliche Höhe (Tabelle 9) nominell stagniert. Ist die unselbstständige Einkunft gering, ist der Anteil derjenigen, die auch Einkunft aus Selbstständiger Arbeit beziehen, hoch. In der dominierenden Gruppe (20.000 bis 40.000 Euro pro Jahr aus unselbstständiger Beschäftigung) spielen diese Zusatzeinkünfte eine untergeordnete Rolle (siehe Tabelle 13).

Die vorliegenden Daten legen dar, dass die Einkünfte aus Unselbstständiger Tätigkeit fallmäßig und der Höhe nach auffällig zunahmen (vergleiche Tabelle 6). Bezüglich dieser Entwicklung sei allerdings einschränkend festzuhalten: Der Verbraucherpreisindex²² stieg zwischen 1992 und 2002 um 22,2%, was bedeutet, dass mit dem Haupterwerbseinkommen durchwegs die Inflation nicht abgegolten wurde. Des Weiteren ist beim Vergleich von Lohn- und Einkommensteuerverpflichtigen zu beachten, dass der steuerliche Gestaltungsspielraum der Selbstständigen und Gewerbetreibenden um einiges breiter ist, was die Ergebnisse vor allem bezüglich des Niveaus stark verzerrt. Zudem spiegelt sich die relative Verbesserung der Bezüge der Unselbstständigen im Vergleich zu den Selbstständigen und den Gewinneinkommen in der Entwicklung der bereinigten Gewinn- und Lohnquote nicht unmittelbar wider.²³

Zwischen 1982 und 1992 ging die bereinigte Lohnquote zugunsten der Gewinnquote deutlich zurück, der Unterschied schrumpfte um mehr als 8 Prozentpunkte. Im Beobachtungszeitraum 1992-2002 verkleinerte sich der Unterschied noch einmal um beinahe 7 Prozentpunkte. Hier muss angemerkt werden, dass in der Gewinnquote auch Nebeneinkommen Unselbstständiger (wie z. B. Gewinne aus Beteiligungen oder Vermietung und Verpachtung) enthalten sind. Guger und Marterbauer (2005, S. 616) stellten jedoch fest:

„In den letzten Jahrzehnten erhöhte sich nicht nur die Ungleichheit der Verteilung der Einkommen zwischen den unselbstständig Beschäftigten, sondern auch zwischen den Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit und jenen aus Besitz und Unternehmung. ... Dies ist vor allem ein Ergebnis der Zunahme der Arbeitslosigkeit und des raschen Wachstums

Abbildung 1: Entwicklung der bereinigten Lohn- und Gewinnquote von 1982 bis 2002



Quelle: Russinger (2005) und eigene Berechnungen

der Vermögenseinkommen. Hohe Arbeitslosigkeit dämpft die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften – ein Anstieg der Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt hat einen Rückgang der Lohnquote um mehr als 1 Prozentpunkt zur Folge. Innerhalb der Nichtlohnelemente des Volkseinkommens stiegen vor allem die Einkommen aus Finanz- und Immobilienvermögen und jene der Freiberufler. Langfristig profitieren diese Einkommensgruppen stark von der Entwicklung der Einkommensverteilung, während die Angehörigen der unteren Einkommensschichten, ..., verlieren.“

Tabelle: 10: Entwicklung der Einkommen pro Vollzeitäquivalenten (in Euro/indexiert auf 1996)

	1996		1999		2002	
ArbeitnehmerInnenentgelte	33.072	(100)	35.085	(106)	37.065	(112)
Selbstständigeneinkommen netto	46.648	(100)	49.110	(105)	55.634	(119)

Quelle: WIFO-Datenbank und eigene Berechnungen; Selbstständigeneinkommen netto = exkl. Abschreibungen

In Tabelle 10 ist die Höhe und die Entwicklung der Einkommen pro Kopf in Vollzeitäquivalenten²⁴ laut VGR dargestellt. Es werden den ArbeitnehmerInnenentgelten die Selbstständigeneinkommen aus den Nichtfinanziellen Sektorkonten gegenübergestellt. Wie bereits erwähnt, wurden die Nichtfinanziellen Sektorkonten erst 1995 eingeführt, daher ist eine Darstellung über den gesamten Beobachtungszeitraum nicht möglich. Betrachtet man nun die Entwicklung der Einkommen pro Kopf in Vollzeitäquivalenten wird nicht nur offensichtlich, dass die ArbeitnehmerInnenentgelte rund 1/3 unter den Selbstständigeneinkommen (laut Tabelle 10) liegen, sondern auch, dass sie zwischen 1996 und 2002 eine bedeutend schlechtere Entwicklung (+12% zu +19%) aufwiesen – der Abstand zwischen den beiden Gruppen sich also vergrößerte.

4. Zusammensetzung und Entwicklung der Schwerpunkteinkommen

In diesem Abschnitt soll auf die Zusammensetzung in den einzelnen Kategorien genauer eingegangen werden. Es wird jeweils der Anteil der Schwerpunktfälle bzw. der Schwerpunkteinkünfte an der Grundgesamtheit und auch die Entwicklung des Einkommensmix nach Schwerpunkten betrachtet.

Tabelle 11: Schwerpunktmäßige Fälle in Prozent der jeweiligen Kategorie

Kategorie	1992	1996	1999	2002	92-02
	Fälle				in %-Punkten
Land- und Forstwirtschaft	16,69%	15,11%	18,31%	22,10%	5,42%
Selbstständige Arbeit	44,02%	42,68%	43,46%	44,35%	0,34%
Gewerbebetrieb	53,51%	50,17%	52,77%	54,99%	1,48%
Nichtselbstständige Arbeit	85,13%	85,62%	85,78%	85,42%	0,29%

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002

Im Beobachtungszeitraum war das Verhältnis von Schwerpunktfällen²⁵ zu Nebenerwerb relativ stabil. Eine Ausnahme stellt hier wiederum die Land- und Forstwirtschaft dar; welche einen markanten Zuwachs von über 5 Prozentpunkten verzeichnete, wenngleich nur 22,1% der Fälle in der Kategorie Land- und Forstwirtschaft auch ihre Haupteinkunft aus Land- und Forstwirtschaft beziehen. Eine gewisse Rolle spielt hierbei sicher die Strukturbereinigung in der Landwirtschaft. Am zweitgeringsten ist diese „Haupterwerbsquote“ bei den Selbstständigen mit ca. 44,4%. Es folgen

die Gewerbebetriebe mit ca. 55,0%, und am höchsten ist die Konzentration bei den Unselbstständigen mit über 85,4%.

Wie sieht die langfristige Entwicklung aus? Im Zeitverlauf ist ersichtlich, dass der Anteil der Schwerpunktfälle der Land- und Forstwirtschaft sinkt ab Mitte der 50er Jahre: von 1956 mit 61,4% bis 1972 auf 25,7% und am Beginn des Beobachtungszeitraums auf 16,7%. Seit damals steigt der Anteil wieder. Der Anteil der Schwerpunktfälle der Selbstständigen verringerte sich von 67,9% (1956) auf 45% in den 1990er Jahren. Die Schwerpunktfälle der Gewerbetreibenden haben seit den 50er Jahren massiv an Anteil verloren, von 88,6% auf 53,5%. Die Entwicklung bei den Unselbstständigen ist weniger stetig, jedoch war der Anteil der Schwerpunktfälle mit um die 65% in der Vergangenheit deutlich geringer.²⁶

Tabelle 12: Schwerpunktmäßige Einkünfte in Prozent der Kategorie

Kategorie	1992	1996	1999	2002	Ø 92-02
	Einkünfte				in %-Punkten
Land- und Forstwirtschaft	77,54%	78,06%	77,33%	77,90%	0,36%
Selbstständige Arbeit	88,30%	90,14%	90,83%	91,07%	2,76%
Gewerbebetrieb	101,10%	97,47%	98,90%	97,20%	-3,90%
Nichtselbstständige Arbeit	91,90%	92,70%	93,10%	93,38%	1,47%
Kapital, Vermietung und Verpachtung, Sonstige Einkünfte	66,14%	62,65%	71,42%	69,61%	3,48%

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002

Bei den Einkünften ist die Konzentration auf die Schwerpunkteinkunft ausgeprägter. In der Kombination der beiden Tabellen ist z. B. für 2002 ersichtlich, dass jene 22,1%, die ihre Haupteinkünfte aus Land- und Forstwirtschaft beziehen, gut $\frac{3}{4}$ der Gesamteinkünfte in dieser Kategorie für sich vereinnahmen. Über den Zeitverlauf haben mit Ausnahme der Gewerbebetriebe alle Schwerpunkteinkommen ihre Anteile erhöht.

Wie Chaloupek (1980, S. 23) aufzeigte, sind die Angaben zu Nebeneinkünften problematisch. Gerade die Gruppe der Selbstständigen wies bereits in der Vergangenheit in den Nebeneinkünften aus Gewerbebetrieb negative Einkünfte (Verluste) aus. Dies hatte beispielsweise 1992 zur Folge, dass das Schwerpunkteinkommen „Gewerbebetrieb“ mehr als 100% in der eigenen Kategorie repräsentierte. Grund für diese negativen Einkünfte waren die gerade bei FreiberuflerInnen beliebten Verlustbeteiligungen.

Die im Tabellenanhang dargestellten Tabellen 15a-e zeigen die Zusammensetzung der Einkünfte innerhalb einer Schwerpunkteinkommenska-

tegorie. So ist in der Tabelle 15b (Selbstständige) der bereits erwähnte negative Beitrag aus Gewerbebetrieb zum Gesamteinkommen der Selbstständigen mit -3,3% 1992 eindeutig sichtbar, wobei der negative Beitrag über den Beobachtungszeitraum rückläufig ist. In der Gruppe der Personen mit Schwerpunkteinkommen aus Nichtselbstständiger Arbeit ist der Anteil des Schwerpunktsbezugs von 90,1% in 1992 auf 92,3% in 2002 gestiegen, hingegen der Anteil der Zusatzeinkünfte aus Besitz um 1,9 Prozentpunkte auf 3,4% gesunken. Auch dies dürfte mit den bereits erwähnten steuerlichen Änderungen bei der Kapitalbesteuerung in Zusammenhang stehen.

5. Verteilung

Betrachtet man die Verteilung innerhalb der unterschiedlichen Einkommenskategorien, ist zu beachten, dass eine Darstellung nach Schwerpunkteinkünften aufgrund der vorhandenen Daten nicht möglich ist. Dies schränkt die Aussagekraft der angeführten Lorenzkurven und des Gini-Koeffizienten etwas ein: eine Änderung in der Zusammensetzung – wie z. B. eine Zunahme des Anteils des Nebenerwerbs – verzerrt die Ergebnisse. Weiters wurden die Verluste nicht berücksichtigt, da dies die Resultate uninterpretierbar macht.

Widmet man sich der jeweiligen Verteilung der Einkommen zwischen Selbstständigen, zwischen den Gewerbetreibenden und zwischen allen EinkommenbezieherInnen (Einkommen- und Lohnsteuerpflichtige zusammen)²⁷, werden nicht nur die ungleiche Verteilung der Einkommen in Österreich, sondern auch die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen ersichtlich.

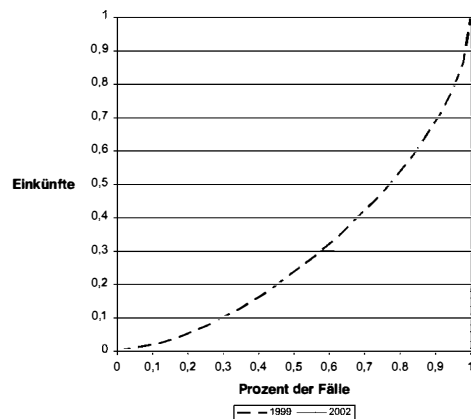
Am vergleichsweise ungleichsten stellt sich die Verteilung innerhalb der Gruppe der Selbstständigen mit einem Gini-Koeffizienten von 0,71 für 2002 dar, dicht gefolgt von den Gewerbetreibenden mit 0,64. Der Gini-Koeffizient quer über alle EinkommenbezieherInnen (Einkommen- und Lohnsteuerpflichtige zusammen) betrug 2002 hingegen „lediglich“ 0,40.

Hervorzuheben ist die geringe Volatilität der Ergebnisse. Etwas Bewegung in der Verteilung ist bei der Gruppe der Gewerbetreibenden zu beobachten, welche tendenziell etwas ausgeglichener wurde. Dies dürfte vor allem mit der Zunahme des Anteils der Schwerpunktfälle zusammenhängen, was der Gruppe mehr Homogenität verlieh.

Interessant ist auch die Betrachtung der Zusammensetzung des Gesamteinkommens der Höhe nach.

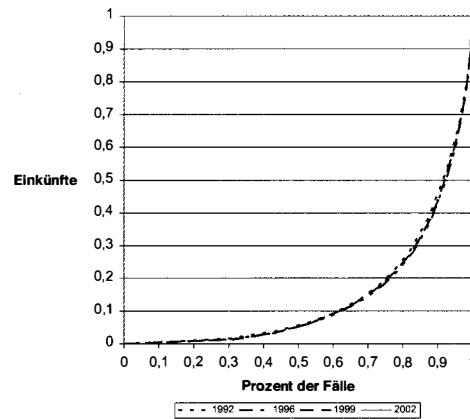
Aus Tabelle 13 ist die Zusammensetzung der Gesamteinkommen der – Höhe nach gestaffelt – ersichtlich. Eine Zeile stellt jeweils 100 Prozent des Einkommens dar. In der Spalte „Anteil der Stufe“ ist ablesbar, wie viele Einkommensteuerpflichtige anteilig in die jeweilige Stufe fallen. Der Anteil

Abbildung 2a: Lorenzkurve Lohn- und Einkommensteuerpflichtige (ohne Verluste)



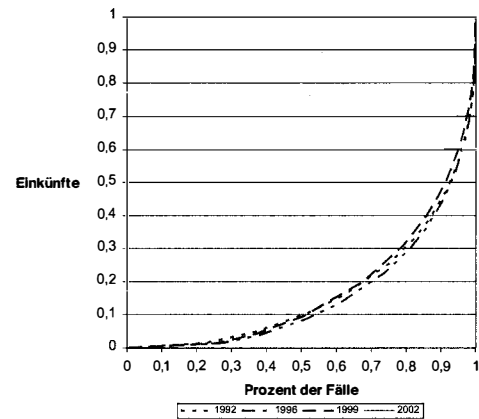
Quelle: Statistik Austria: Integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer 1999 und 2002 & Eigene Berechnungen

Abbildung 2b: Lorenzkurve Einkommen aus Selbstständiger Tätigkeit (ohne Verluste)



Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002 & eigene Berechnungen

Abbildung 2c: Lorenzkurve Einkommen aus Gewerbebetrieb (ohne Verluste)



Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002 & Eigene Berechnungen

Tabelle 13: Zusammensetzung der Gesamteinkommen 2002 (in Prozent)

Stufen des zu versteuernden Einkommens in 1.000 EUR	Land- und Forstwirtschaft	selbstständige Arbeit	Gewerbebetrieb	nichtselbstständige Arbeit	Kapitalvermögen	Vermietung und Verpachtung	sonstige Einkünfte	Zeilen-summe	Anteil der Stufe
<10.000	4,7%	10,6%	35,6%	38,2%	0,8%	9,2%	1,0%	100,0%	2,1%
10.000 - 25.000	2,0%	7,5%	21,7%	61,4%	0,4%	6,0%	1,1%	100,0%	14,3%
25.000 - 50.000	0,6%	10,2%	18,4%	63,6%	0,3%	5,7%	1,2%	100,0%	25,3%
50.000 - 100.000	0,4%	18,9%	21,6%	52,0%	0,4%	5,5%	1,1%	100,0%	21,4%
100.000 - 200.000	0,5%	37,6%	24,1%	30,9%	0,6%	5,1%	1,1%	100,0%	13,6%
200.000 - 500.000	0,4%	46,0%	25,3%	21,0%	0,9%	4,4%	2,0%	100,0%	9,7%
500.000 - 1.000.000	0,9%	38,5%	32,9%	16,9%	2,6%	4,6%	3,6%	100,0%	3,0%
>1.000.000	0,2%	29,4%	38,8%	7,4%	3,3%	3,7%	17,3%	100,0%	2,9%
Insgesamt	0,9%	20,1%	22,3%	49,0%	0,6%	5,5%	1,8%	100,0%	-

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 2002

der einzelnen Einkunftsarten an der Gesamtsumme der Einkommen ist in der Zeile „Insgesamt“ dargestellt.

Mit der Höhe des Einkommens steigt der Anteil der „Sonstigen Einkünfte“. Diese machen bei Einkommen über 1.000.000 Euro 17,3% aus, bei geringeren Einkommen ist deren Beitrag eher zu vernachlässigen. Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nimmt mit der Höhe des Einkommens tendenziell ab, während jene von Kapital steigt.

Weist man den acht Stufen jeweils eine dominante Einkunftsart zu, zeigt sich folgendes Bild: Bei den Einkommensteuerepflichtigen bis 100.000 Euro zu versteuerndes Einkommen ist die nichtselbstständige Arbeit die „Haupterwerbsquelle“. Zwischen 100.000 und 1.000.000 Euro dominieren die Einkünfte aus selbstständiger Arbeit. Im Gegensatz zu den deutlicheren Trends bei Unselbstständigen und Selbstständigen, kommt es bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb zu einer Polarisierung. Diese spielen einerseits eine maßgebliche Rolle bei Bruttojahreseinkommen bis zu 10.000 Euro und gewinnen wieder an Bedeutung bei Einkommen von über 500.000 Euro.

6. Zusammenfassung

Der Artikel behandelt die Entwicklung und die Verteilung der zu versteuernden Einkommen der einkommensteuerepflichtigen Personen Österreichs zwischen 1992 und 2002.

Bei der Interpretation der Daten aus der Einkommensteuerstatistik ist besonders auf gesetzliche Änderungen (z. B. Einführung der Endbesteuerung) sowie Besonderheiten wie etwa die Verlustbeteiligungen Rücksicht zu nehmen. Aufgrund der Vorarbeiten von Chaloupek und Streissler ist es möglich, langfristige Trends festzuhalten.

In den letzten Jahren wurden immer mehr Menschen in Österreich einkommensteuerepflichtig. Überdurchschnittlich nahmen die Fälle jener zu, die im Haupterwerb unselbstständig oder selbstständig sind.

Interessante Ergebnisse ergeben sich auch für die Unselbstständigen in der Einkommensteuerstatistik. Diese verdienen im Gegensatz zu früheren Jahren besser als die rein Lohnsteuerepflichtigen, und ihre Einkünfte weisen auch eine günstigere Entwicklung auf. Bei ihren Nebeneinkünften dominieren jene aus Vermietung und Verpachtung. Je höher der unselbstständige Bezug ist, desto öfter liegen auch Einkünfte aus Besitz, Gewerbebetrieb und selbstständiger Tätigkeit vor. Bemerkenswert ist, dass bei den Niedrigeinkommen (bis zu 8.000 Euro pro Jahr) sowohl selbstständige als auch gewerbebetriebliche Einkünfte überdurchschnittlich vertreten sind. Die von Chaloupek und Streissler beobachtete zunehmende Bedeutung der Nebeneinkünfte konnte für die 90er Jahre nicht bestätigt werden, die Schwerpunkteinkünfte rückten wieder mehr in den Mittelpunkt.

Laut Einkommensteuerstatistik wäre es den Unselbstständigen in den beobachteten zehn Jahren gelungen, gegenüber den Selbstständigen und Gewerbetreibenden finanziell aufzuholen. Jedoch erscheint dies aufgrund der Entwicklung der Lohn- und Gewinnquote und der Einkommen pro Kopf in Vollzeitäquivalenten aus der VGR nicht unbedingt nachvollziehbar.

Zwar stellt sich die Verteilung der Einkünfte in den einzelnen Einkunftsarten sehr unterschiedlich dar, jedoch haben sie die über die Zeit gesehene Trägheit und geringe Volatilität der Einkommensverteilung gemein. Auf diesen Umstand wies bereits Chaloupek für frühere Jahre hin.

Bei der Betrachtung der Einkommenszusammensetzung ist vor allem die Polarisierung bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb interessant. Diese spielen eine bedeutende Rolle bei den sehr niedrigen und bei den sehr hohen Einkommen.

Ansonsten sind eindeutige, jedoch weniger überraschende Ergebnisse festzumachen. Höhere Einkommen beziehen einen höheren Beitrag aus Kapital und sonstigen Einkünften, hingegen spielen Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft eher bei den niedrigen Einkommen eine Rolle. Die Selbstständigen repräsentieren in der Einkommensteuerstatistik tendenziell die obere Mittelschicht, während die Unselbstständigen von den niedrigsten Einkommen bis in die Mittelschicht die dominante Einkunftsart sind.

7. Tabellenanhang

7.1 Kategorisierte Nebeneinkünfte der unselbstständig Beschäftigten gestaffelt nach Einkunftshöhe 2002 (in Prozent)

In Tabelle 14 werden die einkommensteuerpflichtigen Unselbstständigen nach Fällen dargestellt. In der ersten Spalte von links sind alle einkommensteuerpflichtigen unselbstständigen Einkommen nach ihrer Höhe in 16 Stufen eingeteilt. In den Spalten folgen die verschiedenen Kategorien mit den Prozentsätzen derer, die Einkünfte aus dieser Kategorie beziehen. Wichtig ist hierbei, dass es sich in dieser Darstellung nicht nur um Schwerpunktfälle aus unselbstständiger Tätigkeit handelt, also auch die 58.352 Fälle von Nebeneinkünften miteinbezogen sind.

In der Spalte „Summe“ sind zwei Phänomene der Einkommensteuerstatistik offensichtlich, nämlich dass einerseits mehrere Nebeneinkünfte, aber auch keine bezogen werden können. Dies wirkt sich im Aggregat der Spalte „Summe“ durch Werte größer bzw. kleiner 100 aus. In der äußersten Spalte steht der Anteil der jeweiligen Stufe an der Grundgesamtheit aller Einkommensteuerpflichtigen, die Einkünfte aus unselbstständiger Tätigkeit beziehen.

Tabelle 14: Unselbstständige Einkommen nach Fällen

Einkommen aus unselbstständiger Arbeit (in 1.000 Euro)	Land- und Forstwirtschaft	selbst- ständiger Arbeit	Gewerbe- betrieb	Kapitalver- mögen	Vermietung und Ver- pachtung	sonstigen Einkünften	Summe	Anteil
bis unter 4	6%	64%	34%	8%	26%	7%	144,1%	0,1%
4 bis unter 8	7%	32%	52%	4%	24%	5%	123,9%	5,1%
8 bis unter 12	7%	19%	38%	3%	37%	7%	111,0%	5,9%
12 bis unter 20	7%	14%	25%	3%	36%	6%	91,2%	11,4%
20 bis unter 30	6%	13%	26%	3%	37%	5%	90,5%	27,1%
30 bis unter 40	5%	18%	27%	4%	36%	6%	96,3%	22,9%
40 bis unter 50	3%	28%	24%	4%	32%	6%	96,8%	11,0%
50 bis unter 60	3%	37%	22%	5%	30%	7%	104,1%	6,2%
60 bis unter 80	3%	42%	21%	6%	31%	8%	111,0%	3,7%
80 bis unter 100	3%	43%	23%	7%	32%	9%	117,1%	3,6%
100 bis unter 150	3%	40%	26%	9%	36%	9%	122,5%	1,3%
150 bis unter 200	3%	35%	30%	14%	40%	10%	132,5%	1,0%
200 bis unter 300	3%	34%	31%	19%	41%	11%	138,8%	0,3%
300 bis unter 500	4%	36%	32%	24%	43%	11%	150,1%	0,2%
500 bis unter 1.000	4%	40%	30%	30%	38%	15%	157,1%	0,1%
1.000 und mehr	1%	42%	29%	33%	44%	15%	164,2%	0,0%
Insgesamt	5%	22%	28%	4%	35%	6%	99,3%	100,0%

Quelle: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999 & 2002

Dies heißt beispielsweise für Einkommensteuerpflichtige mit mehr als 1 Mio. Euro Einkünfte aus unselbstständiger Tätigkeit, dass 1% von ihnen auch Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, 42% aus selbstständiger Arbeit, 29% aus Gewerbebetrieb, 33% aus Kapitalvermögen, 44% aus Vermietung und Verpachtung und 15% aus sonstigen Einkünften zu versteuern haben. Aufgrund der Zeilensumme dieser Gruppe (164,2%) sieht man, dass die Mehrzahl mehrere Nebeneinkünfte bezieht. Der Anteil an allen einkommensteuerpflichtigen Unselbstständigen ist unter 0,1%.

7.2 Zusammensetzung der Einkünfte innerhalb der Schwerpunkte der Einkommensteuerkategorien

Tabelle 15a: Land- und Forstwirtschaft (LUF) (in Prozent)

	1992	1996	1999	2002	Ø 92-02
	in Prozent				in %-Punkte
LUF	91,8%	89,7%	90,8%	89,1%	-2,6%
Selbstständige	0,3%	0,8%	0,5%	0,5%	0,3%
Gewerbe	0,8%	0,4%	0,5%	1,1%	0,3%
Nichtselbstständige	4,0%	4,9%	5,1%	5,9%	1,9%
aus Besitz	3,2%	4,2%	3,0%	3,4%	0,2%

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002 & eigene Berechnungen

Tabelle 15b: Selbstständige (in Prozent)

	1992	1996	1999	2002	Ø 92-02
	in Prozent				in %-Punkte
LUF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Selbstständige	95,6%	93,4%	94,0%	93,2%	-2,5%
Gewerbe	-3,3%	-0,7%	-1,2%	-0,1%	3,2%
Nichtselbstständige	6,5%	6,3%	6,0%	5,8%	-0,6%
aus Besitz	1,3%	1,0%	1,1%	1,1%	-0,2%

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002 & eigene Berechnungen

Tabelle 15c: Gewerbe (in Prozent)

	1992	1996	1999	2002	Ø 92-02
	in Prozent				in %-Punkte
LUF	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%
Selbstständige	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	-0,1%
Gewerbe	91,3%	91,5%	92,3%	93,2%	1,8%
Nichtselbstständige	5,2%	5,6%	5,4%	5,1%	0,0%
aus Besitz	2,2%	1,8%	1,2%	0,5%	-1,7%

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002 & eigene Berechnungen

Tabelle 15d: Nichtselbstständige (in Prozent)

	1992	1996	1999	2002	Ø 92-02
	in Prozent				in %-Punkte
LUF	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,0%
Selbstständige	3,4%	3,1%	2,8%	2,8%	-0,6%
Gewerbe	0,8%	1,2%	0,9%	1,2%	0,4%
Nichtselbstständige	90,1%	90,7%	92,2%	92,3%	2,2%
aus Besitz	5,4%	4,8%	3,9%	3,4%	-1,9%

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002 & eigene Berechnungen

Tabelle 15e: Besitz (in Prozent)

	1992	1996	1999	2002	Ø 92-02
	in Prozent				in %-Punkte
LUF	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	-0,1%
Selbstständige	6,1%	2,4%	2,4%	2,7%	-3,4%
Gewerbe	-0,3%	1,0%	-0,1%	0,4%	0,7%
Nichtselbstständige	13,5%	16,6%	14,8%	15,8%	2,2%
aus Besitz	80,4%	79,9%	82,5%	81,0%	0,6%

Quelle: Statistik Austria: Statistik der Einkommensteuer 1992, 1996, 1999, 2002 & eigene Berechnungen

Anmerkungen

- ¹ Dank gilt den KollegInnen für ihren Rat und ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Artikels.
- ² Einkünfte aus Kapitalvermögen sind alle aus Geldkapital zufließenden Güter, wie Gewinnanteile, Zinsen, Darlehen, Dividenden u. ä., soweit sie nicht durch die Entrichtung der Kapitalertragsteuer endbesteuert sind.
- ³ Republik Österreich (2005).
- ⁴ Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensus (1998) und Mikrozensus (1993); Statistik Austria, Mikrozensus (2004, Tabelle 80) und Mikrozensus (2001).
- ⁵ Mikrozensus nach Lebensunterhaltskonzept.
- ⁶ Hauptverband der Sozialversicherungsträger (2005, 2000 Tabelle 2.04)
- ⁷ Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch (1998, 1994); Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch (2003, 2000).
- ⁸ Soweit es möglich war, wurden nur die selbstständigen Mitglieder berücksichtigt – aus diesem Grund TierärztInnen mit Praxis und selbstständige ApothekerInnen.
- ⁹ Es wurde mit den Zahlen aus dem Mikrozensus nach Lebensunterhaltskonzept (wöchentliche Arbeitszeit > 12 Stunden) verglichen (Statistik Austria (2004, S. 41). Abweichungen ergeben sich dadurch, dass der Mikrozensus eine Stichtagsbefragung ist, Personen sich anders zuordnen (ein angestellter Geschäftsführer mit Beteiligung ist lohnsteuerpflichtig, sieht sich jedoch wahrscheinlich als Gewerbetreibenden) und die Erfassung des Mikrozensus umfassender ist (es werden z. B. unter der Kategorie Gewerbebetriebe auch körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen erfasst).
- ¹⁰ Grund hierfür dürften die Unterschiede in der methodischen Abgrenzung sein. Im Mikrozensus wurden die Daten nach dem Lebensunterhaltskonzept herangezogen, welches zu einer höheren Erfassung führt.
- ¹¹ Lehner (1994) S. 32.
- ¹² Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (2005).
- ¹³ In dieser Aufstellung sind die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Kapital und die Sonstigen sicherlich zu wenig berücksichtigt.
- ¹⁴ Streissler (1994) 179 und Chaloupek (1980) 19.
- ¹⁵ Die Gewerbetreibenden sind die größte klassische Gruppe der Einkommensteuerpflichtigen.
- ¹⁶ Vor 1994 erschien die Lohnsteuerstatistik nur in unregelmäßigen Abständen.
- ¹⁷ Österreichisches Statistisches Zentralamt, Lohnsteuerstatistik (1993) und (1998); Statistik Austria, Statistik der Lohnsteuer (2001) und (2004).
- ¹⁸ Chaloupek (1980) 19.
- ¹⁹ Einzelne Personen können auch mehrere Einkunftsarten aufweisen.
- ²⁰ Werte jeweils für 2002.
- ²¹ Es ist anzunehmen, dass auch die Erfassungsquote erhöht wurde.
- ²² Arbeiterkammer Wien (2005), VPI 86 von 1992 (117,7) bis 2002 (143,8), was eine Zunahme um 22,18 Prozent bedeutet.
- ²³ Auf Basis von Russinger (2005) erfolgt die Korrektur für die Bereinigung der Lohn- und Gewinnquote 1995 mit dem Faktor (Unselbstständige/Selbstständige) 0,777. Dies stimmt auch mit den Ergebnissen von Guger und Marterbauer überein.
- ²⁴ In der VGR sind sowohl die vollzeitäquivalenten ArbeitnehmerInnen als auch Erwerbstätigen angegeben. Aus der Differenz ergeben sich die Selbstständigen.
- ²⁵ Aufgrund der Darstellung in der Einkommensteuerstatistik ist es nicht möglich, die Schwerpunktfälle aus Besitz darzustellen.
- ²⁶ Chaloupek (1980) 23.
- ²⁷ Statistik Austria, Integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer (2001, 2004.)

Literatur

- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich I, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/1 (1978).
- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich III, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 6/1 (1980).
- Guger, Alois; Marterbauer, Markus, Langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich, in: Bundesministerium für Soziale Angelegenheiten, Generationen und Konsumentenschutz (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 2003-2004 (Wien 2004).
- Guger, Alois; Marterbauer, Markus, Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich, in: WIFO-Monatsbericht 9 (2005).
- Lehner, Gerhard, Zur zweiten Etappe der Steuerreform: Vorbemerkung und Zusammenfassung, in: WIFO-Monatsberichte (1994).
- Russinger, Reinhold, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: Statistische Informationen 1/2005 (AK Wien, Wien 2005).
- Streissler, Agnes, Die Einkommensentwicklung seit 1973 im Spiegel der Einkommenssteuerstatistik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3 (1994).
- Streissler, Agnes, Die Einkommensentwicklung seit 1973 im Spiegel der Einkommenssteuerstatistik II, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4 (1994).
- Arbeiterkammer Wien, Verbraucherpreisindex Oktober 2005, in: Statistische Informationen (Wien 2005).
- Bundesministerium für Finanzen, Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1998 (Wien 1997).
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2006 (Wien 2005).
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Grüner Bericht 2005 (Wien 2005).
- Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistisches Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung 2000 (Wien 2000).
- Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistisches Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung 2005, (Wien 2005).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Einkommensteuerstatistik 1992 (Wien 1995).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Einkommensteuerstatistik 1999 (Wien 1999).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Lohnsteuerstatistik 1994 (Wien 1996).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Lohnsteuerstatistik 1996 (Wien 1998).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensus 1992 (Wien 1994).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensus 1996 (Wien 1998).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch 1994 (Wien 2003).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch 1998 (Wien 2005).
- Republik Österreich, Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung des Gewinnes aus Land- und Forstwirtschaft (LuF PauschVO 2006) (Wien 2005).
- Statistik Austria, Integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer 1999 (Wien 2001).
- Statistik Austria, Integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer 2002 (Wien 2004).
- Statistik Austria, Mikrozensus 1999 (Wien 2002).
- Statistik Austria, Mikrozensus 2002 (Wien 2005).
- Statistik Austria, Statistik der Einkommensteuer 1999 (Wien 2005).
- Statistik Austria, Statistik der Einkommensteuer 2002 (Wien 2000).
- Statistik Austria, Statistik der Körperschaftsteuer 2000 (Wien 2003).
- Statistik Austria, Statistik der Lohnsteuer 1999 (Wien 2001).
- Statistik Austria, Statistik der Lohnsteuer 2002 (Wien 2004).

Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch 2000 (Wien 1998).

Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch 2003 (Wien 1996).

Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1976-2004 (Wien 2005).

Zusammenfassung

Der Artikel behandelt die Entwicklung und die Verteilung der zu versteuernden Einkommen der einkommensteuerpflichtigen Personen Österreichs zwischen 1992 und 2002.

Für die Unselbstständigen in der Einkommensteuerstatistik ergeben sich interessante Ergebnisse. Diese verdienen im Gegensatz zu früheren Jahren besser als die rein Lohnsteuerpflichtigen, und ihre Einkünfte weisen auch eine günstigere Entwicklung auf. Bei ihren Nebeneinkünften dominieren jene aus Vermietung und Verpachtung. Je höher der unselbstständige Bezug ist, desto öfter liegen auch Einkünfte aus Besitz, Gewerbebetrieb und selbständiger Tätigkeit vor. Die in früheren Beiträgen für die Vergangenheit beobachtete zunehmende Bedeutung der Nebeneinkünfte konnte für die 90er Jahre nicht bestätigt werden, die Schwerpunkteinkünfte rückten wieder mehr in den Mittelpunkt.

Laut Einkommensteuerstatistik wäre es den Unselbstständigen in den beobachteten zehn Jahren gelungen, gegenüber den Selbstständigen und Gewerbetreibenden finanziell aufzuholen. Jedoch erscheint dies aufgrund der Entwicklung der Lohn- und Gewinnquote und der Einkommen pro Kopf in Vollzeitäquivalenten aus der VGR nicht unbedingt nachvollziehbar.

Ansonsten sind eindeutige, jedoch weniger überraschende Ergebnisse festzumachen. Höhere Einkommen beziehen einen höheren Beitrag aus Kapital und sonstigen Einkünften, hingegen spielen Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft eher bei den niedrigen Einkommen eine Rolle. Die Selbstständigen repräsentieren in der Einkommensteuerstatistik tendenziell die obere Mittelschicht, während die Unselbstständigen von den niedrigsten Einkommen bis in die Mittelschicht die dominante Einkunftsart sind.

„*Workfare*“ statt sozialer Sicherheit? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Großbritannien unter New Labour¹

Roland Atzmüller

„Today the greatest challenge for any democratic government is to refashion our institutions to bring this new workless class back into society and into useful work, and to bring back the will to win.“ (Tony Blair, Rede im Aylesbury Estate, Juni 1997)²

„*Welfare-to-work*“ (wörtlich: Wohlfahrt zur Arbeit) ist ein zentrales Element des Regierungsprojekts der 1997 angetretenen New Labour-Regierung und Ergebnis der umfassenden Erneuerung der politischen Programmatik der Labour Partei in den 1990er Jahren, in der das Ziel einer demokratisch-sozialistischen Überwindung des Kapitalismus aufgegeben wurde. „*Welfare-to-work*“ ist eine workfaristische Strategie der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsabhängigkeit und der Aktivierung von Arbeitslosen,³ die auf soziale Inklusion und Überwindung der Armut durch Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft abzielt. *Workfare* beschreibt in der Regel eine Reorientierung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Programme, welche den Bezug von Leistungen an Gegenleistungen der Arbeit Suchenden bindet. Dazu gehören etwa die Teilnahme an Informations- und Beratungsgesprächen, aktive Arbeitssuche, die an der Zahl der Bewerbungsschreiben u. ä. gemessen wird, aber auch gemeinnützige Arbeit sowie die Teilnahme an Kursen.

Wie am Beispiel der „*Welfare-to-work*“-Programmatik New Labours gezeigt werden kann, nimmt „*Workfare*“ national sehr unterschiedliche Formen an⁴ und kann nicht einfach auf die Durchsetzung neoliberaler Formen einer zunehmend repressiven und restriktiven Arbeitsmarktpolitik reduziert werden, da eine Reihe anderer Maßnahmen in die Analyse miteinbezogen werden müssen. Mit Blick auf die Entwicklungen Großbritanniens seit 1997 kann gezeigt werden, dass zur Umsetzung von „*Welfare-to-work*“ neue staatliche Praktiken und Institutionen entwickelt werden, welche Vorstellungen einer inklusiven Gesellschaft, die allen faire Chancen bieten soll, mit den Imperativen einer globalisierten Ökonomie zu einem tragfähigen Entwicklungsmodell verbinden will. Soziale Inklusion und Chancengleichheit wird auf die individuelle Beteiligung am Arbeitsmarkt und im Wettbewerb (und die Bereitschaft dazu) reduziert. Ein

alternativer Gesellschaftsentwurf ist in der Programmatik New Labours nicht mehr vorgesehen.

Im ersten Teil meines Beitrages werde ich die Bedeutung von „*Workfare*“ für den Umbau des fordistischen Wohlfahrtsstaates keynesianischer Prägung diskutieren (1.). Danach werde ich zentrale Elemente der „*Welfare-to-work*“-Strategie der Labouregierung darstellen (2.). Dazu gehören insbesondere die Einführung eines staatlichen Mindestlohnes, der Ausbau der so genannten „*In-work-Benefits*“ (Transfers, die nur an Menschen in Beschäftigung ausbezahlt werden) und die arbeitsmarktpolitischen Programme des *New Deal* im engeren Sinne. Abschließend werde ich der Frage nachgehen, inwieweit diese Maßnahmen Rückschlüsse auf die Durchsetzung einer über den Thatcherismus hinausgehenden, auf „*Workfare*“ basierenden Alternative zum Wohlfahrtsstaat zulassen (3.).

1. Die Bedeutung von „*Workfare*“ im Umbau sozial- und arbeitsmarktpolitischer Institutionen

„*Workfare*“ ist ein relativ junger Begriff, der aus „*work*“ und „*welfare*“ zusammengesetzt wurde, was den Gehalt workfaristischer Strategien schon auf den ersten Blick durchaus adäquat beschreibt. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben nicht mehr das Ziel sicherzustellen, dass Arbeitslose und andere Personen mit Problemen der Integration in den Regelarbeitsmarkt gut (*well*) zurechtkommen (*to fare*). Vielmehr werden arbeitsmarktpolitische Programme in zunehmendem Maße so ausgerichtet, dass nur die Bereitschaft zur Aufnahme jeder zumutbaren (und dieser Begriff ist in zunehmendem Maße dehnbar) Arbeit oder zur Teilnahme an diversen Kursen und dergleichen – so keine anderen gesellschaftlich akzeptierten Verpflichtungen, wie etwa Mutterschaft, vorliegen – das Recht auf Transferleistungen sichern kann.

Der Begriff „*Workfare*“ kam in den USA bereits Ende der 1960er Jahre auf und wurde von William Safire, einem erzkonservativen Berater Präsident Nixons, zur griffigen Beschreibung der sozialpolitischen Pläne der damaligen Administration in den politischen Diskurs eingebracht. Wie Jamie Peck (2003) in einer detaillierten Studie zum Umbau der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in angelsächsischen Ländern darstellt, ist daher „*Workfare*“ in den USA ein v. a. bei der konservativen Rechten positiver besetzter Begriff, der einen Gegenentwurf zu „*Welfare*“ und eine Strategie zur Reform der Sozialpolitik beschreibt. Unter der Clinton-Administration, die ja „ein Ende der Sozialpolitik, wie wir sie kennen“ (*to end welfare as we know it*) versprach, wurde „*Workfare*“ in den USA in den 1990er Jahren zu einem Parteien übergreifenden Konsens.

In Europa (und auch Großbritannien) wird der Begriff „*Workfare*“ in der Regel in kritischer Absicht verwendet, um neoliberale arbeitsmarkt- und

sozialpolitische Programme zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, so genannter Wohlfahrtsabhängigkeit (*welfare dependency*) („Sozialschmarotzer“) und zur Aktivierung von Arbeitslosen zu beschreiben. Politische Akteure, die derartige Programme umsetzen, wie etwa die New Labour-Regierung, weisen in der öffentlichen Auseinandersetzung daher zurück, dass ihre Maßnahmen als „*Workfare*“ zu bezeichnen sind.

Zwar wird oft betont, dass workfaristische Strategien eine weiter gehende Ausstrahlung haben und in zunehmendem Maß auch die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik betreffen, wenn etwa die Zumutbarkeitsbestimmungen zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung gelockert oder Beschäftigte schon früh zur aktiven Arbeitssuche genötigt werden. Gemessen am finanziellen Volumen der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, das in den EU-Staaten 2000/2001 bei etwas weniger als 1% des BIP lag (zum Vergleich: der Gesamtanteil der sozialpolitischen Ausgaben am BIP liegt im Durchschnitt der EU-Staaten bei etwa 28,8%), scheint „*Workfare*“ aber eher einen randständigen, wenn auch aufgrund der persistenten Arbeitslosigkeitsproblematik in Europa symbolisch zentralen Bereich der sozialen Sicherungssysteme zu betreffen.

Folgt man hingegen der Argumentation von Jamie Peck oder Bob Jessop (2003a), die mit Blick auf die regulationstheoretischen Debatten zur Ablösung des fordistischen Wohlfahrtsstaates die Bedeutung von „*Workfare*“ diskutieren, so ist in dieser Entwicklung eine zentrale, aus dem angelsächsischen Raum kommende Dimension neoliberaler Hegemonie in der Umgestaltung und Zerschlagung der unterschiedlichen sozialen Sicherungssysteme Europas und zur Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft zu sehen. „*Workfare*“ beschreibt demnach die staatliche Durchsetzung und Sicherung des für den kapitalistischen Verwertungsprozess notwendigen individuellen Arbeitsethos und der Integration Erwerbsloser in den Erwerbsprozess zu den auf flexibilisierten und deregulierten Arbeitsmärkten vorgefundenen Bedingungen, mithin also die staatliche Regulierung prekärer Arbeitsverhältnisse und Niedriglohnssektoren (*working poor*).

„*Workfare*“ kommt demnach in der konflikthaften Ablösung des fordistischen Wohlfahrtsstaates keynesianischer Prägung und der Durchsetzung eines postfordistischen „Wohlfahrtsmodells“ strategische Bedeutung zu, welche über den engen Fokus auf Arbeitsmarktpolitik hinausgeht. Es geht vielmehr um die Frage der sozialen Regulation der Arbeitsmärkte und der damit verbundenen sozialen Rechte und anderen Möglichkeiten, sich dem Zwang zur Lohnarbeit um jeden Preis und zu jeder auf dem Markt vorgefundenen Bedingung⁵ zu entziehen.

Die Regulation der Widersprüche zwischen Lohnarbeit und Kapital im sozialen Kompromiss des keynesianischen Wohlfahrtsstaates – also v. a. die Auseinandersetzungen um Lohnsteigerungen – wurde in den Jahr-

zehnten nach 1945 zu einem Faktor der Stabilisierung des Kapitalverhältnisses und des wirtschaftlichen Aufschwungs. Soziale Sicherungssysteme glichen individuelle Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit etc.) aus, sicherten den Lebensstandard und wirkten aus volkswirtschaftlicher Perspektive zugleich als automatische Stabilisatoren. Keynesianische Nachfragepolitiken, staatliche Umverteilung und der Ausbau des öffentlichen Sektors sicherten Vollbeschäftigung und trugen zu einer massiven Erhöhung des Lebensstandards bei.⁶

Demgegenüber basiert die Durchsetzung so genannter „*Workfare*“-Staaten⁷ auf einer massiven Verschiebung der Kräfteverhältnisse zuungunsten der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen. Dies bedingt eine fortschreitende Unterordnung der Sozialpolitik unter wirtschaftspolitische Erfordernisse und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im globalisierten Kapitalismus.⁸ Dadurch steigt der Druck, die Sozialkosten – sei es im Steuersystem, sei es bei den so genannten Lohnnebenkosten und der Sozialversicherung – zu reduzieren oder in kapitalgedeckte Systeme zu überführen und damit zu privatisieren. In diesem Kontext zielt „*Workfare*“-Politik auf den Umbau arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Programme, um die Bereitschaft und Verfügbarkeit Arbeitsloser und verarmter Teile der Bevölkerung zu sichern, auf Basis prekarisierter Arbeitsverhältnisse am flexibilisierten Arbeitsmarkt teilzunehmen. Integration wird in zunehmendem Maße auf die individuelle Bereitschaft und Fähigkeit der Teilnahme an Lohnarbeit zu den auf den Arbeitsmärkten vorhandenen Bedingungen fokussiert.

Die „workfaristische“ Restrukturierung der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungssysteme macht deutlich, dass die Grenzen und Übergänge zwischen (Lohn-)Arbeit, sozialen Rechten/Transfers und anderen Formen gesellschaftlich akzeptierter Arbeit (Kinderbetreuung) nicht ein für allemal fixiert sind, sondern in sozialen Auseinandersetzungen stets neu definiert und institutionalisiert werden. Staatliche Strategien und Institutionen spielen in der Konstruktion und Institutionalisierung verschiedener Formen der Nicht-/Teilnahme am Arbeitsmarkt wie auch der Definition legitimer, alternativer Verpflichtungen eine zentrale Rolle.

„Welfare-retrenchment and/or work-enforcement strategies do not simply shift the boundary between the employed and the non-employed segments of the labour market in some socially neutral manner. Because this boundary is socially constructed, its movement inevitably entails the reorganization of social relations. And when this boundary movement occurs in the context of liberal welfare/neoliberal „*Workfare*“ regimes, the outcomes are usually measured in terms of deepening social and economic inequalities.“⁹

In den sozial- und arbeitsmarktpolitischen „Grenz“-Institutionen werden Individuen in komplexen und konflikthaften Prozessen in verschiedene

Gruppen eingeteilt (z. B. als Arbeitslose, Teilzeitbeschäftigte, karencierter Elternteil etc.), werden Ressourcen (bspw. monetärer Art oder Anspruch auf Dienstleistungen) zuerkannt und unterschiedliche gesellschaftliche Rollen und Aufgaben definiert. Diese Prozesse sind materiell wie ideologisch zu verstehen und unterwerfen die Betroffenen unterschiedlichen Subjektivitätsansprüchen, da die konkrete Praxis der Institutionen eng mit der moralischen und normativen Konstruktion von Rechten und Pflichten betroffener Personen und ihrer institutionellen Beurteilung („Sozialschmarotzer“ vs. Opfer der Globalisierung etc.) und Reaktion (Sanktionen, Beratung, Ausbildung etc.) auf mögliche Abweichung verknüpft ist.

„(...) there is a regulatory imperative not only to numerically adjust the flows of workers into and out of the wage labour, but also to endeavour remaking workers themselves, their attitudes towards work and wages, their expectations about employment continuity and promotion prospects, their economic identities, and so on.“¹⁰

Arbeitslosigkeit und prekäre Arbeitsbedingungen werden zum Problem der Arbeitslosen und ihrer subjektiven Qualitäten (Verhaltensformen, Qualifikationen, Arbeitsethos, aber auch familiäre Verantwortung etc.) und nicht etwa makroökonomischer Nachfrageprobleme und sozialer Sicherungssysteme. Workfaristische „Wohlfahrtsmodelle“ beanspruchen daher, aktivierend zu sein und die Sozialtransfers von einer Hängematte für „Sozialschmarotzer“ in ein Sprungbrett für Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft umzubauen.¹¹

2. „Workfare“ in Großbritannien

1997 übernahm New Labour nach einem erdrutschartigen Sieg die Regierungsmacht nach 18 Jahren „in the wilderness“ (in der Wildnis) und wurde seither zweimal im Amt bestätigt. Die Modernisierer um Tony Blair hatten die Labour Partei in den 1990er Jahren dazu gebracht, die Ergebnisse des Thatcherismus etwa im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu akzeptieren und eine neue politische Programmatik zu übernehmen – den so genannten „Dritten Weg“. Kritische Stimmen in der Partei wurden weitgehend ausgeschaltet. In der programmatischen Reorientierung wurde klargestellt, dass es keine Rückkehr zu früheren Formen des „tax and spend“ (Besteuerns und Ausgebens) bspw. über eine Erhöhung der Einkommensteuer geben würde. Im Nimbus, Steuererhöhungs- und Verschwendungspartei zu sein, sahen Labour-Strategen den wichtigsten Grund für die fortgesetzten Niederlagen gegen die Konservativen. Daher musste der Öffentlichkeit der Boulevardpresse glaubwürdig gemacht werden, dass die Wirtschaft „safe in Labour's hands“ (sicher in den Händen Labours) sein würde.

„Welfare-to-work,“ wie die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Strate-

gien griffig bezeichnet werden, stellte von Anfang an ein Kernstück des Regierungsprogramms New Labours dar. Diese von Labour seit 1997 umgesetzte Strategie stand unter dem von Schatzkanzler Gordon Brown in seiner ersten Budgetrede formulierten Ziel: „*Employment opportunity for all*“ (Beschäftigungsmöglichkeit für alle).

In seiner ideologischen Bedeutung greift „*Welfare-to-work*“ weit über arbeitsmarktpolitische Programme hinaus und verspricht nicht weniger als die soziale Inklusion aller Teile der Bevölkerung und die langfristige Überwindung von Armut. Auch wenn im Folgenden der Fokus v. a. auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im engeren Sinne liegt, stehen daher nicht zuletzt auch die ausbildungspolitischen Strategien der Labour-Regierung im Kontext von „*Welfare-to-work*“.¹²

Im Verständnis der Labour-Ideologen werden Arbeitslosigkeit und die Abhängigkeit vom Wohlfahrtssystem mit seinen angenommenen Folgen für die Würde der Individuen und den moralischen Zusammenhalt der *Communities* (Gemeinschaften/Gemeinden) als zentrale Ursachen für sozialen Ausschluss und Armut angesehen. Diese Orientierung macht deutlich, dass sich New Labour die These der „*welfare dependency*“ (Wohlfahrtsabhängigkeit), wie sie zum Beispiel von rechten Vordenkern wie Charles Murray vorgebracht wurde, weitgehend zu Eigen gemacht hat. Daher stehen die Aufnahme von Lohnarbeit und die individuellen Voraussetzungen dafür im Zentrum der Maßnahmen zur sozialen Integration und der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut.

„*Welfare dependency, rather than poverty per se, has become the explicit focus of policy: the poor behave 'inappropriately' because they inhabit a world of perverse incentives, an incentive structure that must be transformed if they are to achieve 'independence'. The solution must be about work and work ethics.*“¹³

In der „*Welfare-to-work*“-Strategie der Labour-Regierung greifen zumindest drei Politikfelder ineinander. Dazu zählt erstens die Einführung des *National Minimum Wage* (NMW), dessen Höhe nicht nur mit Blick auf befürchtete wirtschaftliche Auswirkungen (Inflation, Arbeitsplatzverlust) festgelegt, sondern sehr genau mit den anderen sozialpolitischen Maßnahmen abgestimmt wurde. Zweitens ist auf die Umstellung des Steuersystems und der Ansprüche auf Transferleistungen auf so genannte *In-Work-Benefits* zu verweisen, die bereits von der konservativen Regierung ausgebaut worden waren. *In-work-benefits* sind ein wesentlicher Baustein des programmatischen Ziels „*to make work pay*“ (Arbeit lohnend machen). Sie sollen verhindern, dass verschiedene Gruppen von Arbeitslosen (z. B. allein erziehende Mütter) durch das Sozialsystem von der Annahme einer Beschäftigung abgehalten werden. Drittens gehören dazu die Programme des *New Deal* im engeren Sinne. Diese sehen für verschiedene Gruppen Langzeitarbeitsloser (Jugendliche im Alter von 18 bis 24 Jahren,

Erwachsene, aber auch allein erziehende Mütter etc.) die verpflichtende Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen, wie intensive Beratung und Hilfe bei der Arbeitssuche, die Aufnahme (subventionierter) Beschäftigungen im privaten Sektor oder Aus- und Weiterbildung vor. Insbesondere die Verpflichtung der Arbeitslosen, an diesen Programmen teilzunehmen, hat zur Kritik geführt, es handle sich hier um das erste voll entwickelte „*Workfare*“-Programm in Großbritannien.

3. Der nationale Mindestlohn (*National Minimum Wage*)

Die Einführung eines nationalen Mindestlohns gehörte zu den zentralen Wahlversprechen New Labours vor 1997, welches im April 1999 umgesetzt wurde. Dieser Maßnahme der Blair-Regierung waren langjährige Kampagnen des Gewerkschaftsbundes TUC (*Trade Union Council*), der sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre entschlossen hatte, angesichts der weit reichenden Schwächung der Gewerkschaftsbewegung auf gesetzliche Regelungen im Niedriglohnbereich zu setzen, vorangegangen. Auch die Labour-Partei hatte seit Ende der 1980er Jahre die Einführung eines nationalen Mindestlohnes in ihr Programm aufgenommen, entschied sich unter Tony Blair aber, keinen konkreten Stundensatz zu nennen, aus Angst, ihre wirtschaftliche Reputation könnte leiden. Dies wurde von den Gewerkschaften und NROs natürlich heftig kritisiert.

Die Einführung eines staatlichen Mindestlohns ist ein historisches Novum in Großbritannien.¹⁴ Zwar wurden in den Jahrzehnten nach 1945 mehr als 60 *Wages Councils* (Lohnausschüsse), die aus VertreterInnen der Arbeitgeber, Gewerkschaften sowie unabhängigen Personen bestanden, gegründet. Diese Ausschüsse waren für insgesamt 3,5 Millionen Beschäftigte zuständig. Da die Lohnausschüsse aber nicht alle Branchen erfassten, blieben große Gruppen im Niedriglohnbereich unberücksichtigt, sodass nicht von einer allgemeinen Regelung im Niedriglohnbereich gesprochen werden kann. Die Bedeutung der Lohnausschüsse wurde nach der Regierungsübernahme Thatchers sukzessive zurückgedrängt, bis sie schließlich 1993 abgeschafft wurden (Ausnahme: Landwirtschaft).

Ursprünglich wurde der NMW mit £ 3,60 für Arbeitskräfte, die älter sind als 22, festgelegt. Für 18- bis 21-Jährige wurde der NMW mit £ 3,00 festgesetzt. Obwohl die Einführung des Mindestlohns grundsätzlich begrüßt wurde, kritisierten Gewerkschaften und Anti-Armuts-Bewegungen den festgesetzten Stundensatz heftig, stellte die Regierung doch befürchtete inflatorische Tendenzen über eine Verbesserung der Lage im Niedriglohnssektor. Folgerichtig profitierten anfänglich auch nur etwa 5% (anstatt der erwarteten 8,5%) oder etwa 1,15 Mio. Beschäftigte davon. Diese Rate galt nach Angaben der Low Pay Commission mehr oder weniger für jeden der folgenden Erhöhungsschritte.¹⁵ Dieser Wert wird jedoch von anderen

Evaluationen bei weitem niedriger angesetzt.¹⁶ Richard Dickens und Alan Manning weisen außerdem darauf hin, dass der NMW nur wenig direkte Auswirkungen auf das Armutsniveau hatte, da v. a. die untere Mittelschicht davon profitiere, während Armut v. a. bei Langzeitarbeitslosen und in „*workless households*“ (Haushalte, in denen alle Personen arbeitslos sind) bzw. bei Pensionisten konzentriert sei. Festzuhalten ist aber, dass vom NMW zu 70% weibliche Arbeitskräfte profitieren (v. a. Teilzeitkräfte). Nach anfänglicher Vorsicht wurde der NMW in mehreren Schritten bis 2004 auf £ 4,85 (£ 4,10 für 18- bis 21-Jährige) erhöht. Dies entsprach einer Erhöhung von etwa 35% seit der Einführung, während die Durchschnittslöhne zwischen 1999 und 2004 um etwa 26% gestiegen sind.¹⁷ 2004 wurde auch ein Mindestlohn für 16- bis 17-jährige Arbeitskräfte eingeführt. Im Oktober 2005 wurde der NMW auf £ 5,05 angehoben, und für Oktober 2006 ist eine weitere Erhöhung auf £ 5,35 vorgesehen. Nach Angaben der Low Pay Commission (2006) wird mit diesem Erhöhungsschritt der NMW zwischen 2002 und 2006 um 27,4% gestiegen sein, während die Durchschnittslöhne in diesem Zeitraum etwa um 17% gestiegen sein werden. In ihrem Report für das Jahr 2006 kündigt die Kommission aber auch an, dass der Mindestlohn nicht immer stärker als die Durchschnittslöhne angehoben werden wird.

4. Der Ausbau der *In-work-benefits: Working (Families) Tax Credit (W(F)TC)* und *Child Tax Credit (CTC)*

Wie bereits angedeutet, akzeptiert New Labour die Annahme, dass das britische Sozialsystem von so genannten Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen geprägt ist. Diese und nicht das niedrige Lohnniveau sollen dazu führen, dass Arbeitslose, die eine Beschäftigung annehmen und aufgrund des Verlustes von Ansprüchen kaum besser dastehen als vorher, sich eher entscheiden, arbeitslos zu bleiben. Dies sei eine wesentliche Ursache für die hohe Armutsrate und die Entstehung einer großen Zahl so genannter „*Workless Households*“. Die Zahl dieser Haushalte, die extrem armutsgefährdet sind, lag Ende der 1990er Jahre bei etwa 20%. *In-work-benefits* sind daher auch ein Teil jener Maßnahmen der Regierung, welche Armut (v. a. Kinderarmut) in Großbritannien zurückdrängen sollen.

Im Rahmen der „*Welfare-to-work*“-Strategie baute Labour das System der *In-work-benefits* (Transferleistungen/Steuerergutschriften, die nur bei Erwerbsarbeit bezahlt werden) aus, die bereits von den Konservativen eingeführt worden waren. 1999 ersetzte der *Working Families Tax Credit (WFTC)* das bisherige System des *Family Credits*. Im Jahr 2003 wurde der WFTC durch den *Working Tax Credit (WTC)* und der Einführung des *Child Tax Credit (CTC)* ersetzt. Das neue System ist bei weitem großzügiger als das konservative und erfasst durch die Erhöhung der Einkommens-

grenzen eine weitaus größere Zahl von Personen bis in die Mittelklassen hinein, sodass dieses Programm nicht eindeutig den neoliberalen Konzepten negativer Einkommensteuer (Armutslückenmodelle)¹⁸ zugeschlagen werden kann.

In gewisser Weise handelt es sich beim WTC um eine vom Staat über das Steuersystem ausbezahlte Lohnsubvention, die folgerichtig auch nicht von der *Benefits Agency*, sondern von der *Inland Revenue* (Finanzamt) organisiert wird.

Das System ist sehr komplex, da die *Tax Credits* nicht allein an den Einkommensstatus von Einzelpersonen, sondern an ihre Familiensituation gebunden ist. Anspruch auf WTC haben Familien mit Kindern, allein erziehende Eltern und Personen mit Behinderung, die einer Beschäftigung von mindestens 16h/Woche nachgehen. Einzelpersonen haben erst dann Anspruch auf WTC, wenn sie einer Beschäftigung von mindestens 30h nachgehen, was die Bereitschaft zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung erhöhen soll. BezieherInnen von jährlichen Einkommen von weniger als £ 5,060 (£ 97/Woche) haben Anspruch auf den vollen Betrag des WTC (gegenwärtig £ 58/Woche), dieser wird für jedes zusätzlich verdiente Pfund um 37 Pence reduziert. Das heißt, Arbeitskräfte bis zu einem Jahreseinkommen von etwa £ 14.000 haben Anspruch auf Leistungen des WTC.

Der *Child Tax Credit* korrespondiert mit der von der Labour-Regierung verkündeten *Child Care Strategy* (Kinderbetreuungsstrategie). Durch den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen soll unter anderem sichergestellt werden, dass auch Frauen am Erwerbsleben teilnehmen können. CTC (Maximum £ 38/Woche für ein Kind, £ 66 für zwei Kinder) wird direkt an die für die Kinderbetreuung hauptverantwortliche Person bezahlt. Anspruch auf die volle Höhe des CTC besteht bis zu einem Einkommen von etwa £ 15.000/Jahr. Der Anspruch wird für jedes darüber hinausgehende Pfund um 37 Pence reduziert (bis zur Höhe von £ 22.000). Einkommen zwischen £ 22.000 und etwa £ 58.000 haben Anspruch auf CTC von etwa £ 10/Woche. Wie Berechnungen des *New Policy Institute* zeigen, kann das System der *Tax Credits* das Haushaltseinkommen allein erziehender Eltern mit niedrigem Einkommen um fast 100% erhöhen.¹⁹ Auch bei Paaren mit zwei Kindern, deren Haushaltseinkommen zwischen £ 250 und £ 290/Woche liegt, wird das Einkommen durch die *Tax Credits* um £ 70-90/Woche erhöht.

2004 bezogen etwa 15,1% (5,9 Mio.) der Arbeitskräfte *Tax Credits* – der Großteil fällt auf CTC. Immerhin 6,4% der Beschäftigten beziehen aber auch WTC. In der Einschätzung der Effekte der *Tax Credits* herrscht bislang Uneinigkeit. Neben dem befürchteten Ausbleiben notwendiger Produktivitätssteigerungen, wenn Unternehmen auf staatlich subventionierte Billigarbeitskräfte zurückgreifen können, wird auf mögliche negative Aus-

wirkungen auf die Lohnhöhe im Niedriglohnbereich verwiesen. Diese Gefahr sei umso größer „(i) the more closely social welfare benefits are dependent on labour market activity; (ii) the weaker is the bargaining power of the recipients of social welfare in the labour market and therefore the greater the chances that social welfare will enter into competition and drive down wages; and, (iii) the higher is the level of unemployment and therefore the greater the possibility that workers with subsidised wages will be substituted for those without.“²⁰

Auch Howarth und Kenway (2004) verweisen darauf, dass *Tax Credits* negative Auswirkungen auf gewerkschaftliche Lohnverhandlungen haben, da sich Lohnerhöhungen nicht unmittelbar in einer Erhöhung des Einkommens der Arbeitskräfte niederschlagen, da durch eine Steigerung des direkten Lohns der Anspruch auf *Tax Credits* reduziert wird.

5. Der *New Deal*

Die arbeitsmarktpolitischen Programme des *New Deal* gelten als Flaggschiff der „*Welfare-to-work*“-Strategie der Regierung. In der Konzeptualisierung und Umsetzung des *New Deal* konnte Labour einerseits auf Erfahrungen, die mit aktiven Arbeitsmarktprogrammen unter der konservativen Regierung gemacht wurden, aufbauen. Andererseits wird immer wieder auf den Einfluss US-amerikanischer Politiken, teilweise aber auch schwedischer Strategien verwiesen.²¹ Der schiere Umfang des *New Deal*, das Ausmaß der zur Verfügung gestellten Mittel – welche zu Beginn aus Einmalerglösen der privatisierten Versorgungsunternehmen (Wasser, Elektrizität) finanziert wurden –, die weit reichende Verknüpfung mit anderen Politikfeldern und schließlich die Bereitschaft, die Teilnahme an *New-Deal*-Programmen für einige Zielgruppen verpflichtend zu machen, zeigen, dass es sich bei diesem Maßnahmenpaket um ein definierendes Element des Regierungsprojektes von New Labour handelt. Im Zwangscharakter des *New Deal* tritt der workfaristische Charakter dieser Programme offen zu Tage.

Die Implementierung des *New Deal* für verschiedene Zielgruppen begann 1998. Die lokale Umsetzung wurde nicht nur öffentlichen Einrichtungen und dem gemeinnützigen Sektor, sondern in einige Fällen auch an private Unternehmen übertragen, was teilweise zu heftigen Auseinandersetzungen führte. Der *New Deal for Young People* (NDYP), der 18- bis 24-jährige Langzeitarbeitslose als Zielgruppe hat, und der *New Deal for Adults* (ND25+), der auf Langzeitarbeitslose, die zwischen 25 und 50 Jahre alt sind, abzielt, stellen die beiden größten Programme dar. Darüber hinaus gibt es noch *New-Deal*-Programme für allein erziehende Eltern (teilweise verpflichtend), für über 50-Jährige, für Personen mit Behinderungen, für Partner von Langzeitarbeitslosen und auch für Musiker. Der

NDYP und der ND25+ sind bei Androhung von Sanktionen (temporärer Verlust der Unterstützung) verpflichtend.

Das Programm besteht grundsätzlich aus zwei Stufen. Zuerst werden Langzeitarbeitslose dem so genannten *Gateway* (Eingang) zugewiesen. Die Eingangsphase dauert nicht länger als vier Monate und dient intensiver Beratung und Information der Arbeitslosen. Diese sollen in dieser Periode entweder in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis eintreten oder auf eine von vier Optionen vorbereitet werden. Um eine intensive Betreuung der Arbeitslosen sicherzustellen, wurde insbesondere die Position der *Personal Advisor* (persönlichen Berater) geschaffen bzw. massiv aufgewertet.

Nach dem *Gateway* ist der Eintritt in eine von vier Optionen verpflichtend. Zu diesen Optionen gehört die Aufnahme einer subventionierten Beschäftigung im Privatsektor (der Zuschuss beträgt £ 60/Woche für 6 Monate), welche zumindest nach dem NMW entlohnt werden und in eine dauerhafte Anstellung münden soll. Eine weitere Option sieht die Aufnahme von Aus- und Weiterbildungsgängen in Vollzeit vor (bis zu 12 Monate). Alternativ zu den bisher genannten Optionen gibt es auch die so genannte *Voluntary Sector Option* (Non-Profit-Sektor-Option) und die *Environmental Task Force* (Umwelteinsatzgruppe), die die Ausübung „gesellschaftlich nützlicher“ Tätigkeiten ermöglichen soll. Diese Optionen dienen v. a. der Sammlung von Arbeitserfahrungen und sehen ebenfalls einen Aus- und Weiterbildungstag pro Woche vor.

Der Zwangscharakter der *New-Deal*-Maßnahmen, den die *Spin*-Doktoren Labours griffig im Slogan „*There is no fifth option*“ („Es gibt keine fünfte Option“) fassten, führte zu heftigen Debatten um den „*Workfare*“-Charakter des *New Deal*. Die Regierung selbst vermied den Begriff „*Workfare*“ zur Beschreibung ihrer Strategie aufgrund seiner negativen Konnotationen. Labour selbst hatte noch in den 1980er und 1990er Jahren die „*creeping compulsion*“ (schleichend eingeführter Zwang) der konservativen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Programme heftig kritisiert. Vielmehr heben Labourminister den reziproken Charakter des *New Deal*, den „*something for something*“-Ansatz („etwas für etwas“) hervor, welcher Rechte und Pflichten sowohl der Langzeitarbeitslosen wie auch des Staates formuliere und sicherstelle, dass beide Seiten diese auch erfüllen.²² Zwischen den Arbeitslosen und dem *Public Employment Service* (Arbeitsmarktservice) wird daher tatsächlich ein Vertrag geschlossen, der die jeweiligen Rechte und Pflichten festlegt.

Die Vertraglichung sozialer Rechte beruht jedoch auf einer Fiktion. Joel Handler (2004, S. 18) weist darauf hin, dass „rights' in welfare contracts are not the same as rights in ordinary contracts where the parties have equal bargaining power. In ordinary contracts, the relationship is horizontal; in ‚Workfare‘ contracts the relationship is vertical. The Third

Way proponents (...) argue that because the clients have rights and the government workers have obligations to fulfill these rights, clients will be empowered."²³

Die Evaluation der *New-Deal*-Programme ist umstritten und relativ uneindeutig. Wie zu erwarten, verweist die Regierung auf einen umfassenden Erfolg. So nehmen kontinuierlich etwa 80.000 Jugendliche am *New Deal* teil, etwa 1,3 Mio. seit 1998. Bei den über 25-Jährigen liegt die Zahl bei aktuell etwa 50.000 TeilnehmerInnen und seit Beginn des Programms bei insgesamt etwa 800.000. Unklar bleibt aber, ob der *New Deal* die Beschäftigungsaussichten für Langzeitarbeitslose auf Dauer verbessert. So zeigen die Daten, dass etwa 30-35% der TeilnehmerInnen nach Ablauf des Programmes eine Beschäftigung fanden, die länger als drei Monate dauerte. Längerfristige Evaluationen liegen kaum vor. Umstritten ist auch, ob der *New Deal* zu einem Ausbau der Beschäftigung geführt hat. Evaluationen sprechen von 17.000 neuen Jobs,²⁴ obwohl die Regierung ursprünglich mehr als 340.000 neue Stellen erwartete. Zum einen sind Einschätzungen schwierig, da Großbritannien seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein kontinuierliches Beschäftigungswachstum erlebte. Zum anderen können angebotsseitig orientierte Programme kaum zu einer Erweiterung des Stellenangebotes für verschiedene Gruppen führen, sondern bestenfalls zu einer Beseitigung von Friktionen am Arbeitsmarkt beitragen.

„What is more, the ‚Third Way‘ ‚welfare-to-work‘ strategy is not underpinned by generous income transfers programs. (...) Finally, and this in sharp contrast to ‚Third Way‘ rhetoric of ‚learning and education as the key to prosperity‘, the relative significance of vocation training, skill enhancement and upward mobility is rather limited. The emphasis on ‚sticks‘ rather than ‚carrots‘, implies that for those who remain (...) outside the reach of employment through employability measures and tax credits, poverty remains a persistent threat.“²⁵

Kritiker erwarten darüber hinaus, dass „*Workfare*“-Programme wie der *New Deal* TeilnehmerInnen v. a. in prekäre Stellen am unteren Ende des Arbeitsmarktes vermitteln, sich dabei jedoch wenig um die längerfristigen Entwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigten kümmern. „*Work first*“, welches v. a. im *Gateway* die dominante Orientierung darstellt, wird auf Kosten teurer Ausbildungsprogramme der Vorzug gegeben, was zu einer hohen Arbeitskräftefluktuation in diesem Arbeitsmarktsegment beiträgt und Substitutionseffekte bedingt. Weiters wird der Fokus der Programme insbesondere auf jene Arbeitskräfte gerichtet, die am leichtesten zu vermitteln sind („*creaming*“ den Rahm abschöpfen), während andere vernachlässigt oder wenig sinnvollen Programmen zugewiesen werden – wie dies in Großbritannien bspw. für die *Environmental Task Force* moniert wird.²⁶ Die Instabilität der Arbeitsverhältnisse und die damit verknüpfte Prekarität

der Beschäftigten werden nicht gelindert – Drehtüreffekte kommen zum Tragen. Arbeitskräfte bewegen sich kontinuierlich zwischen kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen und arbeitsmarktpolitischen Programmen.

6. Schlussfolgerungen – Über den Neoliberalismus hinaus und dennoch TINA („*There is no alternative*“ – Es gibt keine Alternative)

Die Akzeptanz der thatcheristischen Umgestaltung Großbritanniens durch New Labour führte von Anfang an zur Kritik, beim „Dritten Weg“ handle es sich bestenfalls um eine Fortsetzung des Neoliberalismus mit christlich-sozialistischem Gesicht. Kritiker New Labours wie etwa Bob Jessop anerkennen zwar, dass die Blair-Regierung einen Bruch mit der hegemonialen Strategie des Thatcherismus, welche auf gesellschaftliche Polarisierung und Konfrontation mit den Gewerkschaften abzielte, formulierte, betonen jedoch, dass die Veränderungen des Staates und die damit verknüpfte Akkumulationsstrategie (flexible Märkte etc.) weitgehend unangetastet blieben.

„Thus, (...) New Labour (...) has clearly moved towards a more socially inclusive hegemonic project. This addresses the limitations of the possessive individualism favoured by neo-liberalism and recognizes the need to re-embed market forces into a broader, more cohesive social order. It aims to remoralize the neo-liberal accumulation strategy around a populist ‚one nation‘ hegemonic project that will reduce social exclusion without undermining the economic well-being of ‚Middle England‘ (...)“²⁷

Angeichts der Entwicklungen gerade im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereich seit 1997 stellt sich aber die Frage, ob das Regierungsprojekt New Labours tatsächlich als Fortsetzung des Neoliberalismus gesehen werden kann, dem nach 18 Jahren konservativer Regierung die Funktion zukommt, soziale Polarisierungen und weit reichende Verarmungs- und Ausschlusstendenzen in der britischen Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen abzufedern und ein Auseinanderfallen der Gesellschaft zu verhindern, um so die neoliberale Restrukturierung auf Dauer zu stellen. Diese auch in der britischen Debatte oft vorgebrachte Einschätzung ist aber inadäquat, da sie in gewisser Weise die Auseinandersetzungen um die und in der Labour Partei der 1980er und 1990er Jahre weiterführt und eine angeblich glorreiche sozialistische Vergangenheit verklärt. Demgegenüber kann sich der machtpolitische Pragmatismus der Blair-Regierung und der lange Zeit glaubwürdig scheinende Anspruch, NEW Labour zu sein, als zukunftsfruchtig und realistisch präsentieren.

Der Dritte Weg ist aus dieser Perspektive nicht einfach eine Fortsetzung des Neoliberalismus, sondern vielmehr ein anti-sozialistisches Gegenmodell kapitalistischer Regulation, welches zwar auf dem Thatcherismus

aufbaut, jedoch zugleich darüber hinausgehen und den Individuen Teilhabe und Gerechtigkeit im postfordistischen Kapitalismus anbieten will. Wie erfolgreich diese Strategie auf Dauer sein kann, muss hier offen bleiben. Untersuchungen zeigen bspw., dass die Maßnahmen der Regierung zwar bislang kaum zu einer Abnahme der Ungleichheit oder einer Reduktion der Armut geführt haben. Anhand der Daten wird aber konzediert, dass die bislang dominanten Trends gestoppt werden konnten – und dies trotz eines anhaltenden Wirtschaftsaufschwunges, was historisch immer auch zu einer Zunahme der Ungleichheit in Großbritannien geführt hatte.²⁸

Die Integration in den Arbeitsmarkt und der Kampf gegen Armut spielt für die moralische Fundierung der Hegemonie Labours wie für die ökonomische Prosperität eine zentrale Rolle. Auf der einen Seite versucht die Regierung, *Middle England* an ihr Projekt zu binden, in dem sie die Wiederherstellung des gesellschaftlichen Zusammenhalts („*one nation*“ - eine Nation) und einer auf harter Arbeit, Respekt und Fleiß basierenden, nicht nur individualistischen Prosperität anbietet. „*Welfare-to-work*“ verspricht in diesem Kontext, die Arbeitslosen und verarmten Bevölkerungsschichten nicht nur zu disziplinieren, sondern auch zu integrieren. Auf der anderen Seite bieten die Institutionen des britischen *Workfare*-Staates genau diesen Gruppen nur bestimmte Kanäle der Integration in die Gesellschaft an. „*Welfare-to-work*“ zielt auf die Veränderung der Arbeitslosen und der Armutsbevölkerung und nicht auf eine Umgestaltung der Gesellschaft ab. Labour versucht auf diese Weise, die Unterordnung unter flexible Arbeitsmärkte und die Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft mit sozialer Integration und Bekämpfung der Armut zu verbinden, um ein britisches Modell von „*Workfare*“ als alternatives Modell zum Wohlfahrtsstaat auf Dauer stellen zu können.

Anmerkungen

- ¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete und erweiterte Version meines Beitrags „Nach der neoliberalen Revolution. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nach dem Thatcherismus“ in: Widerspruch 25/2 (2005): Nr. 49 Prekäre Arbeitsgesellschaft.
- ² „Die größte Herausforderung für jede demokratische Regierung besteht heute darin, unsere Institutionen umzugestalten und die neue beschäftigungslose Klasse zurück in die Gesellschaft und in nützliche Arbeit zu bringen und den Willen zu gewinnen zurückzubringen.“ Zitiert nach Peck (2003).
- ³ Gray (2004).
- ⁴ Noel (1995), Fink (2006).
- ⁵ Dimmel (2000).
- ⁶ Exemplarisch Jessop (2003a).
- ⁷ Peck (2003).
- ⁸ Jessop (2003a) 152.
- ⁹ „Sozialabbau und/oder Strategien zur Sicherung der Arbeitsbereitschaft verschieben nicht einfach die Grenze zwischen den beschäftigten und nichtbeschäftigten Segmenten

des Arbeitsmarktes in einer irgendwie neutralen Art. Da diese Grenze sozial konstruiert ist, führt ihre Veränderung unvermeidlich zur Reorganisation sozialer Verhältnisse. Und wenn diese Grenzverschiebung im Kontext liberaler Wohlfahrts- bzw. neoliberaler „Workfare“-Regime stattfindet, sind die Ergebnisse gewöhnlich in einer Vertiefung sozialer und ökonomischer Ungleichheiten zu messen.“ Peck (2003) 48f; übersetzt R.A.

¹⁰ „(...) es existiert ein regulatorischer Imperativ, nicht nur den Fluss von Arbeitskräften in und aus Lohnarbeit anzupassen, sondern auch Anstrengungen zu unternehmen, die Arbeiter selbst zu verändern, ihre Einstellungen zu Arbeit und Löhnen, ihre Erwartungen über Beschäftigungskontinuität und Aufstiegschancen, ihre ökonomischen Identitäten usw.“. Peck (2003) 52; übersetzt R.A.

¹¹ Ferrara, Hemerijck (2003).

¹² Jessop (2003a).

¹³ Wohlfahrtsabhängigkeit, eher als Armut also solche, ist der explizite Fokus der Politik geworden: Die Armen benehmen sich „nicht passend“, weil sie eine Welt perverser Anreize bewohnen, eine Anreizstruktur, die transformiert werden muss, wenn sie „Unabhängigkeit“ erreichen sollen. Die Lösung muss sich um Arbeit und Arbeitsethos drehen.“ Peck (2003) 329; übersetzt R.A.

¹⁴ Burgess (2006).

¹⁵ Low Pay Commission (2005).

¹⁶ Dickens, Manning (2003).

¹⁷ Howarth, Kenway (2004).

¹⁸ Streissler (1999).

¹⁹ Howarth, Kenway (2004).

²⁰ „(i) je mehr Sozialtransfers von Arbeitsmarktaktivitäten abhängen; (ii) je schwächer die Verhandlungsmacht der TransferleistungsempfängerInnen auf dem Arbeitsmarkt ist, je größer daher die Möglichkeiten sind, dass Sozialleistungen auf den Wettbewerb einwirken und Löhne reduzieren; und (iii) je höher die Arbeitslosigkeit ist und daher die Möglichkeit zunimmt, dass Arbeiter mit subventionierten Löhnen Arbeiter ohne substituieren.“ Wilkinson (2001) 21; übersetzt R.A.

²¹ Cebulla u. a. (2005).

²² Handler (2004) 18.

²³ ...dass „Rechte in Wohlfahrts-Verträgen nicht dasselbe sind, wie Rechte in gewöhnlichen Verträgen, in denen die Vertragspartner die gleiche Verhandlungsmacht haben. In gewöhnlichen Verträgen ist das Verhältnis horizontal; in „Workfare“-Verträgen ist das Verhältnis vertikal. Die Proponenten des Dritten Wegs (...) argumentieren aber, dass deswegen, weil Klienten Rechte und die Angestellten der Regierung Pflichten haben, diesen nachzukommen, die Klienten empowered werden.“

²⁴ Blundell u. a. (2003).

²⁵ „Dazu kommt noch, dass die „Welfare-to-work“ Strategie des „Dritten Wegs“ nicht durch großzügige Einkommenstransfers unterstützt wird. (...) Und schließlich, und das in scharfem Kontrast zur Rhetorik des „Dritten Wegs“ über „Lernen und Ausbildung als Schlüssel zum Wohlstand“, ist die relative Bedeutung der Aus- und Weiterbildung und der Aufwärtsmobilität ziemlich begrenzt. Die Betonung, welche auf die Peitsche statt auf das Zuckerbrot gelegt wird, impliziert, dass für diejenigen, die keine Beschäftigung durch Maßnahmen zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und Steuergutschriften erhalten, Armut eine permanente Drohung bleibt.“ Ferrara, Hemerijck (2003) 104.

²⁶ Gray (2004).

²⁷ „New Labour hat sich daher klar in Richtung eines sozial-inklusive hegemonialen Projektes bewegt. Dies spricht die Grenzen des Besitzindividualismus, wie er vom Neoliberalismus favorisiert wird an und anerkennt die Notwendigkeit die Märkte in eine breitere und umfassender gesellschaftliche Ordnung einzubetten. Dies zielt darauf die

neoliberal Akkumulationsstrategie rund um ein populistisches, „one nation“ (eine Nation) Hegemonieprojekt zu remoralisieren, das sozialen Ausschluss verhindert ohne die ökonomischen Wohlstand von „Middle England“ (englische Mittelschichten) (...) zu unterminieren.“ Jessop (2003b).

²⁸ Sefton, Sutherland (2005).

Literatur

- Blundell, Richard; Reed, Howard; van Reenen, John; Shephard, Andrew, The impact of the New Deal for Young People on the labour market: a four year assessment, in: Dickens, Richard; Gregg, Paul; Wadsworth, Jonathan (Hrsg.), *The labour market under New Labour – The state of working Britain* (Houndsmills/Basingstoke 2003) 17–31.
- Cebulla, Andrea, The road to Britain's New Deal, in: Cebulla, Andreas; Ashworth, Karl; Greenberg, David; Walker, Robert (Hrsg.), *Welfare-to-work: New Labour and the US-Experience* (Aldershot/Burlington 2005) 17–33.
- Dickens, Richard; Manning, Alan, Minimum wage, minimum impact, in: Dickens, Richard; Gregg, Paul; Wadsworth, Jonathan (Hrsg.) *The labour market under New Labour – The state of working Britain* (Houndsmills/Basingstoke 2003) 201–213.
- Ferrera, Maurizio; Hemerijck, Anton, Recalibrating Europe's welfare regimes, in: Zeitlin, Jonathan; Trubek, David (Hrsg.), *Governing work and welfare in the new economy: European and American experiments* (Oxford 2003) 88–128.
- Fink, Marcel, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Vereinigten Königreich und Dänemark: unterschiedliche Pfade zum Erfolg?, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte* (Wien 2006).
- Gray, Anne, *Unsocial Europe – Social Protection or Flexploitation?* (London/Ann Arbor 2004).
- Greenberg, David; Ashworth, Karl, Workfare Evaluations and meta-analysis, in: Cebulla, Andreas; Ashworth, Karl; Greenberg, David; Walker, Robert (Hrsg.), *Welfare-to-work: New Labour and the US-Experience* (Aldershot/Burlington 2005) 52–72.
- Gregg, Paul; Harkness, Susan, *Welfare reform and the employment of lone parents*, in: Dickens, Richard; Gregg, Paul; Wadsworth, Jonathan (Hrsg.), *The labour market under New Labour – The state of working Britain* (Houndsmills/Basingstoke 2003) 98–115.
- Handler, Joel, F., *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion* (Cambridge 2004).
- Howarth, Catherine; Kenway, Peter, *Why worry any more about the low paid*. London: New Policy Institute, <http://www.npi.org.uk/reports/low%20pay.pdf> (Download Oktober 2005).
- Jessop, Bob, *The future of the capitalist state* (Cambridge/Oxford/Malden 2003a).
- Jessop, Bob, From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, workfarism, and labour market regulation, in: Overbeek, H. (Hrsg.), *The Political Economy of European Unemployment: European Integration and the Transnationalization of the Employment Question* (London 2003b).
- Low Pay Commission, National minimum wage. Low Pay Commission report 2005, (London 2005), www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/DTi-Min_Wage.pdf (Download Oktober 2005).
- Low Pay Commission, National minimum wage. Low Pay Commission report 2006, (London 2006), http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml (Download May 2006).
- McKnight, Abigail, *Employment: Tackling poverty through 'work for those who can'*, in:

- Hills, John; Stewart, Kitty (Hrsg.), *A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion* (Bristol) 23-46.
- Noel, Alain, *The politics of Workfare*, in: Evans, Patricia M.; Sayeed, Adil, *Workfare: Does it Work? Is it fair?* (Montreal 1995).
- Peck, Jamie, *Workfare states* (New York/London 2003).
- Peck, Jamie, *Work-Place. The social regulation of labour markets* (New York/London 1996).
- Sefton, Tom; Sutherland, Holly, *Inequality and poverty under New Labour*, in: Hills, John; Stewart, Kitty (Hrsg.), *A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion* (Bristol 2005) 231-249.
- Streissler, Agnes, *Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter – Eine Gegenüberstellung verschiedener Modelle* (=Schriftenreihe Arbeit-Recht-Gesellschaft Nr. 19, Wien 1999).

Zusammenfassung

Die sozial- und arbeitsmarktpolitische Strategie der britischen Labourregierung wird unter dem Schlagwort *Welfare-to-work* zusammengefasst. KritikerInnen sehen darin die britische Variante von *Workfare*. Am Beispiel *Welfare-to-work* kann gezeigt werden, dass *Workfare*-Politiken auf eine umfassende Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und Regulierung der Arbeitsmärkte abzielen und nicht einfach auf eine restriktive aktive Arbeitsmarktpolitik reduziert werden können. Bei *Welfare-to-work* greifen zumindest drei Politikfelder ineinander. Dazu zählt erstens die Einführung des *National Minimum Wage*, der mit den anderen sozialpolitischen Maßnahmen abgestimmt wurde. Zweitens gehört dazu die Umstellung des Steuersystems und der sozialen Transfers auf so genannte *In-Work-Benefits*. Diese sollen verhindern, dass Arbeitslose durch das Sozialsystem von der Annahme einer Beschäftigung abgehalten werden. Drittens gehören dazu die Programme des so genannten *New Deal*, bei denen es sich um Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne handelt. Diese sehen für verschiedene Gruppen Langzeitarbeitsloser die verpflichtende Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor.

Die Integration in den Arbeitsmarkt spielt bislang für die moralische Fundierung der Hegemonie Labours eine zentrale Rolle. *Welfare-to-work* zielt jedoch in diesem Kontext auf die Anpassung der Arbeitslosen und der Armutsbevölkerung an die flexibilisierten Arbeitsmärkte und nicht auf eine Umgestaltung der Gesellschaft ab.

SWS

www.sws-rundschau.at

SWS-RUNDSCHAU

Die sozialwissenschaftliche Quartalsschrift mit eigenen ★
Forschungsergebnissen und zugleich der höchsten Auflage
im deutschsprachigen Raum

Die älteste sozialwissenschaftliche Fachzeitschrift Österreichs ★

Veröffentlicht vierteljährlich aktuelle Forschungsergebnisse ★
zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung und Kultur
in Österreich, anderen OECD-Staaten und den
neuen Demokratien Zentral-, Süd- und Osteuropas

Allgemein verständliche Beiträge, auch nach Themen- ★
schwerpunkten zusammengefasst

SWS-BILDSTATISTIKEN

Aktuelle Meinungsforschungsergebnisse und andere ★
Daten in anschaulichen farbigen Grafiken

Ein Ansichtsexemplar der SWS-Rundschau senden wir Ihnen
gerne kostenlos und unverbindlich zu

Sozialwissenschaftliche Studiengesellschaft – SWS-Rundschau

A-1090 Wien, Maria-Theresien-Straße 9/8B

Telefon: 0043-1-317 3127

Telefax: 0043-1-310 22 38

e-mail: swsrs@aon.at

Nicht-PendlerInnen, Binnen- und GrenzpendlerInnen - Eine sozio-ökonomische Charakterisierung am Beispiel der Pendlerregion Bodenseeraum

**Georg Gottholmseder
Engelbert Theurl**

1. Einleitung

Die Entscheidung, (i) Arbeit am Wohnort anzubieten, (ii) zu Arbeitszwecken innerhalb der Region oder (iii) über die Grenze staatlicher Kollektive zu pendeln, hängt aus ökonomischer Sicht wesentlich von der regional- und gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung, von der Ausgestaltung des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts, von der Verkehrsinfrastruktur sowie von den sozio-ökonomischen Charakteristiken der Beschäftigten wie z. B. Alter, Geschlecht, berufliche Qualifikation und Familienstruktur ab. Für die Analyse der Bedeutung dieser Einflussfaktoren auf die Arbeitsortentscheidung sind staatliche Grenzregionen gute Anschauungsbeispiele, weil sie alle drei Optionen offerieren. Die Kenntnis dieser Einflussfaktoren ist wiederum eine der Voraussetzungen für eine zielorientierte regionale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.

Das Bundesland Vorarlberg bzw. die Pendlerregion Bodenseeraum stellen in Europa solche Grenzregionen dar. Vorarlberg ist dadurch gekennzeichnet, dass sowohl der Anteil der Binnenpendler als auch der Anteil der GrenzpendlerInnen im nationalen und internationalen Vergleich hoch ist. Dies macht es lohnend zu analysieren, hinsichtlich welcher Charakteristiken und Entscheidungen sich NichtpendlerInnen von BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen unterscheiden. Der Analyse dieser Unterschiede widmet sich der nachstehende Beitrag. Empirische Basis ist eine Befragung von unselbständig Beschäftigten mit Wohnort in Vorarlberg.¹

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Einleitend wird eine kurze Charakterisierung der Bodenseeregion an Hand volkswirtschaftlicher Fundamentaldaten gegeben. Im Weiteren wird das Ausmaß der Pendlerströme in der Region dargestellt. In Abschnitt 3 erfolgt eine Charakterisierung

von Nicht-PendlerInnen, BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen an Hand wichtiger sozioökonomischer Merkmale bzw. an Hand wichtiger Entscheidungsdimensionen. Dabei werden jeweils einleitend literaturgestützte Hypothesen darüber formuliert, welche Abhängigkeiten bzw. Zusammenhänge zu erwarten sind. In Abschnitt 4 werden einige Zusammenhänge beleuchtet, die ausschließlich GrenzpendlerInnen betreffen.

2. Ausgewählte wirtschaftliche Charakteristiken der Bodenseeregion

Zur besseren Einordnung der nachfolgenden empirischen Analyse sollen in einem ersten Schritt wesentliche Charakteristiken des Arbeitsmarktes in der Bodenseeregion dargestellt werden. Dazu zählen wichtige makroökonomische Größen wie Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsstruktur und Lohnniveau sowie die Binnen- und Grenzpendlerströme.

2.1 Arbeitslosigkeit

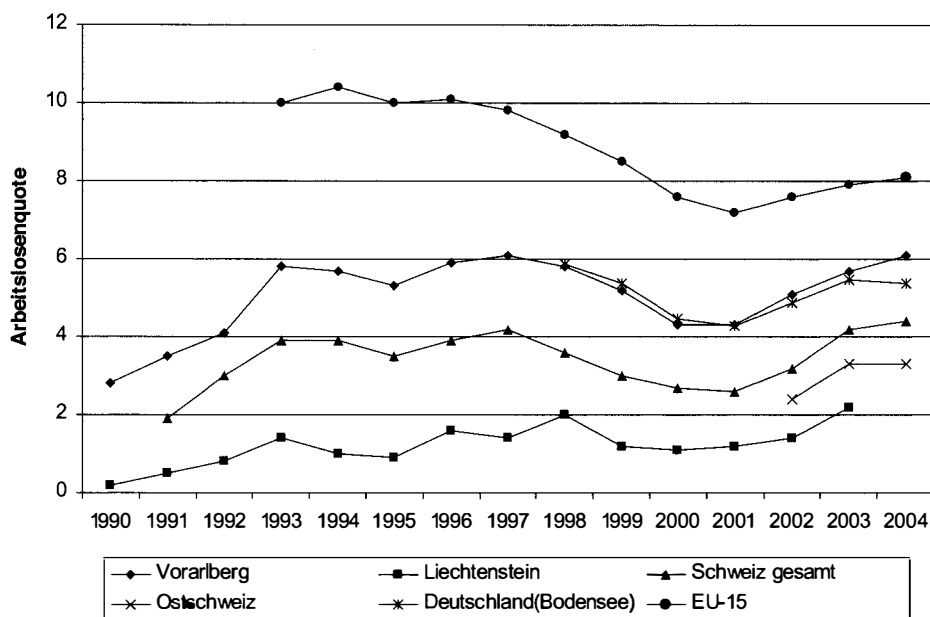
Da die regionale Arbeitslosigkeit bzw. Differenzen in der Arbeitslosigkeit ein wichtiger Einflussfaktor auf interregionale Pendelströme sein können, soll hier ein kurzer Einblick in die Arbeitsmarktsituation der Bodenseeregion gegeben werden.

Die Bodenseeregion ist verglichen mit anderen europäischen Regionen sowie dem Durchschnitt der EU-15 Länder durch eine verhältnismäßig geringe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Abbildung 1 zeigt die Arbeitslosenquote der einzelnen Teilregionen der Bodenseeregionen sowie der EU-15 Länder.

Wie aus der Abbildung 1 hervorgeht, weist besonders Liechtenstein eine außergewöhnlich niedrige Quote auf. Ein Hauptgrund für die niedrige Arbeitslosigkeit in Liechtenstein dürfte die im Vergleich zum Arbeitsangebot große Nachfrage nach Arbeit sein. Diese wird bereits zu einem großen Teil mit ausländischen Arbeitskräften gedeckt. Im Jahr 2003 besaßen nur 34,33% aller im Fürstentum Liechtenstein beschäftigten Personen die liechtensteinische Staatsbürgerschaft, während der Großteil der Arbeitskräfte aus dem Ausland zupendelt.

Auch die Schweiz verfügt über eine äußerst geringe Arbeitslosenquote, welche deutlich unter jener der EU-15, aber auch deutlich unter der Vorarlbergs liegt. Die Quote für die Ostschweiz lag in den Jahren 2002 – 2004 um ca. einen Prozentpunkt unter der Quote für die gesamte Schweiz.

Die Arbeitslosigkeit im östlichen deutschen Bodenseeraum – diese wird hier als mit der Einwohnerzahl gewichteter Mittelwert der Arbeitslosenquoten der Landkreise Oberallgäu, Lindau, Bodenseekreis, Ravensburg sowie der kreisfreien Stadt Kempten berechnet, bewegt sich etwa in der

Abbildung 1: Regionale Arbeitslosenraten 1990–2004 (in %)

Quelle: EU15: Eurostat; Deutschland: Bundesagentur für Arbeit; Österreich: Arbeitsmarktservice Vorarlberg; Schweiz: Bundesamt für Statistik; Liechtenstein: Liechtenstein in Zahlen, Amt für Volkswirtschaft.

Größenordnung der Arbeitslosenquote in Vorarlberg und ist somit deutlich über jener der Schweiz und Liechtensteins. Verglichen mit dem Rest Deutschlands sowie Bayern weist die deutsche Bodenseeregion allerdings eine sehr geringe Arbeitslosigkeit auf, was besonders auf die Landkreise Lindau und Ravensburg zutrifft.

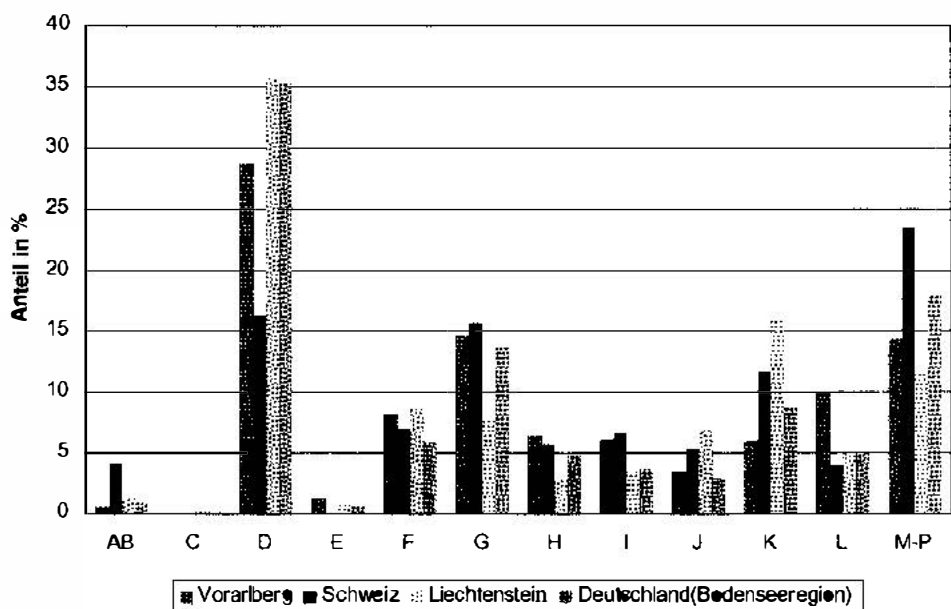
2.2 Wirtschaftsstruktur

Die Wirtschaftsstruktur des Bodenseeraumes ist durch eine verhältnismäßig große Bedeutung des sekundären Sektors geprägt. Ein großer Teil der Erwerbstätigen in dieser Region ist in der Industrie beschäftigt.

Dies gilt insbesondere für Liechtenstein. Insgesamt sind dort über 45% der Erwerbstätigen im sekundären Sektor tätig. Eine besondere Bedeutung kommt dem Maschinenbau, der Herstellung von Elektrogeräten sowie dem Fahrzeugbau zu. Allein in den drei Großbetrieben Hilti, Unaxis und Thyssen Krupp arbeiten 13,77% aller in Liechtenstein Beschäftigten.² Im Bereich der Dienstleistungen sind in Liechtenstein vor allem Unternehmensdienstleistungen ein wichtiger Beschäftigungsfaktor. Hierbei sind das Treuhand- sowie das Wirtschaftsprüfungswesen von großer Relevanz.³

Vorarlberg und die deutsche Bodenseeregion weisen ähnlich wie Liechtenstein einen hohen Anteil Beschäftigter in der Sachgüterproduktion auf. In der deutschen Bodenseeregion sind 35,28% und in Vorarlberg 28,73% aller Beschäftigten in der Sachgüterproduktion erwerbstätig.

Abbildung 2: Regionale Beschäftigung nach Branchen (in % der jeweiligen Gesamtheit)



AB Land und Forstwirtschaft/Fischerei
C Bergbau
D Sachgüterherzeugung
E Energie und Wasserversorgung

F Bauwesen
G Handel
H Beherbergungs- und Gaststättenwesen
I Verkehr- und Nachrichtenübermittlung

J Kredit und Versicherungswesen
K Realitätenwesen
L Öffentliche Verwaltung
M-P öffentliche und private Dienstleistungen

Quelle: Österreich: Statistisches Jahrbuch 2005; Liechtenstein: Liechtenstein in Zahlen 2004; Schweiz: Bundesamt für Statistik; Deutschland: GENESIS-Datenbank sowie Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Die Schweiz ist im Gegensatz zu den anderen Regionen durch einen sehr hohen Anteil des tertiären Sektors gekennzeichnet, wobei besonders der Handel sowie die Gesundheits- und Sozialleistungen stark ausgeprägt sind.

Im Vergleich zum Durchschnitt der gesamten Schweiz ist der sekundäre Sektor in der Ostschweiz verhältnismäßig stark ausgeprägt. In den Kantonen Sankt Gallen, Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden, welche die häufigsten Pendelziele für Vorarlberger GrenzpendlerInnen darstellen, sind 34,2% aller Beschäftigten im sekundären Sektor tätig.

2.3 Einkommen

Das Lohnniveau bzw. Differenzen im Lohnniveau sind ein wichtiger Faktor für die Attraktivität einer Region als Pendelziel. Sowohl Liechtenstein wie auch die Schweiz sind als Länder mit einem sehr hohen Einkommensniveau bekannt. Ein direkter Vergleich der Durchschnittseinkommen wird durch die mangelnde Kompatibilität der Einkommensbegriffe sowie fehlender Statistiken erschwert.

Das Durchschnittseinkommen (der Unselbständigen) in der Ostschweiz ist mit umgerechnet 40.039 Euro pro Jahr deutlich über dem Durchschnitt des standardisierten Jahreseinkommens in Vorarlberg, welches sich auf 27.063 Euro beläuft. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Durchschnittseinkommen der Schweiz um ein Vollzeitäquivalent (40-Stunden-Woche) handelt, während der österreichische Wert nicht arbeitszeitbereinigt ist. Dennoch kann von beträchtlichen Einkommensunterschieden ausgegangen werden.

Für das Fürstentum Liechtenstein gibt es nach Auskunft des Amtes für Volkswirtschaft keine offizielle Lohnstatistik. Studer (2004), welche das Durchschnittseinkommen für Liechtenstein aus dem unselbständigen Erwerbseinkommen und der Zahl der unselbständig Erwerbstätigen berechnet, gibt an, dass das Bruttoeinkommen in Liechtenstein im Jahr 1999 doppelt so hoch war wie jenes in Vorarlberg. Doch auch hier muss wieder berücksichtigt werden, dass ein direkter Vergleich nur begrenzt möglich ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass von signifikanten Einkommensunterschieden in der Bodenseeregion auszugehen, ein direkter Vergleich jedoch nicht möglich ist.

2.4 Pendlerströme

Wie bereits eingangs erwähnt, ist Vorarlberg durch eine hohe Arbeitskräftemobilität gekennzeichnet. Im Durchschnitt arbeiten 63,9% der Vorarlberger Bevölkerung nicht in ihrer Wohnsitzgemeinde. Der Prozentanteil der PendlerInnen schwankt dabei zwischen den Gemeinden relativ stark, nämlich zwischen 11,65% und 86,55%. 81.106 der 146.594 in Vorarlberg Beschäftigten und auch dort Wohnenden (ca. 55,3%) arbeiten nicht in ihrer Wohnsitzgemeinde. 2.363 in Vorarlberg wohnende Beschäftigte pendeln in andere österreichische Bundesländer.⁴ Die Arbeitskräftemobilität zeigt sich auch in einer verhältnismäßig großen Zahl an GrenzpendlerInnen. Setzt man die Zahl der Personen, welche in Vorarlberg wohnen und in einem anderen Land arbeiten, zu der Zahl der in Vorarlberg Beschäftigten in Relation, so zeigt sich, dass 10,6% aller Beschäftigten in ein Nachbarland auspendeln.

Schulz (2004, S. 2) gibt die Zahl der GrenzpendlerInnen in der gesamten EUREGIO-Bodensee für 2001 mit 35.042 an. Tabelle 1 zeigt die Pendelströme in der östlichen Bodenseeregion im Jahr 2001. Das Fürstentum Liechtenstein ist innerhalb der beobachteten Region das häufigste Ziel von GrenzgängerInnen. 46,15% aller dort Beschäftigten sind GrenzpendlerInnen. Der Großteil der EinpendlerInnen nach Liechtenstein kommt aus Vorarlberg.

Tabelle 1: Grenzpendlerströme in der östlichen Bodenseeregion

Wohnort Arbeitsort	Schweiz	Liechtenstein	Deutschland	Vorarlberg
Schweiz		1102	268*	6396**
Liechtenstein	5434		354	6841
Deutschland	41	1		917
Vorarlberg	95	28	700	

Quelle: Schulz (2005).

*Quelle: Hitzelsberger, Biebl, Reuter (2002).

**Quelle: Österreichische Volkszählung 2001.

Auch die Schweiz, welche in Europa die größte Zahl an EinpendlerInnen aufweist (Ende 2004 pendelten laut Bundesamt für Migration insgesamt 192.222 Personen aus anderen Regionen in die Schweiz), ist in der östlichen Bodenseeregion ein häufiges Pendelziel. Der größte Pendelstrom ist wiederum jener aus Vorarlberg.

Die Grenzpendelströme zwischen Deutschland und Vorarlberg sind relativ ausgeglichen, wobei auch hier mehr Personen aus Vorarlberg wegpandeln, als nach Vorarlberg einpendeln. Vorarlberg stellt in der beobachteten Region die bedeutendste Auspendelregion dar.

3. Nicht-PendlerInnen, BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen im Vergleich

3.1 Die Datenbasis

Im Rahmen der empirischen Analyse werden drei verschiedene Gruppen unterschieden. Dies sind (i) Nicht-PendlerInnen, also Personen die in ihrer Wohngemeinde arbeiten, (ii) BinnenpendlerInnen, welche außerhalb ihrer Wohngemeinde, jedoch innerhalb Österreichs (überwiegend in Vorarlberg) erwerbstätig sind, und (iii) GrenzpendlerInnen.

Die Daten, die für die folgende Analyse als Basis dienen, wurden durch eine repräsentative Befragung im Bundesland Vorarlberg im Zeitraum April bis Juli 2005 erhoben. Dabei wurden insgesamt 1283 unselbständig Erwerbstätige im Alter zwischen 18 und 60 Jahren befragt.

Um ein ausreichendes Sample für die Analyse von grenzpendlerspezifischen Themen zu gewährleisten, wurde eine Überrepräsentation von GrenzgängerInnen in Form einer 20-%igen GrenzgängerInnenquote festgesetzt. Die Daten wurden durch persönliche Interviews vor Ort erhoben.

3.2 Sozioökonomische Charakteristika

3.2.1 Geschlecht

In diesem Abschnitt soll auf individuelle Eigenschaften der PendlerInnen beziehungsweise Nicht-PendlerInnen eingegangen werden. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist dabei das Geschlecht. In der Literatur zur Erklärung von Pendlerentscheidungen wird davon ausgegangen, dass Frauen weniger und kürzer pendeln als Männer. Als Grund dafür werden oft Einkommensunterschiede genannt. Die Tatsache, dass Frauen im Durchschnitt geringere Einkommen beziehen, führt dazu, dass auch das zusätzliche Einkommen, welches durch Pendeln erzielt werden kann, geringer ist als bei Männern und das Pendeln damit weniger attraktiv ist. Ein weiterer Einflussfaktor, der in Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis steht, ist die große Bedeutung von Teilzeitbeschäftigungen bei Frauen.⁵ Bei geringeren Arbeitszeiten steigen die Pendelkosten pro Arbeitsstunde.

Madden (1981, S. 182) nennt als weitere Gründe die Haushaltsstruktur beziehungsweise die Rollenverteilung innerhalb der Familie. Frauen sind mit einem Großteil der Hausarbeit sowie der Erziehung der Kinder betraut, weshalb es ihnen aufgrund dieser Aufgaben innerhalb der Familie nur erschwert möglich ist, eine Beschäftigung anzunehmen, welche Pendeln und somit eine längere Abwesenheit vom Wohnort erfordert.⁶

Der Effekt von Kindern auf die Pendeldistanz von Frauen wurde auch empirisch bestätigt. So weist Rouwendal (1999, S. 510) nach, dass Frauen bei Anwesenheit von Kindern eine höhere Kompensation für das Pendeln erwarten, was wiederum bedeutet, dass Kinder einen signifikant negativen Einfluss auf deren Pendeldistanz haben. White (1986, S. 371) zeigt, dass die Pendeldistanzen von Frauen, welche HaushaltsvorsteherInnen sind, nicht von Kindern abhängen. Im Gegensatz dazu wirken sich Kinder bei Frauen, die einen voll erwerbstätigen Partner haben und nicht HaushaltsvorsteherInnen sind, negativ auf die Pendeldistanz aus. Das bedeutet, dass auch die Familienverhältnisse einen wesentlichen Einfluss auf das Pendelverhalten von Frauen haben. Die Ergebnisse von Rouwendal und White werden im Wesentlichen durch van Ommeren (1997) bestätigt.

Bezogen auf das Grenzpendeln kann von ähnlichen Unterschieden ausgegangen werden. So belegt zum Beispiel Janssen (2000, S. 62f), dass die überregionale Mobilität von Frauen signifikant geringer ist als jene der Männer.

Die Ergebnisse der Befragung in Vorarlberg bestätigen im Wesentlichen die Erkenntnisse dieser Arbeiten. So sind Frauen in der Gruppe der Nicht-PendlerInnen am stärksten vertreten. 59,6% der Personen in dieser Gruppe sind Frauen. Ein Vergleich der Anteile an Frauen und Männern, welche Nicht-PendlerInnen sind, zeigt, dass Frauen signifikant häufiger in der Wohngemeinde arbeiten als Männer ($\chi^2=14,45$, d.f.=1).

Bei den BinnenpendlerInnen verändern sich die Verhältnisse zu Gunsten der Männer, was in Zahlen ausgedrückt 51,3% Männer und 48,7% Frauen bedeutet. Das heißt auch, dass 40,6% der Frauen und 44,8% der Männer BinnenpendlerInnen sind. Hier lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Männern und Frauen feststellen ($\chi^2=1,26$, d.f.=1). Auch bei der Gruppe der GrenzpendlerInnen sind Männer stärker vertreten als Frauen, wobei das Verhältnis 62,1% Männer zu 37,9% Frauen beträgt. Hier ist wieder ein signifikanter Unterschied zwischen Männern und Frauen zu erkennen. Männer sind also signifikant häufiger Grenzgänger als Frauen ($\chi^2=15,78$, d.f.=1).

Die durchschnittliche Pendeldistanz von Männern beträgt 13,35 Kilometer pro Strecke im Vergleich zu 11,51 Kilometer bei den Frauen, was die Hypothese, dass Frauen kürzer pendeln als Männer, auf den ersten Blick bestätigt. Ein zweiseitiger t-Test zeigt jedoch, dass der Unterschied in den Pendeldistanzen das 5%-Signifikanzniveau nicht erreicht.

3.2.2 Alter

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Pendelentscheidung ist das Lebensalter. In der Literatur findet man immer wieder Hinweise darauf, dass die Mobilität von ArbeitnehmerInnen, gemessen durch die Pendeldistanz, mit dem Alter sinkt.⁷ Rouwendal (1999, S. 510f) weist diese Beziehung zwischen Alter und Pendeldistanz auch speziell für Frauen nach.

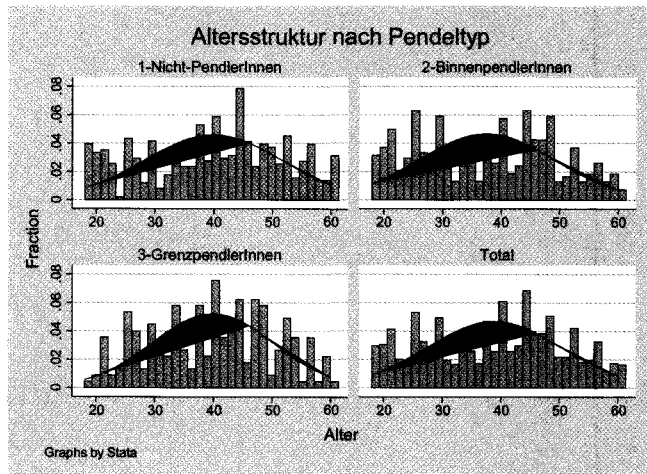
Ein Grund für geringere Pendeldistanzen älterer ArbeitnehmerInnen könnte in der Optimierung der Arbeitsort-Wohnort-Entscheidung liegen. Je länger Individuen auf dem Arbeitsmarkt tätig sind, desto größer ist die Zahl der Stellenangebote, zwischen denen sie auswählen können, und somit auch die Chance, einen Arbeitsort in der Nähe des Wohnortes zu finden.⁸ Ein weiterer Grund könnte sein, dass die Bereitschaft zu pendeln mit dem Alter abnimmt, da die Belastung durch das Pendeln mit dem Alter ansteigt. Trifft dieses Argument zu, so müsste sich auch bei den GrenzpendlerInnen ein niedrigeres Durchschnittsalter als bei Nicht-PendlerInnen zeigen.

Im Gegensatz dazu stellt Van der Velde (2000, S. 174) in seiner Befragung jedoch fest, dass die Bereitschaft, Arbeit im Ausland zu suchen, mit dem Alter wächst.

Vergleicht man nun das Durchschnittsalter der verschiedenen Pendeltypen in Vorarlberg, so zeigt sich, dass der Altersdurchschnitt bei BinnenpendlerInnen tatsächlich um 2,36 Jahre unter dem der Nicht-PendlerInnen liegt. Das Durchschnittsalter in der Gruppe der Nicht-PendlerInnen beträgt 39,96 Jahren, jenes der BinnenpendlerInnen 37,6 und das der GrenzpendlerInnen 39,87. Ein t-Test auf die Signifikanz der Altersunterschiede zwischen den Gruppen ergibt, dass sowohl zwischen Nicht-PendlerInnen und BinnenpendlerInnen ($t=3,254$, $d.f.=1052$) als auch zwischen BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen ($t=-2,519$, $d.f.=765$) ein signifikanter Altersunterschied besteht. Der Unterschied zwischen Nicht-PendlerInnen und GrenzpendlerInnen ist hingegen nicht signifikant ($t=0,1056$, $d.f.=733$).

Interessant an diesem Ergebnis ist, dass die GrenzpendlerInnen einen ähnlichen Alterschnitt aufweisen wie Nicht-PendlerInnen, obwohl man eigentlich erwarten würde, dass diese, gleich wie die BinnenpendlerInnen, jünger sind als die Nicht-PendlerInnen. Um dieses Ergebnis besser interpretieren zu können, ist es sinnvoll sich die Verteilung des Alters für die drei Gruppen anzusehen. In den Histogrammen der Abbildung 3 ist die Altersverteilung der befragten Personen nach dem Pendeltyp dargestellt.

Abbildung 3: Altersstruktur nach Pendeltyp



Auffallend ist, dass die Gruppe der unter 25-Jährigen bei den GrenzpendlerInnen stark unterrepräsentiert ist. Diese Gruppe ist bei BinnenpendlerInnen am stärksten vertreten. Auch in den Standardabweichungen sind deutliche Unterschiede zu erkennen: So ist die Standardabweichung der GrenzpendlerInnen mit einem Wert $s=10,35$ deutlich geringer als die der Nicht-PendlerInnen ($s=11,88$) und die der BinnenpendlerInnen ($s=11,69$).

Dies ist in Abbildung 3 bei den GrenzgängerInnen durch die geringen Häufigkeiten an den Enden der Verteilung erkennbar.

Die geringe Zahl an GrenzpendlerInnen in der Altersgruppe unter 25 ist schließlich auch für den Altersunterschied zwischen GrenzpendlerInnen und BinnenpendlerInnen verantwortlich. Entfernt man die Fälle aller unter 25-Jährigen aus dem Sample und vergleicht dann die Altersdurchschnitte, so zeigt sich das erwartete Bild: Sowohl GrenzgängerInnen als auch BinnenpendlerInnen sind dann signifikant jünger als Nicht-PendlerInnen.

Eine mögliche Erklärung für die verhältnismäßig geringe Anzahl an GrenzpendlerInnen in der Gruppe der unter 25-Jährigen könnte sein, dass potenzielle GrenzpendlerInnen zuerst eine Ausbildung im Inland absolvieren und erst nach Beendigung dieser Ausbildung eine Tätigkeit im Ausland aufnehmen.

3.2.3 Bildung

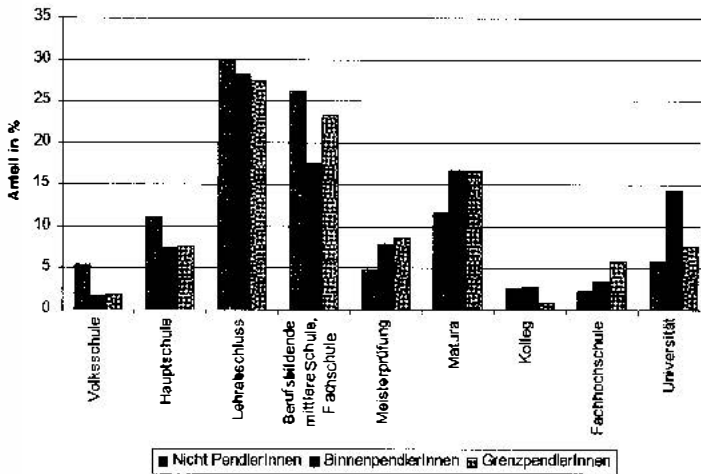
In empirischen Arbeiten wurde bereits mehrfach belegt, dass Bildung einen signifikanten Einfluss auf die Pendelentscheidung von Individuen hat. Van Ommeren (1997, S. 415), Hazans (2003, S. 13) sowie Rouwendal (1994, S. 1555) zeigen empirisch, dass sich Bildung positiv auf die Pendeldistanz auswirkt.

Eine mögliche Erklärung, warum Personen mit höheren Bildungsniveaus eher pendeln, liegt in der räumlichen Beschränkung des Arbeitsangebotes für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. So sind UniversitätsabsolventInnen bei der Suche nach einem passenden Arbeitsplatz in vielen Fällen auf größere Städte beschränkt.

Auch unter den GrenzpendlerInnen wird ein höheres Bildungsniveau beobachtet. So zeigt beispielsweise Janssen (2000, S. 62f), dass die Bereitschaft, eine Tätigkeit in einem anderen Land anzunehmen, mit dem Bildungsniveau steigt. Auch Hansen (2000, S. 80) weist einen signifikanten Einfluss von Bildung auf das Grenzpendeln nach und nennt als eine Erklärung für diese Unterschiede fehlende Sprachkenntnisse bei Personen mit geringerem Bildungsniveau. Diese Erklärung kann jedoch nur bei Ländern mit unterschiedlichen Sprachen gelten, was in der Grenzregion Vorarlberg-Schweiz-Liechtenstein-Deutschland nicht der Fall ist.

Abbildung 4 zeigt die höchste abgeschlossene (Aus-)Bildung jeweils für die drei Pendeltypen.

Lehrabschluss, Berufsbildende mittlere Schule/Fachschule sind die am häufigsten genannten Abschlüsse. Es zeigt sich, dass Nicht-PendlerInnen in den unteren vier Kategorien überrepräsentiert sind. In den Kategorien Meisterprüfung, Matura sowie Universität sind sie hingegen schwächer vertreten als BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen. Dieses Bild würde die Hypothese sowie die Ergebnisse der genannten Arbeiten be-

Abbildung 4: Höchste abgeschlossene Ausbildung

stätigen. Ein Mann-Whitney-Rangsummentest zeigt, dass Nicht-PendlerInnen tatsächlich niedrigere Bildungsniveaus aufweisen als BinnenpendlerInnen ($z=-5,422$; $P\text{-Wert}=0,000$) und GrenzpendlerInnen ($z=3,272$; $P\text{-Wert}=0,0011$).

Zwischen den BinnenpendlerInnen und den GrenzpendlerInnen sind besonders bei den Berufsbildenden mittleren Schulen/Fachschulen sowie den Fachhochschulen und Universitäten Unterschiede auszumachen, wobei GrenzpendlerInnen bei den UniversitätsabsolventInnen unterrepräsentiert, in den beiden anderen Kategorien überrepräsentiert sind.

Hier könnten die Beschäftigungsbranchen eine entscheidende Rolle spielen, denn wie später noch gezeigt wird, arbeiten GrenzpendlerInnen sehr oft im produzierenden Gewerbe und der Industrie, in denen technische Ausbildungen, wie sie von Fachschulen und Fachhochschulen vielfach angeboten werden, häufig nachgefragt werden. Ein Mann-Whitney-Rangsummentest auf die Unterschiede zwischen GrenzpendlerInnen und BinnenpendlerInnen zeigt jedoch keine signifikanten Unterschiede ($z=1,180$; $P\text{-Wert}=0,2379$).

3.2.4 Einkommen

Die Pendler-Literatur geht davon aus, dass Individuen für die Tätigkeit als PendlerIn entlohnt werden müssen. Je weiter jemand pendelt, desto mehr muss er/sie verdienen. Bei den GrenzgängerInnen geht man davon aus, dass diese ein höheres Lohnniveau erreichen als BinnenpendlerInnen. Dies könnte dadurch bedingt sein, dass Individuen das Arbeiten in einem

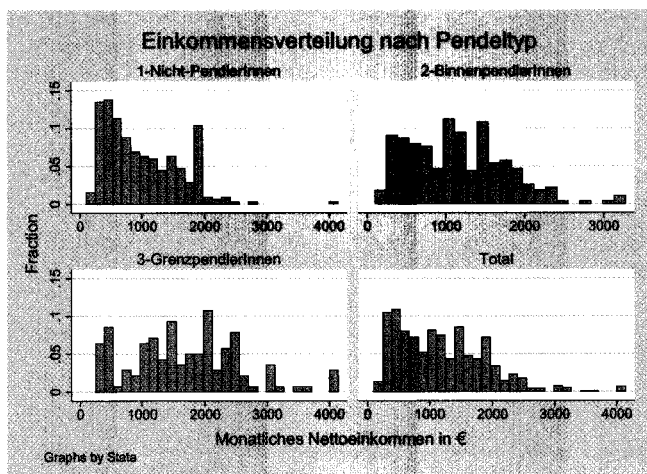
anderen Land als zusätzliche Kosten bzw. als zusätzliches Risiko empfinden und daher eine zusätzliche finanzielle Kompensation erwarten.

Ein weiterer Grund für höhere Einkommen von GrenzpendlerInnen im Gegensatz zu anderen ArbeitnehmerInnen könnte in anhaltend unterschiedlichen Lohnniveaus der Länder liegen. Der Anreiz, eine Tätigkeit in einem anderen Land anzunehmen, ist besonders dann gegeben, wenn dieses Land ein höheres Lohnniveau aufweist. Dieser Grund dürfte für Vorarlberg von besonderer Bedeutung sein, da das Lohnniveau in der Schweiz beziehungsweise Liechtenstein deutlich über jenem Österreichs liegt. Analysiert man die Motive, GrenzpendlerIn zu werden, so zeigt sich deutlich, dass höhere Einkommen der wichtigste Grund für das Grenzpendeln sind.

Abbildung 5 zeigt die Einkommensstruktur der einzelnen Gruppen sowie die aggregierte Einkommensstruktur. Hier sieht man, dass ein großer Teil (56,74%) der Nicht-PendlerInnen unter 1.000 € netto verdient. Im Gegensatz dazu ist dieser Einkommensbereich bei den GrenzpendlerInnen mit 21,99% vergleichsweise schwach vertreten. Vergleicht man die Verteilung von GrenzpendlerInnen mit jener der BinnenpendlerInnen, so sieht man, dass GrenzpendlerInnen häufiger über 2.000 € verdienen als BinnenpendlerInnen. Bei den GrenzpendlerInnen verdienen 39,01% über 2.000 € netto monatlich, bei den BinnenpendlerInnen beträgt dieser Anteil 9,32%.

Ein einfacher Mittelwertvergleich bestätigt, dass die Einkommensdifferenz zwischen GrenzpendlerInnen und Nicht-PendlerInnen im Durchschnitt ca. 702 € beträgt. Die durchschnittliche Einkommensdifferenz

Abbildung 5: Einkommensverteilung nach Pendeltyp



zwischen BinnenpendlerInnen und Nicht-PendlerInnen beträgt im Durchschnitt 174 €. Diese Vergleiche berücksichtigen jedoch nicht, dass sich die drei Pendeltypen in ihren sonstigen Charakteristiken systematisch unterscheiden könnten.

Um zu testen, ob GrenzpendlerInnen tatsächlich besser verdienen, wird eine OLS-Schätzung durchgeführt, bei der die Effekte des Pendeltyps geschätzt werden. Dabei soll für Alter, Geschlecht, Arbeitsstunden und Bildung kontrolliert werden. Die Kontrolle für die wöchentliche Arbeitszeit ist besonders wichtig, da sich die Beobachtungsgruppen hier deutlich unterscheiden. So arbeiten Nicht-PendlerInnen durchschnittlich 35,51, BinnenpendlerInnen 38,39 und GrenzpendlerInnen 40,97 Stunden pro Woche.

Die Ergebnisse der OLS-Schätzung sind in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: OLS-Schätzung der Bedeutung des Einkommens

Variable	Koeffizient	Standardfehler	P-Wert
Geschlecht	-196,7508	55,9333	0,000
Alter	10,97361	2,2208	0,000
Arbeitsstunden	15,642	2,4754	0,000
Binnenpendlerin	151,511	54,4343	0,034
GrenzpendlerIn	518,4255	67,4423	0,000
Bildungsvariablen			
Hauptschule	-24,32653	169,9259	0,886
Lehabschluss	128,4493	160,9267	0,425
BMS/Fachschule	220,5576	162,2136	0,174
Meisterprüfung	286,7879	176,8063	0,105
Malura	307,9732	171,0709	0,072
Kolleg	518,0453	230,1552	0,025
Fachhochschule	418,4895	194,7055	0,032
Universität	505,5129	177,5253	0,005
constant	-46,6022	229,4499	0,839
R ²	0,2696		
Adjuste R ²	0,2564		
Beobachtungen	732		

Korrigiert man für die sozioökonomischen Merkmale Bildung, Geschlecht, Arbeitsstunden und Alter, so verringern sich die Unterschiede in den Löhnen, es bleiben jedoch signifikante Unterschiede bestehen. GrenzpendlerInnen verdienen bei gleichem Geschlecht, Alter sowie gleicher Ausbildung um durchschnittlich 518 € mehr als Nicht-PendlerInnen. Für BinnenpendlerInnen beträgt diese Differenz 116 €. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, sind die Pendeltypen hoch signifikant. Testet man die Pendelvariablen mittels Wald-Test auf gemeinsame Signifikanz, so wird der signifikante Einfluss auf das Einkommen bestätigt.

Auch die Kontrollvariablen Alter und Bildungsniveau sind hoch signifikant und weisen die erwarteten Vorzeichen auf: So verdienen Frauen bei

gleichem Alter, gleicher Arbeitszeit und gleicher Bildung um durchschnittlich 197 € monatlich weniger als Männer.

3.3 Arbeitsplatz

In diesem Abschnitt wird auf die Charakteristiken des Arbeitsplatzes eingegangen, wobei wiederum Unterschiede zwischen Nicht-PendlerInnen, BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen herausgearbeitet werden sollen.

Konkret soll überprüft werden, ob es Unterschiede in den Branchen gibt, in denen die verschiedenen Pendeltypen beschäftigt sind, ob ein systematischer Unterschied in der Stellung innerhalb des Unternehmens feststellbar ist und ob sich die Größe der Unternehmen, in denen die ArbeitnehmerInnen beschäftigt sind, unterscheidet.

3.3.1 Beschäftigungssektoren

Aus der Pendler-Literatur sind eindeutige Aussagen zum Zusammenhang zwischen Pendlertyp und Beschäftigungssektor nicht ohne Weiteres ableitbar.

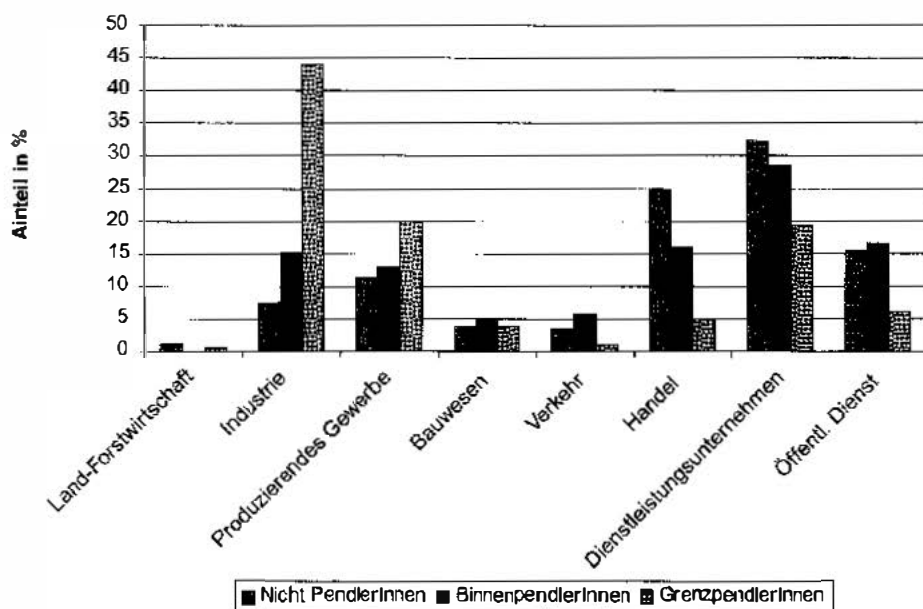
In welchen Wirtschaftszweigen Personen tätig sind, hängt von der Ausbildung sowie von Wohn- beziehungsweise Arbeitsort ab. Damit ist es von zentraler Bedeutung, welche Branchen in diesen Regionen stark vertreten sind. Hieraus lassen sich im gegenständlichen Fall hauptsächlich Hypothesen für GrenzgängerInnen ableiten.

Betrachtet man die Wirtschaftsstruktur der beobachteten Regionen, so liegt die Hypothese nahe, dass GrenzpendlerInnen häufig im produzierenden Gewerbe und der Industrie tätig sind, welche besonders in Liechtenstein und der deutschen Bodenseeregion überdurchschnittlich stark repräsentiert sind. Der öffentliche Sektor dürfte ein Bereich sein, in dem GrenzgängerInnen selten Anstellung finden, da hier häufig eine Inländerpräferenz vorherrscht. Janssen (2000, S. 62f) bestätigt die Hypothese, dass Personen im öffentlichen Dienst weniger mobil sind als jene in der Privatwirtschaft. Dies würde ebenfalls bedeuten, dass GrenzpendlerInnen seltener im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Hansen (2000, S. 80) sieht aufgrund von Unterschieden in Gesetzen und bürokratischen Traditionen Nachteile für GrenzpendlerInnen.

Bei Branchen wie Handel und anderen Dienstleistungen ist ein hoher Anteil an Nicht-PendlerInnen zu erwarten, Grund dafür ist deren flächendeckende Verbreitung. Nimmt man das Beispiel von kleinen bis mittleren Supermärkten, so ist es wahrscheinlich, dass man in diesem Wirtschaftszweig leichter Arbeit nahe dem Wohnort findet, da es in den meisten Fällen mehrere Arbeitgeber dieser Branche in der Nähe des Wohnortes gibt.

Hansen (2000) geht davon aus, dass bei personennahen Dienstleistungen ein Nachteil für Personen aus anderen Regionen besteht, da Faktoren wie regionale Kultur, Traditionen und Sprache eine Barriere für PendlerInnen aus anderen Regionen darstellen.

Abbildung 6: Beschäftigung nach Branchen (ohne pretest)



In Abbildung 6 ist die Aufteilung der ArbeitnehmerInnen auf die verschiedenen Branchen für Nicht-PendlerInnen, BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen dargestellt. Diese entspricht im Wesentlichen den Erwartungen.

Es zeigt sich, dass Nicht-PendlerInnen im Handel und den sonstigen Dienstleistungen am stärksten vertreten sind. Die Unterschiede zwischen Nicht-PendlerInnen und BinnenpendlerInnen sind sowohl im Handel ($\chi^2=14,315$; d.f.=1), als auch in der Dienstleistungsbranche ($\chi^2=5,94$; d.f.=1) auf einem 5-%igen Niveau signifikant.

Auch die Branchen, in denen GrenzpendlerInnen hauptsächlich erwerbstätig sind, bestätigen die Hypothesen. 44,44% der GrenzpendlerInnen sind in der Industrie beschäftigt und in dieser Branche somit stark überrepräsentiert. Auch im produzierenden Gewerbe sind überdurchschnittlich viele GrenzpendlerInnen tätig, im Gegensatz dazu sind sie im öffentlichen Dienst, dem Handel sowie in sonstigen Dienstleistungsun-

ternehmen signifikant seltener beschäftigt als BinnenpendlerInnen und Nicht-PendlerInnen.

3.3.2 Arbeitsplatzstabilität

Die Stabilität eines Arbeitsplatzes bzw. -verhältnisses ist eine wichtige Einflussgröße im Rahmen von Arbeitsangebotsentscheidungen. Es ist daher nahe liegend zu analysieren, ob es einen Zusammenhang zwischen dem Pendeltyp und der Stabilität der Arbeitsverhältnisse gibt.

In der Literatur findet man im Rahmen von *on-the-job-search*-Modellen, welche zur Analyse von Arbeitsplatzentscheidungen von ArbeitnehmerInnen verwendet werden, sogenannte *duration models*. Diese Arbeitsmarkt-Modelle beschäftigen sich mit der Dauer von Arbeitsverhältnissen sowie von Arbeitslosigkeit. Eine wichtige Arbeit in diesem Bereich ist jene von Van den Berg (1992). Er erklärt die Rate von Arbeitsplatzwechseln mit Hilfe individueller und arbeitsplatzspezifischer Charakteristiken und belegt empirisch, dass die Pendeldistanz einen signifikanten Einfluss auf die Arbeitsplatzstabilität hat.⁹ Besteht zwischen Arbeitsort und Wohnort nur eine geringe Entfernung, so ist ein Wechsel des Arbeitsverhältnisses deutlich unwahrscheinlicher als bei Arbeitsort-Wohnort-Kombinationen mit großer Pendeldistanz. Dies kann ökonomisch mit folgender Überlegung begründet werden: Je weiter jemand pendeln muss, desto größer ist der Anreiz, die Arbeitsort-Wohnort-Kombination zu optimieren und sich einen näher zum Wohnort gelegenen Arbeitsplatz zu suchen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen auch Van Ommeren (1999, S. 245) und Rouwendal (2002, S. 20). Sie belegen ebenfalls, dass die Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel des Arbeitsverhältnisses mit der Pendeldistanz steigt.

Aufgrund dieser Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Arbeitsplatzwechsel bei Nicht-PendlerInnen geringer ist als bei BinnenpendlerInnen. Auch für GrenzpendlerInnen liegt die Hypothese nahe, dass diese häufiger den Arbeitsplatz wechseln, um so einen Arbeitsplatz in der Nähe des Wohnortes zu bekommen.

Als Maßstab für die Arbeitsplatzstabilität wurde die durchschnittliche Dauer der Arbeitsverhältnisse, welche indirekt auch die Zahl der Arbeitsplatzwechsel misst, herangezogen. Bei der Umfrage wurde die Arbeitsplatzhistorie für die letzten zehn Jahre erhoben, sodass bei vielen Personen mehrere Arbeitsverhältnisse abgefragt wurden.

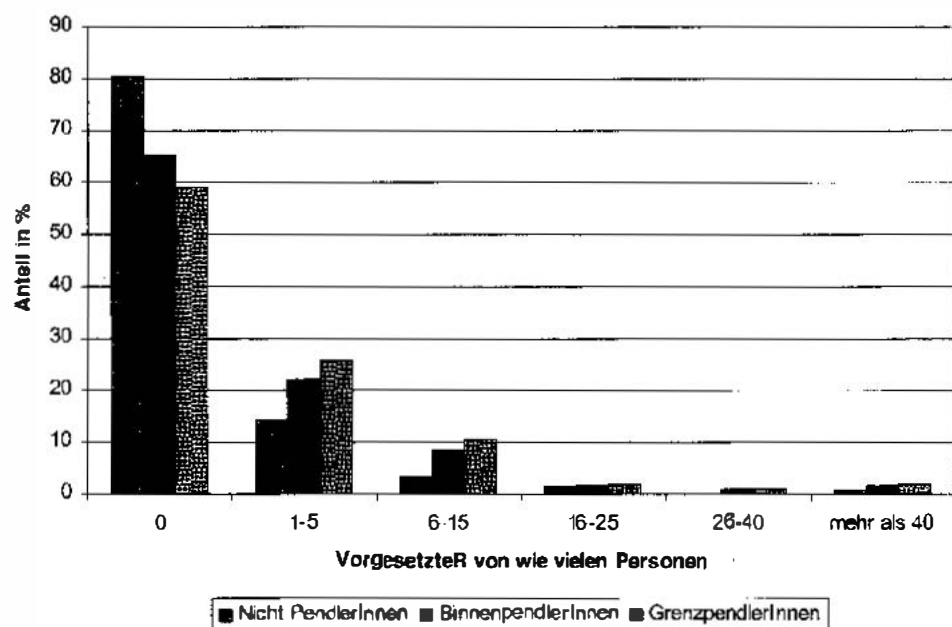
Sieht man sich die Arbeitsverhältnisse nach Pendeltypen an, so werden die oben angeführten Arbeiten weitestgehend bestätigt. Arbeitsverhältnisse von Nicht-PendlerInnen dauern durchschnittlich 6,49 Jahre, womit Nicht-PendlerInnen unter den beobachteten Gruppen die höchste Dauer aufweisen. BinnenpendlerInnen wechseln nach durchschnittlich 5,4 Jahren

den Arbeitsplatz, was bedeutet, dass diese signifikant häufiger wechseln als Nicht-PendlerInnen ($t=1,8863$, $d.f.=736$). Bei den GrenzpendlerInnen wird nach durchschnittlich 6,02 Jahren eine neue Arbeit angenommen. Vergleicht man nun GrenzpendlerInnen mit Nicht-PendlerInnen, so sieht man zwar, dass Nicht-PendlerInnen einen geringeren Durchschnittswert aufweisen, die Differenzen in den Mittelwerten sind aber nicht signifikant. Gleiches gilt auch für den Vergleich zwischen BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen.

Als weiteren Maßstab für die Arbeitsplatzstabilität kann man die aktive Suche nach einem neuen Arbeitsplatz heranziehen. Um die Suche nach einem Arbeitsplatz festzustellen, wurden die Befragten gebeten anzugeben, ob sie derzeit auf der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz sind. Bei den Nicht-PendlerInnen geben 6,43% der Befragten an, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Bei den BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen betragen die Häufigkeiten 6,99% und 6,7%. Es zeigt sich somit das gleiche Bild wie bei der durchschnittlichen Dauer der Arbeitsverhältnisse. Nicht-PendlerInnen weisen die stabilsten und BinnenpendlerInnen die instabilsten Arbeitsverhältnisse auf. Ein χ^2 -Test auf Unterschiede in den Häufigkeiten kann jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen Nicht-PendlerInnen und BinnenpendlerInnen ($\chi^2=0,12$, $d.f.=1$) sowie zwischen Nicht-PendlerInnen und GrenzpendlerInnen ($\chi^2=0,0166$, $d.f.=1$) bestätigen.

3.3.3 Stellung im Unternehmen

In der einschlägigen Literatur ist wenig über eventuelle Unterschiede im Pendelverhalten in Abhängigkeit von der Stellung im Unternehmen zu finden. Eine mögliche Hypothese ist, dass BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen in höheren Positionen beschäftigt sind, da diese, wie oben gezeigt, auch signifikant höhere Bildungsniveaus aufweisen. Zum anderen scheint es aber auch wahrscheinlich, dass GrenzpendlerInnen hier eine Ausnahme darstellen. In Gesprächen mit Entscheidungsträgern in Vorarlberg wurde mehrmals erwähnt, dass GrenzpendlerInnen in der Schweiz nicht unbedingt die besten Positionen innehaben und somit eher im unteren Bereich der Hierarchie angesiedelt sind. Der Grund dafür könnte eine Inländerpräferenz bei der Besetzung von höheren Positionen sein, eine Strategie, die in der Schweiz bis Juni 2004 auch durch die arbeitsrechtlichen Regelungen gestützt wurde. Die 1986 beschlossene Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer sah vor, dass Stellen nur dann mit AusländerInnen besetzt werden dürfen, wenn keine SchweizerInnen für diese Stelle zur Verfügung steht. Diese Regelung wurde im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens der EU und der Schweiz beseitigt.

Abbildung 7: Status im Unternehmen

Als Indikator für die Stellung im Unternehmen wurde die Zahl der der befragten Person unterstellten Mitarbeiterinnen herangezogen, wobei sechs mögliche Antwortkategorien vorgegeben wurden. Die Häufigkeiten für die verschiedenen Beobachtungsgruppen sind in Abbildung 7 dargestellt.

Der Großteil der Befragten gibt an, kein Vorgesetzter zu sein, wobei die Gruppe der Nicht-PendlerInnen hier am häufigsten vertreten ist. In den weiteren Kategorien sind Nicht-PendlerInnen unterrepräsentiert, während die Gruppe der GrenzpendlerInnen dort am stärksten vertreten ist.

Um nun zu testen, ob zwischen den Gruppen signifikante Unterschiede bestehen, werden wieder Mann-Whitney-Rangsummentests durchgeführt. Der Test auf Unterschiede zwischen Nicht-PendlerInnen und den anderen beiden Gruppen zeigt, dass Nicht-PendlerInnen tatsächlich signifikant weniger MitarbeiterInnen haben ($z=6,450$, $P\text{-Wert}=0,0000$). Auch der Unterschied zwischen GrenzpendlerInnen und dem Durchschnitt aller anderen ist signifikant ($z=-4,038$, $P\text{-Wert}=0,0001$). Daher sind GrenzpendlerInnen in signifikant höheren Positionen beschäftigt als der Durchschnitt aus Nicht-PendlerInnen und BinnenpendlerInnen. Dieses Ergebnis überrascht, da es der oben aufgestellten Hypothese widerspricht. Vergleicht man GrenzpendlerInnen direkt mit BinnenpendlerInnen, so ist zwischen diesen Gruppen kein signifikanter Unterschied feststellbar ($z=-1,602$, $P\text{-Wert}=0,1091$).

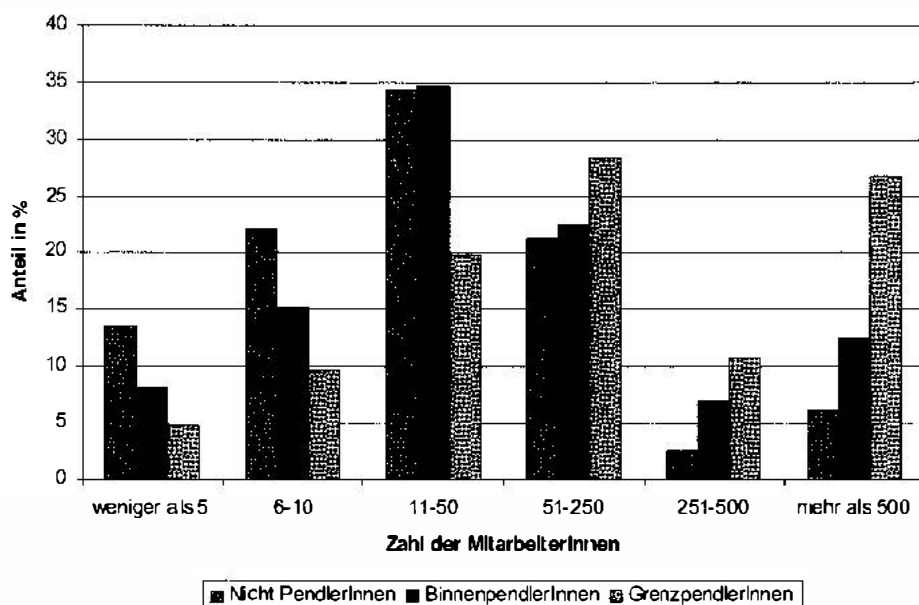
3.3.4 Unternehmensgröße

Bei der Unternehmensgröße zeigen sich deutliche Differenzen zwischen den Beobachtungsgruppen: So arbeiten 61,36% der Grenzgängerinnen in Unternehmen mit mehr als 50 MitarbeiterInnen. Dieser Anteil beträgt bei den BinnenpendlerInnen 50,56%, bei den Nicht-PendlerInnen nur 32,73%. Gründe für diese Abweichungen könnten in der lokalen Verfügbarkeit von Arbeitskräften und im Bekanntheitsgrad von Unternehmen liegen. Es erscheint plausibel, dass Unternehmen primär in ihrer Umgebung nach Arbeitskräften suchen, was wiederum bedeutet, dass erst bei völliger Ausschöpfung des lokalen Arbeitsmarktes nach Arbeitskräften aus anderen Regionen gesucht wird. Berücksichtigt man nun die Unternehmensgröße, so wird klar, dass das lokale Arbeitskräftepotenzial mit steigender Unternehmensgröße früher ausgeschöpft ist und sich große Unternehmen somit einen größeren Anteil ihrer Arbeitskräfte außerhalb der Gemeinde des Firmensitzes suchen müssen.

Die Bekanntheit von Unternehmen ist ein wesentlicher Faktor bei der Arbeitssuche. Je größer ein Unternehmen ist, desto größer wird der Radius, in dem dieses Unternehmen bei Arbeit Suchenden bekannt ist und damit auch in deren Arbeitssuche berücksichtigt wird.

Eine weitere Erklärung könnte auch im Beschäftigungssektor liegen. In-

Abbildung 8: Unternehmensgröße



dustriebetriebe weisen meist größere MitarbeiterInnenzahlen als Dienstleistungsbetriebe (abgesehen von großen Versicherungsdienstleistern) auf. Sieht man sich die Beschäftigungssektoren (Abschnitt 3.3.1) an, so könnte dies den hohen Beschäftigungsanteil von GrenzpendlerInnen in großen Unternehmen erklären.

Betrachtet man Abbildung 8, so zeigt sich deutlich, dass Nicht-PendlerInnen in den unteren Kategorien und somit bei den kleinen Unternehmen deutlich stärker vertreten sind als BinnenpendlerInnen. GrenzpendlerInnen hingegen sind zum überwiegenden Teil in den Großbetrieben beschäftigt. Ein Vergleich der drei Beobachtungsgruppen zeigt, dass Nicht-PendlerInnen durchschnittlich in kleineren Unternehmen beschäftigt sind als BinnenpendlerInnen (Mann-Whitney, $z=-6,941$, $P\text{-Wert}=0,0000$) und GrenzpendlerInnen (Mann-Whitney, $z=-8,012$, $P\text{-Wert}=0,000$). Die Größe der Unternehmen, in denen GrenzpendlerInnen und BinnenpendlerInnen beschäftigt sind, unterscheidet sich ebenfalls signifikant. GrenzpendlerInnen arbeiten durchschnittlich in größeren Betrieben als BinnenpendlerInnen (Mann-Whitney, $z=-2,704$, $P\text{-Wert}=0,0068$).

3.4 Pendelkosten und Verkehrsmittelwahl

Aus den bisherigen Ausführungen ist bereits deutlich geworden, dass die Pendelkosten eine wichtige Determinante von Arbeitsangebotsentscheidungen unter räumlichen Gesichtspunkten sind. Die Kosten des Pendelns werden wesentlich durch die Pendeldistanz, durch die Pendelzeit, durch die Verkehrsmittelwahl, durch die Art der Verwendung der Pendelzeit und durch steuer-, arbeits- und sozialrechtliche Regelungen, die die effektiven Pendelkosten mit bestimmen, beeinflusst. Diese Komponenten sollen im Folgenden getrennt untersucht werden.

3.4.1 Pendeldistanzen

Bei den Pendeldistanzen liegen die Hypothesen bezüglich der Nicht-PendlerInnen auf der Hand. Es ist klar, dass Nicht-PendlerInnen im Allgemeinen kürzere Arbeitswege aufweisen als BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen, da diese auf ihren Wohnort beschränkt sind und somit nur Distanzen innerhalb von Gemeinden zurücklegen.

Bezüglich GrenzpendlerInnen und BinnenpendlerInnen ist die Hypothese hingegen nicht eindeutig. Es gibt verschiedene Faktoren, welche die Pendeldistanzen von GrenzgängerInnen im Vergleich zu BinnenpendlerInnen beeinflussen können.

In der Regionalökonomik wird meist davon ausgegangen, dass Grenzen einen negativen Effekt auf den Strom wirtschaftlicher Aktivitäten ausüben. Oft wird die Grenze als eine zusätzliche Distanz modelliert, um

dann schätzen zu können, wie groß der Grenzeffekt tatsächlich ist. So schätzt Bröcker,¹⁰ dass der Effekt einer Grenze in Bezug auf den Gütertausch wie eine Distanz von 375 Kilometern wirkt. Plat und Raux¹¹ schätzen, dass der Verkehrstrom durch das Bestehen einer Grenze halbiert wird. Ähnliche Effekte würde man somit auch für die Zahl der GrenzpendlerInnen sowie deren Pendeldistanzen erwarten.

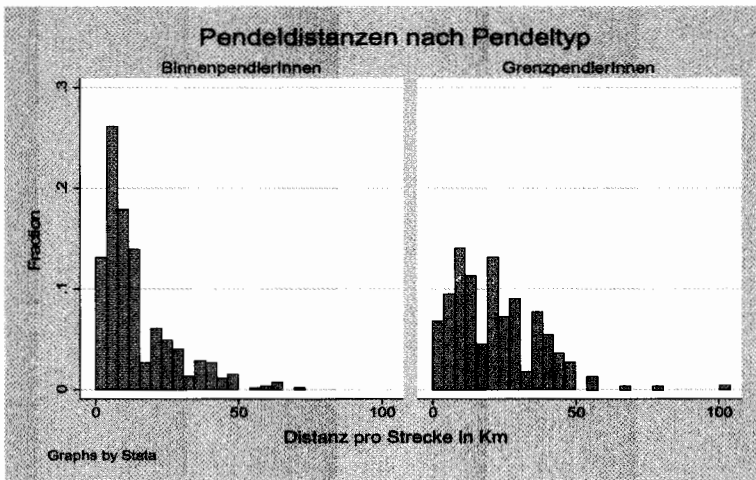
Hansen (2000, S. 74f) geht dagegen davon aus, dass eine Grenze sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Arbeitsplatzentscheidung von Individuen haben kann. Er spricht in diesem Zusammenhang von „*magnet effects*“ und „*hindering effects*“, also einerseits Effekten, die dazu führen, dass die Grenze Arbeitskräfte anzieht, welche dadurch längere Distanzen in Kauf nehmen, wenn sie über die Grenze pendeln, und andererseits Effekten, welche Arbeitskräfte davon abhalten, über die Grenze zu pendeln, und zu einer geringeren Durchschnittsdistanz führen.

Als „*magnet effects*“ nennt Hansen beispielsweise höhere Löhne, eine größere Nachfrage nach Arbeit und bessere Arbeitsbedingungen. Als „*hindering effects*“ können Faktoren wie Grenzkontrollen, Einreisebestimmungen oder aber auch Unterbrechungen in der Infrastruktur gesehen werden. Auch Hansen (2000, S. 75f) geht letztlich davon aus, dass die negativen Effekte der Grenze überwiegen und somit mit der Grenze eine Reduktion der wirtschaftlichen Aktivitäten einhergeht.

Diese Hypothese kann mit den Daten der Befragung in Vorarlberg nicht bestätigt werden. Es zeigt sich, dass die durchschnittliche Distanz zwischen Wohnort und Arbeitsstätte bei Nicht-PendlerInnen 3,6 Kilometer, jene für BinnenpendlerInnen 15,1 und jene für GrenzgängerInnen 25,7 Kilometer beträgt. Der Unterschied in der Pendeldistanz zwischen BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen ist signifikant ($t=-4,3908$, d.f.=747). GrenzpendlerInnen legen durchschnittlich um 10,57 Kilometer pro Strecke mehr zurück als BinnenpendlerInnen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Magnetfaktoren wie etwa höhere Löhne in der Schweiz oder in Liechtenstein die negativen Effekte der Grenze überkompensieren und somit ein positiver Gesamteffekt der Grenze entsteht, der dazu führt, dass die Pendeldistanzen für GrenzpendlerInnen größer sind als jene der BinnenpendlerInnen.

Die Verteilung der Pendeldistanzen jeweils für BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen ist in Abbildung 9 dargestellt.

Hier wird ersichtlich, dass die Pendeldistanzen bei GrenzgängerInnen gleichmäßiger verteilt sind als jene der BinnenpendlerInnen, bei denen eine hohe Konzentration im Bereich unter 25 Kilometer zu beobachten ist.

Abbildung 9: Pendeldistanzen nach Pendeltyp

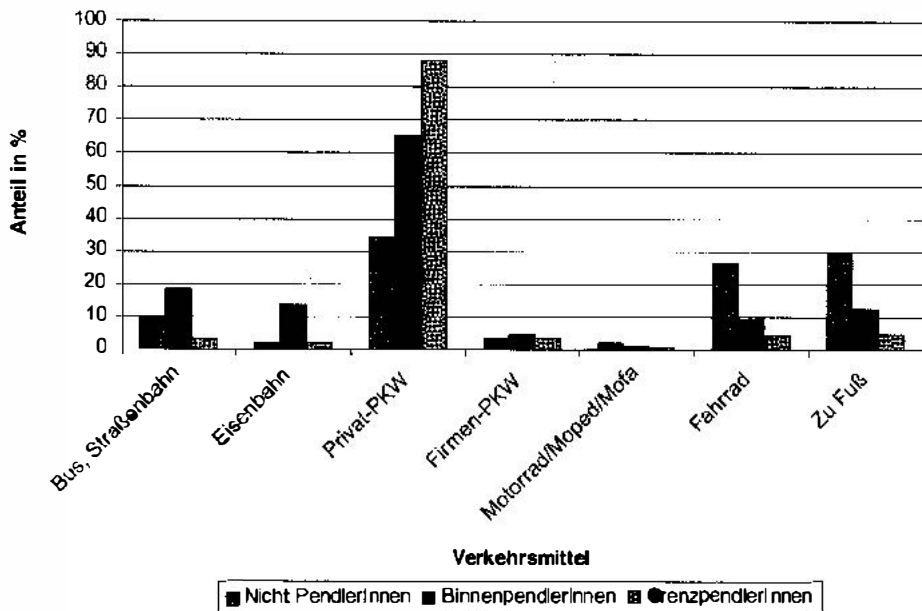
3.4.2 Pendelzeiten

Für die Pendelzeiten sind aufgrund des engen Zusammenhanges mit den Pendeldistanzen ähnliche Ergebnisse zu erwarten. Ein möglicher Unterschied könnte darin liegen, dass man für GrenzgängerInnen einen Grenzeffekt im Sinne einer zeitlichen Verzögerung erwarten würde, der durch die Pendeldistanz nicht abgebildet wird.

Diese Verzögerung könnte sich einerseits durch die Grenzkontrollen, welche in den beobachteten Regionen mit Ausnahme der Grenze zwischen Deutschland und Österreich noch durchgeführt werden, und andererseits durch eventuelle Unterbrechungen der (Verkehrs-)Infrastruktur an der Grenze ergeben.

Um die Pendelzeit zu messen, wurden die Befragten gebeten anzugeben, wann sie an einem typischen Arbeitstag ihr Haus beziehungsweise ihre Wohnung verlassen, um zur Arbeitsstätte zu fahren, und um welche Uhrzeit sie diese erreichen. Die Differenz aus beiden Angaben wird in weiterer Folge als Pendelzeit bezeichnet.

Ein Mittelwertvergleich ($t=12,4560$, $d.f.=982$) zeigt, dass BinnenpendlerInnen für den Weg zur Arbeit im Durchschnitt um 13,88 Minuten mehr aufwenden als Nicht-PendlerInnen, welche Ihre Arbeitsstätte nach durchschnittlich 10,75 Minuten erreichen. Die Differenz zwischen BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen ist ebenfalls signifikant und beträgt 3,14 Minuten. Dies ist überraschend, da die durchschnittliche Differenz der Distanzen 10,57 Kilometer beträgt, woraus Unterschiede in den Pendel-

Abbildung 10: Verkehrsmittelwahl

geschwindigkeiten abzuleiten sind.

3.4.3 Verkehrsmittelwahl

Ein wichtiger Faktor für die Entscheidung, ob man eine Tätigkeit an einem anderen Ort oder in einem anderen Staat annimmt, ist die Verkehrsinfrastruktur. Diese entscheidet letztlich über die möglichen Verkehrsmittel und daher auch über die anfallenden Pendelkosten.

Abbildung 10 zeigt die verwendeten Verkehrsmittel. Es wurde hierbei der gesamte Weg vom Wohnsitz zur Arbeitsstätte erfasst, wodurch es auch Personen gibt, die mehrere Verkehrsmittel angegeben haben.

Es zeigt sich, dass der Individualverkehr und speziell der Privat-PKW das am häufigsten verwendete Verkehrsmittel darstellt. Am stärksten vertreten sind die GrenzpendlerInnen, von denen 88% angeben, einen Privat-PKW zu verwenden.

Die öffentlichen Verkehrsmittel werden vor allem von BinnenpendlerInnen benützt, wobei deren Bedeutung auch in dieser Gruppe beschränkt ist. Nur 27% der BinnenpendlerInnen geben an, ein öffentliches Verkehrsmittel zu verwenden, bei den Nicht-PendlerInnen liegt der Wert bei 11,3% und bei den GrenzpendlerInnen bei nur 4%. Dieser deutliche Unterschied in der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel könnte ein Hinweis sein,

dass die öffentliche Infrastruktur an der Grenze starke Brüche aufweist. Andererseits könnte man auch argumentieren, dass GrenzpendlerInnen höhere Einkommen beziehen und somit das Auto bevorzugen. Dies kann zwar partiell zutreffen, diese große Differenz jedoch sicher nicht erklären.

Unter den FahrradfahrerInnen und FußgängerInnen sind die Nicht-PendlerInnen am stärksten vertreten, was durch die kurzen Distanzen, welche diese zurücklegen, erklärbar ist.

3.4.4 Pendlerpauschale

Vergleicht man die BinnenpendlerInnen mit den GrenzpendlerInnen, so zeigt sich, dass bei den GrenzgängerInnen ein höherer Prozentsatz der Personen eine Pendlerpauschale erhält. Insgesamt beziehen 26,32% der BinnenpendlerInnen und 62,9% der GrenzpendlerInnen eine Pendlerpauschale. Dies scheint klar, da die Distanzen der GrenzpendlerInnen im Durchschnitt größer sind als die der BinnenpendlerInnen und somit ein größerer Teil der GrenzgängerInnen anspruchsberechtigt ist. Erstaunlich ist jedoch, dass bei den GrenzpendlerInnen über 40% die kleine und nur knapp 20% die große Pendlerpauschale geltend machen. Gemäß §16 Abs.1 Z.6c EStG *kann* die große Pendlerpauschale dann geltend gemacht werden, wenn die Benützung von Massenbeförderungsmitteln „zumindest hinsichtlich der halben Strecke“ nicht zumutbar ist. Somit ist es gemäß der Einstufung der Finanzbehörden für ca. 69,23% der GrenzpendlerInnen, welche eine Pendlerpauschale beziehen, zumutbar, ein öffentliches Verkehrsmittel zu verwenden. Bei den BinnenpendlerInnen werden hingegen nur 68,89% der BezieherInnen einer Pendlerpauschale so eingestuft.

Dies würde bedeuten, dass den GrenzpendlerInnen öfter öffentliche Verkehrsmittel zugemutet werden können als BinnenpendlerInnen und somit eine mindestens gleich gute Infrastruktur für GrenzpendlerInnen zur Verfügung steht. Vergewärtigt man sich, welche Verkehrsmittel tatsächlich benützt werden, so zeigt sich jedoch ein völlig anderes Bild. Bei den BinnenpendlerInnen benützen 27,02% ein öffentliches Verkehrsmittel, wohingegen GrenzpendlerInnen nur in 4,02% der Fälle ein solches verwenden. Wie bereits weiter oben erwähnt, scheint es unwahrscheinlich, dass diese Abweichungen allein durch unterschiedliche Pendelpräferenzen erklärt werden können. Diese Differenz deutet vielmehr darauf hin, dass zwischen der Einstufung der Finanzbehörden beziehungsweise des Einkommensteuergesetzes und dem Verhalten der GrenzpendlerInnen und somit der faktischen Zumutbarkeit eine deutliche Diskrepanz besteht.

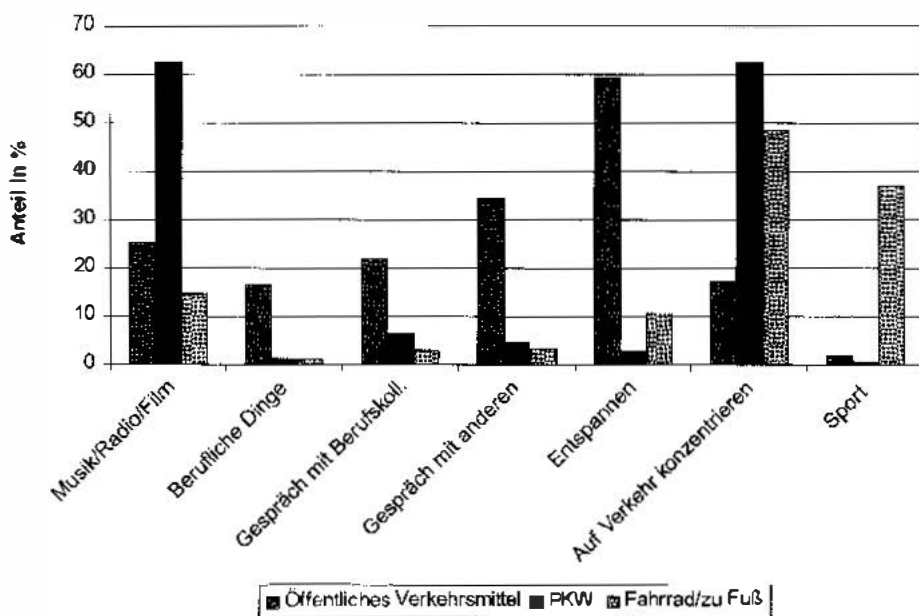
3.4.5 Verwendung und Bewertung der Pendelzeit

Die Bewertung der Pendelzeit ist ein wichtiger Indikator für die nicht monetären Kosten des Pendelns. Je unproduktiver diese Zeit genutzt werden kann bzw. je negativer sie empfunden wird, desto höher sind die Kosten, welche durch das Pendeln zusätzlich zu den monetären Kosten (z. B. Benzin, Abnutzung, Fahrkarten) entstehen.

Da davon ausgegangen werden kann, dass die Zeitverwendung sowie die Bewertung der Pendelzeit primär von der Art des verwendeten Verkehrsmittels abhängt und der Pendeltyp eine eher untergeordnete Rolle spielt, wird die folgende Analyse nach **Art** des Verkehrsmittels strukturiert.

Die verwendeten Verkehrsmittel werden dafür in drei Hauptgruppen eingeteilt. Das ist einerseits die Gruppe der öffentlichen Verkehrsmittel wie Bus, Straßenbahn und Bahn, bei der davon auszugehen ist, dass man die Zeit des Pendelns relativ gut nutzen kann, weiters die Gruppe der Verkehrsmittel wie Privat- und Firmen-PKW, die zumindest, was den/die FahrerIn betrifft, eher weniger Spielraum für andere Tätigkeiten lässt, und zuletzt die Gruppe der FahrradfahrerInnen und FußgängerInnen, wobei besonders der Aspekt der körperlichen Betätigung im Vordergrund stehen könnte.

Abbildung 11: Zeitverwendung nach Art des Verkehrsmittels



Analysiert man die Angaben über die Zeitverwendung (vgl. Abbildung 11), so werden die obigen Hypothesen weitestgehend bestätigt. Personen, die hauptsächlich öffentliche Verkehrsmittel verwenden, geben tatsächlich signifikant häufiger an, die Pendelzeit auch für andere Tätigkeiten zu nutzen. Das wichtigste Motiv für Personen, die auf öffentliche Verkehrsmittel zurückgreifen, ist das Entspannen, welches knapp 60% der Befragten in dieser Gruppe angeben. Hier ist auch ein deutlicher Unterschied zwischen den öffentlichen Verkehrsmitteln zu beobachten: So beträgt der Anteil derer, die sich entspannen, bei jenen, die den Bus oder die Straßenbahn benützen, 47,7%, bei Personen, die hauptsächlich mit dem Zug fahren, sogar 77,5%. Unter den AutofahrerInnen können sich nur ca. 2,8% der Befragten entspannen. Auch Gespräche sowie berufliche Dinge und Radio/Musik/Film zählen zu den Beschäftigungen von Personen, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln zur Arbeit fahren.

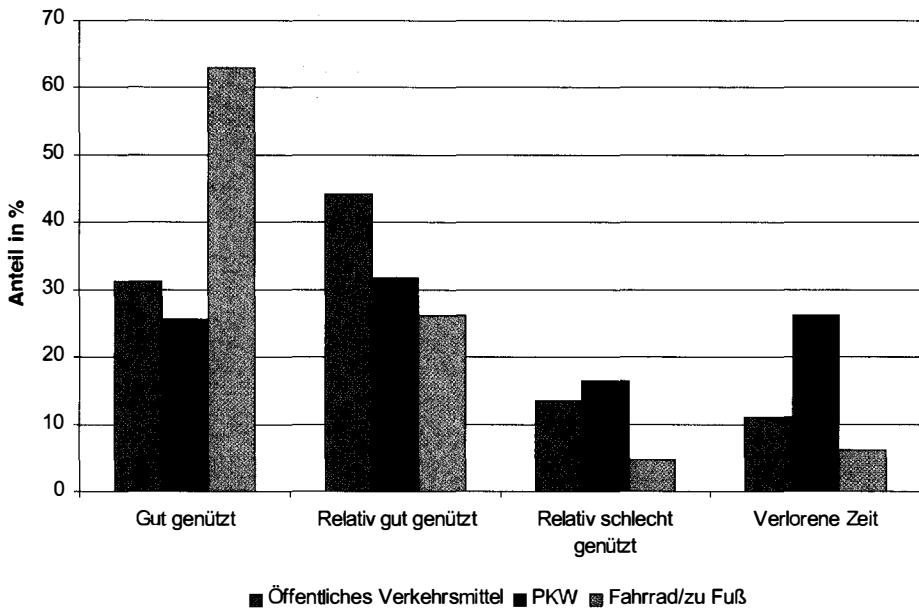
PKW-PendlerInnen sind hauptsächlich damit beschäftigt, sich auf den Verkehr zu konzentrieren. Die einzige Möglichkeit, die Pendelzeit für andere Zwecke zu nutzen stellt für den Großteil der Befragten in dieser Gruppe das Hören von Musik dar.

Die Konzentration auf den Verkehr ist auch für die FußgeherInnen und RadfahrerInnen von zentraler Bedeutung, wobei in dieser Gruppe das Pendeln auch häufig als sportliche Betätigung angesehen wird.

Die Möglichkeit, die Pendelzeit für andere Dinge zu nutzen, müsste sich darüber hinaus auch in der Bewertung derselben niederschlagen. Man könnte daher erwarten, dass die Pendelzeit von den Personen, die öffentliche Verkehrsmittel nutzen, wesentlich positiver bewertet wird als von jenen, die hauptsächlich mit dem PKW pendeln. Für aktive PendlerInnen lässt sich dies schwer voraussagen, da man dafür wissen müsste, ob die sportliche Betätigung höher zu bewerten ist als beispielsweise das Radiohören, welches beim Autofahren eine wesentliche Rolle spielt. Es scheint aber dennoch wahrscheinlich, dass auch die aktiven PendlerInnen die Pendelzeit positiver bewerten als die PKW-PendlerInnen.

Um einen Maßstab für die nicht-monetären Pendelkosten, welche in Zusammenhang mit der verwendeten Zeit stehen, zu bekommen, wurden die Befragten gebeten, eine Bewertung ihrer Pendelzeit abzugeben.

Abbildung 12 zeigt die Bewertungen der Pendelzeit jeweils für Personen, die entweder mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit einem PKW fahren, sowie für jene, die das Fahrrad verwenden oder zu Fuß gehen. Wie erwartet sind die PKW-PendlerInnen in den ersten beiden Kategorien unter- und in den Kategorien „relativ schlecht genützt“ und „verlorene Zeit“ dafür überrepräsentiert. Im Gegensatz dazu wird die Pendelzeit von den aktiven PendlerInnen deutlich besser bewertet, so geben in dieser Gruppe 62,93% der Befragten an, dass sie die Pendelzeit als gut genützt ansehen. Die Gruppe der Personen, welche öffentliche Verkehrsmittel ver-

Abbildung 12: Bewertung der Pendelzeit nach Verkehrsmittel

wenden, überrascht ein wenig, da diese zwar angeben, die Pendelzeit für verschiedenste Dinge nutzen zu können, jedoch bei der Bewertung der Pendelzeit dennoch signifikant (Mann-Whitney, $z=5,796$, $P\text{-Wert}=0,0000$) höhere Werte aufweisen als die aktiven PendlerInnen. Ein Mann-Whitney-Rangsummentest zeigt aber, dass sie die Zeit dennoch signifikant positiver bewerten als jene Personen, welche den PKW benützen ($z=-3,268$, $P\text{-Wert}=0,0011$).

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass das Fahrrad sowie das Gehen zu Fuß nicht nur monetär die billigsten Verkehrsmittel sind, sondern auch die beste Nutzung der Pendelzeit ermöglichen. Am höchsten sind die nicht monetären Pendelkosten für PKW-PendlerInnen, von denen 26,16% die Pendelzeit als verlorene Zeit bewerten.

4. Ausgewählte Aspekte des Grenzpendelns

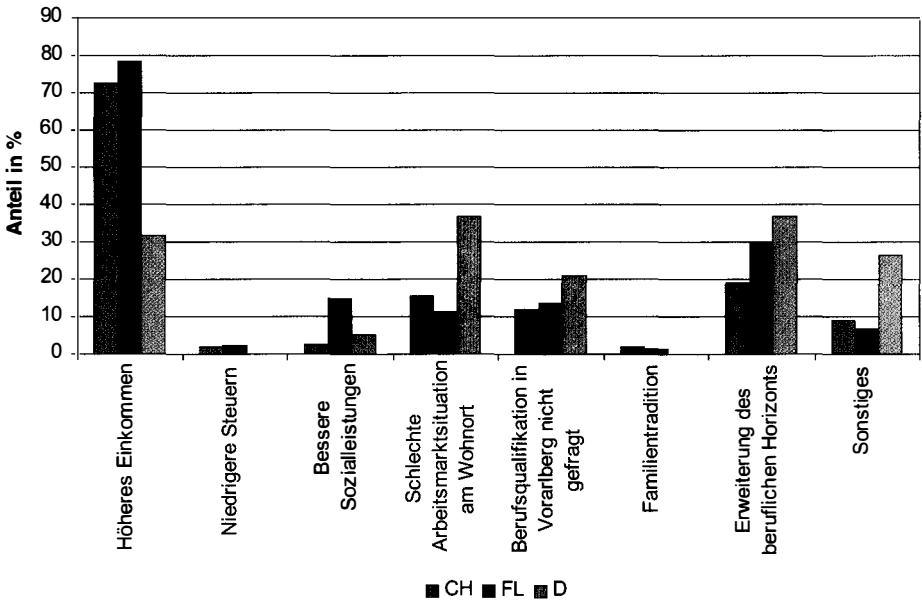
4.1 Die Motivation für das Grenzpendeln

Wie einleitend erwähnt, ist Vorarlberg eine Region, in der das Grenzpendeln eine wichtige Rolle spielt. Von den Nachbarländern Liechtenstein, Schweiz und Deutschland werden mehr als 14.000 VorarlbergerInnen angezogen, die dort arbeiten und täglich an ihren Wohnort zurückkehren. Eine der zentralen Fragestellungen ist in diesem Zusammenhang die Mo-

tivation für das Pendeln über die Grenze. Ökonomisch-theoretisch kann für das Pendeln über die Grenze jener Mix an makroökonomischen und individuellen Faktoren herangezogen werden, der auch das Binnenpendeln erklärt (vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 2 und insbesondere 3). Auch wurde bereits darauf verwiesen, dass mit der Grenze hemmende und fördernde Auswirkungen auf das Pendeln assoziiert werden können. Zusätzlich zu diesen bereits genannten Wirkungen der Grenze können Unterschiede in den steuerlichen und sozialrechtlichen Regelungen pendelinduzierend bzw. -hemmend wirken.

So zeigt beispielsweise eine Analyse der relevanten Doppelbesteuerungsabkommen, dass GrenzgängerInnen zwischen der Schweiz, Liechtenstein sowie Österreich eine Quellensteuer bezahlen müssen. Diese Quellensteuer beträgt, je nach Land 3% bzw. 4% des gesamten jährlichen Bruttoeinkommens. Im Wohnsitzland werden die Einkommen von den GrenzgängerInnen dann voll besteuert, wobei die im Tätigkeitsstaat bezahlte Steuer angerechnet werden kann. Eine Anrechnung ist jedoch nur bis zu jenem Betrag möglich, den die betroffene Person im Inland zu bezahlen hat. Für jene Personen, bei denen die Quellensteuer höher ist als die Einkommensteuer im Wohnsitzland (das betrifft vor allem Personen mit geringen Einkommen), entsteht somit ein steuerlicher Nachteil aufgrund ihrer Tätigkeit im Ausland. Dies kann dazu führen, dass Bezie-

Abbildung 13: Motivation für Grenzpendeln nach Zielland



herInnen niedriger Einkommen von einer Tätigkeit im Ausland abgehalten werden.¹²

Vor allem im Rahmen von wirtschaftshistorischen Studien wird zudem auf den verstärkenden Effekt von intrafamiliären Pendeltraditionen beim Grenzpendeln verwiesen.

Abbildung 13 zeigt die Gründe der Befragten, einer Tätigkeit im Ausland nachzugehen, in Abhängigkeit vom Zielland (Mehrfachnennungen möglich). Grenzpendeln ist mehrheitlich einkommensinduziert. Besonders für GrenzpendlerInnen in die Schweiz oder Liechtenstein ist dies das Hauptargument. Für GrenzpendlerInnen nach Deutschland ist das Einkommen zwar auch wichtig, jedoch wird diese Kategorie signifikant seltener erwähnt. Die wichtigsten Gründe für diese Gruppe sind die schlechte Arbeitsmarktsituation am Wohnort sowie die Erweiterung des beruflichen Horizonts, welche auch für GrenzpendlerInnen in die Schweiz und nach Liechtenstein den zweitwichtigsten Anlass darstellen. Dass GrenzpendlerInnen, welche in Deutschland arbeiten, die schlechte Arbeitsmarktsituation am Wohnort als häufigste Kategorie nennen, überrascht, da sich die deutsche Bodenseeregion und Vorarlberg in der Arbeitslosigkeit kaum unterscheiden. Einflussfaktoren wie die Familientradition, geringere Steuern und bessere Sozialleistungen sind als Pendelmotivation dagegen von untergeordneter Bedeutung.

4.2 Die Wahl der Krankenversicherung und die Nutzung von Gesundheitseinrichtungen durch GrenzpendlerInnen

4.2.1 Die Wahl der Krankenversicherung durch GrenzpendlerInnen

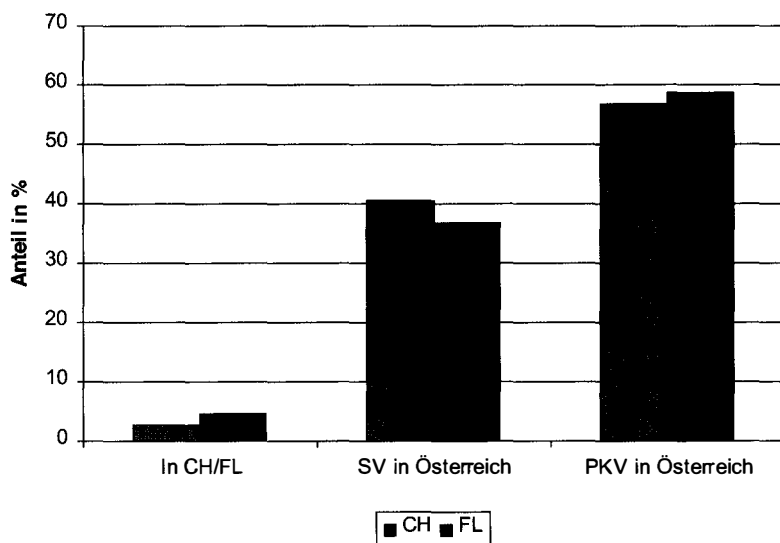
Während der Einfluss der Doppelbesteuerungsabkommen im Rahmen der Einkommensteuer – zumindest insoweit es sich um GrenzgängerInnen im einkommensteuerrechtlichen Sinne handelt – vergleichsweise leicht erfass- und prognostizierbar ist, sind die Wirkungen von sozialrechtlichen Regelungen auf das Grenzpendeln wesentlich schwerer abschätzbar. Dafür sind mehrere Gründe maßgeblich. Sozialrechtliche Regelungen tangieren Entscheidungsdimensionen mit ausgeprägten Lebenszyklusbezügen. Aus sozialrechtlichen Festlegungen in einem Absicherungsbereich (z. B. Pensionssystem) ergeben sich – teilweise automatisch – Festlegungen in anderen Bereichen (z. B. Krankenversicherungssystem). Die im konkreten Fall involvierten Sozialsysteme unterscheiden sich zudem in ihrer Berücksichtigung von familiären Strukturen, in der Beitragsbemessung, in der Leistungsgewährung und in den Ein- und Austrittsbedingungen.

Die folgenden Ausführungen sind auf die Absicherung des Krankheitsrisikos beschränkt. Aber auch bei dieser Fokussierung ist zu berücksichtigen, dass Individuen ihre sozialrechtlichen Rollen im Lebenszyklus wech-

seln. Sie können aktiv beschäftigt, gleichzeitig Angehörige sein, arbeitslos werden und beziehen im Alter eine Rente. Nach derzeit geltendem Recht gilt in der Absicherungspflicht von Krankheitsrisiken für GrenzgängerInnen aus Vorarlberg in alle drei Länder das Beschäftigungslandprinzip. Dieses ist für GrenzgängerInnen nach Deutschland mit den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen von der Versicherungspflicht obligatorisch. GrenzgängerInnen in die Schweiz und nach Liechtenstein können dagegen für die Abdeckung von Sachleistungen für das Wohnsitzlandprinzip optieren. Dies bedeutet, dass sie sich alternativ freiwillig im Rahmen der Selbstversicherung in der sozialen Krankenversicherung in Vorarlberg (VGKK) oder über eine private Krankenversicherung absichern können. Optieren GrenzgängerInnen für die Absicherung in der Schweiz oder in Liechtenstein, dann haben sie Anspruch auf die staatliche bzw. kantonale Prämiensubventionierung.

Unter Berücksichtigung der institutionellen Regelungen der Absicherung von Krankheitsrisiken in den drei Staaten ist zu erwarten, dass die individuelle Entscheidung vom Familienstand, von der Familienstruktur, von der Einkommenshöhe, von den Erwartungen über den Gesundheitszustand, vom Lebensalter etc. abhängt. Hypothesen, welche klar in eine bestimmte Richtung deuten, sind aber unseres Erachtens hier nicht formulierbar, da dies eine detaillierte Darstellung der Konditionen der relevanten Absicherungsoptionen erfordern würde. Im Folgenden sollen daher die realisierten Absicherungsoptionen im Vordergrund stehen. Abbildung 14 zeigt für

Abbildung 14: Krankenversicherung

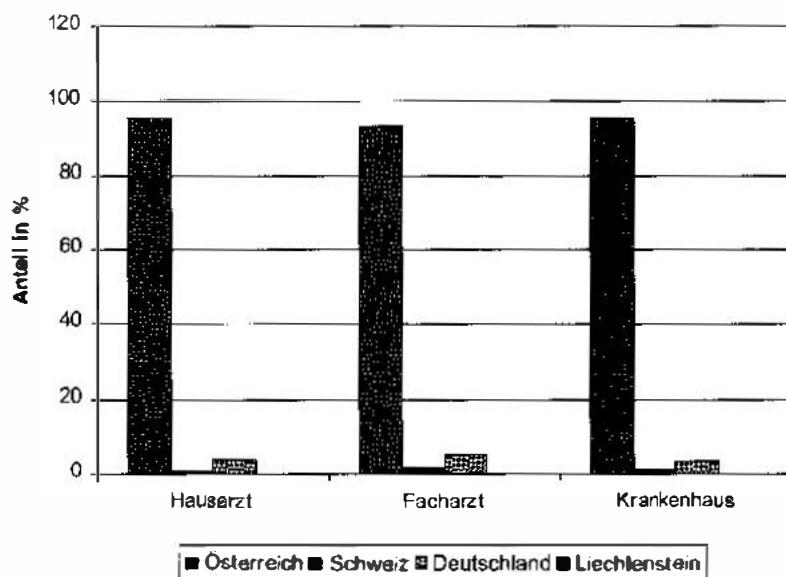


PendlerInnen in die Schweiz und nach Liechtenstein die diesbezüglichen Ergebnisse der Befragung. Für beide Länder zeigt sich ein übereinstimmendes Bild. Die Absicherung des Krankheitsrisikos im Beschäftigungsland – durch eine staatlich dazu konzessionierte Krankenkasse – wird nur von einer kleinen Minderheit der GrenzgängerInnen gewählt. Es dominiert die Absicherung nach dem Wohnsitzlandprinzip. Dabei zeigt sich wiederum, dass die Option PKV der Option SKV mehrheitlich vorgezogen wird. Ökonometrische Analysen, die die Ursachen für diese Wahl in den sozioökonomischen Merkmalen der GrenzgängerInnen suchen, bringen nur bedingt eindeutige Ergebnisse. Lediglich das Lebensalter hat in einer kontrollierten Schätzung einen signifikanten Einfluss und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Individuen die SKV als Absicherungsinstitution wählen.

4.2.2 Die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch GrenzpenderInnen

Zusätzlich zur Entscheidungsdimension „Absicherung gegen Krankheitsrisiken“ wurde die Frage untersucht, wo GrenzgängerInnen Gesundheitseinrichtungen in Anspruch nehmen. Auch hier ist es wiederum sinnvoll, kurz den sozialrechtlich definierten Entscheidungsraum für die Individuen abzustecken. Für GrenzgängerInnen nach Deutschland gelten die dort geltenden allgemeinen sozialrechtlichen Regeln über die Leistungsanspruchnahme im In- und Ausland, falls Individuen dort GKV-pflichtig sind. Für GrenzgängerInnen in die Schweiz und nach Liechtenstein mit Krankenversicherungsschutz im Beschäftigungsland gelten die dortigen Konditionen für den Leistungskonsum im In- und Ausland. Für GrenzgängerInnen mit einer freiwilligen Absicherung im Rahmen der SKV in Österreich gilt für die Inanspruchnahme das Wohnsitzlandprinzip. Eine Inanspruchnahme abweichend vom Wohnsitzlandprinzip ist nur im Notfall bzw. nach den Konditionen der Wahlarztregelung möglich. Für GrenzgängerInnen mit einer PKV-Absicherung sind die Konditionen der Leistungsanspruchnahme vertragsabhängig.

Empirisch ergibt sich in der Frage der Leistungsanspruchnahme in allen untersuchten Versorgungsstufen des Gesundheitswesens ein einheitliches Bild. Gesundheitsleistungen werden praktisch ausschließlich im Wohnsitzland konsumiert. Die Analyse der Gründe für diese Entscheidung ergibt, dass das Vorhandensein einer Absicherung in Österreich der wichtigste Grund für die Leistungsanspruchnahme ebendort ist. Im Weiteren sind viele Befragte mit der Qualität der Leistungen in Vorarlberg zufrieden und schätzen auch die Nähe der Gesundheitseinrichtungen. Dagegen sind etwaige Selbstbehalte und mangelnde Informationen über die Gesundheitseinrichtungen im Beschäftigungsland offensichtlich kein

Abbildung 15: Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen

Grund, warum GrenzgängerInnen die Gesundheitseinrichtungen im Beschäftigungsland nicht in Anspruch nehmen.

5. Ausblick

Die Kenntnis der Determinanten der Wahl des Arbeitsortes von Beschäftigten ist eine wichtige Voraussetzung für eine zielorientierte regionale Standort-, Beschäftigungs-, Infrastruktur- und Raumordnungspolitik. Dieser Beitrag analysiert auf Basis einer Beschäftigtenbefragung in Vorarlberg im Frühjahr 2005 ausgewählte Aspekte der Wahl des Arbeitsortes. Die statistische Auswertung der Daten bestätigt in manchen Aspekten den bisherigen theoretischen und empirischen Erkenntnisstand zu Pendlerentscheidungen. Er steht teilweise aber auch zu diesem im Widerspruch. So kann beispielsweise der negative Effekt des Alters auf die Pendelwahrscheinlichkeit nicht bestätigt werden während der Signaleffekt des Einkommens für das Pendeln (insbesondere für das Pendeln über die Grenze nach Liechtenstein und in die Schweiz) voll bestätigt wird.

Die präsentierten Ergebnisse zu einzelnen Einflussgrößen können nur als ein Zwischenfazit interpretiert werden. Dies gilt beispielsweise für den Einfluss des Geschlechts auf die Pendelentscheidung. Dessen Wirkung ist in hohem Ausmaß davon abhängig, ob und in welcher Partnerbeziehung Individuen leben. Partnerbeziehungen haben ökonomisch nämlich

positive und negative Einkommens- bzw. Einkommensdiversifikationseffekte. Sie erhöhen die Einkommenssicherheit und sie steigern das Realeinkommen durch die Nutzung der Nichtrivalität von Konsumgütern im gemeinsamen Haushalt. Gleichzeitig ergeben sich aus einer Partnerschaft aber auch ökonomische Nachteile, weil die Wahl der Arbeitsplätze eingeschränkt wird. Ein Entscheidungsmodell des Pendelns in Partnerschaften muss diese Vor- und Nachteile berücksichtigen. Zusätzlich ist zu beachten, dass in Partnerschaften unterschiedliche Mechanismen der Interessenabstimmung Platz greifen können, die wiederum auf die Pendelentscheidung zurückwirken. Zieht man ergänzend noch das Pendeln über die Grenze als eine Option in Erwägung, dann ergeben sich aus steuerrechtlichen und sozialrechtlichen Regelungen zusätzliche Einflussfaktoren, die partnerschaftsabhängig unterschiedlich wirken. Zu diesen und ähnlich gelagerten Fragen ist weiterer theoretischer und empirischer Forschungsinput unabdingbar notwendig, um vertiefte Einsichten in die ökonomischen Determinanten von Pendelentscheidungen zu gewinnen.

Literatur

- Gottholmseder, Georg, Taxation of Frontier Workers – A Fiscal Border for unskilled workers? (=Arbeit, präsentiert auf dem 61. Kongress der IIPF, Jeju/Süd Korea, August 2005).
- Hansen, Christian, Nahrstedt, Birgit, Cross-border Commuting: Research Issues, and a Case Study for the Danish - German Border Region, in: Van Houtum, Henk; Van der Velde, Martin (Hrsg.), Borders, Regions and People – European Research in Regional Science, 10 (London 2000) 69-84.
- Hasenmaile, Fredy; Golay, Sylvie, Fürstentum Liechtenstein – Struktur und Perspektiven (Zürich 2004).
- Hazans, Mihails, Commuting in the Baltic States: Patterns, Determinants, and Gains (=Working Paper B02/2003, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn 2003).
- Janssen, Manfred, Borders and Labour-market Integration: Where is the Difference between Interregional and Cross-border Mobility?, in: Van Houtum, Henk; Van der Velde, Martin (Hrsg.), Borders, regions and People – European Research in Regional Science Vol. 10 (London 2000) 47-68.
- Madden, Janice Fanning, Why Women Work Closer to Home, in: Urban Studies, 18/2 (1981) 181-194.
- Nowotny, Klaus, Zero Commuting, Residence and Workplace Location Attractiveness and the Spatially Distributed Provision of Local Public Goods (=Arbeit, präsentiert auf dem 61. Kongress der IIPF, Jeju/Süd Korea, August 2005).
- Rouwendal, Jan; Piet Rietveld, Changes in Commuting Distances of Dutch Households, in: Urban Studies 31/9 (1994) 1545-1557.
- Rouwendal, Jan, Spatial job search and commuting distances, in: Regional Science and Urban Economics 29/4 (1999) 491-517.
- Rouwendal, Jan; Van der Vlist, Arno, A Dynamic Model of Commutes (=Tinbergen Institute Discussion Papers 2002/026 2).

- Schulz, Jonathan, Grenzgänger in der EUREGIO-Bodensee, www.jobs-ohne-grenzen.org am 25.11.2005 um 17:12.
- Studer, Lucia, Analyse der Arbeitsmärkte und Arbeitskräftewanderungen im Fürstentum Liechtenstein und in Vorarlberg, in: Niederstätter, Alois; Stöckler, Elisabeth (Hrsg.), Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann Instituts für sozialwissenschaftliche Regionalforschung Bd. 3 (Regensburg 2004).
- Van den Berg, Gerard, A structural dynamic analysis of job turnover and the costs associated with moving to another job, in: The Economic Journal 102 (1992) 1116-1133.
- Van der Velde, Martin, Searching for Jobs in a Border-Area: The Influence of Borders in a Dutch Euregion, in: de Gijssels, et al. (Hrsg.) Understanding European Cross-Border Labour Markets: Issues in Economic Cross-Border Relations (Marburg 1999) 165-181
- Van Houtum, Henk, An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions, in: Journal of Borderlands Studies 15/1 (2000) 57-83.
- Van Ommeren, Jos; Rietveld, Piet/Nijkamp, Peter, Commuting: In Search of Jobs and Residences, in: Journal of Urban Economics 42/3 (1997) 402-421.
- Van Ommeren, Jos, Job Moving, Residential Moving, and Commuting: A Search Perspective, in: Journal of Urban Economics 46 (1999) 230-253.
- White, Michelle, Sex Differences in Urban Commuting Patterns, in: American Economic Review 76/2 (1986) 368-372.

Anmerkungen

- ^{*} Dieser Beitrag ist Teil des FWF-Forschungsprojekts „The Taxation of Frontier Workers“ (Projekt-Nr. P17027-G05). Weitere Informationen zu diesem Projekt finden sich unter www.itax.at.
- ² Quelle: Liechtenstein – Der Industriestandort, <http://www.liechtenstein.li/pdf-fi-multi-media-information-industriestandort-bildschirm.pdf> am 19. 11. 2005
- ³ Hasenmaile, Golay (2004) 26.
- ⁴ Nowotny (2005) 6.
- ⁵ Madden (1981) 182.
- ⁶ Rouwendal (1999) 493.
- ⁷ Siehe Rouwendal (1994) und Van Ommeren, Rietveld, Nijkamp, (1997).
- ⁸ Siehe dazu Van Ommeren, Rietveld, Nijkamp, (1997).
- ⁹ Van den Berg (1992) 1128.
- ¹⁰ Zitiert aus Van Houtum (2000) 62.
- ¹¹ Zitiert aus Van Houtum (2000) 62.
- ¹² Hansen (2000) 75f.

Zusammenfassung

Die Entscheidung, Arbeit am Wohnort anzubieten, zu Arbeitszwecken innerhalb der Region bzw. über die Grenze zu pendeln, hängt aus ökonomischer Sicht wesentlich von der Lage am Arbeitsmarkt, von der Ausgestaltung des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts, von der Verkehrsinfrastruktur sowie von sozio-ökonomischen Charakteristiken der Beschäftigten ab.

Primäres Ziel dieses Beitrages ist es, Unterschiede in den sozio-ökonomischen Charakteristiken von Nicht-PendlerInnen, BinnenpendlerInnen und GrenzpendlerInnen zu identifizieren, um dadurch Aussagen für die oben angeführten Determinanten der Arbeitsplatzwahl zu gewinnen. Statistische Basis dieser Arbeit ist eine repräsentative Umfrage unter 1.250 Beschäftigten mit Wohnsitz in Vorarlberg.

Die Analyse zeigt, dass Frauen seltener pendeln als Männer. PendlerInnen haben ein höheres Bildungsniveau sowie höhere Positionen im Unternehmen als NichtpendlerInnen.

Sie arbeiten zudem in größeren Unternehmen und beziehen ceteris paribus höhere Einkommen als Nicht-PendlerInnen. Dieser letzte Punkt gilt besonders ausgeprägt für GrenzpendlerInnen. Das Einkommensmotiv kristallisiert sich auch als überragendes Motiv für das Grenzpendeln heraus, während steuerliche Aspekte, die Arbeitsmarktsituation, die Familientradition und die Erweiterung des beruflichen Horizonts von untergeordneter Bedeutung zu sein scheinen.

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift für Umweltpolitik

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



**01/501 65-2698
www.wirtschaftundumwelt.at**



NEUERSCHEINUNGEN

Hans Christoph Binswanger (Hg.)

Die Wachstumsspirale**Geld, Energie und Imagination in der Dynamik
des Marktprozesses**

Die Wirtschaft wächst. Soll sie wachsen? Muss sie wachsen? Kann sie immer weiter wachsen? Oder wird der Wachstumsprozess in einen Schrumpfungsprozess umschlagen? Für die Beantwortung dieser Fragen öffnet die in diesem Buch vorgelegte Theorie der Wachstumsspirale einen neuen Zugang, indem sie die Dynamik des Geldes und mit ihr die Dynamik der Energie und der Imagination in die ökonomische Theorie einbaut. Dies ermöglicht es, die Perspektiven des Wachstums wesentlich deutlicher herauszuarbeiten als es in der konventionellen ökonomischen Theorie möglich ist. Wer sich vertieft auseinandersetzen will mit den Chancen des Wachstums, aber auch mit seinen Gefährdungen und mit den Gefahren, die mit stetem Wachstum der Wirtschaft in einer begrenzten Welt verbunden sind, wird in diesem Buch eine wesentliche Orientierungshilfe finden.

ca. 420 Seiten, 24,80 € [D], ISBN 3-89518-554-X (erscheint 21.6.2006)

Hans G. Nutzinger (Hg.)

**Gerechtigkeit in der Wirtschaft – Quadratur
des Kreises?**

Die Standardökonomik konzentriert sich immer stärker auf formalisierte Effizienzurteile, während Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen zunehmend ausgeblendet werden. Dieser Band will einen Kontrapunkt setzen, indem über die Kritik wohlfahrtstheoretischer Engführungen hinaus verschiedene neuere Ansätze zur Wiedereingliederung von Gerechtigkeitskonzeptionen in das ökonomische Denken präsentiert werden.

206 Seiten, 24,80 € [D], ISBN 3-89518-527-2

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

BÜCHER

Otto Neuraths ökonomische Schriften

Rezension von: Otto Neurath, *Economic Writings. Selections 1904-1945*, hrsg. von Thomas E. Uebel und Robert S. Cohen, mit einer Einleitung von Thomas E. Uebel; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-London 2005, 563 Seiten, ca. € 187.

Dem steigenden Interesse für die Schriften des Wiener Kreises der logisch-empiristischen, auch als neopositivistisch bezeichneten Philosophen ist die Wiederveröffentlichung zahlreicher Publikationen seiner wichtigsten Vertreter zu verdanken, zu denen neben den Philosophen Moritz Schlick und Rudolf Carnap auch Otto Neurath zählt.

Das starke Interesse an Otto Neurath, der gemeinsam mit Rudolf Carnap und dem Wiener Mathematikprofessor Hans Hahn als Autor der 1929 veröffentlichten Programmschrift des Wiener Kreises „Wissenschaftliche Weltauffassung – der Wiener Kreis“ zeichnete, gilt vor allem seinen philosophisch-wissenschaftstheoretischen Beiträgen, die im Mittelpunkt von Monographien und mehreren Sammelbänden¹ stehen. Nachdem 1998 in Österreich eine Sammlung der überwiegend in deutscher Sprache verfassten sozialwissenschaftlichen Schriften Neuraths erschienen ist,² gibt es nun auch eine Auswahl der ökonomischen Schriften Neuraths in englischer Sprache als 23. Band der bereits seit 1973

erscheinenden Vienna Circle Collection. Die darin enthaltenen Zeitschriftenartikel und Teilveröffentlichungen aus selbstständigen Publikationen sind mit zwei Ausnahmen aus dem Deutschen übersetzt worden.

Im Wiener Kreis spielte Otto Neurath eine Doppelrolle. Mit seiner rastlosen Tätigkeit als „Wissenschaftsorganisator“ war er eine treibende Kraft hinter den Bestrebungen, die Vertreter der neuen Philosophie als Gruppe in Erscheinung treten zu lassen und neue Anhänger für ihren Ansatz und ihre Erkenntnisse zu werben. Davon zeugen nicht nur die erwähnte Programmschrift, sondern auch sein starkes Engagement für die Schaffung von eigenen Publikationsforen (die Zeitschrift „Erkenntnis“ erschien seit 1930, der erste Band der als Enzyklopädie angelegten Schriftenreihe „Einheitswissenschaft“ 1934), für die Gründung des „Vereins Ernst Mach“, bis hin zu seinen vielfältigen volksbildnerischen Aktivitäten.

Wenn dies auf eine sehr integrative Funktion Neuraths innerhalb seiner Gruppe schließen lässt, so war er nicht selten auch der personifizierte Widerspruchsgeist. Sein impulsiver Diskussionsstil, mit dem er seine Widersprüche zur Geltung brachte, rief auch Abwehrreaktionen hervor. Der übersensible Wittgenstein vermied bei seinen Treffen mit Mitgliedern des Wiener Kreises den direkten Kontakt mit Neurath, und im Wiener Kreis selbst einigte man sich auf den Modus, dass Neurath seine häufig vorgebrachte Kritik, dass die Diskussion ins Metaphysische hinübergleite, jeweils einfach nur durch „M“ zum Ausdruck bringen sollte.³

Als Sozialwissenschaftler ist Neurath einem breiteren Kreis durch seine Bildstatistiken bekannt, die er für das Wiener Wirtschafts- und Gesellschaftsmuseum, eine weitere Gründung Neuraths aus dem Jahr 1925, entwickelte. Seine sozialwissenschaftliche Ausbildung erhielt er ursprünglich in der Tradition der deutschen Historischen Schule. Nachdem er 1907 an der Berliner Universität mit einem wirtschaftshistorischen Thema promoviert hatte, setzte er sich in Wien u. a. im berühmten Seminar Böhm-Bawerks gründlich auch mit den Lehren der Österreichischen Schule der Nationalökonomie auseinander. In seinen zahlreichen sozialwissenschaftlichen Schriften bezog Neurath in verschiedenen Formen immer wieder gegen einen jeweiligen mainstream Position, sowohl in Fragen der ökonomischen Theorie wie auch in der Wirtschaftspolitik.

Im vorliegenden Band von Neuraths *Economic Writings* wird eine sachliche Einteilung der Beiträge nahezu deckungsgleich mit einer chronologischen kombiniert. Neurath begann mit wirtschaftshistorischen Arbeiten, von denen im Band z. B. Teile seiner „Antiken Wirtschaftsgeschichte“⁴ und die umfangreiche Abhandlung über die Kriegswirtschaft aus 1910 erstmals übersetzt sind.

Der zweite Abschnitt „Early contributions to the theory of economics and social science“ enthält Beiträge Neuraths zu den damaligen Kontroversen über Methode und Wertbezogenheit der Sozialwissenschaften. Im „Methodenstreit“ zwischen der Historischen Schule und der Österreichischen Schule nahm Neurath wie z. B. auch Schumpeter eine vermittelnde Position ein. In Antizipation seiner später formulierten wissenschaftsthe-

oretischen Position nahm er für die historische Forschung (Induktion i. S. Mengers) die Möglichkeit in Anspruch, zu generellen Propositionen zu gelangen, während andererseits die theoretische Analyse (Deduktion) die historische Forschung oft erst in die Lage versetzt, bestimmte Zusammenhänge zu erkennen.

In der Werturteilsfrage wird der kritische Impetus Neuraths deutlich in seiner Kritik an der einseitigen Orientierung der Österreichischen Schule auf die Preistheorie. Er negierte die Objektivität wohlfahrtstheoretischer Schlussfolgerungen auf deren Grundlage, indem er aufzeigte, dass die resultierende Allokation der Ressourcen und Verteilung der Güter und ihre Bewertung von institutionellen Strukturen und Wirtschaftsordnungen, von denen jeweils mehrere Alternativen zumindest denkbar sind, abhängt. Als solche alternative Ordnungsformen hatte Neurath schon früh die ägyptische Naturalwirtschaft mit ihrem auf kleine Bereiche eingeschränkten Tauschverkehr identifiziert.

Von daher kommt auch Neuraths allgemein-theoretisches Interesse an der Kriegswirtschaft mehrere Jahre vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs. Für ihn wurde am Beispiel der Kriegswirtschaft erkennbar, dass durch Geld vermittelter Tausch nur eine von mehreren Möglichkeiten der Güterverteilung darstellt: „Money reveals itself more clearly as only one of the many means to provide goods.“ (Zitat aus einem 1910 publizierten Aufsatz, im vorliegenden Band S. 193) Dieser Gedanke führte Neurath in der nach dem Krieg einsetzenden „Sozialisierungsdebatte“ zu seinem Vorschlag einer Wirtschaftsordnung auf Basis einer „Naturalrechnung“.

Nach dem Ende des Weltkriegs, das

Neurath in Deutschland erlebte, wurde er von der republikanisch-parlamentarischen Regierung Bayerns zum Präsidenten des neu geschaffenen Zentralwirtschaftsamtes bestellt. Sein Bestreben, im nachfolgenden Konflikt zwischen der kurzlebigen bayrischen Räterepublik und der von den Sozialdemokraten geführten parlamentarischen Regierung eine neutrale Position einzunehmen, war nicht erfolgreich. Neurath wurde wegen Beihilfe zum Hochverrat verurteilt und verlor seine Privatdozentur an der Freiburger Universität, musste aber seine Haftstrafe nicht antreten, sondern wurde nach Österreich ausgewiesen. Otto Bauer und die österreichischen Sozialdemokraten hatten dabei eine vermittelnde Funktion, wobei Bauer Neurath im Prozess mit einem politischen Gutachten zumindest teilweise entlasten konnte.

Die Sozialisierungskonzepte, die Neurath für Bayern (siehe dazu die Beiträge S. 345ff und 371ff) und Sachsen (sog. „Kranold-Neurath-Schumann-Plan“) entwarf, unterschieden sich von den von der Sozialdemokratie unterstützten Sozialisierungskonzepten markant in zwei Punkten. Mit seinem Eintreten für eine mehr oder weniger sofortige „Vollsozialisierung“ befand sich Neurath ebenso in scharfem Gegensatz zu den theoretischen Konzepten der Sozialdemokratie wie mit seinem Insistieren auf die Abschaffung des Geldes sowie die Einführung einer Gesamtplanung auf der Grundlage der Naturalrechnung. Für dieses Konzept trat Neurath auch noch in den späteren zwanziger Jahren ein (siehe dazu den ausführlichen Beitrag S. 405ff, Übersetzung einer Broschüre aus 1925), als die Sozialisierungsdebatte längst zu einem Ende gekommen war. Mit seiner Naturalrechnung soll Neurath Ludwig Mises den Anstoß zu seiner These von

der Unmöglichkeit eines ökonomisch-rationalen Wirtschaftssystems ohne Privateigentum und Marktpreisbildung gegeben haben. Aber auch die meisten sozialdemokratischen Theoretiker wandten sich scharf gegen Neurath. Die sachlichen Einwände konzentrierten sich vor allem auf das Argument, dass ohne eine gemeinsame Bewertungseinheit für alle Güter eine rationale Kalkulation der Kosten jeglicher Produktion unmöglich sei, auf die auch in einem sozialistischen Wirtschaftssystem keinesfalls verzichtet werden könne. Politisch befürchteten die Sozialdemokraten von Neuraths gewagtem Utopismus die Diskreditierung ihrer praktischen Politikkompetenz.

Dennoch blieb die Sozialdemokratie Neuraths politische Heimat, die ihm auch pragmatische Betätigungsfelder eröffnete. Neben Bildstatistik, Wirtschaftsmuseum und Volksbildung war dies die Siedlungs- und Kleingartenbewegung in Wien. Neurath engagierte sich intensiv im Kampf gegen Klerikalismus und Faschismus. Der Verhaftung durch das austrofaschistische Regime entzog sich Neurath durch die Flucht nach Holland, von wo ihm 1940 nach dem Überfall der deutschen Wehrmacht die Flucht nach England gelang. Trotz widrigster Lebensumstände verlor Otto Neurath nie seinen aufklärerischen Optimismus und arbeitete bis zu seinem plötzlichen Tod 1945 für seine Ideen.

In seinen wenigen späten ökonomischen Schriften (darunter eine Auseinandersetzung mit Hayeks „Road to Serfdom“, S. 546ff) deutet manches darauf hin, dass er von der extremen Vorstellung einer gesamtwirtschaftlichen Naturalrechnung Abstand nahm. Schon vorher hatte er in einem Beitrag im sozialdemokratischen „Kampf“ aus

1925 (S. 466ff) eine zusätzliche Argumentationsschiene in den Vordergrund gestellt. Eine bloß Marktpreis-basierte Wirtschaftsrechnung sei nicht in der Lage, den Verbrauch natürlicher Ressourcen, negative externe Effekte auf Gesundheit und Umwelt sowie wesentliche die Wohlfahrt bestimmende Faktoren wie die Freizeit adäquat zu berücksichtigen. Wenn Neurath für dieses Problem keine Lösung anbieten konnte, so griff er doch als einer der Ersten Fragestellungen auf, die etwa fünfzig Jahre später wichtige Themen der Sozialwissenschaften geworden sind.

Abschließend sei auf die überaus inhaltsreiche und kompetente Einleitung des Bandes, verfasst vom Herausgeber Thomas Uebel, hingewiesen. Diese bietet zugleich einen umfassenden Überblick, nicht nur über die im Band selbst veröffentlichten ökonomischen Schriften Neuraths, eine Verortung im zeitgenössischen Kontext, eine ausführliche Bibliographie der Primär- und Sekundärliteratur, und dazu noch zahlreiche neue Aspekte der von Otto Neurath behandelten Themen aus heutiger Sicht.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

¹ Beispielsweise seien genannt: Nemeth, E., Otto Neurath und der Wiener Kreis (Frankfurt-New York 1981); Nemeth, E.; Stadler, F. (Hrsg.), *Encyclopedia and Utopia: The Life and Work of Otto Neurath* (Dordrecht 1996); Cartright, N.J.; Cat, J.; Fleck, L.; Uebel, T.E., *Otto Neurath. Philosophy between Science and Politics* (Cambridge 1996).

² Bisher erschienen sind ein Band *Gesammelte philosophische und methodologische Schriften* (Hrsg. R. Haller und H. Rutte, Wien 1981) und zwei Bände *Gesammelte ökonomische, soziologische und sozialpolitische Schriften* (Hrsg. R. Haller und U. Höfer, Wien 1998). Ein abschließender Band ist noch ausständig.

³ Siehe Geier, M., *Der Wiener Kreis* (Reinbek bei Hamburg 1992) 26.

⁴ Zuerst veröffentlicht Leipzig 1909, revidiert 1918 und 1926.

⁵ Vor allem Karl Kautsky, der Neuraths Modell der Naturalwirtschaft als Zuchthaus oder Kaserne charakterisierte, „deren Insassen ja auch im wesentlichen alles, was sie brauchen, in natura zugemessen bekommen.“ (*Die proletarische Revolution und ihr Programm*, Stuttgart-Berlin 1922, S. 314) In Österreich setzten sich Otto Leichter, Helene Bauer und Benedikt Kautsky sehr kritisch mit Neuraths Naturalwirtschaft auseinander. Siehe dazu die ausführliche Darstellung dieser Diskussion in der Einleitung Thomas Uebels, Seite 39ff.

Handbuch über das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Rezension von: Gerhard Steger (Hrsg.),
Öffentliche Haushalte in Österreich, zweite, erweiterte und aktualisierte Auflage,
Verlag Österreich, Wien 2005, 481 Seiten,
€ 55.

Mit der ersten Auflage des Handbuchs zu den öffentlichen Haushalten in Österreich wurde eine Lücke geschlossen. Nunmehr ist eine erweiterte und aktualisierte Neuauflage erschienen. Die Zielsetzungen, die sich der Herausgeber gesetzt hat, sind anspruchsvoll. Das Buch richtet sich an Interessierte aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, ja generell an die gesamte Öffentlichkeit. Da sich hinter dem spröden Begriff „öffentliche Haushalte“ Materien verbergen, die für die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes von höchster Relevanz sind, zielt dies auf eine transparente Darstellung komplizierter Zusammenhänge sowie eine Zusammenschau verschiedener Aspekte des öffentlichen Haushaltswesens. Ein weiteres zentrales Anliegen wird in der Frage gesehen, wer wie viel in welche Töpfe einzahlt und wer wie viel aus diesen Kassen herausbekommt. Damit ist eine Kernfrage des staatlichen Handelns, die Verteilungsfrage, angesprochen. Kann die vorliegende Neuauflage diesen ambitionierten Zielen gerecht werden? Es kommen vor allem ExpertInnen des Bundesministeriums für Finanzen zu Wort. Über weite Strecken unterscheiden sich die Beiträge des überarbeiteten Handbuchs kaum von der ersten Auflage. Es werden lediglich Zahlen und Fakten korrigiert.

E. Fleischmann eröffnet den Sammelband mit einem gut lesbaren und informativen Überblick über die öffentlichen Haushalte. Er beschreibt den zweifachen Funktionswandel des Staates vom Nachtwächter- und Hoheitsstaat zum modernen Dienstleistungsstaat bzw. vom Austrokeynesianismus zum „schlanken“ Staat, der verstärkt Aufgaben abgibt bzw. an private Träger ausgliedert und der durch eine Rückführung der Defizit- und Verschuldungsquote gekennzeichnet ist („Nulldefizit“).

Der Paradigmenwechsel zum „Nulldefizit“ wird allerdings nicht hinterfragt, der im Stabilitäts- und Wachstumspakt angelegte Zwang zu ausgeglichenen Haushalten wird als das Kernziel staatlichen Handelns akzeptiert. Kritisch weist der Autor freilich auf die Vernachlässigung relevanter Sachziele hin, darunter Gleichheit, Sozialstaatlichkeit, Verteilungsgerechtigkeit. Für die Umsetzung einer soliden Budgetpolitik und die Rückkehr zu einem langfristigen hohen Wirtschaftswachstum formuliert er zentrale Herausforderungen und fordert Reformen in Permanenz sowie eine Hinkehr zu Indikatoren, die derzeit in der politischen Diskussion unterbewertet sind (Arbeitsmarktlage, reales Einkommensniveau etc.). Zur Schaffung von mehr Transparenz in Bezug auf die ausgegliederten Haushalte reichen die kurzen Ausführungen keineswegs aus.

Ein weiterer Beitrag Fleischmanns gibt einen fundierten Überblick über den Staat im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Unter anderem präsentiert er sowohl die Ableitung vom administrativen Budgetdefizit zum öffentlichen Finanzierungssaldo, dem so genannten „Maas-tricht-Defizit“, als auch der öffentlichen Verschuldung und erläutert die vorzu-

nehmenden Anpassungen. Dieser Aufsatz sei jenen zur Lektüre empfohlen, die schon immer den Unterschied zwischen administrativem und Maastricht-Defizit wissen wollten. Was leider fehlt, sind die neuesten Berechnungen von Statistik Austria über die Effekte der Budgetausgliederungen auf den Budgetsaldo. Nach den Berechnungen Stüblers wäre der gesamtstaatliche Maastricht-Saldo in den Jahren 2001 bis 2004 jeweils um rund 0,5% des BIP höher als ohne Ausgliederungen.¹

P. Part widmet seinen Beitrag den EU-Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte. Er beschreibt die 2005 reformierten EU-Rahmenbedingungen und das sich daraus ergebende Korsett für die nationale Budgetpolitik und hält sich dabei leider unkritisch an die *mainstream economics*, obwohl der Stabilitäts- und Wachstumspakt von wissenschaftlicher Seite auch heftig kritisiert wird. Dementsprechend fehlen auch Hinweise auf die entsprechende, recht umfangreiche Literatur. Besonders kritisiert wird dort der prozyklische *bias* des Pakts, der für den Zeitraum des Bestehens der Währungsunion auch in verschiedenen Arbeiten nachgewiesen wird.² Ärgerlich ist der Hinweis Parts, dass „...der Haushaltskurs der Eurozone in den Jahren 2000 und 2001 expansiv war“ (S. 60), ohne ein Wort über die prozyklische österreichische Fiskalpolitik des Jahres 2001 zu verlieren. Parts Ausführungen über die Nachhaltigkeit stellen einseitig auf die langfristige Stabilität der öffentlichen Haushalte, also auf die ökonomische Nachhaltigkeit, ab. Die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit werden vernachlässigt.

Mit der Nachhaltigkeit setzt sich auch der Beitrag von A. Katterl auseinander. Er klassifiziert die Ausgaben nach ihrer

zeitlichen Dimension und unterscheidet zwischen vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Ausgaben. Zu ersteren gehören z. B. die Pensionsausgaben, Zinsenzahlungen und das Pflegegeld, zu den gegenwartsbezogenen Ausgaben zählen die sogenannten Systemerhaltungskosten (Landesverteidigung, Polizei, Justiz, allgemeine Verwaltung, Gesundheitsausgaben etc.) und zu den Ausgaben, die in die Zukunft wirken, gehören Infrastrukturinvestitionen, Ausgaben für F&E, Bildungsausgaben etc.

Ohne die Klassifizierungen im Detail darzustellen, beziffert Katterl die vergangenheits- und gegenwartsbezogenen Ausgaben mit je etwa $\frac{2}{5}$ und die zukunftsorientierten mit $\frac{1}{5}$ der gesamten öffentlichen Ausgaben. Katterl empfiehlt, vergangenheitsbezogene Ausgaben einzudämmen und zukunftsorientierte eher zu forcieren. Die Klassifizierung der Ausgaben nach zeitlichen Kriterien hat allerdings den gravierenden Nachteil, dass die bestehende einseitige Ausrichtung der Budgetpolitik an der ökonomischen Nachhaltigkeit verstärkt wird und dass insbesondere die soziale Dimension der Nachhaltigkeit nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt wird. Es treten Zielkonflikte auf. Werden hingegen der Klassifizierung alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen simultan zugrunde gelegt, dann wird die Zuordnung einzelner Ausgabenkategorien wesentlich erschwert.

Bedenklich erscheint insbesondere die Zuordnung von Pensionsausgaben zu den vergangenheitsbezogenen Ausgaben, weil deren Reduktion aus der Sicht der sozialen Nachhaltigkeit problematisch ist. Darin liegt auch das Dilemma der Lissabon-Strategie, weil eine Ausweitung investiver Ausgaben in Kombination mit dem Stabilitäts-

und Wachstumspakt zwangsläufig zur Kürzung konsumtiver Ausgaben (insbesondere Personal- und Sozialausgaben) führt. Eine wachstumsförderlich erscheinende Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben weg von konsumtiven hin zu investiven Ausgaben kann damit zulasten verteilungspolitischer Ziele gehen, möglicherweise letztlich aus wachstumspolitischer Sicht kontraproduktiv wirken, da auch Sozialausgaben langfristige positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum haben können, wenn sie etwa den sozialen Frieden oder das subjektive Sicherheitsgefühl und damit die Motivation der Beschäftigten erhöhen.

Matzinger beschreibt in seinem Beitrag sehr detailreich den aktuellen österreichischen Finanzausgleich von seinen Rechtsgrundlagen bis zum Ergebnis einschließlich des Konsultationsmechanismus und des innerösterreichischen Stabilitätspakts. Die LeserInnen dieses Beitrags werden durchaus kompetent in eine komplexe Materie eingeführt.

Leider folgt der Beitrag dem traditionellen Verständnis des Finanzausgleichs als Einnahmen- und Ausgleichsverteilungsinstrument. Das neuere finanzwissenschaftliche Verständnis geht dahin, den Finanzausgleich umfassender zu begreifen.³ Demnach umschließt er auch die Diskussion der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben. Darauf nimmt Matzinger praktisch nur im Ausblick seines Beitrages Bezug, wo er darauf verweist, dass für eine effiziente Erfüllung staatlicher Aufgaben Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung in einer Hand vereint sein sollten. Die Notwendigkeit einer weiter reichenden Bundesstaatsreform wird nicht eingefordert. Die Reformnotwendigkeiten beschränken sich laut Matzinger auf die Ausweitung

der Steuerautonomie der Länder. Dem Beitrag fehlt trotz seiner Länge – er umfasst etwa ein Siebentel des Buchs – die ökonomische Dimension, die Wirkungsweisen des Finanzausgleichs werden kaum angeschnitten. Auch die diesbezüglich weiterführende Literatur wird weder eingearbeitet, noch wird darauf hingewiesen. Der Rezensent erlaubt sich daher auf das Finanzausgleichshandbuch 2005 hinzuweisen.⁴

Der Beitrag P. Kochers gewährt interessante Einblicke in das Geschäft der *Debt Manager*: Er behandelt in seinem Beitrag in kompetenter Weise wichtige Aspekte des *Debt Management* des Bundes. Neben der Organisation des *Debt Management* beschreibt er vor allem die wichtigsten Formen der Mittelaufbringung auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten. Den Schwerpunkt legt er dabei auf die Logik der Portefeuillesteuerung durch die Bundesfinanzierungsagentur. Die Struktur des Portefeuilles wird nicht nur durch die Eigenschaften der emittierten Papiere bestimmt, sondern kann auch durch den Einsatz von derivativen Instrumenten (*Swaps*, *Forwards*) gesteuert werden. Dabei entscheiden die Auswahl der geeigneten Verbindlichkeiten und der Einsatz der Derivate über die präferierte Zins- und Währungsstrategie der Bundesfinanzierungsagentur. Weiters werden Aspekte der *Performance*-Messung und des Risikomanagements behandelt. Aktualisiert werden die „Gewinnzahlen“ über die gesamte Laufzeit der Fremdwährungsfinanzierung im Yen und Schweizer Franken: Kocher weist sie mit 8 Mrd. € aus. Ohne die Fremdwährungsfinanzierung – so Kocher – wäre die Finanzschuld heute daher um 3½% des BIP höher. In der ersten Auflage waren es erst 3,5 Mrd. €. Ein Nachweis der Berechnungen fehlt in

beiden Fällen.

Die beiden Beiträge zum Haushaltsrecht des Bundes aus der ersten Auflage werden zu einem Beitrag „verdichtet“. A. Pichler befasst sich darin zum einen mit den Akteuren und deren Kompetenzen und zum anderen mit dem Budgetkreislauf von der Erstellung des Bundesbudgets über den Budgetvollzug bis hin zum Bundesrechnungsabschluss. Interessant sind die Ausführungen zur Flexibilisierungsklausel, die – so Pichler – eine echte Alternative zu Ausgliederungen darstellt. Nicht abgebildet wird in diesem Beitrag die Debatte über ein neues Haushaltsrecht, die im Österreich-Konvent bzw. im Vorfeld für die Entwürfe für ein neues Haushaltsrecht geführt wurde, die bereits dem Parlament zugeführt wurden.

Auch im Beitrag von Steger und Mungenast wird der Entwurf für die Novellierung der Verfassungsbestimmungen des Haushaltsrechts nur in groben Zügen dargestellt. Der Großteil ihres Aufsatzes behandelt in sehr allgemeiner Form die Grundlagen für ein modernes Haushaltswesen, wobei auch auf internationale *best practices*-Ansätze für die Budgeterstellung und den Budgetvollzug eingegangen wird (Transparenz von Makrobudgetzielen, verbindliche, mehrjährige Finanzplanung, wirkungsorientierte Verwaltungsführung etc.). Zunächst aber benennen sie fünf Grundpfeiler für eine „gute Budgetpolitik“: Transparenz, Stabilität, Nachhaltigkeit, Effizienz und Effektivität. Die Nachhaltigkeit als eines der prägenden Prinzipien der Budgetpolitik bleibt auch bei Steger/Mungenast auf die ökonomische Dimension ausgerichtet.

Im Hinblick auf eine „gute Budgetpolitik“ gehen sie davon aus, dass das etwas mit der Qualität des Regel- und

Steuerungssystems öffentlicher Haushalte zu tun hat. Eine neue Steuerungskultur und neue Steuerungsprinzipien erlauben es m. E. nicht, von dieser normativen Ausrichtung auszugehen, weil es im Rahmen dieser Prinzipien vor allem darum geht, den öffentlichen Sektor primär unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu modernisieren. Erst eine Zusammenführung dieser Modernisierung mit staats- und gesellschaftspolitischen Fragen würde dieses Wertekonzept rechtfertigen.

Üblicherweise wird für die Weiterentwicklung des *New Public Management*-Paradigmas der Begriff *Governance* bzw. die normative Ausrichtung des *Good Governance* herangezogen. Diesen Weg beschreiten die Autoren allerdings nicht, das *Governance*-Konzept findet in ihren Ausführungen keinen Platz. Sie verharren auf der Ebene „guter“ Budgetregeln und schließen daraus auf eine „gute Budgetpolitik“.

Wenn die öffentlichen Haushalte ein Spiegel wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Trends sind – und davon gehen die Autoren aus –, dann impliziert das immer auch eine Diskussion über die Rolle des Staates. Diese Diskussion über die Rolle des Staates ist natürlich eng verknüpft mit der Frage der politischen Steuerung: In seiner deskriptiven Ausrichtung ist *Governance* ja ein Synonym für Steuerung, und in ihrer normativen Ausrichtung kennzeichnet sie ein Spektrum von Steuerungstypen, die auf strategischem und vernetztem Handeln unterschiedlicher Akteure basieren. Es herrscht in der *Governance*-Diskussion weitgehend Konsens darüber, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen nicht mehr allein durch staatliche Institutionen zu bewältigen sind, sondern nur durch die Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft

und Gesellschaft. Das wird mit dem Kompetenz- und Souveränitätsverlust des Staates und dem Staatsversagen, ausgelöst durch Politik/erInnenverdrossenheit, durch einen Reformstau der politischen Institutionen, durch die Krise der politischen Steuerung und durch gesellschaftlichen Wertewandel erklärt.

Steger/Mungenast unterscheiden zwischen Mikro- und Makrobudgetpolitik und definieren die jeweiligen Anforderungen daran. Im Rahmen der Makrobudgetpolitik werden Ziele gefordert, aber durch die Autoren nicht benannt. Das wird als eine Aufgabe der Politik gesehen. Warum werden die Ziele makroökonomischer Politik nicht beim Namen genannt? Sind die makroökonomischen Ziele der Konjunkturstabilisierung, des Wachstums und der (Voll-)Beschäftigung so aus der Mode gekommen, dass die Autoren die Entscheidung darüber den PolitikerInnen überlassen müssen? Die Festlegung von Regeln wie Ausgabenobergrenzen, eine mittelfristig orientierte Budgetpolitik und das Bekenntnis zu einer Haushaltskoordinierung führen per se noch lange nicht zur Erreichung makroökonomischer Ziele. Das wissen wir aus der leidvollen Erfahrung der Anwendung der budgetpolitischen Regel ausgeglichener Haushalte über den Konjunkturzyklus (=Stabilitäts- und Wachstumspakt). Entscheidend ist die institutionelle Ausgestaltung dieser Regeln, über die wir wenig Konkretes erfahren. Bei entsprechend restriktiver Ausgestaltung der Ausgabenregel kann diese schnell zu einer harten Konsolidierungsregel werden, die wenig Rücksicht auf makroökonomische Ziele nimmt.

Neu aufgenommen wurde ein Beitrag zur Verwaltungsreform in Österreich. G. Herbeck – übrigens die einzige Autorin

des Handbuchs – gibt einen punktuellen Überblick über verschiedene repräsentative Projekte der Verwaltungsreform seit Ende der 1980er Jahre. Das punktuelle Vorgehen begründet sie mit der mangelnden Transparenz der Ressortprojekte. Sie gelangt in ihren Ausführungen zu einer insgesamt positiven Einschätzung der Bemühungen um eine Verwaltungsreform in Österreich. Besonders hervorgehoben werden die Personaleinsparungen, die in den Jahren 2000 bis 2004 zu kumulierten Budgeteinsparungen von 4,1 Mrd. € geführt haben. Nachvollziehbar im Sinne des Transparenzgebots sind diese Einsparungen nicht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Herbeck hier Maßnahmen der Budgetkonsolidierung zur Verbesserung des Finanzierungssaldos mit einer Verwaltungsmodernisierung verwechselt, bei der es vorrangig um Outputorientierung und Qualitätsmanagement geht.

Herbeck arbeitet in ihrem Beitrag kritisch heraus, dass in der Verwaltungsreform in vielerlei Hinsicht Verbesserungsbedarf besteht, etwa in Bezug auf den Nutzen der BürgerInnen und Verwaltung, Durchsetzung umfassender Aufgabenreform, ausreichende Einbindung von BürgerInnen und MitarbeiterInnen, ausreichende Unterstützung der Reformen durch die Politik.

Je ein Beitrag befasst sich mit dem Rechnungswesen des Bundes (S. Csoka/C. Ihle), der Länder (G. Smutny) und der Gemeinden (H. Bauer). Letzterer ersetzt die Beiträge von W. Rader und A. Riedl über das Haushaltswesen in größeren Städten bzw. Gemeinden. Mit diesem neuen Beitrag Bauers über das Finanzmanagement der Gemeinden hat das Handbuch zweifellos an Qualität gewonnen. Er skizziert zunächst die Grundlagen und Grundzüge

des Haushaltswesens der Gemeinden. Dabei wird das Haushalts- und Rechnungswesen hinsichtlich der Ziele, der Rahmenbedingungen, der Instrumente sowie bezüglich der Stärken und Schwächen dargestellt und analysiert. Bauer unterscheidet zwischen dem finanzwirtschaftlich aufgebauten Rechnungswesen der Gemeinden und dem zumeist kaufmännisch orientierten Rechnungswesen der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften. Ferner werden in seinem Beitrag die betriebs- und volkswirtschaftlichen Ziele und Instrumente der Rechnungslegung, die in den österreichischen Gemeinden nur wenig ausgebaut sind, skizziert. Schließlich stellt Bauer Ziele und Strategien für eine zukunftsweisende Reform des Finanzmanagements der Gemeinden dar. Abschließend weist er darauf hin, dass „...Bemühungen um ein in den Zielen und Grundprinzipien möglichst gleichlautendes öffentliches Haushaltswesen hilfreich wären, um auf allen staatlichen Ebenen den erforderlichen Bewusstseins- und Kulturwandel zu initiieren.“ (S. 390)

M. C. Lödl befasst sich in seinem Beitrag ausführlich – manchmal vielleicht zu sehr ins Detail gehend – mit dem EU-Haushalt. Er beschreibt die Rechtsvorschriften, die Budgetgrundsätze und den komplizierten Budgetkreislauf in Bezug auf die finanzielle Vorausschau und den Jahreshaushalt. Näher beleuchtet werden die Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts und deren Struktur. Der Blick auf die neue finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 muss zwangsläufig kurz ausfallen. War sein Beitrag in der ersten Auflage angereichert durch zahlreiche Tabellen, so muss nun mit Bedauern festgehalten werden, dass viele tabellarische Informationen ersatzlos gestrichen wurden, darunter auch die

Nettopositionen der Mitgliedstaaten. Hinweise auf entsprechende Internetseiten der Europäischen Kommission sowie auf Publikationen des Bundesministeriums für Finanzen sollten allenfalls ergänzend geboten werden. In einem Überblicksbeitrag müssen wichtige empirische Informationen im Text enthalten sein. Hinsichtlich der Rechtsvorschriften wird ja auch nicht auf die entsprechende Literatur verwiesen.

R. Gauss gibt mit seinem Aufsatz eine Einführung in das Haushaltswesen der österreichischen Sozialversicherung. Er beschreibt deren Organisationsformen und -merkmale, Einflussfaktoren, die den Umfang dieser Haushalte determinieren, und steckt die Schnittstellen zum Bundesbudget ab. Er betont, dass es ihm dabei um ein Grundverständnis eines aktuellen Themenkomplexes geht. Das hat zur Folge, dass zwar aktuelle Themen angeschnitten werden, der Autor dabei aber letztlich sehr an der Oberfläche bleibt. Das gilt z. B. für die Frage Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung. Es wird nicht gezeigt, dass beide Finanzierungssysteme nicht demographieresistent sind, auch die Vor- und Nachteile werden nicht angesprochen. Weitere Mängel dieses Beitrags liegen darin, dass die Aktualisierung des Zahlenmaterials mit dem Jahr 2003 endet und dass Gauss nur sehr am Rande auf Reformoptionen in diesem zentralen Bereich der Budgetpolitik eingeht.

Wird die zweite Auflage ihren eingangs skizzierten zentralen Anliegen gerecht? Wohl nur teilweise. Die Verteilungsprozesse werden – sieht man vom Finanzausgleich ab – außen vor gelassen. Auch die Zusammenschau wichtiger Bereiche der Budgetpoli-

tik wird dem/r Leser/in überlassen. Im Sinne erhöhter Transparenz wäre es erforderlich gewesen, umfangreicheres Zahlenmaterial zur Verfügung zu stellen. Der Tabellenanhang ist in dieser Hinsicht enttäuschend. Viele Beiträge hätten inhaltlich gewonnen, wenn sie stärker ökonomisch ausgerichtet worden wären und die juristischen Ausführungen knapper ausgefallen wären. Schließlich werden neben Fragen der Verteilung auch andere, wichtige Themen nicht oder unzureichend behandelt, so etwa der Bereich der Steuern einschließlich der Methoden der Steuerschätzung, das öffentliche Personalwesen, Ausgliederungen, die zukünftige Rolle des Staates einschließlich Aufgabenanalysen und das *Gender Budgeting*. Letzteres hätte dazu geführt, dass sich die Zahl der Autorinnen um 200 Prozent hätte steigern lassen.

Das Handbuch hätte zweifellos an Lebendigkeit gewonnen, wenn nicht nur AutorInnen aus der Finanzverwaltung zu Beiträgen eingeladen worden wären. Andere Sichtweisen abseits der *mainstream economics* hätten dem Handbuch zu mehr Transparenz verholfen. Das wäre nach Ansicht des Rezensenten ganz im Sinne der Interessierten aus Verwaltung, Poli-

tik, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, ja der Öffentlichkeit insgesamt. Oder nicht?

Davon abgesehen trägt die erweiterte Auflage dazu bei, sich Grundkenntnisse zum öffentlichen Haushaltswesen anzueignen. Wer eine lebendige Auseinandersetzung zu Fragen der öffentlichen Haushalte und der Rolle des Staates sucht, wird das Buch enttäuscht zur Seite legen.

Bruno Rossmann

Anmerkungen

¹ Stübler, W., Staatsquoten 2000 bis 2004, in: Statistische Nachrichten 12 (2005) 1142-1150.

² Vergleiche z. B. Buti, M.; van den Noord, P., Fiscal Policy in EMU. Rules, discretion and political incentives (=European Commission, Economic Paper No. 206, Brüssel 2004).

³ Vgl. dazu z. B. Bauer, H., Methodische Reformperspektiven für Österreichs Finanzausgleich, in: Rossmann, Bruno (Hrsg.), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven (=Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 6, Wien, 2002).

⁴ KDZ (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Städtebund, Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005 (Wien-Graz 2005).

Die Sozialpolitik der Zweiten Republik

Rezension von: Emmerich Tálos, Vom
Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat
Österreich 1945-2005, Studienverlag,
Innsbruck 2005, 96 Seiten, € 9,90.

Im Rahmen der Buchreihe „Österreich – Zweite Republik. Befund, Kritik, Perspektive“ hat Emmerich Tálos einen kurzen, aber sehr prägnanten Überblick über die Entwicklung des Sozialstaats Österreich seit Ende des Zweiten Weltkriegs vorgelegt.

Im ersten Abschnitt des Buches befasst sich der Autor mit der Phase der Expansion, die er bis zum Jahr 1980 ansetzt („Siegeszug“ des Sozialstaats). Der folgende Abschnitt ist der Zeit von 1980 bis 2005 gewidmet und mit „Rückzug des Sozialstaats?“ überschrieben. In beiden Abschnitten werden vor allem zentrale Gestaltungsprinzipien wie z. B. das Ziel der Lebensstandardsicherung, das Subsidiaritätsprinzip, die Erwerbsorientierung oder die Struktur der Finanzierung ins Blickfeld genommen. Erläutert wird auch der wirtschaftliche und politische Kontext. Eine genauere Schilderung einzelner Reformmaßnahmen wird zur Entwicklung der Pensions- und der Arbeitslosenversicherung ab den 1980er Jahren gegeben.

In Abschnitt 3 wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren für die sozialstaatliche Entwicklung bestimmend waren. In Abschnitt 4 erfolgt eine internationale Verortung des österreichischen Sozialsystems, und abschließend wird in Abschnitt 5 ein – sehr kurz gehaltener – Ausblick auf mögliche künftige Entwicklungspfade gegeben. Im Anhang findet sich noch eine Zeit-

tafel, in der die wesentlichsten Reformschritte aufgelistet sind.

Die zentralen Einschätzungen von Emmerich Tálos im Überblick:

Die Expansionsphase 1945–1980 wird ambivalent beurteilt („gemischte Bilanz“): Einerseits sei in dieser Zeit die soziale Absicherung der Erwerbstätigen ganz wesentlich verbessert und der Versichertenkreis erweitert worden („Expansion“), andererseits sei der Ausbau weitgehend innerhalb des traditionellen Rahmens erfolgt, ohne die Lösung struktureller Probleme, wie z. B. des auf Abgaben von den Löhnen konzentrierten Finanzierungsmodus oder der unzureichenden Absicherung von Personen, die außerhalb eines Normalarbeitsverhältnisses erwerbstätig sind.

In der Phase 1980–2005 werden „gegenläufige Entwicklungstrends“ geortet: „Erweiterungen und Modifikationen sind ebenso zu verzeichnen wie Restriktionen und strukturelle Veränderungen.“

Substanzielle Unterschiede werden zwischen der Periode sozialdemokratisch geführter Regierungen (bis 1999) und der Zeit ÖVP-geführter Regierungen, vor allem der Regierung Schüssel II, gesehen. „[Im Zeitraum bis 1999] wurde ein substanzieller Kurswechsel in der Sozialpolitik weder programmatisch formuliert noch realiter durchgeführt. ...[Im Zeitraum ab 2000] hielten sich die Maßnahmen der Regierung Schüssel I vorerst noch ... weitgehend innerhalb des bestehenden Rahmens ... [Die] Regierung Schüssel II [beschreibt demgegenüber] systematisch den Weg eines einschneidenden Umbaus des österreichischen Sozialstaates, in dessen Zentrum zurzeit die Pensionsversicherung steht. Für diesen Bereich ist ein Sozialabbau in mehrfacher Hinsicht zu konstatieren ...“

Die Neuorientierung ab dem Regierungswechsel im Jahr 2000 gehe vor

allem in Richtung mehr privat, weniger Staat. Konkret komme das z. B. in der Propagierung eines Drei-Säulen-Modells für die Alterssicherung zum Ausdruck – mit einer Reduktion des Leistungsniveaus in der ersten Säule bei gleichzeitiger Stärkung von Betriebs- und Privatpensionen.

Ausblick: „Wird [in Zukunft] die Richtung von den heute international dominierenden neoliberalen Optionen mit ihrer Präferenz für marktvermittelte, individuelle und private Vorsorge bestimmt, wird der Rückzug des Sozialstaats weiter voranschreiten. Eine derartige Entwicklung ist allerdings ... weder zwingend noch alternativlos. Eine andere Ausrichtung könnte darin bestehen, dass die Erwerbsarbeitsdominanz durch eine Verstärkung der Grundsicherung des Leistungsspektrums ... und eine Veränderung der Finanzierungsstruktur in Richtung Erweiterung der Finanzierungsbasis ... relativiert wird.“

Im Großen und Ganzen ist diesen Einschätzungen von Emmerich Tálos zuzustimmen. Die Entwicklung des Sozialstaats in der Zeit ab den 1980er Jahren unterscheidet sich wesentlich von den Jahrzehnten davor. Die mehr oder minder uneingeschränkte Expansion fand spätestens mit der Pensionsreform 1984/85 ihren Abschluss. Dass das Jahr 2000 einen weiteren Wendepunkt brachte, wurde am deutlichsten mit der Vorlage des Regierungskonzepts zur Pensionsreform 2003 mit den darin vorgesehenen drastischen Leistungskürzungen.

Da das Buch sehr vielschichtig angelegt ist und auf engem Raum sehr komplexe Themen abgehandelt werden, bietet es klarerweise auch umfangreichen Diskussionsstoff. So fällt z. B. auf, dass im Buchinneren als Frage formuliert ist („Rückzug des Sozialstaats?“), was im Buchtitel wie eine Feststellung klingt

(„Vom Siegeszug zum Rückzug“).

Diskussionsstoff bieten auch einzelne Passagen wie z. B. das Kapitel über die Pensionsreformen 2003 und 2004. Es findet sich dort die Einschätzung, dass „Zielsetzung und Stellenwert der gesetzlichen Pensionsversicherung“ durch diese Reformen „substanziell verändert“ wurden (als Beleg wird z. B. der „Abgang vom Ziel ... der Lebensstandardsicherung“ angeführt). Auf die Regierungsvorlage zur „Pensionsreform 2003“ bezogen, wäre diese Einschätzung mit Sicherheit richtig, die Umsetzung des Ministerratsbeschlusses hätte ohne jeden Zweifel eine substanzielle Schwächung der gesetzlichen Pensionsversicherung und ein Ende der Lebensstandardsicherung bedeutet. Nicht so klar ist das aber, wenn man sich auf die Endfassung der Reform 2003 und auf die Reform 2004 bezieht. Wenngleich noch immer unzumutbare Einschnitte in das Pensionsrecht gegeben sind, sollte doch nicht übersehen werden, dass die Regierung durch den breitflächigen Widerstand und durch die Vorlage eines ÖGB-Alternativmodells in einigen zentralen Punkten zu einem Einlenken gezwungen wurde – sowohl bei der Reform 2003 (Verlust-Deckel etc.) als auch bei der Reform 2004 (Herabsetzung des Verlust-Deckels, leistungsdefiniertes Pensionskonto mit fairen Aufwertungsfaktoren, etc.). Es besteht damit doch ein ganz massiver Unterschied zu den ursprünglichen Plänen der Regierung.

Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Sozialstaats sind eine äußerst spannende und facettenreiche Materie. Emmerich Tálos hat hierzu mit seinem Buch „Vom Siegeszug zum Rückzug“ erneut einen wertvollen Beitrag vorgelegt.

Josef Wöss

Standorttheorie, Regionalentwicklung und -politik

Rezension von: Gunther Maier, Franz Tödtling, *Regional- und Stadtökonomik I. Standorttheorie und Raumstruktur*, vierte, aktualisierte und erweiterte Auflage, Springer-Verlag, Wien 2006, 189 Seiten, € 28,50; Gunther Maier, Franz Tödtling, Michaela Tripl, *Regional- und Stadtökonomik II. Regionalentwicklung und Regionalpolitik*, dritte, aktualisierte und erweiterte Auflage, Springer-Verlag, Wien 2006, 214 Seiten, € 32,50.

Dreizehn Jahre nach Erscheinen der ersten Auflage des Bandes „Standorttheorie und Raumstruktur“ hat der Springer-Verlag nun schon die vierte – aktualisierte und erweiterte – Auflage des ersten Teils des Lehrbuches „Regional- und Stadtökonomik“ von Gunther Maier und Franz Tödtling (beide Wirtschaftsuniversität Wien) veröffentlicht. Die Anzahl der Auflagen – in einem für ein „Kurzlehrbuch der Wirtschaftswissenschaften“ kurzen Zeitraum – sagt viel über den Erfolg dieses Buches aus.

Während im ersten Band die Betrachtung der räumlichen Strukturen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Vordergrund steht, beschäftigt sich der zweite Band „Regionalentwicklung und Regionalpolitik“, dessen dritte Auflage jetzt vorliegt, mit der Entwicklung von Regionen.

Das zweite Kapitel des ersten Bandes bietet eine allgemeine Diskussion des Standortproblems von Unternehmen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beziehung zwischen dem Standort und dem Unternehmenserfolg: Welche Standortfaktoren können sich auf die

Gewinnsituation des Unternehmens und seine längerfristige Entwicklung auswirken?

In den folgenden beiden Abschnitten präsentieren die Autoren zwei standorttheoretische Ansätze: die neoklassische Standorttheorie, die auf den Transportkosten aufbaut, und behaviouristische Konzepte der Standorttheorie. Diese untersuchen das tatsächliche Verhalten von Unternehmen und leiten Generalisierungen in erster Linie auf induktivem Wege ab.

Neuere theoretische Ansätze (Kapitel 5) tragen der Tatsache Rechnung, dass die Standortentscheidungen von Unternehmen nicht unabhängig voneinander sind, sondern Wechselwirkungen zwischen ihnen bestehen. Die zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebene räumliche Verteilung von Aktivitäten beeinflusst also die Standortbedingungen für neu hinzukommende Betriebe. Die räumlichen Konsequenzen von Agglomerationseffekten stehen im Zentrum der Neuen Wirtschaftsgeografie.

Bei den Agglomerationseffekten lassen sich (unternehmens-)interne Effekte (Skaleneffekte) und externe Effekte (Interdependenzen zwischen Betrieben) unterscheiden, bei letzteren Effekten wiederum Lokalisationseffekte (externe Effekte zwischen Betrieben einer Branche) und Urbanisationseffekte (externe Effekte zwischen Betrieben verschiedener Branchen).

Zu den Lokalisationseffekten zählen beispielsweise technische Externalitäten innerhalb einer Branche: Sind Firmen räumlich konzentriert, so kann implizites Wissen über technische und organisatorische Innovationen von Firma zu Firma sickern (*Wissens-Spill-overs*, innovative Milieus; siehe Band 2, Kapitel 7). Die Vorteile eines regional konzentrierten branchenspezifischen

Arbeitsmarktes bestehen darin, dass Unternehmen leichter qualifizierte und angemessen spezialisierte Arbeitskräfte finden.

Urbanisationseffekte sind beispielsweise die wechselseitigen Vorteile (Kosten- und Nachfrageeffekte), die sich aus der regionalen Konzentration von End- und Zwischengüterproduzenten ergeben. Diese Vorteile steigen mit der Größe des regionalen Marktes.

Die angeführten Interdependenzen zwischen Betrieben haben für die Standortmuster vieler Aktivitäten große Bedeutung.

So sind die wesentlichsten Einflussfaktoren auf die Standortentscheidungen wissensbasierter intermediärer Dienstleistungen neben den Zugangsbedingungen zu den erforderlichen Inputs, also den Kosten, der Qualität und der Verfügbarkeit von spezifischen Informationen, von nicht kodifiziertem (implizitem) Wissen, von hoch qualifizierten Arbeitskräften und von spezialisierten Dienstleistungs-Inputs, vielfältige externe Agglomerationsvorteile.

Zu den für wissensbasierte Wirtschaftsdienste (d. s. wissensintensive Unternehmensbezogene Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung, Software-Entwicklung etc.) und hochrangige Banken- und Versicherungsfunktionen relevanten Urbanisationseffekten gehören Kontaktvorteile, eine hohe Informations- und Wissensdichte (insbesondere in Bezug auf nicht kodifiziertes Wissen), welche Wissens-*Spillovers* begünstigt, ein innovatives Milieu, die Größe des Absatzmarktes, die räumliche Nähe (Standortgemeinschaft) von Hauptverwaltungen großer Unternehmungen (insbesondere multinationaler Konzerne) und von spezialisierten Wirtschafts- und anderen intermediären Dienstleistern, ein großes

und differenziertes Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften, die hochwertige Infrastruktur im Verkehrs- und im Telekommunikationsbereich, das reiche Angebot an Kultur- und Freizeiteinrichtungen.

Für wissensintensive intermediäre Dienstleistungen sollte sich daher ein in den Agglomerationen konzentriertes Standortmuster ergeben. Die Auswertung der Daten aus der österreichischen Volkszählung 2001 über die regionale Verteilung der Berufstätigen bestätigt diese theoretisch begründete Vermutung: Sehr hohe Standortquotienten (>200) in Wien verzeichnen erwartungsgemäß die wissensbasierten Wirtschaftsdienste Forschung und Entwicklung sowie Datenverarbeitung. Hohe Standortquotienten (zwischen 150 und 200) haben die Unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die viele wissensbasierte Wirtschaftsdienste einschließen (Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung, Markt- und Meinungsforschung, Unternehmens- und PR-Beratung, Architekten- und Ingenieurbüros, Technische, physikalische und chemische Untersuchung, Werbewesen, Design-Ateliers u. a.). Deutlich überdurchschnittlich in der großstädtischen Ökonomie vertreten (StQ zwischen 120 und 150) waren das Versicherungs- und das Bankwesen sowie der Großhandel.

Mit der Struktur der Bodennutzung befassen sich schließlich die Kapitel 6 und 7 des ersten Bandes.

Im zweiten Band widmen sich die Kapitel 3 bis 8 der Darstellung von Regionalentwicklung und verschiedenen theoretischen Zugängen (nachfrageorientierte Ansätze, neoklassische Theorie, Polarisierungstheorie, Endogene Wachstumstheorie, Innovationssystem-Ansätze, Regulationstheorie) zu ihrer Erklärung.

Das Thema der abschließenden Kapitel 9 und 10 ist die Regionalpolitik. Darin werden die LeserInnen von den drei AutorInnen in Bezug auf die Regionalpolitik der EU auf den neuesten Stand gebracht, denn sie berücksichtigen bereits die Programmperiode 2007 bis 2013.

Die AutorInnen haben zwei ausgezeichnet lesbare Lehrbücher mit gut durchdachter Gliederung verfasst. Besonders positiv hervorzuheben sind die Kurzzusammenfassungen am Ende der einzelnen Kapitel. Eine ausführliche Literaturliste, ein Namens- und Sachverzeichnis sowie eine ergänzende Web-Seite mit Hintergrundinformationen und zusätzlichen Materialien erhöhen den Gebrauchswert der beiden Bücher wesentlich.

Nicht in allen Bereichen haben es die AutorInnen gleichermaßen geschafft, die neuere Literatur auszuwerten und zusammenzufassen. Während des IKT-Booms Ende der neunziger Jahre wurde von mancher Seite behauptet, die rasche Diffusion des Internets werde zu einer „raumlosen Wirtschaft“ führen. Mittlerweile ist dies längst als Mythos abgetan. Doch wer in den beiden Kurzlehrbüchern eine Antwort auf die Frage sucht, welche Auswirkungen der modernen IKT auf die Standortwahl von Aktivitäten sich belegen lassen, wird kaum fündig werden. (Der Begriff „Internet“ kommt im Sachregister nicht vor.) Ein Grund mehr, sich auf die nächste Auflage zu freuen!

Michael Mesch

Der lange Weg zum Staatsvertrag

Rezension von: Hans Seidel, Österreichs
Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach
dem Zweiten Weltkrieg, MANZ, Wien
2005, 612 Seiten, € 94.

Hans Seidel hat mit dieser Untersuchung ein Werk besonderer Art vorgelegt. Es ist eine Wirtschaftsgeschichte des ersten Nachkriegsjahrzehnts, in der der Wiederaufbau und der allmähliche Übergang zu einer offenen Marktwirtschaft beschrieben werden. Sie bietet einen hervorragenden Einblick in die wirtschaftstheoretische Auseinandersetzung der Zeit, geprägt von den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise, der Kriegswirtschaft, der Planungs-ideen und des Keynesianismus. Sie ist aber auch der erste Teil einer Art von Autobiographie, denn der Autor „hatte als junger Wirtschaftsforscher mitgeholfen, die österreichische Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit zu gestalten“, wie er selbst schreibt (S. 5). Diese Kombination ist recht untypisch, und das aus mehreren Gründen.

Erstens hat Hans Seidel – anders als die meisten Ökonomen, die historische Arbeiten verfassen – jahrelang die Archive durchgearbeitet und enthält auch dem Leser nicht vor, dass ihn der Inhalt so manchen Aktenstücks überrascht hat. Zweitens beschreibt er nicht nur die Abläufe, sondern analysiert sie mit dem Instrumentarium des Ökonomen und kommt zu manchen Ergebnissen, die den Leser überraschen. Drittens enthält das Buch – und dies ist einschränkend zur Charakterisierung „Autobiographie“ zu bemerken – ganz

selten Hinweise auf die Rolle des Autors. Meist lässt er nur zwischen den Zeilen seinen eigenen Standpunkt in der wirtschaftspolitischen Debatte erkennen. Aber hie und da setzt er einen Farbtupfer, gibt in einer Nebenbemerkung oder einer Fußnote auch „Privatem“ Raum, macht die Zeit für den Leser von heute lebendig. Weiters muss die Sprachmächtigkeit des Autors noch hervorgehoben werden. Eine Reihe von Sprachschöpfungen verdient es, annähernd so populär zu werden wie die in den achtziger Jahren entwickelte „Seidel-Formel“ zur Stabilisierung der Staatsschuld.

Eine dieser Wortschöpfungen ist der „Europäische Konvergenzklub“, in dem Österreich eine schlechte Startposition einnahm, mit einer Wirtschaftsleistung, die etwa der Hälfte des Vorkriegsstandes entsprach. Dass Österreich nicht nur diesen Rückstand aufholen konnte, sondern bereits in den siebziger Jahren das Einkommensgefälle gegenüber einigen westeuropäischen Ländern und den USA weitgehend abgebaut hatte, wird häufig auf die Initialzündung durch den Marshall-Plan zurückgeführt.

Auch Seidel verweist auf die Bedeutung der US-Hilfe, insbesondere bei der Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft und der Grundstoffindustrien. Die Kosten der Besatzung, der Demontagen, der Reparationen und Ablösen belaufen sich allerdings – gemäß seinen Berechnungen – fast auf denselben Betrag, den die gesamte Auslandshilfe ausmachte. Erschwerend kam hinzu, dass die Belastungen schwerpunktmäßig in der unmittelbaren Nachkriegszeit anfielen, fast 60 Prozent der Gesamtsumme von 1,8 Milliarden US-Dollar (zu Preisen von 1955) im Jahr 1945. Zunächst wurde also der Wiederaufbau durch diese hohen Kosten verzögert, um dann erst in den Jahren 1948 bis

1952 durch ERP-Mittel beschleunigt zu werden.

Eine andere Wortprägung ist die von der „Doppelparität“, die Seidel einführt, um den nach zehn Jahren endlich gefundenen Kompromiss über die Verteilung des Aktienkapitals und die Zusammensetzung des Generalrats der Notenbank zu beschreiben. Sie ist ein treffender Ausdruck für die in dieser Zeit typische Verflechtung der beiden großen Parteien mit den Interessenvertretungen, der Österreichischen Volkspartei mit den Handels- und Landwirtschaftskammern und der Sozialistischen Partei mit den Gewerkschaften und Arbeiterkammern, die das Muster für zahlreiche Beratungsgremien und Ausschüsse einer noch weitgehend administrierten Wirtschaft abgab.

Die kriegswirtschaftliche Kommandowirtschaft wirkte nämlich noch lange nach, der Gradualismus war das Kennzeichen des Wiederaufbaus der österreichischen Wirtschaft, Bedarfsdeckung das erste Ziel, Bewirtschaftung der knappen Ressourcen der Weg. Freilich gelang es zunächst weder quantitativ noch qualitativ, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu decken. Die Rationen von weniger als 1.000 Kalorien pro Tag reichten zum Überleben nicht aus, Beziehungskäufe und der Schwarzmarkt füllten die Lücke. Die offiziellen Preise, die Anfang 1947 nur um das 1,24-fache über dem Vorkriegsniveau lagen, geben daher kaum eine Vorstellung von der Entwicklung der effektiven Lebenshaltungskosten, betrug doch die Preise auf dem Schwarzmarkt das 40-fache jener von 1937. Seidel zitiert einen Bericht, nach dem die Erdölarbeiter im Zistersdorfer Revier Geschwüre bekamen, weil sie ohne Schuhe arbeiteten und ihre Füße mit Lumpen bedecken mussten (S. 172). Der Autor verweist darauf,

dass zwischen der Rhetorik „Hängt die Schleichhändler auf“ und der Praxis der Strafverfahren (S. 185) eine große Lücke klaffte, wohl auch in Hinblick auf die allgemeine Abhängigkeit vom Schwarzhandel bei der Deckung des täglichen Bedarfs.

Von der Qualitätslücke bei legalen Waren gibt Seidel in einem der von ihm gesetzten „Farbtupfer“ Zeugnis. In einer Fußnote beschreibt er die Beschaffenheit eines Artikels des täglichen Bedarfs wie folgt: „Die ‚Einheitsseife‘ war fettarm (12% Fett gegen 80% in normaler Toiletteseife), erzeugte keinen Schaum und wirkte hauptsächlich durch mechanische Reibung.“ (S. 172)

Die Teilung des Landes in Besatzungszonen erschwerte die Bewirtschaftung, da der Warenaustausch nur bei einigen Gütern über die Demarkationslinien hinweg tatsächlich möglich war. Auseinandersetzungen mit den Alliierten erwiesen sich auch als Hindernis für die Währungsreform, also den Ersatz der Reichsmark durch den Schilling, der Anpassung des Notenumlaufs und der Einlagen an die geringere Gütermenge sowie die Sanierung des Finanzsektors. In der Politik der Zentralbanken Westdeutschlands und Österreichs sieht der Autor einen wesentlichen Unterschied: dort wurde versucht, über die Geldmenge zu steuern, hierzulande wurde den Sozialpartnern die Bestimmung des Preis-Lohn-Niveaus überlassen. Zunächst versuchten die Alliierten zwar auch in Österreich eine Kontrolle der Preis- und Lohnentwicklung durchzusetzen, übergaben jedoch ab August 1946 den heimischen Behörden diese Kompetenz. In Österreich wurden die so genannten Preis-Lohn-Abkommen als einkommenspolitische Instrumente eingesetzt. Dem ersten dieser Pakte, der im August 1947 in Kraft trat, folgten

bis zum Jahre 1951 vier weitere, die die Inflation nicht verhinderten, bestenfalls kanalisieren. Im Gegensatz dazu wurde in den Westzonen Deutschlands ein strikter Stabilitätskurs von den Besatzungsmächten durchgesetzt. 1953 war das Austauschverhältnis 1 D-Mark zu 6 Schilling, wobei die Ausgangsbasis nach dem Krieg mit je einer Währungseinheit pro Reichsmark identisch gewesen war, was Seidel veranlasst, der heimischen Wirtschaftspolitik dieser Epoche „Inflationsanfälligkeit“ zu bescheinigen.

Bereits 1951 hatte sich Hans Seidel mit dem Problem der Dollarlücke beschäftigt,¹ dem zur damaligen Zeit die selbe Bedeutung eingeräumt wurde wie der Frage der Reparationen nach dem Ersten Weltkrieg. Die besondere Situation Österreichs – Besetzung des Landes, Aufteilung in Zonen, exponierte Randlage – war im Rahmen des Marshallplans berücksichtigt worden. Österreich war unter jenen westeuropäischen Ländern, die pro Kopf die größte Hilfe der USA erhielten. Diese Unterstützung reichte jedoch bei weitem nicht aus, die Devisenlücke zu schließen. Für die österreichischen Behörden wirkte es wie ein Schock, als die Hilfe im Wirtschaftsjahr 1951/52 gekürzt wurde und die Vereinigten Staaten mit ihrer Ankündigung, den Marshall-Plan nur als Starthilfe einzusetzen, Ernst machten. Mit dem Ausbruch des Korea-Krieges hatten sich überdies die Prioritäten der amerikanischen Auslandshilfe geändert, nun erhielten die NATO-Staaten massive Militärhilfe.

Überdies waren der Einsatz der ERP-Mittel in Österreich und die heimische Wirtschaftspolitik mit wachsender Kritik der amerikanischen Behörden konfrontiert worden. Hauptpunkte dieser Kritik waren das relativ große Gewicht der

Kredite an die Grundstoffindustrien und die Defizite des Staatshaushalts. Unter diesem Druck vereinbarten die Sozialpartner Preisreduktionen und Lohnzurückhaltung, Geld- und Fiskalpolitik schwenkten auf einen restriktiven Kurs um. Die Ausformung dieser „Schocktherapie“, wie sie Seidel bezeichnet, war innerhalb der Koalitionsregierung äußerst umstritten. Mit Restriktionen bei Ausgaben und massiven Steuer- und Abgabenerhöhungen konnten in den Jahren 1953 und 1954 sogar Haushaltsüberschüsse erzielt werden, die Verbraucherpreise gingen 1952 und 1953 zurück. Die Stabilisierung wurde jedoch teuer erkaufte: Das Brutto-Inlandsprodukt sank, und die Arbeitslosigkeit stieg bis 1953 auf den Rekordwert von 8,5 Prozent.

Die im Laufe der Korea-Krise spekulativ erhöhten Lager wurden geräumt, die Importe sanken drastisch. Gleichzeitig führten die europäische Nachfrage und der Zwang zur Nutzung der Kapazitäten zu einem Export-Boom ohnegleichen. 1953 stiegen die Ausfuhren real um ein Drittel, 1954 nochmals um 20 Prozent. Die verhältnismäßig kurze Anpassungsperiode nimmt sich tatsächlich, wie Seidel schreibt, aus historischer Perspektive, im Vergleich zu den Rückschlägen in manchen Entwicklungsländern und der Anpassungskrise in den Reformstaaten, „bescheiden“ aus (S. 518). Einen interessanten Hinweis gibt der Autor auf das Verhältnis Ökonomen – Politiker. Das Institut für Wirtschaftsforschung „interpretierte die Rezession 1952/53 vorwiegend ‚keynesianisch‘ und nicht als unvermeidliche Begleiterscheinung der Stabilisierung. Das trübte seine Beziehung zum Finanzminister,² obschon dieser seine berufliche Karriere als Wirtschaftsforscher begonnen hatte“, bemerkt er am Rande (S. 518). Mit

Ausnahme des letzten Nebensatzes mag dieser Bemerkung auch in der heutigen Zeit wohl eine gewisse Aktualität zukommen.

Breiten Raum nehmen im Kapitel „Der lange Weg bis zum Staatsvertrag“ die Probleme des deutschen Eigentums, der Konflikt um das Erdöl und die Kosten für die Erlangung der Souveränität ein. Die Rolle Österreichs in der Zeit 1938 bis 1945 – gleichzeitig Opfer und Täter – kam in der Anwendung des Potsdamer Abkommens, insbesondere durch die sowjetische Besatzungsmacht, zum Ausdruck. Die nach dem Anschluss Österreichs „germanisierten“ Großbetriebe im Osten des Landes wurden, wie auch die Ölwirtschaft, im Rahmen sowjetischer Verwaltungseinheiten geführt. Das 1945 von den Sowjets gemachte Angebot an die Regierung Renner, die Erdölvorräte gemeinsam auszubeuten, wurde wohl auch unter dem Druck der Westalliierten ausgeschlagen, sodass bis 1955 die Förderung, Verarbeitung und Verteilung von Erdöl und seinen Produkten wie auch die der USIA³ unterstellten Betriebe in den Händen der sowjetischen Besatzungsmacht blieben. Seine Ölwirtschaft bezahlte Österreich faktisch doppelt, einmal die Ablöse gemäß dem Moskauer Memorandum an die Sowjetunion und einmal gemäß dem Wiener Memorandum, in dem Rückstellungen und Zahlungen an US-amerikanische und britische Konzerne mit den Westalliierten vereinbart worden waren.

Seidel schließt mit dem Ausblick auf ein „Goldenes Zeitalter“. Aufschlussreich sind seine Ausführungen über die Wirtschaftsordnung, die nach dem Staatsvertrag entstand, die nach seinem Urteil noch weit entfernt vom Leitbild der Marktwirtschaft war. In diesem Zusammenhang zitiert er den Bericht

von Harry W. Johnstone, Experte des US-Hochkommissars, der den hohen Regulierungsgrad und die Einschränkungen des Wettbewerbs kritisiert. Interessant ist nicht nur, dass in einer von bürgerlichen Ökonomen verfassten Gogenschrift diese „Austriaca“ historisch begründet und befürwortet wurden, sondern auch die Tatsache, dass der Entwurf dieses Berichts von dem aus der Emigration zurückgekehrten Sozialisten Adolf Kozlik stammte. Zu diesen österreichischen Besonderheiten zählt Seidel natürlich auch das hiesulande entwickelte System der Sozialpartnerschaft und berichtet, dass er es im „Verein für Socialpolitik“ nur schwer den dort versammelten westdeutschen Professoren erklären konnte, die am Modell der „sozialen Marktwirtschaft“ orientiert waren.

Hans Seidel hat ein Standardwerk über die Entwicklung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im ersten Nachkriegsjahrzehnt vorgelegt, das Reichtum an Details mit übersichtlicher Gliederung vereint. Dem Vernehmen nach nimmt der große österreichische Wirtschaftsforscher die Mühe auf sich, eine Fortsetzung über das „Goldene Zeitalter“ zu schreiben, wofür ihm viele an Wirtschaft, Politik und Zeitgeschichte Interessierten dankbar sein werden.

Ferdinand Lacina

Anmerkungen

¹ Hans Seidel, Die „Dollarknappheit“ im Lichte der Wirtschaftstheorie, in: Österreich und das Dollarproblem, hgg. vom österreichischen Bundeskanzleramt, Zentralbüro für ERP-Angelegenheiten (Wien 1951) 19-45.

² Reinhard Kamitz.

³ Verwaltung des Sowjetischen Vermögens in Österreich.

Politische Geschichte des Zweiten Weltkriegs

Rezension von: Gerhard L. Weinberg,
A World at Arms. A Global History of
World War II. Second Edition, Cambridge
University Press, Cambridge 2005, 1.178
Seiten, gebunden, £ 50.

Gerhard Weinberg, in Hannover geboren, 1938 aus Deutschland emigriert, emeritierter Professor an der Universität von North Carolina in Chapel Hill, ist einer der bedeutendsten Historiker der Zwischenkriegszeit und des Zweiten Weltkriegs.

1994 erfolgte die Veröffentlichung der ersten Auflage des vorliegenden Werks. Es fand weltweit Anerkennung und Würdigung. Zu den wichtigsten jüngeren Publikationen Weinbergs zählen der Essayband „Germany, Hitler, and World War II“ (1995) und „Visions of Victory: The Hopes of Eight World War II Leaders“ (2005, beide Cambridge University Press).

„A World at Arms“ (dt. „Eine Welt in Waffen“ [1995]) ist ein Meisterwerk klassischer Diplomatiegeschichte. Neben der Außenpolitik der Krieg führenden Staaten und der Neutralen liegen die thematischen Schwerpunkte bei den politischen und militärischen Zielen und Strategien der Großmächte.

Themenfelder, welche Weinberg zwar immer wieder kurz behandelt oder zumindest streift, die aber nicht im Mittelpunkt der Darstellung stehen, sind die Innen- und die Wirtschaftspolitik der Krieg führenden Staaten. Das Werk ist auch keine Militärgeschichte, welche militärische Operationen eingehend diskutiert und taktische Einzelheiten

bedeutender Schlachten behandelt. Wer also etwa eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Positionen in Bezug auf die in den letzten beiden Jahrzehnten intensiv diskutierte und bearbeitete Frage sucht, wie denn in der politischen Elite des Dritten Reichs die Entscheidung, die europäischen Juden zu vernichten, zustande kam, wird im vorliegenden Band nicht fündig.

In siebzehn Kapiteln, die insgesamt über neunhundert Seiten Text umfassen, stellt Weinberg die Ursprünge und den Verlauf des Krieges dar. Das monumentale Werk wird dem Untertitel „A Global History“ vollauf gerecht, denn der Autor widmet den Zusammenhängen zwischen Geschehnissen in verschiedenen Weltregionen, insbesondere den Wechselwirkungen zwischen den militärischen Operationen auf den verschiedenen Kriegsschauplätzen, besonderes Augenmerk. Während es den Alliierten wenigstens einigermaßen und im Verlauf des Krieges immer besser gelang, ihre Strategien und Operationen miteinander abzustimmen, was ihnen große Vorteile brachte und unzählige menschliche Opfer ersparte, waren die Achsenmächte zu keinerlei koordiniertem Vorgehen imstande.

Es ist besonders bemerkenswert, dass ein so umfassendes Werk sowohl auf Primärquellen als auch auf der Auswertung von Sekundärliteratur enormer Breite beruht.

Das Buch¹ enthält ein ausführliches Namens- und Sachregister, aber keine Liste aller in den nicht weniger als 180 Seiten füllenden Endnoten zitierten Werke. Der bibliographische Essay, der auf den Haupttext folgt, bietet den LeserInnen eine selektive Auswahl von Fachliteratur, die nach Meinung des Autors von speziellem Wert ist. (Die

jüngsten Werke, die hier genannt sind, stammen aus dem Jahr 1992.) Zudem enthält dieser Essay einige Bemerkungen zu wichtigen Archiven.

Am Ende des bibliographischen Essays greift Weinberg jene Entscheidungsträger bzw. Regelungen scharf an, die dafür verantwortlich sind, dass nach wie vor nicht alle die Untersuchungsperiode betreffenden Dokumente für die HistorikerInnen zugänglich sind: „... (I)t becomes increasingly ridiculous to assert that records which are half a century old have anything to do with any country's security today.“ (S. 942) Der Autor begründet seinen Vorwurf mit dem Hinweis auf die Gefahr, dass in nächster Zeit viele Dokumente, die nicht mikroverfilmt worden sind, unwiederbringlich verloren gehen werden: Aufgrund des minderwertigen Papiers, welches in der Kriegszeit zur Verwendung kam, lösten sich viele Dokumente buchstäblich auf.

Die vorliegende zweite Auflage von Weinbergs *opus magnum* unterscheidet sich von der ersten durch ein Vorwort, in dem der Autor auf wichtige neue Forschungsergebnisse hinweist, die im Jahrzehnt 1992 bis 2002 publiziert wurden. Zum Teil beruhen diese neuen Erkenntnisse auf der Auswertung von Primärquellen, die aus früher nicht zugänglichen Archiven – insbesondere im vormaligen Ostblock – stammen:

Schon 1953/54 fand zwischen Gerhard Weinberg und Andreas Hillgruber eine wissenschaftliche Kontroverse darüber statt, ob es sich bei dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion Ende Juni 1941 um einen Präventivschlag gehandelt habe, der einer angeblichen sowjetischen Invasion zuvorkommen sollte, wie Letzterer behauptete. Weinberg wies diese These entschieden zurück. Er argumentierte,

dass der deutsche Überfall vor allem ideologische Motive hatte. Der mit Hitlers Vorstellungen vom „Endkampf der Rassen“ begründete Vernichtungsfeldzug sollte nicht nur zur Zerstörung des „jüdisch-bolschewistischen Regimes“, sondern auch zur Ausrottung der Juden in der Sowjetunion und eines Großteils der slawischen Völker Osteuropas führen. Solcherart würde sich die „arische Rasse“ den für erforderlich gehaltenen „Lebensraum“ im Osten sichern. Weinberg sieht seine Interpretation auch durch die Forschungsergebnisse des letzten Jahrzehnts gestützt: Nach der Besetzung Ostpolens Ende September 1939 war angeordnet worden, die Spurbreite der Eisenbahngleise dort innerhalb von sieben Jahren auf das russische Maß umzustellen – eine Entscheidung, die mit angeblichen Invasionsplänen nicht zusammenpasst. Stalin erhielt sowohl vom eigenen Nachrichtendienst als auch von der US-Regierung Warnungen vor dem deutschen Angriff, weigerte sich jedoch, diese zur Kenntnis zu nehmen. Noch Stunden *nach* dem deutschen Überfall hielt er die betreffenden Benachrichtigungen von der Westgrenze für Fehlinterpretationen.

In den letzten Jahren ist auch klar geworden, dass einer der Gründe, weshalb Hitler im Oktober und November 1941 trotz der Erschöpfung der Truppen, der unzureichenden Ausstattung und der Versorgungsengpässe den Angriff der Heeresgruppe Mitte auf Moskau befahl, die Befürchtung war, dass Japan im letzten Moment vom Angriffskrieg gegen die Vereinigten Staaten Abstand nehmen könnte.

Ein Faktum, das öfters übersehen werde, so Weinberg, seien die Einschränkungen der Produktion von Panzern modernen Typs und von Geschützen für die Ostfront, welche

sich aus der enormen Allokation von wirtschaftlichen Ressourcen Deutschlands für den Bau von U-Booten noch 1943 und 1944, also nach der Wende im Seekrieg im Atlantik, ergaben. Die häufigen Wechsel des Rüstungsschwerpunkts der deutschen Industrie erfolgten in einigen Fällen voreilig und hatten dann schwerwiegende Engpässe in anderen Rüstungsbereichen zur Folge.

Heftig diskutiert wird nach wie vor die Frage, ob die Rote Armee im August 1944 während des Warschauer Aufstands der polnischen Untergrundarmee ihre Angriffsoperationen einstellte, um die Zerschlagung des Großteils der militärischen Kräfte der polnischen Exilregierung durch die SS abzuwarten. Da die sowjetischen Truppen Brückenköpfe auf dem westlichen Weichselufer sowohl oberhalb als auch unterhalb von Warschau errichtet hatten und den britischen und amerikanischen Flugzeugen, welche die Aufständischen aus der Luft unterstützen sollten, die Landerechte verweigert wurden, bleibt Weinberg von dieser Interpretation der dramatischen Ereignisse überzeugt.

Die Entscheidung der US-Führung, im August 1945 zwei Atombomben über japanischen Städten abzuwerfen, um das Kaiserreich zu einer allgemeinen Kapitulation zu veranlassen, resultierte, so Weinberg, nicht nur aus den – auf den schrecklichen Erfahrungen von Iwo Jima und Okinawa beruhenden – Befürchtungen enormer Verluste unter den Invasionsstreitkräften und – noch ausgeprägter – unter der Zivilbevölkerung der Hauptinseln Kyushu und Honshu. Was die Entscheidungsträger außerdem in Rechnung zu stellen hatten, waren die sehr großen japanischen Heeresverbände, die im Sommer 1945 noch in China und

in Indonesien standen (und die sich in China auch auf rüstungsindustrielle Kapazitäten stützen konnten). Es bestand die große Gefahr, dass selbst im Falle einer erfolgreichen Invasion der japanischen Hauptinseln diese Streitkräfte den Kampf fortsetzen und somit den Krieg um Monate, eventuell sogar Jahre verlängern würden.

Auch in den letzten vier Jahren haben Historiker wichtige neue Erkenntnisse über den Zweiten Weltkrieg gewonnen – Erkenntnisse, die zu Revisionen von Übersichtswerken führen werden. Beispielsweise fasste Weinberg die Folgen der militärischen Auseinandersetzungen in Äthiopien (italienische Invasion 1935/36, Guerillakrieg, Befreiung durch britische Truppen 1940/41) und der italienischen Besetzung dieses Landes noch folgendermaßen zusammen: „There had been considerable destruction from the fighting at a few places, but on the whole the damage was very localized.“ (S. 503) Der Schweizer Historiker Aram Mattioli kommt in seiner 2005 erschienenen Darstellung des Abessinienkriegs² zu ganz anderen Schlussfolgerungen: Die Invasionsstreitkräfte schreckten nicht davor zurück, gegen den in jeder Hinsicht unterlegenen Gegner systematisch Giftgas einzusetzen. Italien lehnte jegliche Bindung an das Kriegsvölkerrecht ab. Mattioli schreibt von einem rassistisch motivierten Ausrottungskrieg. Die Kämpfe und die fünfjährige Besatzungsherrschaft, die sich durch besondere Brutalität auszeichnete, kosteten Äthiopien etwa 200.000 Tote. Dennoch wurde in Italien über Jahrzehnte die Legende von einem „sauberen Krieg“ aufrechterhalten und erhielt die neofaschistische Partei an den Wahlurnen wiederholt großen Zuspruch.

Sie möchten Ihre Bibliothek durch

ein einbändiges Übersichtswerk der (außen-)politischen Geschichte des Zweiten Weltkriegs erweitern? Mit dem Erwerb des vorliegenden Bandes würden Sie die richtige Wahl treffen.

Martin Mailberg

Anmerkungen

¹ Die einzige Schwäche des Bandes ist die geringe Qualität der Landkarten. Hier besteht großes Verbesserungspotenzial für eine dritte Auflage.

² Mattioli, Aram, Experimentierfeld der Gewalt. Der Abessinienkrieg und seine internationale Bedeutung 1935-41 (Zürich 2005).

Deutschlands politische Elite und ihre Ideologie

Rezension von: Albrecht Müller,
Machtwahn – Wie uns eine mittelmäßige
Führungselite zugrunde richtet, Droemer
Verlag, München 2006, 364 Seiten,
€ 20,50.

Ein Buch mit einem Titel wie „Machtwahn“ für eine Fachzeitschrift zu besprechen, erfordert zunächst eine gewisse Selbstüberwindung – überhaupt dann, wenn einem beim Anblättern sofort Kapitelüberschriften wie „Der Fisch stinkt vom Kopf her“, „Die Totengräber und ihre Leichen“ und „Egoisten in einer Scheinwelt“ ins Auge stechen. Da wird offensichtlich mit dem Holzhammer gearbeitet und nicht mit der feinen Klinge einer um Wertfreiheit bemühten Analyse.

Andererseits: Albrecht Müller, Jahrgang 1938 und einst ökonomischer Berater von Willy Brandt und Helmut Schmidt, hat schon mit seinem Bestseller „Die Reformlüge“ gezeigt, dass er zwar scharfzüngig, aber durchaus sachbezogen argumentieren kann. Lässt man sich ernsthaft auf die Lektüre des neuen Werkes des streitbaren Pensionisten ein, muss man zugeben, dass dies auch hier wieder der Fall ist – und dass der etwas rüde Ton des Buches (es sollte ursprünglich „Dumm oder korrupt“ betitelt sein) vielfach bloß dem groben Klotz entspricht, auf den ein grober Keil trifft.

Vielem, das Albrecht Müller in seiner Philippika gegen den neoliberalen Kurs der letzten zwanzig Jahre am Beispiel des Deutschen Bundesrepublik attackiert, ist man zumindest ansatzweise

auch hierzulande begegnet: der „demographischen Keule“, die einerseits dazu dient, die Angst vor dem Untergang der gesetzlichen Pensionsversicherung zu schüren und die andererseits die Widerstände der Bevölkerung gegen schwer integrierbare Zuwandererströme zum Schweigen bringen soll. Der permanenten Forderung nach „mehr Flexibilität“ am Arbeitsmarkt, die sich in einer massiven Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse äußert. Der zunehmenden Orientierung der Raumordnung an den Interessen großer Einzelhandelskonzerne (mit der Konsequenz der drohenden Verödung traditioneller innerstädtischer Geschäftszonen). Dem Ausverkauf öffentlichen Eigentums weit unter seinem wahren Wert unter kräftiger Beteiligung interessierter Manager oder sonstiger Verantwortungsträger. Auch mit dem Niveauverlust des total kommerzialisierten Fernsehens sind die Österreicher ebenso konfrontiert wie die Bürger Deutschlands und ganz Europas.

Der brisanteste Aspekt von Müllers Buch sind zweifellos die darin genannten Namen „unabhängiger Experten“, die genau das medial vertreten, was neoliberale Denkfabriken unablässig predigen. Dazu fallen einem oft genug auch die heimischen Äquivalente ein (sofern es nicht überhaupt dieselben sind, die bei Müller vorkommen).

Insoweit ist das ein wichtiges und wertvolles Buch, das gar nicht nur auf die Bundesrepublik beschränkte Probleme aufgreift. Wo Müller die zunehmende Einengung des ökonomischen Diskurses beklagt, wo er an Hand von Beispielen wie Biedenkopf, Keller, Miegel, Rürup, Sinn etc. Querverbindungen zwischen Wissenschaft und Interessen konstatiert, wo er sich eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik

wünscht, da ist dieses Buch durchaus auch in fachlicher Hinsicht ernst zu nehmen. Köstlich beispielsweise, wie Müller darauf verweist, dass Hans-Werner Sinn in der ersten Auflage seines Buches „Ist Deutschland noch zu retten“ (auf S. 71) eine Grafik zeigte, die den enorm „gestiegenen Anteil der USA am Welthandel“ offensichtlich als vorbildhaft darstellte – dabei ging es allerdings um die ins Monströse gestiegenen Importe.

Problematisch ist dieses Buch freilich in den Themenbereichen, die es ausspart oder nur ganz marginal behandelt. So widmet Müller der extremen Belastung der westdeutschen Wirtschaft durch die DDR-Integration nur wenig tiefgründige Überlegungen. Wir erfahren beispielsweise, dass Müller seinerzeit gegen den Umtausch von West- und Ostmark im Verhältnis von 1:1 gestimmt habe, weil das die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Betriebe zerstört habe. Zugegeben. Aber was wäre die Alternative gewesen? Ein realistischeres Umtauschverhältnis oder das Fortbestehen einer „weichen“ Ostmark analog den Währungen der anderen Reformländer hätte einen noch viel dramatischeren innerdeutschen Massensexodus bewirkt, als er ohnehin eingetreten ist.

Und warum ist nirgends von der Katastrophe der „Gemeinwirtschaft“ (Coop, Neue Heimat, BfG) die Rede, einem Parallelphänomen zur Implosion des Realsozialismus, das mit dazu beigetragen hat, dass sich heute auch

große Teile der ehemals linken Eliten zu Privatisierung, zu öffentlich-privaten Partnerschaften etc. bekennen? Und liegt nicht ein wesentliches Problem auch darin, dass jene Teile des ehemals gemeinwirtschaftlichen bzw. öffentlichen Sektors, die nicht zu Grunde gegangen sind, ihnen nahe stehende Funktionäre gerne zu viel „Verständnis für betriebliche Notwendigkeiten“ motiviert haben? (Man denke an die Rolle des VW-Managements in Niedersachsen, Stichwort Hartz.) Mit solchen Überlegungen würde allerdings die einfach gestrickte Welt der Philippika verlassen.

Gleiches gilt für den Fall, dass man sich eingesteht, dass beispielsweise auch „gemeinwirtschaftliche“ Versicherungsunternehmen Interesse an Angstpropaganda haben können, um die Eigenvorsorge ihrer Kunden zu stimulieren.

Albrecht Müllers Buch legt den Finger auf viele offene Wunden, nicht zuletzt was die durchgreifende Kommerzialisierung der Welt betrifft, die heutzutage zuweilen geradezu ins trendige Bekenntnis zur eigenen Käuflichkeit mündet.

Leider weiß Müller aber keine wirklich überzeugenden Gegenrezepte beizubringen, und seine starken Worte sind, auch dort, wo er hundertprozentig Recht hat, eher ein Indiz der interessenpolitischen Schwäche der von ihm vertretenen Positionen.

Robert Schediwy

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 8**

„US-amerikanisches und EUropäisches Modell“

hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler

Vorwort

Erich Hödl

Grundzüge eines Europäischen Wirtschaftsmodells

Peter Filzmaier

Vom Wohlfahrtsstaat zur Plutokratie? Geld als Schlüssel des Erfolges im politischen Wettbewerb der USA

Jürgen Hoffmann

Übernimmt EUropa das US-amerikanisches Modell? Varianten des Kapitalismus: Liberale (anglo-amerikanische) und koordinierte (kontinentaleuropäische) Marktwirtschaften unter dem Druck der Globalisierung

Michael Landesmann

Wettbewerbsfähigkeit: USA und EU

Stephan Schulmeister

Das europäische und das amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

Agnes Streissler

Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme

Richard Sturn, Franz Prettenthaler

Verteilungskonsequenzen und Effizienzaspekte des Wohlfahrtsstaats: Koordinaten eines Vergleichs alternativer Designs

Wien 2004, 192 Seiten, € 25,-

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

„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 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU: Nov. 1999
- Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Okt. 2000
- Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
- Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://www.akwien.at/Publikationen>

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001 (Broschüre vergriffen)
- Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; Juli 2002
- Heft 80: Börsenkapitalismus; Juli 2002
- Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; Nov. 2002
- Heft 82: Finanzmarktintegration, Finanzmarktentwicklung und makroökonomische Volatilität in den OECD-Ländern; Juni 2003
- Heft 83: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung; Juni 2003 (Broschüre vergriffen)
- Heft 84: Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002; Aug. 2003
- Heft 85: Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94; Aug. 2003
- Heft 86: Die Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb; März 2004
- Heft 87: Geriätrische Langzeitpflege; April 2004
- Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004
- Heft 89: Das österreichische Gesundheitswesen; Aug. 2004
- Heft 90: Am Rande des Arbeitsmarktes. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der Diskussion; Nov. 2004
- Heft 91: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt; Nov. 2004
- Heft 92: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Feb. 2005
- Heft 93: Register zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“; Jän. 2005
- Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005
- Heft 95: Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Österreich; November 2005
- Heft 96: Betriebliche Mitbestimmung und Arbeitszufriedenheit; Jänner 2006
- Heft 97: Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005; Februar 2006
- Heft 98: Die Maastricht-Kriterien und das Dilemma der neuen EU-Mitglieder; Februar 2006