

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Strukturanpassung in der
österreichischen Industrie

Michael Mesch Intermediäre Dienstleistungen und die
Entwicklung der städtischen
Wirtschaftsstruktur

Claus Dadak/
Manfried Gantner Die neue Luftverkehrspolitik der EG

Helga Fehr-Duda/
Ernst Fehr Sind Konkurrenzmärkte machtfrei?

Hermann
Bartmann/
Norbert Schmidt Ende des Keynes'schen
Interventionismus?

Bücher

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

Editorial
Strukturanpassung in der österreichischen
Industrie 291

Michael Mesch
Intermediäre Dienstleistungen und die Ent-
wicklung der städtischen Wirtschaftsstruktur .. 297

Claus Dadak/Manfried Gantner
Die neue Luftverkehrspolitik der Europäischen
Gemeinschaft und ihre Auswirkung auf die
Austrian Airlines und die österreichische EG-
Integrationspolitik 337

Helga Fehr-Duda/Ernst Fehr
Sind Konkurrenzmärkte machtfrei? Anmerkun-
gen zum Verhältnis von Macht und Ökonomie .. 359

Hermann Bartmann/Norbert Schmidt
Ende des Keynes'schen Interventionismus? 381

Bücher
Alois Guger (Koordinator), Umverteilung durch
öffentliche Haushalte in Österreich (Thomas
Delapina). 399

Helga Thomas/Gert Elstermann (Hrsg.), Bil-
dung und Beruf, Soziale und ökonomische
Aspekte (Irene Geldner). 402

Jean-Claude Delaunay/Jean Gadrey, Les enjeux
de la société de service; Wolfgang Ochel/Man-
fred Wegner, Service Economies in Europe:
Opportunities for Growth; Karl P. Sauviant, In-
ternational Transactions in Services – The Poli-
tics of Transborder Data Flows; Karl P. Sau-
vant, Trade and Foreign Direct Investment in
Data Services; Peter Gross/Peter Friedrich
(Hrsg.), Positive Wirkungen der Schattenwirt-
schaft? (alle: Jiri Skolka) 405

Fritz Klenner, Die österreichische Gewerkschaftsbewegung (Michael Mesch)	409
J. Elise Bayley/Edgar Parnell (Hrsg.), Yearbook of Co-operative Enterprise 1988 (Robert Schediwy)	412
Andrea Ernst/Krista Federspiel/Kurt Langbein, Sozialstaat Österreich – bei Bedarf geschlossen (Bernhard Schwarz)	416
Michael Mesch/Bernhard Schwarz/Gerhard Stemberger, Arbeitszeitgestaltung (Ulli Moser) ..	422
Helfried Bauer/Michael Wagner (Hrsg.), Weltausstellung Wien 1995 – Perspektiven und Planungsvoraussetzungen (Rainer Juch)	424

Als Sondernummer der „Wirtschaft und Gesellschaft“ erschien im Juni 1987 ein Gesamtregister (Sach- und Personenregister), das die Jahrgänge 1–12 dieser Publikationen erfaßt.

Unsere Autoren

Hermann BARTMANN ist Professor am Institut für Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz

Claus DADAK ist freier Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaften der Universität Innsbruck

Ernst FEHR ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik an der Technischen Universität Wien

Helga FEHR-DUDA ist Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung

Manfried GANTNER ist Ao. Professor am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck

Michael MESCH ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Norbert SCHMIDT ist am Statistischen Landesamt Bad Ems beschäftigt

Editorial

Strukturanpassung in der österreichischen Industrie

Trotz der expansiven Tendenzen des Dienstleistungssektors und trotz des oft zitierten Übergangs zur postindustriellen Gesellschaft bleibt die Entwicklung der Industrie von zentraler Bedeutung für das Wohl eines modernen – eben eines „Industrie“-Staates, sind doch viele der aufstrebenden Dienstleistungsbereiche – etwa die „Wirtschaftsdienste“ – eng mit der Entfaltung der industriellen Produktion verbunden.

Nun wirkten sich Probleme, denen weite Bereiche der österreichischen Industrie – sei es aufgrund weltweiter Überkapazitäten, durch Managementfehler oder durch nicht mehr marktgerechte Unternehmensstrukturen – gegenüberstanden, nicht gerade förderlich für deren Image aus. Daß die Zahl der in der österreichischen Industrie Beschäftigten in den achtziger Jahren um etwa 80.000 zurückging, verstärkte das Bild eines krisenhaften Bereiches, der dringender Reformen bedarf. Diese mittlerweile getroffenen Reformen bestanden neben Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Steigerung der Technologieintensität der heimischen Produktion – wie etwa durch die Schaffung des Innovations- und Technologiefonds – vor allem in einer grundlegenden Reorganisation der Verstaatlichten Industrie, in der nun kleinere und eigenverantwortliche Geschäftseinheiten, nach klareren Kriterien abgegrenzt und zusammengefaßt in sieben Branchenholdings, marktkonformer im internationalen Wettbewerb agieren.

Noch ist es natürlich zu früh, um etwaige Erfolge dieser Reformbemühungen diagnostizieren zu können. Auch die internationale Konjunkturentwicklung erschwert es, den originär österreichischen Anteil an der recht erfreulichen Entwicklung der Lage der Industrie herauszufiltern, denn die kräftige Steigerung der Auslandsnachfrage, insbesondere bei Vorprodukten, ermöglichte der österreichischen Industrie in den letzten Monaten bedeutende Produktionszuwächse.

Trotz der insgesamt zu Optimismus Anlaß gebenden Auftragslage der Industrie weisen warnende Stimmen darauf hin, daß die internationale Grundstoffhausse vor allem durch einen Lageraufbau gestützt werde und sehr bald wieder verebben könnte, und ganz abgesehen davon sei der Aufschwung der Grundstoffindustrie nicht gerade ein Indikator für einen gelungenen Strukturverbesserungsprozeß, zumal

die Dynamik der Konsum- und Investitionsgüterindustrie deutlich nachhinkt. Allzuhohe Erwartungen werden auch dadurch gedämpft, daß trotz der günstigen Nachfrage die Investitionstätigkeit der österreichischen Industrie heuer etwa auf dem Niveau des Vorjahres stagniert.

Gerade Investitionsverhalten und -struktur verdienen dabei allerdings eine etwas differenziertere Betrachtung. Dabei zeigt sich, daß das – an sich nicht ungünstige, wohl aber in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vielleicht etwas enttäuschende – Bild der heuer auf etwa 50 Milliarden Schilling stagnierenden Industrieinvestitionen kein Grund für Pessimismus sein sollte. Denn erstens ist darauf hinzuweisen, daß der gegenwärtige Industrieinvestitionszyklus im historischen Vergleich schon überdurchschnittlich lange andauert und das Ende einer Investitionswelle bedeutet, wie am Beispiel der Papierindustrie anschaulich gemacht werden kann, welches zeigt, wie stark in einem kleinen Land wie Österreich die Entwicklung einzelner Branchen oder gar Betriebe gesamtwirtschaftlich durchschlagen kann und somit bei der Interpretation von Aggregaten erhebliche Vorsicht geboten ist.

Laut WIFO-Investitionstest vom Frühjahr 1988 beliefen sich die Investitionen der papiererzeugenden Industrie im Jahre 1986 auf 5,9 und 1987 auf 7,3 Milliarden Schilling, was im Vorjahr den Spitzenwert aller Branchen bedeutete. Das Auslaufen einiger großer Investitionsprojekte in diesem Sektor – 1988 sollen die Investitionen nur noch 3,8 Milliarden Schilling betragen – wirkt sich natürlich in gesamtwirtschaftlichen Größen bereits beachtlich aus.

Darüberhinaus muß berücksichtigt werden, daß diese Konstanz der Investitionen im Jahresvergleich zwar eine Stagnation, aber doch auf relativ hohem Niveau bedeutet. Der jährliche Durchschnitt der Industrieinvestitionen belief sich in Österreich im Schnitt der Jahre 1975–1980 auf 26,5 Milliarden, in den achtziger Jahren auf etwa 39,2 Milliarden, ein Wert, der trotz einer Stagnation im Jahresvergleich heuer um ein Viertel übertroffen wird. Von dieser Warte aus betrachtet scheint es also nicht begründet, von einer absoluten Investitionsschwäche zu sprechen.

Um Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes ziehen zu können, darf natürlich nicht nur das absolute Niveau der Investitionen betrachtet werden, sondern vor allem deren strukturelle Zusammensetzung. Wie die bereits zitierten Zahlen nahelegen, ist dabei nicht von einzelnen Jahresdaten auszugehen, sondern eine mittelfristige Analyse vorzunehmen, die sich – um die Latte hoch zu legen – hier an unserem traditionellen Leitbild, der BRD, orientieren soll.

Vergleicht man die durchschnittlichen jährlichen Industrieinvestitionen der Periode 1981–1987 mit denen der Periode 1974–1980, so zeigt sich, daß die Steigerung in Österreich mit 47,8 Prozent nur minimal von dem für die BRD ermittelten Wert (+ 48 Prozent) abweicht.

Der Anteil der technischen Verarbeitungsprodukte weitete sich in beiden Ländern deutlich aus, in der BRD allerdings von einem erheblich höheren Niveau aus. Ein spiegelverkehrtes Bild ergibt sich im Basissektor (ohne Chemie), dessen Anteil an den Gesamtinvestitionen in Österreich noch stärker zurückging als in der BRD, wobei der Anteil an den Gesamtinvestitionen in Österreich aber nach wie vor deutlich über dem in der BRD liegt. Während der Anteil der traditionellen Konsumgüterbranchen an den gesamten Industrieinvestitionen in beiden Ländern in der Periode 1974–1980 etwa gleich lag, reduzierte sich dieser Anteil in den darauffolgenden Jahren in der BRD erheblich rascher als in Österreich.

Gemessen am Investitionsverhalten besteht also kein Anlaß zu Strukturpessimismus. Der rasch ausgebaute Sektor der technischen Verarbeitungsgüter löste im Periodenvergleich den Basissektor als Spitzenreiter bei der Investitionstätigkeit ab, und im Jahre 1988 werden – laut WIFO-Investitionstest – die Sektoren Chemie, Maschinen- und Elektroindustrie die bedeutendsten Investoren sein. Obwohl also in Österreich der Basissektor sowie die traditionellen Konsumgüterbranchen noch über ein im Vergleich zur BRD größeres Gewicht verfügen, ist die Umstrukturierung hin zu den technischen Verarbeitungsgütern, also die Modernisierung voll im Gange.

Dies wird auch durch die Gegenüberstellung der verschiedenen Investitionsmotive belegt. Die Nutzung neuer Technologien, die Umstellung auf neue Märkte, die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit und natürlich damit verbunden kosten senkende Rationalisierungen überwiegen deutlich das Motiv der Kapazitätsausweitung. Denn die Investitionsentwicklung richtet sich in abnehmendem Maße nach der Nachfrageentwicklung. Ausschlaggebend für die investive Tätigkeit ist das Bestreben, mit Hilfe neuer Technologien auf neuen Märkten, mit neuen Produkten und Verfahren konkurrenzfähig zu sein. Der jüngste Innovationstest des Wirtschaftsforschungsinstituts bestätigt diese Entwicklung, zumindest wenn die unterschiedliche Größenstruktur österreichischer und bundesdeutscher Unternehmen berücksichtigt wird, da größere Unternehmen nun einmal auf ein größeres Innovationspotential zurückgreifen können.

Um zu zeigen, daß sich die österreichische Industrie auf einem durchaus zukunftssträchtigen Weg befindet, daß die gegenwärtigen optimistischen Indikatoren, wie etwa die

Ergebnisse der Konjunkturumfrage der Vereinigung Österreichischer Industrieller, nicht allein auf ein Mitschwimmen im weltwirtschaftlichen Strom zurückzuführen sind, ist auch auf die außenwirtschaftlichen Deckungsquoten bei technologisch anspruchsvollen Produkten im internationalen Vergleich hinzuweisen. Dabei erweist sich, daß sich in den achtziger Jahren der Deckungsgrad der österreichischen High-Tech-Importe (SITC 54 + 73 + 75 + 76 + 87, also medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, metallbearbeitende Maschinen, Büro- und EDV-Maschinen, Nachrichtengeräte sowie Meß- und Prüfapparate) um etwa fünf Prozentpunkte verbesserte.

Wenn auch zu den technologischen Spitzenreitern wie etwa Japan oder der Schweiz eine große Lücke klafft, so ging doch der technologische Aufholprozeß bereits beachtlich voran, und das gerade in einer Zeit der allgemeinen Wachstumsverlangsamung und erschwelter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Der Weg scheint also richtig, doch drängt sich hier die beinahe vermessene Frage auf, wieso der nach wie vor notwendige – zumindest an den anspruchsvollsten Vergleichsländern gemessen – strukturelle Entwicklungsprozeß gerade in einer konjunkturell begünstigten Phase nicht noch rascher abläuft.

Einen Faktor zeigt uns der Innovationstest des WIFO: Das – zumindest im Vergleich zur BRD – durch die unterschiedliche Größenstruktur bedingte – geringere Innovationspotential der österreichischen Industrie erfordert verstärkte Anstrengungen, die nicht nur in einzelnen Großbetrieben unternommen werden und diesen exklusiv zugute kommen. Bis sich eine solche intensive Forschungstätigkeit in materiell meßbarer Wertschöpfung niederschlägt, dauert in einer konjunkturellen Aufschwungsphase ebenso eine gewisse Zeit, wie auch etwaige Erfolge der getroffenen Maßnahmen zur Reorganisation, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Internationalisierung und Steigerung der Technologieintensität nicht von heute auf morgen erwartet werden können.

Dagegen sollte sich die in den letzten Jahren sowohl in Österreich als auch in unserem vielzitierten Vergleichsland BRD wieder erheblich gebesserte Ertragslage des Unternehmensbereiches nicht generell als bremsender Faktor erweisen, stellt doch die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht März 1988) fest, daß die Sachkapitalrentabilität die aus Vermögensanlage erzielbare Rendite schon seit 1984 wieder deutlich übertrifft. Wenn sich auch in Österreich nach wie vor hohe Zinssätze nicht gerade positiv auf das Investitionsverhalten auswirken, so kann zumindest von der Arbeitskosten- seite kein dämpfender Einfluß auf die Investitionsbereitschaft konstatiert werden.

Restrukturierung und Beschäftigungsabbau in der Verstaatlichten Industrie bzw. in einigen Industrieunternehmungen der staatlichen Großbanken werden noch weitergehen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieses wichtigen Teils der österreichischen Großindustrie wiederherzustellen und nachhaltig zu sichern. Ein positiver Faktor der letzten Jahre waren die industriellen Mittel- und Kleinbetriebe, die die Beschäftigungsverluste der verstaatlichten Großbetriebe zum Teil kompensiert haben. Es wäre jedoch problematisch, die Klein- und Mittelbetriebe zum Maß aller Dinge zu erheben und industrielle Großbetriebe pauschal in den Verdacht der Ineffizienz zu stellen – „small ist beautiful“ ist nicht immer eine industriepolitisch taugliche Maxime. Die österreichische Industrie bietet einige Beispiele für Unternehmen, die sich gut in der rauen Luft des internationalen Wettbewerbs bewähren, wozu in vielen Fällen – wie auch die Ergebnisse des Innovationstests belegen – eine gewisse Unternehmensgröße notwendig ist. Es wäre wünschenswert, daß möglichst viele der Klein- und Mittelbetriebe verstärkt forschen, ausbilden, internationalisieren und expandieren.

Das anzustrebende Ziel eines modernen Industriestaates bedarf einer ausgewogenen Struktur zwischen Großbetrieben, die nun einmal gewisse Aufgaben (etwa in Forschung und Entwicklung oder auf Auslandsmärkten) effizienter erfüllen können einerseits und einer möglichst breiten Basis von spezialisierten und flexiblen Unternehmen andererseits. Und die Chancen, dieses Ziel zu erreichen, erscheinen heute größer – zumindest als in den letzten Jahren.

Intermediäre Dienstleistungen und die Entwicklung der städtischen Wirtschaftsstruktur

Michael Mesch

1. Einleitung

Gegenstand dieser Untersuchung ist die räumliche Verteilung der Beschäftigten im funktionell definierten Bereich produktionsbezogener Dienstleistungen. Produktionsbezogene oder intermediäre Dienstleistungen – die beiden Begriffe gelangen hier synonym zur Verwendung – sind solche, die als Zwischenprodukte für die Herstellung von Sachgütern dienen. Entsprechend der funktionellen Definition wird dabei sowohl auf die Beschäftigten, welche diese Dienste in Unternehmungen des tertiären Sektors erstellen, als auch auf jene, die die entsprechenden betrieblichen Funktionen in den sachgüterproduzierenden Unternehmungen wahrnehmen, Bezug genommen. Die in dieser Studie verwendeten groben Raumtypenbegriffe orientieren sich an einem Zentrum-Peripherie-Schema. Die Agglomerationen (= Verdichtungs- oder Ballungsgebiete), die jeweils aus einem Kern (bzw. aus mehreren Kernen), d. h. dem eigentlichen Stadtgebiet, und einem Rand (= Umlandzone) bestehen, sind relativ weiträumig zu verstehen, um Suburbanisierungsprozesse, die möglicherweise die Bedeutung der Agglomeration insgesamt noch verstärken, nicht als großräumige Dekonzentrationstendenz erscheinen zu lassen. Die Regionen, welche

nicht Teil einer Agglomeration sind, können in gering verdichtete Gebiete und periphere Gebiete gegliedert werden. Periphere Zonen sind jene, die im Hinblick auf Erreichbarkeit und wirtschaftlichen Entwicklungsstand am unteren Ende in der Hierarchie der Regionen liegen.

Der funktionell definierte Bereich der intermediären Dienstleistungen zeichnet sich durch große Vielfalt aus. Hier richtet sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die informationsintensiven Funktionen: Bank- und Versicherungswesen (soweit unternehmensbezogen), Rechts- und Wirtschaftsberatung, Engineering, Forschung und Entwicklung, Computer-Dienstleistungen, Werbung, Funktionen der Hauptverwaltungen und Divisionszentralen von Unternehmungen der Sachgüterproduktion (Unternehmensführung, Planung, Organisation, Marketing usw.). Informationsintensität bedeutet, daß bei der Produktion hohe Anteile von Informationsinputs erforderlich sind und/oder die Dienste bei der Nutzung vor allem Informationswert haben.

Den produktionsbezogenen Dienstleistungen kommt aus mehreren Gründen große und zunehmende Bedeutung für die Stadtwirtschaft zu:

- Sie zählen zu den im Hinblick auf Produktion, Beschäftigung und Einkommen am raschesten expandierenden Wirtschaftsbereichen. Da die diesbezüglichen Ursachen an anderer Stelle¹ ausführlich diskutiert wurden, genügt es, hier auf einige wichtige Faktoren hinzuweisen. Internationalisierung und Verschärfung des Konkurrenzdrucks auf den Produktmärkten veranlassen die westeuropäischen Industrieunternehmen zunehmend dazu, sich auf Präzisions-, Sonder- und technisch hochwertige Produkte zu konzentrieren und die Strategie der Produktdifferenzierung anzuwenden. Somit gewinnen Branchen und Industriezweige an Gewicht, die in besonderem Maße spezifische intermediäre Dienstleistungen benötigen (Branchenstruktureffekt). Die genannten Entwicklungen und die wachsende Komplexität der betriebsinternen Abläufe führen zu technischen und organisatorischen Änderungen im Produktionsprozeß der betreffenden Betriebe, welche positive Auswirkungen auf die Nachfrage nach produktionsbezogenen Dienstleistungen besitzen (Tätigkeitsstruktureffekt). Auf der Angebotsseite sind Prozeß- und Produktinnovationen, insbesondere auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik, von Bedeutung.

- Unter den sog. Basisaktivitäten, d. h. im Exportsektor der Stadtwirtschaft, nehmen produktionsbezogene Dienstleistungen eine wichtige Position ein. Die interregionalen und -nationalen Exporte einschlägiger Dienstleistungen steigen sowohl absolut (nominell und real) als auch anteilmäßig. Von diesem Teil des Basissektors gehen bedeutende Linkage- und Multiplikatoreffekte auf die regionale Wirtschaft aus. Mit wachsender Marktgröße steigt die Möglichkeit zur Importsubstitution.

- Dienstleistungen wie Forschung und Entwicklung, Engineering, Wirtschaftsberatung, Computerdienstleistungen usw. sind entscheidend für die technisch-organisatorische Innovationsfähigkeit einer Region und die rasche Diffusion der effizienzsteigernden Neuerungen.

- Produktionsbezogene Dienstleistungen bilden eine zwar nicht

hinreichende, aber zunehmend notwendige Voraussetzung für den Erfolg und die internationale Konkurrenzfähigkeit güterproduzierender Unternehmungen ebenso wie vieler Betriebe des tertiären Sektors.

- Die Erstellung von intermediären Dienstleistungen in einer Region ist über verschiedene marktmäßige Beziehungen mit der übrigen regionalen Wirtschaft verknüpft. Sie beeinflusst die Produktion, Beschäftigung und Einkommenssumme von regionalen Zulieferbetrieben bzw. löst durch die Nachfrage überhaupt erst die Herstellung des Produkts innerhalb der Region aus (backward-linkages). Sie kann die Weiterverarbeitung durch andere regionale Unternehmungen initiieren (forward-linkages) und erhöht die Effizienz dieser Produktionsbereiche.

- Weiters sind in diesem Zusammenhang zahlreiche externe Effekte und dynamische Auswirkungen zu berücksichtigen. So trägt die Präsenz spezialisierter Dienstleistungsfunktionen u. a. zur Diversifikation und qualitativen Verbesserung des regionalen Arbeitsangebots und zur Diffusion von technischen und organisatorischen Innovationen bei. Die gleichzeitige Wirkung der marktmäßigen und externen Effekte begünstigt die Entstehung eines sich selbst verstärkenden Wachstumsprozesses in der betreffenden Stadtwirtschaft. Die resultierende räumliche Konzentration von Unternehmungen, die intermediäre Dienstleistungen erstellen, und entsprechende Funktionen sachgüterproduzierender Betriebe ermöglicht denselben ebenso wie deren Abnehmern die Wahrnehmung vielfältiger externer Agglomerationsvorteile (siehe unten Abschnitt 2.1.4).

- Über den Einkommensmultiplikator werden Produktion, Beschäftigung und Einkommen des Nicht-Basissektors der Stadtwirtschaft beeinflusst.

- Intermediäre Dienstleistungen erhöhen die Effizienz des Produktionsprozesses und führen – unter den bekannten Voraussetzungen – zu Preissenkungen bei Zwischen- und Endprodukten. Soweit es sich bei diesen um preiselastische Produkte handelt, steigt die Nachfrage nach diesen Gütern und Dienstleistungen.

- Schließlich ist in Rechnung zu stellen, daß die räumliche Konzentration von Hauptverwaltungen großer Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in wenigen Großstädten die Zentralisierung von Macht und Entscheidungsbefugnis in diesen Regionen mit sich bringt. Hauptverwaltungen von Großunternehmen planen, steuern und kontrollieren weit verstreute Aktivitäten. Die räumliche Diffusion von Innovationen, die Verteilung von Investitionen und damit von Arbeitsplätzen, werden wesentlich von diesen Zentralen bestimmt. Führungsregionen besitzen somit nationale und internationale Ausstrahlung; Entscheidungen über wichtige Entwicklungen in Zentren niedrigen Ranges und peripheren Gebieten fallen in den hochrangigen Agglomerationen. Steigender Autonomie der Führungsregionen steht der Verlust an Entscheidungskompetenzen in den übrigen Gebieten gegenüber. Für die betreffenden Kommunen hat dies tiefgreifende Konsequenzen auf das Handlungspotential.

Diese Studie fragt in erster Linie nach jenen Faktoren, welche für die

empirisch festgestellte räumliche Konzentration der im Bereich der informationsintensiven Dienstleistungen Beschäftigten (siehe Abschnitt 3.1) in den Agglomerationen ausschlaggebend sind. In den Abschnitten 2.1 und 2.2 werden raumwirtschaftliche und andere Faktoren diskutiert, die zur Erklärung der funktionellen Arbeitsteilung zwischen Regionen beitragen. Abschnitt 2.3 befaßt sich mit den möglichen Konsequenzen der Diffusion der modernen Informations- und Kommunikationstechniken für die regionale Verteilung der informationsintensiven Dienstleistungsfunktionen.

Die Regionalpolitik wendet gegenwärtig ihre Aufmerksamkeit stärker den intermediären Dienstleistungen zu. Abschnitt 3.2 erörtert einige Aspekte, welche für die Wahl von regionalpolitischen Instrumenten zur Förderung dieses Bereichs in mittleren Zentren der Nicht-Agglomerationsgebiete von Bedeutung sind. In Abschnitt 4 schließlich werden die Standortfaktoren einiger Dienstleistungsfunktionen diskutiert.

2. Bestimmungsfaktoren der räumlichen Verteilung informationsintensiver Dienstleistungen

2.1. Raumwirtschaftliche Faktoren

2.1.1. Fragestellungen

Änderungen der räumlichen Wirtschaftsstruktur ergeben sich einerseits als Folge der Ansiedlung zusätzlicher Aktivitäten innerhalb eines Unternehmens mit mehreren gegebenen Standorten, andererseits durch Errichten neuer Standorte. Da ersteres viel häufiger eintritt, ist die Frage, welche Aktivitäten am besten für einen bestimmten, bereits existierenden Standort geeignet sind, am ehesten praxisrelevant. Diese Frage wird von der Theorie der optimalen Bodennutzung formuliert.

Im Falle von Unternehmungen, die einen ersten oder zusätzlichen Standort suchen bzw. die eine Standortveränderung planen, richtet sich das Interesse im gegebenen Zusammenhang darauf, welche raumwirtschaftlichen Faktoren die Standortentscheidung beeinflussen. Dies ist der Blickwinkel der traditionellen Standorttheorie.

Im Rahmen der Theorie der Bodennutzung² ist das Unternehmen im Unterschied zur Standorttheorie kein raumloses Phänomen, sondern nimmt Boden in Anspruch und muß um dessen Nutzung mit anderen Unternehmungen und Haushalten konkurrieren. Der Bodenpreis (bzw. die Raum-Kosten-Kurve) stellt eine inverse, in der Regel negativ exponentiale Funktion der Entfernung vom Stadtkern dar. Die Unternehmungen suchen die unter den gegebenen Preis- und Kostenverhältnissen bestmögliche Nutzung des Bodens. Die zunehmende Konkurrenz um den Boden im Agglomerationskern führt dazu, daß die Unternehmungen dort jene Aktivitäten durchführen, für welche dieser

Standort geeignete Bedingungen bietet, oder das Unternehmen muß der überlegenen Konkurrenz weichen.

Die Theorie der optimalen Bodennutzung kann zur Erklärung der räumlichen Konzentration der produktionsbezogenen Dienstleistungen in den Agglomerationen und der mit steigendem Abstand zum Agglomerationskern schwächeren Präsenz derselben herangezogen werden, wenn die verschiedenen konkurrierenden Aktivitäten Raum-Ertrags-Gradienten besitzen, deren jeweiliger Verlauf im Einklang mit der empirisch ermittelten räumlichen Verteilung dieser Aktivitäten steht. Eine Vielzahl qualitativer Überlegungen (siehe die folgenden Abschnitte) führt zu dem Schluß, daß für viele intermediäre Dienstleistungen eine zentrale Lage von besonderem Vorteil ist und diese Vorteile mit wachsender Entfernung vom Zentrum rasch abnehmen. Die Raum-Ertrags-Kurven dieser Aktivitäten weisen demnach einen vom Agglomerationskern aus stark fallenden Verlauf auf. Gemäß Theorie müssen die im Agglomerationskern dominanten Aktivitäten den übrigen mit ihrem Gewinn pro Bodeneinheit überlegen sein. Empirisch feststellbar ist, daß jene Dienstleistungen, die stark in den Agglomerationen konzentriert sind, einen höheren Gewinn je Beschäftigten aufweisen als jene – vor allem sekundären – Aktivitäten mit geringer räumlicher Zentralität. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die relevanten Dienstleistungen im allgemeinen weniger Fläche in Anspruch nehmen als Fertigungsaktivitäten. Die tatsächlichen, auf den genutzten Boden bezogenen Raum-Ertrags-Funktionen befinden sich demnach nicht in Widerspruch zu der aus der Theorie der Bodennutzung abgeleiteten Hypothese, wonach im Agglomerationskern die Aktivitäten mit dem höchsten Gewinn je Bodeneinheit überwiegen.

Der Erklärungswert der Theorie der optimalen Bodennutzung ist freilich nur rudimentär. Tatsächlich sind die kausalen Zusammenhänge weit komplexer als in der Theorie unterstellt. So sind die Raum-Kosten-Funktion und die Raum-Ertrags-Funktion nicht unabhängig voneinander, desgleichen die Raum-Ertrags-Funktionen verschiedener Aktivitäten. Das in der Realität bestehende Geflecht wechselseitiger Abhängigkeiten und die daraus resultierenden dynamischen Effekte werden nicht berücksichtigt. Weiters ist darauf hinzuweisen, daß aufgrund der Vielfalt von Einflußfaktoren und den damit verbundenen Unsicherheiten die räumlichen Kosten- und Ertragsverläufe nicht genau ermittelt werden können. Die Unternehmungen stützen sich daher zwangsläufig in manchen Bereichen eher auf begründete Vermutungen denn auf harte Fakten. Auf Änderungen der räumlichen und nicht-räumlichen Einflußfaktoren reagieren sie nur dann, wenn diese eine bestimmte Größenordnung erreichen. Trotz dieser Schwächen bietet die Theorie der Bodennutzung im gegebenen Zusammenhang einen Erklärungsrahmen, der anderen Ansätzen überlegen ist.

Die raumwirtschaftlichen Faktoren (Standortbedingungen) welche den Verlauf der Raum-Ertrags-Funktion – und auch der Raum-Kosten-Funktion – mitbestimmen, sind demnach in erster Linie Filter, welche eine Auslese unter den Aktivitäten verursachen, und erst in zweiter

Linie Bedingungen, die bestimmte Aktivitäten anziehen. Ziel dieses Abschnitts ist es zunächst, jene raumwirtschaftlichen Faktoren herauszustellen, die für den spezifischen Verlauf der Raum-Ertrags- (und Kosten-)Kurven einiger produktionsbezogener Dienstleistungen von Bedeutung sind.

Die Standorttheorie versucht wie oben dargelegt den optimalen Standort einer bestimmten Aktivität zu ermitteln. In bezug auf die Standortbedingungen, welche für die räumliche Konzentration der informationsintensiven Dienstleistungen wichtig sind, gelangen beide Ansätze zu kongruenten Ergebnissen.

Die raumwirtschaftlichen Faktoren lassen sich grob in nachfrage- (Absatzmarkt) bzw. angebotsseitige (Kommunikationskosten; Angebot an Dienstleistungen, die als Inputs erforderlich sind; Arbeitskräfteangebot usw.) klassifizieren. Zwischen diesen Faktoren bestehen – wie zu zeigen sein wird – vielfältige Wechselwirkungen dynamischen Charakters.

2.1.2. Transport- und Kommunikationskosten

Die Wirksamkeit von Transportkosten begünstigt *cet. par.* die räumliche Annäherung wirtschaftlicher Aktivitäten. Für viele Dienstleistungen spielen Transportkosten eine untergeordnete Rolle gegenüber den Möglichkeiten und Kosten der Kommunikation. In vielen Fällen ist ein unmittelbarer persönlicher Kontakt zwischen Dienstleistungsproduzent und -abnehmer erforderlich, da diese Dienstleistungen weder gelagert noch transportiert werden können bzw. da diese Form der Kommunikation Effizienzvorteile aufweist.

Der unmittelbare persönliche Kontakt (d. h. Kommunikation von Angesicht zu Angesicht) ist effizienter als andere Formen der Kommunikation, falls: komplexe Information für mehrere Personen bestimmt ist; Problemlösung oder Planung den Inhalt der Kontaktaufnahme bildet; Verhandlungen oder Diskussionen stattfinden; die Kommunikationspartner einander nicht oder wenig kennen und dem Vertrauenselement im Rahmen des Kontakts große Bedeutung zukommt, u. a. bei Transaktionen mit unsicheren, schwerwiegenden Konsequenzen und großen finanziellen Umfangs³. Gerade im Falle der informationsintensiven Dienstleistungen besitzen Nicht-Routine-Kontakte der beschriebenen Arten erhebliches Gewicht.

In den großen Zentren sind unmittelbare persönliche Kontakte mit Kunden, Projektpartnern, Konkurrenten und Lieferanten, insbesondere mit den Produzenten intermediärer Dienstleistungen verschiedenster Art, kurzfristig und mit geringen Kosten durchführbar. Auch in bezug auf die Kommunikationsinfrastruktur verfügen die Agglomerationen über die günstigsten Bedingungen.

Diese bieten weiters die bessere Einbindung (Routen, Frequenz) in das internationale Flug- und Schienenverkehrsnetz zu geringeren Kosten. Insbesondere transnationale Großunternehmen mit vielen

Standorten und weit gestreuten Geschäftskontakten profitieren von diesen Standortvorteilen.

2.1.3. Absatzmarkt

Ein – gemessen an der Inputstruktur – hoher Bedarf an (unternehmensintern oder -extern erstellten) Informationsdienstleistungen besteht vor allem seitens der Großunternehmungen in der Sachgüterproduktion (genauer gesagt seitens der Hauptverwaltungen, Divisionszentralen, Forschungseinrichtungen usw. derselben), aber etwa auch seitens forschungs- und entwicklungsintensiver Klein- und Mittelbetriebe dieses Sektors, außerdem in großen Unternehmungen im Dienstleistungssektor wie Banken, Versicherungen, Handelsfirmen etc., sowie von seiten einer Vielzahl von kleineren und mittleren Unternehmungen, welche selbst produktionsbezogene Dienstleistungen erstellen. Innerhalb des funktional definierten Bereichs der intermediären Dienstleistungen existieren somit enge Input-Output-Verflechtungen.

Die Theorie der zentralen Orte befaßt sich mit der räumlichen Verteilung von Dienstleistungsbetrieben in einer Marktwirtschaft: Für jeden Dienstleistungsbetrieb existiert eine notwendige Mindestgröße des Absatzmarktes (Marktschwelle); unterhalb dieser Schwelle kann die Dienstleistung nicht rentabel angeboten werden. Das Zusammenwirken von drei Faktoren bestimmt die minimale Marktgröße: Skalenerträge; räumliche Intensität des Absatzmarktes; Transport- und Kommunikationskosten.

Die Dienstleistungen lassen sich nach der erforderlichen Mindestmarktgröße ordnen. Dieser Hierarchie der Dienstleistungen entspricht eine Hierarchie der Städte. Untergeordnete Dienstleistungen (d. h. solche mit niedriger Marktschwelle) befinden sich auch in Kleinstädten (Zentren niedrigen Ranges) großer Zahl. Hochrangige Dienstleistungen (d. h. solche mit hoher Marktschwelle) finden sich hingegen vornehmlich in den wenigen großen Agglomerationen. Da in den letztgenannten Zentren höchster Ordnung auch alle Dienstleistungen niedrigeren Ranges präsent sind, bieten sie – und nur sie – ein komplettes Spektrum an Dienstleistungen.

Im Modell resultiert notwendigerweise, daß der Bedarf von Zentren niedrigen Ranges an höherrangigen Dienstleistungen durch Importe aus Städten höherer Ordnung derselben Region gedeckt werden muß. Exporte von unten nach oben innerhalb der Hierarchie existieren nicht, ebenso Transaktionen zwischen Zentren gleichen Ranges.

Obwohl die Theorie der zentralen Orte einige restriktive Annahmen enthält und folglich vor allem im Hinblick auf die räumliche Verteilung von konsumorientierten Dienstleistungen in dünnbesiedelten Gebieten Anwendung findet, ist sie auch im Zusammenhang mit produktionsbezogenen Dienstleistungen wertvoll⁴. Viele der letzteren zählen zu den Aktivitäten höchster Ordnung, d. h. sie weisen hohe Marktschwellen auf. Skalenerträge determinieren die Größe, welche ein Betrieb errei-

chen muß, um konkurrenzfähig zu sein. Aufgrund der hohen Kapitalintensität und des Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften spielen Skalenerträge für viele intermediäre Dienstleistungen eine große Rolle. Die – im Vergleich zu den konsumorientierten Dienstleistungen – geringe Zahl von Abnehmern ist räumlich stark in den Agglomerationen konzentriert. Wie im obigen Abschnitt begründet, legen die spezifischen Kommunikationserfordernisse den Produzenten von informationsintensiven Dienstleistungen die Nähe zu ihren Kunden nahe.

Die Theorie leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der räumlichen Konzentration der intermediären Dienstleistungen in wenigen Agglomerationen, der Existenz eines hierarchischen Stadtsystems (worin höchstrangige Zentren zum Unterschied von anderen über die gesamte Skala von Aktivitäten verfügen, sowohl über jene, die den gesamten regionalen bzw. nationalen Markt beliefern, als auch über jene, die nur den lokalen Bedarf decken) und der Bedeutung der Exporte von hochrangigen Dienstleistungen für die Ökonomie der dominanten Zentren.

Der Absatzmarkt eines in einem hochrangigen Zentrum befindlichen, intermediäre Dienstleistungen erstellenden Betriebes umfaßt demnach i. d. R. den „Binnenmarkt“ (d. h. die Abnehmer innerhalb der Agglomeration) ebenso wie interregionale und internationale Exportmärkte.

2.1.4. Agglomerationsvorteile

Die Theorie der zentralen Orte ist ein statischer Ansatz. Das Wachstum einer Stadtwirtschaft und der Strukturwandel derselben sind jedoch dynamische Abläufe. Gesucht sind mithin Elemente einer dynamischen Theorie der Stadtwirtschaft.

Die Zusammensetzung und Veränderung des Bereichs produktionsbezogener Dienstleistungen in einer Stadtwirtschaft sind nicht einfach das Resultat davon, daß viele Betriebe unabhängig voneinander auf Nachfrageimpulse reagieren. Vielmehr bestehen wechselseitige Abhängigkeiten zwischen einzelnen Standortentscheidungen.

Auf die engen Input-Output-Verflechtungen zwischen den einzelnen Branchen des intermediären Dienstleistungsbereichs wurde bereits oben verwiesen. Die einzelnen Betriebe bzw. betrieblichen Funktionen, welche produktionsbezogene Dienstleistungen erstellen, profitieren auf mannigfaltige Weise von der Konzentration und Differenzierung dieser Aktivitäten innerhalb von Agglomerationen.

1. Die Größe des Absatzmarktes ermöglicht die Ausnutzung von Skalenerträgen, bietet Anreize zur Entwicklung, Anwendung und Diffusion technischer und organisatorischer Innovationen, veranlaßt zu produktivitätssteigernder Arbeitsteilung und Spezialisierung.

Die fortschreitende Spezialisierung verstärkt die wechselseitige Abhängigkeit der Aktivitäten voneinander. Insbesondere Dienstleistungen wie beispielsweise Unternehmensberatung und Werbung, die in hohem Maße unstandardisierbar sind und deren Inputstruktur

sich laufend ändert, sind auf spezifische Dienstleistungen in unmittelbarer Nähe angewiesen. Die starke Differenzierung des Dienstleistungssektors in den Agglomerationen ermöglicht den dort angesiedelten Betrieben Kosteneinsparungen, da sie Unsicherheiten vermindert: Selten benötigte Dienstleistungen müssen nicht betriebsintern erstellt, sondern können kostengünstig zugekauft werden.

2. Die Betriebe ziehen Nutzen aus der Konkurrenz unter den Anbietern, geringeren Transport- und Kommunikationskosten, kommunaler Einrichtungen, die erst ab einer gewissen Benützungsfrequenz zur Verfügung gestellt werden, leistungsfähigen Kapital-, Arbeits- und Informationsmärkten.

Tätigkeiten, welche von Erwerbstätigen mit höherer Qualifikation ausgeübt werden, kommt bei den Informationsaktivitäten überdurchschnittliches Gewicht zu⁵. Sowohl aufgrund der Tätigkeitsstruktur als auch des Tätigkeitsbesetzungseffektes wird dieser Anteil in Hinkunft zunehmen. Das Angebot von höherqualifizierten Arbeitskräften ist innerhalb der Agglomerationen wesentlich größer und vielfältiger. Die Qualität der Bildungseinrichtungen ist überlegen. Zuwanderungen aus den Nicht-Agglomerationsgebieten verstärken die positive Selektion.

Alle informationsintensiven Dienste benötigen eine Vielzahl von Informationsdienstleistungen als Inputs. Diese Informationen können durch marktmäßige Transaktionen erworben, unternehmensintern gewonnen oder – nicht unwichtig – auf informellem Weg kostenlos erlangt werden.

Die räumlich unterschiedliche Verfügbarkeit von Informationen und die Kosten derselben stellen mithin einen wichtigen Standortfaktor dar⁶. Die Produzenten intermediärer Dienstleistungen profitieren von der hohen Informationsdichte in den großen Zentren. Diese Aktivitäten erfordern, da ein erhebliches Maß an Unsicherheit über mögliche Problemlösungen besteht, vielfältige Kontakte zu potentiellen Informationsträgern. Unsicherheiten und damit verbundene Risiken können durch den häufigen Austausch von Information mit vielen Trägern reduziert werden. Die nur in den Zentren gegebene Möglichkeit, auch unter Zeitdruck relevante Information zu erhalten, ist ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Risikominderung und Kosteneinsparung zu sehen. Mit jeder Erweiterung des informationsintensiven Dienstleistungsbereichs einer Stadtwirtschaft (mit jedem zusätzlichen Angestellten in einem kontaktintensiven Tätigkeitsfeld) erhöht sich der Umlauf spezifischer Information und damit die Attraktivität des Standortes.

3. Betriebe, die Inputs für produktionsbezogene Dienstleistungen erzeugen, werden gegründet bzw. wandern zu (backward/linkage) und vergrößern die Vielfalt des Input-Angebots.

Aus der Realisierung der genannten Agglomerationsvorteile – die Zusammenstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit – resultiert ein differenziertes, qualitativ hochwertiges und kostengünstiges Angebot von intermediären Dienstleistungen, das die Attraktivität des

Standorts erhöht und weitere Betriebe bzw. Betriebsfunktionen mit hohem Bedarf an derartigen Inputs anzieht (forward-linkage). Die Präsenz zusätzlicher Aktivitäten wiederum vergrößert den Markt, was zu fortschreitender Spezialisierung etc. Anlaß gibt und ebenfalls die Standortvoraussetzungen verbessert und so fort. Es handelt sich hier somit um dynamische Prozesse, die sich tendenziell selbst in Gang halten – in erster Linie durch Erwartungen der privaten Akteure hinsichtlich des Marktpotentials – oder u. U. sogar verstärken.

Viele der genannten Agglomerationsvorteile sind externe Effekte. Sie resultieren aus der gemeinsamen Nutzung knapper Ressourcen (kostengünstiges, differenziertes Angebot von intermediären Dienstleistungen etc.), dem Zugang zu einem konzentrierten Marktpotential und der Informationsdichte. Diese Vorteile werden von den privaten Unternehmungen als niedrigere betriebliche Kosten internalisiert.

So trägt die Konzentration von Betrieben, die überdurchschnittliche Anteile von hochqualifizierten Angestellten aufweisen, zur Qualität und Differenzierung des Arbeitsmarktes bei. Andere Betriebe innerhalb derselben Agglomeration können diese spezialisierten Arbeitskräfte durch Abwerbung gewinnen, ohne den ursprünglichen Arbeitgeber für dessen Humankapitalinvestitionen entschädigen zu müssen.

Ein anderes wichtiges Beispiel für standortbedingte externe Effekte stellt die Diffusion von technischen und organisatorischen Innovationen dar. Letztere vollzieht sich zu einem wesentlichen Teil durch Imitation (teilweise mittels Abwerbung der Wissensträger – siehe oben). Betriebe, die sich durch hohes technisches Niveau, moderne Organisationsformen und Innovationsfreudigkeit auszeichnen, bieten somit anderen Betrieben der regionalen Wirtschaft die Gelegenheit zur Nachahmung, ohne den Innovator dafür kompensieren zu müssen. Die Reihe der Beispiele ließe sich beliebig fortsetzen.

Um auf die Terminologie und Logik der Theorie der Bodenwerte zurückzukommen: Die Agglomerationsvorteile sind der wichtigste Bestimmungsfaktor des Verlaufs der Raum-Ertrags-Kurve informationsintensiver Dienstleistungen. Im Zuge des oben beschriebenen Prozesses verstärkt sich das Gefälle dieser Kurve zwischen Agglomerationskern und Nicht-Agglomerationsgebieten.

Die Thesen in bezug auf die Agglomerationsvorteile und die resultierende Dynamik bieten zudem einen Erklärungsansatz dafür, daß Städte, die im Sinne der Theorie der zentralen Orte eine hochrangige Position erreicht haben, diese bewahren oder ausbauen können, anders ausgedrückt, einen Erklärungsansatz für die relative Stabilität am oberen Ende der Hierarchie des Stadtsystems: Jenseits einer bestimmten Größe und Differenzierung des Bereichs der produktionsbezogenen Dienstleistungen besitzt die Stadtwirtschaft ausreichend Potential, um durch Strukturwandel ihre Position zu erhalten und sich exogenen Veränderungen verhältnismäßig reibungslos anzupassen.

Weiters ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die Bedingungen, unter denen die einschlägigen Entscheidungen der Unternehmensführungen fallen, ebenso wie die Charakteristika der

interurbanen Verbindungen die Stabilität der Positionen hochrangiger Zentren stützen:

Entscheidungen darüber, wie zusätzliche Aktivitäten auf gegebene Standorte zu verteilen sind bzw. welcher Standort für einen neuen Betrieb am günstigsten ist, erfolgen typischerweise nach einem zeitlich und kostenmäßig begrenzten Prozeß des Abwägens und sind in der Regel durch das Bestreben beeinflußt, die Unsicherheiten gering zu halten⁷. Beides begünstigt bestehende Standorte in hochrangigen Zentren, deren Agglomerationsvorteile bekannt sind.

Die interurbanen Verbindungen innerhalb eines nationalen Stadtsystems sind asymmetrisch, d. h. Agglomerationsvorteile bevorzugen nicht nur Städte gegenüber den gering verdichteten Gebieten und hochrangige Zentren gegenüber nachgeordneten innerhalb derselben Region, sondern existieren auch zwischen Zentren gleicher oder unterschiedlicher Ordnung verschiedener Regionen. Dies kann etwa zur Folge haben, daß die Linkage-Effekte und andere dynamische Wirkungen, die von der Ansiedlung einer zusätzlichen Aktivität irgendwo innerhalb eines Stadtsystems ausgehen, nicht in erster Linie dieser Stadt selbst, sondern überwiegend den regionalen und nationalen Zentren zugute kommen. Besonders ausgeprägt sind diese Asymmetrien innerhalb von Großunternehmen mit mehreren Standorten: die Erweiterung von Fertigungsaktivitäten in nachgeordneten Städten führt i. d. R. zur Expansion des Bereichs der qualitativ hochwertigen komplementären Dienstleistungsfunktionen an den Standorten der Divisionszentralen und der Hauptverwaltung.

Die Interdependenz innerhalb des Stadtsystems nimmt zu, zwischen den Städten besteht ein dichtes Netz von Verbindungen, keineswegs nur in der strikt hierarchischen Art, welche die Theorie der zentralen Orte beschreibt. Die diesem Verbindungsnetz innewohnenden Asymmetrien kommen darin zum Ausdruck, daß die Agglomerationen in den obersten Rängen in hohem Maße vom interregionalen und internationalen Export intermediärer Dienstleistungen profitieren, während Städte niedriger Ordnung im allgemeinen eine hohe Importabhängigkeit aufweisen.

2.1.5. Öffentliche Stellen; Lebensqualität

Zu jenen Institutionen, von deren räumlicher Nähe Hauptverwaltungen, Handelshäuser, Börsenmakler usw. profitieren, zählen öffentliche Stellen wie Ministerien, die Großaufträge vergeben, einschlägige Verordnungen erlassen, über Förderungsmaßnahmen entscheiden, eine Vielzahl wichtiger Informationsträger beschäftigen, die Nationalbank, Börsen und internationale Organisationen. Diese Institutionen befinden sich fast ausschließlich in nationalen und Provinzhauptstädten, d. h. in wichtigen Zentren.

Da bestimmte Teilarbeitsmärkte für hochqualifizierte Arbeitskräfte (Manager, Techniker, Forscher, EDV-Spezialisten usw.) typische Ver-

käufermärkte sind, trifft für diese Bereiche nicht selten zu, daß nicht die Arbeitskräfte den Arbeitsplätzen folgen, sondern umgekehrt die Arbeitsplätze den Arbeitskräften. Anders ausgedrückt gewinnen Aspekte, welche für die Lebensqualität einer Region maßgebend sind – die Wohnmöglichkeiten, die Kultur- und Unterhaltungsinfrastruktur (Theater, Kinos, Restaurants, Sportstätten etc.), die Umweltqualität, die öffentliche Sicherheit und Atmosphärisches wie Weltoffenheit – an Bedeutung für Standortentscheidungen im Zusammenhang mit Aktivitäten, welche viele Angestellte mit hoher Qualifikation erfordern.

Es sei erwähnt, daß diese Argumentation, wonach Dienstleistungen, die dem Nicht-Basissektor zuzuzählen sind, Exportaktivitäten anziehen, im Widerspruch zur Exportbasistheorie steht. Gemäß dieser Theorie bestimmen lediglich die für den regionalen Export produzierenden Basissektoren das Wirtschaftswachstum einer Region, während die nur für den regionalen Binnenmarkt herstellenden Nicht-Basissektoren derivativer Natur sind.

In der Realität bestehen auch zwischen diesen Bereichen Wechselwirkungen: die Konzentration von Angestellten mit relativ hohem Einkommen vergrößert den Markt für Dienstleistungen im Kultur- und Freizeitsektor und ermöglicht den Ausbau der entsprechenden kommunalen Infrastruktur; dies wiederum erhöht die Anziehungskraft des Standorts usw.

Den in den obigen Abschnitten behandelten Vorteilen zentraler Lage (Kontaktvorteile; Marktdichte, Agglomerationsvorteile usw.), welche den Verlauf der Raum-Ertrags-Kurve mitbestimmen, stehen Nachteile gegenüber, die im Zuge der Verdichtung u. U. zunehmen. Dann verschiebt sich der Schnittpunkt der Raum-Kosten-Kurve mit der Ordinate nach oben und nähert sich dem entsprechenden Schnittpunkt der Raum-Ertrags-Kurve: die Rentabilität je Bodeneinheit sinkt.

Steigen etwa infolge der verschärften Konkurrenz um den knappen Boden im Agglomerationskern die Bodenpreise überproportional, so beeinflußt das die flächenbezogene Rentabilität einzelner Nutzungsarten in unterschiedlichem Maße. Im Falle von flächenextensiven Nutzungsarten wiegen die Agglomerationsvorteile usw. die erhöhten Grundstückspreise nicht mehr auf, und diese Betriebe müssen der Konkurrenz weichen, deren Aktivitäten den geänderten Bedingungen besser entsprechen. Räumliche Dekonzentrationsprozesse sind demgemäß eher ein Reflex der Bodenknappheit im Zentrum denn eine Folge günstiger Standortbestimmungen in gering verdichteten Gebieten.

2.2. Nicht-raumwirtschaftliche Faktoren

Nicht jeder räumliche Unterschied besitzt räumliche Ursachen. Die bisher diskutierten raumwirtschaftlichen Faktoren bieten keine vollständige Erklärung der räumlichen Verteilung von informationsintensiven Dienstleistungen.

2.2.1. Branchen- und betriebsgrößenspezifische Aktivitätsstrukturen

Der Anteil der Beschäftigten, die intermediäre Dienstleistungen erstellen, ist in den einzelnen Branchen verschieden, ebenso innerhalb der Branchen in den einzelnen Betriebsgrößeklassen. Regionen (Städte) unterscheiden sich sowohl im Hinblick auf die Branchen- als auch auf die Betriebsgrößenstruktur. Die fortschreitende Tertiärisierung der Sachgüterproduktion und das rasche Wachstum im produktionsbezogenen Teil des Dienstleistungssektors begünstigen auch deshalb in erster Linie die Agglomerationen, da dort Branchen mit hohen Beschäftigungsanteilen im Bereich der intermediären Dienstleistungen und Standorte von Großunternehmen überproportional vertreten sind.

2.2.2. Expansion von Großunternehmen mit mehreren Standorten

Sowohl im Bereich der Sachgüterproduktion als auch im tertiären Sektor dominieren Großunternehmen mit mehreren Standorten in zunehmendem Maße. Infolgedessen üben deren explizite und implizite Standortentscheidungen einen wesentlichen Einfluß auf die räumliche Verteilung von Aktivitäten aus.

Die genannten Unternehmen besitzen mehr Flexibilität in der Lokalisierung einzelner Aktivitäten als kleine und mittlere Unternehmen mit jeweils nur einem Betrieb oder wenigen Standorten, wofür zwei Ursachen zu nennen sind. Erstens verfügen sie über ein ausgedehnteres Netz von bestehenden Standorten, innerhalb dessen Aktivitäten angesiedelt werden können. Zweitens ist aus mehreren Gründen die Organisationsstruktur von Großunternehmen stärker ausdifferenziert. Diese organisatorische Differenzierung stellt wiederum eine wesentliche Voraussetzung für die räumliche Trennung von Aktivitäten dar.

Der typische organisatorische Aufbau von Großunternehmen ist die regional-divisionale Struktur^a mit einer Vielzahl räumlich getrennter Funktionen: Hauptverwaltung, Divisionszentralen, regionale Verkaufszentren bzw. Handelshäuser, Forschungszentren, andere monofunktionale Dienstleistungszentren (z. B. für Außenhandel, Finanzen, EDV), Produktionsstätten (gemeinsam mit untergeordneten Verwaltungsfunktionen) bzw. Verkaufsfilialen etc.

Welche sind nun die wichtigsten Gründe für die starke organisatorische Gliederung in Großunternehmen? Mit zunehmender Größe und Spezialisierung des tertiären Bereiches, mit steigender Zahl der Produktionsstätten und wachsender Produktdifferenzierung nehmen beispielsweise Industrieunternehmen die organisatorische Trennung bestimmter Dienstleistungsfunktionen vor und geben die räumliche Bindung der höheren und spezialisierten Dienstleistungsfunktionen mit den Produktionsstätten auf. Dies ermöglicht die Verteilung dieser Aktivitäten auf die gegebenen bzw. allenfalls neue Standorte

entsprechend den spezifischen Erfordernissen (Inputs, Kontakte usw.) der einzelnen Aktivitäten, sowie in den dann realisierten Dienstleistungszentren (Hauptverwaltung, Divisionszentralen, Forschungsstätten etc.) die Ausnutzung von Skalenerträgen und Vorteilen der Spezialisierung. Erleichtert wird die räumliche Trennung von Produktion und Hauptverwaltung durch sinkende Kosten routinemäßiger – um solche handelt es sich hier überwiegend – Kommunikation. Die Dienstleistungszentren werden aus den im Abschnitt 2.1 genannten Gründen vor allem in den Agglomerationsstandorten lokalisiert. Arbeitsteilung und organisatorische Differenzierung in Großunternehmen mit mehreren Standorten tragen somit zur räumlichen Konzentration der informationsintensiven Dienstleistungen in Agglomerationen bei.

Das Wachstum von Großunternehmen erfolgt zu einem erheblichen Teil durch Übernahme anderer Unternehmen oder Fusion. Dies hat Auswirkungen auf die räumliche Verteilung nicht nur der Aktivitäten der betreffenden Unternehmen.

Die übernommene Unternehmung verliert in der Regel einen Teil ihrer tertiären Aktivitäten. Um die Kosten zu senken, werden die Leitungs- und Kontrollfunktionen vereinheitlicht und integriert, d. h. Dienstleistungsfunktionen der übernommenen Unternehmung werden in die Hauptverwaltung, die Divisionszentralen usw. des Übernehmers transferiert. Insbesondere im Fall horizontaler Zusammenschlüsse sind Rationalisierungsmöglichkeiten (Vermeiden von Doppelgleisigkeiten, Realisieren von Skalenerträgen) im Bereich der Managementfunktionen offensichtlich. Im Falle vertikaler und konglomerater Zusammenschlüsse steigt der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf, dem von seiten der Hauptverwaltung entsprochen werden muß. Rationalisierungsbestrebungen betreffen nicht nur Funktionen der Hauptverwaltung und der Divisionszentralen, sondern auch u. a. Forschungseinrichtungen und Verkaufsfilialen.

Konsequenzen für die räumliche Verteilung von Aktivitäten ergeben sich weiters daraus, daß nach einer Übernahme in der Mehrzahl der Fälle Geschäftsbeziehungen zu jenen Betrieben, welche für das übernommene Unternehmen bislang Dienstleistungen erstellten, nicht aufrechterhalten werden⁹. Die betreffenden Dienstleistungen produzieren nun die Hauptverwaltung und die Divisionszentralen des Übernehmers (Internalisierung), oder dieselben werden von den etablierten Lieferanten des erwerbenden Unternehmers angekauft.

Ob Unternehmenszusammenschlüsse zu einer Verstärkung der räumlichen Konzentration von intermediären Dienstleistungsfunktionen führen, hängt von der regionalen Verteilung der Aktivitäten des erwerbenden wie des übernommenen Unternehmens ab. Die Hauptverwaltungen und andere Dienstleistungszentren von Großunternehmen, die den empirischen Belegen zufolge am stärksten auf der Erwerbsseite von Zusammenschlüssen beteiligt sind, haben überwiegend ihren Sitz in den Agglomerationen¹⁰. Letzteres trifft ebenso für die Dienstleistungslieferanten dieser Unternehmen zu. Die Übernahme eines Unternehmens, dessen Dienstleistungsfunktionen sich außerhalb der

Agglomerationen befinden, bewirkt daher zumeist den Rückgang der Nachfrage nach informationsintensiven Dienstleistungen und die Stilllegung derartiger Funktionen in Nicht-Agglomerationsgebieten einerseits, und den Transfer der entsprechenden Nachfrage und der Aktivitäten in die Agglomerationen andererseits. In den gering verdichteten und peripheren Gebieten verbleiben eher standardisierbare, qualitativ weniger hochwertige Dienstleistungen, spezialisierte Dienstleistungen müssen in hohem Maße importiert werden. Tendenziell verstärken somit Unternehmenszusammenschlüsse die funktionelle Arbeitsteilung zwischen Regionen.

2.2.3. Externalisierung von Dienstleistungen

Im Zusammenhang mit der Externalisierung von Dienstleistungsfunktionen stellt sich die Frage nach der räumlichen Verteilung jener – bereits existierenden oder neu gegründeten – Betriebe, von welchen die Dienstleistungen zugekauft werden. Eine Zunahme der Quote extern erstellter Dienstleistungen ist vor allem im Bereich der Großunternehmungen zu erwarten. Kleine und mittlere Unternehmungen weisen bereits eine relativ hohe entsprechende Quote auf. Die Dienstleistungszentren von Großunternehmungen sind in den Agglomerationen konzentriert. Aufgrund der Kontakterfordernisse, der Marktintensität, der Agglomerationsvorteile etc. profitieren von der im Gefolge der Externalisierung zusätzlich wirksamen marktmäßigen Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen in erster Linie Betriebe bzw. Betriebsfunktionen, die sich in eben diesen Agglomerationen befinden¹¹.

2.3. Informations- und Kommunikationstechniken: Schlüssel zur Dezentralisierung?

Auf die besondere Bedeutung von Kommunikation und Informationsinputs für die intermediären Dienstleistungen wurde in den Abschnitten 2.1.2 bzw. 2.1.4 ausführlich eingegangen. Aus diesem Grunde erscheint es angebracht, Überlegungen im Hinblick auf die möglichen räumlichen Veränderungen in diesem Dienstleistungsbe-
reich anzustellen, die aus der gegenwärtig rasch fortschreitenden Verbreitung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken (Teletex, Telefax, Bildschirmtext, Kabelfernsehen, Videotext, breitbandiges integriertes Glasfaser-Fernmeldenetz, Datex L/P, lokale [LAN – Local Area Network] und globale [WAN – Wide Area Network] Computernetze usw.) resultieren. Je informationsintensiver eine Dienstleistung, um so eher ist sie prinzipiell den neuen Techniken zugänglich. Die Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sind vor allem folgende: vermindert die Diffusion dieser Innovationen – wie von vielen Seiten vermutet – die räumliche Konzentration der Informationsdienstleistungen in den Agglomerationen? Welche Konsequenzen

ergeben sich für nationale und internationale Stadtsysteme? Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, daß räumliche Verschiebungen innerhalb von Verdichtungsräumen hier ausgeklammert bleiben. Unter Dezentralisierung ist somit die räumliche Verlagerung von Aktivitäten aus den Verdichtungsräumen in die Nicht-Agglomerationsgebiete bzw. aus den hochrangigen Agglomerationen in mittelgroße Zentren zu verstehen.

Informations- und Kommunikationstechniken wirken nicht direkt räumlich, sondern vermittelt, vor allem über Beschäftigungs- und Standortwirkungen, die ihrerseits untereinander verknüpft sind¹².

2.3.1. Beschäftigungswirkungen

Negative Beschäftigungseffekte resultieren aus der Realisierung von jenen vielfältigen Rationalisierungsmöglichkeiten, welche die Informations- und Kommunikationstechniken eröffnen. In erster Linie sind davon Angestellte, die überwiegend Hilfs- und Routinetätigkeiten durchführen, betroffen. Andererseits rufen die hier diskutierten Innovationen zusätzliche Nachfrage nach Informations- und komplementären Dienstleistungen und damit verbundene positive Beschäftigungseffekte hervor. Außerdem entscheidet die Diffusion dieser Innovationen in zunehmendem Maße über die Wettbewerbsfähigkeit und außenwirtschaftliche Bilanz einer Region.

Da sowohl die von der Rationalisierung betroffenen als auch die expandierenden Aktivitäten räumlich unterschiedlich vertreten sind, stellen sich Veränderungen der räumlichen Verteilung ein. Über den (absoluten und relativen) Nettoeffekt in Agglomerationen, gering verdichteten Gebieten etc. kann an dieser Stelle nichts Näheres ausgesagt werden, zumal sich die geschilderten Prozesse erst in der Anfangsphase befinden.

2.3.2. Standortwirkungen

Die Effekte der modernen Informations- und Kommunikationstechniken auf die Standortbedingungen der Verdichtungsräume sind keineswegs eindeutig. Einerseits vermindern sich Standortvorteile der Agglomerationen für informationsintensive Dienstleistungen, nämlich Vorteile der spezifischen räumlichen Nähe und der Informationsdichte, in dem Maße, wie sich die allgemeine Zugänglichkeit von Informationen erhöht und unmittelbare persönliche Kontakte durch technisch vermittelte Kommunikation ersetzt werden können. In der Terminologie der Theorie der Bodennutzung bedeutet dies eine Verringerung des Gefälles der Raum-Ertrags-Kurve bestimmter Aktivitäten zwischen Agglomerationskern und gering verdichteten Gebieten. Die Abhängigkeit dieser Aktivitäten von Standorten (bzw. die Konkurrenzfähigkeit derselben) in Zentren sinkt. Teilauslagerungen entsprechender Dienstleistungsfunktionen werden wahrscheinlicher.

Demgegenüber stehen direkt vom Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken abhängige Wirkungen, welche zentrale Standorte begünstigen. Erstens bestehen für viele intermediäre Dienstleistungen die Vorteile bzw. Erfordernisse unmittelbaren persönlichen Kontakts unvermindert fort oder nehmen sogar zu. Diese Argumentation läßt sich am Beispiel des Telefons verdeutlichen. Das Telefon ersetzt vor allem unmittelbare persönliche Routinekontakte und direkte Kontakte zwischen einander vertrauten Personen¹³. Weiters wird es dazu verwendet, direkte persönliche Kontakte zu vereinbaren. Das Telefon erhöht den Informationsumlauf in solchem Maße, daß der Bedarf an persönlichen Treffen (Konferenzen, Seminaren etc.), wo Diskussionen abgehalten werden und Entscheidungen fallen, überproportional steigt¹⁴. Die Innovationen, deren Diffusion gegenwärtig rasch voranschreitet, wirken offensichtlich in dieselben Richtungen: Kontakte mit hohen Routineanteilen werden in zunehmendem Maße durch technische vermittelte Kommunikation ersetzt, gleichzeitig steigt der Bedarf an unmittelbaren persönlichen Kontakten zur Diskussion des expandierenden Informationsumlaufs, zur Entscheidungsfindung, Planung usw. rasch an. Die Isolation des mit allen Wundern der Informations- und Kommunikationstechniken ausgestatteten Elfenbeinturms ist jedenfalls keine Lösung für informationsintensive Dienstleistungen¹⁵.

Zweitens erhöht sich die Steuerungskapazität von Hauptverwaltungen und anderen zentralen Stellen in der Organisationshierarchie. Darauf wird im nächsten Abschnitt näher eingegangen.

Agglomerationen werden somit weiterhin durch jene Standortvorteile begünstigt, welche kontakt- und informationsintensive Dienstleistungen aus der räumlichen Nähe vieler Aktivitäten bzw. Personen und der hohen Informationsdichte – welche durch den technischen Fortschritt enorm zunimmt – ziehen. Zugleich verringern sich die Standortvorteile der Zentren für verschiedene standardisierbare Dienstleistungsfunktionen.

Weiters ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die räumliche Verfügbarkeit und die Kosten der Informations- und Kommunikationstechniken wesentliche Standortfaktoren für informationsintensive Dienstleistungen bilden. Die Diffusion dieser Innovationen geht von den Verdichtungsräumen aus, bleibt zunächst auf diese beschränkt. In peripheren Gebieten finden sie erst mit erheblicher Verzögerung Eingang.

Diese räumlich-zeitliche Abfolge gilt in besonderem Maße für den Ausbau der Telekommunikations-Infrastruktur (z. B. Breitbandverkabelung). Öffentliche Unternehmungen bilden hier keine Ausnahme: Netze werden nutzerabhängig ausgebaut, Verdichtungsräume daher zeitlich bevorzugt behandelt¹⁶.

Zumindest vorübergehend erhöhen sich demnach die Standortvorteile der Zentren. Wenn das räumliche Beharrungsbestreben in Rechnung gestellt wird, kann diese Verzögerung freilich von ausschlaggebender Bedeutung sein. Speziell in bezug auf die Integration in Compu-

ter- und Mehrwertnetze sind periphere Gebiete gegenüber den Agglomerationen wesentlich benachteiligt, vor allem, was die Kosten anbelangt, in vielen Fällen aber auch hinsichtlich der Verfügbarkeit. Deregulierung und Privatisierung im Telekommunikationsbereich verstärken das regionale Gefälle¹⁷.

2.3.3. Organisatorisch-räumliche Reaktionsweisen der Unternehmen

Wie reagieren nun die Unternehmen in räumlich-organisatorischer Hinsicht auf diese Effekte? Drei wichtige Tendenzen zeichnen sich ab, die zum Teil zueinander im Widerspruch stehen, zum Teil einander ergänzen, und in den einzelnen Branchen stark unterschiedliches Gewicht haben.

- Qualitative Zentralisierung: Darunter ist die zunehmende Konzentration von Planungs-, Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollkapazitäten in der Hauptverwaltung eines Unternehmens als Folge der Anwendung der Informations- und Kommunikationstechniken zu verstehen.

Empirische Befunde belegen, daß Großunternehmen mit mehreren Standorten Computernetze (d. h. die Verknüpfung von Computern und Telekommunikation) vor allem dazu verwenden, die bestehende Organisationsstruktur zu stützen und effizienter zu gestalten¹⁸. Der schrittweise Aufbau eines Netzes spiegelt die divisional-regionale Organisationsstruktur und die unternehmensinternen Informationsströme. Die Computernetze besitzen einen zentralisierten räumlichen Aufbau, sowohl Rechenkapazität als auch Informatiker sind zu einem sehr hohen Prozentsatz am Sitz der Hauptverwaltung konzentriert¹⁹. Strategische Anwendungsmöglichkeiten des Netzes (Unterstützung des Planungs-, Koordinations- und Entscheidungsprozesses) gewinnen an Bedeutung gegenüber Routineanwendungen in den verschiedenen Verwaltungsbereichen.

Die ökonomischen Gründe für die räumliche Zentralisierung von Rechenkapazität und Informatikern sind erstens Skalenerträge in der Datenverarbeitung und Software-Entwicklung. Zweitens müssen Informationen vereinheitlicht werden, um dezentrale Aktivitäten koordinieren zu können. Drittens sind häufige direkte persönliche Kontakte sowohl zwischen den Informatikern (Software-Entwicklung etwa ist ein komplexer Problemlösungsprozeß) als auch zwischen diesen und dem Management notwendig²⁰. Die Zentralisierung hochwertiger Informatikbereiche (Programmieren, Systemanalyse, Großrechenanlagen usw.) ist begleitet von der Dezentralisierung gewisser Routinefunktionen wie Dateneingabe, Vervielfältigung, Teilen der Datenverarbeitung.

Qualitative Zentralisierung, d. h. es treten keine räumlichen Verschiebungen von Aktivitäten und Beschäftigten ein, kann jedoch auch von quantitativer Zentralisierung begleitet sein: zusätzliche Aktivitäten im Bereich der strategischen Unternehmensfunktionen sowie komplemen-

täre Dienstleistungen werden überwiegend am Sitz der Hauptverwaltung lokalisiert. Die Zunahme der Steuerungskapazität der Zentrale kann außerdem in gewissen Umfang die Dezentralisierung ausgelagerter Funktionen oder den Abbau derselben nach sich ziehen.

Eine qualitative und quantitative Aufwertung der Hauptverwaltung ist u. a. im Bankwesen festzustellen²¹. Gleichzeitig werden Zweigstellen im gering verdichteten Gebiet, die freilich nur in beschränktem Ausmaß Funktionen im Firmenkundengeschäft wahrnehmen, abgebaut.

Der Industriebereich ist sehr heterogen, sodaß einheitliche Aussagen besonders schwierig sind. Die Informations- und Kommunikationstechniken verstärken jedenfalls die Möglichkeit der räumlichen Trennung von Produktion und Dienstleistungsfunktionen. Daher nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, daß hochwertige informations- und kontaktintensive Dienstleistungsfunktionen die Standortvorteile in Zentren nützen. Weitreichende Folgen ergeben sich für national und international operierende Industriekonzerne mit einer Vielzahl von Standorten. Die Zentralen transnationaler Konzerne werden in die Lage versetzt, weltweit zu planen. Die Hauptverwaltungen der Tochterunternehmen verlieren daher einen Teil ihrer diesbezüglichen Kompetenzen.

Die Schlußfolgerung ist, daß der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken keineswegs die Dezentralisierung der strategischen Unternehmensfunktionen (langfristige Planung, Koordination, Steuerung, Kontrolle) sowie weiterer wichtiger Dienstleistungsfunktionen (Finanzen, Außenhandel, EDV) zur Folge hat, sondern im Gegenteil zur verstärkten räumlichen Zentralisierung derselben und zur Schwächung der Autonomie dezentraler Standorte beiträgt. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, daß die qualitative und fallweise auch quantitative Stärkung der Hauptverwaltungen und anderer Dienstleistungsfunktionen in den Agglomerationen dynamische Auswirkungen hat (z. B. Ansiedlung komplementärer Dienstleistungsaktivitäten). Bisher schon führende Zentren werden weiter aufgewertet. Damit schreitet der Prozeß der regionalen funktionalen Differenzierung in Führungsregionen und eher fremdbestimmte Ausführungsregionen fort.

– Dezentralisierung von Routinefunktionen: Die räumliche Dezentralisierung von Hilfs- und Routinetätigkeiten in der Verwaltung (wie Lohnbuchhaltung, Rechnungswesen), im Bereich der EDV usw. steht nicht im Widerspruch zur qualitativen Zentralisierung. Betroffen sind Aktivitäten, für welche die Führungs- und andere Standortvorteile der Zentren unbedeutend sind. Sie weichen der Konkurrenz höherwertiger Aktivitäten sowie den hohen Bodenpreisen in den Zentren aus und können, da überwiegend wenig qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, die günstigere Arbeitskostenkonstellation in Nicht-Agglomerationsgebieten ausnützen.

Eine viel diskutierte Form der Dezentralisierung stellt die Tele-Heimarbeit dar. Sie steckt noch in den Kinderschuhen. Eine Untersuchung des Instituts für Zukunftsstudien und Technologiebewertung in Berlin ermittelte in der Bundesrepublik Deutschland kaum mehr als

1000 Tele-Heimarbeitsplätze²². Die zukünftige Entwicklung in diesem Bereich ist nicht abzuschätzen.

Insgesamt ist davon auszugehen, daß durch den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken die Tendenz, standardisierbare Tätigkeiten im Bereich der intermediären Dienstleistungen an Standorte mit geringeren Faktorkosten zu verlegen, verstärkt wird. Dies würde ebenfalls zur funktionalen Polarisierung zwischen Regionen beitragen.

Letztlich sei angemerkt, daß die Verlagerung von Routinefunktionen – zumindest vorläufig – nur zu einem geringen Teil in das wenig verdichtete Gebiet, überwiegend jedoch vom Agglomerationskern an den -rand erfolgt.

– Auslagerung qualitativ hochwertiger Teilfunktionen, Externalisierung: Die räumliche und organisatorische Dezentralisierung von hochwertigen intermediären Dienstleistungsfunktionen beruht auf der Möglichkeit, Daten, Programme und Verarbeitungskapazität sowie die damit einhergehenden Produktivitätssteigerungen via Computernetz zu verteilen, Informationen überall zugänglich zu machen und damit die Kompetenz dezentraler Einheiten zu steigern. Die Auslagerung vormals zentral ausgeübter Tätigkeiten auf bereits bestehende Filialen, die Einrichtung dezentraler Bürozentren (Satellitenbüros) sind Beispiele hierfür. Dezentrale Entwicklungsabteilungen, die unmittelbaren Kontakt zum Fertigungsstandort und Auftraggebern benötigen, um die spezifischen Anforderungen der Verwender zu identifizieren, die korrekte Installation sicherzustellen und die Wartung zu gewährleisten, können via Computernetz mit zentralen Forschungs- und Entwicklungsstandorten kooperieren. Allgemeiner ausgedrückt, interregionale Arbeitsteilung zwischen hochentwickelten Dienstleistungsfunktionen, deren Kontakterfordernisse in den Zentren, und solchen, deren Kontaktvorteile an dezentralen Standorten (Produktionsstätten, Universitätsstädten usw.) liegen, wird erleichtert oder überhaupt erst möglich²³.

Die Verlagerung solcher Aktivitäten erfolgt freilich vor allem innerhalb der Verdichtungsräume und innerhalb des Stadtsystems zwischen den Agglomerationen und auch zugunsten von Zentren mittlerer Größe. Die Interdependenzen zwischen den Zentren nehmen also zu. Periphere Gebiete zählen kaum zu den Nutznießern.

Tele-Heimarbeit für hochqualifizierte Angestelltentätigkeiten stellt eine extreme Version der Auslagerung dar. Da die meisten dieser Tätigkeiten (z. B. Management, Produktentwicklung) in relativ kurzen Abständen (wenige Tage) direkte persönliche Kontakte zu Personen in der Hauptverwaltung und anderen Dienstleistungsbetrieben benötigen, vollzieht sich diese Verlagerung, deren Bedeutung bis jetzt minimal ist, hauptsächlich innerhalb von Agglomerationen²⁴.

Die modernen Informations- und Kommunikationstechniken beschleunigen die Externalisierung von bisher im Unternehmen erbrachten Dienstleistungen auf eigenständige Betriebe. Räumlich bedeutet diese Form der organisatorischen Dezentralisierung freilich eher eine Zunahme des Zentralisierungsgrades (siehe oben Abschnitt 2.3.3.).

Die eingangs des Abschnittes 2.3 gestellte Frage nach den räumlichen Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechniken auf den Bereich der Informationsdienstleistungen kann zusammenfassend beim derzeitigen Wissensstand über Prozesse, die eben erst begannen, nur in der Form vorsichtig formulierter Hypothesen beantwortet werden.

Offensichtlich wird das infolge des technischen Fortschrittes verfügbare Potential zur Dezentralisierung von Dienstleistungen nur zu einem Bruchteil genützt. Ausschlaggebend dafür ist, daß in vielen Fällen die Vorteile eines zentralen Standortes, insbesondere die Kontakt- und Agglomerationsvorteile, gegenüber den Vorteilen, die aus einer Verlegung in Nicht-Agglomerationsgebiete zu ziehen wären (geringere Flächen- und Arbeitskosten), überwiegen²⁵. Die meisten hochwertigen intermediären Dienstleistungsfunktionen bleiben daher räumlich stark in den Verdichtungsräumen konzentriert. Die Führungsrolle bestehender hochrangiger Zentren wird durch die Informations- und Kommunikationstechniken eher noch betont.

Aktivitäten, für die traditionelle Standortvorteile der Zentren (bzw. Nachteile dezentraler Standorte) an Bedeutung verlieren, werden zunehmend an dezentrale Standorte verlegt. Bei weiter stark steigenden Bodenpreisen in den Stadtkernen infolge der wachsenden Flächenknappheit verstärkt sich diese Tendenz. Dabei ist zu betonen, daß sich ein Großteil der Verlagerungen innerhalb der Verdichtungsräume, nämlich zugunsten des Randes, abspielt, die Ausweitung und Ausdifferenzierung der Agglomerationen also voranschreitet. Dezentralisierung hingegen wie hier gemeint, also zugunsten der gering verdichteten und peripheren Gebiete, ist bislang nur in beschränktem Maße festzustellen²⁶.

Die Interdependenzen zwischen den Städten nehmen infolge der Anwendung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken zu²⁷. Die Entwicklung von mittelgroßen Städten – vor allem am Rand und in der Nähe der Ballungsgebiete – zu spezialisierten Dienstleistungszentren, die neben den hochrangigen Zentren mit stark ausdifferenziertem Dienstleistungssektor bestehen können, wird begünstigt²⁸.

3. Interregionale funktionelle Arbeitsteilung

3.1. Zur räumlichen Verteilung produktionsbezogener Dienstleistungen in einigen europäischen Ländern

Die vorliegenden Daten vermitteln kein vollständiges Bild von der räumlichen Verteilung der Beschäftigten im Bereich der produktionsbezogenen Dienstleistungen. Sie sind häufig in mehrfacher Hinsicht mangelhaft. In der Regel beziehen sie sich nur auf einen Teil des gesamten Bereichs. Sektorale Daten sind häufiger als solche über Dienstleistungsfunktionen. Abgesehen von diesen oder anderen Män-

geln, die sich auf die Erfassung des funktional definierten Dienstleistungsbereichs beziehen, wird eine direkte Gegenüberstellung internationaler Daten auch dadurch verhindert, daß wirtschaftsgeografische Begriffe (Agglomeration, gering verdichtetes Gebiet, Peripherie) unterschiedlich definiert werden. Die empirischen Belege besitzen somit eher impressionistischen Charakter.

– Bundesrepublik Deutschland: Die Beschäftigten im funktional definierten Bereich produktionsbezogener Dienstleistungen (= Verwaltungsdienste, Technische Dienste, Unternehmensberatung, EDV, Marketing) sind in den zwölf Agglomerationen²⁹ deutlich überrepräsentiert. 1983 waren in den Agglomerationen durchschnittlich 33,1 Prozent aller Beschäftigten in produktionsbezogenen Dienstleistungsfunktionen bzw. 5,2 Prozent in höherwertigen Funktionen (= Forschung und Entwicklung, Unternehmensberatung, EDV, Marketing) tätig³⁰. Die entsprechenden Anteile betrugen in den Agglomerationskernen 36,9 Prozent bzw. 6,3 Prozent, in den Nicht-Agglomerationsgebieten 24,3 Prozent bzw. 2,6 Prozent. Zwischen 1976 und 1983 verstärkten sich diese quotenmäßigen Unterschiede: der Anteil der produktionsbezogenen Dienstleistungen an der jeweiligen Gesamtbeschäftigung stieg in den Agglomerationen um 2,1 Prozentpunkte (höherwertige Funktionen: +1 Punkt), in den Agglomerationskernen um 2,6 Prozentpunkte (höherwertige Funktionen: +1,3 Punkte). In den Nicht-Agglomerationsgebieten fiel diese Zunahme weit schwächer aus³¹. Die höchsten Beschäftigungsanteile produktionsbezogener Dienstleistungen weisen die Kerne der Ballungsgebiete München, Stuttgart und Rhein-Main auf.

Die höherwertigen produktionsbezogenen Dienstleistungsfunktionen sind besonders stark in den Agglomerationen konzentriert. 1983 entfielen 71,1 Prozent aller Beschäftigten in diesen Funktionen auf die Verdichtungsräume bzw. 55 Prozent auf die Agglomerationskerne. Der Anteil der Agglomerationen an der Gesamtbeschäftigung der BRD betrug hingegen nur 55,6 Prozent (Kerne: 35,6 Prozent)³².

Eine räumliche Arbeitsteilung zwischen Ballungsgebieten und Nicht-Agglomerationsgebieten besteht somit vor allem im Bereich der intermediären Dienstleistungen. Am deutlichsten ausgeprägt ist sie bei den höherwertigen Funktionen. Anhand eines einfach konstruierten Zentralitätsindex wird nachgewiesen, daß die Zentralität einzelner Funktionen in einem eindeutigen Zusammenhang zum Rang steht, den diese üblicherweise innerhalb der unternehmensinternen Hierarchie einnehmen. Die Wirtschaftsdienste Unternehmensberatung, EDV und Marketing zeigten 1983 die höchste Zentralität, gefolgt von den Technischen Diensten und den Verwaltungsdiensten. Innerhalb des Bereichs der Technischen Dienste wies Forschung und Entwicklung das höchste Maß an Zentralität auf, innerhalb der Verwaltungsdienste der leitende Verwaltungsbereich³³. Im Zeitraum 1976 bis 1983 nahm der Zentralitätsindex aller intermediären Dienstleistungsfunktionen infolge des Suburbanisierungsprozesses leicht ab, bei den hochrangigen Funktionen war die Abnahme am geringsten.

– Vereinigtes Königreich: Die Beschäftigung im funktional definier-

ten Bereich produktionsbezogener Dienstleistungen, dessen Grenzen in diesem Fall weit gezogen sind (d. h. Großhandel, Verkehrs- und Nachrichtenwesen einschließen), ist räumlich stark unterschiedlich verteilt. Das Ballungsgebiet London, die Großstädte und mehrere mittlere Zentren im Süden und Osten Englands wiesen 1981 Standortquotienten³⁴ von eins oder darüber aus³⁵. Auf die Südostregion Englands allein entfielen 42,8 Prozent aller Beschäftigten des genannten Dienstleistungsbereichs. Der Agglomerationskern von London bildet das Dienstleistungs- und Entscheidungszentrum des Landes (Standortquotient [1981]: 1,61).

Innerhalb des Bereichs intermediärer Dienstleistungen sind Informationsaktivitäten (Bank-, Versicherungswesen, Wirtschaftsdienste usw.) stärker räumlich konzentriert als güterbezogene Dienstleistungen (Transport, Großhandel usw.). Die Informationsaktivitäten waren 1981 nur im Verdichtungsraum London (Standortquotient im Agglomerationskern: 1,85) sowie in den fünf nächstgrößten Agglomerationen überproportional repräsentiert. Unter den von Großunternehmen der Sachgüterproduktion intern erstellten Dienstleistungen weisen die höheren Verwaltungs- und Entscheidungsfunktionen das höchste Maß an Zentralität auf, gefolgt ininigem Abstand von den übrigen Verwaltungsaktivitäten, Technischen Diensten und Forschung. Relativ dezentral sind die Funktionen Vertrieb/Verkauf und Wartung lokalisiert³⁶.

Im nationalen Maßstab nahm von 1971 bis 1981 die räumliche Konzentration der produktionsbezogenen Dienstleistungen geringfügig zu. Der Kern des Londoner Ballungsraumes verlor hingegen an relativer Bedeutung zugunsten des Agglomerationsrandes. Auf jeder Stufe der städtischen Hierarchie schnitten der Osten und der Süden des Landes besser ab als der Norden und der Westen. Die qualitative Zentralisierung zugunsten der Südostregion Englands schritt fort³⁷.

– Schweiz: Hochrangige intermediäre Dienstleistungsfunktionen wie Bank- und Versicherungszentralen, Hauptverwaltungen von Industrieunternehmen, Forschungs- und Entwicklungsstätten etc. sind in hohem Maße entlang der Achse Zürich–Basel konzentriert. In dieser Zone befinden sich 45 Prozent der Hauptverwaltungen der 160 größten Schweizer Unternehmungen³⁸.

Zürich, Basel und Bern sind die Kontrollzentren der Schweizer Wirtschaft und verfügen über eine vollständige Skala der Dienstleistungsfunktionen. Auf der zweiten Ebene der städtischen Hierarchie befinden sich mit Genf, Lausanne, Neuenburg, Freiburg und St. Gallen fünf Städte mit weniger stark differenziertem Dienstleistungssektor. Sie werden durch die Dynamik des Dienstleistungsbereichs in der Führungsregion begünstigt und bilden die Bindeglieder zwischen den hochrangigen Zentren und den verstreuten Zentren niedriger Ordnung, deren Funktion sich hauptsächlich auf die Bereitstellung untergeordneter Dienstleistungen für die Umgebung beschränkt. Auch für die Zentren mittleren Ranges ist der interregionale und internationale Dienstleistungshandel von Bedeutung.

– Niederlande: Der hochrangige Teil des produktionsorientierten

Dienstleistungssektor (= Bank und Versicherungswesen, Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsberatung, Computer-Dienstleistungen, Engineering, Werbung und andere Wirtschaftsdienste) ist räumlich stark in der Westregion konzentriert, d. h. in den vier Großstädten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht, die gemeinsam einen geschlossenen Ballungsraum bilden. 1982 waren 62 Prozent aller Beschäftigten dieses sektoral definierten Dienstleistungsbereichs innerhalb dieser Agglomeration tätig. Von 1973 bis 1982 nahm der Anteil der Führungsregion ab (1973: 65,7 Prozent)³⁹. Innerhalb des Verdichtungsraumes verstärkte sich die Suburbanisierung wesentlich. Absoluter und relativer Gewinner war in diesem Zeitraum jene Region, die im Osten und Süden unmittelbar an die Agglomeration anschließt und 13 Zentren mittlerer Größe enthält.

– Dänemark: Kopenhagen ist das einzige hochrangige Zentrum. Im Versicherungswesen entfielen 1981 74,1 Prozent, im Bankenwesen 45,7 Prozent, im Großhandel 49,3 Prozent und in den Wirtschaftsdiensten (Rechts- und Wirtschaftsberatung, EDV, Engineering usw.) 51,3 Prozent aller Beschäftigten auf das hauptstädtische Ballungsgebiet⁴⁰. In allen Branchen des sektoral definierten intermediären Dienstleistungsbereichs lag der Standortquotient dort weit über eins. Neben Kopenhagen existiert nur ein Zentrum mittleren Ranges: Aarhus weist für viele der produktionsbezogenen Dienstleistungen einen Standortquotient von etwa eins aus.

Diese Ergebnisse empirischer Studien befinden sich im Einklang mit der These funktioneller räumlicher Arbeitsteilung, wonach die verschiedenen wirtschaftlichen Aktivitäten eines Landes nicht mehr oder weniger gleichmäßig über alle Regionen verteilt sind, sondern sich je nach Art der Funktion auf bestimmte Gebiete konzentrieren, und mit den hier im Mittelpunkt stehenden Thesen in bezug auf die funktionelle Spezialisierung der Verdichtungsräume auf intermediäre Dienstleistungen.

Je hochwertiger eine Funktion, z. B. gemessen am Einkommen oder an der erforderlichen Ausbildung, desto stärker ist sie in den Agglomerationen und in deren Kernen konzentriert. Diese Standortpräferenz der hierarchisch bedeutsamen Dienstleistungsfunktionen ist ein branchenübergreifendes Phänomen.

3.2. Produktionsbezogene Dienstleistungen in Zentren mittleren Ranges

Die raumwirtschaftlichen Standortvorteile, welche produktionsbezogene Dienstleistungen in den Agglomerationen vorfinden und die zu deren überlegener Rentabilität je Bodeneinheit ebendort wesentlich beitragen, sind in mittelgroßen Städten in Nicht-Agglomerationsgebieten nur in geringem Ausmaß vorhanden. Der Absatzmarkt einschließlich des interregionalen Exports ist vergleichsweise beschränkt, sodaß für viele intermediäre Dienstleistungen die erforderliche Marktschwelle nicht überschritten wird. Kontaktvorteile bestehen in geringerem

Maße, die Informations-, Arbeits- und Kapitalmärkte sind weniger leistungsfähig als in den Verdichtungsräumen. Die Auswirkungen der modernen Informations- und Kommunikationstechniken auf die relativen Standortvorteile für verschiedene Aktivitäten in Zentren hohen und mittleren Ranges wurden in Abschnitt 2.3 ausführlich behandelt.

Zudem sind nicht-raumwirtschaftliche Faktoren zu berücksichtigen. Innovative Industriebranchen und Standorte von Großunternehmen sind in den Nicht-Agglomerationen unterrepräsentiert. Die Diffusion der Informations- und Kommunikationstechniken erfolgt außerhalb der Verdichtungsräume mit Verzögerung.

Der Bereich produktionsbezogener Dienstleistungen ist daher in den Zentren der Nicht-Agglomerationsgebiete relativ kleiner und weniger differenziert. In Betrieben der Sachgüterproduktion befinden sich vor allem untergeordnete Verwaltungsfunktionen sowie jene z. T. höherwertigen Dienstleistungsfunktionen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Fertigung stehen, wie Beschaffungswesen, Entwicklung, Konstruktion, Fertigungsplanung, Arbeitsvorbereitung, Qualitätskontrolle, Instandhaltung, Verkaufslager, Kundendienst usw. Auch die entsprechenden Filialen großer Dienstleistungsunternehmen (z. B. Banken, Versicherungen) führen eher Routine- denn hochwertige Aktivitäten durch. Nur wenige Unternehmen, die hochwertige Informationsintensive Dienstleistungen erstellen, finden in mittleren Zentren einen ausreichenden Markt vor. Spezialisierte Leistungen in den Bereichen Marktforschung, Werbung, Rechts- und Unternehmensberatung, EDV, Rechnungswesen, Finanzdienstleistungen usw. müssen daher (unternehmensintern oder marktmäßig) importiert werden.

Die vergleichsweise geringe Größe und Qualität des Bereichs intermediärer Dienstleistungen haben zur Folge, daß Agglomerationsvorteile kaum zum Tragen kommen und die in den Ballungsgebieten zu beobachtenden dynamischen Effekte schwächer ausgeprägt sind.

Qualität und Kosten des regionalen Angebots an produktionsbezogenen Dienstleistungen beeinflussen wesentlich die regional wirksame marktmäßige Nachfrage. Die geringe Konkurrenzfähigkeit vieler Dienstleistungsunternehmen in den mittleren Zentren spiegelt sich daher in einem Defizit in der entsprechenden Bilanz des interregionalen Dienstleistungshandels.

Der Beitrag, den produktionsbezogene Dienstleistungen zur Wirtschaft einer gering verdichteten oder peripheren Region leisten (linkage-Effekte zu regionalen Anbietern, Export, Beschäftigung), ist in nicht unerheblichem Maße auch von den Kontroll- bzw. Besitzverhältnissen in diesem Dienstleistungsbereich abhängig.

Empirisch belegt ist, daß extern kontrollierte Dienstleistungsfunktionen und Produktionsstätten, d. h. solche, die zu einem Unternehmen gehören, dessen Hauptsitz sich außerhalb der jeweiligen Region befindet, relativ wenige Geschäftsbeziehungen zu regionalen Anbietern intermediärer Dienstleistungen unterhalten⁴¹. Sie beziehen Dienstleistungen wie Rechtsberatung, Rechnungswesen, Marktforschung usw. eher unternehmensintern, d. h. von der Hauptverwaltung, der Divi-

sionszentrale oder anderen Dienstleistungszentren, die sich zumeist in den Ballungsräumen befinden. Hauptverwaltungen regionaler Unternehmungen sowie Dienstleistungsfunktionen und Produktionsstätten, deren Unternehmenszentrale sich innerhalb der jeweiligen Region befindet, erwerben hingegen einen höheren Anteil ihres Bedarfs an produktionsbezogenen Dienstleistungen von regionalen Dienstleistungsbetrieben⁴². Dies gilt in besonderem Maße für kleine und mittlere Unternehmungen, die aus Kostengründen bestimmte Aktivitäten nicht unternehmensintern erstellen. Regionale Anbieter können dieser qualitativ weniger anspruchsvollen Nachfrage entsprechen. Für die jeweilige Region bedeutet dies, daß die Ansiedlung zusätzlicher extern kontrollierter Dienstleistungsfunktionen relativ wenige backward-linkage-Effekte zugunsten des regionalen Dienstleistungssektors mit sich bringt und die Importabhängigkeit zunimmt⁴³.

Die Übernahme eines kleineren oder mittleren Unternehmens mit Sitz in einem mittleren Zentrum durch ein Großunternehmen, dessen Hauptverwaltung in einer Agglomeration lokalisiert ist, hat für die betreffende Region überwiegend negative Auswirkungen (vergleiche den Abschnitt 2.2.2.). Traditionelle Geschäftsbeziehungen zu regionalen Anbietern intermediärer Dienstleistungen werden zumeist gelöst, die Aufträge an die etablierten Lieferanten des übernehmenden Unternehmens – die sich in der Regel ebenfalls in den Ballungsgebieten befinden – vergeben oder die Dienstleistungen unternehmensintern erstellt. In beiden Fällen resultiert für den regionalen Dienstleistungssektor ein Nachfrageverlust⁴⁴. Zudem transferieren die übernehmenden Unternehmen die Entscheidungs- und andere hochwertige Dienstleistungsfunktionen des übernommenen Unternehmens in die eigene Zentrale. In den belassenen regionalen Standorten verbleiben eher Routinefunktionen⁴⁵.

Extern kontrollierte Dienstleistungsfunktionen weisen eine geringere Exportquote auf als solche mit regionaler Hauptverwaltung⁴⁶. Diese Tatsache überrascht nicht, da ein Hauptzweck regionaler Filialen darin besteht, den regionalen Markt zu bedienen. Andererseits ist in mehreren Ländern festzustellen, daß in den mittleren Zentren die extern kontrollierten Dienstleistungsfunktionen jenen Teil des produktionsbezogenen Dienstleistungsbereich bilden, wo die Beschäftigung am stärksten steigt.

In bezug auf den interregionalen Dienstleistungshandel mittlerer Zentren ist zu konstatieren, daß der Export produktionsbezogener Dienstleistungen in vielen Fällen keineswegs eine zu vernachlässigende Größe bzw. Möglichkeit darstellt. Für Dienstleistungsunternehmen wie Softwarehäuser, Ingenieurbüros, Werbeunternehmen usw., deren regionaler Absatzmarkt unzureichend ist, eröffnet der Export die Möglichkeit rentabler Produktion an diesen Standorten. Andere Dienstleistungsunternehmen bzw. Filialen überschreiten die minimal erforderliche Marktschwelle, da sie neben den Aufträgen von Firmenkunden einen erheblichen Teil ihres Umsatzes mit Endverbrauchern erzielen (Bank- und Versicherungswesen, Rechtsberatung, Realitätenwesen, Wartung/Instandhaltung, Transportwesen etc.).

Die große und wachsende Bedeutung der produktionsbezogenen Dienstleistungen für die Stadtwirtschaft kam in der Einleitung (Abschnitt 1) zur Sprache. Die Regionalpolitik setzte in der Vergangenheit auf Wachstumspole und deren Ausstrahlungskraft. Das „Durchsickern“ von Wachstumsimpulsen aus den Agglomerationen bis in periphere Regionen stellte sich jedoch nicht im erwarteten Umfang ein. Gegenwärtig liegen die Schwerpunkte der regionalwirtschaftlichen Diskussion eher in den Möglichkeiten der Verbesserung der endogenen Wirtschaftsstruktur gering verdichteter und peripherer Regionen und der räumlichen Verteilung von Entscheidungsbefugnissen. Sie trägt der Tatsache, daß produktionsbezogene Dienstleistungen wesentlich zur Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit einer Region/Stadtwirtschaft beitragen, in zunehmendem Maße Rechnung.

An dieser Stelle sollen nur einige für die Regionalpolitik relevanten Schlüsse aus den obigen Überlegungen gezogen werden. Maßnahmen, die eine stärkere Differenzierung und höhere Qualität des Angebots an intermediären Dienstleistungen in mittleren Zentren bewirken, tragen dazu bei, daß ein höherer Teil der regionalen Nachfrage nach diesen Leistungen auch regional wirksam wird, die Importabhängigkeit sinkt, sowohl Industriebetriebe als auch Dienstleistungsfunktionen bessere Standortbedingungen vorfinden. Die Erwartung, daß angebotsseitig wirkende Instrumente zur Umleitung von Nachfrageströmen zugunsten der regionalen Anbieter führen, kann sich keineswegs auf alle produktionsbezogenen Dienstleistungen, insbesondere nicht auf hochspezialisierte, beziehen, wohl aber auf bestimmte Schlüsselaktivitäten mit weniger hohen Marktschwellen, welche für die jeweilige Regionalwirtschaft von strategischer Bedeutung sind.

Anreize für regionale Industriebetriebe, etwa in der Gestalt von Subventionen für dienstleistungsbezogene Kosten, ihre internen Dienstleistungsfunktionen auszubauen, bergen jene Gefahr, die nahezu alle regionalpolitischen Instrumente mit sich bringen, nämlich die künstliche (gesamtwirtschaftlich ineffiziente) Aufblähung des geförderten Bereichs. Die Subventionierung dienstleistungsbezogener Kosten ohne Nebenbedingungen wiederum kann fallweise indirekt eine finanzielle Unterstützung des Dienstleistungssektors in einer nahen Agglomeration, der Dienstleistungen kostengünstiger anbietet, bedeuten. Dieser Nachteil ist in Kauf zu nehmen, wenn Unternehmen in peripheren Regionen hochwertige Dienstleistungen erhalten sollen, die lokal nicht, zu sehr hohen Preisen oder in unzureichender Qualität verfügbar sind⁴⁷.

Letztlich sei noch darauf hingewiesen, daß Gebietskörperschaften wie Kommunen, Bezirke und Provinzen dazu beitragen können, den Markt für bestimmte intermediäre Dienstleistungen in mittleren Zentren soweit zu vergrößern, daß ein rentables regionales Angebot möglich wird und die Arbeitsteilung zunimmt.

4. Standortfaktoren einiger produktionsbezogener Dienstleistungen

Der folgende Abschnitt befaßt sich mit jenen raumwirtschaftlichen Faktoren, welche den Verlauf der Raum-Ertrags- und Raum-Kosten-Kurven einzelner intermediärer Dienstleistungsfunktionen mitbestimmen, sowie mit wichtigen nicht-raumwirtschaftlichen Bestimmungsgründen der räumlichen Verteilung dieser Aktivitäten.

4.1. Leitungsfunktionen von Industrieunternehmen

Die Funktionen von Hauptverwaltungen im Bereich der Sachgüterproduktion sind die Festlegung und die Koordination strategischer Ziele, langfristige Planung, Entscheidung über wichtige Investitionsvorhaben und Übernahmen, Finanzierungsstrategie, Kontrolle und interne Konfliktlösung, Festsetzung allgemeiner Marketing-Leitlinien, Führung der Import- und Exportgeschäfte und Entscheidung über Auslandsinvestitionen. Informationen unterschiedlichster Art, die sich durch Komplexität, Unterschiedlichkeit von Fall zu Fall und häufig durch Vertraulichkeit auszeichnen, sind die bei weitem wichtigsten Inputs dieser Aktivitäten. Leitende Angestellte und deren Stäbe benötigen infolge ihrer Funktionen und der Art der erforderlichen Informationen eine Vielzahl unmittelbarer persönlicher Kontakte (vgl. Abschnitt 2.2.1.). Diese dienen der Vermittlung komplexer und/oder vertraulicher Informationen, Diskussion, Problemlösung, Entscheidung, Verhandlungen usw.

Die Standortanforderungen von Hauptverwaltungen unterscheiden sich je nach Unternehmensgröße, Branchenzugehörigkeit, Forschungsintensität und anderen Kriterien. Nur Einzelanalysen können aufdecken, welche Bedeutung einzelne Faktoren im konkreten Fall haben. Im allgemeinen benötigen Hauptverwaltungen von Industrieunternehmen die Nähe zu⁴⁸:

- den Führungsfunktionen jener Industrieunternehmen, die zu den wichtigsten Handels- und Kooperationspartnern zählen.
- den Hauptverwaltungen von Banken oder anderen Bankstellen der oberen Hierarchiestufe, deren Hauptfunktion das Firmenkundengeschäft bildet.
- spezialisierten Dienstleistungsbetrieben wie Werbegesellschaften, Rechts- und Wirtschaftsberatern, Versicherungszentralen, Software-Häusern usw. Da keineswegs alle intermediären Dienstleistungen vom eigenen Personal erstellt werden können, bestehen zwischen Hauptverwaltungen und Anbietern hochwertiger Dienstleistungen sehr enge, geradezu symbiotische Beziehungen. Aus der räumlichen Konzentration von Leitungsfunktionen und komplementären Dienstleistungen in den Ballungszentren erwachsen wie oben ausgeführt allen Beteiligten wesentliche Agglomerationsvorteile.

Bedeutsam ist häufig auch die Nähe der wichtigen Produktionsstätten des eigenen Unternehmensverbandes, zu Forschungsstätten, zu

Produkt- und Warenbörsen, zu Ministerien und anderen öffentlichen Stellen.

Wesentliche Standortanforderungen bilden weiters hochwertige Verkehrs-(Großflughäfen) und Kommunikationsinfrastrukturen. Ein erstrangiges Kriterium stellt ein differenzierter Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Arbeitskräfte dar. Sowohl für die erforderlichen intermediären Dienstleistungen als auch für Informations- und Kommunikationstechniken und Arbeitskräfte gilt, daß Verfügbarkeit und Qualität von den Entscheidungsträgern bedeutsamer eingestuft werden als die Kosten derselben⁴⁹. An Bedeutung gewinnen attraktive Lebensbedingungen für die Führungskräfte und Spezialisten.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Vorteile, die sich aus dem Angebot an spezialisierten Dienstleistungen, Informationen und qualifizierten Arbeitskräften, den Kontaktmöglichkeiten und der Qualität der Infrastruktur ergeben, die starke räumliche Konzentration der Hauptverwaltungen von Industrieunternehmen in den Agglomerationen (genauer gesagt: in den Kernen derselben) bedingen. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Unternehmensleitung ihren Sitz in einem Ballungszentrum hat, steigt mit der Unternehmensgröße.

Die Fusionen und Übernahmen in der verarbeitenden Industrie sowie die Internationalisierung verstärken diese räumliche Konzentration der Führungsfunktionen (vgl. Abschnitt 2.2.2). Die modernen Informations- und Kommunikationstechniken tragen sowohl zur qualitativen Zentralisierung als auch zur Dezentralisierung von Routinefunktionen (innerhalb von Agglomerationen) bei (siehe Abschnitt 2.3.2).

Die für Divisions- und regionale Zentralen großer Industrieunternehmen wesentlichen Standortanforderungen stimmen weitgehend mit jenen der Hauptverwaltungen überein. Für regionale Unternehmenszentralen, deren Aufgabe in der Koordination der Aktivitäten eines transnationalen Konzerns in einer bestimmten Region besteht, nimmt allerdings in der Regel die Nähe zu den wichtigsten regionalen Produktionsstandorten einen höheren Stellenwert ein⁵⁰. Diese Bindeglieder zwischen Hauptverwaltung der Muttergesellschaft und regionalen Produktionsstandorten besitzen einen Freiheitsgrad, falls Aktivitäten in mehreren Ländern koordiniert werden. Für Divisionszentralen gilt, daß neben den oben genannten raumwirtschaftlichen Faktoren die Nähe zu den größten Fertigungsstandorten der Division und zu den Führungsfunktionen der Geschäftspartner die Standortwahl maßgeblich beeinflussen⁵¹.

4.2. Leitungsfunktionen von Banken

Die wichtigsten Standortfaktoren der Hauptverwaltungen von Banken, welche überwiegend die intermediären Funktionen des Bankwesens, nämlich das Firmenkunden- und Auslandsgeschäft, wahrnehmen, sind die Nähe zu den Führungsfunktionen anderer Banken, zur Notenbank und zur Börse⁵².

Das Erfordernis der Nähe zu den Zentralen anderer Banken beruht auf dem gemeinsamen Interesse im Konsortial- und Emissionsgeschäft. Diese Zweige des Aktivgeschäfts können am besten an einem Standort betrieben werden, der eine jederzeitige rasche persönliche Kontaktaufnahme zwischen den Partnern erlaubt. Unmittelbare persönliche Kontakte sind in diesen Fällen aus vielen Gründen notwendig, insbesondere aber, da diese Transaktionen ein Höchstmaß an Vertrauen voraussetzen.

Die Notenbank setzt die Rahmenbedingungen für den Kapitalabsatz der Geschäftsbanken und tritt als Kapitalnachfrager für den Staat auf. Viele Geldgeschäfte, insbesondere Auslandsgeschäfte, bedürfen der Zustimmung der Zentralbank. Die Geschäftsbanken versuchen durch regelmäßigen Kontakt Einfluß auf die Entscheidungen der Notenbank zu nehmen und rechtzeitig über bevorstehende Maßnahmen informiert zu sein. Die Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsbanken und der Notenbank erstreckt sich in der Regel auf zahlreiche Einzelfragen der Kreditpolitik.

Das mit vielfältigen Informationsbedürfnissen verbundene Effektengeschäft erfordert die Nähe der Effektenabteilungen der Bankzentralen zur Börse. Neben den genannten Faktoren sind auch die Nähe zu den Hauptverwaltungen der größten kapitalnachfragenden Industrieunternehmen, speziell von transnationalen Konzernen, zu verschiedenen staatlichen Stellen und den Anbietern hochwertiger Dienstleistungen (Rechts- und Wirtschaftsberater, Softwarehäuser, Versicherungszentralen usw.) von Bedeutung. Weitere wichtige Standortfaktoren sind das Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften sowie die Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Infolge der fortschreitenden Internationalisierung des Bankgeschäfts bildet ein Standort mit einem leistungsfähigen Großflughafen und Telekommunikationsnetz eine unabdingbare Voraussetzung. Kontakte auch direkter persönlicher Art zu Firmenkunden und Filialen im Inland sowie Tochtergesellschaften, Konsortialpartnern usw. im Ausland sind häufig nötig.

Die Banken sehen sich dazu veranlaßt, auf die Unternehmenskonzentration in der Industrie und die Internationalisierung des Bankgeschäfts (Finanzierung ausländischer Regierungen und transnationaler Konzerne, ausländische Direktinvestitionen usw.) zu reagieren, um nicht Marktanteile einzubüßen. Reaktionsweisen sind sowohl Unternehmenszusammenschlüsse als auch grenzüberschreitende Kooperationsformen. Großkredite an Regierungen und transnationale Konzerne können nur noch durch Konsortien vergeben werden, die häufig Permanenz annehmen. Die Spezialisierung von Banken auf bestimmte Bereiche des Kreditsektors geht zurück, das Universalbankprinzip setzt sich durch. Alle genannten Tendenzen erhöhen den Grad der Unternehmenskonzentration und begünstigen die räumliche Zentralisierung der verbleibenden Hauptverwaltungen in wenigen Agglomerationen. Die Leitungsfunktionen von Banken sind daher die am stärksten territorial konzentrierte Aktivität.

4.3. Leitungsfunktionen von Versicherungen

Innerhalb von Versicherungsunternehmungen werden intermediäre Dienstleistungen vor allem in der Hauptverwaltung erstellt. Diese bevorzugen Standorte anderer Versicherungszentralen, da die Kooperation im Rahmen der Mit- und Rückversicherung direkte persönliche Kontakte voraussetzt. Versicherungsunternehmen, bei denen sich Versicherungs- und Kreditgeschäft überschneiden, finden bessere Kapitalanlagemöglichkeiten an Bank- und Börseplätzen. Auch die Hauptverwaltungen von Versicherungen suchen somit die Nähe zu den Führungsfunktionen der Wirtschaft⁵³.

Die Zentralen einzelner Versicherungssparten orientieren sich stärker an der Konzentration der jeweiligen Objekte, d. h. Transportversicherer ziehen Verkehrsknotenpunkte und Güterumschlagplätze, Unternehmen, die sich auf das Seeversicherungsgeschäft spezialisiert haben, große Hafenstädte vor. Die Bestimmungsfaktoren Geschäftssparte und -gebiet verlieren jedoch infolge der Konzentrationstendenz in der Versicherungswirtschaft an Gewicht.

In den bevorzugten Führungsregionen bestehen außer den Möglichkeiten rascher Kontaktaufnahme und der Informationsdichte auch ein spezifischer Teilarbeitsmarkt, das Angebot an hochwertigen intermediären Dienstleistungen sowie die Einbindung in das überregionale Verkehrs- und Kommunikationsnetz. Dies sind Standortfaktoren, die für alle hochwertigen Dienstleistungsfunktionen große Bedeutung haben.

4.4. Forschung und Entwicklung; Technische Dienste

Die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sind in der verarbeitenden Industrie Westeuropas auf wenige Branchen (Luft- und Straßenfahrzeuge, Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik, Maschinenbau, Chemie) und wenige Großunternehmungen konzentriert⁵⁴. Erst ab einer bestimmten Größenordnung werden die FuE-Aktivitäten in von den Fertigungsbereichen separaten Abteilungen und Instituten organisiert, für die sich die Standortfrage stellt. Die Vorteile einer zentralen Lösung bestehen in hohen Skalenerträgen (spezialisiertes Personal, Ausrüstungen, EDV, Risikokapitalbeschaffung, Informationsdichte usw.)⁵⁵ der Kommunikation zwischen verschiedenen Forschergruppen und den Kontakten derselben zu den Leitungsfunktionen. Dezentrale Organisation wiederum ermöglicht engen Kontakt der FuE-Abteilungen zu den Betriebsfunktionen Fertigung und Marketing sowie zu den Kunden.

Für die drei Bereiche Grundlagenforschung, angewandte Forschung und Entwicklung besitzen die genannten Faktoren unterschiedliche Bedeutung. Da der Wissenstransfer vor allem durch unmittelbare persönliche Kontakte erfolgt, bilden die unterschiedlichen Kontakterfordernisse der einzelnen Bereiche die wichtigsten Bestimmungsgründe der räumlichen Verteilung der FuE-Aktivitäten multidivisionaler Großunternehmungen⁵⁶.

Diese Unternehmungen, in deren langfristiger Strategie FuE zentrale Positionen einnehmen, lokalisieren die Grundlagen- und vielfach auch die angewandte Forschung in der Nähe der Hauptverwaltung, um die direkte Kommunikation zwischen Unternehmensführung und Forschungsabteilung zu erleichtern. Das Ziel ist die Koordination der Forschungstätigkeiten mit der Unternehmensstrategie. Im einzelnen ist die Mitwirkung der Forschungsabteilung an der langfristigen Planung, an Investitionsentscheidungen, an der Festlegung der Marketing-Strategie usw. zu gewährleisten. Bestehen zwischen den Divisionen wesentliche Unterschiede in bezug auf die Produktionstechnik, so wird die angewandte Forschung auf Divisionsebene zusammengefaßt. In diesen Fällen hat die Nähe zur Divisionszentrale Priorität, dienen die Kontakte zu den divisionalen Leitungsfunktionen den obengenannten Zwecken.

Die Aufgabe der Entwicklungsabteilungen besteht darin, die Ergebnisse der angewandten Forschung in Produkte und Verfahren umzusetzen. Da dies enge Zusammenarbeit mit dem Fertigungsbereich voraussetzt, erfolgen Entwicklungsaktivitäten in der Regel dezentral in kleineren Labors an den Produktionsstandorten. Die in manchen Fällen weltweit verstreuten Entwicklungstätigkeiten können für den gesamten Unternehmensverband oder divisional mittels globaler Computernetze (WANs) koordiniert werden⁵⁷.

Die genannten Bereiche der FuE-Aktivität lassen sich somit verschiedenen Ebenen der organisatorischen Hierarchie industrieller Großunternehmen zuordnen. Daraus ergibt sich die räumliche Verteilung: Zum einen finden sich Forschungsaktivitäten an den Standorten der Hauptverwaltungen und Divisionszentralen, also in den Agglomerationszentren. Die Produktionsstandorte der forschungsintensiven Industriebranchen zum anderen tragen den unterschiedlichen Standortanforderungen der Betriebsfunktionen Fertigung und Entwicklung Rechnung. Während die Entwicklungsabteilung auf verschiedenste Weise von einer eher zentralen Lage profitiert, muß die flächenintensive Fertigung die hohen Bodenpreise meiden. Einen akzeptablen Kompromiß bildet die Standortwahl zugunsten der Agglomerationsränder und angrenzender gering verdichteter Gebiete⁵⁸.

Länderstudien bestätigen die Konzentration von FuE-Aktivitäten und technisch hochentwickelter Fertigung in den dominanten Agglomerationen und deren gering verdichtetem Umland⁵⁹. Die Führungsregionen sind somit auch an der Produktion und Diffusion von Innovationen weit überproportional beteiligt. Die räumliche Konzentration begünstigt Arbeitsteilung und Spezialisierung, sie erhöht die Informationsdichte.

Auch hinsichtlich der übrigen wichtigen Standortanforderungen von FuE-Aktivitäten weist eine eher zentrale Lage Vorteile auf. Von größter Bedeutung ist die Verfügbarkeit von hochqualifizierten Wissenschaftlern, Ingenieuren und technischem Personal. In den Agglomerationen, die sich durch starke Präsenz von technisch hochwertigen Produktionsstätten, industriellen und anderen Forschungseinrichtungen auszeichnen sowie Sitz von Universitäten sind, ist das diesbezügliche Angebots-

segment größer und differenzierter. Ein zunehmend gewichtiger Faktor bei der Rekrutierung von Fachleuten stellt die Lebensqualität dar, welche der jeweilige Standort bietet.

Industrielle Forschungsabteilungen ziehen Nutzen aus der Nähe zu Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen. Auf die Bedeutung des Informationsaustausches durch unmittelbare Kontakte und den Aspekt der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte wurde bereits verwiesen. Beide Seiten profitieren von projektbezogener Kooperation. Bibliotheken, Labors und andere Universitätseinrichtungen können häufig auch von externen Wissenschaftlern benützt werden.

Weiters benötigen FuE-Aktivitäten die Nähe verschiedener intermediärer Dienstleistungen (Software-Häuser, Wirtschaftsberatung, Marketing, technische Dienste usw.) und die Einbindung in das internationale Kommunikations- und Verkehrsnetz. Abgesehen von den Kontaktvorteilen bietet die Lage in den Ballungszentren oder in der Nähe derselben den FuE-Aktivitäten somit die Möglichkeit, die vielfältigen Agglomerationsvorteile zu internalisieren.

Die Tendenz der Übernahme forschungsintensiver Unternehmungen durch Großkonzerne verstärkt die räumliche Konzentration von FuE-Aktivitäten. Aus Rationalisierungsgründen und mit dem Ziel der Realisierung von Skalenerträgen werden diese Funktionen an jene Standorte verlegt, welche die besseren Voraussetzungen aufweisen, d. h. zumeist in die Verdichtungsräume oder deren angrenzendes Gebiet. Die regionalen Disparitäten im Forschungsbesatz nehmen daher zu.

Die Skala der Standortanforderungen von unabhängigen Forschungsinstituten und von Technischen Büros stimmt weitgehend mit jener der industriellen FuE-Aktivitäten überein. An die Stelle der Kontakterfordernisse zu den verschiedenen Ebenen der Unternehmenshierarchie tritt die Nähe zu potentiellen Auftraggebern, d. h. staatlichen Stellen und Firmenkunden. Auch hier zeigt daher die räumliche Verteilung eine überproportionale Präsenz in den Ballungsgebieten.

4.5. Wirtschaftsdienste

Die von eigenständigen Dienstleistungsunternehmen produzierten Wirtschaftsdienste wie Rechnungswesen und Buchführung, Leistungen der Wirtschaftstreuhänder, Unternehmens- und Wirtschaftsberatung, Werbung usw. werden vor allem von mittleren und großen Industrieunternehmen, Banken, Versicherungen und anderen Firmen des Dienstleistungssektors nachgefragt, soweit sie diese Dienstleistungen nicht unternehmensintern erstellen. Der Absatzmarkt für spezialisierte Wirtschaftsdienste ist somit räumlich stark auf die hochrangigen und mittleren Zentren konzentriert. Für Leistungen mit Routinecharakter wie etwa Steuerberatung, Buchführung und -prüfung hingegen liegt die minimal erforderliche Marktschwelle so niedrig, daß sie auch in kleineren Zentren angeboten werden.

Zwischen den Anbietern hochrangiger Wirtschaftsdienste und den Hauptverwaltungen, regionalen Zentralen etc. der nachfragenden Unternehmungen sind häufige unmittelbare persönliche Kontakte erforderlich, da es sich um die Vermittlung komplexer Informationen, um Problemlösung und Planung handelt (Beispiel: Unternehmensberatung), da den spezifischen Anforderungen der Kunden entsprochen werden muß (Beispiel: Werbung) usw. Während für diese Dienstleistungsbetriebe die Kontaktvorteile zentraler Standorte vorrangige Bedeutung genießen, besteht für andere Aktivitäten, die sich durch ein hohes Maß an Standardisierbarkeit auszeichnen, die Möglichkeit der Verlegung des Geschäftssitzes an Orte mit geringeren Faktorkosten. Spezialisierte Anbieter im Bereich des Rechnungswesens etwa sind durch den Fortschritt in den Informations- und Kommunikationstechniken in der Lage, ihre Dienste über Online-Verbindungen zu verbreiten.

Die Produzenten von Wirtschaftsdiensten benötigen eine Vielzahl intermediärer Dienstleistungen. Werbefirmen beispielsweise ziehen die Leistungen von Marktanalytikern, Psychologen, Schauspielern, Textern, Komponisten, Designern, Filmproduzenten usw. heran⁶⁰. In der erforderlichen Diversität und Qualität werden diese Inputs nur in den hochrangigen Zentren angeboten. Insofern diese Vorleistungen am Ort ihrer Verwendung erstellt werden müssen oder häufige direkte persönliche Kontakte voraussetzen, stellt dieser Faktor ein weiteres Argument zugunsten eines Standorts in einem Verdichtungsgebiet dar. Auch in bezug auf das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften und die infrastrukturellen Voraussetzungen ist eine zentrale Lage günstiger.

5. Zusammenfassung

Die im Bereich der informationsintensiven intermediären Dienstleistungsfunktionen Beschäftigten konzentrieren sich räumlich in den Agglomerationsgebieten. Ausschlaggebend hierfür sind zum einen raumwirtschaftliche Faktoren wie Kontaktvorteile, Marktdichte, leistungsfähige Informations-, Arbeits- und Kapitalmärkte, ein qualitativ hochwertiges Angebot an intermediären Dienstleistungen und andere Agglomerationsvorteile. Zum anderen tragen nicht-raumwirtschaftliche Faktoren zur Erklärung der räumlichen Verteilung der Informationsaktivitäten bei. Branchen mit hohen Beschäftigtenanteilen im Bereich der intermediären Dienstleistungen und Standorte von Großunternehmungen sind in den Ballungsgebieten überproportional vertreten. Das Wachstum von Großunternehmen mit mehreren Standorten, das zu einem erheblichen Teil durch Übernahme oder Fusion erfolgt, verstärkt tendenziell die funktionale Arbeitsteilung zwischen den Regionen. Trotz steigender relativer Bodenpreise, Verkehrsbelastung und anderer Nachteile werden die Verdichtungsräume ihre Anziehungskraft für den hier erörterten Dienstleistungsbereich behalten.

Die betreffenden Stadtwirtschaften ziehen auf vielfältige Weise Nutzen aus der Konzentration von Führungsstellen und Dienstleistungszentren der verarbeitenden Industrie, Hauptverwaltungen des Bank- und Versicherungswesens, Forschungs- und Entwicklungsstätten, Betrieben, die spezialisierte Wirtschaftsdienste erstellen usw. Produktion, Beschäftigung und Einkommen in diesem Bereich weisen hohe Wachstumsraten auf. Zumindest ebenso bedeutend wie diese direkten Effekte sind die verschiedenen indirekten Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft. Vor allem hängen die Innovations- und Konkurrenzfähigkeiten derselben maßgeblich von diesen Aktivitäten ab.

Der Prozeß der regionalen Differenzierung betrifft auch die Verteilung von Entscheidungsbefugnissen. Die Hierarchie der Städte drückt sich aus in der unterschiedlichen Differenzierung und Qualität der informationsintensiven intermediären Dienstleistungsfunktionen und der Präsenz von Leitungsfunktionen. Der Ausbildung von Führungs- und Ausführungsregionen wohnt ein Zug zur Selbstverstärkung inne. Die hochrangigen Zentren besitzen nicht nur eine günstigere Ausgangsposition für selbsttragende wirtschaftliche Dynamik, auch externe Wachstumsimpulse kommen stärker zum Tragen: Ökonomische und technische Entwicklungen begünstigen das Wachstum von Beschäftigung und Wertschöpfung im Bereich der produktionsbezogenen Dienstleistungen, nicht im Bereich der Fertigung. Führungsregionen besitzen die Kontrolle über die Diffusion von Innovationen, Investitionsströme und die Arbeitsplatzschaffung in den nachgeordneten Zentren und peripheren Gebieten. Von den zunehmenden interregionalen und -nationalen Interdependenzen, die u. a. in dem steigenden Gewicht des Dienstleistungshandels zum Ausdruck kommen, profitieren auch infolge dieser Asymmetrien die bereits bevorzugten Zentren in überproportionaler Weise. Aufgrund der wirtschaftlichen Dynamik der städtischen Dienstleistungszentren erhöht sich wiederum die Attraktivität eines Standorts innerhalb dieser Regionen für intermediäre Dienstleistungsfunktionen.

Der Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechniken wird, soweit sich das derzeit einschätzen läßt, an der räumlichen Zentralisierung des diskutierten Dienstleistungsbereichs wenig ändern. Für die kontaktintensiven Dienste bleiben die Vorteile zentraler Lage bestehen. Die Informations- und Kommunikationstechniken dienen hier der Unterstützung der Tätigkeiten und erhöhen die Effizienz und Qualität der Dienstleistungen. In einigen Branchen nimmt die räumliche Konzentration der Leitungs- und anderer hochrangiger Dienstleistungsfunktionen zu (qualitative Zentralisierung). Hingegen werden Dienstleistungen, die sich durch ein hohes Maß an Standardisierbarkeit auszeichnen, an Standorten mit niedrigeren Faktorkosten erstellt und auf dem Wege der Telekommunikation angeboten. Diese Dezentralisierung erfolgt (vorerst?) vor allem zugunsten der Agglomerationsränder und des angrenzenden Umlands.

Im Lichte der Ergebnisse dieser Studie sind einige Anmerkungen zur Position Wiens als Dienstleistungszentrum möglich. Die Agglomeration

Wien steht mit anderen westeuropäischen Großstädten im Wettbewerb um hochrangige intermediäre Dienstleistungsfunktionen. Im Rahmen von Standortentscheidungen auf internationaler Ebene berücksichtigen transnationale Konzerne freilich neben den oben diskutierten Faktoren auch andere: Steuergesetzgebung, sektorspezifische juristische Beschränkungen (z. B. im Bankwesen), bürokratische Hindernisse, Kontrolle der Devisentransfers, Modalitäten der Arbeitserlaubnis für Ausländer, politische Stabilität usw.

Wien weist im Vergleich zu anderen westeuropäischen Führungsregionen eine kleinere Anzahl von Hauptverwaltungen und regionalen Zentralen von Großunternehmen auf. Die Eigentums- und Größenstruktur der österreichischen Wirtschaft sowie die geringe Internationalisierung von Unternehmen im österreichischen Mehrheitsbesitz erweisen sich hier als Nachteile. Außerdem droht im Zuge der qualitativen Zentralisierung innerhalb vieler transnationaler Konzerne eine Entwertung der in Wien lokalisierten Zentralen.

Gerade in Anbetracht dieser Bedingungen kommt angebotsseitigen Maßnahmen zugunsten der intermediären Dienstleistungen verstärkte Bedeutung zu: Forcierung der Forschungs- und Technologiepolitik; Patent- und Lizenzpolitik; Beseitigung von Regelungen, die einem qualitativ höherwertigen und effizienten Angebot an intermediären Dienstleistungen entgegenstehen (z. B. beschränkte Befugnisse für Ziviltechniker und Technische Büros); Initiierung eines Investitionschubs im Bereich der Informationstechniken mittels direkter und indirekter Investitionsförderung; rascher Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur; Maßnahmen zugunsten immaterieller Investitionen im allgemeinen; Bildungs- und Weiterbildungspolitik. Auf der Nachfrageseite ist für einzelne Branchen die öffentliche Beschaffungspolitik nicht unwesentlich. Hier wäre die Berücksichtigung inländischer Anbieter verschiedener spezialisierter Dienstleistungen (Engineering, Wirtschaftsberatung usw.) wünschenswert. Letztlich stellt die Erhaltung bzw. Schaffung attraktiver Lebensbedingungen einschließlich eines ausländerfreundlichen Klimas einen zunehmend wichtigen Standortfaktor dar.

Anmerkungen

- 1 Mesch, 1987.
- 2 Richardson, 1977; Bade, 1984.
- 3 Vgl. Törnqvist, Gunnar, *Contact Systems and Regional Development*, Lund 1970.
- 4 Vgl. Stanback, 1979, S. 73 ff.
- 5 Mesch, 1987, S. 212 ff.
- 6 Pred, 1977, S. 24.
- 7 Ebendort, S. 174.
- 8 Chandler, Alfred, *The Visible Hand*, Cambridge Mass. 1977.
- 9 Für das Vereinigte Königreich: Leigh, R., North, P. J., *Regional Aspects of Acquisition Activity in British Manufacturing Industry*, in: *Regional Studies* 12, 1978, S. 227–245.
- 10 Für die BRD: Bade, Franz Josef, *Die Standortstruktur großer Industrieunternehmen*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 196, 1981, S. 341–366; Krickau-Richter, Olbrich, 1982, S. 45.
- 11 Howells, Green, 1986, S. 153 f.
- 12 Henckel, Nopper, Rauch, 1984, S. 67.
- 13 Goddard, J. B., Pye, R., *Telecommunication and office location*, in: *Regional Studies* 11, 1977, S. 19–30; Corey, 1982, S. 417.
- 14 „Witness the impact of the telephone which, by greatly facilitating fairly routine contacts, led to vastly increased demand for follow-up face-to-face contact.“, in: Hall, Peter, *The world and Europe*, in: Brotchie (Hrsg.), 1985, S. 27.
- 15 „The isolation if the ivory tower ist not the solution for transactional activity even if the tower could be fitted with all the wonders of telecommunications technology, present and in gestation.“, in: Gottmann, 1983, S. 28.
- 16 Für die BRD: Henckel, Nopper, Rauch, 1984, S. 27 ff.
- 17 Für das Vereinigte Königreich: Howells, Green, 1986, S. 176; Howells, 1987, S. 148; vgl. auch OECD, 1988, S. 10 f.
- 18 Hepworth, 1986, S. 421.
- 19 Ebendort, S. 413 f.; Howells, 1987, S. 150.
- 20 Hepworth, 1986, S. 420.
- 21 Henckel, Nopper, Rauch, 1984, S. 50, 55.
- 22 Kreibich, Rolf, *Strukturwandel: Dezentralisierung von Angestelltentätigkeiten*, in: *Spektrum der Wissenschaft* 4/1988, S. 37 f.
- 23 Hepworth, 1986, S. 420.
- 24 Howells, 1987, S. 91.
- 25 „Despite all the propaganda by the technologists offering dispersal, especially of places of non-manual work, the conclusions the geographers have reached are in agreement with mine: there may be some deconcentration in some aspects, but basically transactional activities are not likely to be scattered throughout rural territory just owing to the fact that technology is able to overcome distance.“, in: Gottmann, 1983, S. 24.
- 26 Henckel, Nopper, Rauch, 1984, S. 101.
- 27 Dickey, J., *Urban impacts of information technology*, in: Brotchie (Hrsg.), 1985, S. 182.
- 28 Gottmann, 1983, S. 28.
- 29 Hamburg, Bremen, Hannover, Ruhrgebiet (Essen, Dortmund, Duisburg usw.) Rhein-gebiet (Köln, Düsseldorf usw.), Rhein-Main-Gebiet (Frankfurt, Darmstadt, Mainz usw.), Rhein-Neckar-Gebiet (Mannheim, Ludwigshafen usw.), Karlsruhe, Stuttgart, München, Nürnberg sowie Westberlin.
- 30 Bade, 1987, S. 137.
- 31 Ebendort, S. 262 f.
- 32 Ebendort, S. 105.
- 33 Ebendort, S. 148.
- 34 Standortquotient = $(L_{ij}/L_i) \cdot (R_j/N)^{-1}$, wobei L_{ij} die Beschäftigung in der Branche i in der Region j ; L_i die nationale Beschäftigung in der Branche i ; R_j die Gesamtbeschäftigung in der Region j und N die nationale Gesamtbeschäftigung ist.
- 35 Marshall, Damesick, Wood, 1987, S. 581–584.

- 36 Crum, R. E., Gudgin, G., Non-Production Activities in UK Manufacturing, Brüssel 1977, zitiert in: Bade, 1984, S. 108.
- 37 Howells, Green, 1986, S. 47.
- 38 Bailly, Maillat, Coffey, 1987, S. 656.
- 39 Dinteren, 1987, S. 671.
- 40 Pedersen, 1986, S. 34.
- 41 O'Farrell, P. N., O'Loughlin, B., The Impact of New Industry Enterprises in Ireland – An Analysis of Service Linkages, in: *Regional Studies* 15, 1981, S. 439–458; Cuadrado, J. R., Supply and Demand of Services and Regional Development. The Case of Comunidad Valenciana, FAST Occasional Paper 93, Brüssel 1986; Marshall, 1979; Marshall, 1982; Marshall, 1983.
- 42 Dinteren, 1987, S. 677; Bailly, Maillat, Coffey, 1987, S. 658.
- 43 Mesnard, Vigarie, 1979, S. 53.
- 44 Für das Vereinigte Königreich: Lee, R., North, D. J., The spatial consequences of takeovers in some British industries: implications for regional development, in: Hamilton, F. E. I. (Hrsg.), *Contemporary Industrialisation, Spatial Analysis and Regional Development*, Essex 1978, S. 158–181.
- 45 Howells, 1987, S. 73.
- 46 Dinteren, 1987, S. 680.
- 47 Vgl. OECD, 1988, S. 19.
- 48 Vgl. Bade, Franz Josef, Die Standortstruktur großer Industrieunternehmen, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 196, 1981, S. 341–366; Rojahn, Gerd, Großunternehmen und regionale Disparitäten in Europa, Frankfurt 1984; Krickau-Richter, Olbrich, 1982; Stanback, Noyelle, 1983; Howells 1987.
- 49 Dunning, Norman, 1987, S. 629.
- 50 Ebendort.
- 51 Stanback, Noyelle, 1983, S. 24.
- 52 Krickau-Richter, Olbrich, 1982, Stanback, Noyelle, 1983.
- 53 Krickau-Richter, Olbrich, 1982.
- 54 Für die BRD: Ebendort, S. 67, 75.
- 55 Malecki, 1980, S. 224.
- 56 Antonelli, 1986; Moore, Spires, 1986; Howells, 1983; Stanback, Noyelle, 1983; Krickau-Richter, Olbrich, 1982; Premus, 1981; Malecki, 1980.
- 57 Vgl. Hepworth, 1986, S. 418–420.
- 58 Bade, 1983, S. 20; Antonelli, 1986, S. 19.
- 59 So ist im Vereinigten Königreich eine starke Konzentration der genannten Aktivitäten auf die SO-Region Englands, insbesondere den Rand der Agglomeration London und das angrenzende gering verdichtete Gebiet, festzustellen (Howells, 1983, S. 16) in Frankreich auf die Agglomeration Paris und in den Niederlanden auf das Städteviereck Amsterdam–Den Haag–Rotterdam–Utrecht sowie dessen Umland.
- 60 Stanback, Noyelle, 1983, S. 170 ff.

Literatur

- Antonelli, Cristiano, The Determinants of the Distribution of Innovative Activity in a Metropolitan Area: The Case of Turin, OECD DSTI/IND 6/86, 1, Paris 1986.
- Bade, Franz-Josef, Räumliche Anpassungsprozesse, funktionale Arbeitsteilung und unternehmerisches Standortverhalten, IIM/IP 83-16, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Bade, Franz-Josef, Die funktionale Struktur der Wirtschaft und ihre räumliche Arbeitsteilung, IIM/IP 84-27, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Bade, Franz-Josef, Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen, München 1987.
- Bade, Franz-Josef, Eickelpasch, Alexander, Funktionale Arbeitsteilung und regionale Beschäftigungsstruktur, IIM/IP 83-9, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Bailly, A. S., Maillat, D., Coffey, W. J., Service activities and regional development: some European examples, in: *Environment and Planning A* 19, 1987, S. 653-668.
- Bearse, Peter J., On the intra-regional diffusion of business services activity, in: *Regional Studies* 12, 1978, S. 563-578.
- Bingham, Richard D., Blair, John P. (Hrsg.), *Urban Economic Development*, Beverly Hills 1984.
- Bradbury, Katharine L., Downs, Anthony, Small, Kenneth A., *Urban Decline and the Future of American Cities*, Washington D. C. 1982.
- Brotchie, John (Hrsg.), *The Future of Urban Form*, London 1985.
- Cappellin, Riccardo, The development of service activities in the Italian urban system, in: Illeris, Sven (Hrsg.), *The Present and Future Role of Services in Regional Development*, FAST Occasional Papers 74, Brüssel 1986, S. 17-49.
- Coffey, W. J., Polese, M., Trade and location of producer services; a Canadian perspective, in: *Environment and Planning A* 19, 1987, S. 597-611.
- Cohen, Robert, The changing transactions economy and its spatial implications, in: *Ekistics* 274, 1979, S. 7-15.
- Corey, Kenneth E., Transactional forces and the metropolis, in: *Ekistics* 297, 1982, S. 416-423.
- Dinteren, J. H. J. van, The role of business service offices in the economy of medium-sized cities, in: *Environment and Planning A* 19, 1987, S. 669-686.
- Dunning, J. H., Norman, G., The location choice of offices of international companies, in: *Environment and Planning A* 19, 1987, S. 613-631.
- Frerich, Johannes, Pötzsch, Rainer, *Tertiärer Sektor und Regionalpolitik*, Göttingen 1975.
- Fürst, Dietrich (Hrsg.), *Stadtökonomie*, Stuttgart 1977.
- Gottmann, Jean, *The Coming of the Transactional City*, College Park, University of Maryland 1983.
- Hanson, Royce (Hrsg.), *Rethinking Urban Policy; Urban Development in an Advanced Economy*, Washington D. C. 1983.
- Henckel, Dietrich, Nopper, Erwin, Rauch, Nizan, *Informationstechnologie und Stadtentwicklung*, Stuttgart 1984.
- Hepworth, M. E., The geography of technological change in the information economy, in: *Regional Studies* 20, 1986, S. 407-424.
- Howells, J., The location of research and development, in: *Regional Studies* 18, 1984, S. 13-29.
- Howells, J., Technological Innovation, Industrial Organisation and Location of Services in the European Community, FAST Occasional Papers 142, Brüssel 1987.
- Howells, J., Green, A. E., Location, Technological Innovation and Structural Change in UK Services, FAST Occasional Papers 101, Brüssel 1986.
- Krickau-Richter, Lieselotte, Olbrich, Josef, *Regionale Strukturpolitik mit Dienstleistungsbetrieben*, Dortmund 1982.
- Lambooy, Jan G., Tordoir, Pieter P., Professional services and regional development: a conceptual approach, in: Illeris, Sven (Hrsg.), *The Present and Future Role of Services in Regional Development*, FAST Occasional Papers 74, Brüssel 1986, S. 50-76.
- Malecki, E. J., Corporate organisation of research and development and the location of technological activities, in: *Regional Studies* 14, 1980, S. 219-234.

- Marshall, J. N., Corporate organisation and regional office employment, in: *Environment and Planning A*11, 1979, S. 553-563.
- Marshall, J. N., Linkages between manufacturing industry and business services, in: *Environment and Planning A*14, 1982, S. 1523-1540.
- Marshall, J. N., Business-service activities in British provincial conurbations, in: *Environment and Planning A*15, 1983, S. 1343-1359.
- Marshall, J. N., Damesick, P., Wood, P., Understanding the location and role of producer services in the United Kingdom, in: *Environment and Planning A*19, 1987, S. 575-595.
- Mesch, Michael, Intermediäre Dienstleistungen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2/87, S. 185-222.
- Mesnard, A., Vigarie, A., Internal linkages in the upper tertiary sector of Nantes, in: *Ekistics* 274, 1979, S. 53-66.
- Moore, Barry, Spires, Rodney, *The Role of High Technology Complexes and Science Parks in Regional Development*, OECD DSTI/IND 6/86.17, Paris 1986.
- OECD, *The Improvement of Services to Industry as an Instrument of Regional Policy*, IND/WP 6/88.3, Paris 1988.
- Pedersen, Poul Ove, *Business Service Strategies, The Case of the Provincial Centre of Esbjerg*, FAST series 19, Brüssel 1986.
- Pred, Allan R., *City-Systems in Advanced Economics*, New York 1977.
- Premus, Robert, Urban growth and technological innovation, in: Bingham, Blair (Hrsg.), S. 47-61.
- Richardson, Harry W., Standortverhalten, Bodenpreise und Raumstruktur, in: Fürst (Hrsg.), S. 68-87.
- Stanback, Thomas M., *Understanding the Service Economy*, Baltimore 1979.
- Stanback, Thomas M., Noyelle, Thierry J., *Cities in Transition*, Totowa N. J. 1982.
- Stanback, Thomas M., Noyelle, Thierry J., *The Economic Transformation of American Cities*, Totowa N. J. 1984.

Die neue Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die Austrian Airlines und die österreichische EG- Integrationspolitik

**Claus Dadak
Manfried Gantner**

1. Einleitung

Im Hinblick auf die geplante Errichtung des EG-Binnenmarktes ab 1992 wurde mit 1. Jänner 1988 der Luftverkehr innerhalb der EG mit dem Inkrafttreten des „EEC-Package on Air Transport“ liberalisiert¹. Die neuen Bestimmungen über Tarife, Kapazitäten und Marktzugang weichen wesentlich von den bisher geltenden Regeln ab und bedeuten eine umfassende Liberalisierung des EG-Luftverkehrs, die allerdings nicht mit einer De-Regulierung nach dem Vorbild der US-amerikanischen „deregulation“ von 1978 gleichzusetzen ist. Vielmehr handelt es sich um eine Art „freie Regulierung“ des EG-Luftverkehrsmarktes, da aufgrund der nationalistisch geprägten Strukturen der europäischen Luftfahrt ein gewisses Maß an ordnenden Rahmenbedingungen weiterhin notwendig und aus nationaler Sicht auch vielfach wünschenswert erscheint.

Wie weit die Bestimmungen des „EEC-Package“ in der Zukunft auch auf den Luftverkehr mit Nicht-EG-Staaten ausgedehnt werden, wurde von der EG vorerst nicht geklärt. Die EG-Diskussion in Österreich und

die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Luftverkehrspolitik machen eine genaue Analyse der Auswirkungen dieser EG-Beschlüsse auf Österreich und seine Fluglinienunternehmen erforderlich.

Ein gewisses Problem besteht darin, daß eine Koordination der Luftverkehrspolitik der EG mit jener einzelner Nichtmitglieder nicht isoliert von der gesamten Politik der EG-Staatengemeinschaft gesehen werden kann. Überdies scheint sich innerhalb der EG ein in Luftverkehrsfragen retardierendes Lager herauszubilden (Italien, Frankreich, Griechenland), das einer Einbeziehung von Drittstaaten in die Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft ablehnend gegenübersteht. An die Stelle des traditionellen Nord-Süd-Gefälles bei der Liberalität innerhalb Europas könnte ein für Nicht-EG-Staaten unangenehmer „inside-outside-EEC“-Gegensatz entstehen. Unangenehm aus zwei Gründen:

- Erstens, weil Einschränkungen in den Verkehrsrechten im Verkehr mit EG-Staaten entstehen könnten. Gerade diese Staaten sind aber wichtige Verkehrsgebiete für österreichische und andere Nicht-EG-Luftverkehrsgesellschaften.
- Zweitens, weil die EG-Fluglinien in allen Gremien und Kommissionen des Weltluftverkehrs eine bedeutende Macht darstellen und es daher eine Erschwernis darstellt, als einzelnes Nicht-EG-Land von einer singulären Basis her argumentieren zu müssen.

Im folgenden werden zunächst jene institutionellen und ökonomischen Charakteristika behandelt, die die Entwicklung des Luftverkehrs und seiner Strukturen maßgeblich beeinflussen (Abschnitt 2). Die Diskussion der neuen Bestimmungen für den EG-Luftverkehr (Abschnitt 3.1) bildet den Ausgangspunkt für vier Szenarien, in denen mögliche zukünftige Positionen der österreichischen Luftfahrt, im besonderen der Austrian Airlines, beleuchtet werden (Abschnitt 3.2). Dabei werden die jeweiligen Alternativen für Österreich (EG-Beitritt oder Nicht-Beitritt) und für den EG-Luftverkehrsmarkt (Binnenmarkt oder Beibehaltung des Systems der nationalen Teilmärkte) berücksichtigt. Einige daraus resultierende zusammenfassende Empfehlungen bilden im Hinblick auf die derzeitige EG-Diskussion in Österreich den Abschluß (Abschnitt 4).

2. Ökonomische Aspekte des internationalen Linienluftverkehrs

Zum Verständnis der verkehrspolitischen Entwicklung ist es vorteilhaft, zunächst folgende ökonomische und institutionelle Charakteristika der internationalen Zivilluftfahrt zu erörtern:

- Den planwirtschaftlichen Aspekt des Luftverkehrs aufgrund internationaler Vereinbarungen.
- Aspekte von Wettbewerb und Monopolisierung im nationalen und internationalen Bereich.
- Rechtsform und Besitzverhältnisse bei Luftverkehrsgesellschaften.
- Flughäfen und Flugsicherung als infrastrukturelle Engpaßfaktoren der Luftfahrt.

2.1. Planwirtschaftliche Züge des Weltluftverkehrs

Die internationale Zivilluftfahrt ist durch ein System von Regelungen und Organisationen bestimmt, das mehrere Ebenen umfaßt. Zunächst verfügt jeder Staat über spezifische Gesetze, die einerseits die kommerziellen, technischen und institutionellen Rahmenbedingungen für inländische Luftverkehrsgesellschaften festlegen und andererseits die Art der Beziehungen bilateraler und multilateraler Natur determinieren. Insbesondere im bilateralen Bereich werden Entscheidungen meist von Regierungskommissionen getroffen, die in Anlehnung an die von internationalen Dachorganisationen herausgegebenen Bestimmungen gefunden werden müssen. Herausragender Bestandteil dieser Vereinbarungen sind die Luftverkehrsabkommen (LVA), die wesentlichen Einfluß auf die Flugplangestaltung der Luftverkehrsgesellschaften der Partnerstaaten haben. Weltweit gibt es schließlich eine Reihe von Abkommen, denen die meisten Staaten beigetreten sind und die somit die Rahmenbedingungen des internationalen Luftverkehrs abgeben².

Als Organisationen sind global die ICAO (International Civil Aviation Organisation) und die IATA (International Air Transport Association), europaweit die ECAC (European Civil Aviation Conference) und die AEA (Association of European Airlines) maßgeblich³.

Bedeutender Bestandteil dieser genannten Gruppen von Rahmenbedingungen sind im internationalen Linienluftverkehr die sogenannten „5 Freiheiten“. Ihre Anwendung regelt in der Praxis den Rahmen, innerhalb dessen eine Fluglinie eines Staates außerhalb seiner Grenzen tätig werden kann. Im allgemeinen kommen die ersten vier Freiheiten heute innerhalb der IATA-Mitgliedsstaaten weitgehend zur Anwendung, während die fünfte Freiheit bisher nicht der allgemeinen Übung unterliegt (vgl. Abb. 1).

Eine wesentliche Ausnahme bilden bei der Ausübung von Rechten der 5. Freiheit US-amerikanische Fluggesellschaften, die einseitig derartige Rechte für sich beanspruchen können, während europäischen Fluglinien die Aufnahme von Passagieren auf inneramerikanischen Strecken weiterhin nicht gestattet ist. De facto bedeutet dies, daß ein Linienunternehmen weitgehend nur für den heimischen Markt operieren kann, wobei dieser sowohl den „incoming-“ als auch den „outgoing-traffic“ umfaßt.

Exkurs: Für die Sonderstellung der US-amerikanischen Flugunternehmen können drei wesentliche Gründe namhaft gemacht werden:

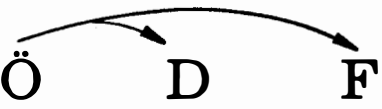
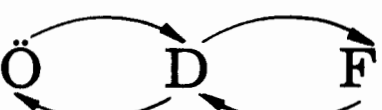
- Der US-amerikanische Luftverkehr erlangte seine verkehrspolitische Bedeutung vor dem europäischen. Obwohl die Europäer ebenfalls zahlreiche Pionierleistungen auf dem Gebiet der Luftfahrt vollbrachten, erreichte der europäische kommerzielle Luftverkehr erst nach dem amerikanischen eine entsprechende Breitenwirkung. In der Zwischenzeit konnten sich die US-Fluglinien bereits auf dem europäischen Markt etablieren.
- Nach dem zweiten Weltkrieg abgeschlossene Verträge und Luftverkehrsabkommen schufen Vorteile für die US-Fluglinien, die oft erst in späteren Jahren richtig zur Geltung kamen. Die erst im Aufbau begriffenen europäischen Fluglinien konnten mit den expandierenden amerikanischen Unternehmen

vorerst nicht mithalten. Daher wurden den Amerikanern großzügig Rechte der 5. Freiheit eingeräumt, welche heute erhebliche Wettbewerbsvorteile für die US-Fluggesellschaften darstellen.

- Die bedeutenden Flugzeughersteller stammten nahezu alle aus den USA. Dies hat sich erst in den letzten Jahren durch den Aufschwung der europäischen Flugzeugindustrie (Aerospatiale, Airbus Konsortium, British Aerospace) etwas verändert. Mit Ausnahme der meisten Ostblockstaaten verwendet jede große Fluggesellschaft zumindest einige Flugzeugtypen amerikanischer Provenienz. Es läßt sich vermuten, daß die starke wirtschaftliche Stellung der US-amerikanischen Hersteller in der Vergangenheit eine zumindest vorteilhafte verkehrspolitische Verhandlungsbasis für die US-Fluglinien schuf.

Abbildung 1:

Die „5 Freiheiten der Luftfahrt“ am Beispiel eines österreichischen Carriers mit den Destinationen BRD oder/und Frankreich

1.  BRD gewährt dem österr. Carrier Überflugsrechte für Passagiere, Cargo und Post.
2.  BRD gewährt dem österr. Carrier das Recht auf eine technische Zwischenlandung.
3.  BRD und Frankreich gewähren dem österr. Carrier die kommerzielle Landung bei Ankunft aus Österreich.
4.  BRD und Frankreich gewähren dem österr. Carrier den kommerziellen Start mit der Destination Österreich.
5.  BRD/Frankreich gestatten dem österr. Carrier, auch Passagiere für die Destination Frankreich/BRD aufzunehmen.

2.2. Traditionelle Begründungen für nationale Fluggesellschaften

In fast jedem Staat existiert heute jeweils ein im relativen Ausmaß großes nationales Luftverkehrsunternehmen („national carrier“). Andere, kleinere Flugunternehmen sind zumeist in speziellen Marktnischen oder ausschließlich im Chartergeschäft tätig⁵. Die Regierungen

der einzelnen Staaten sind seit jeher bemüht, ihren „national carrier“ nach Möglichkeit zu unterstützen. Dafür können mehrere Gründe namhaft gemacht werden:

- Der Staat ist häufig selbst am Unternehmen beteiligt. Dem Unternehmer „Staat“ liegt folglich einiges am Erfolg seines Unternehmens.
- Die Dienstleistungen des international tätigen Flugunternehmens sind eine wichtige Infrastruktureinrichtung für die nationale Wirtschaft. Die Volkswirtschaft hat somit einiges Interesse an einer günstigen Ausgangsbasis ihres Unternehmens.
- Der oben skizzierte verkehrspolitische Rahmen bringt es mit sich, daß offizielle staatliche Stellen auf internationaler Basis mehr erreichen können, als eine private Fluglinie ohne behördliche Unterstützung. Dies schließt jedoch nicht aus, daß der „national carrier“ ein Privatunternehmen sein kann; wichtig ist nur die behördliche Unterstützung auf dem internationalen Parkett.
- Nationales Prestigedenken und die nicht unerheblichen externen Effekte eines nationalen Flugunternehmens für die gesamte Volkswirtschaft lassen sich stellvertretend für eine Vielzahl weiterer Gründe nennen.

Vor diesem Hintergrund wurden und werden die bilateralen LVA abgeschlossen und Kapazitätsvereinbarungen getroffen, wobei vielfach die auf Länderbasis ausgehandelten Kontingente restlos ausgeschöpft werden.

Ein Ergebnis dieser Kapazitätsvereinbarungen ist das Problem, daß eine Fluggesellschaft des Landes A im Verkehr mit dem Land B automatisch das Anrecht auf eine Anzahl von Passagieren verliert, sobald eine zweite Linie des Landes A ebenfalls eine Konzession für das Land B erhält, aber Land B keiner Kapazitätserweiterung zustimmt. Dies erschwert die Konzessionserteilung an Newcomer ganz erheblich⁶.

2.3. Nationale Fluggesellschaften – natürliche Monopole?

Auf nationaler Ebene interessiert vor allem die Frage, ob der jeweilige „national carrier“ ein natürliches Monopol darstellt oder wie weit er lediglich einen gesetzlichen bzw. behördlichen De-facto-Monopol-schutz erhält⁷.

Es sei anhand von zwei für die Existenz eines natürlichen Monopols notwendigen Bedingungen belegt, daß es sich bei einer nationalen Fluggesellschaft keineswegs um ein solches handelt: Durch die Anwendung moderner Finanzierungsformen beim Erwerb von Fluggeräten ist der Kapitalbedarf zur Eröffnung eines geregelten Flugbetriebes heute vergleichsweise gering, wenn auch das Risiko einer dünnen Eigenkapitaldecke nicht unterschätzt werden sollte⁸.

Auch die Leitungsgebundenheit ist im Normalfall auf eine Flugplanperiode beschränkt, sodaß grundsätzlich die Gestionen an die sich ändernden Marktbedingungen angepaßt werden können. Der Aufnahme des Flugbetriebes auf einer Strecke der nationalen Fluggesell-

schaft durch ein zweites Unternehmen desselben Staates, stehen daher aus ökonomischer Sicht keine ökonomisch nicht zu rechtfertigenden Kosten entgegen.

Welche Argumente lassen sich nun für den behördlichen De-facto-Monopolschutz des nationalen Flugunternehmens anführen? Die Notwendigkeit strenger Sicherheitsauflagen bedingt die Vorgabe rigoroser Richtlinien für die Zulassung von Unternehmen zum Linienbetrieb. Ein bereits existierendes Unternehmen kann diese Erfordernisse in der Regel leichter erfüllen, als ein neu zu gründendes. Erschwerend kommt hinzu, daß die Zulassungsbehörde von einem neu in den Markt eintretenden Unternehmen meistens noch keinerlei Erfahrungswerte besitzt.

Damit ist zwar eine politische Begründung, aber noch keine Rechtfertigung aus ökonomischer Sicht gegeben. Diese ökonomische Rechtfertigung leitet sich aus der bisher sehr restriktiven Handhabung der LVA durch die Luftverkehrsbehörden der meisten Staaten ab. Durch die ausgesprochen strengen Kapazitätsvorschriften würde eine allzu liberale Konzessionspolitik eine bewußte Schwächung der eigenen Luftfahrt bedeuten. Diesem Gedanken wurde bisher in sämtlichen europäischen Staaten Rechnung getragen, d. h., innerhalb der internationalen Rahmenbedingungen könnte es eine ökonomisch rationale Politik sein, kein weiteres Flugunternehmen zuzulassen.

2.4. Die nationalen Fluglinien unterliegen auf internationaler Basis starkem Wettbewerbsdruck

Mit wenigen Ausnahmen sind alle europäischen Linienflugunternehmen auf internationaler Basis tätig, ein Umstand, der sie in mehrfacher Hinsicht dem Wettbewerb aussetzt.

Eine erste Form des Wettbewerbs besteht in der direkten Konkurrenz mit einem zweiten (in wenigen Fällen: mehreren) Unternehmen auf derselben Strecke. Zur Freude des Passagiers starten auf manchen bedeutenden europäischen Strecken die Maschinen der involvierten Gesellschaften aus Gründen des Wettbewerbs nahezu zeitgleich. Da der Preiswettbewerb aufgrund der bilateralen Übereinkommen im regulierten Markt im wesentlichen ausgeschlossen ist, bleibt es dem Passagier überlassen, ob er Bordservice, Reputation der Gesellschaft, Umsteigefacilitäten oder puren Chauvinismus zur Diskriminante seiner Wahl macht.

Die Effizienz einer Streckenbedienung kann somit aus Sicht des Passagiers durch die Existenz mehrerer Anbieter durchaus gesteigert werden, da diese einander durch besonders kundengerechte Angebote konkurrenzieren können. In einem liberalisierten Umfeld könnte zusätzlich die Konkurrenz über den Preis hinzukommen. Während nun jedoch der Servicewettbewerb unter vertretbaren Kosten im Sinne eines qualitativ hochwertigen Flugbetriebes zu begrüßen ist, könnte die nach unten weisende Preisspirale eine Reihe von Nachteilen mit sich bringen, die zunächst in Form von verringerten Gewinnmargen nur die

Unternehmen, in weiterer Folge jedoch in der Gestalt von Qualitätseinbußen auch die Passagiere betreffen könnten. Schwerwiegendere Folgen als nur schlechte Bordverpflegung hatten Einsparungen bei den Sicherheitsmaßnahmen. Sowohl Präventivmaßnahmen zur Verbrechensbekämpfung als auch Wartung und Kontrolle moderner Verkehrsmaschinen sind aufwendig und damit äußerst kostspielig⁹. Einsparungen bei der Personalschulung und -fortbildung bergen zusätzliche Gefahren in sich. Der nordamerikanische „deregulation“-Alltag bietet eine Fülle von Beispielen von Sicherheits- und Qualitätseinbußen¹⁰. Generell ist aber festzuhalten: Preiswettbewerb muß die Sicherheit dann nicht gefährden, wenn entsprechende Regelungen, Kontrollen und Sanktionen ihre Einhaltung sicherstellen. Die Sicherheit im Flugbetrieb ist vermutlich ein zu wichtiges Gut, als daß man sie allein „dem Markt“ überlassen könnte.

Eine zweite Form von Wettbewerb resultiert aus dem ständigen Druck von innen. Gerade die nationalen Fluglinien repräsentieren in ihrem Tätigkeitsbereich den Staat nach außen und fungieren damit als Werbeträger des Heimatlandes¹¹.

Eher unbedeutend ist hingegen in Europa jene Form des Wettbewerbs, die dem „national carrier“ aus der Existenz anderer nationaler oder regionaler Fluglinien entsteht. Die Vergangenheit zeugt zwar von einer Reihe kleinerer Auseinandersetzungen (Tyrolean Airways contra Austrian Airlines in Österreich; Swissair contra Crossair in der Schweiz), aber dabei geht es stets nur um marginale Marktsegmente der nationalen Fluglinie.

Als Ergebnis dieser Überlegungen läßt sich feststellen, daß ein Flugunternehmen im internationalen Luftverkehr keineswegs einen Monopolbetrieb darstellt, da es für den internationalen Fluggast weitgehend belanglos ist, ob er etwa mit Austrian Airlines oder mit Lufthansa von Wien nach Frankfurt fliegt. Für die Fluggesellschaften ist hier ein wesentlicher Ansatzpunkt zu einer Produkt- bzw. Imagedifferenzierung gegeben.

2.5. Die großen Fluggesellschaften als standortgebundene Mischkonzerne

Die Notwendigkeit, bei einem geregelten Flugbetrieb von bestimmten infrastrukturellen Voraussetzungen auszugehen, macht eine räumliche Bindung der Unternehmen an einen (z. B. Austrian Airlines: Wien) oder mehrere (z. B. Lufthansa: Frankfurt, München, Düsseldorf) Flughäfen unvermeidlich. Fluggesellschaften sind also im wesentlichen standortgebunden, was eine Vercharterung einzelner Fluggeräte jedoch nicht ausschließt.

Die Erreichung der Kapazitätsgrenzen auf einzelnen europäischen Flughäfen wird die Relevanz der Standortbindung noch erhöhen, wie bereits das „hub-and-spoke“-System¹² in den USA zeigt¹³.

Die Tatsache, daß der Linienluftverkehr starken wirtschaftlichen Schwankungen unterliegt und in diesem Sektor immer wieder mit

Rezessionen gerechnet werden muß, läßt viele Luftverkehrsgesellschaften auch in anderen, meist komplementären Sparten, tätig werden. Dabei ergeben sich bedeutende Synergieeffekte. Auf diese Weise können allfällige Verluste im Flugbetrieb unternehmensintern ausgeglichen werden. Beteiligungen an Computer-Reservierungssystemen, Hotelketten, Reisebüros, Wartungs- und Carterringfirmen sowie an Versorgungsunternehmen stellen häufige Formen horizontaler und vertikaler Diversifikation dar¹⁴.

2.6. Die Irrelevanz der rechtlichen Besitzverhältnisse für den Unternehmenserfolg bei Fluggesellschaften

Im Zusammenhang mit der Organisationsform sei auch kurz auf die weitgehende Irrelevanz der Besitzverhältnisse der einzelnen Luftverkehrsgesellschaften für ihren wirtschaftlichen Erfolg hingewiesen. In Europa bewegen sich die Eigentumsstrukturen von 100 Prozent Staatseigentum (z. B. Iberia) über gemischtwirtschaftliche Strukturen (z. B. Lufthansa: 82 Prozent Staatseigentum, Austrian Airlines: 75 Prozent, Swissair: 22 Prozent) bis hin zu vollständigem Privatbesitz (z. B. British Airways). In den USA sind hingegen die großen Fluggesellschaften in privatem Besitz. In einer Reihe von Beispielen zeigt sich, daß die Besitzverhältnisse für den wirtschaftlichen Erfolg einer Fluggesellschaft nicht entscheidend sind. Wie Fälle von amerikanischen Fluglinien zeigen, schützt Privatbesitz natürlich nicht vor Verlusten¹⁵.

Andererseits gerieten viele verstaatlichte europäische Fluggesellschaften während der Rezession zu Beginn der achtziger Jahre in die Verlustzone¹⁶.

2.7. Flughäfen und Flugsicherung bilden den (zukünftigen) Engpaßfaktor in der Luftfahrt

Bei der Deregulierungsdiskussion des Flugverkehrs wird meist lediglich auf die Flugunternehmen Bezug genommen, während die komplementären Bereiche, wie Flughäfen und Flugsicherung weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Das System Luftverkehr muß als Ganzes betrachtet und entwickelt werden. Das „Chaos in der Luft“ ist durch die infrastrukturellen Grenzen „am Boden“ mitbedingt. Die Flughäfen versuchen, ihre Eigenwirtschaftlichkeit u. a. dadurch zu sichern, daß sie möglichst viel Verkehr an sich ziehen. Die wettbewerbsorientierten Fluggesellschaften wiederum trachten, über möglichst günstige Anschlußzeiten möglichst viele Anschlußpassagiere zu gewinnen. Dadurch und wegen weitgehend fehlender „Spitzenlastpreisbildung“ kommt es zu ausgesprochenen Verkehrsspitzen, die sowohl die Flughäfen als auch vor allem die staatliche Flugsicherung überlasten^{16a}.

Die Flugsicherung befindet sich in allen der ICAO angehörenden

Staaten in den Händen der staatlichen Luftfahrtbehörde. Nach Ansicht vieler Experten der Flugsicherung ist der globale Zentralisationsgrad dieser Einrichtungen noch zu gering und der Koordinationsaufwand zwischen den Ländern zu hoch, was letztlich Gefahren in sich birgt¹⁷.

Das System „Eurocontrol“, das eine engere Zusammenarbeit aller europäischen Staaten im Bereich der Flugsicherung vorsieht, wurde 1960 geschaffen. Militärische Bedenken Großbritanniens, Frankreichs und der Niederlande sowie Besoldungsprobleme beim Kontrollpersonal hemmen jedoch bisher die Weiterentwicklung dieser Einrichtung.

In Österreich ist das Bundesamt für Zivilluftfahrt verpflichtet, „die Flugsicherungsdienste für die gesamte Luftfahrt zu leisten und die hierfür erforderlichen technischen Anlagen zu errichten und zu betreiben¹⁸“.

Die Verkehrsflughäfen Europas befinden sich durchwegs im Besitz der öffentlichen Hand, in den USA finden sich häufig zusätzlich private Teilhaber (nirgends steht ein Verkehrsflughafen in vollständigem Privatbesitz).

Die große räumliche Entfernung zwischen den Flughäfen einerseits und die Einteilung in 3 Kategorien¹⁹ andererseits, verhalten den Großflughäfen bisher weitgehend zu regionalen, häufig sogar nationalen Monopolstellungen. Die zukünftige Situation der Flughäfen wird jedoch vor allem von zwei Tendenzen gekennzeichnet sein:

- Ein Aufbrechen der Monopole zugunsten des vermehrten Wettbewerbes zwischen den Flughäfen.

Der Aufschwung des Regionalverkehrs und die Tendenz von Reiseveranstaltern, ihre Charterflüge über kleinere Regionalflughäfen abzuwickeln, brachte beispielsweise für die Flughäfen Innsbruck und Salzburg in den letzten Jahren zum Teil zweistellige Zuwachsraten. Der Einsatz leiserer Fluggeräte bedeutet eine zusätzliche Aufwertung regionaler (meist siedlungsnaher) Flughäfen. Zeitaufwendige und kostspielige Transfers können deshalb entfallen.

Die Existenz mehrerer Großflughäfen im Umfeld von Metropolen (Paris, London, New York) schuf bereits in der Vergangenheit eine Basis für Wettbewerbe zwischen den infrastrukturellen Einrichtungen. Die neu gebauten Flughäfen sind durchwegs passagierfreundlicher und verkehrsgünstiger als die bereits bestehenden alten Anlagen²⁰.

- Kapazitätsengpässe auf den Kat.-I-Flughäfen. Berechnungen der AEA zufolge wird das Passagierwachstum auf den 42 größten westeuropäischen Airports mindestens 55 Prozent, maximal aber 157 Prozent bis zum Jahr 2000 (seit 1986) betragen. Dies bedeutet für das Jahr 2000 jährliche Passagierzahlen zwischen 435 Mio. und 720 Mio. im Vergleich mit 280 Mio. im Jahre 1986.

Wie immer man dieses Wachstum einschätzt – bei mittlerem Wachstum beträgt die Zunahme 100 Prozent zwischen 1986 und 2000 – wird ab 1995 aller Voraussicht nach kein westeuropäischer Kat.-I-Flughafen (mit der Ausnahme von Rom, Luton und Thessaloniki) zusätzlichen Verkehr aufnehmen können, was vor allem im dichtbeflogenen

mitteleuropäischen und britischen Luftraum ein Chaos auslösen könnte²¹.

Bereits heute sind in den USA die Andockrechte („Slots“) auf den Flughäfen auf Jahre hinaus an Fluggesellschaften vergeben, lediglich auf vier Flughäfen stehen solche Rechte zum Verkauf, können aber aufgrund fehlender Landerechte gar nicht verwendet werden²².

Ähnlich prekär wie bei den Flughäfen ist die Situation auf den Luftstraßen. Großräumige militärische Sperrzonen, die nicht vom Zivilluftverkehr überflogen werden dürfen, teilweise veraltete technische Sicherungseinrichtungen sowie die mangelnde Attraktivität des Fluglotsenberufes, die zu Personalknappheit und Motivationsmängeln führt, gelten als Hauptursachen der gegenwärtigen Probleme.

Als Ausweg bleibt in erster Linie der Bau neuer Großflughäfen oder eine Dezentralisierung des Gesamtverkehrs unter stärkerer Berücksichtigung freier Kapazitäten auf Kat.-II/III-Flughäfen. Da weltweit zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich drei Großflughäfen in Bau sind und München II der einzige europäische Mega-Airport wird, zeigt sich deutlich die Notwendigkeit der Berücksichtigung der zweiten genannten Alternative.

Eine Entlastung und teilweise Konkurrenz für den Luftverkehr in Europa stellen schließlich die „Neue-Bahn“-Konzepte dar. So soll etwa die Strecke London–Paris, mit über 3 Millionen Passagieren pro Jahr die meistbeflogene Verbindung Europas, nach Vollendung des Ärmelkanaltunnels in 2½ Stunden mit der Bahn überwunden werden können.

3. Die Pläne der EG und der österreichische Luftverkehr

3.1. Die Pläne der EG für den Luftverkehr

Bis zum Inkrafttreten des in Kapitel 1 genannten „EEC Package on Air Transport“ war auch innerhalb der EG der Luftverkehr im wesentlichen von bilateralen Verträgen bestimmt. Auch die EG brachte bisher kein alle Mitgliedsstaaten umfassendes spezifisches Regelwerk für den Luftverkehr hervor, durch welches sie sich signifikant vom Luftverkehr im übrigen Europa abgehoben hätte. Das im Dezember 1987 verabschiedete Paket stellt somit einen bedeutenden Einschnitt in der europäischen Luftverkehrspolitik dar, die ihre wesentlichen Impulse von der EG erhält, es stellt aber lediglich einen ersten Schritt in Richtung eines EG-Luftverkehrsbinnenmarktes dar.

Welche Änderungen sieht das Paket nun für den innergemeinschaftlichen Luftverkehr vor?

1. Sondertarife (Council Directive 87/601/EEC)

Unter bestimmten, genau definierten Bedingungen sind die Tarife

nicht der behördlichen Genehmigungspflicht unterworfen und können in manchen Fällen auf 45 Prozent des Normaltarifs reduziert werden. Auf diese Weise schaffen die Fluglinien eine echte Konkurrenz zum umstrittenen „flight-only“-Charter. Zusätzlich steht es den EG-Mitgliedsstaaten frei, noch liberalere Bestimmungen anzuwenden^{22a}.

2. Kapazitätsregelung (Council Decision 87/602/EEC)

Im zwischenstaatlichen Verkehr innerhalb der EG kann ohne Einspruchsmöglichkeit der Regierungen das Sitzplatzangebot von einer Fluggesellschaft einseitig auf das Verhältnis 55 : 45 (nach 2 Jahren: 60 : 40) verschoben werden. Bisher kam häufig eine strenge 50 : 50-Klausel zur Anwendung (vgl. Kap. 1), während in der Zukunft vorhandene Kapazitäten von den Fluglinien besser eingesetzt werden können²³.

3. Marktzugang (Council Decision 87/602/EEC)

Rechte der 5. Freiheit werden automatisch gewährt, wenn Kat.-II/III-Flughäfen in die Route miteinbezogen werden. Ab einem bestimmten festgesetzten Passagieraufkommen darf von einem Staat mehr als eine Fluglinie pro Strecke namhaft gemacht werden („multiple designation“). Die Kategorien der Flughäfen sind in einem Annex zur Decision genau festgelegt, um Irrtümern vorzubeugen.

4. Anwendung der EG-Wettbewerbsordnung auf den Luftfahrtsektor (Council Regulation No. 3976/87).

Kraft dieses Beschlusses werden Formen der Zusammenarbeit zwischen EG-Luftlinien ermöglicht, die ansonsten mit den strengen Wettbewerbsbestimmungen der EG nicht konform gehen. Diese Bestimmung macht die Weiterentwicklung der bereits bestehenden gemeinsamen Reservierungs-, Wartungs- und Cateringsysteme möglich.

Es zeigt sich, daß durch diese Vereinbarungen die nationale Souveränität in der Luftverkehrspolitik nur in geringem Umfang angetastet wird. Auch an der Stellung der nationalen Fluggesellschaften ändert das Paket wenig, sieht man einmal von der – unter strenge Bestimmungen fallenden – „multiple designation“ ab. Von einem Flug-Binnenmarkt ist jedoch auch die EG unter den gegenwärtigen Voraussetzungen noch weit entfernt.

Eine Frage lautet nun, warum Europa und im besonderen die EG nicht Anleihen beim amerikanischen „deregulation“-Modell nehmen. Zehn Jahre Erfahrung mit der Deregulierung in den USA müßten es doch möglich machen, die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs nach dem Vorbild, jedoch unter Vermeidung der Fehler des amerikanischen Systems, zu vollziehen. Wesentliche Gründe sprechen jedoch gegen dieses Vorgehen:

Wichtigstes Argument ist die Tatsache, daß bislang keine „Vereinigten Staaten von Europa“ existieren, und die Praxis zeigt, wie viel den einzelnen Nationen an ihrer jeweiligen Fluglinie liegt. Kein europä-

ischer Staat würde gegenwärtig ein Gesetz verabschieden, das die Gefahr in sich birgt, daß gerade seine nationale Fluggesellschaft vom Markt verdrängt werden könnte. Der europäische Markt weist weiters einige wesentliche Unterschiede zum amerikanischen auf:

Charterflüge sind innerhalb der USA weitgehend unbekannt, während in Europa bereits über 50 Prozent des Verkehrs durch Charterflüge abgedeckt werden. Dementsprechend ist auch die Zusammensetzung des Passagieraufkommens unterschiedlich. Der europäische Linienverkehr dient vorrangig dem Geschäfts- und Individualreisenden, während der Tourismus-Verkehr zumeist im Charter abgewickelt wird. Diese Trennung kann unter den US-amerikanischen Bedingungen nicht vorgenommen werden. Weiters hat das Flugzeug als Massentransportmittel in den USA einen anderen verkehrspolitischen Stellenwert als in Europa, was vor allem auf die Dimensionsunterschiede der beiden Kontinente zurückzuführen ist. Die Konkurrenz durch alternative Transportmittel ist in den USA nur bedingt gegeben, während sie in Europa durch die Verstopfung des Luftraums einerseits und den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsstrecken der Eisenbahnen andererseits an Attraktivität gewinnt. Die sozial- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den USA weisen für den Binnenmarkt liberalere Züge auf als die meisten europäischen Wirtschaftsverfassungen. So vereinfacht beispielsweise das System des „hire and fire“ die Personalpolitik der Fluggesellschaften erheblich²⁴.

Der europäische Luftverkehr wird daher einen von der US-„deregulation“ verschiedenen Weg beschreiten. Es läßt sich eine „Politik der kleinen Schritte“ erkennen, mit der man dem Markt genügend Zeit für Anpassungsreaktionen geben möchte. Im Rahmen der zukünftigen europäischen Gesamtverkehrskonzeption bedeutsam ist vor allem die Aufwertung des Regionalverkehrs durch Kapazitätszugeständnisse und die automatische Einräumung von Rechten der 5. Freiheit unter bestimmten Bedingungen.

Dennoch nicht völlig ausschließen darf man die Möglichkeit, daß im Zuge des EG-Binnenmarktes auch ein Luftverkehrsbinnenmarkt geschaffen wird. Dieser könnte sowohl in einer weitgehenden Aufgabe der nationalen Souveränität bezüglich der Luftverkehrspolitik oder im Verzicht auf jegliche Begünstigungen für den „national carrier“ in seinem jeweiligen Heimatstaat resultieren, als auch in der Kombination beider Maßnahmen bestehen, worin ein weiterer Schritt in Richtung einer umfassenden Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs bestünde. Bedenkt man aber, was für ein mühevoller Prozeß bereits die Ratifizierung des genannten „EEC-Package on Air Transport“ war und an welchen für das Problem vergleichsweise sachfremden Aspekten dieses Papier beinahe gescheitert wäre²⁵, so läßt sich die Annahme treffen, daß das System nationaler Teilmärkte auch im Luftverkehr der EG nach 1992 für eine gewisse Zeit weiter bestehen wird. Auch liberale Politiker in der EG dürften davor zurückschrecken, „ihre“ nationale Luftverkehrsgesellschaft der Gefahr auszusetzen, auch im Inlandsverkehr von Unternehmen aus Drittstaaten konkurrenziert zu werden.

Der Widerstand gegen einen EG-Binnenflugmarkt würde aber vor allem von den betroffenen Fluggesellschaften ausgehen. Im Interesse einer Optimierung des Status quo sind sie zwar durchaus bereit, die Streckennetze zu koordinieren, im technischen (Wartung), kaufmännischen (Reservierung) und im Servicebereich (Catering) zusammenzuarbeiten und Datenaustausch zu betreiben. Dennoch wollen sich Unternehmen und Regierungen ein gewisses Mindestmaß an „splendid isolation“ bewahren.

3.2. Österreichs nationale Fluggesellschaft und die EG – 4 Szenarien

Die Diskussion über den EG-Beitritt Österreichs rückt auch die Entwicklungen im EG-Luftverkehr in ein besonderes Licht²⁶. Das folgende Diagramm beinhaltet die vier denkbaren Szenarien, mit denen sich die österreichische Luftverkehrspolitik im Hinblick auf die Weiterentwicklung der EG auf diesem Gebiet im allgemeinen und die Austrian Airlines im besonderen auseinandersetzen müssen.

Abbildung 2:

EG – Luftfahrt		EG – Beitritt Österreichs	
	Schaffung eines EG-Binnen-Flugmarktes	nein	ja
		(1)	(2)
	Beibehaltung des Systems nationaler Teilmärkte	(3)	(4)

Die Fälle (1) und (2), also die Schaffung eines EG-Binnenflugmarktes unter den in Abschnitt 3.1. genannten Bedingungen (Aufgabe der nationalen Souveränität in der Luftverkehrspolitik mit oder ohne Aufgabe des Systems der „national carriers“) sind zwar denkbar, aber auf absehbare Zeit auch über 1992 hinaus eher unwahrscheinlich. Sollte der EG-Luftverkehrs-Binnenmarkt dennoch eintreten und Österreich nicht der EG angehören (Fall (1)), so bieten sich für die Austrian Airlines mehrere Alternativen:

- Eine enge Zusammenarbeit mit Swissair, Finnair und anderen Gesellschaften, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden.
- Eine Expansion auf die Verkehrsgebiete Naher und Mittlerer Osten sowie Nordafrika.
- Eine Fusion mit einer EG-Luftlinie. Dadurch könnten die Austrian Airlines in denselben Status gelangen, wie er sich im Fall der SAS bietet. Es ist allerdings anzunehmen, daß dies das Ende eines

österreichischen „national carrier“ bedeuten würde und die AUA allenfalls als Partner an einem supranationalen Flugkonzern beteiligt wäre²⁷.

- Zusätzlich besteht natürlich die Möglichkeit, daß Österreich auf verkehrspolitische Ebene etwa durch eine Änderung der bilateralen Verträge mit den EG-Staaten schrittweise eine Annäherung an die EG erreicht. Diese Variante stößt jedoch bisher in der EG auf erheblichen Widerstand.

Verwehrt bliebe den Austrian Airlines das lukrative Geschäft von Flügen unter Ausnutzung der 5. Freiheit innerhalb der EG. Wenig Chancen hätte auch eine verstärkte Bearbeitung des Osteuropa-Marktes, da der Zugang hier besonders schwierig ist.

Eine völlige Deregulierung des europäischen Luftverkehrs könnte auch ein Ausweichen der Austrian Airlines in bestimmte, von der Größe der vorhandenen Fluggeräte her optimale, Marktlücken bedeuten. Doch würde sich selbst in diesem Extremfall herausstellen, daß der Luftverkehr zwar nicht leistungsgebunden, aber doch standortgebunden abläuft. Deshalb würde eine Deregulierung wenig an der Tatsache ändern, daß die Austrian Airlines mit dem „hub“ Wien operieren, wo alle wichtigen infrastrukturellen Einrichtungen konzentriert sind, und damit im wesentlichen eine österreichische Fluglinie bleiben.

Im Fall (2) wäre die AUA als kleinster „national carrier“ im EG-Raum weitgehend gezwungen, sich den Aktionen der anderen Luftverkehrsgesellschaften in der EG anzupassen. Da ein EG-Binnenmarkt wahrscheinlich eine Reihe von Fusionen hervorbringen würde, müßte sich auch die Austrian Airlines mit diesem Problem auseinandersetzen. Ob sich das Unternehmen auf Dauer allein gegen die Übermacht einer Lufthansa oder British Airways wehren könnte, ist zu bezweifeln. Denkbar wäre für diesen Fall auch eine „österreichische Lösung“, ähnlich der Fusion von British Airways und British Caledonian in Großbritannien. Gemeint ist damit eine Verbindung von Austrian Airlines, Lauda Air und Tyrolean Airways. Für den Fall, daß sich in anderen Ländern Europas Tendenzen in Richtung Fusionen oder zumindest intensiver Zusammenarbeit bemerkbar machen, sollte das Modell eines österreichischen „Mega-Carriers“ ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Nochmals sei darauf hingewiesen, daß diese beiden Fälle zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch fiktiv erscheinen. Realistisch sind hingegen die Szenarien (3) und (4).

Szenario (3) läßt sich wie folgt darstellen:

Die weitere Stellung Österreichs wird unter diesen Umständen wesentlich vom Wohlwollen der ECAC abhängen, wo es darauf ankommen wird, ob die Möglichkeit der Einbeziehung weiterer europäischer Staaten in die EG-Verkehrspolitik besteht oder nicht. Im günstigen Fall der Einbeziehung entstünde die Konstellation, daß sich der österreichische Zivilluftverkehr an EG-Normen orientieren müßte, während dies für den Staat Österreich nicht zuträfe. Es ist denkbar, daß daraus eine Reihe von wettbewerbsrechtlichen Problemen und Gegensätzen

resultieren könnten (z. B. größere Abweichungen bei der Besteuerung und den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften).

Der ungünstige Fall bedeutet den Ausschluß aller Nichtmitglieder aus der EG-Verkehrspolitik und damit eine Polarisierung innerhalb Europas. Selbst wenn sich Österreich mit den EG-Beschlüssen konform verhält, bedeutet dies dennoch nicht, daß österreichische Fluglinien auch automatisch in den „Genuß“ der EG-Verkehrsbestimmungen kommen. Die von den EG-Staaten in anderen Bereichen (z. B. dem Agrarsektor) gemachten Kompromisse lassen eher darauf schließen, daß die Gemeinschaft einer spartenweisen Integration (hier des Luftverkehrs) eines Nichtmitgliedes nicht zustimmen wird. Ein weiterer Grund ist die Tatsache, daß die Frage der Sanktionierung von Verstößen gegen das EG-Wettbewerbsrecht durch Nichtmitglieder noch nicht geklärt wurde. Innerhalb der EG herrscht deshalb die Befürchtung, Fluggesellschaften aus dritten Staaten könnten in der Rolle von „Rosenpickern“ agieren. Dieses Problem sollte man auch unter dem Aspekt betrachten, daß Österreich zu einem späteren Zeitpunkt der EG beitrifft. Zumindest in der Luftverkehrspolitik und der davon betroffenen Industrie wird die Umstellung dann zunehmend schwieriger sein.

Ein weiterer Gesichtspunkt spielt hier ebenfalls eine Rolle. Mit Beginn des Sommerflugplanes 1989 wollen die Austrian Airlines die Destination New York in ihr Liniennetz aufnehmen. Zwischen der EG und den USA finden bereits Verkehrsrechtsverhandlungen statt, an denen die EG als Staatengemeinschaft und nicht mehr jeder Staat einzeln auf bilateraler Basis teilnimmt.

Es ist noch nicht geklärt, welche Auswirkungen dieser Schritt auf die Beziehungen zwischen den USA und Nicht-EG-Mitgliedern haben wird. Die gegenüber dem Ausland sehr restriktive Luftverkehrspolitik der USA und die Tendenz, sich aktiv in den europäischen Luftverkehr einzumischen, lassen jedoch befürchten, daß sich die Situation zum Nachteil von Ländern wie der Schweiz, Österreich oder Finnland entwickeln könnte²⁸. Es ist nämlich durchaus denkbar, daß Zugeständnisse bei den Verkehrsrechten an die starke EG, die dann als Einheit auftritt, in Abstrichen bei den schwächeren Ländern resultiert. Bedenkt man weiters, daß selbst die Privatisierung von British Airways erst nach langen Verhandlungen mit den USA von diesen gleichsam „genehmigt“ wurde, kann man erkennen, wie groß der Einfluß der USA auf diesem Gebiet ist²⁹.

Als Alternativen bleiben der AUA in diesem Fall wieder die bereits für Szenario (1) genannten Möglichkeiten.

Zumindest aus der Sicht der österreichischen Luftfahrtunternehmen ist somit Szenario (4) das günstigste. Unter der Annahme, daß das oben erwähnte „EEC-Package on Air Transport“ auch die Basis der künftigen EG-Luftverkehrspolitik sein wird und diese Rahmenbedingungen auch für Österreich gelten, lassen sich für die österreichischen Fluggesellschaften und deren Passagiere exemplarisch einige Vor- und Nachteile anführen (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1:

Vor- und Nachteile der Regelungen des „EEC-Package on Air Transport“ für die Austrian Airlines und ihre Passagiere

	Austrian Airlines		Passagiere	
	Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
Sondertarife	Nachfragebelebung in verkehrsschwachen Zeiten höherer Passagierladefaktor ¹ Wegfallen bürokratischer Hemmnisse attraktive Alternativen zu Billigchartern	nicht ersichtlich	Preissenkungen bei Linienflügen zusätzliche Alternativen zu Charterflügen	einschränkende Bedingungen beim Kauf von Sondertickets
Kapazitätsregelung/Marktzugang	Ausbau des bestehenden Netzes durch die Möglichkeit zu kommerziellen Zwischenlandungen Kapazitätserweiterung im Verkehr mit bisher besonders restriktiven Ländern rationellerer Einsatz des Fluggerätes – höhere Zahl von Blockstunden pro Tag Dezentralisierung des Verkehrs bringt eine Entlastung der Kat.-I-Flughäfen, dadurch Lande- und Andockrechte leichter erhältlich	die genannten Vorteile gelten auch für die anderen Flugunternehmen, die damit „Verkehr wegnehmen“ können	mehr Frequenzen auf wichtigen Routen mehr Direkt- anstelle von Umsteigeverbindungen geringere Verspätungen durch Entlastung der Großflughäfen	Aufgabe bestimmter Destinationen durch Konzentration auf andere mehr Zwischenlandungen (mehr Direkt-, aber weniger Nonstopflüge)
Anwendung der EG-Wettbewerbsordnung auf den Luftverkehr nur in beschränktem Ausmaß	Zusammenarbeit mit den technisch versierten großen EG-Luftlinien – Ausnutzung von „economies of scale“ Einbindung in Reservierungssysteme der EG-Fluglinien	engerer Spielraum für die Poolverträge als bisher ²	übersichtliche Tarife und Flugpläne durch bessere Koordination	weiterhin Möglichkeiten der Preisabsprachen durch die Fluggesellschaften

1 $PLF = \frac{\text{ausgelastete Sitzplätze}}{\text{angebotene Sitzplätze}} \times 100$

2 Poolverträge sind „Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Luftverkehrsgesellschaften über den gemeinsamen Betrieb des Flugverkehrs einer Strecke und Teilung der Einnahmen (häufig: und Kosten) nach festgelegten Schlüsselwerten“ (Thier, 1987, S. 46).

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Seit 1. Jänner 1988 ist mit dem „EEC Package on Air Transport“ eine neue Phase in der Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft in Kraft getreten, die Regelungen hinsichtlich der Gewährung von Sondertarifen, der Kapazitätsabstimmung, dem Marktzugang und der Kooperation zwischen Luftverkehrsunternehmen aus dem EG-Raum vorsieht. Gleichzeitig haben in diesem Jahr Fragen des EG-Beitritts Österreichs einen hohen Stellenwert bekommen und es gibt erste Privatisierungsschritte für die österreichische nationale Fluglinie.

Die vorliegende Arbeit diskutiert diese neue Situation unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die künftige österreichische Luftverkehrspolitik, auf die nationale Luftverkehrslinie („national carrier“) und daraus resultierend auf die EG-Integrationspolitik dieses Staates. Zu diesem Zweck werden vier Szenarien in den Mittelpunkt gestellt, die jeweils eine Möglichkeit der Weiterentwicklung der EG-Luftverkehrspolitik (Beibehaltung des Systems nationaler Teilmärkte oder Schaffung eines einheitlichen EG-Binnenmarktes) und künftiger Integrationschritte Österreichs (Beitritt oder Nichtbeitritt Österreichs zur EG) miteinander kombinieren.

Vor der Diskussion um die möglichen Auswirkungen dieser vier Szenarien auf die österreichische Luftverkehrs- und EG-Integrationspolitik sowie auf den österreichischen „national carrier“, Austrian Airlines, werden einige institutionelle und ökonomische Besonderheiten des internationalen Luftverkehrs diskutiert. Es zeigt sich, daß der Weltluftverkehr planwirtschaftliche Züge aufweise, da ein dichtes Netz von institutionellen Regelungen auf Basis internationaler und bilateraler Abkommen sowie nationaler gesetzlicher Regelungen über diesen Wirtschaftszweig gezogen ist. Dennoch unterliegen die nationalen Fluglinien der einzelnen Staaten im internationalen Bereich dem Wettbewerb. Die rechtlichen Besitzverhältnisse erscheinen – wie der internationale Vergleich der Geschäftspolitik unterschiedlicher nationaler Luftverkehrsgesellschaften zeigt – weitgehend irrelevant für das Verhalten der betreffenden Unternehmen.

Eine allfällige (De-)Regulierungsdebatte müßte nicht nur die ökonomischen und (inter- bzw. supranational festgelegten) institutionellen Rahmenbedingungen dieses Wirtschaftszweiges beachten, sie sollte auch die komplementären Einrichtungen wie Flughäfen und Flugsicherung aus natürlichen Gründen stärkere Monopolisierungsmerkmale als die Fluglinien selbst aufweisen, umfassen. Diesen beiden Engpaßfaktoren ist größtes Augenmerk zu widmen.

Aus den genannten vier Szenarien der Weiterentwicklung der EG-Luftverkehrspolitik und der künftigen EG-Integrationspolitik Österreichs resultieren folgende Ergebnisse und Empfehlungen:

Tritt Österreich der Europäischen Gemeinschaft nicht bei, so hat dies für den österreichischen Luftverkehr überwiegend negative Konsequenzen. Von einem EG-Binnenflugmarkt wären Fluggesellschaften der Nicht-EG-Staaten in jedem Fall ausgeschlossen, wodurch ein deutli-

ches „inside – outside – EEC“ – Verhältnis zum Nachteil der Nichtmitglieder entstünde. Die Beibehaltung des Systems nationaler Teilmärkte auf diesem Sektor würde diesen Gegensatz zwar entschärfen, macht aber die weitere Stellung der Austrian Airlines dennoch erheblich vom „Wohllollen“ der EG-Luftverkehrsgesellschaften abhängig. Als Alternativen bleiben der AUA das Ausweichen in – nur gering vorhandene – Marktlücken, eine enge Zusammenarbeit mit Unternehmen, die sich in derselben Situation befinden oder auch die Fusion mit einer EG-Fluglinie. Daneben besteht die – allerdings geringe – Hoffnung auf eine Anpassung an den EG-Status über die bilateralen Verträge mit den EG-Staaten.

Im Fall eines EG-Beitritts Österreichs bleiben den Austrian Airlines hingegen eine Reihe von Optionen offen. Die aus der Liberalisierung des EG-Luftverkehrs resultierenden Vorteile (etwa die Möglichkeit der Ausübung von Verkehrsrechten zwischen zwei EG-Staaten) können dann auch von der AUA in vollem Umfang genützt werden. Da ein EG-Binnenflugmarkt gegenwärtig eher unwahrscheinlich erscheint, bleibt auch die nationale Eigenständigkeit des österreichischen „national carrier“ erhalten. Aus der Sicht des österreichischen Luftverkehrs ist daher ein EG-Beitritt Österreichs zu befürworten.

Anmerkungen

- 1 Die Maßnahmen wurden am 14. Dezember 1987 in Brüssel beschlossen. Eine Veröffentlichung findet sich unter anderem im „Official Journal of the European Community“ vom 31. Dezember 1987.
- 2 Die beiden wichtigsten Grundsatzabkommen sind das Warschauer Abkommen 1929 mit Folgeabkommen und die Chicago Convention 1944. Vorbild für die meisten bilateralen LVA war das Bermuda-Abkommen zwischen den USA und Großbritannien von 1946.
- 3 Vgl. die Überblicksbeiträge von Thier (1987) und Rößger/Hünemann (1968).
- 4 Die ICAO definiert weitere 3 Freiheiten, deren Anwendung im internationalen Luftverkehr noch kaum verbreitet ist, da sie im wesentlichen den Transport zwischen und innerhalb von Drittstaaten betreffen (vgl. Weber (1981) S. 43–46).
- 5 Die Fusion von British Caledonian Airways und British Airways im Herbst 1987 machte aus dem einzigen Beispiel von Konkurrenz innerhalb eines Staates eine Mega-Fluglinie.
- 6 Umfangreiche Diskussionen löste in der EG die Verweigerung einer Konzession an die dänische Gesellschaft Sterling Airways für die Strecke Kopenhagen-London aus, da die SAS dadurch eine Beeinträchtigung ihrer Interessen befürchtete (vgl. Weber (1981) S. 6 f.).
- 7 Um ein natürliches Monopol handelt es sich, wenn ein einziges Unternehmen in der Lage ist, den relevanten Markt kostengünstiger zu versorgen, als dies mehreren Unternehmen möglich wäre.
Weitere Merkmale charakterisieren ein natürliches Monopol:
 - Abhängigkeit der Gesamtkosten von Anzahl, regionaler Dichte und zeitlicher Abnahmestruktur der Kunden.
 - Leitungsgebundenes Angebot, Produkte nicht lagerbar.
 - Weitgehend fixe Kosten.
 - Starke zeitliche Fluktuation der Nachfrage.
 - Interesse bzw. Verpflichtung zur ständigen Lieferbereitschaft.

- Erschwerung des Marktaustritts aufgrund hoher „exit-Kosten“.
(Vgl. dazu im Detail Käufer (1981), S. 22 et al., Teufelsbauer, (1987), S. 622–631, Windisch (1987) S. 1–137).
- 8 Vgl. Jaeggi (1988).
- 9 Meier (1987) setzt sich ausführlich mit den Auswirkungen von Einsparungen auf die Sicherheit auseinander.
- 10 Ederer (1986) gibt als Beispiele „Verspätungen, schlechteres Service während des Fluges und Überbuchungen“, sowie die vermehrten „Verletzungen der Sicherheitsvorschriften“ an.
- 11 Auf diese Weise entstehen dem Unternehmen gewisse Verpflichtungen, die sich beispielsweise in den Unternehmensgrundsätzen der Deutschen Lufthansa so ausdrücken: „Wir (. . .) sind uns der Verpflichtung, die nationale Luftverkehrsgesellschaft Deutschlands zu sein, jederzeit bewußt.“
(Vgl. Lufthansa Jahrbuch 1987), Umschlaginnenseite).
- 12 „Hub and spoke“ (wörtlich: Radnabe mit Speichen): Ein oder mehrere Flughäfen dienen als Verteilerknoten einer Fluggesellschaft, an denen diese den Verkehr „sammeln“ und anschließend neu aufteilen kann. Anstelle der Verbindung zweier Regionalflughäfen durch einen Nonstopflug wird der Passagier über den Knotenflughafen transportiert.
- 13 Kilman (1987) und Spencer/Cassell (1987) weisen darauf hin, daß amerikanische Fluggesellschaften ein monopolistisches Verhalten in Form von lokalen Monopolen aufbauen. So wickelt Continental gemeinsam mit United Airlines 90 Prozent der Passagiere in Denver ab, TWA 87 Prozent in St. Louis, USAir und Northwest je 80% in Pittsburgh und Memphis. Jaeggi (1988) gibt an, daß Delta und Eastern gemeinsam 95 Prozent des Verkehrs von und nach Atlanta betreiben.
- 14 Die Deutsche Lufthansa AG, Köln, stellt einen Konzern aus 32 zum Teil 100prozentigen Beteiligungen dar. Das Gesamtergebnis aus Verkehrsleistungen hätte der Lufthansa 1986 einen Verlust von rund 251 Millionen DM gebracht, zusammen mit den Ergebnissen aus sonstigen Betriebsleistungen und betriebsneutralen Erträgen ergab sich hingegen ein Gewinn von 63 Millionen DM für den Konzern (Lufthansa Geschäftsbericht 1986, S. 31).
Etwas anders hingegen war die Situation bei British Airways. Einem Gewinn von 170 Millionen Pfund aus den Verkehrsleistungen standen im Geschäftsjahr 1986–1987 Verluste von insgesamt 8 Millionen Pfund in allen anderen Tätigkeitsbereichen gegenüber (British Airways Report and Accounts 1986–1987, S. 40).
Bei Austrian Airlines mit ihren 8 Tochterbetrieben waren 1986 alleine die Erträge aus dem Liniendienst höher als die gesamten Aufwendungen des Konzerns. Der Gesamtertrag von 5,7 Milliarden Schilling verteilte sich 1986 zu 71,7 Prozent auf Linienerträge und zu 28,3 Prozent auf Charter- und sonstige Erträge. Mittlerweile ist die Zahl der Tochtergesellschaften und Beteiligungen auf 13 Unternehmen gestiegen. Der Gesamtertrag für 1987 betrug 6,2 Milliarden Schilling, wobei die Erträge aus dem Liniendienst noch an Bedeutung (72,3 Prozent) gewannen (Austrian-Airlines-Geschäftsbericht 1986, S. 30; Geschäftsbericht 1987, S. 38).
- 15 Austermann (1985) beschäftigt sich mit den wirtschaftlichen Ergebnissen der amerikanischen Fluglinien (S. 76 ff.).
Gantner (1986) verweist darauf, daß Manager öffentlicher Unternehmen im „ungeschützten Sektor (z. B. Bank, Industrieunternehmen) insgesamt ein privatwirtschaftliches Selbstverständnis“ aufweisen.
- 16 Hofton (1986) und Merz (1986) gehen in zwei Beiträgen auf die Effizienz und die Produktivität von Luftverkehrsgesellschaften ein.
- 16a Der Anteil der um 15 Minuten oder mehr verspäteten Starts im Linienflugverkehr hat sich im ersten Halbjahr 1988 von 11,5 Prozent auf 22 Prozent erhöht (vgl. NZZ 1988/ Nr. 187, S. 6). Für eine Bestandsaufnahme und für Lösungsvorschläge zu den drei Teilsystemen: Flugunternehmen – Flughafen – Flugsicherung vgl. Guldemann (1988) sowie NZZ 1988/Nr. 180. Von Interesse ist, daß die Diskussion um den Luftverkehr fast ausnahmslos in Richtung infrastrukturelle „Bewältigung des prognostizierten Wachstums“ und nicht – wie etwa mittlerweile beim Straßenverkehr – in Richtung „Bewältigung der Folgen des Wachstums“ läuft.

- 17 Ein Flug Frankfurt–Madrid durchläuft beispielsweise bis zu 11 verschiedene Flugsicherungsgebiete (Angaben: Lufthansa).
- 18 Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1988, S. 271.
- 19 In Österreich ist nur Wien ein Kat.-I-Flughafen, Salzburg und Linz gehören zu Kat. II, alle anderen zu Kat. III. Diese Einteilung spiegelt zum Teil auch Präferenzen in der nationalen Verkehrspolitik wider und präliminiert so den Wettbewerb zwischen den Flughäfen.
- 20 Beispielsweise ist der neue Flughafen Gatwick vom Zentrum Londons wesentlich rascher zu erreichen als Heathrow, und auch die Orientierung im Flughafen selbst ist wesentlich einfacher.
- 21 Alle Angaben: AEA Brüssel.
- 22 John F. Kennedy/La Guardia in New York; Chicago O'Hare; Washington National Airport (vgl. Jaeggi (1988)).
- 22a Die Lufthansa verrechnet derzeit zum Beispiel auf der Route München–Athen einen Sondertarif („Flieg & Spar“), der nur 35 Prozent des Normaltarifs ausmacht.
- 23 Folgendes Beispiel zur Illustration:
Lufthansa beschließt, auf der Strecke Frankfurt–Paris einen zusätzlichen Airbus pro Woche einzusetzen. Dies konnte bisher von den Regierungen Frankreichs und der BRD verweigert werden, da Lufthansa damit mehr als 50 Prozent der vereinbarten bilateralen Kapazität angeboten hätte. Seit 1. Jänner 1988 kann Lufthansa hingegen so lange die Kapazität erhöhen, als das bilaterale Verhältnis nicht mehr als 55 : 45 Prozent beträgt.
- 24 Vgl. Papousek (1984) S. 7.
- 25 Gleichsam in letzter Minute einigten sich Spanien und Großbritannien im November 1987 in der Gibraltarfrage und ermöglichten so die Verabschiedung des Pakets (vgl. „Spiegel“ vom 6. Juli 1987, „Neue Züricher Zeitung“ vom 9. Dezember 1987).
- 26 Die Resonanz in Österreich ist im Vergleich mit der Bedeutung eines solchen Schrittes für die österreichische Luftfahrt eher dürftig. Mit Ausnahme der Zeitung „Die Presse“ beschäftigt sich keine österreichische Zeitung/Zeitschrift auch nur annähernd ausführlich mit den aktuellen Entwicklungen in diesem Sektor. Selbst das jüngst veröffentlichte Werk von Breuss und Stankovsky (1988) erübrigt lediglich eine einzige auf Österreich bezogene Zeile für dieses Thema (S. 250).
- 27 Die SAS hat den Status einer EG-Fluglinie, obwohl bekanntlich nur Dänemark als Mitbetreiber des Unternehmens Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist. Allerdings gelten Flüge von und nach Schweden/Norwegen vorerst noch als außerhalb der EG gelegen.
- 28 Die Lufthansa beklagt in ihrem Jahresbericht 1986 die janusköpfige Haltung der USA bei der Liberalisierung des Luftverkehrs, die einseitig auf den Vorteil der amerikanischen Unternehmen bedacht sei (S. 23).
- 29 Auch British Airways geben in ihrem Geschäftsbericht 1985/86 ihrem Bedauern über die Verzögerung der Privatisierung von British Airways durch die Intervention der amerikanischen Behörden Ausdruck: „The directors are obviously disappointed with this further delay . . .“ (S. 7).

Literatur

- Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1988, 1. Teil, Wien 1988, S. 271 f.
- Austermann, H.: Die Unternehmenspolitik der nordeuropäischen Fluggesellschaften nach der Deregulierung des US-amerikanischen Luftverkehrsmarktes, Göttingen 1985, S. 76 ff.
- Austrian Airlines, Geschäftsbericht 1986, Wien 1987.
- Austrian Airlines, Geschäftsbericht 1987, Wien 1988.
- Bruss, F./Stankovsky, J.: Österreich und der EG-Binnenmarkt, Signum Verlag, Wien 1988, S. 250.
- British Airways, Report and Accounts 1985–86, London 1986.
- British Airways, Report and Accounts 1986–87, London 1987.
- Deutsche Lufthansa, Geschäftsbericht 1986, Köln 1987.
- Ederer, B.: „Auswirkungen der Deregulierung am Beispiel der amerikanischen Luftfahrt“, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4/86, Wien 1986, S. 557–561.
- EEC Package on Air Transport, in: Official Journal of the European Community vom 31. Dezember 1987, Brüssel 1987.
- Gantner, M.: „Anmerkungen zur Ziel- und Kontrollproblematik öffentlicher Unternehmen aus polit-ökonomischer und neo-institutioneller Sicht“, in: Wirtschaftspolitische Blätter 6/86, Wien 1986, S. 694–707.
- Guldemann, W.: Infrastrukturelle Grenzen des Luftverkehrs, in: Neue Zürcher Zeitung, 1988, Nr. 179, S. 39 f.
- Hofton, A.: Die Effizienz der Luftverkehrsgesellschaften, Lufthansa Jahrbuch 1986, Köln 1986, S. 60 ff.
- Jaeggi, A.: Turbulenzen in der US-Luftfahrt, in: Finanz und Wirtschaft vom 20. April 1988, S. 29, Zürich 1988.
- Kaufer, E.: Theorie der öffentlichen Regulierung, Verlag Franz Vahlen, München 1981.
- Keletsky, A.: Texas Air dives deeper into red in third quarter, in: Financial Times vom 4. November 1987, London 1987.
- Kilman, S.: Growing Giants, in: The Wall Street Journal Europe vom 24. Juli 1987.
- Meier, F.: Flugsicherheit, auch ein Finanzproblem, in: Lufthansa Jahrbuch 1987, Köln 1987, S. 50 ff.
- Merz, M.: Arbeitsproduktivität bei Lufthansa im internationalen Vergleich, in: Lufthansa Jahrbuch 1986, Köln 1986, S. 76 ff.
- o. V.: Neue Zürcher Zeitung vom 9. Dezember 1987/8. April 1988.
- o. V.: Verspätungen und Versäumnisse im Luftverkehr. Beschränkte Freiräume für Liberalisierung, in: Neuer Zürcher Zeitung 1988/Nr. 180, S. 25.
- Papousek, H.: Tendenzen in der internationalen Luftverkehrspolitik aus der Sicht der AUA, in: Verkehrsannalen 1/84, Wien 1984, S. 5–16.
- Rössger, E./Hünemann, K.: Einführung in die Luftverkehrspolitik, Mannheim 1968, S. 37 ff.
- Spencer/F./Cassell, F.: Levelling the Airline Playing Field, in: Airline Business, September 1987.
- „Der Spiegel“ vom 6. Juli 1987 (Nr. 35/1987) S. 117–119.
- Teufelsbauer, W.: „Bremsen lockern statt Gasgeben!“ Ein Plädoyer für eine seriöse Regulierungsdiskussion in Österreich“, in: Wirtschaftspolitische Blätter 6/86, Wien 1986, S. 708–720.
- Thier, F.: Die zivile Luftfahrt, Service Verlag, Wien 1987.
- Weber, L.: Die Zivilluftfahrt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Springer Verlag 1981 (S. 6 ff., 43–46).
- Windisch, R.: Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987.

Sind Konkurrenzmärkte machtfrei?

Anmerkungen zum Verhältnis von Macht und Ökonomie

**Helga Fehr-Duda
Ernst Fehr**

1. Einleitung

Die Problematik von Macht und Herrschaft ist ein altes sozialwissenschaftliches Thema. Es hat nicht an Versuchen gefehlt, diese Begriffe zu definieren und für die Analyse sozialer Phänomene fruchtbar zu machen. Die Diagnostizierung von Machtverhältnissen in sozialen Beziehungen ist in der Regel ein heißumkämpftes ideologisches Terrain. Angesichts der allmählichen Durchsetzung demokratischer politischer Ordnungen und Werte – zumindest in den meisten kapitalistischen Industriestaaten – verbinden viele Menschen mit der Existenz von Machtverhältnissen etwas Negatives.

Gerade wegen der normativen Assoziationen, die viele mit dem Begriff der Macht verknüpfen, ist es notwendig, Macht exakt zu definieren. Jenen Wissenschaftlern, die mit dem Machtbegriff operieren, ist ja sowohl von Ökonomen als auch von Soziologen und Politikern häufig vorgeworfen worden, daß dieser sehr vage sei und allen Anstrengungen der Operationalisierung widerstanden habe (vgl. dazu Williamson/Ouchi 1983) und daß die analytische Ergiebigkeit der Machtkategorie daher nicht sehr groß sei. Andere wiederum, die auf der sozialwissenschaftlichen Relevanz des Machtphänomens bestehen, scheinen sich mit der (vermeintlichen) Vagheit abzufinden. Rothschild (1971, S. 15) vergleicht beispielsweise den Machtbegriff mit dem Begriff der Krankheit. Beide seien sehr schwer zu definieren und keine

Definition könne voll befriedigen, aber trotzdem wisse letztlich jeder, was damit gemeint sei. Diesem Plädoyer für eine vage „Definition“ und Verwendung des Machtbegriffs können wir uns auch nicht anschließen. Demgegenüber insistieren wir auf der Notwendigkeit einer exakten Definition, selbst um den Preis, daß damit nicht *alle* Phänomene, die man intuitiv mit Macht assoziiert, erfaßt werden können. Die Definition erweist sich bereits dann als wissenschaftlich fruchtbar, wenn damit *einige* Machtphänomene einer besseren Erklärung zugänglich gemacht werden. Der erste Teil dieser Arbeit ist deshalb dem Versuch einer exakten Definition des Machtbegriffes gewidmet. Damit einher geht die Definition eines Zustandes, den man als machtfrei bezeichnen kann.

Max Weber, für den Herrschaft eine Sonderform der Macht darstellt, unterscheidet zwischen Herrschaft kraft Interessenkonstellation und Herrschaft kraft Autorität. Bei ersterer fügt sich der Beherrschte aus *rein* zweckrationalen Motiven. Er gehorcht, weil es *unter den gegebenen Umständen* in seinem eigenen Interesse liegt. Es liegt somit ein Gehorchenwollen vor. Nicht autoritäre Befehlsgewalt eines Machthabers, sondern der stumme Zwang der herrschenden Verhältnisse veranlaßt ihn zur Fügsamkeit.

Die Herrschaft kraft Autorität beruht hingegen auf einer „von allen Motiven und Interessen absehenden schlechthinigen Gehorsamspflicht“ (1985, S. 542); der Herrschende besitzt autoritäre Befehlsgewalt. Herrschaft kraft Autorität ist letztlich legitime, d. h. konsensgestützte Herrschaft. Ihr Hauptfundament ist die Übereinstimmung zwischen dem Herrscher und dem Beherrschten über die Legitimität der Herrschaft. Trotzdem meint Weber, daß auch sie nicht ohne ein Minimum an Gehorchenwollen seitens der Beherrschten auskommt. Um die Fügsamkeit der Machtunterworfenen zu gewährleisten, ist ein letzter Rest an zweckrationalem Kalkül erforderlich.

Wir interessieren uns in diesem Aufsatz für die Herrschaft kraft Interessenkonstellation. Wenn sich diese Form der Machtausübung im Gewande einer dem äußeren Anschein nach gleichberechtigten Tauschbeziehung verbirgt, ist sie besonders schwer zu entdecken. Sofern wirtschaftliche Monopole vorliegen, ist die Aufdeckung noch relativ einfach. Bereits Max Weber meinte: „Jeder Inhaber auch eines nur unvollständigen Monopols, der in weitem Umfang trotz bestehender Konkurrenz Tauschgegnern und Tauschkonkurrenten die Preise ‚vorschreiben‘, d. h. durch eigenes Verhalten sie zu einem ihm genehmen Verhalten nötigen kann, obwohl er ihnen nicht die geringste ‚Pflicht‘ zumutet, sich diese Herrschaft gefallen zu lassen“ (1985, S. 543), übt Herrschaft kraft Interessenkonstellation aus.

Wie steht es indessen um die Existenz von Machtverhältnissen auf Märkten mit atomistischer Konkurrenz? Hier herrscht doch Freiheit, Gleichheit und Bentham (Marx, MEW 23, S. 189). Wo überhaupt, wenn nicht auf atomistischen Konkurrenzmärkten, sollte man die Abwesenheit von Macht vermuten? Es ist nicht zuletzt diese Vermutung, die in den Augen vieler Ökonomen eine kapitalistische Konkurrenzwirtschaft

so attraktiv erscheinen läßt. Wir wollen prüfen, inwiefern diese Vermutung auf Arbeitsmärkte zutrifft.

2. Macht in der ökonomischen Theorie

2. 1. Der Machtbegriff

Die bekannteste Definition von Macht stammt von Max Weber: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (1985, S. 28). Um diesen Begriff für die ökonomische Theorie operationalisierbar zu machen, gehen wir von Dahls Formulierung aus, die besagt, daß das Individuum A in dem Ausmaß Macht über B hat, als es B dazu bringen kann, etwas zu tun, was B sonst nicht getan hätte. Die Dahlsche Definition ist noch sehr allgemein, allerdings bereits deutlich enger als die Webersche. Sie schließt nämlich konsensgestützte Herrschaft aus, da explizit gefordert wird, daß B anders handelt, wenn A seine Macht nicht ausübt. Nach Weber kann A seinen Willen *auch* gegen Widerstreben durchsetzen; für die Existenz einer Machtbeziehung ist aber ein Widerstreben des B nicht unbedingt erforderlich, da sich B auch wegen einer „schlechthinigen Gehorsamspflicht“ fügen kann.

Da wir auf einen mikroökonomisch fundierten Machtbegriff abzielen, ist aber auch die Dahlsche Formulierung noch zu allgemein, da sie eine Machtausübung durch die Beeinflussung von B's Präferenzen nicht ausschließt. Die Manipulation der Präferenzen des Beherrschten wirft das Problem auf, daß – wenn B's Präferenzen einmal geändert sind – kein Widerstreben mehr vorliegt. Die unseres Erachtens für eine *exakte* Definition erforderliche kontrafaktische Handlung von B (B's Aktion bei Nichtausübung der Macht) verschwindet damit im Zeitablauf. Wo aber kein Interessengegensatz zwischen A und B vorliegt, weil B stets *freiwillig* die von A gewünschte Handlung wählt, liegt keine Herrschaft kraft Interessenkonstellation vor.

Das Entscheidungsmodell des methodologischen Individualismus, wie er in Standardökonomielehrbüchern verwendet wird (z. B. Gravelle und Rees, 1981), besteht aus folgenden Bausteinen: Mit jeder Handlung sind bestimmte Konsequenzen (u. U. abhängig davon, welcher Zustand der Welt eintritt) verbunden. Das Individuum besitzt Präferenzen bezüglich dieser Konsequenzen, wobei es völlig belanglos ist, ob diese Präferenzen mit Hilfe einer Nutzenfunktion darstellbar sind. Das Rationalitätspostulat besagt nun, daß der Entscheidungsträger auf konsistente Art jene Handlung aus der Menge aller zulässigen Aktionen wählt, die die am meisten gewünschte Konsequenz zur Folge hat. Die Menge der zulässigen Handlungen, *feasible set*, wird durch Parameter wie z. B. Preise und Anfangsausstattung beschrieben.

Wie kann man Macht in diesem Modellrahmen abbilden? Gehen wir

davon aus, daß das Individuum B eine bestimmte Entscheidung trifft, wenn A keinen Einfluß ausübt. Jetzt tritt A auf den Plan und bringt B zu einer Revision seiner Entscheidung. Da wir davon ausgehen, daß die Präferenzen von B fix sind, kann eine Änderung von B's Verhalten über zwei verschiedene Kanäle hervorgerufen werden: Entweder durch eine Änderung der Parameter, die den feasible set definieren, oder durch Änderung von Parametern, die unmittelbar in die Nutzenfunktion eingehen. A's Macht kann erstens darin bestehen, die Menge der wählbaren Alternativen zu beeinflussen, d. h. entweder zu reduzieren oder zu vergrößern. Oder A kann, wie z. B. im Falle der Interdependenz von Präferenzen, eine Handlung setzen, die auch bei gleichbleibendem feasible set das Nutzenniveau von B verschiebt. Ein solcher Fall kann z. B. eintreten, wenn dem Individuum B nicht gleich ist, wieviel eines bestimmten Gutes A konsumiert. Es kommt aber bei der Machtdefinition nur darauf an, daß A die *Möglichkeit* zu diesen Parameteränderungen besitzt, und nicht darauf, ob A von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch macht.

Die bisherigen Überlegungen gestatten uns nun eine zusammenfassende Definition: A besitzt Macht über B, wenn – unter der Voraussetzung, daß B's Präferenzen gegeben sind – A die Möglichkeit besitzt, durch eine Variation des Handlungsspielraumes oder durch direkte Kontrolle einer Variablen in der Nutzenfunktion von B, B zu einer Handlung zu veranlassen, die sonst nicht gewählt worden wäre.

Für diejenigen, die mit dem mikroökonomischen Konzept der indirekten Nutzenfunktion vertraut sind, läßt sich diese Definition noch anders fassen. Diese Funktion gibt den maximalen Nutzen eines Individuums in Abhängigkeit von exogenen – für das Individuum unbeeinflussbaren – Parametern an. A besitzt somit Macht über B, wenn er B durch Beeinflussung der Parameter in der indirekten Nutzenfunktion zu einer Handlung veranlassen kann, die B sonst nicht wählen würde.

Die hier verwendete Machtdefinition ist statischen Charakters. Es gibt wichtige Formen von Machtausübung, die durch einen entscheidungstheoretisch fundierten Machtbegriff nicht erfaßt werden können. Darunter fallen folgende Phänomene: Macht, die darauf beruht, daß der Mächtige im Laufe der Zeit auf die Präferenzen der Machtunterworfenen dadurch einwirkt, daß es eine Rückkoppelung zwischen feasible set und Präferenzen gibt, wird hier nicht berücksichtigt. Ebenso wird die direkte Manipulation von Präferenzen nicht als Macht erfaßt. Und schließlich läßt sich auch keine Aussage über den Zusammenhang zwischen Individualinteresse und kollektiver Entscheidungsfindung machen.

Unsere obige Definition des Machtbegriffs ist qualitativer Natur. Den unserer Meinung nach besten Versuch zur Quantifizierung des Machtbegriffes hat Harsanyi (1971) vorgenommen, der folgende Elemente unterscheidet:

1. Die *Basis* der Macht (Ressourcen, Prestige, institutionelle Vorrechte), die A zur Verfügung hat, um B's Verhalten zu beeinflussen.

2. Die *Instrumente* der Macht (Versprechungen, Drohungen, Appelle), die A tatsächlich zur Beeinflussung einsetzen kann.
3. Der *Umfang* der Macht, das ist jene Menge von Handlungen, zu denen A unter Einsatz seiner Machtmittel B veranlassen kann.
4. Die *Machtfülle*, jener Nettozuwachs an Wahrscheinlichkeit, daß B tatsächlich das geforderte Verhalten X nach Anwendung der Machtmittel durch A zeigt.
5. Die *Ausdehnung* der Macht, das ist die Anzahl der Personen, über die A Macht hat.

Die beiden ersten Kategorien sind keine direkten Maße für die Macht eines Individuums. Man kann aus der Tatsache, daß A über viele Personen und Mittel verfügt, nur schließen, daß A mächtig ist. Umfang, Ausdehnung und Fülle sind jedoch zur Definition und Messung von Macht geeignet. Harsanyi ergänzt nun diese Dimensionen der Macht, um eine quantitative Charakterisierung einer Machtbeziehung zu ermöglichen.

6. Die *Kosten* der Macht, das sind die Opportunitätskosten, die A beim Versuch erwachsen, B's Verhalten zu beeinflussen.
7. Die *Stärke* der Macht, das sind die Opportunitätskosten, die B entstehen, wenn B den Wünschen von A nicht nachgibt.

A's Macht über B ist *cet. par.* umso größer, je geringer die Kosten und je größer die Stärke von A's Macht über B sind. Diese beiden Kostenvariablen können in physischen Einheiten, in Geld- oder in Nutzeinheiten ausgedrückt werden. Die Kosten der Macht sind reale (objektive) Kosten, während die Stärke der Macht als jene Höhe der Opportunitätskosten gemessen werden soll, wie B sie wahrnimmt. Mithilfe dieser Erweiterungen definiert Harsanyi Macht folgendermaßen: A's Macht über B besteht darin, B mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit p zu Kosten u zu der Handlung X zu veranlassen, indem er B überzeugt, daß B im Falle des Zuwiderhandelns die Kosten v tragen müßte.

A kann mit verschiedenen Methoden B's Opportunitätskosten direkt beeinflussen:

- A kann B Güter zur Verfügung stellen, die komplementär zu X oder substitutiv zu den Alternativen von X sind; oder A kann B Güter vorenthalten, die substitutiv zu X oder komplementär zu seinen Alternativen sind.
- A kann Belohnungen und Strafen abhängig von B's zukünftigem Verhalten vorsehen.
- A kann B mit Informationen (auch Fehlinformationen) über die jeweiligen Vor- und Nachteile von B's Handlungsmöglichkeiten ausstatten.
- A verläßt sich auf seine legitime Autorität oder B's Zuneigung.

2.2. Eine berühmte Kontroverse

Dem Machtbegriff wird in der Literatur oft vorgeworfen, daß er vage und schlecht zu operationalisieren sei. In den 60er Jahren wurde ein

heftiger Streit unter den Politologen geführt, der sich im wesentlichen um die Beobachtbarkeit einer Machtbeziehung drehte. Diese unter dem Namen Nondecision-Debatte in die Literatur eingegangene Auseinandersetzung, zwischen den Pluralisten einerseits und Bachrach und Baratz andererseits, knüpft an Webers Passus „auch gegen Widerstreben“ in der Machtdefinition an.

Nach der Willensäußerung des mächtigen Individuums A sind zwei Reaktionsweisen des Unterlegenen B möglich:

1. *B widerstrebt*. Nach Webers Definition muß A's Machtausübung aber erfolgreich sein, oder anders ausgedrückt, B's Widerstreben erfolglos. Dann stellt sich aber die Frage, warum B überhaupt etwas unternimmt, wenn der Mißerfolg für seine Handlung schon vorprogrammiert ist. Die einzig sinnvolle Möglichkeit besteht darin, daß sich B nicht bewußt ist, daß Widerstand sinnlos ist. Andererseits kann aber Widerstand gerade bedeuten, daß A's Machtposition gefährdet oder gar in Auflösung begriffen ist.
2. *B widerstrebt nicht*. In diesem Fall könnte B's Verhalten entweder auf A's Macht beruhen oder darauf zurückzuführen sein, daß A's Absichten mit B's eigenen Interessen übereinstimmen. Also ist auch in einem solchen Fall nicht entscheidbar, ob eine Machtbeziehung vorliegt oder nicht.

Das Problem besteht also darin, daß bei einer Machtausübung üblicherweise *kein beobachtbarer Konflikt* zu erwarten ist. Um diesem Dilemma zu entgehen, haben Bachrach und Baratz einen zweistufigen Machtbegriff vorgeschlagen. Neben der handlungstheoretischen Ebene können mit dessen Hilfe Machtphänomene aufgedeckt werden, die das Feld politischer Prozesse derart einengen, daß überhaupt nur für A vergleichsweise harmlose Probleme erörtert werden (Bachrach und Baratz, 1977, S. 46). Wie schon erwähnt, ist unsere Machtdefinition nicht geeignet, diese Form von Macht zu erfassen.

Dieser Ansatz fand noch eine Weiterentwicklung in einer dreidimensionalen Machtkonzeption von Lukes (1983), deren Fokus im Vorhandensein eines *latenten* Konflikts zwischen den Interessen der Machtausübenden und den wahren Interessen der Machtunterworfenen liegt.

Ein Mißverständnis in dieser Debatte liegt unseres Erachtens darin, daß man sehr wohl einen Begriff theoretisch sauber definieren kann, auch wenn die empirische Beobachtbarkeit Schwierigkeiten macht. Um Machtausübung diagnostizieren zu können, ist unbedingt eine Theorie vonnöten, was denn B getan hätte, hätte A die für B's Entscheidung relevanten Parameter nicht verändert. Worin besteht nun die sogenannte kontrafaktische Handlung des Wirtschaftssubjektes B, wenn kein anderer Akteur Macht über ihn besitzt?

2.3. Ökonomische Macht

Der methodologische Individualismus bietet einen klaren Referenzrahmen, anhand dessen bestimmte Formen der Macht gemessen wer-

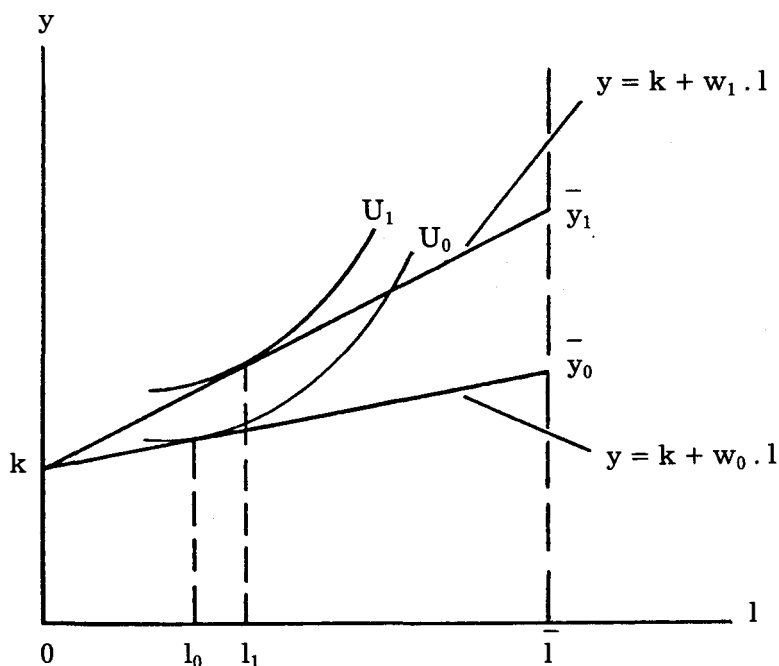
den können. Ein Zustand vollkommener Macht-Abwesenheit besteht gerade darin, daß die Menge der zulässigen Aktionen von keinem anderen Akteur manipulierbar ist und daß alle Variablen, die den Nutzen eines Individuums beeinflussen, von keinem anderen Handlungsträger beeinflußt werden können. Diese Situation entspricht einem Gleichgewicht im Modell der vollkommenen Konkurrenz ohne externe Effekte, in dem sowohl Anbieter als auch Nachfrager Preisnehmer sind, alle Eigentumsrechte vollständig definiert und kostenlos durchsetzbar sind, keine sonstigen Transaktionskosten auftreten und alle Wirtschaftssubjekte vollständig informiert sind.

Externe Effekte liegen dann vor, wenn die Nutzenniveaus der Individuen nicht unabhängig voneinander sind, die Produktionsmöglichkeiten verschiedener Unternehmungen voneinander abhängen, oder eine Interdependenz zwischen Nutzenniveau und Produktionsaktivitäten besteht.

Betrachten wir Beispiele zu den angeführten Fällen: Interdependente Nutzen treten typischerweise in sozialen Beziehungen auf. So ist es z. B. den Eltern nicht egal, wie viele Vitamine ihre Kinder konsumieren; einem Menschen geht es gut, wenn es einem engen Freund ebenfalls gut geht. Wenn Bienen, die einem Züchter gehören, einen Obstgarten bestäuben, liegt der Fall von abhängigen Produktionsmöglichkeiten vor. Umweltverschmutzung schließlich ist ein Standardbeispiel für Interdependenz von Konsum und Produktion.

In all diesen Fällen ist das Verhalten eines Akteurs mitentscheidend

Abbildung 1:



für die Handlungen eines anderen Wirtschaftssubjektes. Das bedeutet, daß eine walrasianische Ökonomie mit externen Effekten nicht machtfrei ist. Eine Wirtschaft ohne externe Effekte soll hier ideale walrasianische Wirtschaft heißen. Die relevante kontrafaktische Handlung besteht daher in jener Aktion, die das Individuum bei vollkommener Konkurrenz ohne externe Effekte im Gleichgewicht gewählt hätte. Alle Abweichungen von dieser Situation konstituieren somit Machtbeziehungen.

Vollkommene Konkurrenz setzt viele – eigentlich unendlich viele – Marktteilnehmer auf beiden Marktseiten voraus. Es ist offensichtlich und gehört zum mikroökonomischen Lehrbuchwissen, daß kleine Teilnehmerzahlen Marktmacht erzeugen. Hier soll der Fall des reinen Monopsons auf dem Arbeitsmarkt zur Illustration des benutzten Machtbegriffes dargestellt werden, wobei – im Einklang mit der herrschenden Lehrbuchliteratur – angenommen wird, daß der einzelne Arbeiter seine Arbeitszeit selbst wählen kann.

Sei w_0 der Stundenlohn, l die Arbeitszeit, k das Nichtlohneinkommen und $y = k + w_0 l$ das Einkommen, so läßt sich die Menge der Handlungsmöglichkeiten des Arbeiters durch die Fläche $Ok\bar{y}_0 \bar{T}$ in Abb. 1 beschreiben, wobei $\bar{T}$ die maximale Arbeitszeit darstellt (z. B., 18 Stunden am Tag) und $\bar{y}_0$ das dazugehörige Einkommen.

Durch Variation des Stundenlohnes, z. B. auf w_1 , kann die monopsonistische Unternehmung die Handlungsmöglichkeiten des Arbeiters verändern ($Ok\bar{y}_1 \bar{T}$) und ihn dazu bringen, statt l_0 die Arbeitsmenge l_1 zu wählen (U_0 und U_1 repräsentieren die dazugehörigen Indifferenzkurven). Das Monopson übt daher Macht im Sinne von Dahl aus. Die Machtfülle im Sinne von Harsanyi ist absolut, da im Rahmen dieses Modells der Arbeiter keine gemischten Strategien wählt. Der Zuwachs der Wahrscheinlichkeit für die vom Monopsonisten induzierte Handlung ist eins.

Schließlich ist hier noch etwas zu beachten. Wenn der Arbeiter l selbst wählen kann, ist es i. a. nicht möglich, jedes Niveau von l zwischen 0 und $\bar{T}$ zu erreichen. Sind die Indifferenzkurven bei $\bar{T}$ steiler als die Einkommenslinie, kann der Monopsonist $\bar{T}$ nie induzieren. Der Umfang der Macht im Sinne von Harsanyi ist dann durch die Präferenzen, d. h. durch das Arbeitsleid des Arbeiters, begrenzt.

Betrachten wir noch einmal Harsanyis Aufzählung von A's Möglichkeiten der Beeinflussung von B's Opportunitätskosten: Wenn A Güter zur Verfügung stellt, die komplementär zur gewünschten Aktion oder substitutiv zu deren Alternativen sind, nimmt A nur dann Einfluß auf B's feasible set, wenn B diese Güter nicht zu denselben Kosten von einem x-beliebigen anderen Vertragspartner beziehen kann.

Eine Belohnung z. B. besteht in der Bezahlung einer Lohnprämie über den Marktlohn hinaus. Verhält sich B nicht in gewünschter Weise, verliert er den Anspruch darauf. Hier liegt klar eine Machtbeziehung vor.

Ebenso verhält es sich mit Informationen über die Vor- und Nachteile von B's Handlungsmöglichkeiten. Informationen sind ein konstitu-

ierender Bestandteil des feasible set, wie er subjektiv wahrgenommen wird.

Wenn sich A auf B's Zuneigung verläßt, liegt ein externer Effekt vor. Da bei zwischenmenschlichen Beziehungen wohl kaum mit Konkurrenzmärkten für diese Externalitäten argumentiert werden kann, kann hier ebenfalls von einer Machtausübung gesprochen werden.

Ist nun eine Autoritätsbeziehung, wie sie etwa zwischen Vorgesetztem und Untergebenem besteht, Machtausübung? Der Beantwortung dieser Frage ist der dritte Teil des Artikels gewidmet.

3. Macht und Arbeitsmarkt

Die wichtigsten Voraussetzungen für die Existenz eines machtfreien Zustandes, die weiter oben bereits herausgearbeitet worden sind, sind unseres Erachtens sehr restriktiv. Die Feststellung, daß in kapitalistischen Marktwirtschaften diese Voraussetzungen der Abwesenheit von Macht nicht erfüllt sind, grenzt daher an eine Trivialität. Aufgrund der Tatsache, daß viele Ökonomen dazu neigen, ein ideales walrasianisches Marktsystem mit der Realität kapitalistischer Marktwirtschaften zu identifizieren oder als erste theoretische Approximation an die Realität zu betrachten, erscheint uns diese Feststellung trotzdem nicht überflüssig. In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert, daß die hervorragendsten Exponenten der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie – z. B. Arrow, Debreu oder Hahn – diese nie als (approximierende) Beschreibung kapitalistischer Marktwirtschaften gesehen haben. Sie sprechen immer nur von einer „private ownership economy“.

Aufgrund der Restriktivität der Voraussetzungen für einen machtfreien Zustand können wir mit Crozier und Friedberg feststellen, daß Macht ein allgegenwärtiges Phänomen ist. Sie ist insbesondere dann zu erwarten, wenn externe Effekte eine große Rolle spielen. Immer wenn die Interaktion zwischen verschiedenen Personen sehr eng ist – z. B. in Familien und am Arbeitsplatz – kann man vermuten, daß Macht eine Rolle spielen wird, sei es, weil durch Freundschaften und Sympathien interdependente Nutzenfunktionen existieren, oder weil die Beschäftigten wechselseitig ihre Produktionsmöglichkeiten beeinflussen können, sodaß direkte Abhängigkeiten entstehen.

3.1. Die Notwendigkeit von Macht auf atomistischen Arbeitsmärkten

3.1.1. Die Unvollständigkeit des Arbeitsvertrages

Kennt man die Handlungsmöglichkeiten eines Arbeiters in einer idealen walrasianischen Wirtschaft und ist auch die Zielfunktion bekannt, so weiß man, was in einer Situation ohne Macht geschieht. Existiert stattdessen eine monopsonistische Marktsituation, kann die

Unternehmung im Ausmaß ihres Machtumfanges die gewünschte Handlung des Arbeiters induzieren, ohne daß ein offener Konflikt entsteht. Da das Machtverhältnis eindeutig ist und da der Tauschgegenstand klar definiert ist, entstehen keine weiteren Schwierigkeiten. Sofern die Tauschgegenstände und die Tauschrelationen eindeutig bestimmt sind und eine vollständige Übertragbarkeit der getauschten Gegenstände möglich ist, existiert weder auf atomistischen noch auf monopsonistischen oder monopolistischen Märkten *nach* dem Abschluß des Vertrages ein Problem. Es kann natürlich bei der Ausführung der Vertragsbestimmungen zu Versäumnissen oder sonstigen Zwistigkeiten kommen. Doch diese sind unter den getroffenen Voraussetzungen rasch zu klären. Fundamentale Probleme entstehen erst, wenn nicht alles Wesentliche eindeutig geregelt ist oder wenn aus systematischen Gründen Zweideutigkeiten auftreten. Wir sind der Meinung, daß diese Situation gerade auf Arbeitsmärkten, und zwar unabhängig von der Anzahl der Marktteilnehmer, gegeben ist.

Unsere These lautet, daß auf dem Arbeitsmarkt nicht eine wohlspezifizierte Menge an Arbeit (Arbeitsleistung) gegen einen Lohn getauscht wird, sondern daß die Arbeitskraft – die Fähigkeit zu arbeiten – Gegenstand des Tauschaktes ist. Der kapitalistische Unternehmer kauft nur das Recht, während einer bestimmten Zeitspanne über die Arbeitskraft verfügen zu können. Über die konkret zu leistende Arbeit enthält der Arbeitsvertrag nur vage Bestimmungen. Ein Elektriker wird zwar nur Probleme mit elektrischen Anlagen im Unternehmen bewältigen müssen, doch wieviel (Arbeitsintensität) und was genau (Arbeitsinhalt) zu tun ist, wird im Arbeitsvertrag nicht bestimmt. Aus unserer Sicht sind Arbeitsverträge daher in inhärenter Weise unvollständig spezifizierte Verträge. Diese Unvollständigkeit ist eine wichtige Ursache für die besondere Konflikthaftigkeit der Arbeitsmärkte, denn worüber keine genaue Übereinkunft erzielt wird, wird eine ständige Auseinandersetzung im Gange sein. Dieser Konflikt wird insbesondere in der Produktion stattfinden.

Unsere These deckt sich bis zu einem gewissen Grad mit den Begründungen der Unternehmung durch Coase (1937) und Simon (1957). Im Zentrum ihrer Theorien steht die Ersetzung des Marktmechanismus durch die Organisation der Unternehmung. Der kapitalistische Unternehmer ersetzt Markttransaktionen durch interne Finanztransaktionen, bis der Grenzerlös dieses Substitutionsvorganges gleich seinen Grenzkosten ist. Innerhalb der Firma lenken nicht Preissignale, sondern Anweisungen durch Vorgesetzte die Produktion.

Simon streicht in seinem berühmten Beitrag über den Unterschied von Kauf- und Arbeitsverträgen ebenfalls ein von uns betontes Spezifikum des letzteren hervor: Der Arbeitsvertrag konstituiert eine Autoritätsbeziehung zwischen dem kapitalistischen Unternehmen oder seinen Repräsentanten (Managern) und den Arbeitern. Gegen die Bezahlung eines Lohnes erkaufte sich der Unternehmer das Recht, dem Arbeiter die Ausführung von Aufgaben zu befehlen. Die Autorität des Unternehmers ist bei Simon durch den sogenannten Akzeptanzbereich begrenzt.

Alle Arbeiten, die innerhalb der Akzeptanzbereiche des Arbeiters liegen, können dem Arbeiter befohlen werden.

Die Übereinstimmung zwischen Coase, Simon und unserer Sicht ist aber nur eine teilweise. Denn obwohl Coase den Nicht-Tausch-Charakter und Simon die Autoritätsbeziehung als wesentliches Merkmal des Produktionsprozesses hervorheben – und dadurch auch die Besonderheit des Arbeitsvertrages –, bleiben sie am Ende doch in einem entscheidenden Punkt der neoklassischen Tradition verhaftet. Sie gehen nämlich beide davon aus, daß der kapitalistische Unternehmer nach Abschluß des Arbeitsvertrages die Tätigkeit der Arbeiter vollkommen determinieren kann. Die friedensstiftende Funktion des Arbeitsvertrages bleibt bei ihnen erhalten. Der Arbeiter gibt durch freiwilligen Eintritt in das Unternehmen die Verfügungsgewalt über seine Arbeitskraft innerhalb seines Akzeptanzbereiches vollkommen an den Unternehmer ab. Die Allokation der Arbeit innerhalb des Unternehmens kann deshalb prinzipiell wie die Allokation jedes anderen Inputfaktors behandelt werden. Der Unterschied zwischen der Arbeit und den anderen Inputs verschwindet wieder.

3.1.2. Die Problematik der Durchsetzbarkeit des Arbeitsvertrages

Wenn eine Firma einen sachlichen Produktionsinput kauft, kann sie im Rahmen der Gesetze völlig frei über den Einsatz dieses Inputs entscheiden. Die Definition der Eigentumsrechte an den Inputs, die von der Firma erworben wurden, ist eindeutig, und die Durchsetzung dieser Eigentumsrechte ist gewährleistet, wenn die Firma nur einmal im Besitz der Inputs ist. In bezug auf die Arbeitskraft ist zunächst einmal die Definition der Eigentumsrechte, die der Unternehmer erwirbt, unvollständig und zum anderen auch die Durchsetzbarkeit des nur ungenau beschriebenen Eigentumsrechts (= Recht auf Verfügung über die Arbeitskraft innerhalb gewisser Schranken) nicht so ohne weiteres gewährleistet, denn der Unternehmer hat zwar ein (ungenau definiertes) Recht erworben und verfügt somit *rechtlich* über den Einsatz der Arbeitskraft in der Produktion, doch die *faktische* Verfügungsmacht über die Arbeitskraft hat der Arbeiter selbst inne, solange seine Arbeitskraft nicht von seiner Person zu trennen ist. Da diese Trennung eine physische Unmöglichkeit ist und da der Verkauf der Person (= Sklaverei) nicht legal ist, entsteht notwendigerweise eine Divergenz zwischen rechtlicher und faktischer Verfügungsgewalt. Diese Divergenz wäre nur dann ohne Bedeutung, wenn alle Arbeiter kleine Stachanows wären, d. h. wenn die Arbeit nur Freude und kein Leid mit sich brächte oder – neoklassisch ausgedrückt – wenn der Grenznutzen der Arbeit generell positiv wäre.

Die konfliktorische Situation im Produktionsprozeß ergibt sich daher aus der Problematik der Durchsetzbarkeit eines unvollständig definierten Eigentumsrechtes. Die Autoritätsbeziehung in der Produktion ist nicht einfach durch vertragliche Übereinkunft vorhanden, sondern

bedarf zu ihrer Durchsetzung der entsprechenden Macht des kapitalistischen Unternehmers. Diese Macht des Unternehmens muß auch dann existieren, wenn auf den Arbeitsmärkten atomistische Konkurrenz herrscht. Sie ist also verschieden von den in der ökonomischen Theorie üblicherweise behandelten Formen monopolistischer oder oligopolistischer Marktmacht.

Wenn ein kapitalistisches Unternehmen nicht in der Lage ist, die Autoritätsbeziehung in der Produktion durchzusetzen, ist die Profitabilität des Unternehmens gefährdet. Es ist deshalb gezwungen, die formale Autoritätsbeziehung durch Macht zu fundieren. Bei Tauschvorgängen auf anderen Märkten als dem Arbeitsmarkt kann ein Problem der Durchsetzung von Eigentumsrechten natürlich ebenfalls existieren. Es ist jedoch nicht notwendig, daß Macht in die unmittelbare Beziehung zwischen den Tauschparteien eingeht, weil keine *systematischen* Unschärfen bei der Definition des getauschten Eigentumsrechtes und keine fundamentalen Untrennbarkeiten wie diejenigen zwischen Person und Arbeitskraft vorliegen. Zur Durchsetzung von Leistung und Gegenleistung reicht deshalb in der Regel die Inanspruchnahme externer staatlicher (gerichtlicher) Gewalt aus.

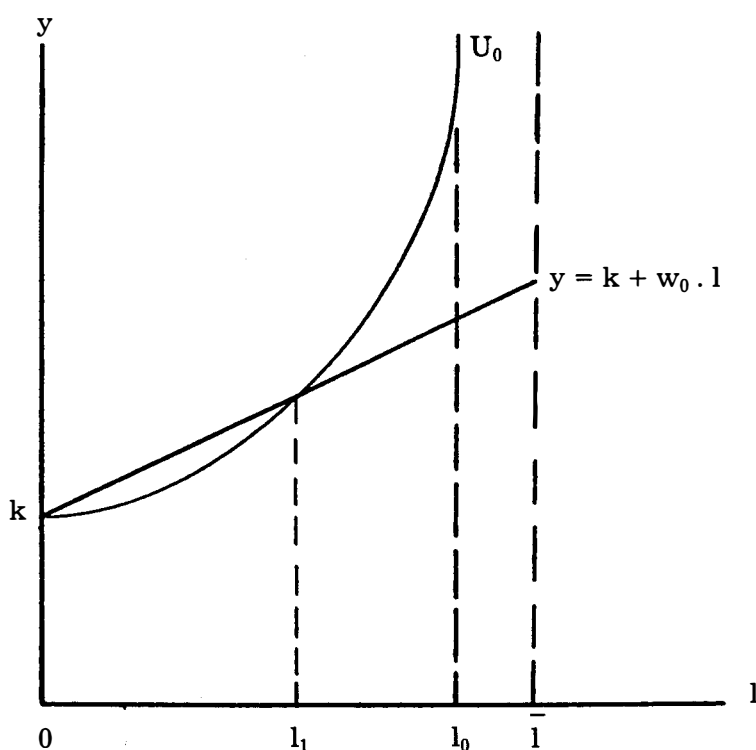
Die systematische Unschärfe bei der Definition dessen, was eigentlich die vom Arbeiter zu erbringende Leistung beinhaltet, würde indessen bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten zu langwierigen und kostspieligen Verfahren führen, die einen reibungslosen Produktionsablauf in Frage stellen könnten. Das Unternehmen müßte vor Gericht den Beweis erbringen, daß ein Arbeiter seine Pflichten verletzt hat, obwohl nicht genau feststeht, worin denn dessen Pflichten bestehen. Es dürfte evident sein, daß dem Unternehmen prohibitive Kosten erwachsen, wenn es nicht gelingt, die Autoritätsbeziehung anders als durch den Einsatz externer Macht abzusichern. Die einzige Möglichkeit besteht in der Konstituierung von Macht zwischen dem kapitalistischen Unternehmen und den Arbeitern innerhalb des Produktionsprozesses. Macht innerhalb der (Tausch-)Beziehung ist das einzige Medium, das in der Lage ist, die Lücke zwischen der (unscharf definierten) rechtlichen Verfügungsmacht über die Arbeitskräfte und der vom Arbeiter ausgeübten faktischen Verfügungsmacht zu schließen. Mikroökonomisch könne man dies folgendermaßen formulieren: Das kapitalistische Unternehmen wird versuchen, die Kosten (= Nutzenentgang) der Nichteinhaltung von Befehlen für den Arbeiter so stark zu erhöhen, daß sie höher sind als der Nutzenentgang, der durch die Ausführung des Befehls entsteht. Ein nutzenmaximierender Arbeiter wird dann „freiwillig“ den Befehl ausführen, selbst wenn er überzeugt ist, daß die auszuführende Tätigkeit nicht seinem Arbeitsvertrag entspricht.

3.2. Ausprägungen und Grundlagen der Macht auf atomistischen Arbeitsmärkten

Selbst auf monopsonistischen Märkten ist der Umfang der Macht des

Unternehmens beschränkt. Sowohl die Präferenzen als auch die Anfangsausstattung k begrenzen die vom Monopsonisten durchsetzbaren Handlungen. In Abbildung 2 repräsentiert U_0 das Nutzenniveau eines Arbeiters, wenn er nichts arbeitet ($l = 0$). Dasselbe Nutzenniveau herrscht vor, wenn beim Lohnsatz w_0 l_1 gearbeitet wird. Der Arbeiter wird bereit sein, mehr als l_1 zu arbeiten, weil er durch $l = 0$ stets besser gestellt ist. Alle Punkte unterhalb von U_0 sind für das Unternehmen nicht durchsetzbar. Diese Illustration läßt sich verallgemeinern: Die Macht eines Unternehmens ist unabhängig von der Marktform durch das Wohlfahrtsniveau der nächstbesten Alternative des Arbeiters beschränkt.

Abbildung 2:



3.2.1. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit

Auf einem atomistischen Arbeitsmarkt ist der Alternativnutzen durch die nächstbeste Beschäftigungsmöglichkeit bestimmt. Existiert Arbeitslosigkeit, so sinkt natürlich der Alternativnutzen und die Macht der Unternehmen ist größer. Die Tatsache, daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit die Machtposition der Unternehmen stärkt, ist den meisten Ökonomen seit jeher bekannt.

Kalecki (1943) und mit ihm viele Kritiker kapitalistischer Marktwirtschaften behaupten beispielsweise, daß kapitalistische Unternehmungen deshalb an *politischen* Maßnahmen interessiert sind, die unfreiwillige Arbeitslosigkeit erzeugen. Viele marxistisch orientierte Ökonomen neigen der Meinung zu, daß Arbeitslosigkeit eine periodisch wiederkehrende Notwendigkeit zur Disziplinierung der Arbeiter – die ja die Kehrseite der Machterweiterung kapitalistischer Unternehmen darstellt – ist.

Bis vor kurzem war es nicht möglich zu zeigen, daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit deshalb existiert, weil sie disziplinierend wirkt. Die Behauptungen der marxistischen Kritiker waren daher zwar plausibel, aber nicht rigoros bewiesen. Neuere Modelle zur Funktionsweise von Arbeitsmärkten (z. B. Vogt 1983, Fehr 1984 und 1986) beseitigen jedoch dieses Manko. Sie zeigen, daß es eine Art natürlicher kapitalistischer Arbeitslosenrate gibt, deren Existenz aus dem Problem der Unternehmer resultiert, im Produktionsprozeß die faktische Verfügungsmacht über die Arbeitskräfte zu gewinnen.

Im Unterschied zu den walrasianischen Standardmodellen treten die Unternehmen hier auch auf einem atomistischen Arbeitsmarkt als Lohnsetzer auf. Trotz atomistischer Konkurrenz besitzen sie damit die Möglichkeit zur Beeinflussung der Menge der Handlungsalternativen. Sie haben also Macht in dem von uns definierten Sinne. Die Möglichkeit und Notwendigkeit zur Lohnsetzung ergibt sich – trotz atomistischer Marktstruktur –, weil die Arbeitsleistung der einzelnen Arbeiter im Arbeitsvertrag gar nicht genau festgelegt werden kann und/oder die Unternehmensleitung nur unvollkommen über das Arbeitsverhalten der Beschäftigten informiert ist. Indem nun Firma A einen höheren Lohn bezahlt als die anderen Firmen im Markt, kann sie ihre Arbeiter zu einer höheren Arbeitsleistung anhalten, weil die Arbeiter im Falle einer Entlassung mit Einkommenseinbußen rechnen müssen. Höhere Löhne in Kombination mit einer Entlassungsdrohung bei zu geringer Arbeitsleistung haben also eine Disziplinierungsfunktion. Der profitmaximale Lohnsatz für die Firma A ist dort erreicht, wo die Grenzkosten der Lohnerhöhung gleich dem Grenzertrag (= der durch die höhere Arbeitsamkeit gestiegene Output) sind.

Bei identischen Unternehmungen ist diese Vorgangsweise jedoch nicht nur für die Firma A, sondern auch für alle anderen Unternehmungen am Markt profitabel. Im Gleichgewicht werden somit alle Unternehmungen *denselben* profitmaximalen Lohnsatz haben. In diesem Falle geht aber die Disziplinierungsfunktion der gerade geschilderten relativen Lohnunterschiede verloren. Daher werden die Arbeiter wiederum weniger arbeiten und so die Profitabilität der Firmen unterminieren, außer es ist durch das Lohnsetzungsverhalten ein gewisses Niveau an unfreiwilliger Arbeitslosigkeit entstanden. Denn dann tritt bei einer Entlassung die Einkommenseinbuße dadurch auf, daß die gekündigten Arbeiter nicht sofort wieder einen neuen Arbeitsplatz bekommen können.

Die Unmöglichkeit eines Vollbeschäftigungsgleichgewichtes – im

Rahmen dieses Modells – läßt sich folgendermaßen intuitiv verdeutlichen: Wenn alle Unternehmungen denselben Lohnsatz bezahlen und Vollbeschäftigung herrscht, d. h. die Anzahl der offenen Stellen für einen homogenen Arbeitertyp ist gleich der Zahl der Jobsuchenden, kann jeder gekündigte Arbeiter sofort und ohne Einkommensverlust einen neuen Arbeitsplatz bei einer anderen Firma finden. Kein Beschäftigter hat somit einen Anlaß, sich vor einer Kündigung zu fürchten. Sofern Arbeit mit Arbeitsleid verbunden ist, werden die Beschäftigten ihre Arbeitsleistung so stark senken, daß die Unternehmungen Verluste machen. Ein Vollbeschäftigungszustand kann daher kein Gleichgewicht sein und im Gleichgewicht (bei nichtnegativen Profiten) *muß* unfreiwillige Arbeitslosigkeit existieren.

3.2.2. Andere Ursachen von Opportunitätskosten für die Arbeiter

Die Existenz unfreiwilliger Arbeitslosigkeit bedeutet, daß der Nutzen der beschäftigten Arbeiter höher ist als der Nutzen bei Arbeitslosigkeit, und daß die arbeitswilligen Arbeitslosen nicht angestellt werden, obwohl sie um weniger Lohn arbeiten würden als die Beschäftigten. Die Bezahlung von höheren Löhnen ist für die Unternehmungen eine gewinnmaximierende Strategie, da sie den Nutzen der Beschäftigten über deren Alternativnutzenniveau hinaus anhebt und somit disziplinierend wirkt.

Alle Maßnahmen oder Institutionen, die denselben Effekt haben, sind natürlich gleichfalls geeignet, die unternehmerische Verfügungsmacht über die Arbeiter zu stärken bzw. zu konstituieren. Im allgemeinen gilt, daß die Macht des Unternehmers umso stärker ist, je größer die Opportunitätskosten des Arbeiters im Falle der Nichtbefolgung eines Befehls sind.

Eine Möglichkeit zur Erzeugung derartiger Kosten ist die Bezahlung von Prämien in Abhängigkeit von einem zufriedenstellenden Arbeitsverhalten des Arbeiters, von Kompensationen in Form von Pensionsauszahlungen, Zusatzversicherungen u. a. m., wobei die Arbeiter bei frühzeitigem Firmenaustritt sämtliche Ansprüche verlieren (Lazear 1981).

Eine Alternative dazu besteht in der Errichtung von internen Arbeitsmärkten. Diese sind durch Aufstiegsleitern charakterisierbar, die nur über bestimmte Eintrittsjobs erreicht werden können. Aufstieg ist durch Senioritätsregeln meist jenen vorbehalten, die schon länger der Firma angehören. Kosten entstehen dem Arbeiter dadurch, daß er im Falle der Kündigung in der neuen Firma wieder von unten anfangen muß und daher mit Lohneinbußen zu rechnen hat. Wenn mit der Beförderung auch noch Aquisition von betriebspezifischem Humankapital verbunden ist, wird die Entlassungsdrohung noch virulenter, da mit der Entlassung die Entwertung des Humankapitals einhergeht und der Verlust von Aufstiegschancen auch die mit den „höheren“ Jobs verbundenen Aneignungsmöglichkeiten für zusätzliches Humankapital

zunichte macht. Der Verlust der Aufstiegschancen kann natürlich auch ohne Entlassung eintreten. Dem Arbeiter können daher auch Kosten verursacht werden, wenn er die Firma nicht verläßt.

An dieser Stelle ist es vielleicht sinnvoll, den Unterschied zu einer idealen walrasianischen Konkurrenzwirtschaft noch einmal hervorzuheben. Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß der Nutzen aus der Beschäftigung stets gleich dem Alternativnutzenniveau ist. Im Gleichgewicht besteht für jeden Arbeiter kein Unterschied zwischen der gewählten Beschäftigung und der „nächstbesten“ Alternative. Das ist der Grund für die Abwesenheit von Machtverhältnissen zwischen Arbeitern und Unternehmen in dieser Wirtschaft.

3.2.3. Exogene Mobilitätskosten

In den Abschnitten 2.2.1. und 2.2.2. wurde argumentiert, daß die Firmen auch auf atomistischen Arbeitsmärkten Mittel und Wege finden, um den Arbeitern im Falle der Kündigung oder der Nichtbefolgung eines Befehls Nutzenverluste zu beschern. Im Unterschied dazu besteht die Möglichkeit, daß für die Arbeiter auch ohne Zutun der Firma stets gewisse Kosten eines Firmenwechsels existieren. Diese exogenen Mobilitätskosten bestehen etwa im Verlust von Freundschaften, Suchkosten, Kosten eines Wohnungswechsels etc. Dadurch ist das Alternativnutzenniveau, selbst wenn ein Arbeiter in einer anderen Firma zum selben Lohn und zu denselben Arbeitsbedingungen rasch eine neue Beschäftigung erhält, im allgemeinen geringer als der Nutzen aus der aktuellen Beschäftigung. Da die Firmen dies in der Regel wissen, können sie den Arbeiter zu Tätigkeiten veranlassen, die dieser – in einer idealen walrasianischen Welt – nicht durchführen würde.

Unseres Erachtens liegt es nicht im Interesse kapitalistischer Unternehmen, diese exogene Machtquelle stets voll auszuschöpfen. Oder mit anderen Worten: Die Anforderungen an den Arbeiter sind im allgemeinen nicht so hoch, daß das Nutzenniveau aus der aktuellen Beschäftigung ständig auf das Alternativnutzenniveau heruntergedrückt wird. Auf diese Weise verschafft sich das Unternehmen eine Art Sicherheitspolster für unvorhergesehene Situationen. Als Beispiel mag die Erteilung eines unverhofften zusätzlichen Lieferauftrages durch einen neuen Kunden dienen. Die nicht ausgeschöpften Machtreserven können in diesem Falle mobilisiert werden, da die Arbeiter nicht kündigen werden, wenn die Anforderungen an sie erhöht werden. Wären die Arbeiter bereits vor der Erteilung des zusätzlichen Auftrages „voll ausgelastet“ gewesen, hätten sie bei einer Verstärkung der Anforderungen gekündigt. Für die Firma entstünde dadurch ein Produktionsengpaß, da die weggehenden Arbeiter in der Regel nicht sofort ersetzt werden können.

3.3. Die Möglichkeiten der Arbeiter

Bisher wurde vor allem die Macht der kapitalistischen Unternehmen zu begründen versucht. Das wichtigste Resultat besteht in der Einsicht, daß wegen der Abwesenheit eines Marktes für Arbeitsleistungen die Unternehmen auch auf atomistischen Arbeitsmärkten Macht ausüben können. Es könnte daher der Eindruck entstehen, daß die Arbeiter überhaupt keine Macht besitzen. Unserer Meinung nach ist dies auf atomistischen Märkten dann der Fall, wenn die betriebsspezifischen Qualifikationen vernachlässigbar gering sind, sodaß die Arbeiter ohne Kosten für das Unternehmen ersetzt werden können. Nur wenn der Firma durch den Weggang von Arbeitern Kosten erwachsen, haben die Arbeiter die Möglichkeit, Einfluß auf die Handlungsalternativen der Firma zu nehmen. Ansonsten sind sie machtlos. Hier sollte aber noch einmal betont werden, daß die Machtlosigkeit des Arbeiters nicht mit einem unbegrenzten Machtumfang des Unternehmens einhergeht. Dieser ist immer durch das Alternativnutzenniveau beschränkt.

Wenn ein Arbeiter betriebsspezifische Qualifikationen besitzt, entsteht eine bilaterale Machtsituation, in der jeder Akteur strategisch handelt, indem er nicht nur die Kosten berücksichtigt, die ihm aus seinen Aktionen erwachsen, sondern auch die Kosten, die er dem anderen zufügen kann. Zur Definition und Messung der Macht in bilateralen Situationen ist die Nash-Zeuthen-Theorie gut geeignet.

Ohne Beweis soll hier die Definition der Machtfülle, wie sie von Harsanyi entwickelt wurde, angeführt werden. Der Unternehmer verlange vom Arbeiter eine Handlung X, die letzterem einen Nutzenverlust x , ihm selber einen Nutzenzuwachs x^* beschert, wenn sie mit Wahrscheinlichkeit eins ausgeführt wird. Für die Durchführung von X mit Wahrscheinlichkeit p_2 – von sich aus würde der Arbeiter die Handlung X nur mit $p_1 < p_2$ ausführen – erhält der Arbeiter eine Belohnung r , die dem Unternehmer r^* kostet. Bei einer Weigerung wird der Arbeiter mit t bestraft, was dem Unternehmer t^* kostet.

In unserem Zusammenhang kann man t bzw. t^* als die Kosten der Kündigung des Arbeiters oder einer Versetzung innerhalb desselben Unternehmens interpretieren, r als zusätzliche Prämie. Harsanyi definiert nun die Machtfülle des Unternehmers über den Arbeiter als den Nettozuwachs der Wahrscheinlichkeit, daß X durchgeführt wird, und zeigt, daß dies gleich

$$\delta p = p_2 - p_1 = \frac{1}{2}[(r + t)/x - (t^* - r^*)/x^*]$$

ist. $r + t$ ist der Nutzenverlust des Arbeiters im Falle der Weigerung, X mit p_2 durchzuführen; $t^* - r^*$ sind die Kosten des Unternehmers, wenn sich der Arbeiter weigert.

Aus Harsanyis Definition wird deutlich, daß zu erwarten ist, daß der Unternehmer auch in bilateralen Machtsituationen im allgemeinen eine positive Machtfülle besitzt. Sieht der Unternehmer davon ab, Bestrafungen vorzunehmen, so gilt $t^* = t = 0$ und δp ist stets positiv, wenn mit der Durchführung der gewünschten Handlung der Arbeiter eine Prämie

erhält. (Man beachte, daß im Gegensatz dazu im Gleichgewicht einer idealen walrasianischen Ökonomie die Preise aller Handlungen dem Einfluß der einzelnen Akteure entzogen sind. Der Unternehmer besitzt daher keinen diskretionären Spielraum zur Prämiengestaltung.) Darüber hinaus ist zu beachten, daß alle Symbole auf der rechten Seite des obigen Ausdrucks in Nutzeneinheiten gemessen sind. Das bedeutet, daß ein identischer finanzieller Verlust vom Unternehmen in der Regel bedeutend geringer bewertet wird als vom Arbeiter, weil der Anteil des Verlustes am Gesamtbudget des Arbeiters viel größer ist als am Gesamtbudget der Unternehmung. Die in der Regel größere Risikoaversion des Arbeiters wirkt gleichfalls machtvorstärkend für das Unternehmen.

Unseres Erachtens kann man aufgrund der obigen Überlegungen den Schluß ziehen, daß kapitalistische Unternehmen auch bei Existenz von betriebsspezifischen Qualifikationen auf atomistischen Arbeitsmärkten über fast alle Arbeiter Macht besitzen. Lediglich Manager und hochqualifizierte Experten dürften davon ausgenommen sein, wenn ihr Weggang oder ihre Obstruktion dem Unternehmen empfindliche Verluste zufügen kann.

Die schwächere Position des Arbeiters am Arbeitsmarkt hat historisch zur Herausbildung der Gewerkschaften als Schutzorganisation der Arbeiter geführt. Im Gegensatz zur herrschenden neoklassischen Theorie betonen unsere Überlegungen den defensiven Charakter der Entstehung von Gewerkschaften. Natürlich hat die Herausbildung von kollektiven Arbeiterorganisationen den Charakter und das Ausmaß der Machtbeziehung verändert, da die Fähigkeit der Arbeiter gestiegen ist, dem Unternehmen Schaden zuzufügen. Wir bezweifeln jedoch, daß dadurch die Machtbeziehung völlig verschwindet. Es dürfte eher zu einer Einschränkung des Machtumfanges, d. h. der Menge der erzwingbaren Handlungen, gekommen sein. Dieselben Schwierigkeiten, die einen Markt für Arbeitsleistungen nicht entstehen lassen – die inhärente Unvollständigkeit und problematische Durchsetzbarkeit des individuellen Arbeitsvertrages – machen es auch unmöglich, alle konflikto-rischen Aspekte der Arbeitsbeziehungen durch Kollektivverträge zu regeln. Dieser unregelmäßige „Rest“ sowie die Tatsache, daß gewerkschaftliches Handeln vor allem dort wirksam ist, wo alle Arbeiter des Unternehmens davon unmittelbar betroffen und somit mobilisierbar sind, z. B. bei Lohnforderungen, während die erforderliche Solidarität bei Problemen, die nur einzelne Arbeiter (-gruppen) betreffen, kaum hergestellt werden kann, veranlassen uns zur Vermutung, daß kapitalistische Unternehmen auch dann noch positive Machtfülle über die meisten Arbeiter besitzen, wenn ihr Machtumfang durch Gewerkschaften eingeschränkt wird.

3.4. Macht im Ungleichgewicht

Im walrasianischen Modell ist im Gleichgewicht der Arbeitsmarkt

immer geräumt. Im Abschnitt 3.2.1. wurde argumentiert, daß es Gleichgewichte bei nicht geräumten Arbeitsmärkten gibt. Die Macht des kapitalistischen Unternehmens existiert in dieser Welt auch im Arbeitsmarktgleichgewicht. In einer idealen walrasianischen Welt ist hingegen im Gleichgewicht jegliche Macht abwesend.

Es war Arrow, der bereits 1959 festgestellt hat, daß die Annahmen der vollkommenen Konkurrenz streng genommen nur im walrasianischen Gleichgewicht erfüllt sein können. Nur im Gleichgewicht sehen sich alle Akteure – insbesondere die Firmen – unendlich elastischen Nachfrage- und Angebotsfunktionen gegenüber. Außerhalb des Gleichgewichtes dürften die Firmen hingegen monopolistische (auf Gütermärkten) oder monopsonistische (auf Faktormärkten) Macht besitzen, da sie durch Preisvariationen das auf sie entfallende Faktorangebot und die Güternachfrage verändern können.

In einem bemerkenswerten Buch über Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt hat Pissarides die Behauptung Arrows bewiesen: Sofern die Arbeitsanbieter unterschiedliche Reservationslöhne haben, kann die Einzelfirma durch eine Variation der Lohnsätze den Prozentsatz der Arbeitssuchenden, die ihr Lohngebot akzeptieren, verändern. Je höher das Lohngebot, desto mehr Arbeiter sind bereit, bei der betreffenden Unternehmung zu arbeiten.

Die Arbeitsbedingungen sind im Modell von Pissarides nicht berücksichtigt. Insofern bedarf die Idee, daß die Firmen nicht bloß bezüglich des Arbeitsangebotes, sondern auch bezüglich der Arbeitsbedingungen und Arbeitsleistungen Macht besitzen, noch einer exakten Ausarbeitung. Das Ergebnis von Pissarides legt jedoch den Schluß nahe, daß diese Macht existiert. Es dürfte sich dabei um eine besonders relevante Quelle der Unternehmermacht handeln, da es wahrscheinlich ist, daß sich real existierende kapitalistische Marktwirtschaften in der Regel nicht in einem Zustand des Gleichgewichtes befinden.

4. Zusammenfassung und normative Implikationen

Unsere Analyse hat ergeben, daß auch auf atomistischen Arbeitsmärkten eine Machtbeziehung zwischen kapitalistischen Unternehmen und den Arbeitern existiert. Es ist unseres Erachtens nicht möglich, Phänomene wie unfreiwillige Arbeitslosigkeit, interne Arbeitsmärkte, die hierarchische Struktur von Unternehmen, die Entstehung von Gewerkschaften, die Geschichte technisch-organisatorischer Veränderungen in den Unternehmungen usw. ohne Berücksichtigung dieser Machtbeziehung und des damit verbundenen Konfliktes zu verstehen.

Bei der Herausarbeitung dieser Machtbeziehung, ihrer Grundlagen und den diversen institutionellen Formen der Machtausübung, haben wir uns auf einen Machtbegriff gestützt, der konsequent aus der mikroökonomischen Entscheidungstheorie folgt. Es ist daher nicht richtig, wenn der ökonomischen Theorie vorgeworfen wird, daß sie nicht in der Lage sei, relevante Machtphänomene zu analysieren. Daß

hingegen viele Ökonomen die Problematik der Macht in ihren Analysen vernachlässigen, erscheint uns als richtiger Vorwurf.

Natürlich können bestimmte Erscheinungen, die man intuitiv mit Macht in Zusammenhang bringt, sowie wichtige Auswirkungen von Machtausübung mit unserer Definition nicht erfaßt werden. Da wir von *gegebenen* individuellen Präferenzen ausgehen und deren Entstehung nicht weiter hinterfragen, bleiben Machtverhältnisse, die auf der direkten oder indirekten Manipulation von Präferenzen beruhen, ausgeblendet. In diesem Zusammenhang ist auch die Wirkung einer dauerhaften Beschränkung der Menge der Handlungsmöglichkeiten (Ohnmacht) erwähnenswert. Wir sind der Ansicht, daß Ohnmacht auf die Dauer zu gravierenden Zerstörungen der psychischen Integrität von Personen führen kann – dies kann sich beispielsweise in Apathie äußern – und das sich schließlich das beherrschte Individuum auch in seinen Motiven und Zielen, und nicht bloß in seinen Handlungen, dem Mächtigen unterwirft. Obwohl hier eine besonders starke Machtbeziehung vorliegt, entgleitet sie unserer Definition, weil die kontrafaktische Handlung des beherrschten Individuums nicht mehr gegeben ist.

Wenn man die normativen Implikationen der Existenz von Macht diskutiert, stößt man zwangsläufig auf divergierende Ansichten. Wenn Streißler (1972, S. 1391) recht hat, dann ist für den Liberalismus die private Machtausübung – sofern sie sich aus legitim erworbenem Privateigentum ableitet – kein normatives Problem. „Diejenige Macht Privater über Private, die nach Verwirklichung seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen verbliebe, die *Macht des Eigentums*, erschien dem echten Liberalismus immer legitim.“ Wir wollen hier nicht über die wirtschaftspolitischen Empfehlungen „des“ Liberalismus disputieren – ein endloses Unterfangen. Es soll hier nur angemerkt werden, daß wahrscheinlich nicht wenige Befürworter kapitalistischer Marktwirtschaften dieses Wirtschaftssystem auch deshalb so attraktiv finden, weil bei hinreichend starkem Wettbewerb die Abwesenheit von Herrschafts- und Machtverhältnissen vermutet wird. Sofern unsere Analyse im Teil 3. richtig ist, ist diese Vermutung unzutreffend.

Schließlich kann man noch nach dem Zusammenhang zwischen Macht und Pareto-Effizienz fragen. Zumindest für viele zeitgenössische Ökonomen, die ein liberales Selbstverständnis haben, ist die Tatsache der Pareto-Effizienz eines Zustandes ein wichtiger Grund für die normative Akzeptanz dieses Zustandes. Der von uns hergestellte Zusammenhang zwischen der Existenz von externen Effekten und Macht sowie die Abwesenheit von Macht im Gleichgewicht einer idealen walrasianischen Ökonomie geben einen ersten Hinweis auf die Folgen der Macht für die Effizienz der Ressourcenallokation. Die Tatsache, daß die Beeinflussung der Menge der Handlungsmöglichkeiten aufgrund monopolistischer Machtpositionen im allgemeinen zu Ineffizienz führt und daß die Gleichgewichte einer walrasianischen Wirtschaft bei externen Effekten gleichfalls ineffizient sind, läßt vermuten, daß Machtbeziehungen häufig eine ineffiziente Ressourcenallokation generieren.

Abschließend wird noch kurz auf den Standpunkt von Williamson

eingegangen, der mittlerweile zwar zugesteht, daß Macht im Produktionsprozeß eine Rolle spielt, aber gleichzeitig behauptet, daß diese *funktional* für die Effizienz des Unternehmens, die einfach mit Überlebensfähigkeit gleichgesetzt wird, ist (vgl. Williamson/Ouchi 1983, S. 29 f.). Unsere Analyse in Teil 3. kommt auch zum Schluß, daß kapitalistische Unternehmen – sofern sie überleben wollen – Macht ausüben müssen. Das Konzept der Überlebensfähigkeit ist aber nicht identisch mit dem Konzept der Effizienz. Es ist daher a priori, d. h. ohne Spezifikation der Marktstruktur und anderer relevanter Umweltbedingungen nicht auszuschließen, daß Unternehmen überleben, obwohl oder sogar weil sie ineffizient im Sinne von Pareto sind. Vielleicht hat daher die kapitalistische Unternehmung – in einer Welt, in der Vertragsfreiheit herrscht und in der im Prinzip auch andere Unternehmensformen, z. B. selbstverwaltete Unternehmungen¹, möglich sind – nicht deshalb überlebt, weil sie effizient ist, sondern weil sie auf einem Machtverhältnis beruht.

Anmerkung

- 1 Die Möglichkeit, daß selbstverwaltete Unternehmungen unter bestimmten Umweltbedingungen effizienter sind als kapitalistische Firmen, wird in Fehr 1987 und 1988 (Kapitel 3.2.) begründet.

Literatur

- Arrow, K. J. (1959), Toward a theory of price adjustment. M. Abramovitz (ed.), The allocation of economic resources, Stanford University Press.
- Bachrach, P. und Baratz, M. S. (1977), Macht und Armut. Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- Coase, R. H. (1937), The Nature of the Firm, *Economica*, vol. 4, pp. 386–405.
- Crozier, M. und Friedberg, E. (1979), Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein ITS.
- Dahl, R. A. (1957), The Concept of Power. *Behavioral Science*, vol. 2, pp. 201–205.
- Duda, H. (1987), Macht oder Effizienz? Eine ökonomische Theorie der Arbeitsbeziehungen im modernen Unternehmen. Campus-Verlag, Frankfurt–New York.
- Duda, H. und Fehr, E. (1986), Macht, Effizienz und Profitabilität – Eine radikale Theorie der Unternehmung. *Leviathan*, Jahrgang 14, Heft 4, 546–568.
- Fehr, E. (1984), Unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Macht und asymmetrische Mobilitätskosten, *Quartalshefte der Girozentrale*, Jahrgang 19, No. 1, 67–82.
- Fehr, E. (1986), A theory of involuntary equilibrium unemployment. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Band 142, Heft 2, pp. 405–430.
- Fehr, E. (1987), Selbstverwaltung – Argumente für staatliche Interventionen. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Jahrgang 13, No. 4, 507–528.
- Fehr, E. (1988), Ökonomische Theorie der Selbstverwaltung und Gewinnbeteiligung, Campus Verlag, Frankfurt–New York.
- Gravelle, H. und Rees, R. (1981), *Microeconomics*. Longman, Harlow.
- Harsanyi, J. (1971), The dimension and measurement of social power. Rothschild, K. W. (ed.), *Power in economics*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Kalecki, M. (1943), Political Aspects of Full Employment. *Political Quarterly*, vol. 14, pp. 322–331.
- Lazear, E. P. (1981), Agency, earnings profiles, productivity and hours restrictions. *American Economic Review*, vol. 71, pp. 606–620.
- Lukes, S. (1983), *Power: a radical view*. Macmillan, London.
- Marx, K. (1867), *Das Kapital*, Bd. 1, erschienen in *Marx-Engels-Werke*, Bd. 23 (1973), Dietz Verlag, Berlin.
- Pissarides, C. A. (1976), *Labour market adjustment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rothschild, K. W. (1971), *Power in economics*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Simon, H. A. (1957), A formal theory of the employment relation. H. Simon, *Models of man, social and rational*. Wiley and Sons, New York.
- Vogt, W. (1983), Eine Theorie des kapitalistischen Gleichgewichts. *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 1, pp. 161–208.
- Weber, M. (1985), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. revidierte Auflage. J. C. B. Mohr, Tübingen.
- Williamson, O. E. und Ouchi, W. G. (1983), The markets and hierarchies programme of research: origins, implications, prospects. A. Francis, J. Turk, P. Willman (eds.), *Power efficiency and institutions*. Heinemann Educational Books, London.

Ende des Keynesischen Interventionismus?

Hermann Bartmann
Norbert Schmidt

1. Notwendigkeit von Staatsinterventionen

1.1. Positionen

Seit dem Ende der generellen Wachstumsphase (Mitte der siebziger Jahre) wird die Rolle des Staates bzw. die Notwendigkeit und Möglichkeit von Staatsinterventionen intensiv diskutiert. Die Auseinandersetzung findet auf der theoretischen und politisch-praktischen Ebene statt. Vorläufig lassen sich drei Positionen abgrenzen:

- Die neoklassische Forderung nach mehr Marktsteuerung und mehr Laissez-faire basiert auf der Kritik von Staatsinterventionen sowie der vermeintlich durch sie verursachten Finanzkrise. Es wird eine Überforderung der privaten Wirtschaft durch den Staat diagnostiziert. Staatseingriffe stören die Selbstregulierung des Marktes. Entsprechend dieser markoliberalen Doktrin geht es um ein Zurückschrauben staatlicher Steuerung, staatlicher Subventionen und Einkommenstransfers sowie um Reprivatisierung staatlicher Güter- und Dienstleistungsangebote (vgl. auch: Matzner, E., 1982, S. 369). Ohne die Notwendigkeit von Reprivatisierung und Reorganisation der Intervention im Einzelfall leugnen zu wollen, ist eine radikale Umkehr¹ nicht angezeigt. Sie würde konsequent und lange durchgeführt zur ökonomischen und gesellschaftlichen Destabilisierung führen. Zudem scheint sie sozial- und umweltunverträglich zu sein.

- Wegen des bekannten Marktversagens und wegen des angeblich

erwiesenen Staatsversagens fordert eine zweite radikale Position, die Alternativbewegung, die Dezentralisierung der Produktion auf kleine überschaubare Einheiten (vgl. Eppler, E., 1975; Schumacher, E. F., 1977; Strasser, J., Traube, K., 1981). Diese Alternative eignet sich als Ergänzung zum marktwirtschaftlichen und staatlichen Bereich momentan aber nicht als allgemeines Organisations- und Produktionsprinzip.

● Da sich angesichts der in der Vergangenheit aufgetauchten Probleme eine einfache Fortsetzung des traditionellen Interventionsmusters verbietet, ist die *Keynesianische Steuerungsposition* auf eine Reorganisation des Staatsinterventionismus angewiesen. Dabei werden die alten Ziele des Wohlfahrtsstaates, wie Sicherung von Vollbeschäftigung und materieller Sicherheit für alle Mitglieder der Gesellschaft, sowie Chancengleichheit und Gerechtigkeit, ebenso wenig aufgegeben wie die bewährten Instrumente und Methoden staatlicher Intervention.

Im Bereich der Konjunktur- und Wachstumssteuerung steht und fällt die Wirksamkeit der Keynesianischen Intervention mit der Möglichkeit des Staates, die Produzenten/Investoren zu beschäftigungswirksamen Investitionen zu veranlassen. Förderung der Profiterwartungen mit dem Ziel Wachstum und Vollbeschäftigung versagt, wenn das Produzentenverhalten in Richtung Rationalisierungsinvestitionen und/oder Finanzanlagen geht, etwa weil längerfristige Nachfrageerwartungen fehlen. Profitsicherung wird über Kostenreduktion und nicht über Mengenausweitung betrieben. Staatliche Steuerung erhöht in diesem Fall das Beschäftigungsproblem. Ähnlich läßt sich für die Interventionsstrategie „Anhebung der Massenkaufkraft“ argumentieren. Wird die Nachfrageerhöhung nicht für dauerhaft gehalten, werden die Produzenten die kurze Zeit der Mehrnachfrage zu Preiserhöhungen nutzen. Die Beschäftigung bleibt konstant. Da direkte Zugriffe dem Staat verwehrt sind und da eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung der privaten Investoren nicht erwartet werden kann und darf, wirkt die traditionelle Globalsteuerung unter den genannten Bedingungen kontraproduktiv. Das gilt insbesondere dann, wenn partielle Grenzen des Wachstums, wie ökologische und gesellschaftliche Grenzen, Sättigungstendenzen oder Stagnation der internationalen Märkte vorliegen. Neue oder modifizierte Interventionsmuster werden erforderlich. Diese Reformdiskussion wird am Ende weiterverfolgt. Zuvor ist nach einem Abschnitt über Steuerungsnotwendigkeit und die allgemeine Organisation von Interventionen die Keynesische Position zu Steuerung und Investorenverhalten darzustellen und zu diskutieren. Häufig wird Keynes' Verdienst reduziert auf die Punkte: Schritt in Richtung Makrodynamik, Entkoppelung von Lohnhöhe und Beschäftigung und Möglichkeit einer kurzfristigen Therapie über Stimulierung der Nachfrage. Gleichzeitig wird das Fehlen einer langfristigen Perspektive zur Erklärung von Wachstum und Struktur bemängelt. Dieser Vorwurf ist so generell nicht haltbar. Schon 1925 fordert Keynes eine neue Ordnung, die auf Überwachung und Lenkung der wirtschaftlichen Entwicklung und des gesellschaftlichen Gleichgewichts abzielt (Keynes, J. M., 1925, S. 323 ff. und S. 335). Insofern lohnt sich eine Keynes-Exegese, zumal

die Keynes zugeschriebene antizyklische Globalsteuerung sicher nicht in seinem Sinne war.

1.2. Marktsteuerung versus Staatsinterventionen in der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland

Grob lassen sich drei Stufen der Entwicklung des Verständnisses von sozialer Marktwirtschaft unterscheiden.

- Grundlage und Voraussetzung für Verteilung und soziale Lenkung ist Wachstum, und bestes Mittel, um Wachstum zu erreichen, ist Marktwirtschaft. Soziale Steuerung muß marktkonform sein und ist dem Ziel Wachstum nachgeordnet. Die soziale und politische Steuerung hat im Prinzip nur die Rolle eines Krisenmanagements zur Vermeidung sozialer Spannungen, politischer Krisen und wirtschaftlicher Engpässe zu erfüllen (vgl. u. a. Müller-Armack, A., 1976).

- Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik stellen eine Einheit dar. Zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht in der freiheitlich-demokratischen Ordnung genießt die demokratisch-politische Steuerung Priorität. Ein starker demokratischer Staat gibt den Rahmen durch politische Eingriffe vor, bevor wirtschaftliches Wachstum sich durch marktwirtschaftliche Selbststeuerung vollzieht (*Ordoliberalismus*). Die Wirtschaftspolitik setzt sowohl einen qualitativen (Ordnungspolitik) als auch einen quantitativen Rahmen (Prozeßpolitik als Globalsteuerung). Die Duldung von Misch-Systemen als zweitbeste Lösungen – soviel Plan wie nötig, soviel Markt wie möglich o. ä. – wirft erhebliche Probleme auf. In der Theorie sind Marktwirtschaft mit der Annahme Nutzen- und Gewinnmaximierung und Planwirtschaft, wobei die Planungsinstanz sich an den Konsumentenpräferenzen orientiert, äquivalent was die Modellstruktur und die Ergebnisse angeht. Jede Orientierung der Wirklichkeit an einem Idealtyp der Ordnung (Plan oder Markt) wirft die Frage auf, nach welchen Maßstäben die Ordnung sich richtet, solange die idealen Voraussetzungen in der Wirklichkeit nicht erfüllt sind.

Die marxistisch-planwirtschaftliche Lehre entwickelt die Vorstellung einer sozialistischen Übergangsphase. In der marktwirtschaftlichen Theorie wird der Staat zum Ordnungsfaktor und steuert die Marktprozesse so weit und so lange wie funktionsfähiger Wettbewerb nicht herstellbar ist.

- Neuerdings führen die Thesen von Staats- und Demokratieversagen zur neoklassisch-liberalen Wende. Danach sind unvollkommene Marktprozesse immer noch besser als ein unvollkommener bürokratischer Staat (Botschaft des neuen Wirtschaftsliberalismus).

1.3. Steuerungsbedarf und Steuerbarkeit der privatkapitalistischen Marktwirtschaft

Die mikroökonomische Effizienz der Marktkoordination und Marktleitung wird weder von Keynesianern noch von westlichen Marxisten prinzipiell bestritten. Stärker als von Neoklassikern (Monetaristen, Supply-Sider o. a.) werden aber das Ausmaß von Wettbewerbsbeschränkungen und externen Effekten sowie ungelöste Verteilungsprobleme auf vielen Ebenen betont und beklagt. Grundsätzlich unterscheiden sich die genannten Schulen in ihrer Beurteilung der Stabilität bzw. Krisenanfälligkeit einer durch den Preismechanismus gesteuerten Marktwirtschaft. Die in den meisten westlichen Industrieländern momentan dominierende neoklassische Ökonomie hofft nach wie vor auf das Selbstheilungs- und Gleichgewichtsprinzip, nach dem die Marktwirtschaft über kurz oder lang zu einem umfassenden Gleichgewicht mit Vollbeschäftigung aller Faktoren tendiert. Voraussetzung dafür sind „lediglich“ ein „funktionsfähiger“ Wettbewerb und die Flexibilität der relativen Preise auf allen Märkten. Längerfristige Ungleichgewichte entstehen in der neoklassischen Welt durch unflexible und zu hohe Preise oder Löhne sowie durch Störungen der Flexibilität der Marktwirtschaft durch staatliche Interventionen. Keynesianer aller Schattierungen betonen wie die Marxisten die Krisenanfälligkeit der privatkapitalistischen Marktwirtschaft, die sie vornehmlich wie Keynes auf die Besonderheiten des Kapitalmarktes (Liquiditätsfalle, Möglichkeit von Finanzanlagen) und das private Investorenverhalten bei Unsicherheit zurückführen. Zudem heben sie bei der Betrachtung realer Marktwirtschaften die Bedeutung von Wettbewerbsbeschränkungen (Oligopolisierung), Preisrigiditäten auf *allen* Märkten und Verteilungskonflikten als Instabilitätsursachen hervor. Keynesianer begründen damit die staatliche Steuerungsnotwendigkeit. Im Gegensatz etwa zu den Marxisten akzeptieren sie das einzelwirtschaftliche Gewinnkalkül der Produzenten/Investoren, beschränken ihre Steuerungsvorschläge in der Regel auf indirekte und globale Instrumente (antizyklische Globalsteuerung z. B.). Ansatzpunkt Keynesianischer Steuerung ist die Investitionstätigkeit. Das ergibt sich aus der theoretischen Analyse, nach der zunächst die renditeorientierte Kapitalanlage über die Höhe der Investitionen bestimmt, die danach das Ausmaß von Produktion und Beschäftigung festlegt. Dabei ergibt sich eine Abhängigkeit der anderen Märkte (Güter- und Arbeitsmarkt) vom Kapitalmarkt. Eine renditeorientierte Steuerung von Investitionen (produktive Anlagen) versagt zum Teil deshalb, weil dem Kapitalanleger neben den produktiven Anlagen zwei weitere Optionen offenstehen: die spekulative Nichtanlage (Liquiditätsfalle) und Finanz- bzw. Geldanlagen. Der Kapitalmarkt bietet Optionen, deren Rendite nicht durch die Knappheitsverhältnisse auf dem Markt für produktive Anlagen bestimmt ist (vgl. Scharpf, F. W., 1987, S. 38). Diese Wahlmöglichkeit der Anleger am Kapitalmarkt begründet die Krisenanfälligkeit kapitalistischer Wirtschaften einerseits und ist andererseits eine Hauptursache

für das zeitweise Versagen Keynesianischer Steuerungsstrategien.

Es wird im folgenden zu diskutieren sein, inwieweit Keynes dieses kapitalistische Dilemma gesehen hat und welche Strategievorschläge zur Lösung des Dilemmas von ihm vorgeschlagen werden. Im Anschluß an diese Exegese und am Ende dieses Beitrages ist dann auf einige aktuelle Aspekte der Reformdiskussion einzugehen, u. a. auf die Frage, welche neuen Interventionsmuster erfolgversprechend sind.

1.4. Warum gibt es keine funktionierende Marktwirtschaft ohne Staatsinterventionen?

Wenn die Institution von Märkten die effiziente Organisationsform für das Allokationsproblem darstellt, kann staatliche Intervention nur begründet werden für Fälle, in denen der Markt versagt (Theorie des Marktversagens). Es muß nachgewiesen werden, daß staatliche Allokation bzw. staatliche Beeinflussung der Marktallokation produktiver ist als der reine Marktmechanismus. Allgemein läßt sich staatliche Intervention vornehmlich für gesellschaftliche Situationen begründen, in denen bei individualisierten Entscheidungsverhältnissen ein Gefangenendilemma vorliegt, oder aber individuelles Entscheidungsversagen wegen Unsicherheit gegeben ist. Konkret angesprochen sind die Fälle

- Vorliegen von öffentlichen Gütern und externen Effekten,
- Produktion von sozialer Sicherheit durch staatliche Sozial- und Umverteilungspolitik,
- Beseitigung von endogenen Instabilitäten (in Form von Arbeitslosigkeit, Unterauslastung von Kapazitäten sowie Inflation) durch staatliche Beschäftigungs- und Stabilisierungspolitik.

Nur dieser letzte Fall wird in diesem Beitrag intensiver erfaßt. Staatliche Intervention läßt sich nur begründen, wenn die Instabilitäten endogen verursacht werden. Dazu greifen Keynes und nach ihm die Keynesianer auf die zentrale Bedeutung der privatdezentralen Investitionsentscheidungen zurück. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Investoren nur über unvollständige Informationen und unsichere Erwartungen verfügen. Zudem besteht die Möglichkeit nicht streng nutzenmaximierender Verhaltensweisen. Unter Einbeziehung weiterer Instabilitätsursachen, wie dauerhafte Verteilungskonflikte, Preis- und Lohnstarrheiten, laufende exogene Störungen und zunehmende Konzentration können die Instabilitätstendenzen (Dauerarbeitslosigkeit, Stagflation und Inflationsakzeleration) systemimmanent (endogen) erklärt werden. Insofern ist nach Keynesianischer Sicht die Steuerungsnotwendigkeit begründet. Damit wird die monetaristische oder angebotstheoretische Begründung für eine Enthaltksamkeit des Staats in der Konjunktursteuerung hinfällig (Matzner, E., 1982, S. 131 f.). Welche Steuerungsvarianten bzw. Interventionstrategien zu welcher Zeit und unter welchen Bedingungen Erfolg versprechen, wird zu diskutieren sein.

2. Keynes' Stellung zu staatlichen Interventionen

Nach den grundsätzlichen Bemerkungen zur Begründung und Problematik staatlicher Interventionen soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit sich in den Überlegungen bei J. M. Keynes Hinweise finden, anhand derer seine Vorstellung bzgl. des Politikverhaltens des Staates konkretisiert werden können. Es stellt sich damit die zentrale Frage, ob Keynes' unbestreitbare Skepsis hinsichtlich der Stabilität der Marktwirtschaft und der damit verbundenen Konstatierung eines staatlichen Handlungsbedarfs³ in Richtung direkte resp. indirekte Steuerung der Investitionen zu verstehen sind, welche Arten von Investitionen nach seiner Ansicht beeinflußt oder gefördert werden sollen, und ob sich staatliches Handeln auf eine Makrosteuerung beschränken sollte, oder ob vielmehr auch eine Mikrosteuerung für sinnvoll erachtet wird.

Keynes' wirtschaftspolitische Empfehlungen sind dabei nur auf der Basis seiner Konjunkturanalyse zu verstehen, die als eine konsequente Ergänzung seiner Überlegungen bzgl. der Existenz von Unterbeschäftigungsgleichgewichten anzusehen ist. Die Untersuchung konjunktureller Instabilitätstendenzen stellt wiederum den wesentlichsten dynamischen Aspekt seiner Gesamtanalyse dar. Keynes betont in diesem Zusammenhang selbst: "Since we claim to have shown in the preceding chapters what determines the volume of employment at any time, it follows, if we are right, that our theory must be capable of explaining the phenomena of the trade cycle" (Keynes, J. M., 1936, S. 313). Gleichzeitig darf auch nicht der historische Kontext der Keynesschen Analyse aus den Augen verloren werden, denn die politischen Implikationen sind vor dem Hintergrund der nach dem Ersten Weltkrieg gemachten Erfahrungen und der gerade herrschenden Weltwirtschaftskrise zu sehen.

Unter Berücksichtigung der angesprochenen Punkte wird in dem folgenden Abschnitt anhand einer stichwortartigen Exegese früher Schriften versucht, Keynes' Einschätzung der Wirtschaftslage nach Beendigung des Ersten Weltkrieges und Abschluß des Versailler Vertrages zu geben. Hier finden sich nach Ansicht der Verfasser erste Grundlagen der nachfolgenden Werke. Im anschließenden Abschnitt werden in der gebotenen Kürze die wesentlichen theoretischen Aspekte der Keynesschen Analyse herausgearbeitet. Vor dem Hintergrund der zu diskutierenden Politikempfehlungen stehen dabei zwangsläufig die Betrachtung des Investorenverhaltens und dem damit verbundenen Stabilitätsverhalten und Erwartungsaspekte im Vordergrund. Abschließend erfolgt dann die Analyse der Keynesschen Strategieempfehlung.

Einschränkend muß angemerkt werden, daß eine endgültige Klärung der Keynesschen Position auch an dieser Stelle nicht erfolgen kann, zumal zentrale Begriffe wie etwa „Sozialisierung der Investitionen“ wohl nicht widerspruchsfrei zu definieren sind. Eine weitere Aufhellung der Keynesschen Position scheint jedoch nach Ansicht der Verfasser insbesondere vor dem Hintergrund der skizzierten aktuellen Steuerungsdebatte sinnvoll.

2.1. Keynes' Einschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Lage nach Beendigung des Ersten Weltkrieges

Die Keynes'sche Analyse fand in einer Zeit zunehmender wirtschaftlicher Probleme, besonders bedingt durch die Nachkriegsentwicklung, statt. Das Kriegsende markierte dabei für ihn eine grundsätzliche Wende in den ökonomischen Gegebenheiten. Die Stabilität der Vorkriegsjahre, die nach Keynes' Ansicht im Abbau der Handelsschranken, der Stabilität der Währungen und im Konsens über Verteilungsprobleme ihren Ausdruck gefunden und damit eine harmonische Wirtschaftsentwicklung garantiert hatte⁴, war durch die Kriegsfolgen an sich aber auch durch den Abschluß des Versailler Vertrages zerstört worden (Keynes, J. M., 1921, S. 9 und 11).

Insbesondere aber die Verteilungsdisparitäten waren der Garant für die rasante wirtschaftliche Entwicklung gewesen. So schreibt Keynes: "The immense accumulation of fixed capital which, to the great benefit of mankind, were built up during the half century before the war, could never have come about in a society where wealth was divided equitable" (Keynes, 1921, S. 11)⁵.

Die Zerstörung dieser Voraussetzungen provozierte letztlich neue Probleme in der Wirtschaftsentwicklung.

Die gravierenden Schwierigkeiten liegen dabei auf den Problemfeldern Verteilungsdisparitäten und Investorenverhalten. Diese Vorstellungen der früheren Schriften zeichnen sich auch später in der General Theory ab. Auch dort kristallisiert Keynes die Punkte Investorenverhalten und distributive Gerechtigkeit als wesentlich heraus. Neu hinzu kommt die Auffassung vom Aussterben des Kapitalanlegers (euthanasia of the rentier). Keynes vertritt in diesem Zusammenhang die Überzeugung, daß es längerfristig zu Sättigungstendenzen insbesondere auf den Märkten menschlicher Grundbedürfnisse kommen wird⁶. Dies führt letztlich zu einem Überfluß an Kapitalgütern und infolgedessen zu einer rapiden Abnahme der Grenzleistungsfähigkeit. Der Investor erhält fortan keinen entsprechenden Bonus für die Investition in Realkapital (Keynes, J. M., 1936, S. 375 f.). Dies hat Konsequenzen für die wirtschaftspolitischen Implikationen. Unter diesen Voraussetzungen müßte jede Maßnahme zur Investitionsbeeinflussung den Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Relevanz und Zielsetzung berücksichtigen.

Sicher ist, daß die von Keynes geäußerten Vorstellungen in dieser Form nicht eingetreten sind. Auch wenn es in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg zu immensen Akkumulationsraten gekommen ist, so hat doch die Weckung immer neuer Bedürfnisse die von Keynes befürchtete Entwicklung verhindert⁷. Jedoch zeichnen sich heute Tendenzen ab, die zu den Keynes'schen Prognosen parallel verlaufen. So werden von einer Zahl von Autoren auch heute wieder langfristige Nachfragegrenzen aufgrund von partiellen Sättigungsgrenzen gesehen. Zudem werden heute weitere Restriktionen, z. B. Ressourcenknappheit oder ökologische Grenzen, offenbar. Die Einschätzung hinsichtlich der

Bedeutung von Verteilungsgerechtigkeit und Investorenverhalten scheint zudem heute ebenfalls noch aktuell.

Diese notwendigerweise kurzen Andeutungen zeigen, daß die Keynessche Analyse zwar vor einem spezifischen Hintergrund entstanden ist und sich folglich auch den brennenden Fragen der Zeit gewidmet hat, jedoch wird auch deutlich, daß ein Verweis auf diese historischen Gegebenheiten die Aktualität des Keynesschen Gedankengutes nicht einschränkt, da, mit etwas anderer Gewichtung, die Problemfelder bis heute die gleichen geblieben sind.

2.2. Theoretische Grundlagen der Keynesschen Analyse

Die Keynessche Theorie anerkennt grundsätzlich die Notwendigkeit staatlicher Wirtschaftspolitik. Sie basiert auf der Ablehnung des neoklassischen Glaubens an eine Selbststabilisierung der Wirtschaft⁸ und zielt auf die Erklärung instabiler konjunktureller Prozesse ab. Folgende Komponenten spielen dabei eine tragende Rolle:

- die Bedeutung des Investorenverhaltens für die konjunkturelle Entwicklung⁹
- die Erwartungshaltung der Wirtschaftssubjekte und deren Einfluß auf die Investitionstätigkeit
- die Konsumneigung im konjunkturellen Verlauf.

Die Bedeutung des Investorenverhaltens für die konjunkturelle Entwicklung wird in Keynes' gesamtem Werk stets betont. Bereits in den vorgenannten Schriften zum Versailler Friedensvertrag unterstreicht er den Beitrag hoher Akkumulationsraten für die wirtschaftliche Entwicklung. Eine erste dezidierte Analyse der Investitionsschwankungen im Konjunkturverlauf findet sich in seiner *Treatise on Money*. Keynes liefert dort eine eingehende Beschreibung der oszillierenden Entwicklung der von ihm unterschiedenen Investitionen in fixes Kapital, Betriebskapital und liquides Kapital (vgl. Keynes, J. M., 1930 b, S. 85). Dabei repräsentiert das fixe Kapital Produktionsanlagen u. ä., Betriebskapital beinhaltet Zwischenprodukte im weiteren Sinne, während unter liquidem Kapital die vorhandenen Lagerbestände zu verstehen sind. Im Konjunkturverlauf ist die Entwicklung dieser Kapitalarten durchaus unterschiedlich. Sicherlich liegt, so auch nach Keynes' Ansicht, der primäre Anstoß in Schwankungen der Investitionen in fixem Kapital. Der Verlauf des Zyklus wird jedoch im wesentlichen von Schwankungen der Investitionen in Betriebskapital begleitet. Diese Zusammenhänge bilden auch gleichzeitig die Grundlage für die damalige Keynessche Rezessionserklärung (vgl. Keynes, J. M., 1931, S. 343 ff.). So heißt es u. a.: "I suggest to you, therefore, that the questions of which we have to bend our intelligences are the causes of the collapse of investment and the means of reviving investment. We cannot hope either to prophesy or to limit the duration of the slump except as the result of our understanding of the phenomena" (Keynes, J. M., 1931, S. 349).

Die am häufigsten zitierte und mestdiskutierte Keynessche Kon-

junkturanalyse findet sich jedoch im Kapitel 22 der *General Theory*. Hier gibt er quasi als Kulminationspunkt seiner früheren Ausführungen einen komprimierten Überblick über die konjunkturtheoretischen Implikationen seiner Theorie. Ein besonderes Gewicht erhält in der dortigen Argumentation die Erwartungsbildung und das Phänomen der Unsicherheit. Damit ist aber gleichsam die Frage nach der Form des Investitionskalküls und dessen Beeinflussung durch die Erwartungshaltung der Investoren aufgeworfen.

Einen ersten Überblick liefert Keynes auch dazu in seiner *Treatise on Money* (Keynes, J. M., 1930 b, S. 85 ff.). Schwankungen der Investitionen in fixes Kapital werden zwangsläufig durch Schwankungen der Gewinnerwartungen betreffend des entsprechenden Investitionsprojekts bedingt. So schreibt Keynes: "Entrepreneurs are induced to embark on the production of fixed capital or deterred from doing so by their expectation of the profit to be made" (Keynes, J. M., 1930 b, S. 85).

Ungeachtet dieses Faktors werden die Investitionsmöglichkeiten auch von den Finanzierungsmöglichkeiten, ausgedrückt durch die Höhe des Zinsniveaus, beeinflußt (vgl. Keynes, J. M., 1930 b, S. 86). Diese Neuinvestitionen sind, wie bereits erwähnt, entscheidend für die Primärphase des Konjunkturzyklus. Unabhängig von der Tatsache, ob die Produktion der Kapitalgüter zulasten der Konsumgüterproduktion geht oder nicht, ist diese Phase durch Preissteigerungen gekennzeichnet. Die im Zuge der Preissteigerungen anfallenden Zufallsgewinne stellen nun einen weitergehenden Anreiz zur Produktionsausdehnung dar; dieser Anstoß betrifft nun alle Arten der Konsumgüterproduktion. Die eingeleitete sekundäre Phase des Konjunkturablaufs steht damit auf einer breiteren Basis. In ihrem Verlauf wird es darüber hinaus zu einer Beschäftigungserhöhung kommen, die ihrerseits eine etwa gleichgroße Veränderung des Betriebskapitals nach sich zieht (vgl. Keynes, J. M., 1930 b, S. 91). Diese Veränderung des Betriebskapitals ist somit ebenfalls in den positiven Ertragserwartungen und dem daraus resultierenden Streben nach einer Produktionsausweitung begründet. Zunehmend begleitet wird diese sekundäre Phase von Einkommensinflation und Wareninflation. In letzter Konsequenz kann dies zu einer Hortung von liquidem Kapital führen (vgl. Keynes, J. M., 1930 a, S. 259).

An dieser grob skizzierten Keynesschen Darstellung des Konjunkturverlaufs wird deutlich, daß die unterschiedlichen Phasen des Zyklus durch Schwankungen der Investitionen alternativer Kapitalarten geprägt werden. Die jeweilige Investitionsentscheidung wird jedoch unabhängig von der Kapitalart stets auf der Grundlage des in der „*General Theory*“ formal abgeleiteten Kalküls gefällt werden. Demnach gilt, daß Unternehmen grundsätzlich solange investieren, bis die interne Verzinsung weiterer Investitionen nicht mehr den Marktzinssatz übersteigt. Die interne Verzinsung der Investition, in Keynes' Terminologie die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, wird bestimmt durch die erwarteten Nettoüberschüsse und die entsprechenden Anschaffungskosten der Investition (vgl. Keynes, J. M., 1936, S. 135 ff.). Sie entspricht dem Zinssatz, bei dem der Kapitalbarwert einer Investi-

tion null wird. Der Schwerpunkt der Keynes'schen Argumentation liegt aber weniger auf dem Marginalkalkül als vielmehr auf den Bestimmungsgrößen der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals. Diese wird nach Keynes' Ansicht im wesentlichen durch die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte determiniert. Dazu zählen etwa die erwartete Lohn- und Preisentwicklung, die Absatzentwicklung oder die Entwicklung des technischen Fortschritts. Sie entscheiden über den zukünftigen Ertrag einer Investition und damit über deren Rentabilität. Sie werden damit aber auch zu einer Art „cycle maker“ im Rahmen der Keynes'schen Theorie. Denn nicht Zinsvariationen, sondern z. T. enttäuschte Absatzerwartungen¹⁰ führen über einen „Zusammenbruch“ der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals zu einem rapiden Rückgang der Investitionstätigkeit im Konjunkturverlauf (vgl. Keynes, J. M., 1936, S. 315)¹¹. Adaptive Erwartungsbildungsprozesse sorgen in der Regel für derartige Erwartungsenttäuschungen (vgl. Keynes, J. M., 1936, S. 148). Oder anders formuliert: Das Phänomen der echten Unsicherheit im Keynes-Knight-Sinn führt notwendigerweise zu Prognosefehlern und damit zu instabilen Entwicklungen¹².

Als dritte Komponente ist zuletzt nach der Bedeutung des Konsumentenverhaltens zu fragen. Im Gegensatz zur klassischen Vorstellung, nach der eine hohe Sparquote und eine entsprechend niedrige Konsumneigung hohe Wachstumsraten garantiert, sieht Keynes im Konsum einen entscheidenden Nachfragefaktor für die Bestimmung der Investitionsfähigkeit. So heißt es: „For we have seen that, up to the point where full employment prevails, the growth of capital depends not at all on a low propensity to consume but is, on the contrary, held back by it; and only in conditions of full employment is a low propensity to consume conducive to the growth of capital“ (Keynes, J. M., 1936, S. 372 f.). Oder: „But inasmuch as an increase in the habitual propensity to consume will in general serve to increase at the same time the inducement to invest, the inference commonly drawn is the exact opposite to the truth“ (Keynes, J. M., 1936, S. 373). Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Stimulierung der Wirtschaftsaktivitäten können oder besser gesagt müssen Elemente zur Stabilisierung der Konsumnachfrage enthalten. Eine Politik zulasten der Konsumneigung führt letztlich zur Konterkarierung der gewünschten Effekte.

Nach der kurzen Behandlung der Schwerpunkte Investoren-, Konsumentenverhalten und Erwartungsbildung sollen nun die politischen Implikationen der Keynes'schen Theorie skizziert werden.

2.3. Keynes' wirtschaftspolitische Empfehlungen

Minsky formuliert in seiner Keynes-Analyse, daß der Keynes'schen Analyse prinzipiell eine logische Inkonsistenz vorgeworfen werden kann¹³. Vor dem Hintergrund seines formulierten Zieldreiecks¹⁴ glaubt Keynes einerseits an den Marktmechanismus als Allokationsinstrument¹⁵, zweifelt aber an, daß eine „gerechte“ Einkommensverteilung

und/oder Vollbeschäftigung marktmäßig erreicht werden können¹⁶. Der so erscheinende Widerspruch ist jedoch wiederum verständlich, wenn Keynes' Gedankengänge im Kontext gesehen und gleichsam die historischen Hintergründe betrachtet werden. Die Philosophie seiner Theorie könnte nämlich treffender folgendermaßen zusammengefaßt werden: Ein marktwirtschaftliches System tendiert grundsätzlich zur Instabilität, insbesondere wegen der ausgeprägten Reagibilität des Investorenverhaltens. Staatliche Politik muß nun derart ausgestaltet sein, daß sie unter Beibehaltung der individuellen Entscheidungsfreiräume mehr oder minder verbindliche Investitionsanreize zur Realisierung einer makroökonomisch vollbeschäftigungskonformen Investitionsquote gibt. Dazu gehört u. a. auch eine Stimulierung des Konsums, die sich über eine entsprechende Verteilungsänderung erreichen ließe. Das bedeutet also, daß mikroökonomische Anpassungsvorgänge nicht politisch beeinflußt werden sollen. Wirtschaftspolitische Initiativen sollen sich vornehmlich auf die makroökonomische Ebene beschränken. Strukturelle (mesoökonomische) Eingriffe werden allenfalls als Ergänzung empfohlen.

Im Zusammenhang mit einer angestrebten Dämpfung konjunktureller Prozesse und einer damit verbundenen Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus sieht Keynes mehrere Ansatzpunkte, die alle an der Nachfrageseite, insbesondere an der Investitionstätigkeit ansetzen. Auf der einen Seite könnte eine Zurückführung des Unsicherheitsfaktors angestrebt werden (vgl. Keynes, J. M., 1936, S. 163 f.). Zu denken wäre u. a. an eine Risikobeteiligung an Bauinvestitionen. Ebenso sind bei einem Teil der öffentlichen Investitionen die zukünftigen Erträge aufgrund einer Quasimonopolstellung garantiert. Eine Dämpfung der Nachfrage in Hochkonjunkturphasen könnte auf der anderen Seite durch eine entsprechende Besteuerung oder einen Aufschub geplanter Ausgabenprogramme erreicht werden. Zuletzt könnte über vermehrte Importe eine Entlastung der inländischen Nachfrage angestrebt werden (vgl. Keynes, J. M., 1937, S. 390). In diesen Maßnahmen erkennt Keynes zwar Möglichkeiten der Konjunkturdämpfung, jedoch darf darüber nicht vergessen werden, daß das Hauptaugenmerk der Wirtschaftspolitik auf das Erreichen einer stetigen Expansion gerichtet sein muß¹⁷. Die von Keynes propagierten staatlichen Maßnahmen sind insofern keinesfalls im Sinne einer antizyklischen Globalsteuerung zu verstehen, so wie dies in der Nachfolgeliteratur des öfteren geschehen ist. Er weist mehrfach darauf hin, daß in einer Boomphase weniger auf eine Bremsung der Wirtschaftsaktivitäten hingewirkt, als vielmehr auf das Verbleiben der Wirtschaft in einem Quasiboom abgezielt werden soll¹⁸. Dies könnte durch Ergreifen expansiver Maßnahmen erreicht werden zu einem Zeitpunkt, in dem der Abschwung für die Mehrzahl der Wirtschaftssubjekte noch nicht spürbar ist, bevor also die Gefahr kumulativer Kontraktionsprozesse besteht¹⁹. Dabei sieht Keynes die Notwendigkeit, daß in Spätphasen des Aufschwungs globale Anreize ihr Ziel verfehlen. In diesen Situationen gewinnt die strukturelle Komponente einer Nachfragepolitik zunehmend an Bedeutung²⁰. Begleitend zu den

bisher angesprochenen Maßnahmen ist es nach Keynes' Ansicht, wie bereits angeführt, auch notwendig, daß via Besteuerung eine Umverteilung zugunsten der gesellschaftlichen Gruppen anzustreben ist, die eine relativ hohe Konsumneigung aufweisen. Dies garantiert nicht zuletzt den Erhalt einer ausreichend großen internen Verzinsung der Investitionstätigkeit. Längerfristig, d. h. im Zuge der Erreichung höherer Entwicklungsniveaus, ist es zudem unabdingbar, zunehmend außerökonomische Interessen in den Vordergrund zu rücken²¹.

Hier wird die Verbindung zu den bereits angesprochenen Keynes-schen Vorstellungen der Sättigung deutlich.

Der tiefgreifendste Eingriff in die Investitionsplanung läge im Falle eines direkten staatlichen Engagements in Form einer Investitionsmeldestelle vor (vgl. Keynes, J. M., 1936, S. 164 und 378; Keynes, J. M., 1937, S. 386 ff.). Diese hätte die Aufgabe, die gesamtwirtschaftliche Funktion der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals via Befragung zu eruieren. Über eine Beeinflussung des langfristigen Zinsniveaus müßte dann das „optimale Investitionsvolumen“ angestrebt werden (vgl. Keynes, J. M., 1937, S. 394). Dieser unter dem Schlagwort „Sozialisierung der Investitionen“ bekannte Vorschlag einer staatlichen Einflußnahme auf die Investitionsentscheidung impliziert aber keinesfalls eine vollständige Verdrängung von Privatinitiativen. Vielmehr soll durch staatliche Maßnahmen ein für die Vollauslastung der Kapazitäten notwendiges Investitionsvolumen angestrebt werden. Dieser Eingriff ist zuletzt auch deshalb nötig, da nicht von einem automatischen Erreichen des optimalen Investitionsvolumens ausgegangen werden kann (vgl. Keynes, J. M., 1937, S. 380). Einer solchen Politik räumt Keynes größere Erfolgchancen ein als einer Investitionsstimulierung via kurzfristigem Zinsmanagement. Er plädiert vielmehr für eine langfristig angelegte Zinspolitik (vgl. Keynes, J. M., 1937, S. 389 und 395). Es ist weniger auf eine antizyklische Steuerung des Zinsniveaus zu achten, als vielmehr auf die Tatsache, daß langfristig ein Zinsniveau erreicht ist, das die Rentabilität einer ausreichenden Anzahl von Investitionsprojekten garantiert.

3. Ende oder Reorganisation des Interventionismus?

Am Ende dieses Beitrags sind einige Aspekte der augenblicklichen Reformdiskussion aufzuzeigen²². Bevor einige Ursachen der sogenannten Krise des Interventionismus angesprochen werden, müssen einige klärende Vorbemerkungen vorangestellt werden.

Interventionismus stellt eine *dauerhaft angelegte* Korrektur des Marktmechanismus nach gesellschaftlichen Normen²³ dar, und zwar dort, wo Marktversagen diagnostiziert wird (ähnlich: Zinn, K. G., 1983, S. 326). Insofern handelt es sich weder um Planwirtschaft noch um willkürliche ad hoc-Maßnahmen. Ad hoc-Eingriffe bei drastischen und plötzlichen Fehlentwicklungen sind aber nicht ausgeschlossen und im übrigen bei allen Politikvarianten an der Tagesordnung. Der so verstandene Interventionismus steht im Gegensatz zum neoklassisch-neolibere-

ralen Gleichgewichtsdogma, das gesamtgesellschaftliche Gleichgewichte aufgrund mikroökonomischer Anpassungsflexibilität ableitet, und basiert auf der Keynesischen Diagnose, die trotz mikroökonomischer Flexibilität gesellschaftliche, konjunkturelle und strukturelle Ungleichgewichte für wahrscheinlich hält. Der Interventionismus ist insofern nicht theorielos, sondern beruft sich mehr oder minder direkt auf das Keynesische bzw. Postkeynesianische Paradigma, das allerdings und wiederum im Gegensatz zur neoklassischen Utopie dem historischen und gesellschaftlichen Wandel unterworfen ist. Änderungen der Produktions- und Marktstrukturen sowie Variationen der gesellschaftlichen Wertvorstellungen und die Relevanz ökologischer Grenzen machen Anpassungen der Art und des Ausmaßes von Interventionen erforderlich. Was schließlich die Behauptung vom Totalversagen des Interventionismus in der Vergangenheit angeht, kann diese zurückgewiesen werden und eher Totalversagen der Gleichgewichtskonzepte konstatiert werden. Abschließend sollen nun einige Ursachen für die sog. Krise des Interventionismus diskutiert werden, die zugleich Ansatzpunkte für eine Reorganisation einer interventionistischen Strategie bieten.

● Eine der am häufigsten genannten Ursachen für das Scheitern (nationaler) Interventionen ist die Zunahme der Internationalisierung der Märkte, insbesondere der Kapitalmärkte. Diese Internationalisierung wird unter mehreren Aspekten diskutiert. Wegen der mit ihr verbundenen Anhebung des internationalen Zinsniveaus, was die Verteilungschancen dauerhaft zugunsten des Kapitals verschoben hat, leitet Scharpf (Scharpf, F. W., 1987, S. 306 ff.) das Ende des Keynesianismus bzw. einen Zwang zur angebotsorientierten Umverteilung ab. Dies hätte nach Scharpf nur durch eine rechtzeitige Vermögensverteilung verhindert werden können (vgl. Scharpf, F. W., 1987, S. 329 ff.).

Unbestritten ist, daß je höher die internationale Kapitalmobilität, desto eher werden Kapitalanleger (Investoren) bei expansiver Keynesianischer Politik mit Zinssenkungen ihr Geldkapital im Ausland anlegen. Da die Geldkapitalmobilität insbesondere wegen des Wechselkursrisikos beschränkt ist und der Schwerpunkt der expansiven Interventionen eher bei der Finanzpolitik liegen sollte, scheinen die Möglichkeiten eines Alleingangs gegeben. Eine international abgestimmte Strategie würde die Chancen nationaler Maßnahmen ungemein erhöhen, zumal die bekannten Multiplikatorzusammenhänge, nach denen ein Teil der expansiven Impulse dem Ausland zugute kommt, dann entfallen. Andererseits sollte ein Land mit hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit und großen Leistungsbilanzüberschüssen auch expansive Impulse und damit Beschäftigung exportieren, damit die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte mittelfristig beseitigt werden.

● In der momentanen Krise der Weltwirtschaft tritt neben konjunkturellem Nachfragemangel (Keynesische Unterbeschäftigungsgleichgewichte bzw. nachfragebegrenzte Quasigleichgewichte in der Sprache der Neuen Keynesianischen Makroökonomik) langfristige Nachfrageschwäche in Form von Sättigungsgrenzen, die letztlich als Verwer-

tungskrise des Kapitals gedeutet werden müssen. Angesichts der zunehmend deutlicher und drohender werdenden ökologischen Grenzen verbietet sich die simple Staatsausgabenexpansion als Wachstumsstrategie. Neue Interventionsmuster müssen diesen Gegebenheiten Rechnung tragen und folgende Aspekte bzw. Kriterien berücksichtigen. Die staatliche Intervention muß eine differenzierte Steuerung des Wachstums (Ende des Technologie-Laissez-faire) umfassen, die nach demokratisch festgelegten Normen die ökologischen Grenzen berücksichtigt. Den partiellen Sättigungstendenzen ist durch öffentliche Ausgaben bzw. öffentliche Anreize für private Ausgaben in Richtung Umweltsanierung, umweltorientierte Produktionsverfahren und Produkte, Energiesparmaßnahmen und -technologien, Staatssanierung und -erneuerung, Ausbau sozialer Dienste entgegenzuwirken. Hinzutreten sollten sozialorientierte Umverteilungsstrategien, die die langfristigen Nachfrageerwartungen und damit auch die Gewinnerwartungen stärken. Danach wäre zu prüfen, inwieweit verbleibenden Beschäftigungsproblemen über eine Verteilung des Arbeitsvolumens gemäß der Präferenzen der Arbeitsanbieter begegnet werden kann.

- Was die Methoden und die Finanzierung der interventionistischen Strategie angeht, lassen sich folgende Kriterien bzw. Forderungen nennen. Es muß sich um eine langfristig angelegte expansive Strategie handeln. Nur so lassen sich günstige Absatz- und Renditebedingungen auf Dauer schaffen. Eine anfängliche Kreditfinanzierung muß bereits mittelfristig durch eine konsequent und überschaubar angelegte Steuerfinanzierung abgelöst werden.

- Gegen mögliche Stabilitätsprobleme (Inflationsakzeleration, Stagflation und letztlich Stabilisierungskrise) werden mindestens vier Sicherungen empfohlen: eine konsequente Wettbewerbspolitik zur Unterbindung monopolistischer und oligopolistischer Preissenkungspraktiken, eine einkommenspolitische Absicherung, die als ultima ratio bis zu Lohn- und Preisstops gehen könnte, vornehmlich aber einen verbindlichen Sozialkontrakt beinhalten sollte, eine mittelfristig potentialorientierte Geldpolitik, die mit Hilfe der Zinssteuerung wachstumskonform gehalten werden könnte, eine außenwirtschaftliche Absicherung, die im Idealfall durch eine international abgestimmte Wachstums- und Beschäftigungsstrategie gewährleistet wäre.

- Die Grenzen des Interventionismus beruhen nicht nur auf ökonomischen Problemen, sondern resultieren zum Teil aus politischen Gegebenheiten. Insbesondere ist die mangelnde Akzeptanz bzw. Durchsetzbarkeit zu nennen, die letztlich auf den Kontroversen der Interessengruppen bezüglich der Verteilung des Sozialprodukts beruhen. Eine interventionistische Vollbeschäftigungsstrategie vertritt eher die Interessen der Arbeitnehmer, während die marktradikalen Strategien (Monetarismus und Supply Side-Ökonomien) vornehmlich die Interessen des Kapitals und der überdurchschnittlich verdienenden Arbeitnehmer wahrnehmen. Extrempositionen wie „Laissez-faire“ oder „absolute Vollbeschäftigungsgarantie“ ist bekanntlich wenig Erfolg beschieden. Der jeweils anzustrebende interventionistische Kompro-

miß muß der sich wandelnden gesellschaftlichen Entwicklung angepaßt werden.

Wer die interventionistische Strategie von Keynes erhalten will, muß seine Konzeption bzw. Vision der historischen Entwicklung entsprechend verändern. Zudem sind, ebenfalls im Sinne von Keynes, sozialpsychologische und politische Aspekte zu integrieren.

● Abschließend ist kurz auf einen letzten Problemkreis einzugehen, der ein Ende des Staatsinterventionismus voraussagt, weil er dem gesellschaftlichen Trend des postmaterialistischen Individualismus entgegensteht. Für den Bereich Beschäftigungspolitik wird eine Neudefinition der Arbeit gefordert. Insbesondere wird eine Aufwertung unbezahlter Tätigkeit gefordert, die durch eine „soziale Grundsicherung“ abgesichert werden soll. Auch die Sozialpolitik ist danach zu individualisieren. Neben eine grundsätzliche staatliche Garantie und Kontrolle der sozialen Sicherung soll mehr Freiraum für die Selbstbestimmung der Betroffenen geschaffen werden, auch in Form von privaten Selbsthilfegruppen. Als Fernziel (Utopie) wird eine Marktwirtschaft angestrebt, in der das Prinzip der Gewinnmaximierung ergänzt wird durch die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Produzenten und Investoren.

Die Verbindungen zur marktradikalen Selbststeuerungshypothese sind unverkennbar. Es ist sicher unumgänglich, gesellschaftliche Tendenzen, Präferenzen und Verhaltensweisen bei der Ableitung einer wirtschaftspolitischen Konzeption zu berücksichtigen. Insofern ist eine Stärkung und Förderung des „autonomen Sektors“ angezeigt. In ihm werden Waren und Leistungen produziert, die nicht über den Markt angeboten werden. Beispiele sind: Non-profit-Organisationen, freiwillige Gruppenarbeit, Eigenarbeit im Haushaltsbereich, ehrenamtliche Tätigkeiten, Bürgerinitiativen usw.

Daneben verbleibt auf Dauer der Marktbereich, in dem das Prinzip Gewinnstreben nicht ersetzt werden kann und sollte. Hier muß der Staat bei Vorliegen von Marktunvollkommenheiten (z. B. Wettbewerbsbeschränkungen, konjunkturelle Instabilitäten, soziale Ungerechtigkeiten, externe Effekte insb. in Form von Umweltproblemen) intervenieren. Dieser Interventionismus als gesellschaftliche Korrektur des Marktmechanismus ist weder überflüssig, noch widerspricht er dem Prinzip Freiheit, es sei denn, man begreift Freiheit als elitäres Privileg. Marktwirtschaften ohne interventionistische Korrekturen sind sozial- und umweltunverträglich. Insofern ist kein Ende des Interventionismus angesagt. Angesichts der aktuellen Probleme Dauerarbeitslosigkeit und Umweltzerstörung scheint eher das Gegenteil der Fall. Dabei sollte eine Reorganisation des Interventionismus folgende drei Bereiche der Wirtschaft unterscheiden:

- Der Marktsektor produziert materielle Güter und Leistungen mit Privatgutcharakter.
- Der Staatssektor „produziert“ den Basisbedarf an Sicherheit, Stabilität, Gerechtigkeit und gesellschaftliche Freiheit.
- Der autonome Sektor erbringt Leistungen im Bereich menschenna-

her Bedürfnisse und bietet Raum für Selbstbestimmung und Autonomie.

Die sicher ständig notwendige Reorganisation des Interventionismus darf nicht zu seiner Abschaffung führen, jedenfalls solange nicht, wie das Harmoniedogma des Neoliberalismus als nichtrealisierbare Vision bezeichnet werden muß. Als Voraussetzung für Freiheit sind Vollbeschäftigung und Beseitigung sozialer Ungerechtigkeiten nach wie vor unabdingbar.

Literatur

- Bartmann, H., John, K. D., 1986, Ökonomische Unsicherheit, individuelle Erwartungen und die Rolle des Staates bei Keynes und den Postkeynesianern, Vortrag anlässlich des Keynes-Kolloquiums 1986 in Aachen, erscheint demnächst
- Bartmann, H., 1988, Konjunkturelle und langfristige Nachfrageschwäche aus Keynes-scher Sicht, Vortragsmanuskript, erscheint in Kürze
- Eppler, E., 1975, Ende oder Wende, Stuttgart
- Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung (Hrsg.), 1983, Mehr Mut zum Markt, Bad Homburg
- Friedman, M., 1962, Capitalism and Freedom, Chicago
- Gilder, G., 1983, Reichtum und Armut, Berlin
- Keynes, J. M., 1921, The Economic Consequences of the Peace, Collected Writings of J. M. Keynes Vol. II, London/Basingstoke, 1971
- derselbe, 1925, Am I a Liberal, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. IX, Essays in Persuasion, S. 295–306, London/Basingstoke, 1972
- derselbe, 1926, Liberalism and Labour, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. IX, Essays in Persuasion, S. 307–311, London/Basingstoke, 1972
- derselbe, 1930, The Economic Possibilities of Our Grandchildren, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. IX, Essays in Persuasion, S. 321–332, London/Basingstoke, 1972
- derselbe, 1930 a, Treatise on Money: The Pure Theory of Money, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. V, London/Basingstoke, 1971
- derselbe, 1930 b, Treatise on Money: The Applied Theory of Money, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. VI, London/Basingstoke, 1971
- derselbe, 1931, An Economic Analysis of the Slump, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. XIII, The General Theory and After: Preparation, S. 343–367, London/Basingstoke, 1973
- derselbe, 1936, The General Theory of Unemployment, Interest and Money, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. VII, London/Basingstoke, 1973
- derselbe, 1937, How to Avoid a Slump, in: Collected Writings of J. M. Keynes Vol. XXI, Activities 1931–1939, S. 384–396, London/Basingstoke, 1982
- Kristol, J., 1978, Two Cheers of Capitalism, New York
- Matzner, E., 1982, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Frankfurt/New York
- Minsky, H. P., 1975, J. M. Keynes, London
- Müller-Armack, A., 1976, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Bern/Stuttgart
- Scharpf, F. W., 1987, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/New York
- Schmidt, N., 1987, Investorenverhalten und konjunkturelle Stabilität, St. Gallen
- Schumacher, E. F., 1977, Die Rückkehr zum menschlichen Maß: Small is Beautiful, Reinbek
- Strasser, J., Traube, K., 1981, Die Zukunft des Fortschritts. Der Sozialismus und die Krise des Industrialismus, Bonn
- Wanniski, J., 1978, The Way the World Works, New York
- Wegner, M., 1986, Das „britische“ Experiment nach sechs Jahren, in: IFO-Schnelldienst, 39. Jg., Heft 8, S. 3 ff.
- Zinn, K. G., 1983, Krisen und Perspektiven des Interventionismus, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 9, Heft 3, S. 325–340

Anmerkungen

- 1 „radikale Umkehr“ etwa im Sinne der Supply-Side-Economics in den USA (vgl. z. B. Gilder, G., 1983; Kristol, J., 1978; Wanniski, J., 1978) oder im Sinne der monetaristisch orientierten Angebotspolitik in Großbritannien seit 1979 (vgl. z. B. Wegner, M., 1986 und zum Monetarismus: Friedman, M., 1962) oder auch im Sinne des „Kronberger Kreises“ (Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, 1983).
- 2 Ein Unternehmen ist keine Wohlfahrtsveranstaltung. Ein Unternehmen hat Gewinne zu machen und keine Arbeitsplätze.
- 3 Als beispielhafte Belege seien folgende Aussagen angeführt: „There is no reason to suppose, that there is an invisible hand an automatic control in the economic system which ensures of itself that the amount of active investment shall be continuously of the right proportion. Yet it is also very difficult to ensure it by our own design, by what is now called planning“ (Keynes, J. M., 1937, S. 386 f.). Und ähnlich heißt es: „I conceive therefore, that a comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing in approximation to full employment“; . . . (Keynes, J. M., 1936, S. 378).
- 4 Thus this remarkable system depended for its growth on a double bluff or deception. On the one hand the labouring classes accepted from ignorance or powerlessness, . . . , a situation in which they could call their own very little of the cake that they and nature and the capitalist were cooperating to produce (Keynes, J. M., 1921, S. 11 f.).
- 5 I seek only to point out that the principle of accumulation based on inequality was a vital part of the prewar order of society and of progress as we then understood it, and to emphasise that this principle depended on unstable psychological conditions, which may be impossible to recreate. It was not natural for a population, of whom so few enjoyed the comforts of life, to accumulate so hugely. The war has disclosed the possibility of consumption to all and the vanity to abstinence to many (Keynes, J. M., 1921, S. 13).
- 6 Keynes bezweifelt prinzipiell die These von der Unbegrenztheit der Bedürfnisse. So schreibt er: „Now it is true, that the needs of human beings may seem to be insatiable. But they fall into two classes – those needs which are absolute in the sense, that we feel them whatever the situation of our fellow human beings may be, and those which are relative in the sense that we feel them only if their satisfaction lifts us above, makes us feel superior to our fellow. Needs of the second class, those which satisfy the desire of superiority, may indeed be insatiable, for the higher the general level, the higher still are they. But this is not so true of the absolute needs – a point may soon be reached, much sooner perhaps, than we all of us are aware of, when these needs are satisfied in the sense, that we prefer to devote our further energies to non-economic purposes“ (Keynes, J. M., 1930, S. 326).
- 7 Eine Diskussion der Frage, ob und in welchem Ausmaß Bedürfnisse als sinnvoll oder vernünftig anzusehen sind, kann und soll an dieser Stelle nicht erfolgen.
- 8 Eine Auseinandersetzung mit diesem Problemkreis findet sich bei Schmidt, N., 1987, Investorenverhalten und konjunkturelle Stabilität, St. Gallen.
- 9 Die maßgebliche Bedeutung des Investorenverhaltens für die konjunkturelle Entwicklung kommt in einer Vielzahl von Textstellen zum Ausdruck. Repräsentativ seien folgende angeführt: „When there is an disequilibrium between savings and investment, this is much more often due to the fluctuations in the rate of investment than to the sudden changes in the rate of savings“ (Keynes, J. M., 1930a, S. 250 ff.). Oder: „Any fluctuations in investment not offset by a corresponding change in the propensity to consume will, of course, result in a fluctuation in employment“ (Keynes, J. M., 1936, S. 314).
- 10 „The most important confusion concerning the meaning and significance of the marginal efficiency of capital has ensued on the failure to see that it depends on the prospective yield of capital, and not merely on its current yield“ (Keynes, J. M., 1936, *The General Theory* . . . , a. a. O., S. 141).
- 11 „But I suggest that the essential character of the Trade Cycle and, especially, the regularity of time-sequence and of duration which justifies us calling it a cycle, is mainly due to the way in which the marginal efficiency of capital fluctuates. The Trade Cycle is best regarded, I think, as being occasioned by a cyclical change in the marginal

- efficiency of capital, though complicated and often aggravated by associated changes in the other significant short period variables of the system" (Keynes, J. M., 1936, S. 313). Oder: "But I suggest that a more typical, and often the predominant explanation of the crisis is, not primarily a rise in the rate of interest, but a sudden collapse in the marginal efficiency of capital" (Keynes, J. M., 1936, S. 315).
- 12 Vgl. zu dieser Problematik: Bartmann, H., John, K. D., 1986
 - 13 "There is an apparent inconsistency between Keynes' belief that it is necessary to socialize investment to achieve full employment and the view that the market does an acceptable job of allocating resources so that the private ownership and control can be retained" (Minsky, H. P., 1975, S. 157).
 - 14 "The political problem of mankind is to combine three things: economic efficiency, social justice and individual liberty" (Keynes, J. M., 1926, S. 311).
 - 15 "To put the point concretely, I see no reason to suppose that the existing system seriously misemploys the factors of production which are in use. There are, of course, errors in foresight; but these would not be avoided by centralising decisions" (Keynes, J. M., 1936, S. 379).
 - 16 "The outstanding faults of the economic society in which we live are its failure to provide for full employment and its arbitrary and inequitable distribution of wealth and incomes" (Keynes, J. M., 1936, S. 370).
 - 17 "These, I urge, are the methods which will best serve to protect us from the excess of the boom and, at the same time, put us in good trim to ward off the cumulative dangers of the slump when the reactions comes, as come it surely will. But we also need more positive measures to maintain a decent level of continuous prosperity" (Keynes, J. M., 1937, S. 391).
 - 18 "Thus our main preoccupation should be concerned not so much with avoiding the perils of a somewhat hypothetical boom as with advance precautions against that sagging away of activity which, if it is allowed to cumulate after the usual fashion, will once again develop into a slump" (Keynes, J. M., 1937, S. 392).
 - 19 "Moreover, it will be much easier to check a recession if we intervene at its earliest stages. For, if it is allowed to develop, cumulate forces of decline will be set in motion which it may prove almost impossible to check until they have run their course. If we are to be successful we must intervene with moderate measures of expansion before the decline has become visible to the general public" (Keynes, J. M., 1937, S. 392 f.).
 - 20 "So long as surplus resources were widely diffused between industries and localities it was no great matter at what point in the economic structure the impulse of an increased demand was applied . . . It follows that the later stages of recovery required a different technique . . . We are in more need today of a rightly distributed demand than a greater aggregate demand" (Keynes, J. M., 1937, S. 385).
 - 21 "So far I have stressed the importance of investment. But the maintenance of prosperity and of a stable economic life only depends on increased investment if we take as unalterable the existing distribution of purchasing power and the willingness of those who enjoy purchasing power to use it for consumption. The wealthier we get and the smaller, therefore, the profit to be gained from adding to our capital goods, the more it is incumbent on us to see that those who would benefit from increasing their consumption – which is, after all, the sole ultimate object of economic effort – have the power and the opportunity to do so. Up to a point individual saving can allow an advantageous way of postponing consumption. But beyond that point it is for the community as a whole both an absurdity and a disaster. The natural evolution should be towards a decent level of consumption for everyone; and, when that is high enough, towards the occupation of our energies in the non-economic interests of our lives. Thus we need to be slowly reconstructing our social system with these ends in view. This is a large matter, not to be embarked upon here. But in particular and in detail, the relief of taxation, when the time comes for that, will do most for the general welfare if it is so directed as to increase the purchasing power of those who have most need to consume more" (Keynes, J. M., 1937, S. 393 f.).
 - 22 Die folgenden Ausführungen sind mehr grundsätzlicher Natur. Bezüglich der Diskussion dieser Thesen unter Berücksichtigung der aktuellen wirtschaftlichen Situation wird verwiesen auf Bartmann, H., 1988.
 - 23 Diese Normen werden im Rahmen der parlamentarischen Demokratie festgelegt und können sich ändern wie die Präferenzen der Individuen.

BÜCHER

DIE STAATLICHE UMVERTEILUNG

Rezension: Alois Guger (Koordinator),
Umverteilung durch öffentliche
Haushalte in Österreich, Studie des
Österreichischen Institutes für
Wirtschaftsforschung im Auftrag des
Bundesministeriums für Finanzen,
erschienen als WIFO-Gutachten,
Wien 1987, 446 Seiten, öS 650,-

Eine der wichtigsten Aufgaben des modernen Wohlfahrtsstaates ist die Korrektur von Marktergebnissen, auch bei der Erzielung von Einkommen. Da sich in den letzten Jahren einer gedämpften wirtschaftlichen Entwicklung die Zweifel an der Funktionsfähigkeit der traditionellen fiskalpolitischen Instrumente verstärkten, beauftragte das Bundesministerium für Finanzen im Jahre 1981 das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut für Höhere Studien und das Österreichische Statistische Zentralamt, eine umfassende Analyse der Verteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte zu erstellen. Diese wurde nach sieben Jahren der schon sehnsüchtig wartenden Öffentlichkeit präsentiert – im vorliegenden Band zumindest die vom WIFO erarbeiteten Teile der Studie. Im Zentrum dabei stehen die kumulierten Nettoverteilungswirkungen aller erfaßten Einnahmen- und Ausgabenströme der öffentlichen Budgets für nichtselbständige Haushalte bzw. Individuen.

Dabei hat natürlich das WIFO mit dem selben Problem zu kämpfen, vor

dem – auch im Ausland – jeder steht, der Aussagen zur Einkommensverteilung zu treffen hat: die unzureichende Datenbasis. Das WIFO muß sich der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, der Mikrozensususerhebungen, der VGR sowie einiger spezieller Statistiken (Konsumerhebung, Wohnbeihilfenstatistiken...) bedienen, wobei hier nicht näher auf die sattem bekannten Fragen der Qualität und der Beschränkung der Aussagekraft dieser Datensammlungen eingegangen werden soll. Dem Mangel an verfügbaren Daten ist es auch zuzuschreiben, daß der Versuch einer Gesamtdarstellung – für das Jahr 1983 – nur für Arbeitnehmerhaushalte und Pensionisten unternommen werden konnte.

Auf der Abgabenseite zeigt sich erstens, daß die Lohnsteuerbelastung deutlich weniger progressiv wirkt, als aufgrund der Grenzsteuersätze und in der öffentlichen Diskussion vermutet wird. Besonders gemildert wird die Progressionswirkung auf Haushaltsebene durch die Individualbesteuerung: Die untersten 10 Prozent der Beschäftigtenhaushalte zahlen 7,5 Prozent und die obersten zahlen 16,5 Prozent ihres Bruttobezuges an Lohnsteuer.

Die Aushöhlung des progressiven Steuertarifs vor allem durch eine ganze Palette von Freibeträgen sowie die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten von Einkommensteuerzahlern führt dazu, daß zwischen 1973 und 1984 zwar die Brutto Lohn- und Gehaltssumme um 137,7 Prozent, das Lohnsteueraufkommen aber um 264,7 Prozent anstieg, während das Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer mit einem Zuwachs von 61,5 Prozent deutlich zurückblieb, obwohl die Einkommen aus Besitz und Unternehmung mit 172,8 Prozent überdurchschnittlich gewachsen sind.

Selbst ohne Berücksichtigung der explodierenden Einkünfte aus Vermögensbesitz stiegen die Einkommen aus Unternehmen und freiberuflicher Tätigkeit fast doppelt so schnell wie ihr Steueraufkommen.

Die Sozialversicherungsabgaben wirken bekanntlich aufgrund der differenzierten Beitragssätze (Arbeiter, Angestellte, Beamte) sowie durch die Grenze der Höchstbemessungsgrundlage sogar regressiv.

Die allgemein regressive Wirkung der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich bedeutenden indirekten Steuern wird in Österreich durch die starke Differenzierung der Mehrwertsteuersätze nach sozialen Gesichtspunkten deutlich abgeschwächt. Bezogen auf das Brutto-Haushaltseinkommen wirken die indirekten Steuern bis über die Hälfte der Einkommenspyramide sogar leicht progressiv und erst darüber regressiv.

Die öffentlichen Abgaben insgesamt wirken progressiv auf die Einkommensverteilung, da die Progressionswirkung der Lohnsteuer – trotz ihrer Überschätzung aufgrund der Tarifstruktur – nicht durch die Sozialversicherungsbeiträge kompensiert wird. Die indirekten Steuern ändern dieses Bild nur marginal.

Während die Steuern eher als Instrument zur vertikalen Umverteilung angesehen werden, dienen die monetären und realen Transfers der öffentlichen Hand vorwiegend der horizontalen Umverteilung. Diese Transfers werden entweder generell angeboten oder sind oft an einkommensunabhängige Kriterien wie Alter, Krankheit oder Kinderzahl geknüpft. Interessanterweise gehen dennoch von den öffentlichen Ausgaben stärker nivellierende Effekte – bezogen auf das Einkommen – aus als von den Staatseinnahmen. Alleine die Ausgaben der Bereiche Arbeitslosenversicherung, Familien- und Wohnbauförderung, Gesundheit und Bildung verbessern die Einkommenssituation der ärmsten Bevölkerungsschichten um rund

50 Prozent ihres Bruttoeinkommens und die des obersten Dezils um rund 13 Prozent, obwohl vielen Staatsausgabenkategorien gemeinsam ist, daß den oberen und mittleren Einkommensschichten ein überproportionaler Anteil zugute kommt, da die Haushaltsgröße mit dem Einkommen zunimmt.

Bei einer detaillierten Betrachtung können die Ausgaben der öffentlichen Haushalte in drei Gruppen gegliedert werden:

1. Ausgaben, die progressiv wirken, wie etwa Sozialhilfe, Ausgleichszulagen, Wohnbeihilfen und andere Sozialleistungen, Notstandshilfe und Arbeitslosengeld. Unter bestimmten Annahmen können auch die Pensionen dazugezählt werden.
2. Ausgaben, die relativ zum Einkommen progressiv wirken, in absoluten Beträgen jedoch besser Verdienenden mehr zugute kommen, wie etwa die Ausgaben für Pflichtschulen, Familienbeihilfen, Karenzurlaubsgeld, Wohnbauförderung, Gesundheitswesen, öffentlichen Verkehr u. a.
3. Ausgaben, die regressiv wirken, wie etwa für Wissenschaft und Forschung (Hochschulen), weiterführende Schulen, Kultur und privaten Verkehr (Straßen).

Methodisch nicht eindeutig gelöst ist die Frage der Behandlung der Zinszahlungen für die Staatsschuld, von denen nach den Schätzungen des WIFO im Jahre 1984 nur weniger als 10 Prozent (4 Milliarden Schilling) unmittelbar den Einkommen privater Haushalte zugute kamen, weitere 24 Milliarden indirekt über Finanzintermediäre. Von diesen 28 Milliarden dürften etwa 20 Prozent der unteren Hälfte der lohn- und einkommensteuerpflichtigen Bevölkerung, und 80 Prozent der oberen Hälfte zurechnen sein.

Im Detail wurden in der vorliegenden Studie die Wirkungen der Ausgaben für öffentliche Altersvorsorge, Arbeitslosenversicherung, familienpoli-

tische Maßnahmen, Wohnbauförderung, Verkehrswesen und Zinszahlungen analysiert. Während das Steuersystem also nur leicht progressiv wirkt, ist die Ausgabenseite für die einkommensausgleichende Verteilungswirkung des Budgets maßgeblich: Die primären Bruttoeinkommen der Haushalte von Unselbständigen und Pensionisten verteilen sich auf das untere/mittlere/obere Drittel der Haushalte in einem Verhältnis von 13 : 29 : 58 Prozent. Die Steuerleistung verteilt sich 10 : 28 : 62 Prozent, die Staatsausgaben werden zu 31 : 33 : 36 Prozent auf diese Drittel aufgeteilt, sodaß sich eine Endverteilung von 17 : 31 : 52 ergibt.

Aufgrund des lückenhaften und teils inkonsistenten Datenmaterials ist es logischerweise auch in einem Siebenjahresprojekt nicht möglich, den Lauf jedes Schillings, der durch öffentliche Hände geht, exakt zu verfolgen. Indirekte Effekte, wie etwa fiskalpolitisch motivierte Verhaltensänderungen, Multiplikatorwirkungen und Überwälzungsvorgänge entziehen sich einer Analyse. All diese Beschränkungen, vor allem die Reduktion der Hauptergebnisse auf Lohn- und Gehaltsempfänger und Pensionisten, sind jedoch nicht den Verfassern der Studie als Kritik vorzuhalten. Diese ergeben sich in allen international vergleichbaren Studien. Im Gegenteil, es ist den Autoren hoch anzurechnen, daß sie nicht der Versuchung erliegen, die Ergebnisse als absolute Wahrheit darzustellen, sondern immer wieder auf die methodischen Probleme und damit die Einschränkungen in

der Aussagekraft hinzuweisen.

Dennoch hat dieses umfangreiche Werk einen unschätzbaren Wert für Ökonomen in Wissenschaft und Politik, für wirtschaftspolitisch Interessierte und natürlich auch für Interessenvertretungen. Denn es gelingt nicht nur, einen allgemeinen, zusammenfassenden Eindruck der Verteilungswirkungen der öffentlichen Hand zu vermitteln, sondern in zahlreichen Detailstudien zu Einzelbereichen werden Ergebnisse erzielt, die von unmittelbarer Relevanz für die Wirtschaftspolitik sind. Die Ausarbeitung eines leistungsgerechteren, moderneren und effizienteren Steuersystems hat in vielen Punkten von den Ergebnissen der vorliegenden Studie profitiert. Es ist zu hoffen, daß auch in anderen Bereichen – wie etwa bei der verteilungspolitisch perversen (pardon: „regressiven“) Wirkung der Wohnbauförderung – praktische Konsequenzen gezogen werden.

Nicht zuletzt besteht der Wert der Studie auch darin, daß den zahlreichen Kritikern, die der staatlichen Umverteilungspolitik Ineffizienz vorwerfen, entgegengehalten wird, daß viele Instrumente eine vertikale Verteilung im Lebenszyklus anstreben und helfen, besondere Belastungen einzelner Lebensphasen (Wohnbau, Kinder, Pension . . .) abzubauen. Umverteilungsprozesse sind in einem modernen Wohlfahrtsstaat eben differenzierter zu betrachten als einfach von oben nach unten. Und genau dazu leistet diese WIFO-Studie einen eminent wichtigen Beitrag.

Thomas Delapina

RÜCKBESINNUNG VOR EINER NEUEN BILDUNGSOFFENSIVE

Rezension von: Helga Thomas,
Gert Elstermann (Hrsg.), *Bildung und
Beruf. Soziale und ökonomische
Aspekte*, Springer-Verlag,
Berlin-Heidelberg-New York-Tokio,
248 Seiten, DM 66,-

Nachdem noch in jüngster Vergangenheit jedes Jahr immer mehr Lehrlinge ausgebildet wurden, wird nunmehr ein Facharbeitermangel beklagt, und als Ergebnis einer von vielen gepriesenen Bildungsexplosion wird eine Akademikerschwemme befürchtet. Handelt es sich lediglich um den Versuch, den Neueintretenden am Arbeitsmarkt Schuld an ihren Schwierigkeiten zuzuweisen, mangelt es an Logik oder ist das österreichische Bildungssystem einschließlich der Berufsausbildung wirklich in einer Sackgasse, aus der es nur den Weg zurück gibt? Wer immer sich mit solchen Fragen beschäftigt, wird in der Festschrift für Friedrich Edding, der am bildungspolitischen Aufbruch zu Beginn der sechziger Jahre entscheidend mitwirkte, eine Fülle von Anregungen finden.

Nach dem Scheitern der klassischen Vollbeschäftigungspolitik hat man große Erwartungen in berufspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gesetzt. Die bildungspolitische Diskussion hat an Dynamik gewonnen, das Jahr 2000 ist zum Bezugspunkt fiktiver Bestandsaufnahmen von Angebot und Nachfrage an Berufsqualifikationen geworden. Für solche und ähnliche Analysen sind die Erfahrungen von Wissenschaftlern, die sich intensiv mit Bildungsprozessen beschäftigt haben, ei-

ne große Hilfe. Eine Hilfe zur Formulierung der Fragen, um die es letztlich geht. Aber auch um zu zeigen, daß besonders heftig diskutierte Fragen oft nur wenig zur Problemlösung beitragen können.

In einigen Fällen wird eine Betrachtungsweise präsentiert, die neue Impulse für eine festgefahrene Diskussion geben kann. Als Beispiel dazu: Es werden hohe Abbrecherquoten und eine große Dynamik einzelner Schulbereiche in einen Zusammenhang gestellt. Ebenso die großen ethnischen, sozialen und regionalen Ungleichheiten der Schüler (Hüfner/Naumann, *Weltbildungsrevolution und Probleme der externen Bildungsfinanzierung*, S. 206). Eine hohe Drop-out-Quote wäre nach dieser Sicht die Folge eines verstärkten Zustroms sehr unterschiedlicher Schüler in eine bestimmte (weiterführende) Schule, die weder der Dynamik noch den Schülern gerecht werden kann. Keinesfalls kann die hohe Abbrecherquote durch mangelnde Einigung der Schüler begründet werden.

20 Autoren haben in 16 Beiträgen ein sehr weites Feld abgesteckt. Die Auswahl der angeführten Beiträge ist kein Werturteil, sondern Ausdruck eines persönlichen Interesses an der Frage, wie sich der Berufsbildungsprozeß durch die technische Entwicklung ändert, ändern soll oder ändern muß, und an der Funktion von Bildung und Berufsbildung als Statuszuweisung sowie der Ableitung von Zielen für Bildungsprozesse.

Greinert beschreibt in seinem Beitrag (W.-D. Greinert, *Berufsbildungsreform – Liquidation oder Neubeginn?* S. 67–86) sehr anschaulich die Entstehung des dualen Berufsausbildungssystems gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Restauration spezifischer ständischer Organisationsformen und die – steckengebliebenen – Reformversuche bis zur Gegenwart. In diesem Zusammenhang interessant ist auch eine andere Entwicklung, auf die Wiemann (G. Wiemann, *Lernort-*

verbund im Sinne der Gemeinwesenarbeit, S. 77–86) verweist. „Fast unbemerkt ist in den letzten Jahrzehnten der selbstverständliche Grundkonsens einer Mehrheit von Lehrern, Eltern und Schülern im sozialen Umgang miteinander und in der Einschätzung der Schule verlorengegangen... Die Gültigkeit vorindustrieller Handlungs- und Deutungsmuster hat ihre Bedeutung verloren.“

Das Grundmuster traditioneller Berufsausbildung, nämlich Erklären – Vorzeigen – Nachmachen – Üben wird durch die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechniken modifiziert: „Wenn die Mensch-Maschine-Kommunikation immer mehr Bedeutung gewinnt, ... dann sind die Einsichtsfähigkeit, Analysefähigkeit, Konzeptionsfähigkeit, die soziale, organisatorische und ökonomische Fantasie, die Kreativität und Selbstorganisation des Menschen in einem ständigen Lernprozeß durch Veränderung herausgefordert. Dann wird Lernen zur eigentlichen Arbeit, und Arbeit im heutigen Verständnis wird zum ‚Abfallprodukt‘ des Lernens wie früher die ‚Erfahrung‘ das Abfallprodukt der Arbeit und trotzdem gleichzeitig das wichtigste ‚Kapital‘ des Arbeitnehmers war“ (R. Berger, Chancen und Herausforderungen durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 7–13). Denken wir weiterhin in den alten Kategorien, so stellen wir die falschen Fragen und können die anstehenden Probleme nicht lösen. So führt die Integration unterschiedlicher Hard- und Software nicht durch arbeitsteilige Spezialisierung, sondern durch Gesamtbearbeitung eines Vorganges zur Produktivitätssteigerungen (R. Berger, a. a. O, S. 8).

„Technischer Fortschritt ist untrennbar mit einem Heraustreten des Menschen aus der Produktion verbunden. Dieser wird zum Bediener, Überwacher und Steuerer von Maschinen. Sein Arbeitsvollzug unterliegt damit einem Prozeß der ‚Entsinnlichung‘“ (W. Volpert, Vielleicht auch Träumen?

Über die Kategorie „Praxis“ im Zeitalter der Computer, S. 15–24). Wenn aber Arbeitsprozesse immer weniger handgreiflich und erzeugte Dinge immer weniger faßbar sind, was wird dann aus einer praktischen Berufsausbildung werden? Was bedeutet Praxisbezug und auf welche Arbeitswelt soll die Schule vorbereiten?

Zur Evaluierung nationaler Bildungsbemühungen und zur Beurteilung der Effizienz von Bildungssystemen werden häufig die entsprechenden Daten von wirtschaftlich höher entwickelten Ländern herangezogen. Die Problematik solcher Vergleiche beleuchtet B. Dieckmann in seinem Beitrag „Zur Ideologie des Entwicklungspfad. Eine Kritik an der Praxis des internationalen Vergleichs“ (S. 189–197). Er verweist auf die häufig anzutreffende Tatsache, daß Einrichtungen eines Landes auch dann noch als Vorbild dienen, wenn sie sich im eigenen Land nur begrenzt bewährt haben. Ebenso ist die Gefahr gegeben, aus der Nachahmung ausländischer Vorbilder nicht nur keinen Nutzen zu ziehen, sondern Schaden zu erleiden. Die Gefahr liegt in der isolierten Übernahme einzelner Maßnahmen aus sehr komplexen Prozessen. Als Beispiel führt der Autor die Anhebung der Abiturientenquote in der BRD nach ausländischem Vorbild an, die nicht Hand in Hand mit einer Vermehrung geeigneter Arbeitsplätze gegangen ist.

In mehreren Beiträgen wird beschrieben, wie das Bildungswesen sozialen Status und Lebenschancen zuteilt. Eine Tatsache, die von Ökonomen häufig außer acht gelassen und in der öffentlichen Diskussion aus durchsichtigen Gründen verschwiegen wird. Dazu einige Zitate: „Die Erörterung der sozialen Dimension einer Diversifizierung des Bildungswesens muß vor allem an der Berechtigungsfunktion des Schulsystems ansetzen. Die Entwicklung des formalen Schulsystems zu einem Verteilungsmechanismus für Sozialchancen ist in vielen theoretischen und empirischen

Studien überzeugend dargelegt worden. Besonders in Entwicklungsländern hat die Auflösung traditioneller Grundlagen für die Reproduktion einer Führungsschicht – Verwandtschafts- bzw. Stammeszugehörigkeit, Religion, Kasten und Zünfte – ein Vakuum hinterlassen.“ „Die Berechtigungsfunktion des formalen Schulsystems beruht ferner auf der Voraussetzung, daß der Hauptanteil an Bildung und Ausbildung vor Eintritt in das Arbeitsleben stattfindet und daß die Statuszuweisung hauptsächlich (wenngleich nicht ausschließlich) zum Zeitpunkt des Übergangs in das Berufsleben erfolgt.“ (D. Berstecher, Zur Diversifizierung des Bildungswesens in Entwicklungsländern, S. 227–239). Man sollte sich aber nicht durch Stammeszugehörigkeit und Kasten verleiten lassen zu glauben, daß die obigen Feststellungen nur für Entwicklungsländer gelten!

Vergleichbare Aussagen bringt eine Analyse empirischer Untersuchungen. „Die älteren Lehrlingsstudien hatten übereinstimmend zu dem Ergebnis geführt, daß die betriebliche Ausbildung nur einen Teil der Jugendlichen so qualifizierte, daß sie im Vergleich zu den Besuchern weiterführender Schulen nicht notwendig als benachteiligt anzusehen waren,

während die berechtigten Qualifizierungsinteressen der übrigen Lehrlinge mehr oder minder verletzt wurden“ (W. Lempert, Sozialisation in der betrieblichen Ausbildung. Der Beitrag der Lehre zur Entwicklung sozialer Orientierungen im Spiegel neuerer Längsschnittuntersuchungen, S. 103–144). Zu überprüfen wäre, ob die folgende Charakterisierung der betrieblichen Ausbildung in Deutschland auf Österreich übertragbar ist: „Betriebliche Ausbildung dürfte kritische politische Bildung noch heute häufig ebenso unterbinden, wie es um die Jahrhundertwende der Berufsschulunterricht sollte, der seinerzeit zur Verhinderung von sozialdemokratischer Arbeiterbildung konzipiert worden war.“

Der Berufsbildungspolitik des DGB wird von M. Wilke (Friedrich Edding oder der politisch handelnde Wissenschaftler, S. 57–66) kein gutes Zeugnis ausgestellt. Der Autor glaubt nicht, daß der DGB bei einer grundlegenden Reform des dualen Systems eine aktive und innovatorische Rolle spielen könne. W.-D. Greinert wiederum kritisiert, daß die Gewerkschaften trotz aller Bemühungen des DGB keine einheitliche Position mehr vertreten.

Irene Geldner

Dienstleistungen: von vielen Standpunkten aus gesehen

Rezension von: Jean-Claude Delaunay und Jean Gadrey, *Les enjeux de la société de service*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1987, 333 Seiten; Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, *Service Economies in Europe: Opportunities for Growth*, Pinter Publishers, London & Westview Press, Boulder, 1987, 160 Seiten; Karl P. Sauvart, *International Transactions in Services – The Politics of Transborder Data Flows*, Westview Press, Boulder, 1986, 372 Seiten; Karl P. Sauvart, *Trade and Foreign Direct Investment in Data Services*, Westview Press, Boulder, 1986, 223 Seiten; Peter Gross und Peter Friedrich (Hrsg.), *Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft?*, Nomos, Baden-Baden, 1988, 296 Seiten.

Die große Anzahl von Büchern über Dienstleistungen, die in den letzten 2–3 Jahren veröffentlicht wurden, beweist das starke Interesse an diesem Thema. Die fünf rezensierten Publikationen unterscheiden sich zwar inhaltlich, haben dennoch eine gemeinsame Eigenschaft: Ihre Erkenntnisgrundlage ist breit, sie enthalten Hinweise auf zahlreiche Studien anderer Autoren und geben eine gute Übersicht der gegenwärtigen Meinungen.

Delaunay und Gadrey schreiben über die Theorie und die Vergangenheit. Viele Ökonomen, die sich mit der entstehenden Marktwirtschaft und Industrie beschäftigten, hatten auch über die Dienstleistungen viel zu sagen: G. King (1648–1712), W. Petty (1623–1687), L. de Boisquilbert

(1646–1714), A. Smith (1723–1790), J.-B. Say (1768–1832), J. C. Sismondi de Sismondi (1773–1842), J. S. Mill (1806–1873) und K. Marx (1818–1883). Sie hatten einen guten Grund, vor der Industriegesellschaft existierte eine vorindustrielle Dienstleistungsgesellschaft der Händler, der Seefahrer und der Bankiers. In Frankreich arbeiteten um 1780–1790 30 Prozent der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor (1856 waren es 21,4 Prozent, erst um 1930 wurde der Anteil aus der Zeit vor der Revolution wieder erreicht). Die Struktur des Dienstleistungssektors hat sich zwischen 1856 und 1931 wesentlich verändert. Die Anteile der Staatsdiener (18,9 Prozent und 19,2 Prozent) und der Freiberufler (9,4 Prozent und 10,9 Prozent) blieben fast stabil, dem Anstieg der Beschäftigung im Bank- und Versicherungswesen (von 1,2 Prozent auf 4,3 Prozent) und im Handel (von 31,3 Prozent auf 36,4 Prozent) stand ein Rückgang des Haushaltspersonal (von 31,8 Prozent auf 13,3 Prozent) gegenüber. Einige Autoren, wie F. Bastiat (1801–1850) und C. Colson (1853–1939), hielten die kapitalistische Wirtschaft zur Gänze für eine Dienstleistungswirtschaft. Es wurden sogar Studien über die militärischen Dienstleistungen und den produktiven Charakter des Krieges verfaßt; z. B. eine von L. von Stein (1815–1890) und eine andere von A. Schäffle (1831–1903). Als die Industrialisierung weit fortgeschritten war, formulierten A. G. B. Fisher (1937), C. Clark (1940) und J. Fourastié (1963) die Hypothese der post-industriellen Dienstleistungsgesellschaft. In den siebziger Jahren erschien der Gedanke der Selbstbedienungsgesellschaft, deren Infrastruktur mit dauerhaften Konsumgütern ausgestattete Haushalte bilden. In der zweiten Hälfte des Buches werden Klassifikationen der Dienstleistungen und die Dualität der Waren und Dienstleistungen behandelt. Die Dualität bedeutet, daß Waren und Dienstleistungen sowohl substituierbar als auch komplementär sein

können. Das Buch schließt mit einem Kapitel über die neue Dienstleistungsgesellschaft ab.

Die neue Wirtschaft in Europa ist Gegenstand des Buches von Ochel und Wegner. Als Mitarbeiter des IFO-Instituts in München hatten sie die Möglichkeit, die zahlreichen Studien über Dienstleistungen, die in den letzten drei Jahren mit finanzieller Unterstützung der EG-Kommission verfaßt wurden, zusammenzufassen. Das aktuelle und inhaltlich interessante Buch deckt sich am Anfang ungefähr mit dem Buch von Delaunay und Gadrey; jeder Autor glaubt etwas über Definitionen, Klassifikationen, Messung und die Rolle der Dienstleistungen in der modernen Wirtschaft sagen zu müssen. Die Untersuchung der Dienstleistungen für den privaten Verbrauch befaßt sich mit mehreren Themen: Mit dem Anteil der Dienstleistungen am privaten Verbrauch in den europäischen Ländern, mit ihren Nachfrageelastizitäten in bezug auf Einkommen und auf relative Preise, mit dem Einfluß ihrer Preise auf die Neigung zu Selbstbedienung und zu unbezahlten gemeinnützigen freiwilligen Tätigkeiten, mit den Präferenzen für verschiedene Lebensstile, mit dem Einfluß der Verstärkung und mit den Effekten der Informationstechnologien. Empfohlen wird Deregulierung, Flexibilität der Arbeitszeit (die Erbringung der Dienstleistung muß zur richtigen Zeit und an der richtigen Stelle geschehen, beide bestimmt der Konsument) und Förderung der informationsverarbeitenden Technologien im Schulwesen und in privaten Haushalten. Die informationsverarbeitende Technologie bildet die Grundlage der neuen Wirtschaft. Sie integriert Phasen der Produktion und der Distribution, erhöht die Qualität der Produkte und ermöglicht den Aufbau von Netzen, welche die Hersteller und die Verbraucher verbinden. Sie fördert Flexibilität und beschleunigt die Datenübertragung und die Nachrichtenübermittlung. Die elektronische Tech-

nologie verändert die Produktion, die Märkte und die Allokation der Wirtschaftstätigkeiten; andere Produkte für andere Kunden werden an anderen Stellen mit anderen Technologien als früher hergestellt. Das Gewicht gekoppelter Waren und Dienstleistungen (der Systeme) nimmt zu. Märkte werden internationalisiert, Dienstleistungen werden mehr international gehandelt. Informationsgewinnung und -verarbeitung nehmen an Gewicht zu, das Design der Produkte ändert sich oft, die nicht-materiellen Investitionen (Softwareherstellung, Fortbildung des Personals) steigen an, die Dienstleistungsfunktionen in der Warenproduktion expandieren, direkte Beziehungen zwischen Produzenten und Kunden setzen sich durch, Ansprüche an die Qualifikation der Arbeitskräfte ändern sich schnell. Die Lehren für die Wirtschaftspolitik sind: ein Mehr an laufender Fortbildung, ein Mehr an Forschung und Entwicklung, bessere Finanzierungsmöglichkeiten für nichtmaterielle Investitionen, bessere Telekommunikationspolitik. Neue Firmen (und neue Arbeitsplätze) entstehen in der Softwareproduktion, in der elektronischen Datenverarbeitung, in den Telekommunikationen und in den Informationsdiensten (Aufbau der Datenbanken und der Datenübertragung). Europa braucht Standardisierung im Telekommunikationsbereich, eine gemeinsame Strategie im Aufbau der elektronischen Netze der Datenübertragung, einen besseren Schutz des intellektuellen Eigentums und eine einheitliche Regelung des grenzüberschreitenden Datenflusses. Innerhalb des Dienstleistungssektors expandieren die intermediären Dienstleistungen (Vorleistungen für die Produktion von Waren und anderer Dienstleistungen). Deren Anteil am Brutto-Produktionswert der europäischen verarbeitenden Industrie betrug 1975 13,1 Prozent, 1981 14,9 Prozent. Am höchsten war er mit 22,2 Prozent in Frankreich (1981), am niedrigsten mit 6,7 Prozent

in Schweden (1982). Die intermediären Dienstleistungen begleiten die Expansion der Warenproduktion und werden durch die Externalisierung der Dienstleistungstätigkeiten aus den warenproduzierenden Betrieben in Dienstleistungsbetriebe gefördert. Die Vorteile der Externalisierung hängen von der Komplementarität der Dienstleistungen zu anderen Tätigkeiten im Betrieb und von den Skalenerträgen ab. Die Nachfrage nach den marktmäßigen intermediären Dienstleistungen hängt auch von der Firmengröße und vom Wirtschaftsbe-
reich ab: sie ist niedrig in den kleinen Firmen, hoch in den mittleren, und niedrig in den großen; sie ist hoch in der Nahrungsmittelindustrie und der chemischen Industrie (Werbung) und in der Produktion der Büroeinrichtungen und der Flugzeug- und Raumfahrtindustrie (Forschung und Entwicklung). Große Konsumenten der intermediären marktmäßigen Dienstleistungen sind auch die Dienstleistungsfirmen. 1975 flossen in der EG 16,8 Prozent des Outputs der marktmäßigen Dienstleistungen in die Vorleistungen der Landwirtschaft, der Industrie und der Bauwirtschaft, 24,6 Prozent wurden als Vorleistungen im Dienstleistungssektor verwendet, 51,1 Prozent flossen in die heimische Endnachfrage und 7,5 Prozent wurden exportiert. Das Buch schließt mit einem Thema ab, das heutzutage in jede Studie über Dienstleistungen gehört; über die elektronische Informationsverarbeitung. Die Themen sind die Automatisierung der Büroarbeit, computer-aided-Design, Anwendungen in den Banken, Experten-Systeme und künstliche Intelligenz, elektronische Post, moderne Geräte für Nachrichtenübermittlung und Anschluß der Heimcomputer auf Datenübertragungsnetze.

Ein wichtiges Forschungszentrum über Dienstleistungen ist das UN-Zentrum für Transnationale Gesellschaften in New York. Eine der leitenden Persönlichkeiten des Zentrums, Karl

P. Sauvart, verfaßte zwei wichtige Bücher über die datenverarbeitenden Dienstleistungen. Zu diesem Bereich gehören Datenverarbeitung, Telekommunikationen, Softwareherstellung und Herstellung von Datenbanken. Diese Dienstleistungen ändern die Arbeitsweise aller wirtschaftlichen Tätigkeiten und den internationalen Handel. Mit diesen Dienstleistungen wird international gehandelt, in sie wird viel über die Grenzen investiert; sie schaffen neue Voraussetzungen für die Tätigkeit der transnationalen Gesellschaften. Das Buch enthält eine gute Übersicht der Entwicklung des Dienstleistungssektors, der datenverarbeitenden Dienstleistungen und der grenzüberschreitenden Investitionen in diesem Bereich. Das zweite Buch desselben Autors behandelt die datenverarbeitenden Dienstleistungen in Lateinamerika und bietet einen Einblick in die Lage der Entwicklungsländer.

Das letzte der rezensierten Bücher behandelt die Schattenwirtschaft. Sie wird im Buch breit definiert und umfaßt nicht nur Schwarzarbeit und Schwarzwirtschaft, sondern auch hauswirtschaftliche Produktion und gemeinschaftliche Selbsthilfe. Die zwölf Studien (von sechzehn Autoren) wurden auf der Tagung zum Thema „Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft“, die im November 1985 an der Universität Bamberg gehalten wurde, vorgelegt. Die Herausgeber haben sie in drei thematische Kreise aufgeteilt: Entwicklung und Bedeutung, Wirkungen und Wertungen der Schattenwirtschaft. Die wichtigsten Gedanken wurden von Peter Gross in einer hervorragenden Einführung zusammengefaßt: Die Schattenwirtschaft ist keine neue Erscheinung. Einst weit verbreitet, wurde sie während der Industrialisierung durch Produktion für den Markt zurückgedrängt. Heutzutage erlebt sie eine kleine Renaissance. Sie ist ein neues Thema nur für die Wirtschaftswissenschaften, die während der Expansion

der Erwerbswirtschaft dem stationären Umfeld, in dem sich dieser Prozeß abspielte, wenig Aufmerksamkeit widmeten. Der Titel des Buches ist absichtlich provozierend, die Antwort auf die gestellte Frage ist bedacht und ausgewogen. Die negativen Aspekte der Schattenwirtschaft sind die ungleiche Behandlung von Hand- und Kopfarbeitern und von Selbständigen und Unselbständigen und die Entzugseffekte bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Die Schwarzarbeit schadet dem regulären Arbeitsmarkt nicht so sehr wie die illegale Beschäftigung (besonders von schlechtbezahlten Ausländern). Die Schattenwirtschaft hat auch positive Aspekte. Sie dient häufig als Vorlaufprojekt und als Rekrutierungsfeld von Selbständigen, ist eine Form der Selbstqualifizierung und erlaubt Selbstentfaltung. Arbeitszeit, -form und -inhalt können frei bestimmt wer-

den. Die Schattenwirtschaft zeichnet sich durch Leistungsbereitschaft, Initiative und Arbeitsmoral aus. Sie bedeutet ein Mehr an Markt, hat eine Pufferfunktion und fungiert oft als Auffangbecken für Kurzarbeiter und Kurzarbeitslose. Kleingewerbe und Kleinunternehmen weisen Doppeltzungigkeit auf: während sie offiziell die Unterbindung und Bestrafung der Schwarzarbeit fordern, sind viele dazu bereit, die Schwarzarbeit ihrer Mitarbeiter zu tolerieren oder auf Wunsch der Kunden selber zu erbringen. Das Buch warnt vor allzu schneller Verurteilung der Schattenwirtschaft. Als Antwort auf die Frage über die Wertung der Schattenwirtschaft wird Manfred Groser zitiert: „Auf den einfachsten Nenner gebracht, erscheint die Schattenwirtschaft als die Summe der Versuche von Menschen, ihre Probleme selbst zu lösen.“

Jiří Skolka

DIE ÖSTERREICHISCHE GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG

Rezension von: Fritz Klenner,
Die österreichische
Gewerkschaftsbewegung,
Verlag des ÖGB, Wien 1988,
712 Seiten, S 495,-

Diese „lange Kurzgeschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung“ (Hans Fellingner im Vorwort) ist die Krönung des Werks von Fritz Klenner als Chronist des ÖGB und seiner Vorläufer. Diese Tätigkeit begann mit den ersten beiden Bänden des Standardwerkes „Die österreichischen Gewerkschaften“, die 1951 bzw. 1953 veröffentlicht wurden und die Nachfolge der „Klassiker“ von Ludwig Brügel und Julius Deutsch antraten. 1967 erschien erstmals Klenners Monographie der Gewerkschaftsbewegung als Kurzfassung und Fortschreibung der umfangreichen Bände aus den fünfziger Jahren. 1979 schloß Klenner „Die österreichischen Gewerkschaften“ mit dem dritten Band ab. 1981 gelangte im Verlag des ÖGB „Hundert Jahre österreichische Gewerkschaftsbewegung“ zur Veröffentlichung. Der vorliegende Band, „der in erster Linie für Gewerkschaftsfunktionäre und für an der Bewegung Interessierte geschrieben wurde“, verfolgt die Entwicklung der Arbeitnehmerorganisation bis ins Jahr 1987.

Da die Darstellung der Gewerkschaftsgeschichte bis in die sechziger Jahre gegenüber der älteren Monographie nur wenig verändert wurde, konzentriert sich diese Besprechung auf jene Teile des Buches, welche die jüngere Vergangenheit zum Inhalt haben.

Im „Auf gefährdeter Überholspur“ betitelten Kapitel beschreibt Klenner,

1963 bis 1972 Generaldirektor der Bank für Arbeit und Wirtschaft, dann Aufsichtsratsvorsitzender dieses Instituts, daher immer am Puls des Wirtschaftsgeschehens, die ökonomische Entwicklung Österreichs in den siebziger Jahren. Im Gegensatz zu den gegenwärtig vollmundig auftretenden „Revisionisten“ zieht Klenner eine überwiegend positive Bilanz dieses Jahrzehnts. Österreichs Wirtschaft wuchs rascher als die der anderen europäischen Industriestaaten: das Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich von 1970 bis 1979 real um 52 Prozent (durchschnittlich 4,3 Prozent pro Jahr). Österreich zählte zu den Ländern mit der ausgeprägtesten Preisstabilität: Die durchschnittliche Teuerungsrate belief sich auf 6,1 Prozent. Aus der Sicht der Gewerkschaften am bedeutendsten waren der starke Anstieg des Lebensstandards (Realeinkommen + 66 Prozent) und die Erfolge der Beschäftigungspolitik. Im Durchschnitt der siebziger Jahre betrug die Arbeitslosenrate 1,9 Prozent, es herrschte also Vollbeschäftigung. Im genannten Zeitraum wurden mehr als 400.000 neue Arbeitsplätze geschaffen.

Auf der Passivseite ortet Klenner zunehmende Strukturschwächen: „Die Infrastruktur ist schwerlastig im Grundstoff- und Konsumgüterbereich, die beide weltweite Überkapazität aufweisen und der Konkurrenz der Niedriglohnländer ausgesetzt sind. Auch konnte bisher der Inlandsmarkt den Bedürfnissen der Konsumenten nach Qualitätsware nicht ausreichend gerecht werden.“ (S. 469)

Auf dem 9. Bundeskongreß des ÖGB im September 1979 stand die Beschäftigungslage im Mittelpunkt. Noch konnte Präsident Benya im Einleitungsreferat darauf hinweisen, daß die Vollbeschäftigung aufrechterhalten und Jugendarbeitslosigkeit vermieden wurde.

Die Folgen der wirtschaftlichen Rezession der Jahre 1981/82 schlugen sich in den Themen und Diskussionen

des 10. Bundeskongresses im Oktober 1983 nieder. Dieser Kongreß stand unter dem Motto „Arbeit für alle. Schwierige Zeiten gemeinsam meistern“. Als sein Hauptanliegen bezeichnete der ÖGB die Bekämpfung bzw. Verhinderung der Arbeitslosigkeit. Aus diesem Grund forderte er weitere finanzielle Mittel für die in den staatlichen Beschäftigungsprogrammen vorgesehenen Infrastrukturinvestitionen und Verkürzungen der wöchentlichen Arbeitszeit in den Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene.

Zur Verstaatlichten Industrie, die sich bereits in einer schweren Krise befand, betonte der ÖGB, daß sich diese grundsätzlich an betriebswirtschaftlichen Zielen zu orientieren habe, aber doch stärker als private Unternehmungen auf regionale und Arbeitsmarktprobleme Rücksicht nehmen müsse. Solchen Rücksichten seien aber finanzielle Grenzen gesetzt, und sie dürften nicht zur Versteinigung von Strukturen führen. Der leitende Sekretär Erich Hofstätter unterstrich die Notwendigkeit der Umstrukturierung der Verstaatlichten Industrie, wandte sich aber entschieden gegen die Entindustrialisierung ganzer Regionen. In einer industriepolitischen Resolution setzte sich der ÖGB für die Beschleunigung des Umstrukturierungsprozesses der Industrie in Richtung technisch anspruchsvoller sowie arbeitsintensiver Güter mit hohem Qualitätsstand ein.

Das Thema Verstaatlichte Industrie besaß auch auf dem 11. Bundeskongreß im Herbst 1987 einen hohen Stellenwert. Der ÖGB hielt nachdrücklich fest, daß eine Grundstoffindustrie und Massenproduktionen fortzubestehen hätten und deshalb die Verstaatlichte Industrie in ihren Kernbereichen erhalten bleiben müsse. Die Überantwortung an die Privatwirtschaft biete keine Gewähr für eine volkswirtschaftlich effiziente Führung der Betriebe. Klenner wendet sich in diesem Zusammenhang entschieden gegen je-

de Diskussion umfassender oder gänzlicher Entstaatlichung, da dies einen Ausverkauf eines großen Wirtschaftsbereichs an ausländisches Kapital gleichkäme, was aufgrund der historischen Erfahrungen bedenklich wäre. „Einen Familienschatz darf man nicht zur Gänze versilbern. Mit einem Überhandnehmen ausländischer Konzerne würde Österreich zu einer Kolonie werden.“ (S. 528) An anderer Stelle meint Klenner zur Situation der Verstaatlichten Industrie im Jahre 1987: „Die Erneuerung der Basisindustrie wird auf Sicht trotz voreiliger Ankündigungen weiterer Kapitalzuführungen bedürfen und darf nicht an der mobilisierten Kleinmütigkeit der öffentlichen Meinung scheitern. Die Versäumnisse der Vergangenheit sind zu groß, um innerhalb weniger Jahre überbrückt werden zu können.“ (S. 481)

Auch der 11. Bundeskongreß setzte unveränderte Prioritäten. „Das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik ist für den ÖGB die Vollbeschäftigung.“ Da die erwünschte Verkürzung der Wochenarbeitszeit noch keineswegs in allen Branchen durchgesetzt worden war, ergriff der ÖGB erneut die Initiative: „Die seit dem 10. Bundeskongreß laufenden Bemühungen um Arbeitszeitverkürzung auf Betriebs- und Branchenebene sollen durch Gespräche über den Abschluß eines Generalkollektivvertrags fortgesetzt werden.“

Wie Sepp Wille während des letzten Bundeskongresses, greift auch Klenner in den das Buch abschließenden, die Zukunft betreffenden Überlegungen („An der Schwelle eines neuen Zeitalters“) ein heißes Eisen der Gewerkschaftsbewegung auf: das Industriegruppenprinzip. Klenners Standpunkt ist eindeutig: „Noch in dem zu Ende gehenden Jahrhundert wird eine Entscheidung über die Realisierung des Industriegruppenprinzips im ÖGB fallen müssen – je früher eine Vorentscheidung durch Einsetzung einer Kommission fällt, desto besser.

Nur mit einer Zuführung der Angestellten in die zuständige Fachgewerkschaft in einer nicht allzu fernen Zukunft kann die Auszehrung einiger Fachgewerkschaften der ‚Schornsteinindustrie‘ verhindert werden.“
(S. 643) Man darf gespannt sein . . .
Michael Mesch

KONSUMGENOSSENSCHAFTEN IM VERDRÄNGUNGSWETTBEWERB

Rezension von: Yearbook of Co-operative Enterprise 1988, J. Elise Bayley und Edgar Parnell (Hrsg.), Plunkett Foundation for co-operative Studies, Oxford, 1988, 181 Seiten

Das früher vorwiegend den landwirtschaftlichen Kooperationsformen gewidmete Jahrbuch der Plunkett-Foundation ist mit seiner Ausgabe von 1988 zum „Yearbook of Co-operative Enterprise“ geworden. Der erste der drei Teile bietet einen interessanten Überblick über den aktuellen Stand des britischen Genossenschaftswesens, der zweite ist der landwirtschaftlichen Kooperation gewidmet (mit einem kritischen Beitrag über den österreichischen Raiffeisen-sektor von Erwin Weissel), der dritte widmet sich spezifisch den konsumgenossenschaftlichen Fragen anhand der Länder Großbritannien, Schweden, Kanada und Japan. Ein vierter Teil ist Problemen der angelsächsischen Genossenschaftsgesetzgebung gewidmet.

Zahlreiche Artikel vermitteln kritische Sachinformationen, die hierzulande wohl wenig bekannt geworden sind. Daß vor allem in den 70er Jahren in Schottland und Nordirland zahlreiche Fischereigenossenschaften entstanden sind – nicht zuletzt aufgrund der Marktregulierung durch die gemeinsame Fischereipolitik der EG – wird etwa vielen neu sein. Die neuen Produktivgenossenschaften Großbritanniens, nicht zuletzt ein Produkt der massiven Arbeitslosigkeit der Thatcher-Ära, werden von Alan Thomas einer solidarischen, aber nicht unkriti-

schen Analyse unterzogen. Daß von den 1975 bis 1983 gegründeten Genossenschaften nicht mehr als etwa die Hälfte noch 1986 eine Geschäftstätigkeit aufwiesen, zeigt etwa die Gefahren, die diese häufig mit viel Enthusiasmus, aber unzureichenden Ressourcen und Know-how ausgestatteten Neugründungen zu bestehen haben. (Das gilt allerdings auch für die meisten privaten Geschäftsneugründungen.) In den Jahren 1983 bis 1986 betrug die Anzahl der schließenden Genossenschaften jeweils ein Drittel bis über die Hälfte der Zahl der Neuzugänge (vgl. Statistik S. 22). Die Massenarbeitslosigkeit hat in Großbritannien auch die Konzeption der örtlichen Community Enterprises entstehen lassen, in deren nicht primär profitorientiertem Zusammenhang auch das Konzept der Sozialbilanz neue Bedeutung gewonnen hat. Nicht uninteressant auch zu erfahren, daß die Gegnerschaft der extrem linken Labourverwaltung in Liverpool gegen die „elitären“ Baugenossenschaften Margaret Thatcher zu einer Verteidigungsrede auf die Kooperativen bewog. (S. 45)

Besonderes Augenmerk verdienen allerdings jene Artikel, welche sich mit der Lage der Konsumgenossenschaften befassen. Ziemlich unbenutzt von der Öffentlichkeit sind diese Genossenschaften ja in den letzten Jahrzehnten in vielen Staaten Europas in eine beachtliche Krise geraten – eine Krise, die in mancher Hinsicht auch für die zum Teil eng mit ihnen verknüpften Gewerkschaften beunruhigend erscheinen muß.

Der wohl „härteste“ Artikel des Jahrbuches ist von Ted Stephenson der Situation der britischen Konsumgenossenschaften gewidmet. Während G. C. J. Pratt, ein Vertreter der „Co-operative Union“, den umfassenden Charakter dieses Sektors hervorhebt (von der Milch fürs Baby bis zum Begräbnisdienst), dabei allerdings die andere Seite der Medaille: „decline and difficulty“ nicht leugnet, analy-

siert Stephenson unbarmherzig die fundamentalen Schwächen der britischen Konsumgenossenschaften: Zwischen 1960 und 1986 Absinken des Marktanteils von 10,9 Prozent auf 4,7 Prozent, des Non-food-Marktanteils sogar von 4,2 Prozent auf 1,7 Prozent und gegenüber der Konkurrenz unzureichende Gewinnmargen. Die Breite der Angebotspalette wird als Schwäche, geeignete Marktsegmente auszuwählen, gekennzeichnet, als „Kampf auf zu vielen Fronten“. Die komplizierte Struktur des Sektors, der Dualismus zwischen den „Cooperative Retailing Services“ als größter Einzelgenossenschaft und dem Einzelhandelszweig des Großhandelshauses CWS, dazu die Vielzahl unabhängiger größerer und kleinerer Regionalgenossenschaften wird als Wettbewerbsnachteil gebrandmarkt. Freilich: „Size does not guarantee success“ wie Stephenson mit Hinblick auf private Großfirmen wie Woolworth bemerkt, wo nach dem Verkauf das gewachsene Management ausgetauscht wurde und eine neue Marketingpolitik mit Abkehr vom Image des „Vollversorgers“ gewählt wurde. Stephenson konstatiert die abnehmende Rolle der genossenschaftlichen Rückvergütung, die leider in manchen Fällen allzulange, nämlich aus der Unternehmenssubstanz bezahlt worden sei, und er stellt das genossenschaftliche Solidaritätsprinzip in Frage, das Insolvenzen innerhalb des Sektors praktisch nicht zuließ. Diese Haltung habe einen zu großen Teil der finanziellen und Management-Ressourcen an Rettungsoperationen gebunden, aber auch korrigierende Maßnahmen in gefährdeten Genossenschaften verzögert, da diese ja ihrer Rettung sicher sein konnten. Daß, wie Stephenson schreibt, die „Bewegung“ in Wahrheit eine Ansammlung autonomer, am eigenen Überleben orientierter Körperschaften ist, hat sich 1985/86 im Zerfall der französischen Konsumgenossenschaftsbewegung und der Liquidierung ihrer zentralen Organe gezeigt. In

Ländern, wo durch einen Kraftakt die organisatorische Einheit der Konsumgenossenschaftsbewegung durchgezogen wurde, stellen sich natürlich viele der von Stephenson angesprochenen Probleme in anderen Dimensionen. Dennoch haben zahlreiche seiner Einsichten über den britischen Bereich hinaus für viele Staaten Europas Geltung und berühren sich mit Überlegungen eines vom Verfasser dieser Zeilen mit konzipierten internationalen Forschungsprojekten am Institut für Genossenschaftswesen der Universität Wien¹. Dies betrifft vor allem die widerspruchsvolle Beziehung zwischen den Zentralinstitutionen und der immer geringeren Zahl immer größerer Regionalgenossenschaften (die größten 12 machen laut Pratt 72,6 Prozent des Gesamtumsatzes, die größten 25 erzielen 86 Prozent. Insgesamt gibt es derzeit 92 britische Konsumgenossenschaften).

Mit weniger Schärfe zeichnen Yohanan Stryjan und Carl Olaf-Mann die Situation in Schweden. Auch sie konstatieren zwar den Bruch in der schwedischen Genossenschaftsentwicklung zu Anfang der 70er Jahre, der nach einer „Übergangsphase“ zur „Krise und zu Stagnation und Negativwachstum“ Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre führte. Organisationsinterne Überlegungen – etwa die Beziehung zwischen der mächtigen Großhandels- und Industriezentrale KF und den noch über 100 Regionalgenossenschaften – bleiben aber ausgespart. Der kritische Blick geht auf die weitgehend versachlichte Mitgliederbeziehung. Der durch die Krise von 1971 akzentuierte Rationalisierungstrend habe – zu sehr – die Mitglieder und die Ideologie beiseite gelassen, suggerieren Stryjan und Mann. Die in den letzten Jahrzehnten abnehmende Kaufloyalität der Mitglieder wird nicht so sehr als Resultat der generellen „Entideologisierungstendenz“ unserer Gesellschaft gesehen (die den Wechselwähler analog zum „Käufer der Sonderangebote“ produ-

ziert), sondern als Resultat der Konsumgenossenschaftlichen Strategie, sich an „Marktnotwendigkeiten“ zu orientieren. Hier dürften Stryjan und Mann vermutlich die Gestaltungsmöglichkeiten der Konsumgenossenschaften im Wettbewerb ein wenig überschätzen.

Ein Artikel von Ketilson über die Konkurrenzfähigkeit der kanadischen Konsumgenossenschaften stellt aber die Dynamik zwischen Primär- und Sekundärgenossenschaften wieder ziemlich ins Zentrum. Dabei unterstellt der Autor, daß der Konkurrenzdruck zwar Großzusammenschlüsse von Genossenschaften fordern würde, das demokratische, lokal zentrierte Mitgliederelement ihnen aber eher Widerstand leistet. („The restructuring of consumer co-operatives in Canada has, however largely been resisted by the membership“ S. 137). Die schwere Krise der *Fédération des magasins coop* in Quebec zu Anfang der 80er Jahre erwähnt Ketilson in diesem Beitrag allerdings nur kurz.

Vielleicht der interessanteste Artikel des Handbuchs zur Konsumgenossenschaftsproblematik ist jener von Michiko Hasebe über die sehr erfolgreichen japanischen Konsumgenossenschaften. Sie sind sogar so erfolgreich, daß sie wie in Europa zu Anfang unseres Jahrhunderts genossenschaftsfeindliche Gesetzesvorlagen zu gewärtigen haben. Vielleicht liegt das wichtigste Erfolgsgeheimnis der japanischen Konsumgenossenschaften neben der noch relativ jungen Organisationsentwicklung (im wesentlichen nach 1948) in den sogenannten HAN-Gruppen: Hausfrauengruppen, denen Sammelbestellungen zugestellt werden. Die Autorin betont, daß die HAN-Gruppen auch als Phänomen der „Hausfrauenbewegung“ gesehen werden müssen (S. 152). Günther Vacek, der Verfasser der Länderstudie unseres Genossenschaftsprojektes (derzeit erst – verkürzt – in französischer Sprache publiziert²⁾) betont, daß für den Erfolg dieser HAN-Gruppen die rela-

tiv unterdrückte Stellung der japanischen Frau wohl mitentscheidend sein dürfte, sodaß hier nicht eine unmittelbare Übertragbarkeit auf Europa vorliegt.

Das relativ jugendliche, umweltorientierte und intellektuelle Image der japanischen Konsumgenossenschaften läßt sich zweifellos auch schwer übertragen (es wurde zum Teil von Universitätsgenossenschaften personell gespeist).

Auch die von Hasebe betonte Funktion, in einer Gesellschaft der Kleinfamilien Gemeinschaft zu stiften, fällt den Genossenschaften in einem Land mit starker Gemeinschaftsideologie wie Japan vermutlich leichter. Dennoch ist spezifisch das Beispiel der HAN-Gruppen nicht abzutun.

Daß das Element informeller Sammelbeschaffung in Europa und auch heute noch eine wesentliche Basis kooperativen Handelns sein kann, belegt unter anderem der Artikel von J. D. Thirkell im Falle der *United Framlingham Farmers*. Aus solchen „Einkaufsgruppen“ auf der Basis des Selbstkostenprinzips und ohne Kapitalauslagen mag unter dynamischer Leitung ein eigener Genossenschaftsbetrieb entstehen, der gerade durch seinen Erfolg vielleicht auch gewisse Entfremdungsphänomene gegenüber den Mitgliedern entwickeln kann. Thirkells Studie belegt das anhand einer 1960 geschaffenen agrarischen Beschaffungsgenossenschaft. Die Tatsache, daß die ursprüngliche Einkaufsgruppe nach wie vor existiert und daß sie statt auf dem Prinzip der Rückvergütung auf festen Unkostenbeiträgen beruht, ist aber beachtenswert. Ähnliche Prinzipien bei den amerikanischen „direct charge Genossenschaften“ (Ketilson, S. 144), scheinen nahezuzeigen, daß kooperative Mitgliederloyalität im Kleingruppenbereich auch in einem relativ entideologisierten Gesamtrahmen gedeihen kann. Dies und noch manches mehr vermittelt uns die Lektüre des wirklich gelungenen *Yearbook of Coopera-*

Anmerkungen

- 1 „Strukturwandel der Konsumgenossenschaften – ein internationaler Vergleich“ umfaßt Länderstudien über Österreich (Autor R. Blaich), die BRD (J. Brazda), Großbritannien (F. Müller), die Niederlande (J. Reintjes), Finnland, Frankreich und Schweden (R. Schediwy), Italien und die Schweiz (J. Setzer) – Forschungsfonds der ÖNB – Projekt 2588
- 2 Vgl.: Revue des etudes cooperatives, mutualistes et associatives (RECMA) Nr. 25 (1988), S. 45 ff.

SOZIALSTAAT ÖSTERREICH

Rezension von: Andrea Ernst, Krista Federspiel, Kurt Langbein, Sozialstaat Österreich: Bei Bedarf geschlossen, Orac-Verlag, Wien 1987, 286 Seiten, öS 232,-

Es kommt nicht oft vor, daß ein Buch über Sozialpolitik in Österreich ein „Kassenrenner“ ist. Zumindest in den ersten Monaten nach seinem Erscheinen im Herbst 1987 war dies aber bei der vorliegenden Arbeit mit dem Reißertitel „Sozialstaat Österreich: Bei Bedarf geschlossen“ der Fall. Nach dem Erfolg, den kurz vorher Georg Novotny in der Kronenzeitung mit seiner Serie über die Sozialschmarotzer gehabt hat, hat also das Pendel der Gunst auf dem Medienmarkt auf die andere Seite der Kritik an der Sozialpolitik in Österreich ausgeschlagen: Es scheint also gar nicht so sehr Richtung und Motivation der Schläge zu sein, die auf den Sozialstaat Österreich zielen, welche den jeweiligen Autoren den Absatz sichern. Hauptsache ist, dem Leser wird der kalte Schauer über Ungerechtigkeiten, Bürokratismus, Ineffektivität und Perversion des Sozialstaates und seiner Machtträger über den Rücken gejagt. Am Ende wissen die meisten Medienkonsumenten gar nicht mehr, warum unser Sozialstaat so schlecht ist – deswegen, weil er den „Faulen“ zu viel gibt, oder weil er den „Armen“ zu wenig gibt, oder beides zugleich. Hängen bleibt, daß wir uns einen völlig überflüssigen, weil nutzlosen Sozialballast leisten, und daß eigentlich alles, was mit dem Vorwort „sozial“ zu tun hat, schnellstens und gründlichst umgekrempelt gehört.

Für jemanden wie den Rezensenten,

der den auf Rechtsansprüche gegründeten Sozialstaat und seine Einrichtungen für wichtig hält und auch seine österreichische Version, die seit 1945 aufgebaut und ausgebaut wurde, im wesentlichen positiv, wenn auch ständig reformbedürftig einschätzt, bleibt der Gesamteindruck der eigentlich nicht kritischen, sondern feindseligen Bewertung des Sozialstaats Österreich durch Ernst, Federspiel und Langbein äußerst widersprüchlich.

Es muß einerseits positiv bewertet werden, daß in journalistisch-populärer Form der Sozialschmarotzerdiskussion widersprochen wird. Trotz aller Schwächen vermag das Buch beim Leser vermutlich doch den Eindruck zu vermitteln, daß es sich bei den Beziehern von Sozialleistungen nicht um jene handelt, die „selber schuld“ sind, und daß auch dieses „selber schuld“ in einer aufgeklärten Gesellschaft eigentlich keine Begründung für das Abschieben an den Rand oder gar für Hunger sein sollte.

Es werden in dem Buch auch eine Fülle an Einzelinformationen über Sozialleistungen in Österreich gegeben, die in dieser Konzentration einer breiteren Öffentlichkeit kaum jemals in journalistischer Form nahegebracht wurden. Anspruchsvoraussetzung und Höhe diverser Sozialleistungen und die Darstellung der Lebensbereiche, in denen diese Sozialleistungen wirksam werden, sind informativ dargestellt, wenn auch viele Informationen unvollständig und nicht ganz korrekt weitergegeben wurden, weil wichtige Details fehlen (etwa über die Wohnkostenhilfen durch die öffentliche Hand, Gebührenbefreiungen etc.). Es wird auch sehr stark selektiert, welche Informationen mit der politischen Linie des Buches vereinbar sind und welche nicht. Letztere werden weggelassen, wie etwa Angaben über die Entwicklung der Realeinkommen in Österreich, verglichen mit anderen westeuropäischen Staaten, Angaben über die Entwicklung der Pensionshöhe in Österreich und alles andere, was

das gebotene Bild eines Österreich, in dem es von Tag zu Tag mehr soziale Not gibt, stören hätte können.

Trotz dieser selektiven Informationsweitergabe, trotz willkürlicher, zum Teil unzusammenhängender und in jedem Satz von der persönlichen Meinung der Autoren durchtränkter Aufbereitung ist es wichtig, daß Information dieser Art überhaupt verbreitet wird.

Es ist aber auch verdienstvoll, die Lebenssituation der ärmsten Bevölkerungsgruppen in Österreich und deren Probleme in den Vordergrund zu stellen. Das ist nicht zuletzt für Leute wichtig, die selbst auf der Seite der Schwächeren in der Gesellschaft stehen, zu stehen glauben oder stehen wollen, die aber aufgrund ihrer eigenen Lebenssituation, bestimmt durch individuellen Aufstieg, die Lage der ärmeren Bevölkerungsschichten von zu großer Distanz sehen und allzu leicht geneigt sind, ihren eigenen Aufstieg mit dem der Klasse oder Schicht zu verwechseln, aus der sie kommen. Probleme der Lebenssicherung für weniger leistungsfähige oder benachteiligte Menschen werden auch von diesen potentiellen Lesern des vorliegenden Buches oft trotz (oder wegen?) ihrer Fachkenntnisse über Technik, Wirtschaft, Recht oder Sozialpolitik, und wegen der globalen Betrachtung von Daten und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen vernachlässigt oder vergessen.

Es ist recht gut, daran erinnert zu werden, daß wirtschaftliche Entscheidungen oder sozialpolitische Weichenstellungen, mögen sie auch vom wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Standpunkt aus der Adlerperspektive gesehen richtig sein, an der Lebenssituation benachteiligter Gruppen vorbeigehen können. Die Darstellung von Einzelschicksalen im vorliegenden Buch und (wenn auch tendenziöse und unvollständige) Sachinformationen zum Lohnniveau, zur Arbeitslosenversicherung, zur Pensionsversicherung, zur Sozialhilfe und an-

deren Fachbereichen der Sozialpolitik können daher einen wichtigen Beitrag zur Bewußtseinsbildung breiterer Bevölkerungsschichten, im besonderen aber der aufgestiegenen Bildungselite leisten.

Wenn man die sachbezogenen Teile des Buches „Sozialstaat Österreich: Bei Bedarf geschlossen“ einschließlich der Darstellung von Einzelschicksalen näher betrachtet, sollte man also nachdenklich werden wegen der ärmlichen Lebensumstände, von denen (noch immer) viele Mitmenschen betroffen sind. Jene Beurteilung, die Titel, Klappentext und Zusammenfassung der journalistischen Autoren vornehmen, wird aber – kritisch gesehen – dennoch nicht bestätigt. Die Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates in Österreich sorgen sich sehr wohl um viele Wechselfälle des Lebens der einzelnen Menschen, sie sind gerade für die Hilfebedürftigsten nicht geschlossen. Das Ausmaß der Hilfe, die Form der Hilfe und verschiedene Rahmenbedingungen sind zwar entgegen einer weit verbreiteten Ansicht in Österreich auch international gesehen nicht überragend. Sie sind auch weit davon entfernt, demotivierend für leistungswillige Abgabepflichtige oder Leistungsunwillige zu wirken. Armut in dem Sinn, wie sie bis Mitte der 50er Jahre auch in Mitteleuropa verstanden wurde und heute noch in vielen Teilen West- und Südeuropas verstanden wird, konnte aber relativ wirksam bekämpft werden. Zu dem Schluß muß auch jeder kritische Leser des vorliegenden Buches kommen, weil in allen geschilderten Einzelfällen und Lebenssituationen die geschmähte Sozialbürokratie in einer zwar manchmal sehr unvollkommenen Weise, aber doch Hilfe geleistet hat, um Not zu verhindern. Sicher kann man der Meinung sein, daß einer Familie mit 8 Kindern nicht wirksam geholfen ist, wenn sie nur über S 11.000,- Unterstützungsleistungen pro Monat erhält, was – um auf einen konkreten Fall des Buches (auf Seite 31) einzugehen –

etwa zwei Drittel des Familieneinkommens abdeckt. Das ist nicht viel für ein gutes Auskommen für 10 Personen, aber es ist nicht nichts. Es kommen vor allem noch andere Hilfen (für die Wohnung etc.) hinzu. Wie in diesem Fall haben auch in den anderen Beispielen im Buch die Betroffenen Leistungen erhalten, die meistens eine menschenwürdige Existenz sichern halfen.

Genau das Gegenteil von dem wird aber in einer zweiten, mit der ersten Informationsebene stilistisch leider zu eng verbundenen Schicht des Buches behauptet. Diese Schicht, die in erster Linie politisch klingende, aber in Wirklichkeit dem linken Biertisch abgehorchte Parolen verbreitet, verursacht dem Rezensenten tiefes Unbehagen. Im Hintergrund der Parolen steht wohl die Ideologie der versprengten Linken in Österreich, gleichgültig, ob formal in SPÖ, Gewerkschaftlicher Einheit, bei den Grün-Alternativen, der KPÖ oder im katholischen Lager beheimatet, und die sich – leider – derzeit weniger durch marxistische oder auch christlich geprägte Analyse der gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse und Wirkungskräfte auszeichnet, sondern hauptsächlich durch aggressive Feindseligkeit gegen „die herkömmliche Politik“, vor allem aber gegen die Ursache allen Übels, die „Sozialpartnerschaft“, bestimmt ist. Materialistische Analyse wird verdrängt durch idealistische Einteilung der Welt in Gut und Böse, und für den – unkritischen – Leser des vorliegenden Buches dürfte nach der Lektüre eigentlich kein Zweifel mehr daran bestehen, daß der österreichische Sozialstaat, getragen (natürlich in den Abgrund getragen) von der organisierten Arbeiterbewegung in Österreich, dem Hauptstrom der Lohnabhängigen mit Leistungs- und Aufstiegswillen, ins Reich des Bösen gehört.

Diese Art von „Kritik“ am sozialdemokratisch determinierten Wohlfahrtsstaat trifft sich mit bürgerlicher

Wertung und bürgerlichen Interessenlagen: Am 1. Mai 1988 veröffentlichte beispielsweise „die Presse“ in ihrer Wochenendbeilage einen längeren Artikel, in dem viele Thesen aus „Sozialstaat Österreich: Bei Bedarf geschlossen“ wiederholt werden. Der Titel des Beitrags lautet „Zweidrittelgesellschaft – der österreichische Weg?“, und gleich im Untertitel wird auf den Punkt gekommen: Die alte Solidarität der Gewerkschaften bei der aktuellen Lohnpolitik fördert die „neue Spaltung“ der Gesellschaft. Eine Million Arme und Ausgegrenzte sieht der Autor dieses Presseessays, Ehrenfried Natter von der Katholischen Sozialakademie, auf Österreichs Straßen, und schuld daran (wenigstens Mitschuld) haben nach Auffassung des Autors die Gewerkschaften, die sich auf die Erhaltung jener „Privilegien“ konzentrieren, die sie in den gut organisierten Bereichen den privilegierten Besitzern von Arbeit verschafft haben, und die sie nun unter Berufung auf die alte Solidarität starr und unflexibel verteidigen.

In „Sozialstaat Österreich: Bei Bedarf geschlossen“ liest sich das folgendermaßen:

„Während nach dem Zweiten Weltkrieg die Arbeiterbewegungen in den meisten Staaten Europas vom reinen, nach berufsständischen Kriterien organisierten Versicherungsprinzip abgegangen sind und – zum Teil mit Erfolg – versucht haben, die materielle Absicherung von sozialen Risiken für alle zu erreichen, hat sich die Gewerkschaftsbewegung in Österreich den meisten Änderungen entgegengestellt. Sie verteidigt bis heute die Aufrechterhaltung von Ungleichheiten mit der Begründung, es handle sich um wohlverworbene Rechte“ (Seite 241).

Noch eine Kostprobe:

„In unserem Land versucht keine bedeutende politische Kraft, Gesellschaftspolitik im Sinne einer solidarischen Verteilung von Arbeit und Einkommen zu betreiben ...

Die meisten Einrichtungen dienen eher der Aufrechterhaltung des Erwerbssystems als dazu, eine menschengerechte Existenz abzusichern“ (Seite 237).

Es ist also eigentlich keine Kritik an Mängeln des Sozialstaats, die aus der zweiten, journalistischen Schicht des Bundes hervorkommt, sondern eine fundamentalistische Anklage gegen „Machtträger“, „Sozialpartner“, anonyme Politiker und Gewerkschafter, die die Armen niederhalten, damit die Reichen einschließlich der privilegierten Kernschichten der Arbeiter und Angestellten ein Luxusleben führen können.

Scheinbar politische, eher aber religiös-emotionale Parolen dieser Art ziehen sich durch weite Teile des Buches. Es wird wenig gefragt, welche objektiven Bedingungen für politische und soziale Strömungen in Österreich derzeit tatsächlich existieren, Ursachen und Wirkungen materieller Lebensbedingungen und politischer Machtverhältnisse werden nicht analysiert.

Die Fülle von Fakten und Daten, die im Buch aufscheinen, werden kaum in eine rationale und durchdachte Beziehung zueinander gebracht. Fakten dienen nur zusammenhanglos der Begründung der dargebrachten Meinung.

Auf diese Art und Weise kommt es natürlich zu zahlreichen Fällen sehr verkürzter Argumentation, um nicht zu sagen zu bewußten oder zumindest grob fahrlässigen Weglassungen und Fehlern.

Ein Beispiel: Ein Staat des Lichts, mit dem regelmäßig verglichen wird, ist die Niederlande. Mindestlohn, Volkspension, Mindestpension, Arbeitslosengeld – überall wird die Niederlande als leuchtendes Beispiel für die österreichische Sozialpolitik angeführt. Verschwiegen wird, daß 1983 angesichts einer fast 100prozentigen Steigerung der Arbeitslosenrate innerhalb von 2 Jahren (sie lag damals bei 16 Prozent) und angesichts der Kon-

kurse in den meisten Niedriglohndustrien im Land der Mindestlohn weitgehend abgeschafft, zumindest aber um ein Drittel reduziert wurde, zahlreiche Sozialleistungen gekürzt wurden, die Pensionen eingefroren wurden, die Realeinkommen zurückgegangen sind. Die sozialdemokratische Partei der Arbeit aber, die den Mindestlohn in Holland Mitte der 70er Jahre ebenso wie die Mindestpension auf das welthöchste Niveau gebracht hatte, ist seither in der Opposition. Es wird die Partei freuden, daß ihr wenigstens die Autoren von „Sozialstaat Österreich: Bei Bedarf geschlossen“ den Erfolg ihrer Politik bescheinigen und ihren Weg auch für Österreich empfehlen.

Zahlreiche Geißelungen erfährt das Versicherungsprinzip, das bei vielen Sozialleistungen wie der Pension oder dem Arbeitslosengeld die Höhe der Leistung mitbestimmt. Die Erwerbsgesellschaft, in der spätere Sozialleistungen nach dem Ausmaß die vorher während der Erwerbstätigkeit bezahlten Beiträge berechnet werden, wird als etwas besonders Ekelhaftes dargestellt.

Vergessen wird, daß viele Leistungen nicht nach dem Versicherungsprinzip bemessen werden (Ausgleichszulage, Sozialhilfe), obwohl Beiträge hiezu (auch Steuern!) zum überwiegenden Teil vom Lohn des Arbeitnehmers aus berechnet werden. Die sozialpolitische Relevanz von Beiträgen zum Sozialsystem wird in der gesamten Arbeit überhaupt negiert. Es ist offensichtlich uninteressant, wer wieviel zur Aufrechterhaltung der Sozialleistungen finanziell beiträgt, wem wieviel abgezogen wird, damit diese Leistungen aufrechterhalten werden können. Auf Seite 254 wird beispielsweise ausschließlich dargestellt, daß es ab einer bestimmten Einkommenshöhe keine höheren Beiträge mehr für das Sozialsystem gibt – verschwiegen wird aber, daß die Höchstbeitragsgrundlage auch die Höchstbemessungsgrundlage ist, daß

also durch den Zusammenhang Beitrag – Leistung die soziale Symmetrie erhalten bleiben soll, und daß die in Österreich de facto sehr wohl vorhandene Mindestpension in Höhe der Ausgleichszulagenrichtsätze ausschließlich aus Steuermitteln finanziert wird, bei denen es bekanntlich keine Höchstbeitragsgrundlage gibt. Dem Leser des Buches bleiben diese Zusammenhänge verschlossen.

Verschlossen bleibt ihm auch, daß Krankenversicherung, Pensionsversicherung und Unfallversicherung in jedem Jahr von diesen lohnbezogenen Beiträgen der Erwerbstätigen in Milliardenhöhe Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge treffen, von der Unfallverhütung über Vorsorgebehandlungen, Kuraufenthalte und Hilfestellungen für gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer bis zu Rehabilitationsmaßnahmen zwecks Wiedereingliederung der Menschen in das von ihnen angestrebte „normale Leben“.

Das alles gibt es für die Autoren des vorliegenden Buches nicht:

„Es (das soziale Netz; Anm.) greift in die Ursachen von Krankheiten und Invalidität nicht ein.“ (Seite 237).

An einigen Stellen des Buches werden Fälle beschrieben, in denen die soziale Notlage deswegen entstanden ist, weil der Arbeitnehmer nicht oder unter dem tatsächlich verdienten Betrag bei der Sozialversicherung angemeldet war und daher keine oder zu geringe Beiträge geleistet hat. Wer ist aber schuld daran? Der Arbeitgeber, der sich die Beiträge zur sozialen Sicherheit erspart hat, um mehr Gewinn zu machen? Das Desinteresse vieler Arbeitnehmer an der „solidarischen Riskengemeinschaft“? Die Drucksituation am Arbeitsplatz? Der von vielen Medien verbreitete Irrglaube, Leistungen aus der sozialen Sicherheit werden von einem gütigen Füllhorn gespendet, das nicht durch Beiträge gespeist werden muß?

Weit gefehlt. Daß im Fall der „Schwarzarbeit“ der Betroffene Jahre später geringere Sozialleistungen be-

kommt, als er sie erhalten würde, wenn er Beiträge gezahlt hätte, ist die Schuld des Sozialstaates und Beweis für das Versagen der Sozialbürokratie.

Werden an irgendeiner Stelle des Buches, das sich um Solidarität und sozialen Ausgleich bemüht, die Zusammenhänge zwischen autonomen Lohnverhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und dem Organisationsgrad der Gewerkschaften erwähnt? Wird in dem Buch, das gegen die Obrigkeit im Sozialstaat kämpft, irgendwo der Zusammenhang zwischen kollektiver Interessenvertretung und Verbesserung der Betriebssituation hergestellt?

Das alles liest man nicht. Es werden Forderungen an „den Staat“ nach Einführung eines Mindestlohnes erhoben, der unabhängig von autonomen Interessenverbänden durch Gesetz für alle festgelegt werden soll.

Jede Fragestellung und jedes Problem wird so zusammenge kittet, daß das Entsetzen am größten und das Jammertal am tiefsten erscheinen muß: Wenn es darum geht nachzuweisen, daß die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher werden, kann man – wie auf Seite 20 des Buches geschehen – auch völlig unterschiedliche Zahlen (den Maximalverdienst der nach Einkommen „unteren“ 25 Prozent der Bevölkerung, den mittleren Verdienst aller Gruppen und den Mindestverdienst der „oberen“ 25 Prozent) zueinander in Beziehung zu setzen und nachweisen, daß die Ärmsten am wenigsten dazubekommen haben. Über die Entwicklung der Höhe der Ausgleichszulagen, deren absolute Höhe an zahllosen Stellen des Buches kritisiert wird, liest man hingegen wenig. Dann hätte man nämlich feststellen müssen, daß diese Ausgleichszulage weit überproportional zu den Preisen, aber auch den Einkommen sämtlicher anderer Berufsgruppen erhöht wurden und dennoch die Zahl der Ausgleichszulagenbezieher in den letzten 10 Jahren um fast 100.000 oder weit mehr als ein

Viertel zurückgegangen ist. Diese Zahl hätte aber nicht ins Bild gepaßt. Sie wird daher ausgelassen. Nach der Lektüre des Buches hätte man eher annehmen müssen, daß die Ausgleichszulagenbezieher in Österreich in den letzten Jahren verarmt sind und zahlenmäßig rasant zugenommen haben. Genau das Gegenteil ist der Fall.

Manchmal bekommt das negative Bild vom Sozialstaat Österreich eine eigenartige Trübung, und zwar dann, wenn es darum geht, eine andere Theorie zu unterstützen: Wenn auf Seite 249 beispielsweise nachgewiesen werden soll, daß die Zahl der Arbeitslosen mit relativ hohen Arbeitskosten in einem Staat wenig zu tun hat (was völlig richtig ist), so wird Österreich als positives Beispiel dafür angeführt, daß in einem Staat gleichzeitig die Arbeitslosenrate relativ

niedrig sein kann und die Arbeitskosten für die Unternehmer in den letzten Jahren relativ stark gestiegen sind.

Es werden also Teile richtiger Fakten dort angeklebt, wo es gerade zur vorgefaßten Meinung paßt, wo es nicht paßt, wird weggelassen und verschwiegen.

Je länger man in diesem Buch liest, desto mehr dieser Halbwahrheiten fallen auf, und desto stärker wird das eigentlich positive Anliegen des Buches, das anfangs in dieser Rezension beschrieben wurde, verwischt und fragwürdig. Schade.

Das Interesse in der Öffentlichkeit, das dieses Buch anfangs gefunden hat, ist auch ziemlich rasch wieder verflogen. Die Substanz fehlte. Vielleicht haben die Autoren zu sehr für den Markt produziert.

Bernhard Schwarz

ARBEITSZEITGESTALTUNG

Rezension von: Michael Mesch,
Bernhard Schwarz, Gerhard
Stemberger, „Arbeitszeitgestaltung“,
Verlag des ÖGB, Wien 1987,
287 Seiten, S 168,-

Gleichzeitig mit der Forderung der Gewerkschaften nach Arbeitszeitverkürzung kam die Forderung der Unternehmer nach einer Flexibilisierung der Arbeitszeit.

An Stelle starrer Arbeitszeitznormen sollte die Individualisierung der Arbeitszeit treten. Unter dem Schlagwort „Zeitsouveränität“ können die Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit selbstständig einteilen, dem Souverän Konsument will man mit geänderten Ladenöffnungszeiten entgegenkommen. Der Widerspruch wird dabei offensichtlich.

Das vorliegende Buch beschäftigt sich mit den Fragen der Verteilung der Arbeitszeit. Es wird ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Arbeitszeit in Österreich gegeben. Es werden die Funktion des Rechts bei der Arbeitszeitgestaltung und der Inhalt des geltenden Arbeitsrechts dargestellt. Und ein großer Teil des Buches wurde der Auseinandersetzung mit den „neuen Arbeitszeiten“ gewidmet.

Beim historischen Überblick fällt auf, daß die Argumente der Unternehmer gegen die gesetzliche Einführung des Achtstundentages den heutigen durchaus ähneln:

- Die infolge einer AZV eintretenden Kostenerhöhungen würden die internationale Konkurrenzfähigkeit bedrohen...
- Der Achtstundentag wird vor allem Kleinbetriebe zugrunde richten...

- Facharbeitermangel würde die Dekkung des resultierenden Mehrbedarfs an Arbeitskräften behindern (S. 23 f.).

In den sechziger Jahren meinten die Arbeitgeber, daß beim Übergang auf eine Wochenarbeitszeit von weniger als 45 Stunden es kaum möglich sei, die Stundenproduktivität zu erhöhen. Die Entwicklung hat diese Meinung eindeutig widerlegt.

Das 1969 beschlossene Arbeitszeitgesetz beinhaltet einerseits den Etappenplan des vorausgegangenen Generalkollektivvertrages, der die Realisierung der 40-Stunden-Woche mit Beginn des Jahres 1975 vorsah.

Gleichzeitig gibt es im Gesetz Bestimmungen über die Verteilung der Arbeitszeit: Begrenzung der täglichen Arbeitszeit, Pausen, Ruheperioden (jetzt Arbeitsruhegesetz) und die Regelung von Überstunden. Das Gesetz ermächtigt außerdem die Kollektivvertragspartner zu Durchrechnungsbestimmungen, die eine flexiblere Handhabung der Arbeitszeiten in einem bestimmten Zeitrahmen ermöglichen.

Die Dauer und die Lage der Arbeitszeit im Arbeitsverhältnis ist daher Gegenstand rechtlicher Regelungen. Dabei steht der Schutz des Arbeitnehmers im Vordergrund. Arbeitszeitrecht hat auch eine ordnende Funktion und begrenzt das Weisungsrecht des Arbeitgebers im Einzelvertrag hinsichtlich der Art und Weise der Ausführung der Arbeit durch den Arbeitnehmer. (S. 51)

Der Zeitraum, für den Arbeitszeit festgelegt ist, bestimmt den Umfang der Arbeitspflicht des Arbeitnehmers und den Umfang der Entgeltzahlungspflicht des Arbeitgebers. Die festgelegte Arbeitszeit hat aber auch dann Bedeutung, wenn die Arbeit aus bestimmten Gründen nicht zu erbringen ist und den Arbeitgeber dennoch eine Entgeltfortzahlungspflicht trifft (z. B. für Feiertage, Krankheit etc.).

Im Arbeitsrecht wird außerdem zwischen Arbeitszeit im engeren Sinn,

Arbeitsbereitschaft und Rufbereitschaften unterschieden.

Bei Vorliegen von Arbeitsbereitschaft („Achtsamkeit im Zustand der Entspannung“) kann die zulässige Höchstarbeitszeit jenes Ausmaß weit überschreiten, das für Arbeitszeit im engeren Sinn vorgegeben ist.

Rufbereitschaft wird nicht nur hinsichtlich des Entgeltrechtes, sondern auch hinsichtlich der Schutzfunktion des Arbeitsrechtes derzeit nicht als Arbeitszeit gewertet. Die technische Entwicklung bringt allerdings eine Zunahme von Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten mit sich, und damit ist eine tendenzielle Zunahme der Rufbereitschaften und Arbeitsbereitschaften zu Lasten von Arbeitszeiten im engeren Sinn zu erwarten.

Die Autoren des Buches fordern in diesem Zusammenhang die Festlegung einer Höchstgrenze der zulässigerweise vereinbarten Rufbereitschaft sowie eine gewisse Mindestvergütung. Das künftige Arbeitsrecht müßte dasselbe sinngemäß für Anwesenheitsdienste mit Erholungsmöglichkeiten regeln. (S. 80 f.)

In vielen Beispielen wird dann nachgewiesen, daß das geltende Arbeitsrecht keineswegs so starr ist, wie immer wieder behauptet wird, sondern eine große Zahl an Flexibilisierungsmöglichkeiten zuläßt.

Interessant ist die Aussage der Autoren, daß es keinen Sinn macht, für oder gegen die Flexibilisierung und Differenzierung zu sein, da die Modelle unterschiedlich bis gegensätzlich sind und eine einheitliche Wertung verunmöglichen. Allerdings:

„Schon die traditionellen rechtlichen Flexibilisierungs- und Differenzierungsmöglichkeiten zeigen vielmehr, daß sich diese Interessenlagen nicht darin unterscheiden, ob flexibilisiert oder differenziert werden soll, sondern darin, wie und an welchen Interessen orientiert diese Anpassung erfolgen soll.“ (S. 114)

Demnach sind selbst jene flexiblen Arbeitszeitformen, bei denen formal

mitbestimmt werden kann (wie Gleitzeit, variable Arbeitszeit), einer verstärkten Fremdbestimmung durch „freiwillige“ Anpassung an betriebliche Bestimmungsgrößen unterworfen. (S. 132)

Vorliegendes Buch ist ein wichtiges Nachschlagewerk für all jene, die mit konkreten Arbeitszeitregelungen zu tun haben. Alle einschlägigen Probleme werden umfassend behandelt. Der Zugang zu den mit Arbeitszeitgestaltung verbundenen Rechtsproblemen wird dem Leser leichtgemacht. Die Modelle künftiger Arbeitszeitgestaltung werden dargestellt und problematisiert. Was fehlt ist die konkrete Utopie.

Die Nachteile flexibler Arbeitszeiten werden stark hervorgehoben. Und trotz gegenteiliger Beteuerungen (S. 129) bleibt die Haltung defensiv. Der Wunsch der Autoren nach allgemeinen, „gleich guten“ Lösungen für alle Arbeitnehmer ist spürbar. Es ist ihnen zuzustimmen, daß kollektive Rechtsnormen bei zunehmender Differenzierung der Arbeitszeiteinteilung eine zentrale Bedeutung haben, um das Alleinbestimmungsrecht des Arbeitgebers weitgehend auszuschließen.

Trotzdem ist Mut zu unorthodoxen Lösungen gefragt, der Mangel an arbeitnehmerorientierten Modellen ist zu offensichtlich. Derartige Modelle lassen sich allerdings nur im Einzelfall (in einem Betrieb mit Betriebsvereinbarung) ausprobieren. Nur hier kann die eigentliche Interessenwahrnehmung stattfinden.

Die Tatsache, daß Arbeitnehmerinteressen zunehmend heterogener werden, machen generelle Arbeitszeitregelungen keineswegs obsolet, erfordern aber auch zunehmend „flexible“ Interessenvertretungen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß Schutzfunktionen nur für eine immer kleiner werdende Anzahl von Arbeitnehmern wahrgenommen werden können.

Ulrike Moser

DIE WELTAUSSTELLUNG IN WIEN?

Rezension von: Helfried Bauer,
Michael Wagner (Hrsg.),
Weltausstellung Wien 1995 –
Perspektiven
und Planungsvoraussetzungen,
transfer verlag, Regensburg, 1988,
179 Seiten

Über das Für und Wider einer Weltausstellung in Wien ist ein Buch geschrieben worden. Seriös und sachlich erfrischt es die Ausstellungsdebatte wie ein kühler Regen den schwülen Sommer. Die Regenmacher allerdings sind recht spät gerufen worden.

Die Kalküle der Autoren, die sich hier engagiert kommunaler Risikoabwägung widmen, hätte man sich tatsächlich ein, zwei Jahre früher gewünscht. Doch vorausschauende Politikberatung ist hierzulande noch selten übertrieben provoziert worden.

Wie auch immer, neben der vom heimischen Ausstellungsverein initiierten Projektstudie der amerikanischen Bechtel Inc. zur Untermauerung der österreichisch-ungarischen Pläne liegen nun auch Wertungen heimischer Wissenschaftler vor. Wer also nicht recht weiß, was von multimedialen Ausstellungsspektakeln zu halten ist, kann sich spät aber doch informieren.

Zum Beispiel zum Thema EXPO und Stadtentwicklung: Wien könne, so wird versichert, seine Position innerhalb Österreichs und auch in Europa verbessern. Nicht nur geopolitisch, auch wirtschaftlich, denn eine Vergrößerung des Wiener Hinterlandes wäre ebenso zu erwarten wie ein Ausbau des touristischen Standbeins der Wie-

ner Wirtschaft. Dazu sei städtebaulich die Chance gegeben, konzentrierte Verbesserungen der Stadtstruktur vorzunehmen und auch finanzielle Hilfen des Bundes zu erhalten.

Zum Thema Akzeptanz: Wohl stehe die Wiener Bevölkerung den Großprojekten vorwiegend skeptisch gegenüber. Im Buch werden jedoch Vorschläge gemacht, wie das Projekt einer Ausstellung der Bevölkerung präsentiert werden sollte, und aufgrund welcher Kunstgriffe eine zumindest minimale Akzeptanz gesichert werden könnte.

Dem Ausstellungsthema wird ein eigener Abschnitt gewidmet. Es sollte eigenständig umsetzbar sein, falls es zu keiner Zusammenarbeit mit den Ungarn komme. Es sollte auch nicht zu abstrakt sein, um sich für eine ausstellungsgemäße Umsetzung zu eignen. Zumindest der zweite Gedanke ist nach wie vor aktuell, da mit einem inzwischen fixierten Generalmotto „Brücken in die Zukunft“ alles und nichts gemeint sein kann.

Nach Meinung der Autoren könnte Wien im Jahre 1995 bei halbwegs gelungenen Ausstellungsformen mit ca. 15 Millionen Besuchern rechnen. Über die Öffnungszeit eines halben Jahres verteilt entspräche dies einem täglichen Durchschnitt von 80.000 Besuchern und Schwankungen von 40.000 bis 130.000 Personen. Mehr wäre besser, wegen der notwendigen möglichst wirtschaftlichen Bemessung der Infrastruktur.

Was das Areal für die EXPO betrifft, reden die Autoren einem Standort in der Nähe der Reichsbrücke das Wort. In das aktuelle Gerangel zwischen Donaupark und Nordbahnhof wird damit nicht eingegriffen.

Den Experten scheinen die Bettenkapazitäten zur Bewältigung des Besucherstroms insgesamt nur knapp ausreichend, eher befürchten sie doch einen gewissen Engpaß aufgrund der Nächtigungskapazitäten, wie sie sich zur Zeit präsentieren. Wahrscheinlich werde man also doch auf grenznahe

Angebote in der ČSSR und in Ungarn zurückgreifen müssen.

Zur Abschätzung der ökonomischen Wirkungen einer solchen Ausstellung: Grundsätzlich würde die EX-PO zu einer deutlichen Belebung wirtschaftlicher Aktivitäten im Wiener Raum führen. Die wirtschaftlichen Impulse würden sich allerdings nicht nur auf die Bauwirtschaft beschränken, sie würden auch die Nachfrage stärken, und Produktion wie Beschäftigung in nahezu allen Wirtschaftsbe-reichen der österreichischen Volkswirtschaft ankurbeln. Jedenfalls würden die öffentlichen Bauinvestitionen pro Milliarde Schilling (zu Preisen von 1985) zu einer inländischen Bruttoproduktion von rund 1,6 Milliarden Schilling und zu einem Beschäftigungseffekt von 1400 Personen führen. Die wirtschaftlichen Effekte der touristischen Nachfrage würden sich etwa in derselben Größenordnung bewegen. Bei den Fahrzeuginvestitionen und den Ausrüstungsinvestitionen seien die Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung geringer, hier würde sich je ausgegebener Milliarde ein Produktionswert von 800 bis 900 Millionen Schilling und ein Beschäftigungseffekt von 800 bis 900 Beschäftigten ergeben.

Die Überlegungen der Autoren sind wohl fundiert. Nur in wenigen Aussagen kann ihnen nicht gefolgt werden: Wenn etwa entschuldigend der frühe Zeitpunkt angesprochen wird, zu dem

Berechnungen und Einschätzungen präsentiert werden. Dies alles hätte, wie gesagt, schon viel früher passieren müssen, um die Diskussion von vornherein zu versachlichen.

Auch ist es mehr als fraglich, ob der politische Entscheidungsprozeß – wie die Autoren meinen – bereits so weit gediehen ist, „daß nur mehr von Österreich und Wien nichtbeeinflussbare Faktoren die Abhaltung der Weltausstellung im Jahre 1995 scheitern lassen könnten“. Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen um den Standort in Wien dürften die Bewerbung um die EXPO kaum erleichtern. Wie wichtig solche Diskussionen sind, zeigt das Beispiel Budapests, wo das Ausstellungsgelände gnadenlos mitten in die schönste Grünlandschaft geknallt werden soll. Allerdings sind Meinungsstreitigkeiten nur dann fruchtbar, wenn Unterlagen dazu nicht erst im letzten Moment gezauert werden und nicht nur die Meinung einer bestimmten Gruppe zu untermauern versuchen. Sinnvoller wäre es gewesen, ein Buch wie das vorliegende schon vor geraumer Zeit den Fraktionen des Gemeinderats zu widmen.

Wie Planung in Wien allgemein funktioniert, ist aber eine andere Geschichte. Darüber, und über die EX-PO-Planungen im besonderen, wäre es wert, eigene Bücher zu schreiben.

Rainer Juch